

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

11 octobre 2022

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 21 mars 1991 portant
réforme de certaines entreprises publiques
économiques en vue de protéger le principe
de neutralité dans le chef des membres
du personnel**

(déposée par M. Frank Troosters et consorts)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

11 oktober 2022

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 21 maart 1991
betreffende de hervorming van sommige
economische overheidsbedrijven, ter
bescherming van het neutraliteitsbeginsel in
hoofde van personeelsleden**

(ingediend door de heer Frank Troosters c.s.)

RÉSUMÉ

Dans le secteur public, les membres du personnel doivent respecter le principe de neutralité. Cela s'applique également aux collaborateurs des entreprises publiques économiques.

La façon dont il convient d'interpréter la notion de neutralité n'est toutefois pas toujours claire, notamment parce que la neutralité peut revêtir un caractère exclusif ou inclusif.

Cette proposition de loi dispose que l'ensemble des membres du personnel des entreprises publiques économiques doivent respecter la neutralité exclusive, ce qui se traduit notamment par l'interdiction de port de signes extérieurs d'appartenance philosophique, religieuse, communautaire ou partisane.

SAMENVATTING

In de overheidssector moeten personeelsleden het neutraliteitsprincipe in acht nemen. Dat geldt ook voor de medewerkers van economische overheidsbedrijven.

Hoe het begrip neutraliteit moet worden geïnterpreteerd, is evenwel niet altijd duidelijk, in het bijzonder omdat neutraliteit een exclusief of een inclusief karakter kan hebben.

In dit wetsvoorstel wordt bepaald dat alle personeelsleden van economische overheidsbedrijven de exclusieve neutraliteit in acht moeten nemen, wat zich onder meer veruitwendigt in een verbod op het dragen van uiterlijke kenmerken van een niet-confessionele of religieuze levensbeschouwing of van een voorkeur voor een gemeenschap of een politieke partij.

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

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

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans notre État de droit prévaut le principe de neutralité. Si la neutralité de l'État n'est pas inscrite en tant que telle dans la Constitution belge, elle peut s'inférer de plusieurs dispositions constitutionnelles, en particulier des articles 19 à 21.

Le Conseil d'État reconnaît également le principe selon lequel les pouvoirs publics doivent être neutres, car ils ont la charge de l'ensemble des citoyens qu'ils doivent dès lors traiter de manière égale. Par conséquent, les agents de l'État doivent, dans l'exercice de leur fonction, observer de manière stricte cette neutralité, mais également le principe d'égalité des usagers du service public¹. Ce principe implique "que l'ensemble des citoyens doivent pouvoir prétendre de manière égale au service public sans qu'un traitement préférentiel ne puisse être accordé à une personne quelconque"² (traduction). La neutralité est ainsi liée au principe d'égalité.

Notion de neutralité

L'interprétation de la notion de "neutralité" a déjà souvent fait l'objet de discussions. Pour pouvoir définir cette notion, il convient tout d'abord d'opérer une distinction entre la neutralité exclusive et la neutralité inclusive.

La "neutralité exclusive" implique l'exclusion de toute manifestation de conviction philosophique, tel que c'est le cas pour le pouvoir judiciaire en application de l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution. À cet égard, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) estime que deux conditions doivent être réunies, à savoir:

- il existe un "besoin social impérieux";
- la limitation doit être proportionnée à l'objectif poursuivi.

Dans l'affaire C-157/15 du 31 mai 2016 (Samira Achbita et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme contre G4S Secure Solutions SA – licenciement d'une travailleuse musulmane en raison de sa volonté persistante de porter le foulard islamique sur son lieu de travail), la Cour a estimé qu'une discrimination indirecte peut se justifier pour autant que le principe de

¹ <https://www.ediv.be/theme/unia2019/library.php?id=14&lang=fr>.

² V. SAGAERT, Goederenrecht in Beginselen van Belgisch privaatrecht, Mechelen, Kluwer, 2014, 136.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In de Belgische rechtsstaat geldt het principe van neutraliteit. De neutraliteit van de Staat komt niet als dusdanig in de Belgische Grondwet voor, maar kan wel worden afgeleid uit meerdere Grondwetsbepalingen, in het bijzonder de artikelen 19 tot 21.

Ook de Raad van State erkent het principe dat de overheid neutraal dient te zijn, aangezien zij instaat voor alle burgers en die burgers dan ook gelijk dient te behandelen. Daaruit vloeit voort dat overheidsambtenaren zich tijdens de uitoefening van hun functie strikt moeten houden aan deze neutraliteit, maar ook aan het beginsel van de benuttigingsgelijkheid¹. Dat beginsel houdt in "dat alle burgers op gelijke wijze aanspraak moeten kunnen maken op de openbare dienst zonder dat aan één betrokkene een voorkeursbehandeling kan worden gegeven"². De neutraliteit wordt dus gekoppeld aan het gelijkheidsprincipe.

Begrip neutraliteit

De interpretatie van het begrip "neutraliteit" vormde al vaak een punt van discussie. Om het begrip te kunnen omschrijven, dient vooreerst een onderscheid te worden gemaakt tussen exclusieve en inclusieve neutraliteit.

Om te kunnen voldoen aan "exclusieve neutraliteit", worden alle levensbeschouwingen uitgesloten, zoals geldt voor de rechterlijke macht met toepassing van artikel 151, § 1, van de Grondwet. Daarbij moet volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aan twee voorwaarden worden voldaan, namelijk:

- er is een dwingende sociale behoefte;
- de beperking moet evenredig zijn met het nagestreefde doel.

In de zaak C-157/15 van 31 mei 2016 (Samira Achbita en Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding tegen G4S Secure Solutions NV – wegens ontslag van een werknemster die moslima is, wegens haar vaste voornemen om op het werk een islamitische hoofddoek te dragen) werd bepaald dat indirecte discriminatie kan worden gerechtvaardigd

¹ <https://www.ediv.be/theme/unia2019/library.php?id=14&lang=nl>.

² V. SAGAERT, Goederenrecht in Beginselen van Belgisch privaatrecht, Mechelen, Kluwer, 2014, 136.

proportionnalité soit respecté. À cet égard, il convient de tenir compte des éléments suivants:

- la taille et le caractère ostentatoire du signe religieux;
- la nature de l'activité de la travailleuse;
- le contexte dans lequel elle doit exercer son activité;
- l'identité nationale de l'État membre concerné.³

En outre, il importe que l'imposition de cette interdiction par l'employeur ne puisse être mise en œuvre que si cette mesure est effectivement appliquée de manière cohérente et systématique. Dans l'affaire Leyla Sahin contre la Turquie du 29 juin 2004 – qui faisait suite à l'interdiction imposée à cette jeune musulmane d'assister aux examens et aux cours au sein de l'université d'Istanbul en raison des règles fixées en matière de tenues vestimentaires, sept juges ont estimé à l'unanimité qu'il est permis d'interdire les expressions de convictions religieuses pour garantir le caractère séculier des institutions publiques et le principe de séparation entre l'Église et l'État.⁴ Pour étayer leur décision, les juges avaient renvoyé à l'article 9, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui s'énonce comme suit:

“La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.”

Dans le cas présent, l'objectif légitime poursuivi est la protection des droits et libertés d'autrui, ainsi que celle de l'ordre public. En outre, l'université avait publié, en 1998, une circulaire interdisant le port du voile islamique pendant les cours, stages et travaux de groupe. Cette interdiction permettait ainsi de protéger les étudiants non islamiques des pressions exercées par les mouvements fondamentalistes.⁵

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2016%3A382&anchor=#point141>.

⁴ [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-70954%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-70954%22]}).

⁵ <https://njcm.nl/actueel/ehrm-29-juni-2004-leyla-sahin-tegen-turkijel>.

worden wanneer het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen. Daarbij moet worden gelet op de volgende elementen:

- de grootte van het religieuze teken en de mate waarin het opvalt;
- de aard van de activiteiten van de betrokken werkneemster;
- de context waarin de werkneemster de activiteiten dient uit te voeren;
- de nationale identiteit van de betrokken lidstaat.³

Daarnaast is het ook van belang dat het opleggen van een dergelijk verbod door een werkgever slechts kan worden toegepast als dat beleid daadwerkelijk coherent en systematisch wordt toegepast. In de zaak Leyla Sahin tegen Turkije van 29 juni 2004 – waarbij de moslima werd geweerd van het bijwonen van de examens en colleges aan de universiteit van Istanbul, gezien de vereiste kledingvoorschriften –, oordeelden zeven rechters eenparig dat een verbod op religieuze uitingen geoorloofd is om het seculiere karakter van staatsinstellingen en het principe van de scheiding van Kerk en Staat te bewaken⁴. Daarbij werd verwezen naar artikel 9, tweede lid, van het EVRM, dat het volgende stelt:

“De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

Het legitieme doel is in dit geval de bescherming van de rechten en de vrijheid van anderen en van de openbare orde. Bovendien had de universiteit in 1998 een omzendbrief uitgevaardigd waarin het verbod van het dragen van een hoofddoek tijdens colleges, cursussen en werkgroepen was opgenomen. Niet-islamitische studenten worden zo beschermd tegen de druk van fundamentalistische bewegingen.⁵

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2016%3A382&anchor=#point141>.

⁴ [https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22itemid%22:\[%22001-70956%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22itemid%22:[%22001-70956%22]}).

⁵ <https://njcm.nl/actueel/ehrm-29-juni-2004-leyla-sahin-tegen-turkijel>.

La “neutralité inclusive ou ouverte” implique de faire une place à toutes les convictions en les mettant sur un même pied. Ce principe s’applique par exemple aux enseignants en charge des cours de religion ou des cours philosophiques dans l’enseignement officiel. Dans ce cadre, ces enseignants peuvent donc effectivement porter des signes religieux ou philosophiques mais ils doivent en permanence faire preuve de neutralité dans leur comportement vis-à-vis d’autrui.⁶ Une neutralité exclusive s’applique à tous les autres enseignants et au personnel non-enseignant. Une combinaison de ces deux prescrits semble donc possible dans la pratique.

La neutralité dans le secteur public

Les règles applicables dans le secteur privé, où les employeurs sont libres de choisir, sous certaines conditions, le type de politique de neutralité qu’ils mettent en œuvre, ne s’appliquent pas dans le secteur public, où le principe de neutralité doit toujours constituer le postulat de départ.

C’est pourquoi il importe de formuler des règles claires et univoques qui s’appliqueront systématiquement aux entreprises publiques économiques visées dans la loi du 21 mars 1991, et qui énonceront que les personnes employées par ces entreprises publiques doivent respecter la neutralité de l’État.

Par neutralité, on entend la neutralité exclusive décrite ci-avant. Cette règle devra s’appliquer à tous les membres du personnel contractuel ou statutaire du secteur public, et même aux personnes qui effectuent une mission ponctuelle pour le compte de ces entreprises publiques. La neutralité exclusive se traduira par l’instauration d’une interdiction de port de signes extérieurs d’appartenance philosophique, religieuse, communautaire ou partisane. Elle se traduira également par une interdiction de prévoir des lieux et des moments de prière, ou d’autoriser la prière dans des bâtiments abritant le siège d’entreprises publiques.

⁶ <https://www.unia.be/fr/criteres-de-discrimination/convictions-religieuses-ou-philosophiques/signes/enseignement/enseignantes-et-personnel-non-enseignant>.

Bij “inclusieve of open neutraliteit” wordt aan alle levensbeschouwingen een plaats gegeven zonder dat één bepaalde levensbeschouwing een prominentere plaats inneemt. Dat principe geldt bijvoorbeeld voor leerkrachten die religieuze of levensbeschouwelijke vakken doceren in het officieel onderwijs. Daarbij mogen zij dus wel religieuze of levensbeschouwelijke symbolen dragen, maar moeten zij te allen tijde neutraal zijn in hun gedrag naar anderen.⁶ Voor alle andere leerkrachten en voor het niet-onderwijzend personeel geldt de exclusieve neutraliteit. Een combinatie van beide lijkt in de praktijk dus mogelijk.

Neutraliteit in de overheidssector

Anders dan in de privésector, waar werkgevers onder bepaalde voorwaarden vrij zijn om te kiezen welk type neutraliteitsbeleid zij nastreven, is dat niet het geval in de overheidssector. Daar moet het uitgangspunt te allen tijde het neutraliteitsprincipe zijn.

Om die reden is het belangrijk om duidelijke en on-dubbelzinnige regels te formuleren die te allen tijde van toepassing zijn op de economische overheidsbedrijven als bedoeld in de wet van 21 maart 1991. Wanneer personen bij die overheidsbedrijven in dienst zijn, dienen zij de neutraliteit van diezelfde overheid te respecteren.

Het gaat daarbij om de exclusieve neutraliteit zoals hierboven beschreven. Die regel moet gelden voor iedereen die contractueel of statutair tewerkgesteld is binnen die sector, zelfs voor personen die een eenmalige opdracht uitvoeren voor rekening van de overheidsbedrijven. De exclusieve neutraliteit veruitwendigt zich door een verbod in te voeren op het dragen van uiterlijke kenmerken van een niet-confessionele of religieuze levensbeschouwing of van een voorkeur voor een gemeenschap of een politieke partij. Daarnaast uit dat zich ook in een verbod om in gebedsplaatsen en gebedsmomenten te voorzien of gebed toe te laten in gebouwen waar overheidsbedrijven hun zetel hebben.

Frank TROOSTERS (VB)
Pieter DE SPIEGELEER (VB)
Nathalie DEWULF (VB)
Tom VAN GRIEKEN (VB)

⁶ <https://www.unia.be/nl/discriminatiegronden/geloof-of-levensbeschouwing/symbolen/onderwijs/leerkrachten-en-niet-onderwijzend-personeel>.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

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

Art. 2

Dans le titre I^{er}, chapitre VIII, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, il est inséré une section VI rédigée comme suit:

“Section VI. – Droits et devoirs déontologiques”

Art. 3

Dans la section VI, insérée par l'article 2, il est inséré un article 36/1 rédigé comme suit:

“Art. 36/1. Les membres du personnel d'une entreprise publique autonome visés à l'article 29 sont réputés traiter les usagers de leurs services et leurs collègues avec bienveillance.

Dans la manière dont un membre du personnel d'une entreprise publique répond aux demandes des usagers ou dont il traite les dossiers, il respecte strictement les principes de neutralité exclusive, d'égalité de traitement et de respect des lois, règlements et directives.

Le membre du personnel engagé ou désigné évite toute parole, toute attitude, toute présentation qui pourraient être de nature à ébranler la confiance du public ou de ses collègues en sa totale neutralité, en sa compétence ou en sa dignité. Le membre du personnel évite également tout acte qui pourrait nuire à la neutralité de l'État.”

14 septembre 2022

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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

Art. 2

In de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven wordt in titel I, hoofdstuk VIII een afdeling VI ingevoegd, luidende:

“Afdeling VI. – Deontologische rechten en plichten”

Art. 3

In afdeling VI, ingevoegd bij artikel 2, wordt een artikel 36/1 ingevoegd, luidende:

“Art. 36/1. De in artikel 29 bedoelde personeelsleden van een autonoom overheidsbedrijf worden geacht de gebruikers van hun diensten en hun collega's met welwillendheid te behandelen.

In de manier waarop een personeelslid van een overheidsbedrijf de vragen van de gebruikers beantwoordt of de dossiers behandelt, eerbiedigt het personeelslid op een strikte manier de beginselen van exclusieve neutraliteit, van gelijkheid in behandeling en van naleving van de wetten, de reglementen en de richtlijnen.

Het aangeworven of aangestelde personeelslid vermijdt elk woord, elke houding en elk voorkomen die van die aard zouden kunnen zijn dat zij het vertrouwen van het publiek of van zijn collega's in zijn volledige neutraliteit, in zijn bekwaamheid of in zijn waardigheid in het gedrang zouden kunnen brengen. Het personeelslid vermijdt evenzeer elke handeling die de neutraliteit van de Staat kan schaden.”

14 september 2022

Frank TROOSTERS (VB)
Pieter DE SPIEGELEER (VB)
Nathalie DEWULF (VB)
Tom VAN GRIEKEN (VB)