

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

22 mei 2025

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**

**Advies van de Raad van State
nrs. 77.609/4 en 77.669/4 van 14 mei 2025**

*Zie:*Doc 56 **0149/ (B.Z. 2024):**

001: Wetsvoorstel van de heer De Smet.

002: Amendement.

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

22 mai 2025

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**

**Avis du Conseil d'État
N^{os} 77.609/4 et 77.669/4 du 14 mai 2025**

*Voir:*Doc 56 **0149/ (S.E. 2024):**

001: Proposition de loi de M. De Smet.

002: Amendement.

01610

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

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
NRS. 77.609/4 EN 77.669/4 VAN 14 MEI 2025**

Op 2 en 22 april 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 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 (*Parl.St.*, Kamer, 2024, nr. 56-0149/001) (77.609/4);

– een amendement nr. 1 op het wetsvoorstel ‘betreffende de objectieve neutraliteit van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt, waarbij het hun verboden is bij de uitoefening van hun ambt zichtbare tekens van een geloofs- of levensovertuiging te dragen’, ingediend door de heer Éric THIÉBAUT (*Parl. St.*, Kamer, 2024-2025, nr. 56-0149/002) (77.669/4).

Het voorstel en het amendement zijn door de vierde kamer onderzocht op 14 mei 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, 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 Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 mei 2025.

*

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
NOS 77.609/4 ET 77.669/4 DU 14 MAI 2025**

Les 2 et 22 avril 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, respectivement:

– 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’, déposée par M. François DE SMET (*Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-0149/001) (77.609/4);

– un amendement n° 1 à la proposition de loi ‘relative à la neutralité objective des agents de la fonction publique fédérale et interdisant le port de signes convictionnels visibles dans l'exercice de leurs fonctions’, déposé par M. Eric THIÉBAUT (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0149/002) (77.669/4).

La proposition et l'amendement ont été examinés par la quatrième chambre le 14 mai 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, 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 Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 mai 2025.

*

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 EN HET AMENDEMENT

1. Naar luid van de toelichting strekt het voorstel ertoe in de federale overheidsdiensten de inachtneming te waarborgen van de beginselen van neutraliteit en onpartijdigheid.

Daartoe worden in dit voorstel, met het oog op het afbakenen van het toepassingsgebied ervan, de begrippen “ambtenaar” en “federaal openbaar ambt” gedefinieerd en wordt daarin bepaald wat verstaan moet worden onder “zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging” (artikel 2).

Vervolgens wordt daarin bepaald welke plichten op de “ambtenaren” rusten (artikel 3), namelijk:

- 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 en elk voorkomen die van dien aard zouden kunnen zijn dat ze het vertrouwen van het publiek in hun volledige neutraliteit, in hun bekwaamheid of in hun waardigheid aantasten.

In het bijzonder mogen die ambtenaren bij de uitoefening van hun ambt geen enkel zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging dragen.

2. Het amendement vervangt artikel 3 van het voorliggende voorstel, neemt het dispositief ervan over en past het daarbij aldus aan dat daarin bepaald wordt 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”, en laat het aan de Koning over om “een lijst op [te stellen] van de ambtenaren op wie dit verbod van toepassing is”.

BEVOEGDHEID

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

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel en om een amendement op een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

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 ET DE L’AMENDEMENT

1. La proposition vise, selon ses développements, à assurer le respect des principes de neutralité et d’impartialité dans les services publics fédéraux.

À cette fin, elle définit, en vue de circonscrire son champ d’application, les notions d’“agent” et de “fonction publique fédérale”, et précise ce qu’il faut entendre par “signe convictionnel visible” (article 2).

Elle énonce ensuite les devoirs qui incombent aux agents “de l’État” (article 3), à savoir:

- dans l’exercice de leurs fonctions, traiter les usagers de leurs services avec bienveillance;
- dans la manière dont ils répondent aux demandes des usagers ou dont ils traitent les dossiers, respecter 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, éviter 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.

En particulier, ces agents sont soumis à une interdiction d’afficher tout signe convictionnel visible dans l’exercice de leurs fonctions.

2. L’amendement remplace l’article 3 de la proposition examinée dont il reproduit le dispositif, tout en l’adaptant en vue de prévoir 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”, et en confiant au Roi le soin d’“établir la liste des agents visés par cette interdiction”.

COMPÉTENCE

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

[‡] S’agissant d’une proposition de loi et d’un amendement à une proposition de loi, on entend par “fondement juridique” la conformité aux normes supérieures.

(‘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 verbieden¹ wijst erop dat de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving in advies 40.689/AV-40.690/AV-40.691/AV van 11 juli 2006² 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 bevoegdheidsfeer, toekomt om door hogere rechtsnormen omschreven grondrechten met betrekking tot de hem toevertrouwde aangelegenheden te concretiseren.³

¹ *Parl. St. Br. Parl.* 2020-21, nr. A-380/2, 2-26.

² 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.

³ *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 “relatief 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”.

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 fonctions¹, rappelle que, dans son avis 40.689/AG-40.690/AG-40.691/AG donné le 11 juillet 2006², 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 fondamentaux définis par des normes supérieures³, dans les matières qui lui ont été attribuées.

¹ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-380/2, pp. 2-26.
² 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.

³ *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”.

De federale overheid kan derhalve enkel een anti-discriminatiebeleid voeren in de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd is,⁴ 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 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 State⁵ en het Grondwettelijk Hof,⁶ 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 name⁷ wanneer de regeling betrekking heeft op kwesties die verband houden met de grondrechten, met inbegrip van

Il s'ensuit que l'autorité fédérale ne peut mener une politique de lutte contre la discrimination que dans les matières relevant de sa compétence⁴ 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 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'État⁵ et de la Cour constitutionnelle⁶, 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, notamment⁷ 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,

⁴ 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.

⁵ RvS 31 mei 1994, nr. 47.689. Zie ook RvS 16 september 2002, nr. 110.257.

⁶ 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.

⁷ 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*.

⁴ 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.

⁵ C.E., 31 mai 1994, n° 47.689. Voir aussi C.E., 16 septembre 2002, n° 110.257.

⁶ 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.

⁷ 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*.

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 hoofdte 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.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. — Omvang van het toepassingsgebied *ratione personae* van de ontworpen bepalingen

2. Gelet op de definities in artikel 2, a) en b), van het voorstel, zijn de regels voorgeschreven bij artikel 3 van toepassing op alle ambtenaren van het federaal openbaar ambt.

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

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.

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, a) et b), proposé, les règles prescrites par l'article 3 sont appelées à s'appliquer à l'ensemble des agents de la fonction publique fédérale.

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

federale overheidsdiensten, wat het principe ervan betreft, geen moeilijkheden rijzen.⁸

2.1. De definitie van het “federaal openbaar ambt” in artikel 2, b), van het voorstel geeft evenwel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

2.2. Het begrip “onder de federale overheid ressorterende entiteiten”, voor de “ambtenaren” waarvan de in het voorstel vervatte verplichtingen zouden gelden, is onduidelijk.

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 criteria⁹ vastgesteld door de rechtspraak van het Hof van Cassatie¹⁰ en van het Grondwettelijk Hof,¹¹ 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. 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.¹² 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.

2.3. De begrippen “parastatale instellingen” en “overheids-bedrijven” 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

publics fédéraux ne soulève pas, quant à son principe, de difficulté⁸.

2.1. La définition de la “fonction publique fédérale” figurant à l’article 2, b), de la proposition appelle cependant les observations suivantes.

2.2. La notion d’“entités qui dépendent de l’État fédéral”, et dont les “agents” se verront appliquer les obligations que la proposition énonce, manque de précision.

Si la notion d’entité paraît devoir se comprendre en ce sens qu’elle vise les personnes morales de droit privé qui répondent aux critères⁹ établis par la jurisprudence de la Cour de cassation¹⁰ et de la Cour constitutionnelle¹¹ 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 des décisions obligatoires à l’égard des tiers¹². 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.

2.3. Les notions d’“organismes parastataux” 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

⁸ Zie evenwel hierna algemene opmerking II.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ GwH 26 november 2020, nr. 157/2020, B.5; GwH 30 oktober 2012, nr. 131/2012, B.8.1.

¹² PÂQUES M. en DONNAY L., *Contentieux administratif*, Larcier, 2023, 391, punten 526-528.

⁸ Voir toutefois, ci-après, l’observation générale II.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ C.C., 26 novembre 2020, n° 157/2020, B.5; C.C., 30 octobre 2012, n° 131/2012, B.8.1.

¹² M. PÂQUES et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 1^e éd., Bruxelles, Larcier, 2023, p. 391, pts 526-528.

aan de in het vooruitzicht gestelde regelgeving onderworpen zullen worden, aangezien die bedrijven zowel openbaredienststopdrachten 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 openbaredienststopdracht vervullen”, maar geen betrekking heeft op diezelfde ambtenaren wanneer ze betrokken zijn bij de economische activiteiten van de onderneming die actief is op de private markt in kwestie.¹³

3. Daaruit volgt dat de begrippen “onder de federale overheid ressorterende entiteiten”, “parastatale instellingen” 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.¹⁴

II. — Verenigbaarheid van het voorstel met de fundamentele rechten

1. Door het algemeen verbod in hoofde van de ambtenaar om enig “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.

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’;¹⁵

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

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 activités économiques de l’entreprise active dans un marché privé considéré¹³.

3. Il en résulte que, dans un objectif de sécurité juridique, les notions d’“entités qui dépendent de l’État fédéral”, d’“organismes parastataux” 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’examen¹⁴.

II. — La compatibilité de la proposition avec les droits fondamentaux

1. L’interdiction générale faite à l’agent “d’afficher tout signe convictionnel visible dans l’exercice de ses 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.

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’¹⁵;

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

¹³ Bij wijze van voorbeeld de markten van de media, de postdiensten en de telecomcommunicatie.

¹⁴ Zie in die zin, *mutatis mutandis*, advies 69.726/AV.

¹⁵ 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*.

¹³ À titre d’exemple, les marchés des médias, du courrier postal et des télécommunications.

¹⁴ Voir en ce sens, *mutatis mutandis*, l’avis 69.726/AG.

¹⁵ 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.

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.¹⁶

2.3.1. Enerzijds heeft het Hof van Justitie, in het arrest van 13 oktober 2022 in de zaak C-344/20,¹⁷ 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).

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

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 récents de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁶.

2.3.1. D'une part, dans son arrêt intervenu le 13 octobre 2022 dans l'affaire C-344/20¹⁷, 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).

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,

¹⁶ 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.

¹⁷ HvJ 13 oktober 2022, C-344/20, ECLI:EU:C:2022:774, *L.F. v. S.C.R.L.*

¹⁶ 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.

¹⁷ C.J.U.E., arrêt *L.F. c. S.C.R.L.*, 13 octobre 2022, C-344/20, ECLI:EU:C:2022:774.

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)¹⁸ (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.¹⁹ 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 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

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 2023¹⁸ (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 public¹⁹. 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, 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

¹⁸ HvJ (Gr. K.) 28 novembre 2023, C-148/22, ECLI:EU:C:2023:924, *OP v. Gemeente Ans*.

¹⁹ 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.

¹⁸ C.J.U.E., arrêt (gde ch.) *O.P. c. Commune d'Ans*, 28 novembre 2023, C-148/22, ECLI:EU:C:2023:924.

¹⁹ 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.

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 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).

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, 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. 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)."

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

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)".

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,

zichtbaar teken van een, met name levensbeschouwelijke of religieuze, overtuiging beperkt is tot het strikt noodzakelijke.²⁰ 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, 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

notamment philosophiques et religieuses, se limite au strict nécessaire²⁰. 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, 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

²⁰ Arrest *Gemeente Ans*, punt 37.

²⁰ Arrêt *Commune d’Ans*, point 37.

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”.²¹

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).

3.3.1. In de toelichting bij zijn voorstel geeft de steller inzonderheid de volgende verantwoording:

“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.’²²

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 indianen de situatie waarbij burgers religieuze voorschriften boven burgerlijke normen plaatsen. De Europese samenlevingen krijgen te maken met op religieus fundamentalisme en integrisme gebaseerde toe-eigeningspogingen met een ‘theocratische’ inslag

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”²¹.

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 “fonction publique fédérale” (voir l’observation générale I).

3.3.1. Dans les développements de la proposition, son auteur avance notamment la justification suivante:

“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’²².

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

²¹ Advies 69.726/AV, opmerking 11.

²² Voetnoot 2 van de toelichting: Raad van State, afdeling wetgeving, advies nr. 44521/AG van 20 mei 2008.

²¹ Avis 69.726/AG, observation 11.

²² Note de bas de page 2 des développements: Avis SLCE n° 44521/AG du 20 mai 2008.

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.

(...)

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.

(...)

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.

(...)

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'.

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.

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.

[...]

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.

[...]

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.

[...]

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'.

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.

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 roept de indiener van dit wetsvoorstel ertoe op het beginsel van objectieve neutraliteit te doen gelden voor alle ambtenaren van het federaal openbaar ambt, ongeacht of ze tot de frontoffice dan wel de backoffice behoren."

3.3.2. In de rechtspraak die samengevat is in advies 69.726/AV, alsook in het arrest *Gemeente Ans*, is al gesteld dat de bescherming van de neutraliteit van de openbare diensten een doel is in naam waarvan maatregelen zoals die welke in het voorliggende voorstel beoogd worden verantwoord kunnen worden, op voorwaarde dat ze evenredig zijn. Voor zover dat wetsvoorstel aldus beschouwd kan worden dat het ertoe strekt die neutraliteit te waarborgen, kan er van uitgegaan worden dat daarmee een legitiem doel wordt nagestreefd.²³

3.4. 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

²³ In die mate is het niet nodig te onderzoeken of het beginsel van politieke laïcité – in verband waarmee de steller overigens vaststelt dat het niet verankerd is in de Grondwet – de verantwoording van de maatregel zou kunnen ondersteunen.

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, l'auteur de la proposition de loi est favorable à l'inscription du principe de neutralité objective pour tous les agents de la fonction publique fédérale, qu'ils soient ou non en front office ou back office".

3.3.2. Il a déjà été admis par la jurisprudence synthétisée dans l'avis 69.726/AG 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 légitime²³.

3.4. 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

²³ Dans cette mesure, il n'est pas nécessaire d'examiner si le principe de la laïcité politique – dont au demeurant l'auteur constate qu'il n'est pas consacré dans la Constitution – pourrait venir en soutien de la justification de la mesure.

“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” eveneens legitiem kan zijn. In tegenstelling tot wat volgt uit de toelichting bij het voorstel²⁴ 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.

3.5. In verband met de toelichting dat bij het “onderscheid [tussen frontoffice- en backofficeambtenaren] ook een organisatorisch probleem [rijst], aangezien ambtenaren vaak ook elders in hun gebouw komen en daar gebruikers tegenkomen (...) of zij (...) via interne mobiliteit aan een andere dienst [kunnen] zijn toegewezen”, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt in advies 69.726/AV:²⁵

“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 nagaan -, en onder voorbehoud van wat hierna wordt gezegd (punten 31 tot en met 35).”

²⁴ Zie toelichting, p. 8.

²⁵ Advies 69.726/AV, algemene opmerking 29.

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”. Contrairement à ce que laissent entendre les développements de la proposition²⁴, 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.

3.5. S'agissant du développement selon lequel “[la] distinction [entre agents en front office et agents en back office] 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”, la section de législation a observé ce qui suit dans l'avis 69.726/AG²⁵:

“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”.

²⁴ Voir développements, p. 8.

²⁵ Avis 69.726/AG, observation générale 29.

Die opmerking wordt herhaald met betrekking tot het voorliggende voorstel.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

ARTIKEL 2 VAN HET VOORSTEL

Wat de definitie van “zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging” betreft, ziet de afdeling Wetgeving niet in wat het nut is te bepalen dat het teken, dat zichtbaar moet zijn, bovendien gedragen moet worden op een wijze die “bij de gebruiker van de openbare dienst vragen kan oproepen over de neutraliteit van de ambtenaar”. Een dergelijke bepaling zou aanleiding kunnen geven tot problemen met de toepassing ervan als ze aldus begrepen moet worden dat alleen de zichtbare tekens bedoeld worden die, vanwege de wijze waarop ze gedragen worden, door de gebruiker gezien worden als een mogelijke aantasting van de neutraliteit.

Die bepaling kan dan ook beter weggelaten worden.

AMENDEMENT NR. 1

De definitie van “ambtenaar” in artikel 2, a), van het voorstel zal aangepast dienen te worden rekening ermee houdend dat het voorgestelde artikel 3, derde lid, uitsluitend in hoofde van “de ambtenaar met een gezagsfunctie” voorziet in een verbod om elk zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging te dragen, meer bepaald “wanneer hij in contact staat met het publiek”.

*

De griffier,

Charles-Henri VAN HOVE

De voorzitter,

Bernard BLERO

Cette observation est réitérée à propos de la proposition examinée.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARTICLE 2 DE LA PROPOSITION

Concernant la définition du “signe convictionnel visible”, la section de législation n’aperçoit pas la portée utile de la précision selon laquelle le signe, qui doit être visible, doit en outre être “porté de telle manière que l’usager du service public puisse s’interroger sur la neutralité de l’agent concerné”. Une telle précision pourrait conduire à des difficultés d’application si elle devait être comprise en ce sens que seraient seuls concernés les signes visibles qui, en raison de la manière dont ils sont portés, sont perçus par l’usager comme potentiellement attentatoires à la neutralité.

Mieux vaut en conséquence omettre cette précision.

AMENDEMENT N° 1

Il conviendra d’adapter la définition de l’“agent” figurant à l’article 2, a), de la proposition compte tenu de ce que l’article 3, alinéa 3, proposé prévoit une interdiction d’afficher tout signe convictionnel visible uniquement pour “l’agent de l’État qui exerce des fonctions d’autorité” et ce “lorsqu’il se trouve en contact avec le public”.

*

Le greffier,

Charles-Henri VAN HOVE

Le président,

Bernard BLERO