

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2014-2015

---

15 JULI 2015

---

## Voorstel van resolutie betreffende het neutraliteitsprincipe voor ambtenaren

(Ingediend door mevrouw Ann Brusseel)

---

### TOELICHTING

---

Het betreft een resolutie die tot de bevoegdheid van de Senaat behoort omdat zij een federale materie behandelt met essentiële invloed op de bevoegdheden van de deelgebieden op het vlak van welzijn, cultuur, inburgering, samenlevingsproblemen, binnenlands bestuur, enz.

De neutraliteit van de ambtenaar is een transversale aangelegenheid aangezien zij, als grondwettelijk beginsel, geldt voor alle overheden van het land.

#### 1) Het neutraliteitsprincipe volgens de wet en de rechtspraak

Het algemeen uitgangspunt is dat de Staat neutraal is en dat ambtenaren van openbare diensten neutraal moeten handelen.

Het statuut van de ambtenaren van het openbaar ambt is wettelijk verankerd in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel.

Artikel 8, § 1, van dit koninklijk besluit luidt als volgt :

« 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.

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2014-2015

---

15 JUILLET 2015

---

## Proposition de résolution relative au principe de neutralité des agents publics

(Déposée par Mme Ann Brusseel)

---

### DÉVELOPPEMENTS

---

La présente résolution relève de la compétence du Sénat dans la mesure où elle concerne une matière fédérale qui a une influence essentielle sur les attributions des entités fédérées dans les domaines du bien-être, de la culture, de l'intégration, des problèmes de société, de l'administration intérieure, etc.

La neutralité des agents publics est une matière transversale dès lors qu'elle s'applique, en tant que principe constitutionnel, à l'ensemble des autorités du pays.

#### 1) Le principe de neutralité selon la loi et la jurisprudence

Le point de départ général est que l'État est neutre et que les agents des services publics doivent agir de manière neutre.

Le statut des agents de la fonction publique est ancré légalement dans l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

Cet arrêté royal, en son article 8, § 1<sup>er</sup>, dispose ce qui suit :

« 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.

Wanneer hij bij zijn ambtsuitoefening in contact komt met het publiek vermijdt de rijksambtenaar elk woord, elke houding, elk voorkomen, die van die aard zouden kunnen zijn dat ze het vertrouwen van het publiek in zijn volledige neutraliteit, in zijn bekwaamheid of in zijn waardigheid in het gedrang zouden kunnen brengen. »

De scheiding tussen Kerk en Staat, zijnde het principe van de volledige onafhankelijkheid en autonomie van de politiek ten aanzien van elke godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, is impliciet opgenomen in de Grondwet.

De neutraliteit van de overheid volgt meer in het bijzonder uit de volgende artikelen van de Grondwet :

— artikel 19 : betreffende de vrijheid van eredienst en hun openbare uitvoering, vrijheid van meningsuiting ;

— artikel 20 : geen dwang voor handelingen of plechtigheden van de cultus ;

— artikel 21 : geen tussenkomst van de staat bij de benoeming van de bedienaars van de eredienst.

Kenmerkend voor een democratie is dat zij in hoofde van elk individu een zekere autonomie erkent die door de Staat met alle mogelijke middelen moet worden geëerbiedigd en gewaarborgd, met name door een gelijke behandeling te garanderen ten opzichte van elk individu en elke particuliere groepering.

Al dan niet een geloof aanhangen behoort vanzelfsprekend tot de privésfeer van elk individu. Het staat in België elk burger vrij om al dan niet in een godheid te geloven ; elke eredienst mag zich organiseren naar eigen goeddunken.

Deze vrijheden dienen echter te worden begrepen in het kader van de soevereiniteit van de Staat die de grenzen vastlegt waarbinnen de vrijheden kunnen worden uitgeoefend en ook het al dan niet strafbaar karakter bepaalt van sommige handelingen gesteld bij de uitoefening van deze vrijheden.

De gelijkheid van de Belgen voor de wet wordt bevestigd en gewaarborgd door artikel 10 van de Grondwet. De gelijkheid van individuen wordt versterkt door de bevestiging van een gelijkheid tussen groepen. Artikel 11 van de Grondwet weerspiegelt de bekommernis omtrent de gelijkheid van groepen : het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend, moet zonder discriminatie verzekerd worden.

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 qui pourraient être de nature à ébranler la confiance du public en sa totale neutralité, en sa compétence ou en sa dignité. »

La séparation entre l'Église et l'État, à savoir le principe de totale indépendance et autonomie du politique par rapport à toute conviction religieuse ou philosophique, est implicitement inscrite dans la Constitution.

La neutralité des pouvoirs publics se déduit notamment des articles suivants de la Constitution :

— l'article 19 concernant la liberté des cultes et de leur exercice public, et la liberté d'expression ;

— l'article 20 disposant que nul ne peut être contraint de concourir aux actes et aux cérémonies d'un culte ;

— l'article 21 disposant que l'État n'intervient pas dans la nomination des ministres du culte.

Un État démocratique se caractérise par la reconnaissance pour chaque individu d'une sphère d'autonomie que l'État doit respecter et garantir, par tout moyen, et notamment en assurant une égalité de traitement à l'égard de chaque individu et de chaque groupe particulier.

L'adhésion ou non à une religion relève de la sphère privée de chaque citoyen. Chaque citoyen belge est libre de croire ou de ne pas croire en un dieu ; chaque religion est libre de s'organiser comme elle l'entend.

Ces libertés doivent toutefois s'interpréter dans le cadre du pouvoir de souveraineté de l'État, qui déterminera les limites de leur exercice et notamment le caractère délictueux ou non de certains actes commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.

L'égalité des Belges devant la loi est affirmée et garantie par l'article 10 de la Constitution. Cette notion d'égalité des individus est renforcée par la consécration d'une égalité entre les groupes. L'article 11 de la Constitution illustre ce souci d'égalité des groupes : la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination.

Met dat doel waarborgen de wet en het decreet in het bijzonder de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden. Van een gelijke behandeling zal slechts sprake zijn wanneer de ongelijkheden verdwijnen die niet te rechtvaardigen zijn of als onduelbaar worden ervaren. Gelijkheid is pas dan rechtvaardig als degenen die zich in dezelfde situatie bevinden op dezelfde manier worden behandeld.

De beginselen van gelijkheid en non-discriminatie tussen gelovigen en niet-gelovigen worden overigens expliciet bekrachtigd door het internationaal recht, met name in artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 of nog, in artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, waarmee werd ingestemd via de Belgische wet van 15 mei 1981.

Resolutie nr. 36/55, op 25 november 1981 aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, nodigt de Staten uit doeltreffende maatregelen te nemen om elke discriminatie gebaseerd op godsdienst of overtuiging uit te schakelen.

De aanvaarding van het pluralisme effent de weg naar een praktijk van verdraagzaamheid ten opzichte van anderen en verplicht de overheid neutraal te zijn ten opzichte van alle religieuze en levensbeschouwelijke overtuigingen.

Omzendbrief nr. 573 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt van 17 augustus 2007 bevestigt weliswaar het principe maar vertaalt dit niet verder naar inhoud toe.

Zo stelt punt 15 : « De ambtenaren oefenen hun ambt neutraal uit. Zij zorgen ervoor, met inachtneming van hun grondwettelijke rechten, dat hun deelname aan of betrokkenheid bij politieke of levensbeschouwelijke activiteiten, het vertrouwen van de gebruiker in de onpartijdige, neutrale en loyale uitoefening van hun ambt, niet schaadt. »

Ook de rechtspraak onderkent dit beginsel. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft de lidstaten veel vrijheid gelaten om zelf invulling te geven aan de wijze waarop zij beperkingen wensen aan te brengen in de godsdienstvrijheid van hun ambtenaren om op die wijze de neutraliteit van de ambtenaren te garanderen.

À cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et les libertés des minorités idéologiques et philosophiques. L'égalité de traitement ne peut être atteinte que lorsque sont supprimées les inégalités qui sont ressenties comme injustifiables ou intolérables. L'égalité n'est conforme à la justice que dans la mesure où tous ceux qui se trouvent dans une même situation sont traités de la même manière.

Les principes d'égalité et de non-discrimination entre croyants et non-croyants sont par ailleurs explicitement consacrés par le droit international, notamment à l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ou encore à l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, approuvé par la loi belge du 15 mai 1981.

La résolution 36/55 adoptée le 25 novembre 1981 par l'Assemblée générale des Nations unies invite les États à prendre des mesures efficaces pour éliminer toute discrimination fondée sur la religion ou la conviction.

L'acceptation du pluralisme induit une ouverture, une pratique de la tolérance à l'égard de la personne d'autrui et une obligation de neutralité des pouvoirs publics à l'égard de toutes les convictions religieuses et philosophiques.

La circulaire n° 573 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale confirme le principe, mais n'en explicite pas le contenu.

Le point 15 dispose ce qui suit : « Dans l'exercice de leur fonction, les agents restent neutres. Dans le respect de leurs droits constitutionnels, ils font en sorte que leur participation à ou leur implication dans des activités politiques ou philosophiques ne porte pas atteinte à la confiance de l'utilisateur dans l'exercice impartial, neutre et loyal de leur fonction. »

La jurisprudence reconnaît également ce principe. La Cour européenne des droits de l'homme a laissé aux États membres une grande liberté dans la manière dont ils entendent apporter des restrictions à la liberté de religion de leurs agents publics afin de garantir la neutralité de ceux-ci.

Aldus aanvaardde het EHRM recent nog dat een ambtenaar die weigert om samenlevingsovereenkomsten van mensen van hetzelfde geslacht te registreren gesanctioneerd kan worden omdat zij hiermee de neutraliteit van haar ambt in het gedrang brengt.

De Raad van State oordeelt op een gelijkaardige wijze in verscheidene arresten over het dragen van een hoofddoek in scholen die behoren tot het gemeenschapsonderwijs.

« 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 van de burgers strikt houden aan deze neutraliteit en aan het beginsel van de benuttingsgelijkheid. » (advies nr. 44 521/AG van 20 mei 2008 van de afdeling wetgeving van de Raad van State).

Het beginsel van onpartijdigheid is geschonden van zodra een schijn van onpartijdigheid legitieme twijfels laat rijzen over de bekwaamheid van de beambte om zijn taak in volledige onpartijdigheid uit te voeren.

## 2) Het neutraliteitsbeginsel nader toegelicht

Zoals hierboven aangegeven bestaat er geen vaste definitie van het neutraliteitsconcept van de ambtenaren van de openbare diensten.

Indienster wil invulling geven aan het neutraliteitsbeginsel via de exclusieve neutraliteit.

Dit omvat een verbod op alle veruiterlijkingen voor alle ambtenaren (federale overheid, Gemeenschappen, Gewesten, provincies, gemeenten en openbare instellingen).

De geleverde dienst en het voorkomen van de ambtenaar moeten neutraal zijn : het gezag van de ambtenaar is verbonden aan zijn voorkomen in het openbaar.

Door dit specifiek vast te leggen wordt de interne coherentie tussen alle ambtenaren gewaarborgd.

Een eerste stap die hieromtrent werd gezet betreft het verbod voor de ambtenaren en bedienden die een loketfunctie uitoefenen op het ostentatief dragen van

Ainsi la Cour a-t-elle accepté récemment qu'un agent refusant d'enregistrer des conventions de cohabitation entre personnes de même sexe soit sanctionné au motif qu'il porte de ce fait atteinte à la neutralité de sa fonction.

Le Conseil d'État a rendu un verdict similaire dans différents arrêts relatifs au port du foulard dans des écoles de l'enseignement communautaire.

« 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 observent strictement eux aussi, à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers. » (avis n° 44 521/AG du 20 mai 2008 de la section de législation du Conseil d'État).

Le principe d'impartialité n'est pas respecté dès qu'une apparence d'impartialité suscite des doutes légitimes sur la capacité de l'agent à exécuter sa tâche en toute impartialité.

## 2) Le principe de neutralité sous la loupe

Comme souligné plus haut, il n'existe pas de définition établie du concept de neutralité des agents des services publics.

L'auteure entend donner corps au principe de neutralité sous l'angle de la neutralité exclusive.

La neutralité exclusive implique l'interdiction de tout signe extérieur pour tous les agents (de l'État fédéral, des Communautés, Régions, provinces, communes et institutions publiques).

Le service rendu et l'apparence de l'agent doivent être neutres : l'autorité de l'agent est liée à sa présentation au public.

L'établissement de cette règle spécifique garantit la cohérence interne entre tous les agents.

Une première étape a été franchie à ce sujet avec l'interdiction du port ostensible de signes convictionnels pour les agents et employés en contact avec le public.

levensbeschouwelijke symbolen. De steden Antwerpen en Gent legden dit onder meer op.

Dit verbod wordt gemotiveerd door het onpartijdigheidsbeginsel dat ambtenaren en bedienden die de overheid vertegenwoordigen tegenover de burger dienen te respecteren.

Recent hebben verschillende organisaties en vereniging zonder winstoogmerk (vzw), waaronder het Minderhedenforum, zich ingezet om het verbod op het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke tekens voor ambtenaren en bedienden van de stad Gent in de openbare dienstverlening af te schaffen.

Volgens de tegenstanders van het verbod is het verbieden van het veruitwendigen van religieuze overtuigingen een blijk van onverdraagzaamheid. Het tegendeel is echter waar. Het verbod werd juist ingevoerd uit respect voor alle burgers en hun respectievelijke overtuigingen.

Uit eerbied voor de diversiteit aan meningen die de samenleving rijk is, dient de overheid zich immers steeds neutraal op te stellen. We willen beklemtonen dat het neutraliteitsprincipe geenszins als doelstelling heeft om levensbeschouwelijke uitingen en kenmerken te bannen uit de openbare ruimte of deze volledig terug te dringen tot de private sfeer (wat de tegenstanders van het verbod de voorstanders ervan verwijten). In de openbare dienstverlening vanwege de overheid is het echter onontbeerlijk dat tijdens de verlening van een openbare dienst door een (zorg)verstrekker bij de (zorg)ontvanger een vermoeden van partijdigheid onmogelijk gemaakt is. Men moet immers uitsluiten dat bij de vragende of behoevende partij het vermoeden ontstaat dat de verstrekker een specifiek religieus of levensbeschouwelijk normenstelsel uitdraagt dat zijn/haar beslissing of houding in de openbare dienstverlening ten aanzien van de burger beïnvloedt. Kortom, wie de overheid vertegenwoordigt, mag op dat moment zijn/haar religieuze of ideologische overtuiging niet kenbaar maken.

Het draagvlak voor maatregelen ter vrijwaring van de neutraliteit van de dienstverlening is bijzonder groot (1).

(1) Via een enquête op de website van de krant *De Morgen* (mei 2013) gaven maar liefst 72 % van de respondenten aan een totaalverbod te wensen op het dragen van religieuze en levensbeschouwelijke symbolen. Een petitie die door onafhankelijken opgestart werd met de vraag de overheid en vooral de loketfunctie neutraal te houden, verzamelde ook meteen meer dan vijf duizend handtekeningen.

Cette interdiction a notamment été imposée par les villes d'Anvers et de Gand.

Elle est motivée par le principe d'impartialité auquel sont tenus les agents et employés qui représentent l'autorité publique face aux citoyens.

Plusieurs organisations et associations sans but lucratif (ABSL), parmi lesquelles le Forum des minorités, se sont récemment mobilisées en faveur de la suppression de l'interdiction imposée aux agents et employés de la ville de Gand de porter des signes religieux ou philosophiques dans le cadre de la prestation des services publics.

Les opposants à l'interdiction estiment que l'interdiction de la manifestation de convictions religieuses est une marque d'intolérance, alors que c'est en réalité le contraire.

L'interdiction a précisément été instaurée par respect pour tous les citoyens et pour leurs convictions respectives. En effet, par respect pour la diversité d'opinions présentes au sein de la société, l'autorité publique doit toujours faire preuve de neutralité. L'auteure insiste sur le fait que le principe de neutralité ne vise nullement à bannir de l'espace public les expressions et caractéristiques convictionnelles ni à les restreindre à la seule sphère privée (comme les opposants à l'interdiction en font le reproche à ses partisans). Toutefois, dans le cadre des services publics assurés par les autorités, il est indispensable que le prestataire (de soins) s'abstienne de tout ce qui pourrait susciter chez le bénéficiaire (de soins) une présomption de partialité. En effet, il faut faire en sorte que la partie en situation de demande ne puisse pas présumer que le prestataire adhère à un système normatif religieux ou philosophique spécifique qui influence ses décisions ou son comportement dans le cadre de la prestation du service public au citoyen. Bref, la personne qui représente l'autorité publique ne peut pas, dans le cadre de ce service, faire connaître ses convictions religieuses ou idéologiques.

Les mesures visant à garantir la neutralité des services peuvent compter sur un très large soutien au sein de la population (1).

(1) À l'occasion d'une enquête menée sur le site web du quotidien *De Morgen* (mai 2013), pas moins de 72 % des personnes interrogées se sont déclarées favorables à une interdiction totale du port de symboles religieux et philosophiques. Une pétition qui avait été lancée à l'initiative d'un groupe de personnes indépendantes demandant de préserver la neutralité des pouvoirs publics, et en particulier de la fonction de guichet, avait aussitôt recueilli plus de cinq mille signatures.

Veel tegenstanders van het verbod verwijzen zonder al te veel voorafgaand onderzoek naar het Angelsaksisch model. Wat daarbij echter zelden vermeld wordt, is het probleem dat in Groot-Brittannië door alle toegevingen in de naam van godsdienstvrijheid (althans een specifieke interpretatie ervan) de situatie uit de hand gelopen is. Er bestaan ondertussen circa vijftientig shariarechtbanken die officieel slechts een moreel gezag uitoefenen. Oorspronkelijk wou men in het Verenigd Koninkrijk (VK) vooral ingaan op de vraag om religieuze bemiddeling wettelijk mogelijk te maken voor een beperkt aantal zaken (commerciële kwesties, zoals disputen over erfenissen) (1). Men beschouwde dit als een blijk van gastvrijheid en verdraagzaamheid. Maar ondertussen doen de « *shariacouncils* » *de facto* uitspraken over huiselijk geweld en echtscheidingen, waarvoor ze oorspronkelijk niet bedoeld waren. Er wordt echter gevolg gegeven aan die uitspraken als betrof het een vonnis van een burgerlijke rechtbank, ofschoon hun « morele regels » strijdig zijn met de burgerlijke rechtspraak. Overigens worden de vrouwen die te kennen geven dat ze de burgerlijke rechtsprocedures willen volgen en de vonnissen van de shariarechtbanken in twijfel trekken, behoorlijk gemanipuleerd en geïntimideerd. Ze herleiden zo de rechten van vrouwen echter helemaal tot nul.

Het gevolg van dit toegeven aan eisen van religieuze groepen is dus een parallelle wetgeving een democratische rechtstaat onwaardig. Onlangs bracht het BBC-programma « *Panorama* » hierover een onthutsende reportage (2). Om die reden heeft een onafhankelijk parlementslid, Baroness Cox (lid van het Hogerhuis) een wet ingediend om de slachtoffers van de shariarechtbanken een gelijke behandeling te garanderen (3). Voorts is er in het VK al jaren een burgerbeweging actief, « *One Law for All* », die dezelfde doelstellingen nastreeft. Daar gaat het immers om : dat voor elke burger dezelfde wetten gelden, dat alle burgers door de overheid op identieke wijze bejegend worden, ongeacht hun geloofsovertuiging. Tot zover het Angelsaksisch

(1) De « *Muslim Arbitration Tribunal* » is opgericht in 2007 en de werking ervan valt onder de « *Arbitration Act 1006* ». Aangezien de « *Muslim Arbitration Tribunal* » een wettelijk erkende bemiddelingsinstantie is, zijn de uitspraken ervan afdwingbaar. Door het bindend karakter van deze bemiddeling, kan ze enkel toegepast worden indien beide partijen het eens zijn over de procedure en over de regels ervan. Daarom was het ook niet de bedoeling dat ze zich zouden uitspreken over familiekwesties zoals huiselijk geweld en echtscheiding.

(2) De reportage van « *Panorama* » : [http://www.bbc.co.uk/iplayer/episode/b01rxjft/Panorama\\_Secrets\\_of\\_Britains\\_Sharia\\_Councils/](http://www.bbc.co.uk/iplayer/episode/b01rxjft/Panorama_Secrets_of_Britains_Sharia_Councils/); <http://www.youtube.com/watch?v=UfgPcAhijac>.

De officiële website van de Shariarechtbanken : <http://www.shariah-council.org/>.

(3) Baroness Cox, *Arbitration and Mediation Services (Equality) Bill*, ingediend op 11 mei 2012.

Bon nombre d'opposants à l'interdiction se réfèrent, sans s'être documentés un tant soit peu au préalable, au modèle anglo-saxon. Ce faisant, ils occultent toutefois généralement le fait que toutes les concessions faites en Grande-Bretagne au nom de la liberté de religion (ou du moins d'une interprétation spécifique de cette liberté) ont entraîné des dérapages. Il existe d'ores et déjà environ quatre-vingt-cinq tribunaux de la charia, qui n'exercent officiellement qu'une autorité morale. À l'origine, le Royaume-Uni voulait surtout accéder à la demande de permettre légalement qu'un arbitrage religieux ait lieu pour un nombre limité d'affaires (des questions commerciales, tels que des différends en matière d'héritage) (1). Cette mesure était considérée comme une marque d'hospitalité et de tolérance. À présent, les conseils de la charia prononcent *de facto* des jugements sur des affaires de violence domestique et de divorce, ce qu'ils n'étaient pas censés faire initialement. Pourtant, ces décisions sont suivies d'effet comme s'il s'agissait de jugements d'un tribunal civil, alors que les « règles morales » de ces conseils sont contradictoires avec la jurisprudence civile. De plus, les femmes qui disent vouloir suivre les procédures de droit civil et mettent en doute les jugements rendus par les tribunaux de la charia font l'objet de nombreuses manipulations et intimidations. Les droits de la femme sont ainsi pratiquement réduits à néant.

Les concessions visant à répondre aux revendications de groupes religieux ont donc eu pour conséquence l'élaboration d'une législation parallèle indigne d'un État de droit démocratique. Dans l'émission « *Panorama* », la BBC a récemment diffusé un reportage édifiant à ce sujet (2). C'est pourquoi une parlementaire indépendante, la baronne Cox (membre de la Chambre des Lords), a déposé une proposition de loi visant à garantir l'égalité de traitement pour les victimes des tribunaux de la charia (3). Par ailleurs, un mouvement citoyen intitulé « *One Law for All* » est actif depuis des années au Royaume-Uni et poursuit les mêmes objectifs. Le but est en effet que tous les citoyens soient soumis aux mêmes lois et soient traités de la même manière par les

(1) Le « *Muslim Arbitration Tribunal* » a été créé en 2007 ; son fonctionnement relève de l'« *Arbitration Act 1006* ». Comme il est une instance de conciliation reconnue par la loi, ses jugements sont contraignants. Vu son caractère contraignant, cette conciliation ne peut être appliquée que si les deux parties sont d'accord sur la procédure et ses règles. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'objectif n'était pas que cette instance se prononce sur des questions d'ordre familial comme la violence domestique et le divorce.

(2) Le reportage de « *Panorama* » : [http://www.bbc.co.uk/iplayer/episode/b01rxjft/Panorama\\_Secrets\\_of\\_Britains\\_Sharia\\_Councils/](http://www.bbc.co.uk/iplayer/episode/b01rxjft/Panorama_Secrets_of_Britains_Sharia_Councils/); <http://www.youtube.com/watch?v=UfgPcAhijac>.

Site officiel des tribunaux de la charia : <http://www.shariah-council.org/>.

(3) Baronne Cox, *Arbitration and Mediation Services (Equality) Bill*, déposée le 11 mai 2012.

model. Het is dus zeker niet zaligmakend. Het illustreert de situatie waarin men verzeild kan raken, wanneer men steeds een stapje verder gaat in het toegeven aan godsdienstige eisen. Zo komen verworven vrijheden en principes zoals zelfbeschikkingsrecht en de gelijkheid van man en vrouw op de helling te staan.

Ook ons land bevindt zich vandaag op een licht hellend vlak. Verschillende instanties worden geconfronteerd met de druk van bepaalde religieuze woordvoerders. Directies van onderwijsinstellingen worden onder druk gezet om het dragen van de hoofddoek toe te staan, gebedsruimtes te creëren, zwemlessen en turnlessen niet te verplichten voor meisjes (wat in strijd is met de eindtermen !) en hallalmaaltijden te serveren in de kantine. In verschillende publieke zwembaden wordt het gescheiden zwemmen ingericht, in Belgische ziekenhuizen worden maagdenvliezen hersteld en moslims kunnen het pleegouderschap van holebi's weigeren. Wie deze eisen formuleert, beroept zich vaak op de godsdienstvrijheid zoals vermeld in de Grondwet (artikelen 19 en 20). Artikel 19 bakent de grenzen inzake « godsdienstvrijheid » als volgt af : « behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd. » Dit laat nog veel ruimte voor conflict tussen een religieus systeem enerzijds en een waardenpatroon van de moderne Westerse maatschappij anderzijds. Bepaalde van de religieuze eisen houden geen misdrijf in, maar de meeste vallen echt niet te rijmen met wetten en regels die tot stand gekomen zijn om grondrechten en principes zoals de gelijkheid van man en vrouw te waarborgen. Dit laatste principe is eveneens verankerd in de Belgische Grondwet en we moeten erover waken dat het beter gerespecteerd wordt wanneer het door sociale druk van religieuze groepen dreigt ondermijnd te worden. Elke inwoner van ons land kan dan uiteraard zijn of haar geloof belijden binnen de wettelijke afspraken. Het is zeker dat een beter beschreven en consequente scheiding tussen « geloof » en Staat de beste garantie biedt om burgers van diverse achtergrond te laten samenleven in een open samenleving waarin niet de verschillen tussen mensen benadrukt worden, maar wat we gemeenschappelijk hebben : universele waarden. Daarom is het noodzakelijk ondubbelzinnig te formuleren wat kan en wat niet kan in naam van een geloofsovertuiging.

Deze resolutie wil bewerkstelligen dat het principe van de neutraliteit van de openbare ambtenaar expliciet wordt opgenomen in alle deontologische codes om

autorités, quelles que soient leurs convictions religieuses. Force est donc de constater que le modèle anglo-saxon n'est pas la panacée, tant s'en faut. Ce modèle illustre l'impasse dans laquelle on risque de se retrouver en accédant toujours un peu plus aux revendications religieuses. Des libertés et principes consacrés tels que le droit à l'autodétermination et l'égalité entre les femmes et les hommes se trouvent ainsi menacés.

Notre pays, lui aussi, s'aventure actuellement sur un terrain quelque peu glissant. Diverses instances doivent faire face aux pressions de certains porte-parole religieux. Des pressions sont exercées sur des directions d'établissements d'enseignement pour qu'elles autorisent le port du foulard, aménagent des espaces de prière, rendent les cours de natation et de gymnastique non obligatoires pour les filles (ce qui est contraire aux socles de compétence !) et servent des repas hallal à la cantine. Des baignades non mixtes sont instaurées dans différentes piscines publiques, des reconstructions d'hymen sont pratiquées dans des hôpitaux belges et les musulmans peuvent refuser l'accès à la parentalité d'accueil aux holebis. Les personnes qui formulent de telles revendications invoquent souvent la liberté de religion telle qu'elle est inscrite dans la Constitution (articles 19 et 20). L'article 19 fixe comme suit les limites à la liberté de religion : « sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. » Cela laisse beaucoup de marge pour la survenance de conflits entre, d'une part, un système religieux et, d'autre part, les valeurs de la société occidentale moderne. Si certaines des revendications religieuses ne sont pas constitutives d'une infraction, il reste que la plupart d'entre elles ne font pas bon ménage avec les lois et les règles élaborées pour garantir des droits fondamentaux et principes tels que l'égalité entre les femmes et les hommes. Ce dernier principe est également ancré dans la Constitution belge, et nous devons veiller à mieux le préserver quand il est menacé par les pressions sociales de groupes religieux. Tout habitant de notre pays peut naturellement confesser sa foi dans les limites prévues par la loi. Une séparation plus claire et plus cohérente de « la foi » et de l'État offre indéniablement la meilleure garantie pour que des citoyens de différents horizons puissent cohabiter dans une société ouverte où l'accent est mis non pas sur les différences entre les personnes, mais sur ce qu'elles ont en commun, à savoir des valeurs universelles. Il est dès lors nécessaire de préciser sans équivoque ce que l'on peut et ce que l'on ne peut pas faire au nom de convictions religieuses.

La présente résolution vise à faire en sorte que le principe de neutralité des fonctionnaires publics soit repris explicitement dans tous les codes déontologiques

duidelijkheid te verschaffen aan alle burgers en besturen. Hierbij moet in het bijzonder het verbod op alle veruiterlijkingen voor alle ambtenaren worden opgenomen.

Ann BRUSSEEL.

\*  
\* \*

## VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. overwegende dat onze democratie gestoeld is op het beginsel van de scheiding van Kerk en Staat ;

B. gezien de bestaande deontologische code, waarin expliciet sprake is van de verplichting de openbare functie steeds op neutrale wijze uit te oefenen en het streven om elke schijn van partijdigheid te voorkomen ;

C. gelet op artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens dat het beginsel van non-discriminatie tussen gelovigen en niet gelovigen expliciet bekrachtigt ;

D. gezien de omzendbrief nr. 573 van 17 augustus 2007 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt ;

E. overwegende dat er geen vaste definitie van het neutraliteitsconcept van de ambtenaren van de openbare diensten bestaat ;

F. overwegende dat de huidige regeling tot arbitraire interpretatie van de neutraliteit van de openbare functie leidt ;

G. overwegende dat de burgers krachtens het onpartijdigheidsbeginsel niet in het vermoeden mogen verkeren dat hun rechten en plichten bepaald of beïnvloed zullen worden, noch door hun eigen levensbeschouwelijke of religieuze affiniteit, noch door deze van de vertegenwoordiger van de overheid ;

H. gezien elkeen die een taak van openbare

afin que les choses soient claires pour l'ensemble des citoyens et des administrations. L'interdiction de tout signe convictionnel extérieur pour tous les agents doit notamment être prévue explicitement.

\*  
\* \*

## PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

A. considérant que notre démocratie est fondée sur le principe de séparation de l'Église et de l'État ;

B. vu le code de déontologie existant, qui mentionne explicitement l'obligation de toujours exercer la fonction publique de manière neutre et la volonté d'éviter toute apparence de partialité ;

C. vu l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui consacre explicitement le principe de non-discrimination entre croyants et non-croyants ;

D. vu la circulaire n° 573 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale ;

E. considérant qu'il n'existe aucune définition établie du concept de neutralité des agents des services publics ;

F. considérant que la réglementation actuelle donne lieu à une interprétation arbitraire de la neutralité de la fonction publique ;

G. considérant qu'en vertu du principe d'impartialité, les citoyens ne peuvent pas être amenés à supposer que leurs droits et devoirs seront déterminés ou influencés par leurs propres affinités philosophiques ou religieuses ou par celles du représentant de l'autorité ;

H. étant donné que toute personne qui remplit une



dienstverlening vervult, de neutraliteit van de overheid weerspiegelt en er derhalve van afziet uiterlijke tekenen (accessoire of kledingstuk) van een geloofsovertuiging of levensbeschouwing te dragen tijdens de uitoefening van zijn of haar ambt,

Vraagt de federale regering :

1. het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt aan te vullen teneinde ondubbelzinnig te stellen dat het voorkomen van een schijn van partijdigheid inhoudt dat religieuze, levensbeschouwelijke en ideologische symbolen niet zichtbaar mogen gedragen worden ;

2. dit deontologisch kader uit te breiden tot alle entiteiten die onder haar bevoegdheid vallen en hieromtrent afspraken te maken met de deelentiteiten om een allesomvattend kader op te stellen ;

3. de protocollaire rangorde aan te passen overeenkomstig het neutraliteitsprincipe, waarbij de in België geldende protocollaire volgorde wordt herzien door er enerzijds op toe te zien dat de vertegenwoordigers van de civiele overheid aan de vertegenwoordigers van de religieuze overheid voorafgaan en door er zich anderzijds van te vergewissen dat de vertegenwoordigers van de wetgevende macht, als emanatie van de Natie, voorafgaan aan de vertegenwoordigers van de rechterlijke macht en dat deze voorafgaan aan de vertegenwoordigers van de uitvoerende macht.

4 juni 2015.

Ann BRUSSEEL.

mission de service public reflète la neutralité de l'autorité et renonce par conséquent à porter dans l'exercice de sa fonction des signes extérieurs (accessoire ou vêtement) exprimant une conviction religieuse ou philosophique,

Demande au gouvernement fédéral :

1. de compléter le cadre déontologique relatif aux agents de la fonction publique administrative fédérale en vue d'indiquer sans équivoque que la volonté d'éviter toute apparence de partialité implique qu'aucun symbole religieux, philosophique ou idéologique ne peut être porté de manière visible ;

2. d'étendre ce cadre déontologique à toutes les entités qui relèvent de sa compétence et de conclure des accords à ce sujet avec les entités fédérées en vue d'établir un cadre global ;

3. d'adapter l'ordre protocolaire pour le conformer au principe de neutralité, c'est-à-dire de revoir l'ordre de préséance en vigueur en Belgique, d'une part en veillant à ce que les représentants de l'autorité civile précèdent les représentants de l'autorité religieuse, et d'autre part en s'assurant que les représentants du pouvoir législatif, en tant qu'émanation de la Nation, précèdent les représentants du pouvoir judiciaire et que ces derniers précèdent les représentants du pouvoir exécutif.

4 juin 2015.