

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2023-2024

26 JANVIER 2024

**Proposition de déclaration de révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 10bis établissant la neutralité de l'État et l'impartialité de son action**

(Déposée par M. Gaëtan Van Goidsenhoven et consorts)

# BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2023-2024

26 JANUARI 2024

**Voorstel van verklaring tot herziening van titel II van de Grondwet, teneinde een artikel 10bis in te voegen tot vaststelling van de neutraliteit en het onpartijdig optreden van de Staat**

(Ingediend door de heer Gaëtan Van Goidsenhoven c.s.)

## DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de déclaration de révision de la Constitution reprend l'esprit et la philosophie des propositions de révision de la Constitution n<sup>os</sup> 54 0976/001 et 55 1110/001, et de la proposition de déclaration de révision de la Constitution n<sup>o</sup> 55 2238/001, précédemment déposées à la Chambre des représentants (1).

La Constitution n'est pas un texte immuable. Les modifications que le Constituant estime devoir introduire visent, entre autres, à tenir compte des transformations de la société, de même que de l'évolution politique et institutionnelle de l'État.

La société belge étant désormais pluriculturelle, pluriconvictionnelle et l'État lui-même étant au centre de modifications politiques et institutionnelles de grande ampleur, la Constitution belge n'affirme pas suffisamment, dans son contenu actuel, le principe selon lequel l'État doit être neutre et son corollaire, à savoir le principe selon lequel les pouvoirs publics doivent faire preuve d'impartialité.

En Belgique, la neutralité des pouvoirs publics est un principe constitutionnel non écrit dont l'existence a été reconnue à de nombreuses reprises. Il est intimement lié à l'interdiction de discrimination en général et au principe d'égalité des usagers du service public en particulier.

Le Conseil d'État l'a rappelé avec force, par exemple dans son avis n<sup>o</sup> 44.521/AG du 20 mai 2008, lorsqu'il énonce que: «(...) Dans un État de droit démocratique, l'autorité se doit d'être neutre, parce qu'elle est l'autorité de tous les citoyens et pour tous les citoyens et qu'elle doit, en principe, les traiter de manière égale sans discrimination basée sur leur religion, leur conviction ou leur préférence pour une communauté ou un parti. Pour ce motif, on peut dès lors attendre des agents des pouvoirs publics que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils

(1) Révision de la Constitution visant à insérer un article 10/1 établissant la neutralité de l'État et l'impartialité de son action de MM. Richard Miller, Denis Ducarme et Olivier Chastel (doc. Chambre, n<sup>o</sup> 54 0976/001); proposition de révision de la Constitution visant à insérer un article 10/1 établissant la neutralité de l'État et l'impartialité de son action de MM. Philippe Pivin, Emmanuel Burton et Benoît Piedboeuf (doc. Chambre, n<sup>o</sup> 55 1110/001); proposition de déclaration de révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un nouvel article 10/1 établissant la neutralité de l'État et l'impartialité de son action, de MM. Philippe Pivin, Emmanuel Burton, Benoît Piedboeuf, Michel De Maegd, Daniel Bacquelaïne, Denis Ducarme, Mmes Marie-Christine Marghem et Florence Reuter, et M. Mathieu Bihet (doc. Chambre, n<sup>o</sup> 55 2238/001).

## TOELICHTING

Dit voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet neemt het doel en het opzet over van de voorstellen van verklaring tot herziening van de Grondwet nrs. 54 0976/001 en 55 1110/001, en van het voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet nr. 55 2238/001, die eerder werden ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers (1).

De Grondwet is geen onveranderlijke tekst. De wijzigingen die de grondwetgever meent te moeten doorvoeren, zijn onder meer bedoeld om in te spelen op de veranderingen in de samenleving, alsook op de politieke en de institutionele evolutie van de Staat.

De Belgische samenleving telt thans meerdere culturen en levensbeschouwingen en de Staat zelf vormt het middelpunt van ingrijpende politieke en institutionele wijzigingen. Desalniettemin komen het beginsel dat de Staat neutraal moet zijn en het daaruit voortvloeiende beginsel dat de overheid blijf moet geven van onpartijdigheid, onvoldoende tot uiting in de vigerende Belgische Grondwet.

In België is de neutraliteit van de overheid een ongeschreven grondwetsbeginsel waarvan het bestaan talloze keren werd erkend. Het houdt nauw verband met het algemeen verbod op discriminatie, en meer specifiek met het beginsel inzake de gelijkheid van de gebruikers van de openbare dienstverlening.

De Raad van State herinnert daar met nadruk aan, bijvoorbeeld in zijn advies nr. 44.521/AV van 2008, waarin wordt gesteld: «In een democratische rechtsstaat dient de overheid neutraal te zijn (...), omdat zij de overheid is van en voor alle burgers en omdat zij deze in beginsel gelijk dient te behandelen zonder te discrimineren op grond van hun religie, hun levensbeschouwing of hun voorkeur voor een gemeenschap of partij. Om die reden mag dan ook van de overheidsbeambten worden verwacht dat ook zij zich in de uitoefening van hun functie ten aanzien

(1) Herziening van de Grondwet teneinde een artikel 10/1 in te voegen, tot vaststelling van de neutraliteit en het onpartijdig optreden van de Staat van de heren Richard Miller, Denis Ducarme en Olivier Chastel (doc. Kamer, nr. 54 0976/001); voorstel tot herziening van de Grondwet teneinde een artikel 10/1 in te voegen, tot vaststelling van de neutraliteit en het onpartijdig optreden van de Staat van de heren Philippe Pivin, Emmanuel Burton en Benoît Piedboeuf (doc. Kamer, nr. 55 1110/001); voorstel van verklaring tot herziening van titel II van de Grondwet, teneinde een artikel 10/1 in te voegen tot vaststelling van de neutraliteit en het onpartijdig optreden van de Staat van de heren Philippe Pivin, Emmanuel Burton, Benoît Piedboeuf, Michel De Maegd, Daniel Bacquelaïne, Denis Ducarme, de dames Marie-Christine Marghem en Florence Reuter en de heer Mathieu Bihet (doc. Kamer, nr. 55 2238/001).

observent strictement eux aussi, à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers (2).»

La Cour constitutionnelle a pu définir le principe de neutralité au sens de l'article 24 de la Constitution dans l'arrêt n° 81/2020 du 4 juin 2020, lorsqu'elle a été appelée à déterminer si l'interdiction absolue de port de signes convictionnels imposée à des élèves majeurs de l'enseignement supérieur était de nature à méconnaître les articles 10, 11 et 23 de la Constitution. La Cour a estimé qu'une telle ingérence dans la liberté de religion – raisonnement qui peut être appliquée *mutatis mutandis* dans le cadre administratif – «poursuit les objectifs relatifs à la protection des droits et libertés d'autrui et à la protection de l'ordre public mentionnés à l'article 9, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme» (3).

La Cour continue son argumentation en ces termes: «La liberté de conscience et de religion comprend, entre autres, la liberté d'exprimer sa religion ou sa conviction, soit seul, soit avec autrui, mais elle ne protège pas tout acte inspiré par une religion ou par une conviction. Elle ne garantit pas non plus en toutes circonstances le droit de se comporter selon les prescriptions religieuses ou selon sa conviction (4).» «(...) Bien que la démocratie ne puisse être réduite à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité et bien qu'elle commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d'une position dominante (...), il peut se révéler nécessaire, dans une société démocratique où plusieurs religions et convictions coexistent, d'assortir de restrictions la liberté de manifester ses convictions en vue de concilier les intérêts de divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun (...). Le pluralisme et la démocratie doivent s'appuyer sur le dialogue et sur un esprit de compromis, qui requièrent nécessairement de la part des individus des concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et valeurs d'une société démocratique (5).» Nous soulignons les deux dernières phrases de l'extrait précité.

(2) Avis du Conseil d'État n° 44.521/AG du 20 mai 2008 sur la proposition de loi visant à appliquer la séparation de l'État et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles (doc. Sénat, n° 4-351/2, p. 8).

(3) Cour constitutionnelle, arrêt n° 81/2020 du 4 juin 2020, considérant B.24.3.

(4) *Idem*, considérant B.25.1.

(5) *Idem*, considérant B.25.2.

van de burgers strikt houden aan deze neutraliteit en aan het beginsel van de benuttingsgelijkheid (2).»

Het Grondwettelijk Hof heeft het neutraliteitsbeginsel zoals bedoeld in artikel 24 van de Grondwet omschreven in zijn arrest nr. 81/2020 *de dato* 4 juni 2020, waarin het Hof zich moest uitspreken over de vraag of het aan meerderjarige studenten van het hoger onderwijs opgelegde volstreekte verbod op het dragen van tekenen van een geloof of levensbeschouwing, in strijd was met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat een dergelijke inmenging in de vrijheid van godsdienst «de in artikel 9, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vermelde doelstellingen betreffende de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en betreffende de bescherming van de openbare orde nastreeft»; *mutatis mutandis* kan dit worden toegepast op de openbare dienstverlening (3).

Volgens de argumentatie van het Hof omvat «de vrijheid van geweten en godsdienst onder meer de vrijheid om hetzij alleen, hetzij met anderen, zijn godsdienst of zijn overtuiging tot uiting te brengen, maar beschermt zij niet elke daad die door een godsdienst of overtuiging is geïnspireerd. Zij waarborgt evenmin in alle omstandigheden het recht om zich naar de religieuze voorschriften of naar zijn overtuiging te gedragen» (4). Het Hof wijst voorts op het volgende: «Hoewel de democratie niet teruggebracht kan worden tot de constante suprematie van de overtuiging van een meerderheid en hoewel zij een evenwicht vereist dat de individuen van een minderheid een rechtvaardige behandeling verzekert en dat elk misbruik van een overheersende positie voorkomt, kan het in een democratische samenleving waarin meerdere religies en overtuigingen aanwezig zijn, noodzakelijk zijn de vrijheid om een overtuiging tot uiting te brengen, aan beperkingen te onderwerpen, met het oog op het verzoenen van de belangen van verschillende groepen, evenals met het oog op het verwezenlijken van respect voor eenieders overtuiging (...). Het pluralisme en de democratie dienen te steunen op de dialoog en een geest van compromis, die noodzakelijkerwijs vanwege de individuen diverse toegevingen inhouden die verantwoord zijn met het oog op het vrijwaren en bevorderen van de idealen en waarden van een democratische samenleving (5).» De laatste twee zinnen van dit citaat behoren te worden benadrukt.

(2) Advies van de Raad van State nr. 44.521/AV van 20 mei 2008 over het wetsvoorstel houdende toepassing van de scheiding van de Staat en de religieuze of niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties of gemeenschappen (doc. Senaat, nr. 4-351/2, blz. 8).

(3) Grondwettelijk Hof, arrest nr. 81/2020 van 4 juni 2020, considerans B.24.3.

(4) *Idem*, considerans B.25.1.

(5) *Idem*, considerans B.25.2.

Ces définitions du principe de la neutralité émanent des plus hautes juridictions du pays mais ne sont pourtant pas inscrites de manière explicite dans notre Constitution. C'est la raison pour laquelle il est important de consacrer constitutionnellement le fait que le principe de neutralité des pouvoirs publics implique que non seulement l'État fédéral mais aussi son administration et ses services publics doivent donner toutes les garanties de la neutralité et en présenter les apparences pour que le citoyen, l'usager, ne puisse pas douter de cette neutralité. L'inscription des principes de la neutralité de l'État et de l'impartialité de son action dans la Constitution constitue à cet égard une consécration de ces principes, jusque-là non écrits.

À titre de comparaison, la France consacre déjà cette exigence de neutralité de l'État et de son corollaire, l'égalité, à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 en ces termes: «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. (...)»

La neutralité étant un principe fondamental du service public en Belgique et le principe d'égalité en constituant le corollaire, l'inscription de ces principes de neutralité dans notre Constitution n'est que la confirmation en droit interne de ces principes qui sont en réalité préexistants. Au niveau législatif et réglementaire, ces principes se retrouvent à l'heure actuelle déjà dans de nombreux instruments.

Au niveau fédéral, l'article 8, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'État, remplacé par l'arrêté royal du 14 juin 2007, énonce ainsi que: «L'agent de l'État traite les usagers de ses services avec bienveillance. Dans la manière dont il répond aux demandes des usagers ou dont il traite les dossiers, il respecte strictement les principes de neutralité, d'égalité de traitement et de respect des lois, règlements et directives. Lorsqu'il est, dans le cadre de ses fonctions, en contact avec le public, l'agent de l'État évite toute parole, toute attitude, toute présentation [NDLR: nous soulignons] qui pourraient être de nature à ébranler la confiance du public en sa totale neutralité, en sa compétence ou en sa dignité.»

Le Code de déontologie des mandataires publics (annexe à la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une

Die omschrijvingen van het neutraliteitsbeginsel zijn afkomstig van de hoogste rechtscolleges van ons land, maar werden niet expliciet in onze Grondwet opgenomen. Om die reden moet expliciet in de Grondwet worden vermeld dat het beginsel inzake de neutraliteit van de overheid inhoudt dat niet alleen de Federale Staat, maar ook het overheidspersoneel en de overheidsdiensten alle waarborgen voor neutraliteit moeten bieden en die ook moeten veruiterlijken, opdat de burger-gebruiker niet aan die neutraliteit kan twijfelen. Door de beginselen inzake de neutraliteit van de Staat en de onpartijdigheid van het optreden ervan te vermelden in de Grondwet, zouden die tot dusver ongeschreven principes worden verankerd.

Ter vergelijking kan worden opgemerkt dat die eis inzake neutraliteit van de Staat, alsook de eruit voortvloeiende gelijkheid, al zijn opgenomen in de Franse Grondwet van 4 oktober 1958, en wel in deze bewoordingen: «*La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.*»

Aangezien de neutraliteit een grondbeginsel is van de openbare dienstverlening in België en het gelijkheidsbeginsel er een uitvloeisel van is, vormt de vermelding van die neutraliteitsbeginselen in onze Grondwet slechts de bevestiging in het binnenlands recht van die in werkelijkheid reeds bestaande principes. Op wet- en regelgevend vlak zijn die beginselen nu al ingebed in talrijke instrumenten.

Op federaal niveau bepaalt bijvoorbeeld artikel 8, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel, vervangen door het koninklijk besluit van 14 juni 2007: «§ 1. De rijksambtenaar behandelt de gebruikers van zijn diensten met welwillendheid. In de manier waarop hij de vragen van de gebruikers beantwoordt of waarop hij de dossiers behandelt, eerbiedigt hij op een strikte manier de beginselen van neutraliteit, van gelijkheid in behandeling en van naleving van de wetten, de reglementen en de richtlijnen. Wanneer hij bij zijn ambtsuitoefening in contact komt met het publiek vermijdt de rijksambtenaar elk woord, elke houding, elk voorkomen [nvdv: hier wordt de aandacht op gevestigd], die van die aard zouden kunnen zijn dat ze het vertrouwen van het publiek in zijn volledige neutraliteit, in zijn bekwaamheid of in zijn waardigheid in het gedrang zouden kunnen brengen.»

De Deontologische Code voor de openbare mandatarissen (bijlage van de wet van 6 januari 2014 houdende

Commission fédérale de déontologie et contenant le Code de déontologie des mandataires publics) énonce les principes fondamentaux en termes de déontologie et d'éthique ainsi que les règles de comportement qui doivent être observées dans l'exercice d'un mandat public. Les principes fondamentaux reflètent les valeurs qui sont considérées comme touchant aux fondements de l'exercice des fonctions des mandataires publics, à savoir l'intérêt général, l'égalité et la dignité (article 3). Ces principes signifient notamment que les mandataires publics sont au service de tous les citoyens, sans discrimination d'aucune sorte. Nous soulignons tout particulièrement l'article 3.5., deuxième phrase, dudit Code, qui s'énonce comme suit: «Dans leur attitude ou comportement, ils s'abstiennent de manifester des préjugés ou des stéréotypes.» «Ils agissent avec intégrité, ce qui comprend, dans leur chef, notamment l'honnêteté, la loyauté, la délicatesse, la probité, l'équité, l'impartialité [NDLR: nous soulignons] et l'incorruptibilité.» (article 4.2).

Dans la droite ligne de ce qui précède, les principes de neutralité de l'État et de l'impartialité de son action doivent maintenant faire l'objet d'un ancrage constitutionnel explicite afin d'éviter les discussions au niveau juridictionnel sur la portée de ces principes et l'étendue de leur application aux différents cas d'espèce. Il s'agit de hisser ces principes au niveau supérieur de la hiérarchie des normes. En l'absence d'une telle assise constitutionnelle, la jurisprudence restera aléatoire face aux normes de droit de niveau inférieur.

Pour assurer le vivre-ensemble dans toute société dont les membres ont légitimement des croyances et des sensibilités différentes, il est indispensable de déterminer clairement la ligne à partir de laquelle l'intérêt collectif doit prévaloir sur les intérêts particuliers de chacun afin de pouvoir garantir l'existence et l'exercice effectif de ceux-ci dans une société ouverte, tolérante et pluraliste.

Aujourd'hui, plus de cent quatre-vingts nationalités coexistent en Belgique. Comment la coexistence pacifique de personnes aux convictions, croyances, appartenances, cultures et systèmes de valeurs aussi diversifiés est-elle possible? Cela semble aller de soi mais il s'agit en réalité d'un véritable acquis civilisationnel. Cela n'a pas toujours été le cas et cela pourrait très bien cesser de l'être si, comme c'est aujourd'hui le cas, on porte atteinte aux fondations de cette construction sociale très complexe. Cette coexistence s'explique d'abord grâce au principe constitutionnel de neutralité des services publics dans notre pays qui s'inscrit lui-même

oprichting van een Federale Deontologische Commissie en houdende de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen) bevat de grondbeginselen inzake deontologie en ethiek, alsook de gedragsregels die bij de uitoefening van een openbaar mandaat moeten worden nageleefd. De grondbeginselen weerspiegelen de waarden die worden geacht ten grondslag te liggen aan de uitoefening van de taken van de openbare mandatarissen: het algemeen belang, de gelijkheid en de waardigheid (artikel 3). Die beginselen houden met name in dat de openbare mandatarissen ten dienste staan van alle burgers, zonder enige vorm van discriminatie. Er zij in het bijzonder gewezen op artikel 3.5., tweede zin, van voormelde Code, luidende: «In hun houding of gedrag geven zij geenszins blijk van vooroordelen en stereotypen.» «De integriteit van de openbare mandatarissen houdt onder meer eerlijkheid, trouw, kiesheid, rechtchapenheid, billijkheid, onpartijdigheid [*nvdv: hierop wordt de aandacht gevestigd*] en onomkoopbaarheid in.» (artikel 4.2).

Volledig aansluitend op het voorgaande moeten de beginselen van neutraliteit en van onpartijdig optreden van de Staat thans uitdrukkelijk in de Grondwet worden verankerd, om op gerechtelijk niveau discussies te voorkomen over de reikwijdte van die beginselen en de mate waarin die op de verschillende gevallen toepasbaar zijn. Beoogd wordt die beginselen naar het hogere niveau van de hiërarchie der normen te tillen. Zonder een dergelijke grondwettelijke basis zal de rechtspraak minder zekerheid bieden ten aanzien van de lagere rechtsnormen.

Om ervoor te zorgen dat de mensen kunnen samenleven in een samenleving waarvan de leden op legitieme wijze verschillende overtuigingen en gevoeligheden hebben, is het van essentieel belang duidelijk te bepalen vanaf welk punt het collectieve belang moet prevaleren boven de persoonlijke belangen van eenieder, teneinde het bestaan en de daadwerkelijke uitoefening van deze belangen in een open, verdraagzame en pluralistische samenleving te waarborgen.

Er leven thans meer dan honderdtachtig nationaliteiten in België. Hoe is het vreedzaam naast elkaar bestaan van mensen met zulke uiteenlopende opvattingen, overtuigingen, achtergronden, culturen en waardesystemen mogelijk? Dat lijkt vanzelfsprekend, maar in werkelijkheid is het een heuse verworvenheid van de beschaving. Het is niet altijd zo geweest en er zou weleens een einde aan kunnen komen indien, zoals thans het geval is, de grondslagen van dit zeer ingewikkelde sociale bouwwerk worden ondermijnd. Die co-existentie kan in de eerste plaats worden verklaard dankzij het grondwettelijk beginsel van de neutraliteit van de Belgische



dans un dispositif plus vaste, à savoir un état de droit démocratique protégeant des droits fondamentaux, poursuivant des valeurs et structuré par des principes. Tous les éléments de ce dispositif sont aussi précieux que vulnérables. Nous devons les chérir et les protéger.

Notre état de droit, d'abord, garantit la prééminence du droit sur le pouvoir politique et l'obéissance de tous, gouvernants et gouvernés, à la loi. Il permet ainsi d'assurer l'égalité en droit non seulement des citoyens mais également des catégories de citoyens (autochtones et allochtones, hommes et femmes, etc.).

Cette égalité est assurée par le système juridique, par les libertés existant sur le plan politique et, de manière complémentaire, par le système démocratique qui non seulement assure la désignation des représentants de manière régulière mais comprend également des dispositifs de protection des minorités (nationales, religieuses, culturelles, etc.).

Nos droits et libertés, ensuite, sont consacrés dans les déclarations des droits de l'homme. Outre la liberté d'opinion et d'expression, on y retrouve, notamment, la liberté religieuse, c'est-à-dire la liberté de choisir sa religion et, plus fondamentalement, la liberté de croire ou de ne pas croire. Parmi ces droits figure aussi le droit à être protégé contre les actes et paroles racistes.

Les valeurs universelles poursuivies et auxquelles l'adhésion doit être sans cesse cultivée, ce sont celles du pluralisme, de la tolérance et de l'ouverture. Fragiles, ces valeurs sont comprises, admises, observées et conservées dans une société à la suite d'une longue imprégnation et grâce à des combats permanents. Elles constituent un patrimoine qui permet à tout individu d'entrer en contact avec d'autres personnes, d'autres idées, de se remettre en cause, de critiquer, de se moquer, de choisir, de s'affirmer, en un mot de s'émanciper.

Enfin, il y a les principes structurant notre société démocratique; ce sont ici à la fois le principe de la séparation de l'Église et de l'État (et donc la non-intervention de l'État dans les affaires religieuses et inversement) et, aussi, plus fondamentalement, les principes de l'impartialité et de la neutralité de l'État. L'impartialité consiste à traiter de manière similaire les personnes se trouvant dans une situation similaire. La neutralité, elle, consiste en l'obligation pour l'État (et ses agents) de n'affirmer aucune préférence quant à un mode de vie. Elle

overheidsdiensten, dat zelf deel uitmaakt van een ruimer systeem: een democratische rechtsstaat die grondrechten beschermt, waarden nastreeft en is opgebouwd rond beginselen. Alle elementen van dit systeem zijn even waardevol als kwetsbaar. Zij moeten worden gekoesterd en beschermd.

De Belgische rechtsstaat waarborgt in de eerste plaats dat het recht boven de politieke macht staat en dat iedereen – regeerders en geregeerden – de wet dient te gehoorzamen. Aldus wordt gegarandeerd dat de wet gelijk is voor niet alleen alle burgers, maar ook alle categorieën van burgers (autochtonen en allochtonen, mannen en vrouwen, enz.).

Die gelijkheid wordt gewaarborgd door het rechtssysteem, door de politieke vrijheden en – aanvullend – door de democratie, die niet alleen de regelmatige aanwijzing van de vertegenwoordigers waarborgt, maar die ook regelingen omvat ter bescherming van de minderheden (nationale, religieuze, culturele, enz.).

Voorts zijn de Belgische rechten en vrijheden vastgelegd in de verklaringen van de rechten van de mens. Naast de vrijheid van mening en van meningsuiting omvatten zij – onder andere – de godsdienstvrijheid, dat wil zeggen de vrijheid om zijn godsdienst te kiezen en, meer fundamenteel, de vrijheid om al dan niet te geloven. Die rechten omvatten ook het recht om te worden beschermd tegen racistische daden en uitspraken.

De universele waarden die worden nagestreefd en waaraan voortdurend moet worden vastgehouden, zijn die van het pluralisme, van de verdraagzaamheid en van de openheid. Die broze waarden worden in een samenleving begrepen, aanvaard, nageleefd en in stand gehouden als resultaat van een langdurig assimilatieproces en dankzij een niet-aflatende strijd ervoor. Zij vormen een erfgoed dat elk individu in staat stelt in contact te komen met andere mensen, andere ideeën, zichzelf in vraag te stellen, te bekritisieren, te spotten, te kiezen, zich te doen gelden – kortom: zich te emanciperen.

Tot slot zijn er de beginselen die de Belgische democratische samenleving structureren. Men denke aan de scheiding van Kerk en Staat (en dus de niet-inmenging van de Staat in godsdienstige aangelegenheden en omgekeerd) alsook, meer fundamenteel, aan de onpartijdigheid en de neutraliteit van de Staat. De onpartijdigheid houdt in dat wie zich in een vergelijkbare situatie bevindt op een vergelijkbare manier wordt behandeld. De neutraliteit daarentegen houdt de verplichting in voor de Staat (en zijn ambtenaren) om geen voorkeur uit te

consacre ainsi dans l'État l'absolue priorité du «juste» sur le «bien». Le «bien», c'est la conception du monde que chaque personne a le droit de choisir et les règles morales qu'elle choisit d'observer. Le «juste», c'est l'ensemble des règles juridiques applicables à tous et qui permet justement, dans une société donnée, d'assurer la coexistence pacifique de ces différentes conceptions du monde. Choisir un mode de vie est une affaire privée.

Protéger ces choix et s'assurer que chacun puisse les effectuer librement est l'affaire du secteur public.

Ces principes existent aujourd'hui; ils font partie de notre droit positif. Il semble aujourd'hui que certains veulent les remettre en cause, au nom de l'exercice individuel et inconditionnel de droits à la non-discrimination, à la diversité et à la promotion sociale. Pareille remise en cause empiète sur le droit de l'ensemble des citoyens de notre société de vivre de manière harmonieuse et pacifiée, de manière respectueuse et en garantissant les libertés de chacun. Ces principes de neutralité, existant et consacrés dans notre droit positif et confirmés par le Conseil d'État, sont aujourd'hui menacés. Il convient de les confirmer de manière encore plus explicite, compte tenu des coups de boutoir que certains tentent d'apporter à ces principes pourtant fondamentaux, pour lesquels tous les partis démocratiques de ce pays ont lutté depuis des décennies.

Cette neutralité de l'État est une condition nécessaire à une société pluraliste où chacun se sent respecté dans sa différence, ses convictions, sa culture ou sa religion. Sa remise en question ouvrira toujours la porte au communautarisme et à ce qui nous divise plutôt qu'à ce qui nous rapproche. Plus une société est multiple et diverse, ce dont nous pouvons nous réjouir, plus le besoin de neutralité de l'État est important.

Mais ces principes de neutralité n'ont pas uniquement pour objectif de préserver la paix sociale. Ils poursuivent un but encore plus ambitieux: la liberté et, notamment, la liberté des convictions, qu'elles soient politiques, philosophiques ou religieuses. Ils permettent à l'État d'assurer à la société un cadre pluraliste dans lequel peut se déployer la liberté d'expression, politique, philosophique ou religieuse, de la manière la plus optimale et la plus féconde.

Si nombre de dispositions actuelles de la Constitution concourent déjà à la neutralité et à l'impartialité de

spreken voor een levenswijze. Aldus verankert ze in de Staat de idee dat het «rechtvaardige» absoluut voorrang krijgt op het «goede». Het «goede» wordt gevormd door het wereldbeeld dat ieder mens het recht heeft te kiezen en door de morele regels die hij verkiest te volgen. Het «rechtvaardige» is het geheel van rechtsregels dat voor eenieder geldt en dat in een bepaalde samenleving precies het vreedzame samenleven van die verschillende wereldbeelden mogelijk maakt. Het kiezen van een levenswijze is een privéaangelegenheid.

Die keuzes beschermen en ervoor zorgen dat eenieder ze vrij kan maken, is een verantwoordelijkheid van de overheid.

Die beginselen bestaan reeds; ze maken deel uit van het Belgische positief recht. Thans lijkt het erop dat sommigen ze opnieuw ter discussie willen stellen, in naam van de individuele en onvoorwaardelijke uitoefening van de rechten op non-discriminatie, diversiteit en sociale promotie. Een en ander bedreigt het recht van alle burgers van de Belgische samenleving als geheel om in harmonie en vreedzaam te leven, met respect voor iedereen en met waarborging van eenieders vrijheden. Die in het Belgische positief recht bestaande en door de Raad van State bekrachtigde neutraliteitsbeginselen staan thans op de helling. Derhalve moeten ze nog uitdrukkelijker worden verankerd, gezien de pogingen van sommigen om die grondbeginselen, waarvoor alle democratische partijen in dit land decennialang hebben gestreden, onderuit te halen.

Die neutraliteit van de Staat is een noodzakelijke voorwaarde voor een pluralistische samenleving, waarin eenieder zich gerespecteerd voelt in zijn verschillen, zijn overtuigingen, zijn cultuur of zijn godsdienst. Dit ter discussie stellen, komt er altijd op neer dat men de deur opent naar verzuiling en in de verf zet wat ons verdeelt in plaats van wat ons verenigt. Naarmate een samenleving veelzijdiger en diverser wordt, wat toe te juichen valt, vergroot ook de nood aan een neutrale Staat.

Die neutraliteitsbeginselen zijn echter niet alleen bedoeld om de sociale vrede te bewaren. Zij streven een nog ambitieuzer doel na: de vrijheid en, in het bijzonder, de vrijheid van levensovertuiging, of die nu politiek, levensbeschouwelijk of religieus is. Aldus kan de Staat de samenleving een pluralistisch kader waarborgen waarbinnen de – politieke, levensbeschouwelijke of godsdienstige – vrijheid van meningsuiting optimaal kan gedijen.

Hoewel veel bepalingen van de Grondwet thans reeds bijdragen tot de neutraliteit en de onpartijdigheid van de

l'État, ce n'est pourtant pas suffisant; cela, pour les raisons évoquées ci-avant. La neutralité constitue le fondement de notre socle commun de valeurs et la condition d'un vivre-ensemble apaisé où chacun se sent respecté dans sa différence, sa conviction, sa culture ou sa religion. Sa remise en question ouvrira toujours la porte au communautarisme et à ce qui nous divise plutôt que ce qui nous rapproche (6). Les auteurs de la présente proposition de déclaration de révision de la Constitution estiment dès lors qu'une inscription claire des principes de neutralité et d'impartialité dans notre Constitution s'impose aujourd'hui.

Une modification de la Constitution se doit d'être la plus claire et précise possible afin d'en garantir la plus grande compréhension par tous (pas uniquement les juristes spécialisés mais aussi l'ensemble des citoyens) et d'éviter toute ambiguïté. Le choix des notions utilisées a donc toute son importance. Dans ce cadre, les auteurs de la proposition de déclaration de révision de la Constitution estiment que le terme «laïcité», qui est le plus souvent évoqué pour exprimer les objectifs visés par les principes de neutralité, est grevé d'une trop grande ambiguïté.

En effet, dans le système belge, ce mot revêt une double signification, soit politique, soit philosophique (7). Ambiguïté à ce point importante que, si l'on n'y prend pas garde, elle entraîne par conséquent le résultat inverse de celui recherché. Disposer que la laïcité de l'État est garantie peut laisser croire en effet que l'État entérine les engagements et objectifs du courant laïc, en opposition aux courants religieux et confessionnels; ce dont témoigne l'article 4 des statuts du Centre d'action laïque, qui unit explicitement et volontairement les deux

Staat, volstaan ze om voormelde redenen niet. Zonder neutraliteit blijft onze sokkel van gemeenschappelijke waarden wankel; bovendien vormt die neutraliteit de voorwaarde voor een vreedzaam samenleven waarbij eenieder zich gerespecteerd voelt in zijn verschillen, zijn overtuiging, zijn cultuur of zijn godsdienst. Dit ter discussie stellen zal altijd de deur openen naar verzuiling en naar wat ons verdeelt in plaats van wat ons verenigt (6). De indieners van dit voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet zijn daarom van oordeel dat een onverkorte opname van de beginselen van neutraliteit en onpartijdigheid in de Belgische Grondwet thans essentieel is.

Een wijziging van de Grondwet moet zo duidelijk en zo nauwkeurig mogelijk zijn, om te waarborgen dat ze voor eenieder (voor zowel de gespecialiseerde juristen als alle burgers) zo bevattelijk mogelijk is en om elke dubbelzinnigheid te voorkomen. Daarom komt het erop aan de gehanteerde begrippen terdege te wikken en te wegen. Wat dat betreft, achten de indieners van het voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet de term «laïciteit», die het vaakst wordt gebruikt om de door de neutraliteitsbeginselen nagestreefde doelstellingen uit te drukken, te dubbelzinnig.

In het Belgische systeem heeft dit woord zelfs een dubbele betekenis, politiek dan wel levensbeschouwelijk (7). Die dubbelzinnigheid is dermate groot dat ze, indien ze over het hoofd wordt gezien, net leidt tot het tegenovergestelde van wat wordt beoogd. Bepalen dat de laïciteit van de Staat wordt gewaarborgd, zou immers kunnen laten doorschemeren dat de Staat de verplichtingen en de doelstellingen van de laïciteit als stroming onderschrijft, dus niet die van de religieuze en confessionele stromingen. Zulks blijkt uit artikel 4 van de Statuten van het

(6) Cf. <https://www.mr.be/port-du-voile-pas-question-de-renoncer-a-la-neutralite-de-letat/>.

(7) Cf. Marc Jacquemain (dir.) et Nadine Rosa-Rosso, *Du bon usage de la laïcité*, Aden, Bruxelles, 2008, p. 5: «Un État est «laïque» (...) s'il ne reconnaît aucun privilège à une religion ou option philosophique en particulier et donc prévoit – conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme – la libre cohabitation des cultes au sein de la société, dans le respect du droit commun. Mais le mot «laïcité» désigne aussi un concept tout différent: à savoir l'adhésion à une option philosophique particulière, caractérisée par le refus de toute référence à une vérité révélée ou à l'existence d'entités «surnaturelles»».

(6) Cf. <https://www.mr.be/port-du-voile-pas-question-de-renoncer-a-la-neutralite-de-letat/>.

(7) Cf. Marc Jacquemain (dir.) et Nadine Rosa-Rosso, *Du bon usage de la laïcité*, Aden, Brussel, 2008, blz. 5: «Un État est «laïque» (...) s'il ne reconnaît aucun privilège à une religion ou option philosophique en particulier et donc prévoit – conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme – la libre cohabitation des cultes au sein de la société, dans le respect du droit commun. Mais le mot «laïcité» désigne aussi un concept tout différent: à savoir l'adhésion à une option philosophique particulière, caractérisée par le refus de toute référence à une vérité révélée ou à l'existence d'entités «surnaturelles»».



définitions distinctes (8). Dès lors, Nadine Rosa-Rosso et Marc Jacquemain, concluent que «si un citoyen peut être laïque dans les deux sens à la fois, ce n'est pas possible pour un État: un État qui se définirait comme philosophiquement laïque, cesserait, par le fait même d'être politiquement laïque» (9). Au contraire, les termes de «neutralité» et d'«impartialité», permettent, eux, une affirmation constitutionnelle claire, *a fortiori* lorsqu'ils sont couplés l'un à l'autre; en effet, la neutralité définit la nature de l'État et son impartialité caractérise l'action des pouvoirs publics. Ces deux notions entretiennent entre elles un rapport de réciprocité. Elles se confortent, étant l'une et l'autre à la fois cause et effet: c'est parce que l'État est neutre que l'action des pouvoirs publics est impartiale; et inversement c'est parce que l'action des pouvoirs publics est impartiale que l'État est neutre.

Cette réciprocité démontre le caractère nécessaire d'une attitude totalement impartiale dans le chef de toute personne exerçant une part de l'autorité publique, non seulement dans l'action qu'elle accomplit mais aussi dans l'apparence qui est la sienne, comme l'a confirmé la Cour européenne des droits de l'homme (10). Autrement dit, tout signe d'appartenance convictionnelle est interdit dans l'exercice des pouvoirs publics.

Affirmer dans la Constitution la neutralité et l'impartialité de l'État, en sus des libertés et des droits que la Constitution attribue aux citoyens belges (par exemple, à l'article 10, alinéa 3, l'égalité des femmes et des hommes), c'est affirmer, sans aucune ambiguïté possible la séparation et la non-ingérence réciproque de l'État et des religions et morales reconnues, et représentées sur le territoire national. C'est affirmer, de même et sans équivoque possible, la prévalence de l'état de droit sur toute appartenance confessionnelle ou philosophique.

(8) Statuts du Centre d'action laïque, [http://www.laicite.be/le\\_cal/2\\_4\\_2\\_les\\_statuts/](http://www.laicite.be/le_cal/2_4_2_les_statuts/): «Par laïcité, il faut entendre d'une part: la volonté de construire une société juste, progressiste et fraternelle, dotée d'institutions publiques impartiales, garante de la dignité de la personne et des droits humains assurant à chacun la liberté de pensée et d'expression, ainsi que l'égalité de tous devant la loi sans distinction de sexe, d'origine, de culture ou de conviction et considérant que les options confessionnelles ou non confessionnelles relèvent exclusivement de la sphère privée des personnes. Et d'autre part: l'élaboration personnelle d'une conception de vie qui se fonde sur l'expérience humaine, à l'exclusion de toute référence confessionnelle, dogmatique ou surnaturelle, qui implique l'adhésion aux valeurs du libre examen, d'émancipation à l'égard de toute forme de conditionnement et aux impératifs de citoyenneté et de justice.»

(9) Marc Jacquemain et Nadine Rosa-Rosso, *op. cit.*, p. 6.

(10) Arrêt *Singh c. France*, n° 44774/98, § 105, CEDH 2005-XI. Cf. également le rapport de la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, remis au président de la République le 11 décembre 2003, p. 22: «Il faut que l'administration soumise au pouvoir politique, donne non seulement toutes les garanties de neutralité mais en présente aussi les apparences pour que l'usager ne puisse douter de sa neutralité.»

*Centre d'action laïque*, dat uitdrukkelijk en opzettelijk de twee verschillende definitieën samenvoegt (8). Daarom concluderen Nadine Rosa-Rosso en Marc Jacquemain dat «*si un citoyen peut être laïque dans les deux sens à la fois, ce n'est pas possible pour un État: un État qui se définirait comme philosophiquement laïque, cesserait, par le fait même d'être politiquement laïque*» (9). De termen «neutraliteit» en «onpartijdigheid» maken daarentegen een ondubbelzinnige grondwettelijke verankering mogelijk; *a fortiori* wanneer ze als samenhangende begrippen worden gebruikt. Neutraliteit definieert immers de aard van de Staat en de onpartijdigheid ervan kenmerkt het optreden van de overheid. Tussen beide begrippen bestaat er een wisselwerking. Zij versterken elkaar, want beide zijn tegelijk oorzaak en gevolg. Het overheidsoptreden is immers onpartijdig omdat de Staat neutraal is en omgekeerd is de Staat neutraal omdat het overheidsoptreden onpartijdig is.

Die wisselwerking tussen beide begrippen toont de noodzaak aan dat al wie een deel van het overheidsgezag uitoefent, een volstrekt onpartijdige houding aanneemt, niet alleen in zijn optreden, maar ook uiterlijk, zoals werd bevestigd door het Europees Hof voor de rechten van de mens (10). Met andere woorden, elk teken waarmee een overtuiging wordt uitgedrukt, is verboden bij de uitoefening van het overheidsgezag.

Als de Grondwet, naast de vrijheden en de rechten die ze de Belgische burgers toekent (bijvoorbeeld de gelijkheid van vrouwen en mannen, in artikel 10), aangeeft dat de Staat neutraal en onpartijdig is, houdt zulks zonder ook maar welke dubbelzinnigheid de bevestiging in dat de Staat en de op het nationale grondgebied erkende en vertegenwoordigde godsdiensten en levensbeschouwingen gescheiden zijn, en dat er geen wederzijdse inmenging bestaat. Tevens vormt een en ander de ondubbelzinnige bevestiging dat de rechtsstaat de overhand heeft op elke

(8) Statuten van het Centre d'action laïque, [http://www.laicite.be/le\\_cal/2\\_4\\_2\\_les\\_statuts/](http://www.laicite.be/le_cal/2_4_2_les_statuts/): «Par laïcité, il faut entendre d'une part: la volonté de construire une société juste, progressiste et fraternelle, dotée d'institutions publiques impartiales, garante de la dignité de la personne et des droits humains assurant à chacun la liberté de pensée et d'expression, ainsi que l'égalité de tous devant la loi sans distinction de sexe, d'origine, de culture ou de conviction et considérant que les options confessionnelles ou non confessionnelles relèvent exclusivement de la sphère privée des personnes. Et d'autre part: l'élaboration personnelle d'une conception de vie qui se fonde sur l'expérience humaine, à l'exclusion de toute référence confessionnelle, dogmatique ou surnaturelle, qui implique l'adhésion aux valeurs du libre examen, d'émancipation à l'égard de toute forme de conditionnement et aux impératifs de citoyenneté et de justice.»

(9) Marc Jacquemain en Nadine Rosa-Rosso, *op. cit.*, blz. 6.

(10) Arrest *Singh v. France*, nr. 44774/98, § 105, EHRM 2005-XI. Zie ook het verslag van de Commissie voor reflectie over de toepassing van het laïciteitsbeginsel in de Republiek, dat op 11 december 2003 aan de president van de Republiek werd bezorgd, blz. 22: «*Il faut que l'administration soumise au pouvoir politique, donne non seulement toutes les garanties de neutralité mais en présente aussi les apparences pour que l'usager ne puisse douter de sa neutralité.*»

C'est l'état de droit qui garantit les libertés individuelles, le libre-choix des convictions, le droit à la différence. Étant donné qu'il est neutre et impartial, c'est l'état de droit qui garantit le plus sûrement la coexistence sur un même territoire de populations culturellement distinctes, ainsi que le vivre-ensemble des différentes convictions, de façon pacifique et respectueuse.

Il importe de doter la démocratie des outils démocratiques lui permettant de se défendre contre ses ennemis liberticides.

Le fait que la Cour constitutionnelle soit compétente pour contrôler le respect de cette nouvelle disposition renforce l'impact de cette proposition de déclaration de révision de la Constitution. La présente proposition de déclaration de révision de la Constitution, qui vise à établir dans le titre II les principes de la neutralité de l'État et de l'impartialité de son action, assureront une meilleure protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et confirmeront l'interdiction pour l'État de favoriser un courant philosophique ou religieux particulier en consacrant la séparation des Églises et de l'État et la primauté de la loi civile sur la loi divine.

\*  
\* \*

godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging. De rechtsstaat garandeert de individuele vrijheden, de vrije keuze van opvattingen en het recht op verscheidenheid. Omdat de rechtsstaat neutraal en onpartijdig is, garandeert hij met de meeste zekerheid het vreedzaam en respectvol samenleven op eenzelfde grondgebied van cultureel verschillende bevolkingsgroepen en van verschillende opvattingen.

Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de democratie over de democratische instrumenten beschikt waarmee ze zich kan verdedigen tegen haar vijanden die de vrijheid willen fnuiken.

Het feit dat het Grondwettelijk Hof louter bevoegd is om toe te zien op de inachtneming van dit alles, maakt de impact van de in dit voorstel vervatte grondwetsbepalingen des te groter. Dit voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet, teneinde in titel II de beginselen inzake de neutraliteit van de Staat en de onpartijdigheid van het optreden ervan te vermelden, strekt ertoe de mensenrechten en de fundamentele vrijheden beter te beschermen, en beoogt te bevestigen dat het de Staat verboden is een specifieke levensbeschouwelijke of godsdienstige strekking te bevoordelen. Een en ander wordt mogelijk gemaakt doordat dat Kerken en Staat gescheiden zijn en de burgerlijke wet de overhand heeft op de goddelijke wet.

\*  
\* \*

**PROPOSITION DE DÉCLARATION****Article unique**

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article *10bis*, visant à garantir la neutralité de l'État et l'impartialité de l'action des pouvoirs publics.

Le 11 janvier 2024.

Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN.

Georges-Louis BOUCHEZ.

Gregor FRECHES.

Sabine LARUELLE.

Jean-Paul WAHL.

Philippe DODRIMONT.

Véronique DURENNE.

**VOORSTEL VAN VERKLARING****Enig artikel**

De Kamers verklaren dat titel II van de Grondwet moet worden herzien, teneinde een artikel *10bis* in te voegen, met als doel de neutraliteit van de Staat en de onpartijdigheid van het overheidsoptreden te waarborgen.

11 januari 2024.