

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

20 januari 2026

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

Advies van de Raad van State
Nr. 78.685/4 van 12 januari 2026

Zie:

Doc 56 **0428/ (2024/2025)**:

001: Wetsvoorstel van de heer Bacquelaine c.s.
002: Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

20 janvier 2026

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

Avis du Conseil d'État
N° 78.685/4 du 12 janvier 2026

Voir:

Doc 56 **0428/ (2024/2025)**:

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

02890

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
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
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 vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (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)

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE NR. 78.685/4 VAN 12 JANUARI 2026

Op 17 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een 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. (*Parl. St.*, Kamer, 2024-2025, nr. 56-0428/001) en over de amendementen nrs 1 en 2, ingediend door de heer THIÉBAUT (*Parl. St.*, Kamer, 2025-2026, nr. 56-0428/002).

Het voorstel en de amendementen zijn door de vierde kamer onderzocht op 12 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur, en Ahmed TIOURIRINE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Géraldine ROSOUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 januari 2026.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[†] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Naar luid van de toelichting strekt het wetsvoorstel ertoe de neutraliteit en de onpartijdigheid van de ambtenaren van de openbare diensten van de Federale Staat te waarborgen. Het strekt er meer bepaald toe hen te verbieden tijdens de uitoefening van hun functie zichtbare tekens van een geloofs- of levensovertuiging te dragen.

[†] Aangezien het om een wetsvoorstel en om amendementen daarop gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT N° 78.685/4 DU 12 JANVIER 2026

Le 17 décembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur une 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 (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0428/001) et sur les amendements n°s 1 et 2, déposés par M. THIÉBAUT (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-0428/002).

La proposition et les amendements ont été examinés par la quatrième chambre le 12 janvier 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur, et Ahmed TIOURIRINE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Géraldine ROSOUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 janvier 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique[†] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

PORTÉE DE LA PROPOSITION

La proposition de loi vise, selon ses développements, à garantir la neutralité et l'impartialité des agents des services publics de l'État fédéral. En particulier, elle vise à interdire à ceux-ci le port de signes convictionnels ostensibles dans l'exercice de leurs fonctions.

[†] S'agissant d'une proposition de loi et d'amendements, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

Met het oog op het afbakenen van het toepassingsgebied van het wetsvoorstel worden in artikel 2 de begrippen “ambtenaar” en “openbare diensten van de Federale Staat” gedefinieerd en wordt daarin bepaald wat verstaan moet worden onder “zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging”.

Vervolgens wordt in artikel 3 bepaald welke verschillende plichten op de ambtenaren van de openbare diensten van de Federale Staat rusten, namelijk:

- tijdens de uitoefening van hun functie en opdracht, handelen in het algemeen belang en in het belang van de bevolking;
- ten dienste staan van alle burgers, zonder enige vorm van discriminatie;
- in hun houding, gedrag of kleding, zich onthouden van het uiten van vooroordelen of stereotypen;
- hun functie en opdracht onpartijdig en neutraal uitoefenen en daarbij blijf geven van neutraliteit.

In het bijzonder is het die ambtenaren verboden tijdens de uitoefening van hun functie een zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging te dragen.

STREKKING VAN DE AMENDEMENTEN

In amendement nr. 1 wordt de definitie van “ambtenaar” die in artikel 2, 1°, van het voorliggende voorstel gegeven wordt, vervangen door de volgende definitie:

“1° ‘ambtenaar’: elke leidinggevende, regeringscommissaris, medewerker, ambtenaar of aangestelde van de openbare diensten van de Federale Staat;”.

Amendement nr. 2 voorziet in een anders geredigeerd artikel 3, dat afwijkt van artikel 3 van het voorstel in zoverre het bepaalt:

- dat enkel “[d]e ambtenaar met een gezagsfunctie (...) bij de uitoefening van zijn ambt geen enkel zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging [draagt] wanneer hij in contact staat met het publiek”;
- dat “[d]e Koning (...) de lijst [opstelt] van de ambtenaren op wie dit verbod van toepassing is”.

BEVOEGDHEID

In advies 77.609/4-77.669/4 van 14 mei 2025 over een 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” en over een amendement op dat wetsvoorstel,¹ heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

¹ *Parl. St. Kamer* 2024-25, nr. 149/3, 3-19.

En vue de circonscrire son champ d’application, l’article 2 définit les notions d’“agent”, de “services publics de l’État fédéral” et précise ce qu’il faut entendre par “signe convictionnel ostensible”.

L’article 3 énonce ensuite différents devoirs qui incombent aux agents des services publics de l’État fédéral, à savoir:

- dans l’exercice de leurs fonctions et missions, agir dans l’intérêt général et dans l’intérêt de la population;
- être au service de tous les citoyens, sans discrimination d’aucune sorte;
- s’abstenir, dans leur attitude, comportement ou vêtement, de manifester des préjugés ou des stéréotypes;
- exercer leurs fonctions et missions avec impartialité, neutralité et apparence de neutralité.

En particulier, ces agents sont soumis à une interdiction d’afficher tout signe convictionnel ostensible dans l’exercice de leur fonction.

PORTÉE DES AMENDEMENTS

L’amendement n° 1 remplace la définition d’“agent” figurant à l’article 2, 1°, de la proposition examinée par la définition suivante:

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

L’amendement n° 2 prévoit un article 3 autrement rédigé, s’écartant de l’article 3 de la proposition en ce qu’il prévoit:

- que seul “[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”;
- que “[l]e Roi établit la liste des agents visés par cette interdiction”.

COMPÉTENCE

Dans son avis 77.609/4-77.669/4 donné le 14 mai 2025 sur une 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” et sur un amendement à celle-ci, la section de législation a observé ce qui suit:

¹ *Doc. parl., Chambre*, 2024-2025, n° 149/003, pp. 3-19.

“1. In het licht van de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de deelstaten en de federale overheid is de federale overheid bevoegd om het voorliggende voorstel aan te nemen. Advies 69.726/AV van 12 mei 2022 over een voorstel van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘IVGNS (‘Individuele Vrijheden Gewaarborgd door de Neutraliteit van de Staat’) ertoe strekkende de neutraliteit en de onpartijdigheid van de ambtenaren van de openbare diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verzekeren en het dragen van opzichtige tekenen van geloofs- of levensovertuiging bij de uitoefening van hun functies te verbieden² wijst erop dat de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving in advies 40.689/AV-40.690/AV-40.691/AV van 11 juli 2006³ de regels voor de bevoegdheidsverdeling inzake grondrechten en in het bijzonder inzake de bestrijding van discriminatie als volgt uiteengezet heeft:

‘8.1. Zowel het Arbitragehof, als de Raad van State, afdeling wetgeving, hebben geoordeeld dat het elke wetgever, binnen de eigen bevoegdheidssfeer, toekomt om door hogere

“1. Au regard des règles répartitrices de compétence entre les entités fédérées et l’autorité fédérale, l’autorité fédérale est compétente pour adopter la proposition à l’examen. L’avis 69.726/AG donné le 12 mai 2022 sur une proposition d’ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale ‘LIGNE (‘Libertés Individuelles Garanties par la Neutralité de l’État’) visant à assurer la neutralité et l’impartialité des agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l’exercice de leurs fonctions², rappelle que, dans son avis 40.689/AG-40.690/AG-40.691/AG donné le 11 juillet 2006³, l’assemblée générale de la section de législation a exposé comme suit les règles de répartition de compétence en matière de droits fondamentaux et en particulier de lutte contre la discrimination:

‘8.1. Tant la Cour d’arbitrage, que le Conseil d’État, section de législation, ont jugé qu’il appartenait à chaque législateur, dans la limite de ses compétences, de concrétiser les droits

² Voetnoot 1 van het geciteerde advies: *Parl. St. Br. Parl.* 2020-21, nr. A-380/2, 2-26.

³ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Advies 40.689/AV-40.690/AV-40.691/AV van 11 juli 2006 over:
– een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 mei 2007 ‘tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden’ (40.689/AV), *Parl. St. Kamer* 2006-07, nr. 51-2720/1, 79-108;
– een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen’ (40.690/AV), *Parl. St. Kamer* 2006-07, nr. 51-2721/1, 84-113;
– een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’ (40.691/AV), *Parl. St. Kamer* 2006-07, nr. 51-2722/1, 97-126.

² Note de bas de page 1 de l’avis cité: *Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap.*, 2020-2021, n° A-380/2, pp. 2-26.

³ Note de bas de page 2 de l’avis cité: Avis 40.689/AG-40.690/AG-40.691/AG donné le 11 juillet 2006 sur:
– un avant-projet devenu la loi du 10 mai 2007 ‘modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie’ (40.689/AG), *Doc. parl., Chambre*, 2006-2007, n° 51-2720/001, pp. 79-108;
– un avant-projet devenu la loi du 10 mai 2007 ‘tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes’ (40.690/AG), *Doc. parl., Chambre*, 2006-2007, n° 51-2721/001, pp. 84-113;
– un avant-projet devenu la loi du 10 mai 2007 ‘tendant à lutter contre certaines formes de discrimination’ (40.691/AG), *Doc. parl., Chambre*, 2006-2007, n° 51-2722/001, pp. 97-126.

rechtsnormen omschreven grondrechten met betrekking tot de hem toevertrouwde aangelegenheden te concretiseren.⁴

De federale overheid kan derhalve enkel een anti-discriminatiebeleid voeren in de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd is,⁵ en bijgevolg ook enkel met betrekking tot die aangelegenheden de nodige regels aannemen ter implementatie van Europese richtlijnen. (...)

Dat advies kan ook voor het voorliggende voorstel gelden. De federale overheid is dus wel degelijk bevoegd om, met het

fondamenteaux définis par des normes supérieures⁴, dans les matières qui lui ont été attribuées.

Il s'ensuit que l'autorité fédérale ne peut mener une politique de lutte contre la discrimination que dans les matières relevant de sa compétence⁵ et ne peut par conséquent adopter les règles nécessaires à la transposition des directives européennes que dans ces matières. [...]

Cette jurisprudence est transposable à la proposition à l'examen. Il entre donc bien dans la compétence de l'autorité

⁴ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Voetnoot 18 van het geciteerde advies: Arbitragehof, nr. 54/96, 3 oktober 1996, B.9; Arbitragehof, nr. 124/99, 25 november 1999, B.4.4; Arbitragehof, nr. 124/2000, 29 november 2000, B.4.2; voor adviezen van de Raad van State, zie onder meer advies 25.131/VR van 18 november 1996 en 13 mei 1997 over een voorstel van decreet "houdende regeling van het recht op vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichten door de omroepen" (Parl. St., VI. P., B.Z. 1995, nr. 82/2); advies 28.197/1 over een voorontwerp van wet, dat heeft geleid tot de wet van 7 mei 1999, "op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, de toegang tot een zelfstandig beroep en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid" (Gedr. St., Kamer, 1998-1999, nrs. 2057/1 en 2058/1); advies 30.462/2, gegeven op 16 november 2000 over een voorontwerp, dat heeft geleid tot de wet van 25 februari 2003, "ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding" (Gedr. St., Senaat, 1998-1999, nr. 1341/1); advies 40.469/VR gegeven op 22 juni 2006 over een voorontwerp van wet "houdende toelating van de assistentiehonden tot de voor het publiek toegankelijke plaatsen" en samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse gemeenschap, het Waals Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie "betreffende de toegang van assistentiehonden tot de voor het publiek toegankelijke plaatsen"; adviezen 40.620/VR en 40.621/VR gegeven op dezelfde datum over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest "relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinés au public" en een voorontwerp van decreet "relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinés au public dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution".

⁵ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Voetnoot 19 van het geciteerde advies: In deze zin, de volgende adviezen: 28.197/1, 16 februari 1999, voormeld; 30.462/2, 16 november 2000, voormeld; 36.415/2, gegeven op 11 februari 2004 over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap "relatif à la garantie de l'égalité de traitement sur le marché du travail" (Doc., Duitstalige Gemeenschapsraad, 2003-2004, nr. 166/1); 36.788/2, gegeven op 25 maart 2004 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap "relatif à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement" (Gedr. St., Parl. Comm. fr., 2003-2004, nr. 543/1); 36.797/2, gegeven op 25 maart 2004 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest "relatif à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de formation professionnelle" (Gedr. St., Parl. wallon, 2003-2004, nr. 708/1); 39.682/1, gegeven op 31 januari 2006 over een voorstel van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest "houdende de evenredige participatie op de arbeidsmarkt" (Gedr. St., Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2004-2005, nr. A-138/2); 40.469/VR, 22 juni 2006, voormeld; 40.620/VR en 40.621/VR, 22 juni 2006, voormeld.

⁴ Note de bas de page 2 de l'avis cité: Note de bas de page 18 de l'avis cité: Cour d'arbitrage, n° 54/96, 3 octobre 1996, B.9; Cour d'arbitrage, n° 124/99, 25 novembre 1999, B.4.4; Cour d'arbitrage, n° 124/2000, 29 novembre 2000, B.4.2; pour les avis du Conseil d'État, voir notamment l'avis 25.131/VR des 18 novembre [1996] et 13 mai 1997 sur une proposition de décret "garantissant le droit à la liberté d'information et à la diffusion d'informations brèves par les radiodiffuseurs", (Doc. parl., Parl. fl., S.E. 1995, n° 82/2); avis 28.197/1 donné le 16 février 1999 sur un avant-projet, devenu la loi du 7 mai 1999, 'sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne les conditions de travail, l'accès à l'emploi et aux possibilités de promotion, l'accès à une profession indépendante et les régimes complémentaires de sécurité sociale' (Doc. parl., Chambre, 1998-1999, n°s 2057/1 et 2058/1); avis 30.462/2, donné le 16 novembre 2000 sur l'avant-projet devenu la loi du 25 février 2003 'tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme' (Doc. parl., Sénat, 1998-1999, n° 1341/1); avis 40.469/VR donné le 22 juin 2006 sur un avant-projet de loi "visant à autoriser l'accès des chiens d'assistance aux lieux ouverts au public" et sur un accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française 'concernant l'accès des chiens d'assistance aux lieux ouverts au public'; avis 40.620/VR et 40.621/VR donné à la même date sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinés au public" et un avant-projet de décret 'relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinés au public dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution'.

⁵ Note de bas de page 4 de l'avis cité: Note de bas de page 19 de l'avis cité: En ce sens, les avis suivants: 28.197/1, 16 février 1999, précité; 30.462/2, 16 novembre 2000, précité; 36.415/2, donné le 11 février 2004 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone "relatif à la garantie de l'égalité de traitement sur le marché du travail" (Doc., Parl. Comm. germ., 2003-2004, n° 166/1); 36.788/2, donné le 25 mars 2004 sur un avant-projet de décret de la Communauté française "relatif à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement" (Doc., Parl. Comm. fr., 2003-2004, n° 543/1); 36.797/2, donné le 25 mars 2004 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de formation professionnelle" (Doc., Parl. wall., 2003-2004, n° 708/1); 39.682/1, donné le 31 janvier 2006 sur une proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale "portant la participation proportionnelle sur le marché de l'emploi" (Doc., Parl. Région de Bruxelles-Capitale, 2004-2005, n° A-138/2); 40.469/VR, 22 juin 2006, précité; 40.620/VR et 40.621/VR, 22 juin 2006, précité.

oog op het waarborgen van de naleving van de beginselen van neutraliteit van de Staat en onpartijdigheid van de ambtenaren, de regels vast te leggen die in acht genomen moeten worden door de ambtenaren van de federale overheidsdiensten.

2. Volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State⁶ en het Grondwettelijk Hof,⁷ voorziet artikel 107, tweede lid, van de Grondwet, *juncto* artikel 37 van de Grondwet, in een bevoegdheidsverdelende regel, waarbij de bevoegdheid om de regels inzake het federaal openbaar ambt goed te keuren, verdeeld wordt tussen de federale wetgevende macht en de federale uitvoerende macht. *In casu* liggen de genoemde bepalingen ten grondslag aan een zelfstandige verordnungsbevoegdheid van de Koning op grond waarvan hij het statuut van de personen bedoeld in artikel 107, tweede lid, van de Grondwet vaststelt. Die zelfstandige verordnungsbevoegdheid brengt het principiële verbod met zich mee op elke inmenging van de wetgever in dezelfde aangelegenheid.

Er bestaan evenwel uitzonderingen op het beginsel dat de vaststelling van het statuut van de ambtenaren bedoeld in artikel 107, tweede lid, van de Grondwet, uitsluitend tot de bevoegdheid van de Koning behoort. Zodoende is het optreden van de wetgever bij wijze van uitzondering toegestaan, met name⁸ wanneer de regeling betrekking heeft op kwesties die verband houden met de grondrechten, met inbegrip van de rechten van de personeelsleden bedoeld in artikel 107, tweede lid, van de Grondwet of in artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

Dat standpunt in verband met het uitoefenen van fundamentele rechten en vrijheden kan gevolgd worden aangaande het voorliggende wetsvoorstel, voor zover dit voorstel, met het oog op het waarborgen van de neutraliteit van de Staat, de onpartijdigheid van de ambtenaren en de gelijke behandeling van de gebruikers van de openbare diensten, bepalingen bevat die ertoe strekken, in hoofde van die ambtenaren, fundamentele vrijheden zoals de vrijheid van godsdienst en overtuiging en de vrijheid van meningsuiting in te perken.

Daaruit volgt dat de federale wetgever bevoegd is om het voorliggende dispositief aan te nemen."

Die opmerkingen kunnen ook gemaakt worden over het voorliggende voorstel.

fédérale de fixer les règles à respecter par les agents des services publics fédéraux en vue d'assurer le respect des principes de neutralité de l'État et d'impartialité des agents.

2. Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État⁶ et de la Cour constitutionnelle⁷, l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, combiné avec son article 37, établit une règle de répartition des compétences entre le pouvoir législatif fédéral et le pouvoir exécutif fédéral dans l'adoption des règles relatives à la fonction publique fédérale. En l'occurrence, ces dispositions sont le siège d'un pouvoir réglementaire autonome, dans le chef du Roi, pour fixer le statut des personnes visées à l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, pouvoir réglementaire autonome dont le corollaire est l'interdiction de principe de toute immixtion du législateur dans la même matière.

Toutefois, le principe de la compétence exclusive du Roi pour fixer le statut des agents visés à l'article 107, alinéa 2, de la Constitution connaît des exceptions. L'intervention du législateur est ainsi admise, à titre d'exception, notamment⁸ lorsque la réglementation concerne des questions qui touchent aux droits fondamentaux, en ce compris ceux des membres du personnel visés à l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, ou à l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Cette position, exprimée à propos de la mise en œuvre de droits et libertés fondamentaux, peut être suivie s'agissant de la proposition de loi à l'examen en tant que celle-ci, en vue de garantir la neutralité de l'État, l'impartialité des agents et l'égalité de traitement des usagers des services publics, porte des dispositions ayant pour effet de restreindre, dans le chef de ces agents, les libertés fondamentales que sont la liberté de religion et de conviction et la liberté d'expression.

Il en résulte que le législateur fédéral est compétent pour adopter le dispositif à l'examen".

Ces observations sont transposables à la proposition à l'examen.

⁶ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: RvS 31 mei 1994, nr. 47.689. Zie ook RvS 16 september 2002, nr. 110.257.

⁷ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: GwH 2 juni 2004, nr. 99/2004, B.6.2. Zie ook GwH 10 juli 2002, nr. 129/2002, B.6.2 tot B.6.4, evenals GwH 2 oktober 2002, nr. 138/2002, in het bijzonder B.5.3.

⁸ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Advies 64.133/AV van 5 oktober 2018 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken", opmerking 9; zie ook GwH 15 juli 2021, nr. 107/2021, B.9.1 *in fine*.

⁶ Note de bas de page 5 de l'avis cité: C.E., 31 mai 1994, n° 47.689. Voir aussi C.E., 16 septembre 2002, n° 110.257.

⁷ Note de bas de page 6 de l'avis cité: C.C., 2 juin 2004, n° 99/2004, B.6.2. Voir également C.C., 10 juillet 2002, n° 129/2002, B.6.2 à B.6.4, ainsi que C.C., 2 octobre 2002, n° 138/2002, spécialement B.5.3.

⁸ Note de bas de page 7 de l'avis cité: Avis 64.133/AG donné le 5 octobre 2018 sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique", observation 9; voir également C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, B.9.1 *in fine*.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Omvang van het toepassingsgebied *ratione personae* van de voorgestelde bepalingen

1. Gelet op de definities in artikel 2, 1° en 2°, van het voorstel, zouden de regels voorgeschreven bij artikel 3 van toepassing zijn op alle ambtenaren van de openbare diensten van de federale Staat.

In advies 77.609/4-77.669/4 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“Met een dergelijk toepassingsgebied kan het risico voorkomen worden van een aantasting van het gelijkheidsbeginsel, zoals de afdeling Wetgeving, wat de ambtenaren van de openbare diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, opgemerkt heeft in advies 69.726/AV evenals in advies 48.146/AV van 13 juli 2010 over een voorstel van ordonnantie ‘tot wijziging van artikel 27bis van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales tot verbod op het dragen van tekenen van overtuiging door de personeelsleden van de intercommunales in het Brussels Gewest’ en in advies 64.098/4 van 24 september 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de kaderordonnantie van 25 april 2019 ‘met het oog op een beleid voor de bevordering van diversiteit en de bestrijding van discriminatie bij de Brusselse plaatselijke ambtenarij’. In dat laatste advies heeft de afdeling Wetgeving immers het volgende opgemerkt:

‘(...) zou het voor de rechtszekerheid beter zijn een algemene ordonnantie aan te nemen die heel het bevoegdheidsdomein van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestrijkt.

Indien de steller van het voorontwerp van ordonnantie een tekst aanneemt die specifiek de bestrijding van discriminatie bij de plaatselijke Brusselse overheidsdiensten tot doel heeft, moet hij, indien hij niet aan de voornoemde beginselen wil voorbijgaan, de regels die hij instelt en waarvoor in de bestaande Brusselse gewestwetgeving inzake de bestrijding van discriminatie geen equivalent bestaat, objectief en redelijk kunnen verantwoorden.’

In het licht van die adviezen doet de omstandigheid dat het de bedoeling is dat het wetsvoorstel van toepassing is op alle federale overheidsdiensten, wat het principe ervan betreft, geen moeilijkheden rijzen.⁹”

Deze opmerking kan ook gemaakt worden over het voorliggende voorstel.

2. In de definitie van het begrip “ambtenaar” die in artikel 2, 1°, van het voorstel gegeven wordt, is er ook sprake van elke “aangestelde van de openbare diensten van de Federale Staat”. Het is niet duidelijk wat het begrip “aangestelde” (“préposé” in de Franse tekst) betekent. Worden hiermee de contractuele

⁹ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Zie evenwel hierna algemene opmerking II.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. L'étendue du champ d'application *ratione personae* des dispositions envisagées

1. Compte tenu des définitions prévues à l'article 2, 1° et 2°, proposé, les règles prescrites par l'article 3 sont appelées à s'appliquer à l'ensemble des agents des services publics de l'État fédéral.

Ainsi qu'a pu l'observer la section de législation dans l'avis 77.609/4-77.669/4:

“Pareil champ d'application est de nature à prévenir le risque d'atteinte au principe d'égalité, ainsi que la section de législation a pu l'observer pour ce qui concerne les agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale dans l'avis 69.726/AG ainsi que dans les avis 48.146/AG donné le 13 juillet 2010 sur une proposition d'ordonnance ‘modifiant l'article 27bis de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales en vue d'interdire le port de signes convictionnels par les membres du personnel des intercommunales en Région bruxelloise’ et 64.098/4 donné le 24 septembre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance-cadre du 25 avril 2019 ‘visant à assurer une politique de diversité et de lutte contre les discriminations au sein de la fonction publique locale bruxelloise’. Dans ce dernier avis, la section de législation a en effet observé ce qui suit:

‘[...] la sécurité juridique serait beaucoup mieux assurée si une ordonnance générale couvrant tout le champ des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale était adoptée.

En adoptant une ordonnance ayant spécifiquement pour objet la lutte contre les discriminations au sein de la fonction publique locale bruxelloise, l'auteur de l'avant-projet d'ordonnance doit, sous peine de méconnaître les principes précités, être en mesure de justifier de manière objective et raisonnable les règles qu'il institue et qui ne trouvent pas d'équivalent dans les dispositifs régionaux bruxellois existants de lutte contre les discriminations’.

À la lumière de ces avis, la circonstance que la proposition de loi est destinée à s'appliquer à l'ensemble des services publics fédéraux ne soulève pas, quant à son principe, de difficulté⁹.”

Cette observation est transposable à la proposition examinée.

2. La définition donnée à la notion d'“agent” par l'article 2, 1°, de la proposition vise également tout “préposé des services publics de l'État fédéral”. La signification de la notion de “préposé” (“aangestelde” dans la version néerlandaise) n'apparaît pas clairement. Vise-t-elle les membres du personnel

⁹ Note de bas de page 8 de l'avis cité: Voir toutefois, ci-après, l'observation générale II.

personeelsleden beoogd, of gaat het, ruimer, om personen die een opdracht van openbare dienst uitoefenen of houder zijn van enig onderdeel van de openbare macht? Dat begrip moet verduidelijkt worden.¹⁰

3. In verband met de definitie van “openbare diensten van de Federale Staat” in artikel 2, 2°, wordt nogmaals gewezen op de volgende opmerking die in advies 77.609/4-77.669/4 van de afdeling Wetgeving gemaakt is over het begrip “onder de federale overheid ressorterende entiteiten”:

“Hoewel het erop lijkt dat het begrip ‘entiteit’ in die zin begrepen moet worden dat daarmee de privaatrechtelijke rechtspersonen bedoeld worden die beantwoorden aan de criteria¹¹ vastgesteld door de rechtspraak van het Hof van Cassatie¹² en van het Grondwettelijk Hof,¹³ waardoor ze beschouwd kunnen worden als administratieve overheden, komt de draagwijdte van de regel volgens welke de entiteiten onder de Federale Staat moeten ‘ressorteren’ om binnen het toepassingsgebied van het voorstel te vallen, niet duidelijk genoeg tot uiting. Zoals die voorwaarde geformuleerd is, is het niet mogelijk om vast te stellen of daarmee een financiële afhankelijkheid bedoeld wordt – en dus entiteiten die door de Staat gesubsidieerd worden – of een organieke afhankelijkheid – namelijk, bijvoorbeeld, entiteiten waarvan de raad van bestuur zou bestaan uit leden die afkomstig zijn uit de federale overheid of die daardoor aangewezen zijn – dan wel een combinatie van beide en misschien nog andere criteria.

contractuel ou s’agit-il plus largement des personnes exerçant une mission de service public ou qui sont dépositaires d’une quelconque parcelle de la puissance publique? Cette notion sera précisée¹⁰.

3. À propos de la définition des “services publics de l’État fédéral” figurant à l’article 2, 2°, est réitérée l’observation suivante, formulée dans l’avis de la section de législation 77.609/4-77.669/4, à propos de la notion d’“entités qui dépendent de l’État fédéral”:

“Si la notion d’entité paraît devoir se comprendre en ce sens qu’elle vise les personnes morales de droit privé qui répondent aux critères¹¹ établis par la jurisprudence de la Cour de cassation¹² et de la Cour constitutionnelle¹³ permettant de les considérer comme des autorités administratives, la portée de la règle selon laquelle les entités doivent ‘dépendre’ de l’État fédéral pour entrer dans le champ d’application de la proposition n’apparaît pas avec une clarté suffisante. Ainsi formulée, cette condition ne permet pas de déterminer si elle vise une dépendance de nature financière – et donc des entités subventionnées par l’État – ou une dépendance organique – à savoir, par exemple, des entités dont l’organe d’administration serait composé de membres issus de l’autorité fédérale ou désignés par celle-ci – ou encore une combinaison des deux, voire d’autres critères encore. Il est en outre rappelé que ces entités de droit privé ne sont, en application du critère fonctionnel, des autorités administratives que lorsqu’elles adoptent

¹⁰ Zie in die zin advies 69.726/AV van 12 mei 2022 over een voorstel van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘IVGNS (‘Individuele Vrijheden Gewaarborgd door de Neutraliteit van de Staat’) ertoe strekkende de neutraliteit en de onpartijdigheid van de ambtenaren van de openbare diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verzekeren en het dragen van opzichtige tekenen van geloofs- of levensovertuiging bij de uitoefening van hun functies te verbieden’, *Parl. St. Br. Parl.* 2020-21, nr. A-380/2, 2-26.

¹¹ *Voetnoot 9 van het geciteerde advies*: Die criteria zijn:
– opgericht of erkend zijn door een publiekrechtelijke rechtspersoon;

– belast zijn met een openbare dienst;
– geen deel uitmaken van de rechterlijke of de wetgevende macht;
– een werking hebben die bepaald wordt door en onder toezicht staat van een publiekrechtelijke rechtspersoon;
– bevoegd zijn beslissingen te nemen die derden binden.

¹² *Voetnoot 10 van het geciteerde advies*: Cass. 28 maart 2019, AR C.18.0272.F; Cass. 5 februari 2016, AR C.12.0458.F; Cass. 12 februari 2015, AR D.11.0014.F; Cass. 13 juni 2013, AR C.12.0458.F; Cass. 30 mei 2011, AR C.10.0508.N; Cass. 28 oktober 2005, *Pas.* 2005, nr. 550; Cass. 6 september 2002, AR C.01.0382.N; Cass. 14 februari 1997, AR C.96.0211.N; Cass. 10 september 1999, AR C.980141F.

¹³ *Voetnoot 11 van het geciteerde advies*: GwH 26 november 2020, nr. 157/2020, B.5; GwH 30 oktober 2012, nr. 131/2012, B.8.1.

¹⁰ Voir en ce sens l’avis 69.726/AG donné le 12 mai 2022 sur une proposition d’ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale “LIGNE (‘Libertés Individuelles Garanties par la Neutralité de l’État’) visant à assurer la neutralité et l’impartialité des agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l’exercice de leurs fonctions”, *Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap.*, 2020-2021, n° A-380/2, pp. 2-26.

¹¹ *Note de bas de page 9 de l’avis cité*: Ces critères sont:
– avoir été créée ou agréée par une personne morale de droit public;
– être chargée d’un service public;
– ne pas faire partie du pouvoir judiciaire ou législatif;
– avoir son fonctionnement déterminé et contrôlé par une personne morale de droit public;
– être compétente pour prendre des décisions obligatoires à l’égard des tiers.

¹² *Note de bas de page 10 de l’avis cité*: Cass., 28 mars 2019, R.G. n° C.18.0272.F; Cass., 5 février 2016, R.G. n° C.12.0458.F; Cass., 12 février 2015, R.G. n° D.11.0014.F; Cass., 13 juin 2013, R.G. n° C.12.0458.F; Cass., 30 mai 2011, R.G. n° C.10.0508.N; Cass., 28 octobre 2005, *Pas.*, 2005, n° 550; Cass., 6 septembre 2002, R.G. n° C.01.0382.N; Cass., 14 février 1997, R.G. n° C.96.0211.N; Cass., 10 septembre 1999, R.G. n° C.980141F.

¹³ *Note de bas de page 11 de l’avis cité*: C.C., 26 novembre 2020, n° 157/2020, B.5; C.C., 30 octobre 2012, n° 131/2012, B.8.1.

Voorts wordt erop gewezen dat die privaatrechtelijke entiteiten, met toepassing van het functionele criterium, enkel administratieve overheden zijn wanneer ze beslissingen nemen die derden binden.¹⁴ De personeelsleden van dergelijke entiteiten zouden bijgevolg enkel binnen het toepassingsgebied van het voorliggende voorstel vallen wanneer die entiteiten dergelijke beslissingen nemen en dus niet in het kader van de andere activiteiten die door de entiteit uitgeoefend worden.”

4. Wat betreft het begrip “instanties waarop de Federale Staat toezicht uitoefent (met inbegrip van de aanverwante overheden)”, dient opgemerkt te worden dat dit begrip onduidelijk is zowel wat betreft de instanties die onder dat toezicht staan als wat betreft de instanties die daaraan “verwant” zouden zijn.

Hoe dan ook, en in zoverre het begrip “toezicht” als administratief toezicht begrepen moet worden,¹⁵ impliceert louter de omstandigheid dat de Federale Staat op een instantie administratief toezicht uitoefent niet dat de federale overheid de ambtenaren of de personeelsleden van die instantie de plichten zou kunnen opleggen die in artikel 3 van het voorstel omschreven worden. Wat bijvoorbeeld de gemeenten betreft, is de federale overheid weliswaar bevoegd om een specifiek toezicht op hen uit te oefenen,¹⁶ maar valt het algemeen toezicht op die gemeenten overeenkomstig artikel 7, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ onder de bevoegdheid van de gewesten. Het zijn de gewesten die, behoudens uitzondering, bevoegd zijn voor “de samenstelling, de organisatie en de werking” van de gemeentelijke instellingen.¹⁷

5. In advies 77.609/4-77.669/4 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt in verband met de “overheidsbedrijven” die in artikel 2, 2°, van het voorstel vermeld worden:

“2.3. De begrippen (...) en ‘overheidsbedrijven’ die vermeld worden in de definitie van het ‘federaal openbaar ambt’ in artikel 2, b), van het voorstel worden zelf niet duidelijk omschreven. Bovendien lijkt het moeilijk uit te maken welke ambtenaren van die bedrijven daadwerkelijk aan de in het vooruitzicht gestelde regelgeving onderworpen zullen worden, aangezien die bedrijven zowel openbaredienstopdrachten moeten vervullen als opdrachten die verband houden met een private economische activiteit. Zodoende blijkt niet duidelijk uit het voorstel of artikel 3 ervan wel betrekking heeft op de ambtenaren die ‘een openbaredienstopdracht vervullen’, maar geen betrekking

des décisions obligatoires à l’égard des tiers¹⁴. Les membres du personnel de telles entités n’entreraient dès lors dans le champ d’application de la proposition à l’examen que lorsque ces entités adoptent de telles décisions et non dans le cadre des autres activités exercées par l’entité”.

4. S’agissant de la notion d’“entités à l’égard desquelles [l’État fédéral] exerce sa tutelle (en ce compris les autorités qui y sont apparentées)”, il y a lieu d’observer que cette notion manque de précision tant s’agissant des entités soumises à cette tutelle que de celles qui y seraient “apparentées”.

En tout état de cause, et pour autant qu’il faille entendre la notion de “tutelle” comme étant la tutelle administrative¹⁵, la seule circonstance que l’État fédéral exerce une tutelle administrative sur une entité n’implique pas que les agents ou les membres du personnel de cette dernière puissent se voir imposer, par l’autorité fédérale, les devoirs décrits à l’article 3 de la proposition. S’agissant par exemple des communes, si l’autorité fédérale peut exercer un pouvoir de tutelle spécifique sur celles-ci¹⁶, la tutelle générale sur ces dernières relève de la compétence des entités régionales, conformément à l’article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’. Ce sont les Régions qui, sauf exception, sont compétentes pour régler la composition, l’organisation et le fonctionnement des institutions communales¹⁷.

5. Dans l’avis 77.609/4-77.669/4, la section de législation a observé ce qui suit à propos des “entreprises publiques” visées à l’article 2, 2°, de la proposition:

“2.3. Les notions [...] et d’“entreprises publiques”, reprises dans la définition de la ‘fonction publique fédérale’ à l’article 2, b), de la proposition ne sont pas elles-mêmes définies de manière précise. Par ailleurs, il apparaît difficile de déterminer quels agents de ces entreprises seront effectivement soumis à la réglementation envisagée, ces entreprises étant chargées tant de missions de service public que de missions relevant d’une activité économique privée. Il ne ressort ainsi pas clairement de la proposition si l’article 3 de celle-ci vise les agents qui ‘remplissent une mission de service public’ mais non ces mêmes agents lorsqu’ils sont impliqués dans les

¹⁴ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: M. PÂQUES et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 1^o éd., Bruxelles, Larcier, 2023, p. 391, pts 526-528.

¹⁵ Steunend op de definitie van J. DEMBOUR, stellen M. PÂQUES, S. CHARLIER en J. HUBERT dat “[l]’expression ‘tutelle administrative’ désigne l’ensemble des pouvoirs limités accordés par un acte législatif, ou en vertu d’un acte législatif, à des autorités administratives représentant le pouvoir central étatique, communautaire ou régional, aux fins d’assurer le respect du droit et la sauvegarde de l’intérêt général contre l’inertie préjudiciable, les excès et les empiètements des agents décentralisés”, PÂQUES M., CHARLIER S. en HUBERT J., *Droit administratif*, Larcier-Intersentia, 2024, 496.

¹⁶ Art. 7, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

¹⁷ Art. 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

¹⁴ Note de bas de page 12 de l’avis cité: M. PÂQUES et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 1^o éd., Bruxelles, Larcier, 2023, p. 391, pts 526-528.

¹⁵ M. PÂQUES, S. CHARLIER et J. HUBERT, s’inspirant de la définition de J. DEMBOUR, indiquent que “[l]’expression ‘tutelle administrative’ désigne l’ensemble des pouvoirs limités accordés par un acte législatif, ou en vertu d’un acte législatif, à des autorités administratives représentant le pouvoir central étatique, communautaire ou régional, aux fins d’assurer le respect du droit et la sauvegarde de l’intérêt général contre l’inertie préjudiciable, les excès et les empiètements des agents décentralisés”, M. PÂQUES, S. CHARLIER et J. HUBERT, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 496.

¹⁶ Art. 7, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

¹⁷ Art. 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

heeft op diezelfde ambtenaren wanneer ze betrokken zijn bij de economische activiteiten van de onderneming die actief is op de private markt in kwestie.¹⁸

In zoverre het voorstel betrekking heeft op “met een openbaredienstopdracht belaste overheidsbedrijven” kan deze opmerking ook in dit geval gemaakt worden.

6. Uit wat hiervoor is opgemerkt vloeit voort dat de begrippen “entiteiten die onder de Federale Staat ressorteren”, “instanties waarop de Federale Staat toezicht uitoefent (met inbegrip van de aanverwante overheden)” en “overheidsbedrijven” ter wille van de rechtszekerheid nader gepreciseerd moeten worden zodat zo nauwkeurig mogelijk omschreven wordt welke instanties, en bijgevolg welke ambtenaren, binnen het toepassingsgebied van de voorliggende tekst vallen.¹⁹

II. Verenigbaarheid van het voorstel met de fundamentele rechten

1. Met het algemeen verbod voor ambtenaren om “tijdens de uitoefening van hun functie een zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging te dragen”, komen de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en het verbod van discriminatie op grond van geloof of overtuiging, zoals gewaarborgd door het grondwettelijk, het Europees en het internationaal recht, op de helling te staan, evenals de verplichting tot neutraliteit van de overheid.

In advies 77.609/4-77.669/4 heeft de afdeling Wetgeving gewezen op de beginselen die van toepassing zijn op dergelijke beperkingen:

“2.1. De afdeling Wetgeving heeft in vorige adviezen reeds de gelegenheid gehad om de *in casu* toepasselijke beginselen te definiëren. In dat verband wordt verwezen naar de algemene opmerkingen 8 tot 14 van advies 69.726/AV.

2.2. Wat de ter zake relevante Europese rechtspraak en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof betreft, werden in advies 69.726/AV de hiernavolgende arresten in overweging genomen:

– het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 26 november 2015 in de zaak *Ebrahimian v. Frankrijk*;

– de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie die verband houden met het verbod van discriminatie op grond van geloof of overtuiging, verankerd in richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 ‘tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep’;²⁰

activités économiques de l’entreprise active dans un marché privé considéré¹⁸.”

Dans la mesure où la proposition vise les “entreprises publiques chargées d’une mission de service public”, cette observation est transposable.

6. Il découle des observations qui précèdent que, dans un objectif de sécurité juridique, les notions d’“entités qui dépendent de l’État fédéral”, d’“entités à l’égard desquelles il exerce sa tutelle (en ce compris les autorités qui y sont apparentées)” et d’“entreprises publiques” doivent être davantage précisées, de manière à circonscrire aussi explicitement que possible quels organismes et partant quels agents entrent dans le champ d’application du texte à l’examen¹⁹.

II. La compatibilité de la proposition avec les droits fondamentaux

1. L’interdiction générale faite aux agents “d’afficher tout signe convictionnel ostensible dans l’exercice de leurs fonctions” met en jeu la liberté de religion, la liberté d’expression et l’interdiction de la discrimination sur base de la religion ou de la conviction, telles qu’elles sont garanties par le droit constitutionnel, européen et international, ainsi que l’obligation de neutralité des pouvoirs publics.

Dans son avis 77.609/4-77.669/4, la section de législation a rappelé les principes applicables à de telles restrictions:

“2.1. La section de législation a déjà eu l’occasion de définir les principes applicables à la matière dans des avis antérieurs. Sur ce point, il est renvoyé aux observations générales 8 à 14 de l’avis 69.726/AG.

2.2. S’agissant de la jurisprudence européenne et constitutionnelle pertinente en la matière, l’avis 69.726/AG prenait en considération:

– l’arrêt de la Cour européenne des droits de l’homme du 26 novembre 2015 en cause *Ebrahimian c. France*;

– les arrêts de la Cour de justice de l’Union européenne qui ont trait à l’interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, consacrée par la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 ‘portant création d’un cadre général en faveur de l’égalité de traitement en matière d’emploi et de travail’²⁰;

¹⁸ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Bij wijze van voorbeeld de markten van de media, de postdiensten en de telecommunicatie.

¹⁹ Zie in die zin, *mutatis mutandis*, advies 69.726/AV.

²⁰ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Namelijk HvJ 14 maart 2017, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203, *Samira Achbita*, en HvJ 15 juli 2021, gevoegde zaken C-804/18 en C-341/19, ECLI:EU:C:2021:594, *IX v. WABE* en *MH Müller Handels GmbH v. MJ*.

¹⁸ Note de bas de page 13 de l’avis cité: À titre d’exemple, les marchés des médias, du courrier postal et des télécommunications.

¹⁹ Voir en ce sens, *mutatis mutandis*, l’avis 69.726/AG.

²⁰ Note de bas de page 15 de l’avis cité: À savoir C.J.U.E., arrêt *Samira Achbita*, 14 mars 2017, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203 et C.J.U.E., arrêt IX c. *WABE et MH Müller Handels GmbH c. MJ*, 15 juillet 2021, aff. jointes C-804/18 et C-341/19, ECLI:EU:C:2021:594.

– en arrest nr. 81/2020 van het Grondwettelijk Hof van 4 juni 2020.

De draagwijdte van die arresten wordt geanalyseerd in de algemene opmerkingen 16 tot 25 van advies 69.726/AV, waarnaar verwezen wordt.

2.3. Naast de voornoemde arresten dienen nog twee recente arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie in acht genomen te worden.²¹

2.3.1. Enerzijds heeft het Hof van Justitie, in het arrest van 13 oktober 2022 in de zaak C-344/20,²² de rechtspraak bevestigd in verband met richtlijn 2000/78/EG aangaande het verbod op het dragen van zichtbare tekens van een geloofs- of levensovertuiging in privéondernemingen:

‘37. Uit de vaste rechtspraak van het Hof blijkt tevens dat een interne regel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, een verschil in behandeling kan creëren dat indirect is gebaseerd op godsdienst of op overtuiging, in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/78, indien vaststaat, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan, dat de daarin opgenomen ogenschijnlijk neutrale verplichting in feite tot gevolg heeft dat de personen die een bepaalde godsdienst aanhangen of een bepaalde overtuiging hebben bijzonder worden benadeeld (arresten van 14 maart 2017, *G4S Secure Solutions*, C-157/15, EU:C:2017:203, punt 34, en 15 juli 2021, *WABE en MH Müller Handel*, C-804/18 en C-341/19, EU:C:2021:594, punt 59).

38. Volgens artikel 2, lid 2, onder b), i), van richtlijn 2000/78 kan een dergelijk verschil in behandeling echter geen indirecte discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van deze richtlijn opleveren indien het objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

39. Wat de voorwaarde van een legitiem doel betreft, kan de wens van een werkgever om in relaties met zowel publieke als particuliere klanten blijf te geven van een beleid van politieke, levensbeschouwelijke of religieuze neutraliteit, als legitiem worden beschouwd. De wens van een werkgever om ten aanzien van klanten blijf te geven van neutraliteit, houdt immers verband met de in artikel 16 van het Handvest erkende vrijheid van ondernemerschap, en is, in beginsel, legitiem, met name wanneer de werkgever bij het nastreven van die doelstelling alleen de werknemers betreft die worden verondersteld contact te hebben met zijn klanten (arrest van 15 juli 2021, *WABE en MH Müller Handel*, C-804/18 en C-341/19, EU:C:2021:594, punt 63).

²¹ Voetnoot 16 van het geciteerde advies: Sinds arrest nr. 81/2020 valt daarentegen in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof geen noemenswaardige evolutie te melden in verband met de aangelegenheid. Het Grondwettelijk Hof heeft immers geoordeeld, in arrest nr. 95/2022 van 7 juli 2022, dat de prejudiciële vragen vanwege de arbeidsrechtbank van Luik in de zaak nr. 7765 niet onder zijn bevoegdheid vielen of geen antwoord vereisten.

²² Voetnoot 17 van het geciteerde advies: HvJ 13 oktober 2022, C-344/20, ECLI:EU:C:2022:774, L.F. v. S.C.R.L.

– et l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 81/2020 du 4 juin 2020.

La portée de ces arrêts est analysée dans les observations générales 16 à 25 de l'avis 69.726/AG, auxquelles il est renvoyé.

2.3. Outre les arrêts référencés, il y a encore lieu d'avoir égard à deux arrêts plus récents de la Cour de justice de l'Union européenne²¹.

2.3.1. D'une part, dans son arrêt intervenu le 13 octobre 2022 dans l'affaire C-344/20²², la Cour de justice a confirmé sa jurisprudence relative à la directive 2000/78/CE à propos de l'interdiction de port de signes convictionnels au sein d'entreprises privées:

‘37. Il ressort également de la jurisprudence constante de la Cour qu'une règle interne telle que celle en cause au principal est susceptible de constituer une différence de traitement indirectement fondée sur la religion ou sur les convictions, au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2000/78, s'il est établi, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, que l'obligation en apparence neutre qu'elle contient aboutit, en fait, à un désavantage particulier pour les personnes adhérant à une religion ou à des convictions données (arrêts du 14 mars 2017, *G4S Secure Solutions*, C-157/15, EU:C:2017:203, point 34, et du 15 juillet 2021, *WABE et MH Müller Handel*, C-804/18 et C-341/19, EU:C:2021:594, point 59).

38. Conformément à l'article 2, paragraphe 2, sous b), i), de la directive 2000/78, une telle différence de traitement ne serait toutefois pas constitutive d'une discrimination indirecte, au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous b), de cette directive, si elle était objectivement justifiée par un objectif légitime et si les moyens de réaliser cet objectif étaient appropriés et nécessaires.

39. S'agissant de la condition relative à l'existence d'un objectif légitime, la volonté d'un employeur d'afficher, dans les relations avec les clients tant publics que privés, une politique de neutralité politique, philosophique ou religieuse peut être considérée comme légitime. En effet, le souhait d'un employeur d'afficher une image de neutralité à l'égard des clients se rapporte à la liberté d'entreprise, reconnue à l'article 16 de la Charte, et revêt, en principe, un caractère légitime, notamment lorsque seuls sont impliqués par l'employeur dans la poursuite de cet objectif les travailleurs qui sont supposés entrer en contact avec les clients de l'employeur (arrêt du 15 juillet 2021, *WABE et MH Müller Handel*, C-804/18 et C-341/19, EU:C:2021:594, point 63).

²¹ Note de bas de page 16 de l'avis cité: Aucune évolution notable en lien avec la matière n'est en revanche à noter dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle depuis l'arrêt n° 81/2020. La Cour constitutionnelle a en effet estimé, dans son arrêt n° 95/2022 du 7 juillet 2022, que les questions préjudicielles posées par le Tribunal du travail de Liège dans l'affaire n° 7765 ne relevaient pas de sa compétence ou n'appelaient pas de réponse.

²² Note de bas de page 17 de l'avis cité: C.J.U.E., arrêt L.F. c. S.C.R.L., 13 octobre 2022, C-344/20, ECLI:EU:C:2022:774.

40. Het Hof heeft evenwel ook bepaald dat de wens alleen van een werkgever om een neutraliteitsbeleid te voeren, hoewel op zich een legitiem doel, als zodanig niet voldoende is om een indirect op godsdienst of overtuiging gebaseerd verschil in behandeling objectief te rechtvaardigen. De rechtvaardiging kan slechts objectief zijn indien er sprake is van een werkelijke behoefte van die werkgever, waarbij het aan hem staat om dit aan te tonen (arrest van 15 juli 2021, *WABE en MH Müller Handel*, C-804/18 en C-341/19, EU:C:2021:594, punt 64).'

Het Hof heeft daar evenwel aan toegevoegd:

'41. Deze uitlegging is ingegeven door het streven om tolerantie, respect en acceptatie van meer diversiteit principieel aan te moedigen en om te voorkomen dat een neutraliteitsbeleid binnen de onderneming wordt misbruikt ten nadele van werknemers die vanwege religieuze geboden bepaalde kledingvoorschriften volgen.'

Dat arrest ligt bijgevolg in het verlengde van die welke reeds aan bod zijn gekomen in advies 69.726/AV in verband met private operatoren.

2.3.2. Anderzijds dient in het bijzonder acht geslagen te worden op arrest *OP v. Gemeente Ans* van 28 november 2023 van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Grote Kamer)²³ (hierna het arrest "*Gemeente Ans*"). Dat arrest is gewezen in antwoord op een prejudiciële verwijzing van de arbeidsrechtbank van Luik, die inzonderheid aan het Hof van Justitie gevraagd heeft of artikel 2, paragraaf 2, onder a) en onder b), van richtlijn 2000/78/EG aldus geïnterpreteerd kon worden dat een bestuurlijke overheid daarbij een volledig neutrale administratieve omgeving kan organiseren en bijgevolg een verbod op het dragen van zichtbare tekens van een geloofs- of levensovertuiging kan opleggen aan alle personeelsleden, ongeacht of die al dan niet in rechtstreeks contact staan met het publiek.²⁴ Het bijzondere aan dat arrest is dat het betrekking heeft op een maatregel die het dragen verbiedt van zichtbare tekens van een geloofs- of levensovertuiging binnen een overheidsadministratie en niet meer op het dragen van zulke tekens door het personeel van private ondernemingen.

In dat arrest heeft het Hof van Justitie vooreerst het volgende uiteengezet:

'25. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat een interne regel van een werkgever die op het werk slechts het dragen verbiedt van grote en opvallende tekens van met name levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen, directe discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/78 kan opleveren

²³ Voetnoot 18 van het geciteerde advies: HvJ (Gr. K.) 28 november 2023, C-148/22, ECLI:EU:C:2023:924, *OP v. Gemeente Ans*.

²⁴ Voetnoot 19 van het geciteerde advies: Arbrb. Luik 24 februari 2022, RF 21/27/C, beschikbaar via deze link: https://www.unia.be/files/Ordonnance_TT_Li%C3%A8ge_juriste_-_24_f%C3%A9vrier_2022.pdf.

40. Toutefois, la Cour a également précisé que la simple volonté d'un employeur de mener une politique de neutralité, bien que constituant, en soi, un objectif légitime, ne suffit pas, comme telle, à justifier de manière objective une différence de traitement indirectement fondée sur la religion ou les convictions, le caractère objectif d'une telle justification ne pouvant être identifié qu'en présence d'un besoin véritable de cet employeur, qu'il lui incombe de démontrer (arrêt du 15 juillet 2021, *WABE et MH Müller Handel*, C-804/18 et C-341/19, EU:C:2021:594, point 64).'

La Cour de justice a toutefois ajouté:

'41. Cette interprétation est inspirée par le souci d'encourager par principe la tolérance et le respect, ainsi que l'acceptation d'un plus grand degré de diversité et d'éviter un détournement de l'établissement d'une politique de neutralité au sein de l'entreprise au détriment de travailleurs observant des préceptes religieux imposant de porter une certaine tenue vestimentaire.'

Cet arrêt se situe par conséquent dans le prolongement de ceux déjà exposés dans l'avis 69.726/AG s'agissant des opérateurs privés.

2.3.2. D'autre part, il convient d'avoir spécialement égard à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre), *OP c. Commune d'Ans* du 28 novembre 2023²³ (ci-après, l'arrêt "*Commune d'Ans*"). Cet arrêt est rendu en réponse à un renvoi préjudiciel du Tribunal du travail de Liège, qui a notamment demandé à la Cour de justice si l'article 2, paragraphe 2, a) et b), de la directive 2000/78/CE pouvait être interprété comme autorisant une administration publique à organiser un environnement administratif totalement neutre et partant à interdire le port de signes convictionnels à l'ensemble des membres du personnel, qu'ils soient ou non en contact direct avec le public²⁴. Cet arrêt présente la particularité de porter sur une mesure d'interdiction du port de signes convictionnels au sein d'une administration publique et non plus au sein du personnel d'opérateurs privés.

Dans son arrêt, la Cour de justice expose d'abord ce qui suit:

'25. À cet égard, il convient de rappeler qu'une règle interne édictée par un employeur qui n'interdit sur le lieu de travail que le port des signes de convictions, notamment, philosophiques ou religieuses, qui sont ostentatoires et de grande taille est susceptible de constituer une discrimination directe fondée sur la religion ou les convictions, au sens de l'article 2,

²³ Note de bas de page 18 de l'avis cité: C.J.U.E., arrêt (gde ch.) *O.P. c. Commune d'Ans*, 28 novembre 2023, C-148/22, ECLI:EU:C:2023:924.

²⁴ Note de bas de page 19 de l'avis cité: Trib. trav., Liège, RF 21/27/C, 24 février 2022, disponible sur le lien suivant https://www.unia.be/files/Ordonnance_TT_Li%C3%A8ge_juriste_-_24_f%C3%A9vrier_2022.pdf.

in gevallen waarbij het criterium dat ziet op het dragen van die tekens onlosmakelijk verbonden is met een of meerdere bepaalde godsdiensten of overtuigingen [zie in die zin arresten van 15 juli 2021, *WABE en MH Müller Handel*, C-804/18 en C-341/19, EU:C:2021:594, punten 72-78, en 13 oktober 2022, *S.C.R.L. (Kledingstuk met een religieuze connotatie)*, C-344/20, EU:C:2022:774, punt 31]. Uit de verwijzingsbeslissing komt echter niet naar voren dat de regel die aan de orde is in het hoofdgeding betrekking heeft op een dergelijk geval.

26. Omgekeerd levert een interne regel van een werkgever die verbiedt om op het werk zichtbare tekens van met name levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen te dragen geen directe discriminatie op wanneer die regel zonder onderscheid voor alle uitingen van dergelijke overtuigingen geldt en alle werknemers van de onderneming op dezelfde wijze behandelt door hen op algemene en niet-gedifferentieerde wijze met name te verplichten zich neutraal te kleden, wat het dragen van dergelijke tekens uitsluit (arresten van 14 maart 2017, *G 4S Secure Solutions*, C-157/15, EU:C:2017:203, punten 30 en 32, en 15 juli 2021, *WABE en MH Müller Handel*, C-804/18 en C-341/19, EU:C:2021:594, punt 52).

27. Aangezien iedereen hetzij een godsdienst hetzij een religieuze, levensbeschouwelijke of spirituele overtuiging kan hebben, creëert een dergelijke regel, voor zover die op algemene en niet-gedifferentieerde wijze wordt toegepast, immers geen verschil in behandeling op grond van een criterium dat onlosmakelijk met godsdienst of overtuiging verbonden is [arresten van 15 juli 2021, *WABE en MH Müller Handel*, C-804/18 en C-341/19, EU:C:2021:594, punt 52, en 13 oktober 2022, *S.C.R.L. (Kledingstuk met een religieuze connotatie)*, C-344/20, EU:C:2022:774, punten 33 en 34].

28. Tenzij de verwijzende rechter vaststelt dat verzoekster in het hoofdgeding, ondanks de algemene en niet-gedifferentieerde wijze waarop artikel 9 van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde arbeidsreglement is geformuleerd, anders is behandeld dan andere werknemers die hun met name religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen mochten uiten door het dragen van een zichtbaar teken waaruit dergelijke overtuigingen blijken of op een andere manier, en dat zij daardoor slachtoffer is geweest van directe discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/78, zal deze rechter bijgevolg moeten onderzoeken of de regel van artikel 9 van het arbeidsreglement van de gemeente personen die een bepaalde godsdienst aanhangen of een bepaalde overtuiging hebben bijzonder benadeelt, waardoor er daadwerkelijk sprake is van indirecte discriminatie op een van die gronden in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van die richtlijn.

29. Dienaangaande vloeit uit vaste rechtspraak van het Hof voort dat een interne regel van een werkgever waarbij op het werk het dragen van zichtbare tekens van met name levensbeschouwelijke en religieuze overtuigingen wordt verboden een indirect op godsdienst of overtuiging gebaseerd verschil in behandeling in de zin van die bepaling kan opleveren indien vaststaat dat de in die regel opgenomen ogenschijnlijk neutrale verplichting in feite tot gevolg heeft dat personen die een bepaalde godsdienst aanhangen of een bepaalde overtuiging hebben bijzonder worden benadeeld (zie in die zin

paragraphe 2, sous a), de la directive 2000/78, dans les cas où le critère relatif au port de tels signes est indissociablement lié à une ou à plusieurs religions ou convictions déterminées [voir, en ce sens, arrêts du 15 juillet 2021, *WABE et MH Müller Handel*, C-804/18 et C-341/19, EU:C:2021:594, points 72 à 78, ainsi que du 13 octobre 2022, *S.C.R.L. (Vêtement à connotation religieuse)*, C-344/20, EU:C:2022:774, point 31]. Toutefois, il ne ressort pas de la décision de renvoi que la règle en cause au principal relève d'un tel cas de figure.

26. Inversement, une règle interne édictée par un employeur qui interdit sur le lieu de travail le port de tout signe visible de convictions, notamment, philosophiques ou religieuses, n'est pas constitutive d'une telle discrimination directe dès lors qu'elle vise indifféremment toute manifestation de telles convictions et traite de manière identique tous les travailleurs de l'entreprise, en leur imposant, de manière générale et indifférenciée, notamment, une neutralité vestimentaire s'opposant au port de tels signes (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).

27. En effet, dès lors que chaque personne est susceptible d'avoir soit une religion, soit des convictions religieuses, philosophiques ou spirituelles, une telle règle, pour autant qu'elle soit appliquée de manière générale et indifférenciée, n'instaure pas une différence de traitement fondée sur un critère indissociablement lié à la religion ou à ces convictions [arrêts du 15 juillet 2021, *WABE et MH Müller Handel*, C-804/18 et C-341/19, EU:C:2021:594, point 52, ainsi que du 13 octobre 2022, *S.C.R.L. (Vêtement à connotation religieuse)*, C-344/20, EU:C:2022:774, points 33 et 34].

28. Partant, à moins que la juridiction de renvoi constate que, en dépit de la manière générale et indifférenciée dont est libellé l'article 9 du règlement de travail en cause au principal, la requérante au principal a fait l'objet d'un traitement différent par rapport à d'autres travailleurs qui auraient été autorisés à manifester leurs convictions, notamment, religieuses ou philosophiques par le port d'un signe visible révélant de telles convictions ou d'une autre façon et qu'elle a, de ce fait, subi une discrimination directe fondée sur la religion ou sur les convictions, au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2000/78, cette juridiction devra examiner si la règle figurant à l'article 9 du règlement de travail de la Commune est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour les personnes adhérant à une religion ou à des convictions données, effectivement constitutif d'une discrimination indirecte fondée sur l'un de ces motifs, au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous b), de cette directive.

29. À cet égard, il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour qu'une règle interne édictée par un employeur et interdisant sur le lieu de travail le port visible de tout signe de convictions, notamment, philosophiques ou religieuses, est susceptible de constituer une différence de traitement indirectement fondée sur la religion ou sur les convictions, au sens de cette disposition, s'il est établi que l'obligation en apparence neutre contenue dans cette règle aboutit, en fait, à un désavantage particulier pour les personnes adhérant à une religion ou à des convictions données (voir, en ce sens,

arresten van 14 maart 2017, *G 4S Secure Solutions*, C-157/15, EU:C:2017:203, punt 34, en 15 juli 2021, *WABE en MH Müller Handel*, C-804/18 en C-341/19, EU:C:2021:594, punt 59).

30. Volgens artikel 2, lid 2, onder b), i), van richtlijn 2000/78 levert een dergelijk verschil in behandeling echter geen indirecte discriminatie op indien het objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn (arrest van 15 juli 2021, *WABE en MH Müller Handel*, C-804/18 en C-341/19, EU:C:2021:594, punt 60).'

Wat de voorwaarde betreft in verband met het bestaan van een legitiem doel, neemt het Hof van Justitie akte van het feit dat de gemeente Ans aanvoert dat haar arbeidsreglement tot doel heeft uitvoering te geven aan het beginsel van neutraliteit van de openbare dienst, 'dat zijn rechtsgrondslag vindt in de artikelen 10 en 11 van de Belgische Grondwet, het onpartijdigheidsbeginsel en het beginsel van staatsneutraliteit' (punt 32) en voegt daaraan toe:

'33. In dat verband moet elke lidstaat – in voorkomend geval met inbegrip van de lagere overheden binnen de hun toegekende bevoegdheden – over een beoordelingsmarge beschikken bij het vormgeven van de neutraliteit van de openbare dienst die die lidstaat op het werk wil bevorderen. Het beleid van 'exclusieve neutraliteit' dat een overheidsdienst, *in casu* een gemeentebestuur, naargelang van de specifieke eigen context en binnen het kader van zijn bevoegdheden wil opleggen aan zijn werknemers met het oog op de totstandbrenging van een volkomen neutrale overheidsomgeving, kan dus worden geacht objectief te worden gerechtvaardigd door een legitiem doel in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), i), van richtlijn 2000/78. Dat geldt evenzo voor een verschillend neutraliteitsbeleid waar een andere overheidsdienst naargelang van de specifieke eigen context en binnen het kader van zijn bevoegdheden voor zou kiezen, zoals een algemene en niet-gedifferentieerde toestemming om zichtbare tekens van met name levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen te dragen, ook in contacten met het publiek, of een verbod op het dragen van die tekens dat beperkt is tot situaties waarin er van dergelijke contacten sprake is.

34. Richtlijn 2000/78 voorziet immers slechts in een algemeen kader voor de gelijke behandeling in arbeid en beroep, dat de lidstaten, en in voorkomend geval hun lagere overheden, een beoordelingsmarge laat om rekening te houden met de specifieke eigen context, gezien hun diverse benaderingen wat betreft de plaats die zij binnen hun staat willen toekennen aan godsdienst of levensbeschouwelijke overtuigingen in de publieke sector. De beoordelingsmarge waarover de lidstaten, en in voorkomend geval de lagere overheden, aldus beschikken bij gebrek aan consensus op het niveau van de Unie moet echter gepaard gaan met toezicht door de nationale rechter en de Unierechter, waarbij er met name wordt nagegaan of de naargelang het geval op nationaal, regionaal of lokaal niveau genomen maatregelen in beginsel gerechtvaardigd en evenredig zijn (zie in die zin arrest van 15 juli 2021, *WABE en MH Müller Handel*, C-804/18 en C-341/19, EU:C:2021:594, punten 86 en 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak).'

arrêts du 14 mars 2017, *G 4S Secure Solutions*, C-157/15, EU:C:2017:203, point 34, ainsi que du 15 juillet 2021, *WABE et MH Müller Handel*, C-804/18 et C-341/19, EU:C:2021:594, point 59).

30. Conformément à l'article 2, paragraphe 2, sous b), i), de la directive 2000/78, une telle différence de traitement n'est toutefois pas constitutive d'une discrimination indirecte si elle est objectivement justifiée par un objectif légitime et si les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires (arrêt du 15 juillet 2021, *WABE et MH Müller Handel*, C-804/18 et C-341/19, EU:C:2021:594, point 60)'.

S'agissant de la condition relative à l'existence d'un objectif légitime, la Cour de justice prend acte de ce que la commune d'Ans soutient que son règlement vise à mettre en œuvre le principe de neutralité des services publics, 'lequel trouverait son fondement juridique dans les articles 10 et 11 de la Constitution belge, dans le principe d'impartialité et dans le principe de neutralité de l'État' (point 32), avant d'indiquer ce qui suit:

'33. À cet égard, chaque État membre, y compris, le cas échéant, ses entités *infra*-étatiques, dans le respect des compétences qui leur sont reconnues, doit se voir reconnaître une marge d'appréciation dans la conception de la neutralité du service public qu'il entend promouvoir sur le lieu de travail. Ainsi, la politique de 'neutralité exclusive' qu'une administration publique, en l'occurrence communale, entend imposer à ses travailleurs, en fonction du contexte propre qui est le sien et dans le cadre de ses compétences, en vue d'instaurer en son sein un environnement administratif totalement neutre peut être considérée comme étant objectivement justifiée par un objectif légitime, au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous b), i), de la directive 2000/78. De même, est susceptible de l'être le choix d'une autre administration publique, en fonction de son contexte propre et dans le cadre de ses compétences, en faveur d'une autre politique de neutralité, telle qu'une autorisation générale et indifférenciée du port de signes visibles de convictions, notamment, philosophiques ou religieuses, y compris dans les contacts avec les usagers, ou une interdiction du port de tels signes limitée aux situations impliquant de tels contacts.

34. En effet, la directive 2000/78 n'établit qu'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, qui laisse une marge d'appréciation aux États membres et, le cas échéant, à leurs entités *infra*-étatiques, leur permettant de tenir compte du contexte qui leur est propre, eu égard à la diversité de leurs approches quant à la place qu'ils entendent accorder, en leur sein, à la religion ou aux convictions philosophiques dans le secteur public. La marge d'appréciation ainsi reconnue aux États membres et, le cas échéant, à leurs entités *infra*-étatiques, en l'absence de consensus au niveau de l'Union, doit toutefois aller de pair avec un contrôle, incombant aux juridictions nationales et de l'Union, consistant notamment à vérifier si les mesures prises, selon le cas, au niveau national, régional ou local se justifient dans leur principe et si elles sont proportionnées (voir, en ce sens, arrêt du 15 juillet 2021, *WABE et MH Müller Handel*, C-804/18 et C-341/19, EU:C:2021:594, points 86 et 88 ainsi que jurisprudence citée)'.

Ook is het zaak, onderstreept het Hof van Justitie, dat het door de overheid vastgestelde doel inzake de 'exclusieve neutraliteit' daadwerkelijk op coherente en systematische wijze nagestreefd wordt en dat het verbod op het dragen van ieder zichtbaar teken van een, met name levensbeschouwelijke of religieuze, overtuiging beperkt is tot het strikt noodzakelijke.²⁵ In dat verband stelt het Hof:

'39. Vervolgens moet worden opgemerkt dat het legitieme doel om een volkomen neutrale overheidsomgeving te verzekeren door middel van een beleid van 'exclusieve neutraliteit' zoals het beleid dat is neergelegd in artikel 9 van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde arbeidsreglement, alleen doeltreffend kan worden nagestreefd indien bij contacten tussen werknemers en gebruikers van de openbare dienst of tussen werknemers onderling geen enkele zichtbare uiting van met name levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen is toegestaan; elk teken – zelfs een klein – ondermijnt de geschiktheid van de maatregel om het vermeende doel te bereiken en daarmee de coherentie van dat beleid (zie in die zin arrest van 15 juli 2021, *WABE en MH Müller Handel*, C-804/18 en C-341/19, EU:C:2021:594, punt 77). Een dergelijke regel is derhalve noodzakelijk.

40. Ten slotte moet de verwijzende rechter in het licht van alle kenmerken van de context waarin deze regel is vastgesteld, de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen, rekening houdend met ten eerste de betrokken grondrechten en beginselen, te weten *in casu* het door artikel 10 van het Handvest van de grondrechten gewaarborgde recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, dat het in artikel 21 van het Handvest neergelegde verbod van discriminatie op grond van godsdienst als uitvloeisel heeft, en ten tweede het neutraliteitsbeginsel, op grond waarvan de overheidsdienst in kwestie er met de betreffende regel, die beperkt is tot de werkplek, voor wil zorgen dat de gebruikers van zijn diensten en zijn personeelsleden zich bewegen in een overheidsomgeving zonder zichtbare uitingen van met name levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen.'

Wat de prejudiciële vraag betreft, besluit het Hof van Justitie vervolgens:

'41. Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/78 aldus moet worden uitgelegd 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.'

Dat arrest – dat herinnert aan het feit dat erkend wordt dat de lidstaten en, in voorkomend geval, hun lagere overheden,

²⁵ Voetnoot 20 van het geciteerde advies: Arrest *Gemeente Ans*, punt 37.

Il faut encore, souligne la Cour de justice, que l'objectif de 'neutralité exclusive' que s'est fixé l'autorité soit véritablement poursuivi de manière cohérente et systématique, et que l'interdiction de port de tout signe visible de convictions, notamment philosophiques et religieuses, se limite au strict nécessaire²⁵. À cet égard, la Cour précise:

'39. Il convient, ensuite, de relever que l'objectif légitime consistant à assurer, à travers une politique de 'neutralité exclusive' telle que celle établie par l'article 9 du règlement de travail en cause au principal, un environnement administratif totalement neutre ne saurait être efficacement poursuivi que si aucune manifestation visible de convictions, notamment, philosophiques ou religieuses, n'est admise lorsque les travailleurs sont en contact avec les usagers du service public ou sont en contact entre eux puisque le port de tout signe, même de petite taille, compromet l'aptitude de la mesure à atteindre l'objectif prétendument poursuivi et remet ainsi en cause la cohérence même de cette politique (voir, en ce sens, arrêt du 15 juillet 2021, *WABE et MH Müller Handel*, C-804/18 et C-341/19, EU:C:2021:594, point 77). Une telle règle est donc nécessaire.

40. Il appartiendra encore à la juridiction de renvoi de procéder, à la lumière de l'ensemble des éléments caractéristiques du contexte dans lequel cette règle a été adoptée, à une pondération des intérêts en présence en tenant compte, d'une part, des droits et des principes fondamentaux en cause, à savoir, en l'occurrence, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion garanti à l'article 10 de la charte des droits fondamentaux, lequel a pour corollaire l'interdiction de toute discrimination fondée sur la religion consacrée à l'article 21 de celle-ci, et, d'autre part, du principe de neutralité en application duquel l'administration publique concernée vise à garantir, par ladite règle limitée au lieu de travail, aux usagers de ses services et aux membres de son personnel un environnement administratif dépourvu de manifestations visibles de convictions, notamment, philosophiques ou religieuses'.

Et la Cour de justice de conclure, quant à la question préjudicielle posée:

'41. Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2000/78 doit être interprété en ce sens 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'.

Rappelant la marge d'appréciation reconnue aux États membres et, le cas échéant, à leurs entités *infra-étatiques*,

²⁵ Note de bas de page 20 de l'avis cité: Arrêt *Commune d'Ans*, point 37.

over een beoordelingsmarge beschikken – ligt in het verlengde van de beginselen die uiteengezet worden in de eerdere rechtspraak met betrekking tot de toelaatbaarheid van een verbod op zichtbare tekens van een geloofs- of levensovertuiging op het werk: om toelaatbaar te zijn moet het verbod dat van toepassing is op het personeel van een overheidsdienst gerechtvaardigd worden door een legitiem doel en noodzakelijk en evenredig zijn ten aanzien van dat doel, rekening houdend met de context van de dienst in kwestie.

3.1. Het is dan ook in het licht van de algemene opmerkingen 8 tot 25, die uiteengezet worden in advies 69.726/AV, dat de vraag beoordeeld dient te worden of het verbod dat bij het voorliggende wetsvoorstel wordt opgelegd, in overeenstemming is met de hogere rechtsnormen, meer bepaald wanneer dat verbod wordt opgelegd aan overheidsbeambten die functies uitoefenen 'waarbij de neutraliteit van de overheid [niet] in het geding kan zijn of waarbij er daarover [geen] verkeerde perceptie zou kunnen ontstaan'.²⁶

3.2. Uit die beginselen vloeit voort dat de steller van het voorstel moet kunnen verantwoorden waarom eenzelfde verbod opgelegd wordt aan alle personeelsleden, zonder dat daarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen de personeelsleden die bij het publiek het gevoel kunnen wekken dat zij hun functie niet op onpartijdige wijze uitoefenen en de personeelsleden die, door hun functie, dat gevoel niet wekken. Die verantwoording moet eveneens geboden kunnen worden voor de verschillende soorten diensten die binnen het toepassingsgebied vallen van het begrip 'federaal openbaar ambt' (zie algemene opmerking I)."

Gelet op het feit dat de rechtspraak ter zake sindsdien niet meer geëvolueerd is, wordt deze opmerking herhaald.

2. In de toelichting geven de indieners van het voorstel inzonderheid de volgende verantwoording, op basis van rechterlijke beslissingen en van beginselen die ze stuk voor stuk uiteenzetten:

"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, 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;

²⁶ Voetnoot 21 van het geciteerde advies: Advies 69.726/AV, opmerking 11.

cet arrêt s'inscrit dans la lignée des principes posés dans la jurisprudence antérieure quant à l'admissibilité d'une interdiction de signes visibles convictionnels sur le lieu du travail: pour être admissible, l'interdiction applicable au personnel d'une administration publique doit être justifiée par un objectif légitime et être nécessaire et proportionnée au regard de cet objectif, en tenant compte du contexte de l'administration concernée.

3.1. C'est, dès lors, à la lumière des principes énoncés dans les observations générales 8 à 25 de l'avis 69.726/AG qu'il y a lieu d'apprécier la conformité aux normes de droit supérieur de l'interdiction envisagée par la proposition de loi à l'examen, et plus précisément en tant qu'il s'agit d'imposer cette interdiction à des agents des pouvoirs publics qui exercent des fonctions qui ne sont pas 'susceptibles de mettre en cause la neutralité de l'autorité ou de donner lieu à une perception erronée à cet égard'²⁶.

3.2. Il découle de ces principes que l'auteur de la proposition doit pouvoir justifier pourquoi une interdiction identique est imposée à tous les membres du personnel, sans opérer de distinction entre les membres du personnel susceptibles de susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale et ceux qui, de par leur fonction, ne sont pas susceptibles de susciter ce sentiment. Cette justification doit également pouvoir être fournie pour les différents types de services entrant dans le champ d'application de la notion de 'services publics de l'État fédéral' (voir l'observation générale I)".

Compte tenu de ce que la jurisprudence en la matière n'a plus évolué depuis lors, cette observation est réitérée.

2. Dans les développements, les auteurs de la proposition avancent notamment la justification suivante, sur la base de décisions de justice et de principes qu'ils détaillent:

"En tout état de cause, l'exercice de la fonction publique doit être assuré dans le respect d'une stricte impartialité. Les services publics ont, en effet, un devoir de neutralité dans l'exercice des services qu'ils rendent aux usagers et dans leurs rapports avec ceux-ci. À aucun moment, l'administré ne doit être placé dans une position où ses droits ou obligations seraient conditionnés ou influencés par les affinités culturelles, philosophiques, politiques ou religieuses d'un fonctionnaire public. Il s'ensuit que toute personne qui participe à l'exercice de l'administration doit refléter cette neutralité dans son attitude, son comportement et ses vêtements.

Cette jurisprudence et ces principes s'appliquent à tout agent des services publics de 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?

²⁶ Note de bas de page 21 de l'avis cité: Avis 69.726/AG, observation 11.

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 blij 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.

(...)

Zoals hierboven aangegeven, belemmert dit soort van praktijken de emancipatie van het individu. Neutraliteit moet ook worden opgevat in de zin van blij 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 blij 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.

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.

[...]

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

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

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

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

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

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 openbaredienstopdrachten 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 openbaredienstopdracht, 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 openbaredienstopdracht 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?"

3. In de rechtspraak die samengevat is in advies 69.726/AV,²⁷ evenals in advies 77.609/4-77.669/4 en in het arrest *Gemeente Ans*, is al gesteld dat de bescherming van de neutraliteit van de openbare diensten een doel is op basis waarvan maatregelen zoals die welke in het voorliggende voorstel beoogd worden, verantwoord kunnen worden, op voorwaarde dat ze evenredig zijn. Voor zover het wetsvoorstel aldus beschouwd kan worden dat het ertoe strekt die neutraliteit te waarborgen, wordt daarmee een legitiem doel nagestreefd.

4. In advies 69.726/AV over een voorstel van ordonnantie waarvan de toelichting eenzelfde verantwoording bevatte als die welke bij het voorliggende voorstel gegeven wordt, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

"29. In zoverre de indieners van het voorstel zich in deze toelichting beroepen op de gelijkheid tussen overheidsambtenaren

²⁷ Advies 69.726/AV van 12 mei 2022 over een voorstel van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest "IVGNS ('Individuele Vrijheden Gewaarborgd door de Neutraliteit van de Staat') ertoe strekkende de neutraliteit en de onpartijdigheid van de ambtenaren van de openbare diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verzekeren en het dragen van opzichtige tekenen van geloofs- of levensovertuiging bij de uitoefening van hun functies te verbieden", *Parl.St. Br.Parl.* 2020-21, nr. A-380/2, 2-26.

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 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 régalière 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?"

3. Il a déjà été admis par la jurisprudence synthétisée dans l'avis 69.726/AG²⁷, de même que dans l'avis 77.609/4-77.669/4 ainsi que par l'arrêt *Commune d'Ans* que la préservation de la neutralité du service public est un objectif au nom duquel des mesures comme celles envisagées par la proposition à l'examen peuvent, à la condition qu'elles soient proportionnées, être justifiées. En tant que la proposition de loi peut être considérée comme se rattachant à la garantie de cette neutralité, elle poursuit un objectif légitime.

4. Saisie d'une proposition d'ordonnance dont les développements contenaient une justification identique à celle de la proposition à l'examen, la section de législation a indiqué, dans son avis 69.726/AG:

"29. Dans la mesure où les auteurs de la proposition invoquent dans ces développements l'égalité entre les agents

²⁷ Avis 69.726/AG donné le 12 mai 2022 sur une proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale "LIGNE ('Libertés Individuelles Garanties par la Neutralité de l'État') visant à assurer la neutralité et l'impartialité des agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions", *Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap.*, 2020-2021, n° A-380/2, pp. 2-26.

en tussen gebruikers van de openbare dienst, moet eraan worden herinnerd dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, die verantwoording eerder niet overtuigend vond omdat 'voor zover er relevante verschillen bestaan tussen categorieën van personeelsleden, de ongelijke behandeling van deze categorieën precies verantwoord kan zijn in het licht van het gelijkheidsbeginsel'.²⁸ *In casu* gaat het dan om het relevante verschil tussen overheidsbeambten die al dan niet functies uitoefenen 'waarbij de neutraliteit van de overheid in het geding kan zijn of waarbij er daarover een verkeerde perceptie zou kunnen ontstaan'.

Daarnaast beroepen de indieners van het voorstel zich, met verwijzing naar de adviespraktijk van de Raad van State, ook op het argument van de goede werking van de dienst en het argument dat verschillende reglementen voor verschillende personeelscategorieën kunnen leiden tot organisatorische moeilijkheden.

De afdeling Wetgeving is van oordeel, en verwijst daarbij naar punt 14 van het advies, dat de reden in verband met de organisatorische moeilijkheden zoals die uiteengezet wordt in de toelichting bij het voorstel, alleen opgaat en bijgevolg alleen aanvaard kan worden als verantwoording voor de algemene strekking van de voorgenomen beperking, indien naar behoren wordt aangetoond dat die argumenten feitelijk kloppen voor alle personeelsleden op wie de voorliggende tekst van toepassing zou worden – wat zijzelf niet kan na-gaan –, en onder voorbehoud van wat hierna wordt gezegd (punten 31 tot en met 35)."

Die opmerking wordt herhaald.

Er wordt ook op gewezen dat de afdeling Wetgeving, in navolging van het arrest *Gemeente Ans*, in advies 77.609/4-77.669/4 de strekking van de verwachte verantwoording gepreciseerd heeft als volgt:

"Wat de verantwoording van de maatregel betreft ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel zoals dat blijkt uit de hierboven uiteengezette Belgische en Europese rechtspraak, moet opgemerkt worden dat in het arrest *Gemeente Ans* gesteld wordt dat het 'beleid van exclusieve neutraliteit' dat er, voor een overheidsbestuur, op neerkomt een beperkende maatregel op te leggen in hoofde van alle werknemers ervan naargelang van de specifieke eigen context en binnen het kader van haar bevoegdheden met het oog op de totstandbrenging van een volkomen neutrale overheidsomgeving, beschouwd zou kunnen worden als nodig en evenredig. Hoe dan ook oordeelt het Hof van Justitie in datzelfde arrest dat 'een verschillend neutraliteitsbeleid waar een andere overheidsdienst naargelang van de specifieke eigen context en binnen het kader van zijn bevoegdheden voor zou kiezen, zoals een algemene en niet-gedifferentieerde toestemming om zichtbare tekens van

²⁸ Voetnoot 52 van het geciteerde advies: Advies nr. 48.144/4/AV, 13 juli 2010 over een voorstel van ordonnantie 'tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet'; advies nr. 48.146/4/AV, 13 juli 2010 over een voorstel van ordonnantie 'tot wijziging van artikel 27bis van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales in het Brussels Gewest tot verbod op het dragen van tekenen van overtuiging door de personeelsleden van de intercommunales in het Brussels Gewest'.

publics et entre les usagers du service public, il y a lieu de rappeler que, précédemment, le Conseil d'État, section de législation, n'avait pas trouvé cette justification convaincante pour le motif que 'pour autant qu'il existe des différences pertinentes entre des catégories d'agents, l'inégalité de traitement de ces catégories peut se justifier précisément à la lumière du principe d'égalité'²⁸. En l'espèce, il s'agit donc de la différence pertinente entre les agents des pouvoirs publics selon qu'ils exercent ou non des fonctions 'susceptibles de mettre en cause la neutralité de l'autorité ou de donner lieu à une perception erronée à cet égard'.

Par ailleurs, les auteurs de la proposition invoquent également, en se référant à la jurisprudence du Conseil d'État, l'argument du bon fonctionnement du service, ainsi que l'argument selon lequel une réglementation différente selon les catégories de personnel peut impliquer des difficultés d'organisation.

La section de législation, en se référant à cet égard au point 14 de l'avis, estime que ce n'est que dans la mesure où la réalité de cette justification est dûment attestée sur le plan des faits à l'égard de l'ensemble des agents auxquels le texte à l'examen est destiné à s'appliquer – ce dont elle ne peut s'assurer elle-même –, et sous réserve de ce qui sera dit ci-après (points 31 à 35), que le motif fondé sur les difficultés organisationnelles, tel qu'exposé dans les développements de la proposition, peut être considéré comme pertinent et par voie de conséquence admissible en vue de justifier la portée générale de la restriction envisagée".

Cette observation est réitérée.

Il est également souligné que, à la suite de l'arrêt *Commune d'Ans*, la section de législation, dans son avis 77.609/4-77.669/4, a précisé la portée de la justification attendue comme suit:

"S'agissant de la justification de la mesure au regard du principe de proportionnalité tel que dégagé par la jurisprudence belge et européenne exposée ci-avant, il doit être relevé que l'arrêt *Commune d'Ans* admet qu'une 'politique de neutralité exclusive' consistant, pour une autorité publique, à imposer une mesure de restriction à l'ensemble de ses travailleurs, en fonction du contexte propre qui est le sien et dans le cadre de ses compétences, en vue d'instaurer en son sein un environnement administratif totalement neutre, pourrait être considérée comme nécessaire et proportionnée. Cela étant, la Cour de justice juge dans le même arrêt qu'est également susceptible d'être légitime, 'le choix d'une autre administration publique, en fonction de son contexte propre et dans le cadre de ses compétences, en faveur d'une autre politique de neutralité, telle qu'une autorisation générale et indifférenciée du port de signes visibles de convictions, notamment, philosophiques

²⁸ Note de bas de page 52 de l'avis cité: Avis n° 48.144/4/AG, 13 juillet 2010, sur une proposition d'ordonnance 'modifiant la Nouvelle loi communale'; avis n° 48.146/4/AG, 13 juillet 2010, sur une proposition d'ordonnance 'modifiant l'article 27bis de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales en vue d'interdire le port de signes convictionnels par les membres du personnel des intercommunales en Région bruxelloise'.

met name levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen te dragen, ook in contacten met het publiek, of een verbod op het dragen van die tekens dat beperkt is tot situaties waarin er van dergelijke contacten sprake is' eveneens legitiem kan zijn. In tegenstelling tot wat volgt uit de toelichting bij het voorstel²⁹ maant de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie er niet toe aan zowel de frontoffice- als de backofficeambtenaren te beogen. Op basis van dat argument kan dus niet gerechtvaardigd worden dat het toepassingsgebied *ratione personae* van de maatregel inzake het verbod op zichtbare tekens van een geloofs- of levensovertuiging uitgebreid wordt zowel tot de frontofficeambtenaren, die in contact staan met de gebruikers van de dienst, als tot de backofficeambtenaren, voor wie dat niet het geval is.

Het staat dan ook aan de wetgever om in de verdere parlementaire voorbereiding de evenredigheid van de beoogde verbodsmaatregel, voor zover die toepasselijk gemaakt is op alle ambtenaren, omstandig te staven ten aanzien van de beginselen die voortvloeien uit de hierboven geanalyseerde rechtspraak. De wetgever moet er zich aldus van vergewissen, rekening houdend met de beoordelingsmarge waarover hij beschikt, dat de algemene verbodsmaatregel inzake het dragen van zichtbare tekens van een geloofs- of levensovertuiging geen onrechtstreekse discriminatie vormt in het nadeel van bepaalde categorieën van ambtenaren."

Die opmerking wordt eveneens herhaald.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

1. Artikel 2 van het voorstel verbiedt de ambtenaren van de openbare diensten van de Federale Staat om "tijdens de uitoefening van hun functie een zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging te dragen". In artikel 2, 3°, wordt het begrip "zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging" gedefinieerd als "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".

In de toelichting wordt de volgende verantwoording gegeven voor het gebruik van het adjectief "zichtbaar":

"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)."

²⁹ Voetnoot 24 van het geciteerde advies: Zie toelichting, p. 8.

ou religieuses, y compris dans les contacts avec les usagers, ou une interdiction du port de tels signes limitée aux situations impliquant de tels contacts'. Contrairement à ce que laissent entendre les développements de la proposition²⁹, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne n'impose pas de viser tant les agents en 'front office' qu'en 'back office'. Il ne peut donc être justifié, sur la base de cet argument, d'étendre le champ d'application *ratione personae* de la mesure d'interdiction de signes convictionnels visibles tant aux agents en 'front office' qui sont en contact avec les usagers du service qu'aux agents en 'back office' qui n'ont pas de contact avec ceux-ci.

Il appartient dès lors au législateur d'étayer de manière circonstanciée, dans la suite des travaux parlementaires, la proportionnalité de la mesure d'interdiction envisagée en tant que celle-ci est rendue applicable à l'ensemble des agents de l'État, à la lumière des principes qui découlent de la jurisprudence analysée ci-avant. Le législateur s'assurera ainsi, compte tenu de la marge d'appréciation dont il dispose, que la mesure d'interdiction générale du port de signes convictionnels visibles n'est pas constitutive d'une discrimination indirecte au détriment de certaines catégories d'agents".

Cette observation est également réitérée.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

1. L'article 2 de la proposition interdit aux agents des services publics de l'État fédéral "d'afficher tout signe convictionnel ostensible dans l'exercice de leur fonction". La notion de "signe convictionnel ostensible" est définie à l'article 2, 3°, comme "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".

Les développements justifient l'usage de l'adjectif "ostensible" comme suit:

"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)".

²⁹ Note de bas de page 24 de l'avis cité: Voir développements, p. 8.

Daaruit blijkt dat het de bedoeling is van de indieners van het voorstel dat het betrekking heeft op elk “zichtbaar” teken (“signe ‘visible’” in het Frans) teneinde elke overtuiging die uitgedragen wordt zonder onderscheid te behandelen.

Met die precisering lijkt tegemoetgekomen te worden aan de opmerkingen die de afdeling Wetgeving heeft gemaakt in verband met het gebruik van het adjectief “opzichtig” (“ostentatoire” in het Frans), met name wat betreft de rechtsonzekerheid die het gebruik van dat adjectief met zich meebrengt.

2. Wat de term “opzichtig” (“ostentatoire” in het Frans) betreft, heeft de afdeling Wetgeving in advies 69.726/AV reeds het volgende opgemerkt:

“32. In zoverre met de voorgestelde regeling wordt beoogd te vermijden dat door het dragen van een kledingstuk of accessoire dat een politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging of identiteit uitdrukt, de indruk wordt gewekt dat de neutraliteit van de overheidsdiensten niet langer wordt gewaarborgd, moet worden vastgesteld dat het in het voorstel gehanteerde criterium, namelijk of het al dan niet om een *opzichtig* teken gaat, niet pertinent is. Het volstaat immers dat het teken in kwestie zichtbaar is, ook al gaat het om een discreet teken, opdat in hoofde van de persoon die het ziet er vragen zouden kunnen rijzen bij de neutraliteit van de betrokken persoon.

33. Voorts zij eraan herinnerd (zie hiervoor, nr. 21) dat volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, gesteld dat die rechtspraak ook kan worden toegepast in de context van de arbeidsverhoudingen in de openbare sector, een verbod dat enkel geldt voor ‘grote opzichtige tekens’, niet toelaatbaar is in het licht van richtlijn 2000/78/EG.³⁰

34. Preciseren dat dat teken op ‘opzichtige’ wijze moet worden gedragen, lijkt bovendien in strijd te zijn met de rechtszekerheid, aangezien die uitdrukking voor verschillende interpretaties vatbaar is, en zelfs kan leiden tot een omzeiling van die uitdrukking zelf.³¹ Het heeft ook geen zin verder te verduidelijken, zoals geschiedt in artikel 2, 3°, van het voorstel, dat een opzichtig teken, een teken is dat ‘op een opvallende of indisciplinaire wijze [wordt gedragen], met of zonder de bedoeling te worden opgemerkt, maar ertoe leidt dat de overtuigingen die daarmee worden uitgedragen, duidelijk herkenbaar zijn’,

Il en résulte que l'intention des auteurs de la proposition est de viser tout signe “visible” de sorte à traiter de manière indifférenciée toute conviction qui est affichée.

Cette précision semble être de nature à répondre aux observations que la section de législation a pu formuler à propos de l'usage de l'adjectif “ostentatoire”, notamment au regard de l'atteinte à la sécurité juridique qu'il induit.

2. S'agissant du qualificatif “ostentatoire”, la section de législation a, dans son avis 69.726/AG, déjà exposé ce qui suit:

“32. Dans la mesure où le régime proposé vise à éviter que le port d'un vêtement ou d'un accessoire exprimant une conviction ou une identité politique, philosophique ou religieuse ne donne à penser que la neutralité des services publics n'est plus garantie, il y a lieu de constater que le critère utilisé dans la proposition, à savoir qu'il s'agisse ou non d'un signe *ostentatoire*, n'est pas pertinent. En effet, il suffit que le signe en question, aussi discret soit-il, soit visible, pour que la personne qui le voit puisse s'interroger sur la neutralité de la personne concernée.

33. Il convient par ailleurs de rappeler (ci-avant, n° 21) que, à la supposer transposable dans le contexte des relations d'emploi dans le secteur public, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne estime que l'interdiction qui ne frapperait que les ‘signes ostentatoires de grande taille’ n'est pas admissible au regard de la directive 2000/78/CE³⁰.

34. Il apparaît en outre contraire à la sécurité juridique de préciser que ce signe doit être porté de manière ‘ostentatoire’, dès lors que cette notion est susceptible de mener à de nombreuses interprétations, voire à un contournement de la notion même³¹. Il ne doit pas davantage être précisé, comme le fait l'article 2, 3°, de la proposition, que ce signe porté de manière ostentatoire est celui porté ‘de manière excessive ou indiscrète, avec ou sans intention d'être remarqué, mais conduisant à se faire manifestement reconnaître par les convictions qu'il expose’, ces précisions ouvrant au contraire la porte à des

³⁰ Voetnoot 54 van het geciteerde advies: Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wijst in het arrest *Eweida* weliswaar op het discreet karakter van een religieus teken (een halsketting met een kruis) om te oordelen dat het verbod ervan niet evenredig was (EHRM 15 januari 2013, *Eweida e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, § 94), maar in dat geval was het verbod niet ingegeven door het neutraliteitsbeginsel, maar door de wens “to communicate a certain image of the company and to promote recognition of its brand and staff” (*ibidem*, § 94), en waren andere religieuze tekens toegelaten omdat ze niet in strijd werden geacht met het imago van de onderneming.

³¹ Voetnoot 55 van het geciteerde advies: Zie de voorbeelden van *de facto* omzeiling van de verwijzing naar het “opzichtige” in het Franse bestuursrecht, gegeven door Mathilde PHILIP-GAY, “L'ostentatoire dans l'application du principe de laïcité”, in “Grand angle: Laïcité”, Dalloz, Paris, 2019, 147 tot 167.

³⁰ Note de bas de page 54 de l'avis cité: Certes, dans l'arrêt *Eweida*, la Cour européenne des droits de l'homme a relevé le caractère discret d'un signe religieux (une chaîne dotée d'une croix) pour juger que son interdiction n'était pas proportionnée (CEDH, 15 janvier 2013, *Eweida e.a. c. Royaume-Uni*, § 94), mais dans ce cas, l'interdiction n'avait pas été dictée par le principe de neutralité, mais par la volonté de “véhiculer une certaine image de l'employeur et mieux distinguer sa marque et son personnel” (*ibidem*, § 94), et d'autres signes religieux avaient été autorisés car ils n'avaient pas été jugés contraires à l'image de l'entreprise.

³¹ Note de bas de page 55 de l'avis cité: Voir les exemples de contournement *de facto* de la référence à l'ostentatoire en droit administratif français, donnés par Mathilde Philip-Gay, “L'ostentatoire dans l'application du principe de laïcité”, in “Grand angle: Laïcité”, Dalloz, Paris, 2019, pp. 147 à 167.

waarbij die preciseringen net de deur openzetten voor uiteenlopende interpretaties van wat die begrippen 'opvallend', 'indiscreet' en 'duidelijk' inhouden.

35. Er moet besloten worden dat de voorgestelde regeling het dragen van zichtbare, in plaats van opzichtige, tekens van geloofs- of levensovertuiging moet beogen. In het licht hiervan moet de definitie in artikel 2, 3°, van het voorstel worden herzien."

3. De term "ostensible" die in de Franse tekst van het voorliggende voorstel gebruikt wordt, betekent evenwel niet exact hetzelfde als de term "visible" en leidt in feite tot problemen die vergelijkbaar zijn met die welke rijzen bij het gebruik van de term "ostentatoire".

Vooreerst dient erop gewezen te worden dat de term "visible" "[q]ui est perceptible par la vue"³² of "qui peut être vu"³³ betekent. Het adjectief "ostensible" betekent dan weer "[q]ui est fait sans se cacher ou avec l'intention d'être remarqué"³⁴ of nog "[q]ue l'on ne cache pas, qui est fait avec l'intention d'être vu".³⁵

Gelet op het feit dat het adjectief "ostensible", in tegenstelling tot het adjectief "visible", een element van opzet bevat, lijkt het dus haaks te staan op de in het dispositief vermelde definitie, aangezien daarin verwezen wordt naar het teken dat "met of zonder de bedoeling de aandacht te trekken" gedragen wordt, én op de bedoeling van de indieners van het voorstel, die, zoals in de toelichting weergegeven wordt, erin bestaat te verwijzen naar elk zichtbaar teken.

Gelet op dat element van opzet dat het adjectief "ostensible" bevat, geldt het risico van uiteenlopende interpretaties, of zelfs van een omzeilen van dat begrip zelf, waarop de afdeling Wetgeving met betrekking tot de term "ostentatoire"

interprétations divergentes sur ce que recouvre ces notions de 'excessive', 'indiscreète', 'manifestement'.

35. En conclusion, le régime proposé doit viser le port de signes convictionnels visibles plutôt qu'ostentatoires. La définition figurant à l'article 2, 3°, de la proposition doit être revue en conséquence".

3. Le terme "ostensible", utilisé dans la version française de la proposition à l'examen, n'est cependant pas l'exact synonyme du terme "visible" et entraîne en réalité des difficultés similaires à l'usage du terme "ostentatoire".

Il convient d'abord de préciser que le terme "visible" désigne ce "[q]ui est perceptible par la vue"³² ou "qui peut être vu"³³. L'adjectif "ostensible" désigne quant à lui ce "[q]ui est fait sans se cacher ou avec l'intention d'être remarqué"³⁴ ou encore "[q]ue l'on ne cache pas, qui est fait avec l'intention d'être vu"³⁵.

L'adjectif "ostensible", compte tenu de l'élément d'intentionnalité qu'il comporte, à la différence de l'adjectif "visible", paraît donc en contradiction tant avec la définition reprise au dispositif en ce qu'elle vise le signe affiché "avec ou sans intention d'être remarqué", qu'avec la volonté des auteurs de la proposition, telle qu'elle est exprimée dans les développements, de viser tout signe visible.

En outre, compte tenu de cet élément d'intentionnalité attaché à l'adjectif "ostensible", le risque d'interprétations divergentes, voire de contournement de la notion même, qui avait été relevé par la section de législation dans son avis

³² Larousse, beschikbaar op <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/visible/82192>.

³³ Le Robert, beschikbaar op <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/visible>.

³⁴ Le Robert, beschikbaar op <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/ostensible>.

³⁵ Larousse, beschikbaar op <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/ostensible/56738>.

³² Larousse, disponible sur <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/visible/82192>.

³³ Le Robert, disponible sur <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/visible>.

³⁴ Le Robert, disponible sur <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/ostensible>.

³⁵ Larousse, disponible sur <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/ostensible/56738>.

in advies 69.726/AV gewezen had, bovendien ook voor de term “ostensible”.³⁶

4. Om dezelfde redenen hoort, in tegenstelling tot wat in artikel 2, 3°, van het voorstel geschiedt, niet nader bepaald te worden dat dit “zichtbaar” teken van een geloofs- of levensovertuiging gedragen wordt met of zonder de bedoeling de aandacht te trekken “maar wel op dusdanige wijze dat de uitgedragen overtuiging onmiskenbaar duidelijk wordt”. Een dergelijke precisering zet de deur open voor uiteenlopende interpretaties van wat de door het voegwoord “maar” aangebrachte nuance en het begrip “onmiskenbaar” precies inhouden.³⁷

5. De conclusie is dat er in de Franse tekst van de voorgestelde regeling sprake moet zijn van het dragen van “signes convictionnels visibles” (in plaats van “ostensibles”) en dat de definitie die in artikel 2, 3°, van het voorstel gegeven wordt, in beide taalversies herzien moet worden.

Artikel 3

Volgens de derde zin onthouden de ambtenaren van de openbare diensten van de Federale Staat zich in hun houding, gedrag of kleding van het uiten van vooroordelen of stereotypen.

In advies 69.726/AV heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“36. Luidens artikel 3, derde zin, van het voorstel onthouden de ambtenaren van de overheidsdiensten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zich in hun houding, gedrag of kleding van het uiten van vooroordelen of stereotypen.

De begrippen ‘vooroordelen’ en ‘stereotypen’ hebben echter een draagwijdte die tot rechtsonzekerheid aanleiding kan geven. Het zal immers niet altijd vanzelfsprekend zijn

³⁶ In advies 69.726/AV verwees de afdeling Wetgeving in voetnoot 55 naar de voorbeelden van *de facto* omzeiling van de verwijzing naar het opzichtige in het Franse bestuursrecht, gegeven door Mathilde PHILIP-GAY, “L’ostentatoire dans l’application du principe de laïcité”, *Grand angle: Laïcité*, Dalloz, 2019, 147 tot 167. Op de pagina’s 148 en 149 van het geciteerde werk merkt dezelfde auteur op dat in Frankrijk, zowel bij het grote publiek als in de rechtsleer en de rechtspraak, de term “ostensible” gelijkgesteld wordt met de term “ostentatoire”. Ze wijst erop dat “[c]ette assimilation a pour effet que le glissement sémantique évoqué plus haut affecte dorénavant autant l’ostentatoire que l’ostensible. La référence à l’un ou à l’autre de ces termes conduit désormais à rechercher l’intention de la personne qui se voit reprocher une tenue ou un signe ostentatoire (avait-elle l’intention d’être remarquée par les autres?), mais aussi à interpréter la perception de cette tenue ou de ce signe par le corps social (cette intention était-elle outrancière?). L’exercice devient particulièrement difficile et aléatoire, tant il révèle les difficultés d’appréhension de la manifestation publique des croyances et des identités, et le seuil de tolérance envers les signes et emblèmes religieux. Il présente le risque d’établir une distinction entre les confessions et les convictions, selon leur ancienneté et leur degré de généralisation dans la population, alors même qu’elles sont proscrites par l’article 1^{er} de la Constitution.”

³⁷ Zie in die zin advies 69.726/AV.

69.726/AG s’agissant du terme “ostentatoire”, vaut aussi pour le terme “ostensible”.³⁶

4. Pour les mêmes raisons, il ne doit pas être précisé, comme le fait l’article 2, 3°, de la proposition, que ce signe convictionnel “ostensible” est affiché avec ou sans intention d’être remarqué “mais conduisant à se faire manifestement reconnaître par les convictions qu’il expose”. Une telle précision ouvre la porte à des interprétations divergentes sur ce que recouvrent exactement la nuance introduite par la conjonction “mais” ainsi que la notion “manifestement”.³⁷

5. En conclusion, le régime proposé doit, dans la version française, viser le port de signes convictionnels “visibles” plutôt qu’“ostensibles”, et la définition figurant à l’article 2, 3°, de la proposition sera revue dans les deux versions linguistiques.

Article 3

Selon la troisième phrase, les agents des services publics de l’État fédéral s’abstiennent, dans leur attitude, comportement ou vêtement, de manifester des préjugés ou des stéréotypes.

Dans son avis 69.726/AG, la section de législation a relevé:

“36. Selon l’article 3, troisième phrase, de la proposition, les agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale s’abstiennent, dans leur attitude, comportement ou vêtement, de manifester des préjugés ou des stéréotypes.

Les notions de ‘préjugés’ et de ‘stéréotypes’ ont toutefois une portée pouvant être source d’insécurité juridique. En effet, il ne sera pas toujours évident de déterminer si une certaine

³⁶ Dans son avis 69.726/AG, la section de législation renvoyait, en note de bas de page 55 aux exemples de contournement *de facto* de la référence à l’ostentatoire en droit administratif français, donnés par Mathilde PHILIP-GAY, “L’ostentatoire dans l’application du principe de laïcité”, in *Grand angle: Laïcité*, Dalloz, Paris, 2019, pp. 147 à 167.

La même auteure relève, en pages 148 et 149 de l’ouvrage cité, qu’il existe en France une assimilation entre les termes “ostensible” et “ostentatoire” tant dans le débat public que dans la doctrine et la jurisprudence. Elle souligne que “[c]ette assimilation a pour effet que le glissement sémantique évoqué plus haut affecte dorénavant autant l’ostentatoire que l’ostensible. La référence à l’un ou à l’autre de ces termes conduit désormais à rechercher l’intention de la personne qui se voit reprocher une tenue ou un signe ostentatoire (avait-elle l’intention d’être remarquée par les autres?), mais aussi à interpréter la perception de cette tenue ou de ce signe par le corps social (cette intention était-elle outrancière?). L’exercice devient particulièrement difficile et aléatoire, tant il révèle les difficultés d’appréhension de la manifestation publique des croyances et des identités, et le seuil de tolérance envers les signes et emblèmes religieux. Il présente le risque d’établir une distinction entre les confessions et les convictions, selon leur ancienneté et leur degré de généralisation dans la population, alors même qu’elles sont proscrites par l’article 1^{er} de la Constitution”. Voir en ce sens l’avis 69.726/AG.

om te bepalen of een bepaalde houding, gedrag of kleding de uiting is van een vooroordeel of een stereotype. In de toelichting bij het voorstel wordt ook geen uitleg gegeven over wat met dit vereiste wordt bedoeld, maar wordt enkel verwezen naar artikel 3.5 van de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen,³⁸ dat een gelijkaardige zinsnede bevat. Bijgevolg zou de draagwijdte van die bepaling moeten worden verduidelijkt.

Bovendien lijkt het beter bij het opzet van het voor advies voorgelegde voorstel aan te sluiten wanneer zou worden bepaald dat ambtenaren in hun houding, gedrag of kleding geen politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging of identiteit mogen uitdrukken. Op die manier wordt het verbod het (verbale en non-verbale) verlengstuk van het verbod om opzichtige (lees: zichtbare) tekenen van geloofs- of levensovertuiging te dragen.”

Aangezien de toelichting bij het voorliggende voorstel niet voor meer duidelijkheid over die begrippen zorgt, wordt deze opmerking herhaald.

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

Amendement nr. 2

Artikel 3

1. In de Franse tekst van het voorgestelde derde lid wordt de uitdrukking “signe convictionnel visible” gebruikt, terwijl in artikel 2, 3°, van het voorstel een definitie gegeven wordt van het begrip “signe convictionnel ostensible”.

Gelet op de terminologie waaraan de indiener van het amendement de voorkeur geeft in de voorliggende bepaling en gelet op de opmerking over het begrip “signe convictionnel ostensible”, dient de indiener van het amendement ook de definitie in artikel 2, 3°, van het voorstel aan te passen.

2. Het voorgestelde vierde lid moet aldus aangevuld worden dat daarin vermeld wordt dat het van toepassing is op de in het derde lid bedoelde ambtenaren.

De griffier,

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

De voorzitter,

Bernard BLERO

attitude, un certain comportement ou vêtement est l'expression d'un préjugé ou d'un stéréotype. Les développements de la proposition ne donnent pas non plus d'explications quant à la portée de cette exigence, mais se bornent à renvoyer à l'article 3.5 du Code de déontologie des mandataires publics³⁸, qui contient un membre de phrase similaire. La portée de cette disposition sera par conséquent précisée.

En outre, il semble plus conforme à l'objectif de la proposition soumise pour avis de prévoir que les agents, dans leur attitude, comportement ou vêtement, ne peuvent pas exprimer de conviction ou d'identité politique, philosophique ou religieuse. De cette manière, l'interdiction s'inscrit dans le prolongement (verbal et non verbal) de l'interdiction de porter des signes convictionnels ostentatoires (lire: visibles)”.

Dans la mesure où les développements de la proposition à l'examen n'apportent pas plus de précision sur ces notions, cette observation est réitérée.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement n° 2

Article 3

1. La version française de l'alinéa 3 proposé fait usage de l'expression “signe convictionnel visible” alors que c'est la notion de “signe convictionnel ostensible” qui est définie par l'article 2, 3°, de la proposition.

Compte tenu de la terminologie privilégiée par l'auteur de l'amendement dans la disposition examinée et de l'observation formulée à propos de la notion de “signe convictionnel ostensible”, il y a lieu pour l'auteur de l'amendement d'également adapter la définition figurant à l'article 2, 3°, de la proposition.

2. L'alinéa 4 proposé sera complété afin de préciser qu'il s'applique aux agents visés à l'alinéa 3.

Le greffier,

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Le président,

Bernard BLERO

³⁸ Voetnoot 56 van het geciteerde advies: Als bijlage gevoegd bij de wet van 6 januari 2014 'houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie en houdende de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen'.

³⁸ Note de bas de page 56 de l'avis cité: Annexé à la loi du 6 janvier 2014 'portant création d'une Commission fédérale de déontologie et contenant le Code de déontologie des mandataires publics'.