

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

30 janvier 2023

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**

(déposée par M. François De Smet et
Mme Sophie Rohonyi)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

30 januari 2023

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**

(ingediend door de heer François De Smet en
mevrouw Sophie Rohonyi)

RÉSUMÉ

Les auteurs de la présente proposition de loi proposent que les agents de la fonction publique fédérale :

- dans l'exercice de leurs fonctions, traitent les usagers de leurs services avec bienveillance;*
- dans la manière dont ils répondent aux demandes des usagers ou dont ils traitent les dossiers, respectent strictement les principes de neutralité, d'égalité de traitement et de respect des lois, règlements et directives;*
- lorsqu'ils sont dans le cadre de leurs fonctions, évitent toute parole, toute attitude, toute présentation qui pourraient être de nature à ébranler la confiance du public en leur totale neutralité, en leur compétence ou en leur dignité, et s'abstiennent d'afficher tout signe convictionnel visible dans l'exercice de leurs fonctions.*

SAMENVATTING

De indieners van dit wetsvoorstel beogen te bewerkstelligen dat de personeelsleden van het federaal openbaar ambt:

- bij de uitoefening van hun ambt alle gebruikers van de openbare diensten welwillend bejegenen;*
- de vragen van de gebruikers beantwoorden en de dossiers behandelen op een wijze die nauwgezet acht slaat op de beginselen van neutraliteit, van gelijke behandeling en van handhaving van wetten, reglementen en richtlijnen;*
- bij de uitoefening van hun ambt afzien van elk woord, elke houding of elk voorkomen die van dien aard zouden kunnen zijn dat ze het vertrouwen van het publiek in hun volstrekte neutraliteit, in hun bekwaamheid of in hun waardigheid aantasten, en geen enkel zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging dragen.*

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

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les fondateurs du libéralisme ont prôné la stricte séparation entre le domaine privé des croyances et celui du gouvernement ou de l'autorité publique¹. Il en résulte qu'aucune autorité politique n'a compétence pour régler les convictions intimes des citoyens.

La Constitution belge, garantissant la liberté d'opinion, la liberté de manifester ses opinions et la liberté des cultes, a jeté les fondements d'une société pluraliste et, par voie de conséquence, de la neutralité de l'État.

Dans un de ses avis, la section de législation du Conseil d'État a énoncé: "...la neutralité des pouvoirs publics est un principe constitutionnel qui, s'il n'est pas inscrit comme tel dans la Constitution même, est cependant intimement lié à l'interdiction de discrimination en général et au principe d'égalité des usagers du service public en particulier"².

Depuis quelques décennies, la simple indifférence de l'État ne suffit plus à éviter des dérives.

En effet, après des décennies d'un mouvement de sécularisation qui a accompagné la modernité, on doit constater un peu partout dans le monde, et donc aussi dans notre société, un retour de l'emprise des religions, comme l'avait prédit André Malraux ("le XXI^e siècle sera religieux ou ne sera pas").

Par emprise, on entend la référence prioritaire aux préceptes religieux pour certains citoyens par rapport aux normes civiles. Nos sociétés européennes sont concernées par des tentatives d'appropriation à tendance "théocratique" inspirées du fondamentalisme et intégrisme religieux, étant susceptibles de mettre en danger nos régimes démocratiques établis sur la base parlementaire.

Toutefois, le simple principe de neutralité ne suffit plus pour autoriser les pouvoirs publics à prendre des mesures – même législatives – face à certaines situations problématiques telles que le port des signes convictionnels.

À cet égard, le Conseil de l'Europe a, en effet, autorisé certains États à prendre ce genre d'initiatives au motif

¹ John Locke, *Lettre sur la tolérance*, 1686.

² Avis SLCE n° 44521/AG du 20 mai 2008.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Volgens de grondleggers van het liberalisme behoren overtuigingen tot de strikte privésfeer en staan ze helemaal los van regering en openbaar gezag.¹ Geen enkele politieke overheid is met andere woorden bevoegd de innerlijke overtuiging van de burgers aan regels te onderwerpen.

Door de vrijheid van mening, van meningsuiting en van erediens te verankeren heeft de Belgische Grondwet de grondslagen gelegd voor een pluralistische samenleving en bijgevolg voor de neutraliteit van de Staat.

In een van haar adviezen stelt de afdeling wetgeving van de Raad van State: "De neutraliteit van de overheid is (...) een constitutioneel beginsel dat weliswaar niet als zodanig in de Grondwet zelf is opgenomen doch dat ten nauwste samenhangt met het discriminatieverbod in het algemeen en het beginsel van benuttingsgelijkheid van de openbare dienst in het bijzonder."²

Sinds enkele decennia volstaat de loutere afzijdigheid van de Staat niet langer om uitwassen te voorkomen.

Nadat de moderniteit decennialang gepaard is gegaan met een secularisatiegolf, blijken samenlevingen vandaag zowat overal ter wereld en dus ook bij ons opnieuw in de "greep" te komen van godsdiensten. André Malraux had het voorspeld: "*le XXI^e siècle sera religieux ou ne sera pas*".

Tekenend voor die "greep" is volgens de indieners de situatie waarbij burgers religieuze voorschriften boven burgerlijke normen plaatsen. De Europese samenlevingen krijgen te maken met op religieus fundamentalisme en integrisme geënte toe-eigeningspogingen met een "theocratische" inslag die onze op parlementaire leest geschoeide democratische stelsels aan het wankelen kunnen brengen.

Het neutraliteitsbeginsel alleen volstaat niet langer om een overheid te machtigen tot maatregelen – ook niet via wetgeving – om een antwoord te bieden op bepaalde heikele kwesties, zoals het dragen van tekens van een geloofs- of levensovertuiging.

In dat verband heeft de Raad van Europa bepaalde landen toegestaan daarop in te grijpen, op grond van

¹ John Locke, *Epistola de tolerantia*, 1686.

² Raad van State, afdeling wetgeving, advies nr. 44521/AG van 20 mei 2008.

que le principe de laïcité de l'État était consacré par leur Charte fondamentale.

Les données sociales ayant évolué, il apparaît que l'État doit aller un pas plus loin et jouer un rôle plus actif pour assurer la cohabitation en garantissant le respect de valeurs fondamentales: le droit à la différence, principe fondateur de l'État démocratique, doit en effet se concilier avec d'autres principes fondateurs du même État comme l'égalité hommes-femmes, la liberté d'exercer un certain nombre de choix de vie, le droit de ne pas avoir de religion ou d'en changer, etc.

Il est opportun d'imaginer une forme de hiérarchisation entre:

— d'une part un socle de principes non négociables que toutes les opinions convictionnelles s'accordent à respecter. À cet égard, l'État laïque est celui qui se sent autorisé à faire respecter le socle de manière active s'il le faut. Ces valeurs ne sont pas liées à une culture particulière; et

— d'autre part, la diversité de ces opinions elles-mêmes, qui constituent le champ du pluralisme: elles ouvrent la voie à un débat démocratique visant à dégager un consensus propre à chaque ensemble politique (État ou UE, par exemple). La légitimité de cet ensemble politique sera d'autant plus élevée que toutes les composantes sociales, politiques et culturelles auront été associées dans un processus permanent de débat argumenté. La notion d'argumentation est importante du fait qu'elle suppose une justification raisonnable en lieu et place du recours à des dogmes ou des croyances.

Cela revient donc à déterminer quels sont ces principes qui constituent le socle prioritaire. À cet égard, plusieurs réponses ont été données: positiviste (la loi est bonne du seul fait qu'elle a recueilli une majorité); cléricale (la loi est bonne parce qu'elle répond au prescrit de la religion); la troisième réponse proposée jusqu'à présent est la référence aux principes défendables en raison devant un auditoire mondial dans l'état actuel de notre société.

L'humanité a, au fil des années, élaboré un corps de principes considérés comme universels. Ils ne sont pas définitifs et continuent à évoluer, à s'enrichir et à s'approfondir. Leur expression concrète se retrouve aujourd'hui dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les conventions internationales protectrices des droits de l'homme adoptées sous l'égide de l'ONU.

het feit dat het beginsel van laïciteit van de Staat in hun grondwet is verankerd.

Tegenover een gewijzigde maatschappelijke achtergrond moet de Staat nu kennelijk een stap verder gaan en een actievere rol spelen om het "samen leven" te waarborgen en tegelijkertijd acht te doen slaan op de fundamentele waarden: het recht op verschil – een van de hoekstenen van de democratische Staat – moet immers bestaanbaar zijn met andere grondbeginselen van diezelfde Staat, zoals de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, de vrijheid een aantal levenskeuzes te maken, het recht geen godsdienst aan te hangen of van godsdienst te veranderen enzovoort.

Het is raadzaam een zekere rangorde te creëren tussen:

— aan de ene kant, een sokkel van niet voor onderhandeling vatbare beginselen waarvan de inachtneming wordt toegezegd door alle geloofs- of levensovertuigingen. In dat opzicht voelt een op laïciteit stoelende Staat zich gemachtigd die sokkel zo nodig actief te verdedigen. De waarden ervan staan volledig los van deze of gene cultuur;

— aan de andere kant, de vele uiteenlopende geloofs- en levensovertuigingen zelf, die samen het pluralisme vorm geven: zij effenen het pad voor een democratisch debat dat dient uit te monden in een specifieke consensus voor elke politieke entiteit (de Staat, de EU enzovoort). Die politieke entiteit zal aan legitimiteit winnen als alle maatschappelijke, politieke en culturele componenten worden betrokken bij een permanent proces van onderbouwd debat. Die "argumentatie" is belangrijk want ze veronderstelt op rede gebaseerde onderbouwingen in plaats van opgeworpen dogma's of overtuigingen.

Kortom, het is zaak de beginselen te bepalen die de basissokkel vormen. Daarop zijn al meerdere antwoorden gegeven, met een insteek die ofwel positivistisch is (de wet deugt alleen al omdat zij bij meerderheid is aangenomen), ofwel klerikaal is (de wet deugt omdat zij strookt met de religieuze voorschriften), ofwel, ten derde inmiddels, verwijst naar de beginselen die in de huidige staat van onze samenleving met rede kunnen worden verdedigd tegenover een wereldwijd publiek.

De mensheid heeft in de loop der jaren een set beginselen uitgewerkt die als universeel worden beschouwd. Zij zijn niet definitief, maar integendeel vatbaar voor verandering, verrijking en uitdieping. Vandaag krijgen zij gestalte in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en in de internationale mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties.

L'État, en premier lieu, doit être le garant de l'impartialité. Il doit, dès lors, respecter la plus grande neutralité dans son organisation et la plus grande impartialité dans ses décisions et ses relations aux citoyens, sans se soumettre aux règles d'une religion ou d'une autre. C'est cela que DÉFI nomme la laïcité politique, ou laïcité de l'État.

La présente proposition de loi se fonde sur le principe de la laïcité politique qui constitue la garantie de l'indépendance de l'État parce que l'État ne fonde pas son autorité ni sur la religion ni sur un système de pensée. À chaque fois que l'État privilégie une idéologie ou une religion unique au détriment du pluralisme des convictions, la démocratie est menacée. La laïcité politique est la condition de l'État protecteur des libertés.

Cette laïcité est à distinguer de la laïcité philosophique, à savoir l'élaboration personnelle d'une conception de vie qui se fonde sur l'expérience humaine, à l'exclusion de toute référence confessionnelle, dogmatique ou surnaturelle, et qui implique l'adhésion, d'une part, aux valeurs du libre examen et de l'émancipation à l'égard de toute forme de conditionnement et, d'autre part, aux impératifs de citoyenneté et de justice, laquelle se concrétise par l'assistance morale en prison, en institutions publiques de protection de la jeunesse (IPPJ) et à l'hôpital.

La laïcité de l'État garantit à chaque citoyen les conditions de son autonomie, la liberté d'opérer ses choix de vie en conformité avec ses convictions les plus personnelles. En conséquence, pour les questions éthiques, les lois progressistes doivent garantir cette liberté de choix. Cette protection de la loi est fondamentale pour celle ou celui qui en bénéficie. La loi n'impose donc à personne un comportement face à la vie ou à la mort, mais elle rend effective la liberté de conscience.

La laïcité politique impose la séparation des Églises et de l'État et proclame la primauté de la loi civile sur la loi religieuse. La laïcité politique, seule, protège toutes les convictions religieuses, politiques ou philosophiques en faisant en sorte qu'aucune d'elle ne s'impose aux autres. Elle dresse le cadre d'une neutralité qui garantit l'égal traitement de toutes et tous.

Enfin, la laïcité de l'État, c'est refuser la loi du plus fort. Il ne peut y avoir de liberté réelle sans devoir de responsabilité à l'égard de la société. Ainsi, exercer sa

De Staat moet in de eerste plaats garant staan voor onpartijdigheid. Hij moet derhalve op het vlak van zijn inrichting blijk geven van de grootst mogelijke neutraliteit en in zijn besluitvorming en betrekkingen met de burgers de grootst mogelijke onpartijdigheid aan de dag leggen, zonder zich te onderwerpen aan de regels van welke godsdienst ook. Die omschrijving is wat DÉFI "politieke laïciteit" of "laïciteit van de Staat" noemt.

Dit wetsvoorstel stoelt op het beginsel van politieke laïciteit, dat voor de onafhankelijkheid van de Staat borg staat aangezien die laatste zijn gezag op godsdienst noch gedachtegoed stoelt. Telkens als de Staat die ene ideologie of godsdienst bevoordeelt ten koste van het pluralisme aan geloofs- en levensovertuigingen, loopt de democratie gevaar; zonder politieke laïciteit geen Staat die de vrijheden beschermt.

Die politieke laïciteit moet worden onderscheiden van de levensbeschouwelijke laïciteit, namelijk het uitbouwen van een eigen levensbeschouwing die is gestoeld op de menselijke ervaring, zonder enig confessioneel, dogmatisch of bovennatuurlijk referentiekader, en die inherent gepaard gaat met het aanhangen van, aan de ene kant, de waarden van vrij onderzoek en van ontvoogding jegens elke vorm van conditionering en, aan de andere kant, de inherente vereisten van burgerzin en van rechtvaardigheid, wat gestalte krijgt in de geboden morele bijstand in de gevangenissen, in de openbare jeugdbeschermingsinstellingen en in de ziekenhuizen.

De laïciteit van de Staat garandeert dat elke burger zijn of haar autonomie kan invullen en de vrijheid heeft levenskeuzes te maken die met de diepste eigen overtuigingen sporen. Die keuzevrijheid moet door progressieve wetgeving worden gewaarborgd als het om ethische vraagstukken gaat. Een dergelijke wettelijke bescherming is essentieel voor wie er gebruik van maakt. De wet bepaalt dus geenszins hoe iemand tegenover leven of dood moet staan, maar is er wel op gericht de uitoefening van de gewetensvrijheid daadwerkelijk mogelijk te maken.

Politieke laïciteit legt de scheiding tussen Kerk en Staat op en verkondigt het primaat van de civiele wet op de religieuze wet. Alleen politieke laïciteit beschermt alle religieuze, politieke of levensbeschouwelijke overtuigingen door ervoor te zorgen dat geen enkele ervan zich aan een andere kan opdringen. Zij schept het kader voor een neutraliteit die eenieders gelijke behandeling garandeert.

Tot slot werpt de laïciteit van de Staat een dam op tegen de wet van de sterkste. Echte vrijheid kan niet bestaan zonder een verantwoordelijkheidsplicht ten

liberté au détriment de celle des autres n'est, en définitive, que la négation de la liberté.

Les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité qui découlent de la laïcité de l'État fondent la citoyenneté, c'est-à-dire la capacité de chaque femme, de chaque homme, à être décideur non seulement de son destin personnel, mais aussi du destin collectif.

C'est en cela que cette laïcité politique est, pour nous, la clef du vivre-ensemble et de la citoyenneté: elle offre les racines de l'égalité de traitement, d'une approche universaliste de la lutte contre le racisme et les discriminations, en ce compris vis-à-vis des femmes, dont les droits doivent faire l'objet d'une attention spécifique.

L'inscription de la laïcité politique dans la Constitution, d'ailleurs proposée par la proposition de révision de l'article 7bis de la Constitution en vue d'y consacrer la laïcité de l'État (DOC 55 1629/001) déposée par les auteurs de la présente proposition se justifie pour trois raisons principales:

1° l'insuffisance du principe de neutralité (voir ci-avant);

2° la nécessité d'un fondement constitutionnel pour certaines initiatives législatives. Le principe de laïcité politique pourrait ainsi être appliqué par l'adoption de lois complémentaires ayant pour but, par exemple:

a) de conditionner l'éligibilité d'un candidat aux élections ou la validation des statuts d'une ASBL par le respect des libertés fondamentales, de l'égalité hommes/femmes et de la laïcité de l'État;

b) de supprimer le financement de lieux de cultes tenant des propos contraires aux valeurs de notre société;

c) de réglementer le port de signes convictionnels visibles à l'école ou dans les services publics;

3° la nécessité d'un rempart face à la recrudescence des intégrismes et l'influence des lobbys religieux: le concept de laïcité permet de dresser l'État et certaines de ses institutions, comme l'école, en rempart contre les risques de cléricalisme. Elle n'a en effet pour devoir de protéger toutes les convictions qu'à la condition qu'elles respectent nos lois civiles les plus fondamentales. L'État est investi d'une mission qui est de protéger ses

aanzien van de samenleving. Per slot van rekening is het een ontkenning van de vrijheid zelf wanneer de eigen vrijheid wordt uitgeoefend ten koste van een ander.

De waarden van vrijheid, gelijkheid en broederlijkheid die voortvloeien uit de laïciteit van de Staat, zijn het fundament van de burgerzin, namelijk het vermogen voor elke vrouw en elke man om niet alleen het eigen leven maar ook de gemeenschap aan te sturen.

Voor de indieners van dit wetsvoorstel is die politieke laïciteit dan ook de hoeksteen van samen leven en van burgerzin. Ze is met andere woorden het fundament voor gelijke behandeling en voor een universalistische benadering van de bestrijding van racisme en discriminatie, met inbegrip van die jegens vrouwen, wier rechten bijzondere aandacht verdienen.

De verankering van de politieke laïciteit in de Grondwet – die de indieners van dit wetsvoorstel eerder beoogden met hun voorstel tot herziening van artikel 7bis van de Grondwet, ter bekrachtiging van de laïciteit van de Staat (DOC 55 1629/001) – is om drie belangrijke redenen gerechtvaardigd:

1° het neutraliteitsbeginsel alleen voldoet niet langer (zie hierboven);

2° aan bepaalde wetgevingsinitiatieven moet een constitutionele grondslag worden verleend. Het beginsel van de politieke laïciteit zou aldus in de praktijk kunnen worden gebracht via nieuwe, aanvullende wetten die bijvoorbeeld tot doel hebben:

a) de verkiesbaarheid van een kandidaat bij verkiezingen of de bekrachtiging van de statuten van een vzw afhankelijk te stellen van de eerbiediging van de fundamentele vrijheden, van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen en van de laïciteit van de Staat;

b) de financiering te schrappen van eredienstplaatsen waar een discours wordt gehanteerd dat indruist tegen de waarden van onze samenleving;

c) regels uit te vaardigen met betrekking tot het dragen van zichtbare tekens van een geloofs- of levensovertuiging op school of in openbare diensten;

3° er moet een dam worden opgeworpen tegen de nieuwe opmars van het integrisme en tegen de invloed van religieuze lobby's: het begrip "laïciteit" maakt het mogelijk de Staat en welbepaalde van zijn instellingen, zoals de school, op te werpen als dam tegen de risico's van het klerikalisme. De plicht al die overtuigingen te beschermen impliceert immers dat die overtuigingen zelf acht slaan op onze meest fundamentele burgerlijke

services publics et ses citoyens contre les revendications religieuses d'interférer dans la sphère publique.

En matière de fonction publique, un fonctionnaire incarne l'État, lequel est impartial. Choisir de travailler dans la fonction publique confère un certain nombre d'avantages mais aussi d'obligations, comme revêtir les "habits de la neutralité" qui impliquent de ne porter aucun signe visible d'appartenance à une religion, à un mouvement politique ou philosophique.

L'utilisateur du service public ne peut choisir, lui, qu'un seul service public, au contraire du fonctionnaire qui peut choisir de travailler dans un autre secteur qui lui laisserait la faculté d'exprimer ses choix philosophiques à travers son apparence.

Les citoyens sont subordonnés à l'autorité publique et n'ont pas le choix, comme usagers, entre différents services publics. Dans leur rapport avec l'administration, ils doivent pouvoir se sentir en confiance dans toutes leurs particularités et sensibilités et ont le droit, dans ce contexte, de ne pas être exposés aux convictions philosophiques, politiques ou religieuses du représentant de l'État auquel ils s'adressent. S'il semble évident qu'un usager ne puisse interroger un fonctionnaire sur sa religion, il est tout aussi normal de respecter le droit de l'utilisateur de ne pas la connaître.

L'administré doit pouvoir considérer que ses droits et obligations ne seront pas conditionnés ou influencés par ses propres affinités culturelles et philosophiques, ou par celles de son correspondant au sein de l'administration publique. Non seulement l'administration doit être impartiale, mais elle doit manifester toutes les apparences.

Il s'ensuit que toute personne qui participe à l'exercice de l'administration doit refléter cette neutralité dans son attitude, son comportement et son apparence. L'administration publique est 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. Par ailleurs, chaque fonctionnaire doit avoir la garantie que l'ensemble de ses collègues se consacre à l'exécution de leurs fonctions dans le même esprit d'impartialité que lui.

Patrick Goffaux dans son *Dictionnaire de Droit administratif* évoque le principe général de droit de l'impartialité de l'administration active lequel s'applique tout autant à l'autorité investie d'un pouvoir de décision, qu'aux

wetten. De Staat heeft tot taak zijn openbare diensten en zijn burgers te beschermen tegen de eisen vanwege godsdiensten om zich in te mengen in de publieke sfeer.

Wat het openbaar ambt betreft, belichaamt de ambtenaar de Staat, die onpartijdig is. Ervoor kiezen voor de overheid te werken brengt een aantal voordelen met zich, maar ook verplichtingen, zoals het dragen van "neutrale kledij", wat betekent dat de ambtenaar geen enkel zichtbaar teken mag dragen waarmee hij of zij te kennen geeft een welbepaalde godsdienst of politieke of levensbeschouwelijke stroming aan te hangen.

Anders dan een gebruiker van de openbare dienst, die deze niet te kiezen heeft, staat het de ambtenaar vrij te gaan werken in een andere sector, waar levensbeschouwelijke keuzes mogelijkerwijze wel via het voorkomen mogen worden geuit.

De burgers staan onder het openbaar gezag en hebben als gebruiker hun openbare dienst niet voor het kiezen. In hun relatie met de overheid moeten zij zich, met al hun bijzonderheden en gevoeligheden, veilig kunnen voelen; met het oog daarop hebben zij het recht niet te worden blootgesteld aan de levensbeschouwelijke, politieke of religieuze overtuigingen van de vertegenwoordiger van de Staat tot wie zij zich richten. Het ligt voor de hand dat een gebruiker een ambtenaar geen vragen stelt over diens religie, maar evengoed is het normaal acht te slaan op het recht van die gebruiker om niet met die religie in aanraking te komen.

De burger moet ervan kunnen uitgaan dat zijn of haar rechten en plichten niet zullen worden bepaald of beïnvloed door culturele of levensbeschouwelijke opvattingen, niet die van hem- of haarzelf maar evenmin die van de voor de overheid optredende gesprekspartner. De overheid moet in haar dienstverlening niet enkel onpartijdig zijn, maar moet die onpartijdigheid ook uitstralen.

Al wie aan de uitoefening van het openbaar bestuur deelneemt, moet die neutraliteit weerspiegelen in houding, gedrag en voorkomen. De overheid is één groot geheel. Er kan geen sprake van zijn dat voor ambtenaren onderling andere regels zouden gelden naargelang zij bij de uitoefening van hun ambt al dan niet met publiek in contact komen. Bovendien moet elke ambtenaar de garantie hebben dat alle collega's bij de uitoefening van hun ambt van dezelfde geest van onpartijdigheid blijk geven als hij- of zijzelf.

Patrick Goffaux verwijst in zijn *Dictionnaire de droit administratif* naar het algemene rechtsbeginsel van de onpartijdigheid van het actieve bestuur, dat van toepassing is op elke overheid met beslissingsbevoegdheid, maar

organes consultatifs ou aux agents auxquels est confiée l'instruction d'un dossier.

Le principe d'impartialité s'applique également, dans le chef de celles et ceux qui y sont tenus, à l'apparence vis-à-vis de tiers afin que ces derniers ne puissent nourrir aucun doute quant à leur aptitude à traiter la cause de manière impartiale (Cass., 9 janvier 2002). Ce principe général de droit est concrétisé dans le fameux adage: "*Justice should not only be done, but should also be seen to be done*".

Dans la fonction publique fédérale, le devoir de neutralité fait partie des droits et devoirs des agents inscrits dans le "statut dit Camu" fixé dans l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État. À cet égard, l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, dudit arrêté dispose que "[l]orsqu'il est, dans le cadre de ses fonctions, en contact avec le public, l'agent de l'État évite toute parole, toute attitude, toute présentation qui pourraient être de nature à ébranler la confiance du public en sa totale neutralité, en sa compétence ou en sa dignité."

Dans sa réponse accordée à une question parlementaire orale du 19 octobre 2021, la ministre fédérale de la Fonction publique a répondu au regard de l'application de ce principe, en commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration, et des Matières administratives, que "en d'autres termes, le port de signes reflétant les convictions personnelles par les agents de l'État fédéral n'est pas autorisé pour les agents en contact avec le public pendant l'exercice de leurs fonctions comme les guichetiers, contrôleurs, inspecteurs et douaniers.... Ceci ne concerne pas les agents en back office. Les dispositions réglementaires du statut relatif aux droits et obligations s'appliquent directement aux agents nommés et stagiaires, mais pas directement aux contractuels. C'est via les règlements de travail des organisations de la fonction publique administrative fédérale qu'il est renvoyée à ces obligations déontologiques. Ceci vaut aussi pour les contractuels." (CRIV 55 COM 601, pp. 1-2).

Or, d'une part, cette distinction entre *back office* et *front office* est contraire à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne. En effet, dans un arrêt du 15 juillet 2021, la Cour de Justice de l'UE souligne qu'une telle distinction "ne constitue pas une discrimination directe dès lors qu'elle vise indifféremment toute manifestation de telles convictions (politiques, philosophiques et religieuses) et traite de manière identique tous les travailleurs de l'entreprise, en leur imposant, de manière générale et indifférenciée, une neutralité vestimentaire s'opposant au port de tels signes".

evenzeer op de adviesorganen en op de ambtenaren die dossiers behandelen.

Ten aanzien van wie erdoor gebonden is, geldt het onpartijdigheidsbeginsel ook wat hun voorkomen tegenover derden betreft, zodat die laatsten er geenszins aan hoeven te twifelen dat de betrokken ambtenaar geschikt is om de zaak onpartijdig te behandelen (Cass., 9 januari 2002). Dat algemeen rechtsbeginsel wordt samengevat in het befaamde adagium '*Justice should not only be done, but should also be seen to be done*'.

In het federaal openbaar ambt maakt de neutraliteitsplicht deel uit van de voor de ambtenaren geldende rechten en plichten die zijn opgenomen in het zogeheten 'statuut-Camu', vastgelegd bij koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel. In dat verband bepaalt artikel 8, § 1, tweede lid, van dat koninklijk besluit: "Wanneer hij bij zijn ambtsuitoefening in contact komt met het publiek vermijdt de rijksambtenaar elk woord, elke houding, elk voorkomen, die van die aard zouden kunnen zijn dat ze het vertrouwen van het publiek in zijn volledige neutraliteit, in zijn bekwaamheid of in zijn waardigheid in het gedrang zouden kunnen brengen."

In antwoord op een mondelinge vraag van 19 oktober 2021 heeft de voor Ambtenarenzaken bevoegde federale minister in de commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken aangaande de toepassing van dat beginsel aldus geantwoord: "Ambtenaren die bij de uitoefening van hun functie in rechtstreeks contact met het publiek staan, mogen geen tekenen die hun persoonlijke overtuiging weerspiegelen dragen. De reglementaire bepalingen van het statuut met betrekking tot de rechten en plichten zijn rechtstreeks van toepassing op vastbenoemde ambtenaren en op stagiairs, maar niet op contractuele ambtenaren. In het arbeidsreglement van de organisaties van het federaal administratief openbaar ambt wordt er naar die deontologische verplichtingen verwezen, ook voor contractuele personeelsleden" (CRIV 55 COM 601, blz. 2).

Eenzijds is dat onderscheid tussen backoffice en frontoffice in strijd met rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. In zijn arrest van 15 juli 2021 benadrukt dat hof immers dat een dergelijk onderscheid "geen directe discriminatie oplevert aangezien het alle werknemers van de onderneming op dezelfde wijze behandelt: er wordt op algemene en niet-gedifferentieerde wijze onder meer een neutraliteit van kleding opgelegd die zich verzet tegen het dragen van zichtbare tekens van religieuze, levensbeschouwelijke of politieke overtuiging".

Ladite distinction pose enfin un problème d'organisation où les agents se déplacent dans les locaux de leur administration et y rencontrent des usagers, et parce qu'ils peuvent être réaffectés par mobilité interne.

Par ailleurs, dans un arrêt du 13 octobre 2022, rendu sur question préjudicielle, la Cour de Justice de l'Union européenne a considéré qu'une disposition d'un règlement de travail d'une entreprise interdisant aux travailleurs de manifester en paroles, de manière vestimentaire ou de toute autre manière, leurs convictions religieuses ou philosophiques, quelles qu'elles soient, ne constitue pas, à l'égard des travailleurs qui entendent exercer leur liberté de religion et de conscience par le port visible d'un signe ou d'un vêtement à connotation religieuse, une discrimination directe "fondée sur la religion ou les convictions" au sens du droit de l'Union, dès lors que cette disposition est appliquée de manière générale et indifférenciée.

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.

D'autre part, le 5 juillet 2022, a été publiée au *Moniteur belge* la circulaire n° 706 portant l'intitulé "Une attention renouvelée pour le cadre déontologique des fonctionnaires fédéraux," cette circulaire remplaçant celle du 17 août 2007. Concernant le respect du principe de neutralité dénommé "Préservez la neutralité," celui-ci est décliné sous forme de trois obligations certes essentielles (à savoir l'interdiction de conflit d'intérêts, la garantie d'impartialité professionnelle et l'incompatibilité avec certaines activités), mais qui ne sont toutefois pas directement en corrélation avec l'exigence de neutralité objective et exclusive.

En dépit du fait que cette circulaire stipule que des "règles supplémentaires dans les services de la fonction publique administrative fédérale peuvent être fixées (...) par chaque ministre ou Secrétaire d'État, dans le respect du cadre déontologique", il n'en demeure pas moins que le principe de neutralité tel que décliné dans le cadre déontologique prévu par la circulaire n° 706 est insuffisamment motivé.

De surcroît, la jurisprudence belge s'avère hésitante quant aux normes à appliquer.

Dès lors, les auteurs de la proposition de loi sont favorables à l'inscription du principe de neutralité objective

Tot slot rijst bij dat onderscheid ook een organisatorisch probleem, aangezien ambtenaren vaak ook elders in hun gebouw komen en daar gebruikers tegenkomen; of zij kunnen via interne mobiliteit aan een andere dienst zijn toegewezen.

Bovendien heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in een arrest van 13 oktober 2022 betreffende een prejudiciële vraag geoordeeld dat een regel van een arbeidsreglement van een onderneming die werknemers verbiedt om door middel van woorden, kleding of anderszins om het even welke religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging te uiten geen directe discriminatie "op grond van godsdienst of overtuiging" in de zin van het Unierecht vormt voor werknemers die hun vrijheid van godsdienst en geweten wensen uit te oefenen door zichtbaar een teken of kledingstuk met een religieuze connotatie te dragen, mits die regel op algemene en niet-gedifferentieerde wijze wordt toegepast.

Iedereen kan immers hetzij een godsdienst hetzij een religieuze, levensbeschouwelijke of spirituele overtuiging hebben, zodat een dergelijke regel, voor zover die op algemene en niet-gedifferentieerde wijze wordt toegepast, geen verschil in behandeling creëert op grond van een criterium dat onlosmakelijk met godsdienst of overtuiging verbonden is.

Anderzijds verscheen op 5 juli 2022 in het *Belgisch Staatsblad* rondzendbrief nr. 706, met als opschrift "Hernieuwde aandacht voor het deontologisch kader voor federale ambtenaren", ter vervanging van de rondzendbrief van 17 augustus 2007. Het in acht te nemen neutraliteitsbeginsel wordt er onder de noemer "Draag neutraliteit hoog in het vaandel" vermeld en daarbij vertakt in drie verplichtingen (Vermijd (schijn) van belangenconflict – Vrijwaar professionele onpartijdigheid – Hou rekening met onverenigbaarheid van activiteiten), die weliswaar essentieel zijn maar geen rechtstreeks verband houden met de vereiste van objectieve en exclusieve neutraliteit.

De rondzendbrief bepaalt: "Bijkomende gedragsregels in de diensten van het federaal administratief openbaar ambt kunnen, met respect voor het deontologisch kader (...) worden vastgesteld door elke minister of elke staatssecretaris". Zulks neemt niet weg dat het beginsel van neutraliteit zoals uiteengezet in het deontologisch kader waarin rondzendbrief nr. 706 voorziet onvoldoende onderbouwd is.

Daarenboven weift de Belgische rechtspraak inzake de toe te passen normen.

Derhalve roepen de indieners van dit wetsvoorstel ertoe op het beginsel van objectieve neutraliteit te doen

pour tous les agents de la fonction publique fédérale, qu'ils soient ou non en *front office* ou *back office*.

Dans le cadre de son avis A-380/2-2021-2022 relatif à la proposition d'ordonnance déposée au Parlement bruxellois 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, le Conseil d'État a reconnu la compétence du législateur régional bruxellois pour adopter le dispositif à l'examen dès lors que "... la matière réglée relève de la sphère de compétence naturelle du législateur, tel est le cas notamment lorsque les règles concernent la mise en œuvre d'un droit fondamental (...) et dans le chef des agents les libertés fondamentales que sont la liberté de religion et de conviction et la liberté d'expression, ainsi qu'à garantir l'égalité de traitement des usagers des services publics".

Mutatis mutandis, l'argument de la section de législation du Conseil d'État peut s'appliquer à propos de la présente proposition de loi et l'exercice de la compétence du pouvoir législatif.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article n'appelle pas de commentaire.

Art. 2

Le présent article définit les notions nécessaires à la bonne compréhension de la présente loi.

Art. 3

Le présent article précise, d'une part, l'obligation de neutralité objective à charge des agents de la fonction publique fédérale dans l'exercice de leurs fonctions et, d'autre part, en exécution de ce principe de neutralité, l'interdiction du port de signes convictionnels visibles pour tout agent.

Dans le cadre de son avis A-380/2-2021-2022 relatif à la proposition d'ordonnance déposée au Parlement bruxellois visant à assurer la neutralité et l'impartialité des

gelden voor alle ambtenaren van het federaal openbaar ambt, ongeacht of ze tot de frontoffice dan wel de back-office behoren.

In het Brussels Hoofdstedelijk Parlement werd een voorstel van ordonnantie ingediend 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. In zijn advies A-380/2-2021-2022 over dat voorstel erkent de Raad van State dat de wetgever van het Brusselse gewest bevoegd is de ter bespreking voorliggende regeling aan te nemen, daar "de geregelde aangelegenheid behoort tot "de natuurlijke bevoegdheidssfeer van de wetgever". Dit is onder meer het geval wanneer de regeling het effectueren van een grondrecht betreft (...) [, alsook] in hoofde van [de] ambtenaren, grondrechten zoals de vrijheid van godsdienst en overtuiging en de vrijheid van meningsuiting (...) en de gelijke behandeling van de gebruikers van die overheidsdiensten [beoogt] te garanderen".

Mutatis mutandis kan het betoog van de afdeling wetgeving van de Raad van State worden toegepast op dit wetsvoorstel en op de uitoefening van de bevoegdheid van de wetgevende macht.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Art. 2

Dit artikel definieert de begrippen die nodig zijn om de in uitzicht gestelde wet naar behoren te begrijpen.

Art. 3

Dit artikel verduidelijkt, enerzijds, de verplichting tot objectieve neutraliteit voor de personeelsleden van het federaal openbaar ambt bij de uitoefening van hun ambt, enerzijds, en, ter uitvoering van dat neutraliteitsbeginsel, het verbod voor elke ambtenaar om zichtbare tekens van een geloofs- of levensovertuiging te dragen.

In het raam van zijn advies A-380/2-2021-2022 over het in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement ingediende voorstel van ordonnantie ertoe strekkende de neutraliteit

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, le Conseil d'État a recommandé l'utilisation de l'adjectif qualificatif "visible" au lieu d'"ostentatoire".

En effet, le Conseil d'État considère que le signe (convictionnel ou non), aussi discret soit-il, doit être visible pour que la personne qui le voit puisse s'interroger sur la neutralité de la personne concernée et estime encore que le terme "ostentatoire" est contraire à la sécurité juridique dès lors que cette notion est susceptible de mener à de nombreuses divergences, voire à un contournement de la notion même.

C'est pourquoi la présente proposition de loi utilise le terme "visible" par le fait qu'elle 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 de la fonction publique ne soit plus garantie.

François De Smet (DéFI)
Sophie Rohonyi (DéFI)

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 beveelt de Raad van State aan om het kwalificerende adjectief "zichtbaar" in plaats van "opzichtig" te gebruiken.

De Raad van State stelt namelijk dat het volstaat dat het teken in kwestie – hoe discreet ook – zichtbaar is opdat er bij de persoon die het ziet vragen zouden kunnen rijzen over de neutraliteit van de ambtenaar, en voorts dat de term "opzichtig" in strijd met de rechtszekerheid lijkt te zijn, aangezien die uitdrukking voor verschillende interpretaties vatbaar is en zelfs kan leiden tot een omzeiling van die uitdrukking zelf.

Om die reden gebruikt dit wetsvoorstel de term "zichtbaar". Het zichtbaar dragen van een kledingstuk of accessoire dat een politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging of identiteit uitdrukt, zou namelijk de indruk wekken dat de neutraliteit van het openbaar ambt niet langer gewaarborgd is.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

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

a) "agent": tout membre du personnel, statutaire ou contractuel, de la fonction publique fédérale exerçant une mission de service public ou dépositaire d'une parcelle de l'autorité publique, qu'il soit ou non en contact avec les usagers du service public;

b) "fonction publique fédérale": toute fonction publique dans les services publics fédéraux, les organismes parastataux, les établissements scientifiques fédéraux, les institutions publiques de sécurité sociale, les entreprises publiques chargées d'une mission de service public, les organismes d'intérêt public et les entités qui dépendent de l'État fédéral et qui assurent une mission de service public;

c) "signe convictionnel visible": tout vêtement, effet, ou accessoire visible exprimant une conviction ou identité politique, philosophique ou religieuse, porté de telle manière que l'utilisateur du service public puisse s'interroger sur la neutralité de l'agent concerné.

Art. 3

Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent de l'État traite les usagers de ses services avec bienveillance.

Dans la manière dont il répond aux demandes des usagers ou dont il traite les dossiers, il respecte strictement les principes de neutralité, d'égalité de traitement et de respect des lois, règlements et directives.

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

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

a) ambtenaar: elk vastbenoemd personeelslid en personeelslid met een arbeidsovereenkomst van het federaal openbaar ambt dat een openbaredienststopdracht vervult of met een deel van het openbaar gezag is bekleed, ongeacht of het al dan niet in contact komt met de gebruikers van de openbare dienst;

b) federaal openbaar ambt: ieder openbaar ambt in de federale overheidsdiensten, de parastatale instellingen, de federale wetenschappelijke instellingen, de openbare socialezekerheidsinstellingen, de overheidsbedrijven met een openbaredienststopdracht, de instellingen van openbaar nut en de onder de federale overheid ressorterende entiteiten met een openbaredienststopdracht;

c) zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging: elk zichtbaar kledingstuk, voorwerp of accessoire dat door het dragen ervan een politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging of identiteit uitdrukt en dat, door de wijze waarop het wordt gedragen, bij de gebruiker van de openbare dienst vragen kan oproepen over de neutraliteit van de ambtenaar.

Art. 3

Bij de uitoefening van het ambt bejegt de ambtenaar de gebruikers van de openbare dienst welwillend.

De ambtenaar beantwoordt de vragen van de gebruikers en behandelt de dossiers op een wijze die nauwgezet acht slaat op de beginselen van neutraliteit, van gelijke behandeling en van handhaving van wetten, reglementen en richtlijnen.

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

dignité, et s'abstient d'afficher tout signe convictionnel visible dans l'exercice de ses fonctions.

30 novembre 2022

François De Smet (DéFI)
Sophie Rohonyi (DéFI)

bekwaamheid of in diens waardigheid aantasten, en draagt geen enkel zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging.

30 november 2022