

**BELGISCHE SENAAT**


---

**ZITTING 2015-2016**


---



---

18 APRIL 2016

---

**Voorstel van resolutie voor een houding van actief pluralisme in functie van het dragen van religieuze kenmerken van ambtenaren in publieke functies**

**Voorstel van resolutie betreffende het neutraliteitsprincipe voor ambtenaren**

**Voorstel van resolutie betreffende het neutraliteitsbeginsel voor ambtenaren die een openbaar ambt bekleden**

**VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE  
INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT DOOR  
DE HEER **KARL VANLOUWE**

---

**SÉNAT DE BELGIQUE**


---

**SESSION DE 2015-2016**


---



---

18 AVRIL 2016

---

**Proposition de résolution prônant un pluralisme actif en ce qui concerne le port de signes religieux par des fonctionnaires exerçant des fonctions publiques**

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

**Proposition de résolution relative au principe de neutralité des fonctionnaires exerçant des fonctions publiques**

**RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES  
PAR  
M. **KARL VANLOUWE**

---

**Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :****Voorzitster / Présidente :** Christine Defraigne.

N-VA	Jan Becaus, Cathy Coudyser, Annick De Ridder, Karl Vanlouwe
PS	Véronique Jamoulle, Philippe Mahoux, Patrick Prévot
MR	Anne Barzin, Christine Defraigne, Alexander Miesen
CD&V	Sabine de Bethune, Brigitte Grouwels, Peter Van Rompuy
Ecolo-Groen	Petra De Sutter, Cécile Thibaut
Open Vld	Jean-Jacques De Gucht, Martine Taelman
sp.a	Bert Anciaux, Güler Turan
cdH	François Desquesnes, Véronique Waroux

*Zie :***Stukken van de Senaat :****6-27 – B.Z. 2014 :**

Nr. 1 : Voorstel van resolutie van de heer Anciaux.

**6-27 – 2015/2016 :**

Nrs. 2 en 3 : Amendementen.

**Zie ook :****6-226 – 2014/2015 :**

Nr. 1 : Voorstel van resolutie van mevrouw Brusseele.

**6-226 – 2015/2016 :**

Nr. 2 : Amendementen.

**6-263 – 2015/2016 :**

Nr. 1 : Voorstel van resolutie van de heren Wahl en De Gucht en de dames Brusseele en Barzin.

*Voir :***Documents du Sénat :****6-27 – S.E. 2014 :**

N° 1 : Proposition de résolution de M. Anciaux.

**6-27 – 2015/2016 :**

N°s 2 et 3 : Amendements.

**Voir aussi :****6-226 – 2014/2015 :**

N° 1 : Proposition de résolution de Mme Brusseele.

**6-226 – 2015/2016 :**

N° 2 : Amendements.

**6-263 – 2015/2016 :**

N° 1 : Proposition de résolution de MM. Wahl et De Gucht et Mmes Brusseele et Barzin.

## I. PROCEDURE

Dit verslag behelst in eerste instantie de volledige bespreking van het voorstel van resolutie dat de heer Anciaux op 22 september 2014 heeft ingediend, met als opschrift *Voorstel van resolutie voor een houding van actiefpluralisme in functie van het dragen van religieuze kenmerken van ambtenaren in publieke functies* (stuk Senaat, nr. 6-27/1).

De plenaire vergadering van de Senaat heeft dit voorstel op 14 oktober 2014 in overweging genomen, waarna het op 22 juni 2015 in de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden in bespreking werd gebracht, met de inleidende uiteenzetting door de indiener en een eerste algemene gedachtewisseling.

Op 15 juli 2015 diende mevrouw Brusseel in reactie hierop een *voorstel van resolutie in betreffende het neutraliteitsprincipe voor ambtenaren*, dat diametraal tegenover het voorstel van de heer Anciaux staat (stuk Senaat, nr. 6-226/1). Aangezien dit voorstel hetzelfde onderwerp had als het voorstel van de heer Anciaux, diende de commissie, overeenkomstig artikel 54-3, tweede lid, van het Reglement van de Senaat, de beide voorstellen samen te onderzoeken. Daarom besloot zij op 5 oktober 2015 de behandeling van het voorstel van de heer Anciaux uit te stellen totdat ook het voorstel van mevrouw Brusseel in overweging zou zijn genomen. Dat gebeurde op 13 oktober 2015.

Op 4 januari 2016 stelde mevrouw Brusseel haar voorstel aan de commissie voor, waarna een algemene bespreking volgde. Daarbij besliste de commissie een hoorzitting te houden over de twee voorstellen.

Op 18 januari 2016 werden twee experts gehoord :

— dr. Julie Ringelheim, gekwalificeerd onderzoeker bij het FNRS, lid van het Centrum voor Rechtsfilosofie van de *Université catholique de Louvain* (UCL) en docente aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de UCL ;

— prof. dr. Paul De Hert, hoogleraar aan de Faculteit Recht en Criminologie van de *Vrije Universiteit Brussel* (VUB).

Tijdens de vergadering van 1 februari 2016 werd een derde voorstel van resolutie over hetzelfde onderwerp aangekondigd.

Op 26 februari 2016 diende de heer Wahl samen met de heer De Gucht en de dames Brusseel en Barzin een

## I. PROCÉDURE

Le présent rapport couvre en premier lieu l'ensemble de la discussion de la proposition de résolution déposée par M. Anciaux le 22 septembre 2014, intitulée « *Proposition de résolution prônant un pluralisme actif en ce qui concerne le port de signes religieux par des fonctionnaires exerçant des fonctions publiques* » (doc. Sénat, n° 6-27/1).

Cette proposition a été prise en considération par l'assemblée plénière du Sénat le 14 octobre 2014 et son examen a été entamé par la commission des Affaires institutionnelles le 22 juin 2015, date à laquelle ont eu lieu l'exposé introductif de l'auteur ainsi qu'un premier échange de vues général.

Le 15 juillet 2015, Mme Brusseel a déposé, en réaction, une *proposition de résolution relative au principe de neutralité des agents publics*, qui est diamétralement à l'opposé de la proposition de M. Anciaux (doc. Sénat, n° 6-226/1). Dès lors que cette proposition avait le même objet que la proposition de M. Anciaux, la commission a dû examiner les deux propositions conjointement, conformément à l'article 54-3, alinéa 2, du Règlement du Sénat. C'est pourquoi elle a décidé, le 5 octobre 2015, de reporter l'examen de la proposition de M. Anciaux jusqu'à ce que la proposition de Mme Brusseel ait également été prise en considération, ce qui a été chose faite le 13 octobre 2015.

Le 4 janvier 2016, Mme Brusseel a présenté sa proposition à la commission. Cet exposé a été suivi d'une discussion générale. La commission a alors décidé d'organiser des auditions concernant les deux propositions.

Le 18 janvier 2016, la commission a entendu les deux experts suivants :

— Mme Julie Ringelheim, chercheuse qualifiée FNRS, membre du Centre de philosophie du droit de l'Université catholique de Louvain (UCL) et professeur à la Faculté de droit de l'UCL ;

— M. Paul De Hert, professeur à la Faculté de droit et de criminologie de la *Vrije Universiteit Brussel* (VUB).

Au cours de la réunion du 1<sup>er</sup> février 2016, le dépôt d'une troisième proposition de résolution sur le même sujet a été annoncé.

Le 26 février 2016, M. Wahl a déposé, avec M. De Gucht et Mmes Brusseel et Barzin, une *proposition de*

*voorstel van resolutie in betreffende het neutraliteitsbeginsel voor ambtenaren die een openbaar ambt bekleden* (stuk Senaat, nr. 6-263/1). Dit voorstel, dat analoog is met het voorstel van mevrouw Brusseeel, werd dezelfde dag door de plenaire vergadering in overweging genomen.

Op 7 maart 2016 presenteerde de heer Wahl zijn voorstel aan de commissie. In de daaropvolgende discussie werd erop aangedrongen deze aangelegenheid verder te laten rijpen. De heer Anciaux wenste echter niet dat de behandeling van zijn voorstel tot sint-juttemis zou worden uitgesteld en drong aan op een onmiddellijke stemming. Hoewel er stemmen opgingen om de drie voorstellen gezamenlijk te blijven behandelen, ging de commissie in op de wens van de heer Anciaux en werd zijn voorstel met de erop ingediende amendementen in stemming gebracht.

Het voorliggende verslag geeft een overzicht van de bespreking van de drie voorstellen tot op het ogenblik van de stemming over het voorstel nr. 6-27/1 van de heer Anciaux. De bespreking van de voorstellen van mevrouw Brusseeel en de heer Wahl is echter nog niet gesloten. Met betrekking tot die twee voorstellen heeft het verslag een open einde. De toekomst zal uitwijzen hoe het ze vergaat.

\*  
\* \*

Het voorliggende verslag werd op 18 april 2016 ter goedkeuring aan de commissie voorgelegd.

\*  
\* \*

Dit verslag bevat de cumulatieve, deels onvoltooide bespreking van de voorstellen van de heer Anciaux nr. 6-27/1 (II) en mevrouw Brusseeel nr. 6-226/1 (III). Vervolgens komt de hoorzitting met de professoren Ringelheim en De Hert aan bod (IV). Daarna volgt de nog niet afgesloten bespreking van het voorstel van de heer Wahl c.s. nr. 6-263/1 (V). Het verslag eindigt met de stemmingen over het voorstel van de heer Anciaux nr. 6-27/1 (VI).

*résolution relative au principe de neutralité des fonctionnaires exerçant des fonctions publiques* (doc. Sénat, n° 6-263/1). Cette proposition, qui est analogue à celle de Mme Brusseeel, a été prise en considération le même jour par l'assemblée plénière.

Le 7 mars 2016, M. Wahl a présenté sa proposition à la commission. Au cours de la discussion qui a suivi, certains ont souligné l'importance de laisser mûrir encore cette question. M. Anciaux ne voulait cependant pas que l'examen de sa proposition soit renvoyé aux calendes grecques et a insisté sur une mise au vote immédiate. Bien que des voix se soient élevées pour que l'on continue à traiter les trois propositions conjointement, la commission a acquiescé à la demande de M. Anciaux, et sa proposition a été mise au vote, avec les trois amendements dont elle a fait l'objet.

Le présent rapport retrace l'historique de l'examen des trois propositions jusqu'au moment où la proposition n° 6-27/1 de M. Anciaux a été mise au vote. L'examen des propositions de Mme Brusseeel et de M. Wahl n'est cependant pas terminé. Le sort de ces deux propositions n'est pas tranché dans le présent rapport : l'avenir nous dira ce qu'il en adviendra.

\*  
\* \*

Le présent rapport a été soumis à la commission pour approbation le 18 avril 2016.

\*  
\* \*

Le présent rapport retrace l'examen cumulatif et partiellement incomplet de la proposition n° 6-27/1 de M. Anciaux (II) et de la proposition n° 6-226/1 de Mme Brusseeel (III). Il relate ensuite les auditions des professeurs Ringelheim et De Hert (IV), puis l'examen non encore clôturé de la proposition n° 6-263/1 de M. Wahl et consorts (V). Le rapport se termine par les votes sur la proposition de M. Anciaux n° 6-27/1 (VI).

## II. VOORSTEL VAN RESOLUTIE VOOR EEN HOUDING VAN ACTIEF PLURALISME IN FUNCTIE VAN HET DRAGEN VAN RELIGIEUZE KENMERKEN VAN AMBTENAREN IN PUBLIEKE FUNCTIES (STUK SENAAT, NR. 6-27/1)

### A. Inleidende uiteenzetting van de heer Anciaux

Dit voorstel van resolutie behelst een thematiek die tot de bevoegdheid van de Senaat behoort omdat zij een federale materie betreft met een essentiële invloed op de bevoegdheden van de deelgebieden op het vlak van welzijn, cultuur, inburgering, samenlevingsproblemen, binnenlands bestuur enzovoort.

Het debat over de problematiek van het actief pluralisme wordt klassiekerwijze vanuit twee invalshoeken gevoerd.

Aan de ene kant zijn er de voorstanders van het passief pluralisme die zich baseren op het principe van de laïciteit. Zij zijn van oordeel dat de principes van de vrije meningsuiting en de godsdienstvrijheid tot de privésfeer behoren. Volgens hen moet er een scheidingsmuur worden opgetrokken tussen het private en het publieke domein. In het publieke domein moet de neutraliteit in acht worden genomen. Iedere burger heeft het recht zijn eigen identiteit te ontwikkelen, en te denken en te zijn wie hij is. Maar die vrijheid is beperkt omdat ze moet passen in de universele waarden zoals die tijdens de Verlichting zijn vertaald in teksten over de rechten van de mens.

Aan de andere kant is er de school van het actief pluralisme waartoe de heer Anciaux zich rekent. Deze denkrichting waardeert eveneens de verscheidenheid. Maar zij gaat een stap verder doordat zij een actieve dialoog propageert tussen de verschillende mens- en maatschappijvisies. Verschillen worden niet alleen getolereerd, maar ook gewaardeerd. Die verscheidenheid houdt immers een verrijking in van onze samenleving. Tegenstanders van het actief pluralisme werpen op dat deze houding de negatie is van de verworvenheden van de Verlichting. In hun ogen streeft de Verlichting een neutrale overheid en een neutraal publiek domein na. De voorstanders van het actief pluralisme zijn daarentegen van oordeel dat het publieke domein en de overheid de verscheidenheid aan opvattingen binnen de bevolking moeten weerspiegelen. De consequentie daarvan is dat de verschillen in geloofsovertuiging in het publieke domein mogen worden veruitwendigd, onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de kwaliteit

## II. PROPOSITION DE RÉOLUTION PRÔNANT UN PLURALISME ACTIF EN CE QUI CONCERNE LE PORT DE SIGNES RELIGIEUX PAR LES FONCTIONNAIRES EXERÇANT DES FONCTIONS PUBLIQUES (DOC. SÉNAT, N° 6-27/1)

### A. Exposé introductif de M. Anciaux

La proposition de résolution à l'examen porte sur une thématique qui 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.

Le débat sur la problématique du pluralisme actif est traditionnellement mené sous deux angles d'approche.

D'une part, il y a les partisans du pluralisme passif, qui se basent sur le principe de la laïcité et estiment que les principes de la liberté d'expression et de la liberté de religion doivent être cantonnés à la sphère privée. Selon eux, une ligne de démarcation doit être tracée entre la sphère privée et le domaine public. Dans le domaine public, la neutralité doit être respectée. Chaque citoyen a le droit de développer son identité, de penser et d'être lui-même, mais cette liberté est limitée car elle doit s'inscrire dans les valeurs universelles telles qu'elles ont été transposées à l'époque des Lumières dans des textes relatifs aux droits de l'homme.

D'autre part, il y a l'école du pluralisme actif à laquelle appartient M. Anciaux. Cette école de pensée défend également la diversité, mais elle va plus loin en promouvant un dialogue actif entre les différentes visions de l'être humain et de la société. Les différences sont non seulement tolérées, mais appréciées. En effet, cette diversité constitue un enrichissement pour notre société. Selon les détracteurs du pluralisme actif, celui-ci serait une négation des acquis des Lumières. À leurs yeux, l'héritage des Lumières veut que l'on tende vers des pouvoirs publics neutres et un domaine public neutre. Les partisans du pluralisme actif estiment, au contraire, que le domaine public et les pouvoirs publics doivent refléter la diversité des conceptions présentes au sein de la population. Le corollaire est que les différentes convictions religieuses peuvent être exprimées dans le domaine public à la condition explicite que la qualité du service assuré au citoyen n'en pâtisse pas. Le service assuré par un agent public ne peut pas être influencé

van de dienstverlening aan de burgers daar niet onder lijdt. De individuele geloofs- en maatschappijvisie van de ambtenaar mag dus geen enkele invloed hebben op zijn of haar dienstverlening. Het is de vaste overtuiging van de heer Anciaux dat de overheid ermee gediend is dat de bevolking zich in haar erkent. Men kan daarbij niet verder gaan dan de eis dat de dienstverlening niet « gekleurd » mag zijn. Per slot van rekening is geen enkele mens volledig neutraal. Dat is trouwens het grootste verwijt aan het adres van het passief pluralisme en de laïciteit, en de invulling die daar metertijd aan is gegeven. Er kan geen overheid worden gecreëerd die koud en neutraal is. Dat staat haaks op de betrokkenheid van het publiek bij de overheid en het publieke domein.

Dit voorstel van resolutie beroept zich op een inmiddels vergeten vorm van de Verlichting, namelijk de eerste « golf » met onder anderen Erasmus en More. Die strekking werd onlangs onder de aandacht gebracht door Guido Vanheeswijck, professor filosofie aan de Universiteit Antwerpen en de KU Leuven, in zijn boek « *Tolerantie en actief pluralisme : de afgewezen erfenis van Erasmus, More en Gillis* » (1). Deze eerste golf beklemtoonde het grote belang van een « ontmoeting » van verschillende visies en streefde bewust naar een dialoog binnen de klijntlijnen van wederzijds respect. Daardoor zouden samenlevingen zich verrijken. Juist in en door hun diversiteit zouden zij een maatschappelijke consensus creëren. In het boek werd ook verwezen naar periodes van geestelijke hoogconjunctuur in de Middeleeuwen toen het samenleven van verschillende religies centraal stond en er tussen hen een grote openheid heerste. Zo reikte de Katholieke Kerk de hand naar de moslimgemeenschap in Zuid-Spanje. Het actief pluralisme dat Erasmus en More beleden, houdt in dat men pas vanuit zijn eigenheid respect kan opbrengen voor anderen. Wie respect ervaart, zal het opbrengen voor iemand anders.

Met zijn schriftelijke toelichting hoopt de indiener van het voorstel van resolutie de opvatting te ontkrachten als zouden de tegenstanders van de laïciteit en van een neutrale overheid ingaan tegen de waarden van de Verlichting. Integendeel. Zij zijn juist de erfgenamen van de eerste golf van de Verlichting.

Het voorstel van resolutie roept zowel de federale overheid als de Gemeenschappen en de Gewesten op om een debat te voeren over een samenleving en een overheid, waarin de burgers zich beter erkennen en daadwerkelijk participeren. Zo wordt de gemeenschap

(1) Vanheeswijck, Guido, *Tolerantie en actief pluralisme : de afgewezen erfenis van Erasmus, More en Gillis*, Kapellen, Pelckmans, 2008, 112 blz.

par ses convictions religieuses ou sociales personnelles. M. Anciaux est intimement convaincu que les pouvoirs publics ont tout à gagner à ce que la population puisse s'identifier à eux. Il faut se limiter à l'exigence que le service ne soit pas « connoté ». En fin de compte, aucun être humain n'est tout à fait neutre. C'est d'ailleurs le principal reproche adressé au pluralisme passif et à la laïcité ainsi qu'à l'interprétation qui leur a été donnée au fil du temps. On ne peut pas créer des pouvoirs publics froids et neutres. Cela va à l'encontre de l'implication du public dans les pouvoirs publics et le domaine public.

La proposition de résolution examinée s'appuie sur une forme des Lumières désormais oubliée, à savoir la première « vague » à laquelle appartenaient notamment Erasme et More. Ce courant a été mis à l'honneur récemment par Guido Vanheeswijck, professeur de philosophie à l'Université d'Anvers et à la KU Leuven, dans son livre intitulé « *Tolerantie en actief pluralisme : de afgewezen erfenis van Erasmus, More en Gillis* » (1). Cette première vague a vanté l'importance capitale d'une « rencontre » entre les différentes visions et a délibérément cherché à nouer un dialogue imprégné de respect mutuel. Les sociétés allaient ainsi s'enrichir mutuellement et dégager un consensus social nourri précisément par leur diversité. Le livre faisait également référence à des périodes du Moyen-Âge de haute conjoncture spirituelle, pendant lesquelles la cohabitation de différentes religions avait une importance capitale et pendant lesquelles celles-ci faisaient preuve d'une grande ouverture mutuelle. C'est ainsi que l'Église catholique a tendu la main à la communauté musulmane dans le Sud de l'Espagne. Le pluralisme actif professé par Erasme et More part du principe que l'on ne peut témoigner du respect pour autrui qu'à partir de sa propre spécificité. Celui qui se sent respecté respectera les autres.

Par ses développements écrits, l'auteur de la proposition de résolution espère battre en brèche l'idée selon laquelle les opposants à la laïcité et à la neutralité des pouvoirs publics vont à l'encontre des valeurs des Lumières. Au contraire, ils sont les héritiers de la première vague des Lumières.

La proposition de résolution appelle tant l'autorité fédérale que les Communautés et les Régions à mener un débat sur une société et des pouvoirs publics auxquels les citoyens puissent s'identifier davantage et participer effectivement. La communauté est ainsi portée par

(1) Vanheeswijck, Guido, *Tolerantie en actief pluralisme : de afgewezen erfenis van Erasmus, More en Gillis*, Kapellen, Pelckmans, 2008, 112 p.

gedragen door al wie er deel van uitmaakt en wordt ze er ook door gevoed. De overheid moet actief aan de realisatie van dat proces bijdragen.

Om die redenen moet worden afgestapt van de idee als zou de overheid een neutrale en afstandelijke instantie zijn in de Franse traditie van de laïcité.

De rechtstreekse aanleiding tot dit voorstel was de onrust die is ontstaan doordat sommige overheden hun ambtenaren hebben verboden uiterlijke religieuze of ideologische tekens te dragen tijdens de uitoefening van hun ambt (considerans A). Als voorzitter van de Brusselse arbeidsbemiddelingsdienst Actiris wordt de heer Anciaux geconfronteerd met de vraag of personen met een hoofddoek of andere religieuze of levensbeschouwelijke tekens moeten worden ontslagen. Het zou onbegrijpelijk zijn indien net de overheidsdiensten die prioritair moeten zorgen voor een zo groot mogelijke participatie aan het arbeidsproces, mensen zouden ontslaan die voortdurend geconfronteerd worden met allerlei vormen van discriminatie en uitsluiting.

De heer Anciaux is er zich terdege van bewust dat er soms ook druk wordt uitgeoefend om uiterlijke religieuze tekens te dragen. Een dergelijke verplichting is voor hem even verwerpelijk als een verbod, tenzij dat verbod in uitzonderlijke omstandigheden of om veiligheidsredenen, bv. op de werkvloer, noodzakelijk is.

Om al deze redenen (zie tevens de consideransen A tot H) wordt voorgesteld dat « *de Senaat de regering vraagt* :

*1. op geen enkele wijze, op geen enkele plaats en in geen enkele omstandigheid – behoudens redenen van veiligheid of andere uitzonderlijke condities – een verbod voor ambtenaren op het dragen van uiterlijke religieuze en ideologische kenmerken goed te keuren voor alle diensten van de federale overheid en de aan de federale overheid verbonden overheidsbedrijven ;*

*2. expliciet te ijveren om het personeelsbestand van de federale overheid en de aan de federale overheid verbonden overheidsbedrijven zo in te vullen dat het in zo groot mogelijke mate een weerspiegeling vormt van de sociaal- en etnisch-culturele variatie van ons land en hieromtrent verder actieplannen te ontwikkelen ;*

toutes les personnes qui en font partie et elle est également alimentée par ces mêmes personnes. Les pouvoirs publics doivent contribuer activement à la réalisation de ce processus.

C'est pourquoi il faut se défaire de l'idée que les pouvoirs publics seraient des instances neutres et distantes dans la tradition française de la laïcité.

Le dépôt de la proposition à l'examen est une réponse directe à l'inquiétude suscitée par la décision de certaines autorités d'interdire à leurs fonctionnaires de porter des signes extérieurs religieux ou idéologiques dans l'exercice de leurs fonctions (considérant A). En tant que président d'Actiris, l'Office régional bruxellois de l'emploi, M. Anciaux est confronté à la question de savoir si des personnes qui portent le voile ou d'autres signes religieux ou philosophiques doivent ou non être licenciées. Il serait incompréhensible que les services publics, qui ont précisément la responsabilité de veiller en priorité à la plus large participation possible au processus du travail, licencient des personnes qui sont sans cesse confrontées à toutes sortes de discrimination et d'exclusion.

M. Anciaux est parfaitement conscient du fait que certaines personnes subissent des pressions pour leur faire porter des signes extérieurs religieux. Une telle obligation est, selon lui, tout aussi condamnable qu'une interdiction, sauf si cette interdiction est requise pour des raisons de sécurité ou dans des conditions exceptionnelles, imposées par exemple par la spécificité du lieu de travail.

Pour toutes ces raisons (voir également les considérants A à H), il est proposé que « *le Sénat demande au gouvernement* :

*1. de n'approuver en aucune manière, en aucun lieu et en aucune circonstance – sauf pour des motifs de sécurité ou dans d'autres conditions exceptionnelles – une interdiction du port de signes extérieurs religieux et idéologiques imposée aux fonctionnaires de tous les services de l'autorité fédérale et aux collaborateurs des entreprises publiques liées à l'autorité fédérale ;*

*2. d'œuvrer explicitement à ce que le cadre du personnel employé par l'autorité fédérale et par les entreprises publiques liées à l'autorité fédérale soit complété de telle sorte qu'il soit le reflet le plus fidèle possible de la diversité sociale, ethnique et culturelle de notre pays, et d'élaborer des plans d'action en la matière ;*

3. op actieve en expliciete wijze te zoeken naar mogelijkheden om ook het geüniformeerde personeel van de federale overheid (politie, leger, douane, civiele bescherming, enz.) optimale kansen te bieden hun identiteit te tonen, overeenkomstig de wijze waarop dit onder andere in Angelsaksische landen wordt ingevuld. » (stuk Senaat, nr. 6-27/1, blz. 6-7).

## B. Algemene bespreking

### 1. Ontvankelijkheid van het voorstel en bevoegdheid van de Senaat (1)

De heer Vanlouwe wenst een formele bedenking te formuleren over de ontvankelijkheid van dit voorstel. De voorliggende tekst neemt namelijk, met enkele wijzigingen, de tekst over van een voorstel van resolutie dat reeds op 28 juni 2011 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 5-1128/1 – 2010/2011), met dien verstande dat de tekst wordt voorafgegaan door een lid luidende : « *Het betreft een resolutie die tot de bevoegdheid van de Senaat behoort omdat het een federale materie betreft met essentiële invloed op de bevoegdheden van de deelgebieden op het vlak van welzijn, cultuur, inburgering, samenlevingsproblemen, binnenlands bestuur, enz.* » (stuk Senaat, nr. 6-27/1, blz. 1). Blijkbaar was het voorstel tijdens de vorige legislatuur ook al transversaal, maar nu wordt het expliciet bevestigd teneinde de behandeling ervan mogelijk te maken. Dat roept bedenkingen op over de ontvankelijkheid van het nieuwe voorstel.

De heer Anciaux bestempelt de stelling van de heer Vanlouwe als zouden alle aangelegenheden die tijdens de vorige legislatuur tot de bevoegdheid van de Senaat behoorden, dat vandaag sowieso niet meer zijn, als complete nonsens. Het huidige bevoegdheidsdomein van de Senaat omvat nog steeds aangelegenheden waarvoor deze instelling vroeger ook bevoegd was. Dat betreft niet alleen het institutionele domein, maar ook aangelegenheden die zowel vroeger als nu transversaal zijn. Wat de ontvankelijkheidsvraag betreft, herinnert de heer Anciaux eraan dat de beslissing dienaangaande bij de voorzitter van de Senaat ligt en dat de commissie daar niet op kan terugkomen.

De heer Vanlouwe repliceert dat de ontvankelijkheidsproblematiek in haar geheel een ruimer debat verdient.

(1) Een gelijkaardige algemene discussie over de bevoegdheid van de Senaat inzake voorstellen van resolutie werd gevoerd in het kader van de deels parallel verlopen bespreking van het voorstel van resolutie teneinde het probleem van de staatloosheid en de bescherming van de staatlozen op te lossen (stuk Senaat, nr. 6-40/1) : zie het verslag van de heer Anciaux, stuk Senaat, nr. 6-40/3.

3. de rechercher de manière active et explicite des possibilités d'offrir également aux membres du personnel en uniforme de l'autorité fédérale (police, armée, douane, protection civile, etc.) des opportunités optimales d'afficher leur identité, en s'inspirant notamment de la pratique des pays anglo-saxons dans ce domaine. » (doc. Sénat, n° 6-27/1, pp. 6-7).

## B. Discussion générale

### 1. Recevabilité de la proposition et compétence du Sénat (1)

M. Vanlouwe souhaite formuler une observation formelle concernant la recevabilité de la proposition examinée. En effet, le texte à l'examen reprend, moyennant quelques modifications, le texte d'une proposition de résolution déjà déposée au Sénat le 28 juin 2011 (doc. Sénat, n° 5-1128/1 – 2010/2011), étant entendu que celui-ci est précédé par un alinéa rédigé comme suit : « *Cette résolution relève de la compétence du Sénat car elle concerne une matière fédérale qui a une influence primordiale sur les compétences des entités fédérées en matière de bien-être, de culture, d'intégration, de problèmes de société, de gouvernance, etc.* » (doc. Sénat, n° 6-27/1, p. 1). La proposition avait sans doute déjà un caractère transversal sous la précédente législature licitement en vue de permettre l'examen de la proposition. Cela appelle des réserves quant à la recevabilité de la nouvelle proposition.

M. Anciaux qualifie de non-sens absolu la position de M. Vanlouwe selon laquelle toutes les matières qui relevaient de la compétence du Sénat sous la précédente législature ne relèveraient d'office plus de sa compétence aujourd'hui. Le domaine de compétence actuel du Sénat inclut des matières pour lesquelles il était déjà compétent auparavant. En l'occurrence, il s'agit non seulement du domaine institutionnel, mais aussi des matières qui avaient et ont toujours un caractère transversal. Concernant la question de la recevabilité, M. Anciaux rappelle que c'est une décision qui incombe à la présidente du Sénat et sur laquelle la commission n'a pas à revenir.

M. Vanlouwe réplique que la problématique générale de la recevabilité mérite un débat plus large.

(1) Une discussion générale similaire sur la compétence du Sénat concernant les propositions de résolution a été menée dans le cadre de l'examen – en partie concomitant – de la proposition de résolution visant à résoudre le problème de l'apatridie et à protéger les apatrides (doc. Sénat, n° 6-40/1) : voir le rapport de M. Anciaux, doc. Sénat, n° 6-40/3.

De heer Desquesnes merkt op dat dit voorstel van resolutie zonder enige twijfel onder de bevoegdheid van de Senaat valt. De tekst had zelfs gericht kunnen zijn tot de regeringen van de deelstaten en niet enkel tot de federale regering.

Mevrouw Grouwels merkt op dat het Bureau van de Senaat op 9 oktober 2014 heeft beslist dat een senator die een voorstel van resolutie wenst in te dienen, in zijn overwegingen moet aangeven in welke mate de aangelegenheid die het onderwerp is van zijn voorstel, gevolgen heeft voor de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten. Is dat hier gebeurd ?

De voorzitter wijst erop dat de Grondwet geen transversaal criterium oplegt voor resoluties. Artikel 56, tweede lid, van de Grondwet, alsook artikel 66 van het Reglement van de Senaat, bepalen dat dit criterium van toepassing is voor de informatieverlagen. De term « transversaliteit » komt in de Grondwet niet voor, maar men kan uit de tekst ervan afleiden dat zij een vereiste is voor informatieverlagen. Wanneer de voorzitter vraagt dat het voorstel van resolutie getoetst wordt aan het transversaliteitsbeginsel, gaat zij verder dan wat de teksten voorschrijven.

Artikel 54 van het Reglement van de Senaat bepaalt dat elke senator het recht heeft om voorstellen in te dienen. Dit wordt nog eens bevestigd in artikel 60 betreffende de voorstellen van resolutie.

Een resolutie heeft geen normatieve waarde, maar is een oproep tot de regering(en).

Mevrouw De Ridder verklaart dat de N-VA-fractie die analyse niet deelt. Daarom zal zij voortaan in de plenaire vergadering vragen dat er over elk voorstel tot inoverweging wordt gestemd. In het Bureau van de Senaat is ooit het voorstel geopperd om in het Reglement van de Senaat een opportuniteitstoets in te schrijven. Alle voorstellen zouden ontvankelijk worden verklaard, maar in de plenaire vergadering zou er worden gestemd over de opportuniteit om een voorstel te behandelen. Spreekster stoort zich aan de praktijk waarbij wetsvoorstellen die in de vorige legislatuur werden ingediend, nu met resolutiesaus worden overgoten en worden ingediend met een korte motivering van hun transversaliteit. Dat leidt ertoe dat de Senaat de interpretatie van de transversaliteit tot het uiterste drijft en zich over onderwerpen buigt die in de geest van de Zesde Staatshervorming eigenlijk in de Kamer moeten worden besproken. Daarbij komt nu de aankondiging van de voorzitter dat zij geen transversaliteitstoets meer zal uitoefenen voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van voorstellen van resolutie. Dat

M. Desquesnes fait remarquer que cette proposition de résolution relève à l'évidence de la compétence du Sénat. Le texte aurait même dû cibler les gouvernements des entités fédérées et non uniquement le gouvernement fédéral.

Mme Grouwels fait remarquer que le bureau du Sénat a décidé, le 9 octobre 2014, qu'un sénateur qui souhaite déposer une proposition de résolution doit indiquer, dans les considérants de celle-ci, dans quelle mesure la matière qui fait l'objet de sa proposition a une incidence sur les compétences des Communautés et des Régions. Est-ce bien le cas ici ?

La présidente signale que la Constitution n'impose pas de critère de transversalité pour les résolutions. En vertu de l'article 56, alinéa 2, de la Constitution, joint à l'article 66 du Règlement du Sénat, il s'agit d'un critère applicable aux rapports d'information. Le terme « transversalité » ne figure pas dans la Constitution mais on peut inférer de ce texte qu'elle est requise pour les rapports d'information. Lorsque la présidente demande que la proposition de résolution soit motivée au regard de la transversalité, elle va au-delà de ce que les textes exigent.

En vertu de l'article 54 du Règlement du Sénat, « Tout sénateur a le droit de faire des propositions », ce qui est confirmé à l'article 60 pour les résolutions.

Une résolution n'a pas de conséquence normative, c'est une demande qui est adressée au(x) gouvernement(s).

Mme De Ridder déclare que le groupe N-VA ne partage pas cette analyse. C'est la raison pour laquelle il demandera dorénavant un vote en séance plénière sur chaque prise en considération. Il a déjà été suggéré au Bureau d'inclure un contrôle d'opportunité dans le Règlement du Sénat. Toutes les propositions seraient déclarées recevables, mais chaque proposition ferait l'objet d'un vote en séance plénière pour statuer sur l'opportunité de l'examiner. L'oratrice est irritée de la pratique consistant à accommoder à la sauce « résolution » des propositions de loi déposées sous la législature précédente et à les redéposer assorties d'un argumentaire sommaire sur leur caractère transversal. Cette pratique conduit le Sénat à donner une interprétation extrêmement large de la notion de transversalité et à se pencher sur des questions qui, selon l'esprit de la sixième réforme de l'État, devraient en fait être discutées à la Chambre. En outre, la présidente annonce à présent qu'elle n'exercera plus de contrôle de transversalité dans l'examen de la recevabilité des propositions de



gaat mevrouw De Ridder te ver. Zij stelt daarom voor die toets in het Reglement van de Senaat in te schrijven.

De voorzitter antwoordt dat een voorstel van resolutie of een ontvankelijk verklaard wetsvoorstel tijdens de plenaire vergadering in overweging wordt genomen. Enkel de plenaire vergadering beslist of een tekst al dan niet in overweging wordt genomen.

De heer Anciaux reageert als volgt op de procedurele opmerkingen.

1. Wat de transversaliteit betreft, richt de resolutie zich inderdaad enkel tot de federale regering en worden in het dispositief uitsluitend de diensten van de federale overheid en de aan de federale overheid verbonden overheidsbedrijven geïdëntificeerd. Op het ogenblik dat het voorstel werd ingediend, was het de heer Anciaux nog niet helemaal duidelijk of de Senaat zich bij resolutie ook rechtstreeks tot de deelstaatparlementen en de gemeenschaps- en gewestregeringen kon richten. Naar analogie van de regeling die geldt voor de informatieverlagen (artikel 66, laatste lid, van het Reglement van de Senaat), blijkt dat wel te kunnen. Daarom heeft hij in de mondelinge toelichting duidelijk aangegeven dat de resolutie ook bestemd is voor de deelstaatparlementen en –parlementen. De heer Anciaux zal dan ook een amendement indienen om het voorstel van resolutie in die zin aan te passen.

2. De door mevrouw De Ridder voorgestelde opportuniteitstoets is niets anders dan een flagrant maneuver om de oppositie monddood te maken. Als de meerderheid voor elk oppositievoorstel dat ontvankelijk is verklaard, zou beslissen dat het niet opportuun is het ten gronde te bespreken, zet zij een grendel op het oppositiewerk. Dat zou een aanfluiting zijn van de parlementaire democratie. Waarschijnlijk zal het in de Senaat zo ver niet komen en blijft overleg en samenwerking tussen meerderheid en oppositie mogelijk.

3. Inzake de inoverwegingneming herinnert de heer Anciaux eraan dat onder meer de N-VA heeft verklaard dat alles moet kunnen worden besproken. Een inoverwegingneming impliceert immers niet noodzakelijk dat men het inhoudelijk eens is met een voorstel. In het verleden werden reeds herhaaldelijk verwerpelijke voorstellen van extreem-rechts in overweging genomen met de expliciete bedoeling om tijdens de bespreking aan te tonen hoe verwerpelijk ze waren. Blijkbaar komt de N-VA terug van dat standpunt.

résolution. Mme De Ridder considère que cela va trop loin. Elle propose donc d'inscrire ce contrôle dans le Règlement du Sénat.

La présidente réplique qu'une proposition de résolution ou une proposition de loi jugée recevable est prise en considération par la séance plénière. Seule la séance plénière décide si elle prend en considération ou non un texte.

M. Anciaux réagit comme suit aux observations relatives à la procédure :

1. En ce qui concerne la transversalité, la résolution s'adresse en effet uniquement au gouvernement fédéral et le dispositif vise exclusivement les services de l'autorité fédérale et les entreprises publiques liées à l'autorité fédérale. Au moment où la proposition a été déposée, M. Anciaux ne savait pas encore très clairement si le Sénat pouvait aussi s'adresser directement, par voie de résolution, aux parlements des entités fédérées et aux gouvernements de Communauté et de Région. Par analogie avec les règles en vigueur pour les rapports d'information (article 66, dernier alinéa, du Règlement du Sénat), cette possibilité existe bel et bien. C'est la raison pour laquelle M. Anciaux a clairement indiqué dans son exposé oral que la résolution est également destinée aux gouvernements et Parlements des entités fédérées. Il déposera dès lors un amendement visant à adapter la proposition de résolution dans ce sens.

2. Le contrôle d'opportunité proposé par Mme De Ridder n'est qu'une manœuvre flagrante destinée à réduire l'opposition au silence. Si la majorité décidait, pour chaque proposition de l'opposition qui a été déclarée recevable, qu'il n'est pas opportuun de l'examiner au fond, cela revient à cadenasser le travail de l'opposition, ce qui serait une honte pour la démocratie parlementaire. M. Anciaux ose croire que le Sénat n'en arrivera pas là et que la concertation et la collaboration entre la majorité et l'opposition resteront possibles.

3. En ce qui concerne la prise en considération, M. Anciaux rappelle que la N-VA, entre autres, a déclaré que tout devait pouvoir être discuté. En effet, une prise en considération n'implique pas nécessairement que l'on soit d'accord avec une proposition quant au fond. Par le passé, il est déjà arrivé à plusieurs reprises que des propositions condamnables de l'extrême droite soient prises en considération dans le but explicite de démontrer leur caractère condamnable lors de la discussion. La N-VA change visiblement d'avis.

## 2. Ten gronde

### a) Standpunten en vragen

Mevrouw de Bethune leest doorheen het voorstel van resolutie de bezorgdheid om de tewerkstellingskansen van etnisch-culturele minderheden gaaf te houden. De CD&V deelt die bezorgdheid en wenst daarom het openbaar ambt open te stellen voor niet-EU burgers. Mevrouw de Bethune heeft daartoe samen met haar fractiegenoten een voorstel ingediend tot herziening van artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet teneinde de burgerlijke bedieningen open te stellen voor eenieder die op rechtmatige wijze in ons land is gevestigd (stuk Senaat, nr. 6-220/1). In de Kamer heeft haar partijgenote, mevrouw Lanjri, eenzelfde voorstel ingediend (stuk Kamer, nr. 54-417/1). Ook de heer Anciaux heeft een initiatief in die zin genomen (stuk Senaat, nr. 6-121/1).

Spreekster is voorts van oordeel dat er geen politieke verdeeldheid bestaat over de algemene principes die aan het voorstel van resolutie ten grondslag liggen. Zij spreekt op dat vlak dan ook haar steun uit. Nochtans behoeven bepaalde onderdelen van het voorstel een kanttekening.

Zo wordt in punt 3 van het dispositief naar het Angelsaksische systeem verwezen. Misschien loont het de moeite om daar meer informatie over te verzamelen. Maar op dit ogenblik staat mevrouw de Bethune behoedzaam tegenover het Britse systeem. We kennen allemaal de Sikh-agenten die een tulband mogen dragen in plaats van een helm, of de loketbedienenden met een hoofddoek. Maar het gaat verder dan dat. Zo wordt in Groot-Brittannië het gezag erkend van religieuze rechtbanken of shariarechtbanken die familiale geschillen beslechten volgens de religieuze wetgeving. Die Angelsaksische erkenning van het communautarisme is voor spreekster en haar partij principieel onaanvaardbaar omdat het indruist tegen hun rechtsgevoel. De verwijzing naar het Angelsaksische systeem is dus interessant, maar moet in een breder perspectief worden geplaatst. In het voorstel van resolutie blijft dat echter buiten beeld. Op dat punt zal het voorstel moeten worden bijgesteld teneinde een positionering ten opzichte van het globale Angelsaksische systeem mogelijk te maken.

Een tweede opmerking betreft de oproep van de heer Anciaux om een « warme » openbare dienst te creëren waarin de ambtenaren zichzelf mogen zijn en uiting kunnen geven aan hun ideologische en religieuze overtuiging. Het is volgens mevrouw de Bethune uiteraard van belang dat de ambtenaren zich goed in hun vel

## 2. Quant au fond

### a) Points de vue et questions

Mme de Bethune décèle en filigrane de la proposition de résolution le souci de préserver les chances d'emploi des personnes issues de minorités ethnico-culturelles. Le CD&V partage cette préoccupation et souhaite par conséquent ouvrir la fonction publique aux citoyens non-ressortissants de l'Union européenne (UE). À cet effet, Mme de Bethune a déposé, avec ses collègues de groupe, une proposition de révision de l'article 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase, de la Constitution, en vue d'ouvrir les emplois civils à quiconque est régulièrement établi en Belgique (doc. Sénat, n° 6-220/1). Sa collègue de parti, Mme Lanjri, a déposé une proposition identique à la Chambre (doc. Chambre, n° 54-417/1). M. Anciaux a, lui aussi, pris une initiative en ce sens (doc. Sénat, n° 6-121/1).

L'intervenante estime par ailleurs que les principes généraux sous-jacents à la proposition de résolution qui nous occupe font l'objet d'un consensus politique. Elle soutient dès lors le texte sur ce point. Néanmoins, certains volets de la proposition méritent d'être précisés.

Ainsi, le point 3 du dispositif fait référence au système anglo-saxon. Peut-être vaudrait-il la peine de collecter davantage d'informations à ce sujet. À l'heure actuelle en tout cas, Mme de Bethune se dit prudente face au système britannique. Nous connaissons tous les agents sikhs autorisés à porter un turban au lieu d'un casque, ou encore les employées de guichet voilées, mais cela va parfois plus loin. Ainsi, la Grande-Bretagne reconnaît l'autorité de tribunaux religieux ou de tribunaux de la charia qui statuent dans les litiges familiaux conformément à la loi religieuse. Cette reconnaissance anglo-saxonne du communautarisme est par principe inacceptable pour l'intervenante et son parti, car elle va à l'encontre de leur sens de la justice. La référence au système anglo-saxon est donc intéressante, à condition qu'elle se situe dans une perspective plus large. Or, cette réserve n'apparaît pas dans la proposition de résolution. La proposition devra donc être ajustée sur ce point, afin de permettre à chacun de se positionner face au système anglo-saxon dans sa globalité.

Une deuxième observation concerne l'appel de M. Anciaux à créer un service public « chaleureux », où les fonctionnaires puissent être eux-mêmes et exprimer leurs convictions idéologiques et religieuses. Pour Mme de Bethune, il est évidemment important que les fonctionnaires se sentent bien dans leur peau au travail.

voelen op het werk. Maar de kerntaak van de overheid is een kwaliteitsvolle dienstverlening aan het publiek. En op dat vlak is er spijtig genoeg nog veel werk aan de winkel. De heer Anciaux stelt die dienstbaarheid weliswaar niet in vraag, maar mevrouw de Bethune plaatst wel een vraagteken bij zijn standpunt dat de kwaliteit en de toegankelijkheid van de dienstverlening zouden afhangen van de mogelijkheid voor ambtenaren om uiterlijke religieuze en ideologische tekens te dragen.

Tot slot beklemtoont spreekster dat de door de heer Anciaux aan de orde gestelde problematiek een genuanceerd antwoord vergt. Daarbij moet rekening worden gehouden met federale en deelstatelijke wetgeving. In het Vlaams gemeenschapsonderwijs bijvoorbeeld mag het onderwijzend personeel geen hoofddoek dragen. De Raad van State heeft in dat verband op 14 oktober 2014 in drie arresten het juridisch kader geschetst voor de leerlingen in het gemeenschapsonderwijs. De Raad van State acht een verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens niet *ipso facto* ontoelaatbaar. Het verbod van religieuze kentekens vormt een beperking van de godsdienstvrijheid die slechts is toegestaan mits voldaan is aan de voorwaarden van artikel 9, lid 2, van het EVRM. Dat is het geval wanneer de beperking van de godsdienstvrijheid bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en nodig is in een democratische samenleving. Een schoolreglement beantwoordt, mits de bewoordingen ervan voldoende precies zijn, aan de vereiste dat de beperking van de godsdienstvrijheid bij wet dient te worden voorzien. Dat is in Vlaanderen het geval. Mevrouw de Bethune is van oordeel dat een eventuele resolutie met de lessen van die rechtspraak rekening moet houden, namelijk :

- elk geval moet afzonderlijk worden beschouwd ;
- de bestaanbaarheid met het beginsel van de godsdienstvrijheid moet worden onderzocht ;
- een eventueel verbod op het dragen van religieuze kentekens moet een wettelijke grondslag hebben ;
- dat verbod moet evenredig zijn met het beoogde doel.

Mevrouw de Bethune besluit dat haar fractie het voorstel van resolutie in zijn huidige formulering niet zomaar kan goedkeuren. Het voorstel gaat uit van een terechte bekommernis. Maar de argumentatie is niet overtuigend. De bestaande wetgeving en rechtspraak vormen een goed richtsnoer voor een verder onderzoek van het voorstel.

Mais la mission essentielle des services publics est de fournir un service de qualité au public et, sur ce plan, il reste malheureusement beaucoup à faire. Si M. Anciaux ne remet certes pas cette serviabilité en cause, Mme de Bethune s'interroge quand même sur l'avis de ce dernier selon lequel la qualité et l'accessibilité du service au public dépendraient de la possibilité pour les fonctionnaires de porter des signes extérieurs religieux et idéologiques.

Enfin, l'intervenante souligne que la problématique mise à l'agenda par M. Anciaux requiert une réponse nuancée. Elle implique de tenir compte de la législation fédérale et de la législation des entités fédérées. Dans l'enseignement de la Communauté flamande, par exemple, le personnel enseignant ne peut pas porter le foulard. À cet égard, le Conseil d'État a, dans trois arrêts du 14 octobre 2014, ébauché le cadre juridique applicable aux élèves de l'enseignement communautaire. Le Conseil ne considère pas qu'une interdiction du port de signes convictionnels soit inadmissible *ipso facto*. L'interdiction du port de signes religieux constitue une limitation de la liberté de religion qui n'est admise que moyennant le respect des conditions visées à l'article 9, alinéa 2, de la CEDH. Tel est le cas lorsque la restriction de la liberté de religion est prévue par la loi, sert un objectif légitime et est nécessaire dans une société démocratique. Un règlement scolaire – à condition que ses termes soient suffisamment précis – répond à l'exigence selon laquelle la restriction de la liberté de religion doit être prévue par la loi. C'est bien le cas en Flandre. Mme de Bethune estime qu'une éventuelle résolution en la matière doit tenir compte des enseignements de cette jurisprudence, ce qui signifie :

- que chaque cas doit être envisagé séparément ;
- qu'il faut vérifier la compatibilité avec le principe de la liberté de religion ;
- qu'une éventuelle interdiction du port de signes religieux doit reposer sur un fondement légal ;
- que l'interdiction en question doit être proportionnelle à l'objectif visé.

Mme de Bethune conclut que son groupe ne peut pas approuver la proposition de résolution telle quelle dans sa formulation actuelle. Bien que la proposition parte d'une préoccupation légitime, l'argumentation qui la sous-tend n'est pas convaincante. La législation et la jurisprudence existantes constituent un fil conducteur intéressant en vue d'un examen plus approfondi de la proposition.

Mevrouw Jamouille is het ermee eens dat de gewetensvrijheid moet worden gevrijwaard, maar dat geldt ook voor de neutraliteit van de overheidsdiensten. Het gaat niet alleen om een passieve neutraliteit, maar ook om de verplichting om de gebruikers niet de indruk te geven dat de dienstverlening niet neutraal zou kunnen zijn.

Het voorstel gaat om levensbeschouwelijke tekens. Spreekster betreurt echter dat de bespreking zich onmiddellijk toespitst op de hoofddoek. Er bestaan immers andere levensbeschouwelijke tekens, zoals de kippa, het kruis, een partijlogo, het logo van een vrijzinnige organisatie, ... Kortom, ieder teken dat de gebruiker de indruk kan geven dat de dienstverlening niet neutraal is.

Mevrouw Jamouille is er niet zeker van dat de vergelijking met leerlingen in scholen opgaat. Zij zijn gebruikers, geen ambtenaren. De rechtspraak betreffende schoolreglementen lijkt haar niet dezelfde.

De PS-fractie meent dat men geval per geval moet bekijken. Er zijn verschillende realiteiten. Sommige ambtenaren oefenen een zeker gezag uit, sommigen komen in contact met burgers, anderen dan weer niet. Ook de sector van de gezondheidszorg neemt een bijzondere plaats in.

De PS-fractie is voorstander van integratie door werk en van niet-discriminatie. Maar misschien moet daar op andere manieren aan gewerkt worden. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hecht de « Madrane-ordonnantie » geen belang aan de levensbeschouwelijke origine van personen, maar wel aan hun herkomst uit welbepaalde socio-economisch achtergestelde wijken. Personen uit wijken met een bijzonder hoge werkloosheidsgraad krijgen de voorrang bij een indienstneming. In deze wijken wonen vooral mensen met een migratieachtergrond, maar de methode stigmatiseert hen niet. Bovendien is er geen competitie met kansarme autochtone Belgen, die hiervoor evengoed in aanmerking komen.

De heer Vanlouwe stelt vast dat het voorstel van resolutie uitsluitend aan de federale regering de aanbeveling doet om « *I. op geen enkele wijze, op geen enkele plaats en in geen enkele omstandigheid – behoudens redenen van veiligheid of andere uitzonderlijke condities – een verbod voor ambtenaren op het dragen van uiterlijke religieuze en ideologische kenmerken goed te keuren voor alle diensten van de federale overheid en de aan de federale overheid verbonden overheidsbedrijven ;* » (stuk Senaat, nr. 6-27/1, blz. 6-7). Blijkbaar worden alleen de diensten van de federale overheid en de aan de federale

Mme Jamouille souscrit aux objectifs consistant à garantir la liberté de conscience mais aussi la neutralité des services publics. Il ne s'agit pas seulement de neutralité passive mais bien d'une obligation de ne pas donner aux usagers l'impression que le service pourrait ne pas être neutre.

La proposition porte sur les signes convictionnels. Or, la membre déplore que la discussion se focalise tout de suite sur le port du voile. Les signes convictionnels pourraient être la kippa, la croix, le sigle d'un parti, le sigle du centre d'action laïque, ..., tout signe qui pourrait laisser croire à l'utilisateur que le service n'est pas neutre.

Mme Jamouille n'est pas sûre qu'on puisse établir un parallèle avec les élèves dans les écoles. Ils sont des usagers et non des fonctionnaires publics. La jurisprudence relative aux règlements des écoles est, lui semble-t-il, différente.

Le groupe PS est d'avis qu'il faut travailler au cas par cas. Les réalités sont très différentes. Certains fonctionnaires sont porteurs d'une parcelle d'autorité, certains sont en contact avec le public et d'autres non. Les services de soins de santé occupent aussi une place particulière.

Le groupe PS est favorable à l'intégration par le travail et la non-discrimination. Cependant, il faut peut-être y travailler par d'autres voies. En Région de Bruxelles-Capitale, l'« ordonnance Madrane » ne s'attache pas à l'origine convictionnelle des personnes mais bien à l'origine des quartiers socio-économiquement marqués. On privilégie l'engagement de personnes venant de quartiers où le taux de chômage est particulièrement élevé. Ces quartiers sont essentiellement habités par des gens issus de l'immigration mais la méthode ne stigmatise pas ces gens. En outre, elle ne met pas en compétition les pauvres belgo-belges avec les pauvres issus de l'immigration.

M. Vanlouwe constate que la proposition de résolution recommande uniquement au gouvernement fédéral de « *I. n'approuver en aucune manière, en aucun lieu et en aucune circonstance – sauf pour des motifs de sécurité ou dans d'autres conditions exceptionnelles – une interdiction du port de signes extérieurs religieux et idéologiques imposée aux fonctionnaires de tous les services de l'autorité fédérale et aux collaborateurs des entreprises publiques liées à l'autorité fédérale ;* » (doc. Sénat, n° 6-27/1, pp. 6-7). Il est clair que seuls les services fédéraux et les entreprises publiques qui dépendent des

overheid verbonden overheidsbedrijven geïndiceerd. Waar zit dan het transversaal karakter van dit voorstel wanneer de overheidsdiensten van de Gemeenschappen en de Gewesten buiten schot blijven ?

De heer Vanlouwe gaat niet in op de filosofische onderbouw van het voorstel. Maar de volgende overweging in de toelichting heeft hem toch geraakt : « *Daarbij fungeert het principe van een neutrale dienstverlening als belangrijkste argument (red. : voor het opleggen van een verbod op het dragen van uiterlijke religieuze en ideologische kentekenen), vreemd genoeg met referenties aan de Verlichting. Deze beslissingen zijn erg verontrustend, want ze illustreren een gevaarlijke tendens tot onverdraagzaamheid, ze ontkennen het belang van een ontmoeting van verschillen en miskennen de keuze van sommige mensen om zich heel uitdrukkelijk tot een bepaald geloof of overtuiging te bekennen.* » (stuk Senaat, nr. 6-27/1, blz. 3). Een dergelijke interpretatie roept bij de heer Vanlouwe heel wat bedenkingen op die tot een diepgaand filosofisch debat zouden kunnen nopen. Maar dat is nu niet zijn bedoeling.

Wat voor de N-VA fundamenteel is, is het principe van de scheiding van Kerk en Staat. In de toelichting bij het voorstel wordt daar niet op ingegaan. Nochtans is het neutraliteitsbeginsel fundamenteel. In Frankrijk wordt het beginsel van de laïcité nog strikter geïnterpreteerd, in de zin van een totale scheiding tussen Kerk en Staat. Het is er gewoon ondenkbaar dat in de overheidsdiensten religieuze of levensbeschouwelijke kentekens worden getoond of gedragen. In België wordt daar soepeler mee omgesprongen nadat katholieken en vrijzinnigen in het Schoolpact van 1958 een compromis hadden bereikt. In dat evenwicht stelt de Staat zich neutraal op ten opzichte van religie, terwijl religieuze groepen de mogelijkheid en het recht hebben zichzelf te organiseren en onderwijs te verstrekken.

Een andere opmerkelijke passage in de toelichting van het voorstel luidt als volgt : « *Het mag niet worden ontkend dat dit verbod zich manifesteert op het moment dat vooral moslima's hun intrede deden op de arbeidsmarkt, ook bij lokale besturen. Daarmee wekt deze restrictieve aanpak een terechte argwaan dat hier in de feiten vooral moslimgelovigen worden geïndiceerd.* » (stuk Senaat, nr. 6-27/1, blz. 4). Dat geeft de indruk dat er een intentieproces tegen moslims wordt gevoerd. Dat is niet geheel correct. De heer Vanlouwe wijst op de parlementaire discussies die in het verleden werden gevoerd over de aanroeping van God in de eedformule of de aanwezigheid van kruisbeelden in overheidsgebouwen, inzonderheid rechtbanken. Spreker kan zich

autorités fédérales sont visés. Où est donc le caractère transversal de cette proposition, à partir du moment où les services publics des Communautés et des Régions ne sont pas concernés ?

M. Vanlouwe ne s'étend pas sur la philosophie de la proposition. Mais, dans les développements, le considérant suivant l'a frappé : « *L'argument principal utilisé pour ce faire (ndlr. : pour interdire le port de signes extérieurs religieux et idéologiques) est le principe de la neutralité de la prestation de services, étonnamment étayé par des références aux Lumières. De telles décisions sont extrêmement préoccupantes car elles reflètent une tendance dangereuse à l'intolérance, elles nient l'intérêt d'une rencontre des différences et méconnaissent le choix de certains de manifester de manière très explicite une croyance ou une conviction donnée.* » (doc. Sénat, n° 6-27/1, p. 3). Pour M. Vanlouwe, pareille interprétation suscite des objections qui pourraient mener à une discussion philosophique de fond. Mais telle n'est pas son intention présente.

Ce qui est fondamental pour la N-VA, c'est le principe de séparation de l'Église et de l'État. Les développements de la proposition n'en soufflent mot. Le principe de neutralité revêt pourtant une importance fondamentale. En France, le principe de laïcité est interprété plus strictement encore, dans le sens d'une séparation totale entre l'Église et l'État. Dans les services publics français, il serait tout simplement impensable d'arborer ou de porter des signes distinctifs religieux ou philosophiques. En Belgique, l'approche est plus souple depuis que le monde catholique et le monde laïque ont conclu un compromis par le Pacte scolaire de 1958. Cet équilibre prévoit la neutralité de l'État à l'égard de la religion, alors que les groupes religieux ont la possibilité et le droit de s'organiser et de dispenser l'enseignement.

Voici un autre passage remarquable des développements de la proposition : « *L'on ne peut pas nier que cette interdiction se manifeste au moment où des musulmans, principalement, ont fait leur entrée sur le marché du travail, y compris dans des administrations locales. Cette approche restrictive éveille à bon droit la suspicion qu'en réalité, les personnes principalement visées sont les musulmans.* » (doc. Sénat, n° 6-27/1, p. 4). Cela laisse entendre qu'on fait un procès d'intention aux musulmans. Ce n'est pas tout à fait correct. M. Vanlouwe fait référence aux discussions parlementaires passées sur l'invocation de Dieu dans la formule de serment ou sur la présence de crucifix dans les édifices publics, y compris les tribunaux. L'intervenant ne peut se défaire de

niet van de indruk ontdoen dat de door de heer Anciaux verstrekte motivering een zeer eng beeld ophangt van wat er op het spel staat.

De N-VA hecht veel waarde aan het Verlichtingsprincipe van de scheiding van Kerk en Staat. De Staat dient zich een neutrale houding aan te meten ten opzichte van de burgers die hij dient. Niet alleen in zijn handelen. Hij mag evenmin de schijn wekken die neutraliteit te schenden. De vertegenwoordigers van de Staat dienen zich derhalve neutraal op te stellen bij de uitoefening van hun functie. Om die redenen is het tonen van religieuze, filosofische, ideologische of politieke tekenen en symbolen, zeker in publieke functies, onaanvaardbaar.

In het federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014 (blz. 167) wordt dienaangaande overigens het volgende bepaald : « *De regering waakt erover dat dienstverlening van de federale overheid aan de burgers neutraal is en als neutraal ervaren wordt.* » Ook het Vlaams regeerakkoord van 23 juli 2014 (blz. 5) bevat een gelijkaardige doelstelling : « *We waken erover dat dienstverlening van de lokale besturen aan de burgers neutraal is en als neutraal ervaren wordt.* »

De heer Vanlouwe stelt vast dat in de aanbevelingen gepleit wordt tegen een verbod op het dragen van uiterlijke religieuze en ideologische kenmerken. Maar hij kan zich niet van de indruk ontdoen dat in de toelichting bij het voorstel het perspectief is vernauwd tot het verbod op het dragen van een hoofddoek, terwijl het verbod betrekking zou moeten hebben op het dragen van om het even welk religieus, filosofisch, ideologisch of politiek teken of symbool.

De N-VA huldigt een totaal andere visie op deze problematiek dan de heer Anciaux. Zij kan dit voorstel in zijn huidige formulering dan ook niet goedkeuren. Gelet op de gevoeligheid van het onderwerp zullen er betere argumenten moeten worden aangedragen. Zo heeft de heer Anciaux zich op de erfenis van de Verlichting beroepen, maar bepaalde aspecten daarvan, zoals het principe van de scheiding van Kerk en Staat, buiten beschouwing gelaten.

De heer Desquesnes deelt de bekommernis om het samenleven : hoe kan men dit teweegbrengen, gelet op de culturele diversiteit in ons land ? Wij moeten echter erkennen dat ons maatschappijmodel niet Angelsaksisch geïnspireerd is. Wij zijn de erfgenamen van de Franse Revolutie, al hebben wij die erfenis aangepast aan onze eigen context. De vrijheid van levensbeschouwing, eredienst, het al dan niet belijden van een godsdienst,

l'impression que la motivation avancée par M. Anciaux donne une image par trop réductrice de ce qui est en jeu dans ce dossier.

La N-VA attache beaucoup d'importance à ce principe des Lumières qu'est la séparation de l'Église et de l'État. L'État se doit d'adopter une position neutre vis-à-vis des citoyens au service desquels il agit. Cela ne se limite pas aux actes. L'État ne peut pas davantage donner l'impression de violer cette neutralité. Il convient donc que les représentants de l'État fassent preuve de neutralité dans l'exercice de leurs fonctions. Cela explique pourquoi il est inacceptable, en tout cas dans la fonction publique, de porter des signes ou des symboles religieux, philosophiques, idéologiques ou politiques.

À ce sujet, l'accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014 (p. 167) prévoit d'ailleurs : « *Le gouvernement veille à la neutralité des services publics rendus aux citoyens par les autorités fédérales et à ce que celles-ci soient perçues comme neutres.* » L'accord de gouvernement flamand du 23 juillet 2014 (p. 5) contient un objectif similaire : « *Nous veillons à ce que les services rendus aux citoyens par les autorités locales soient neutres et soient perçus comme tels.* » (Traduction)

M. Vanlouwe constate que les recommandations plaident contre une interdiction de porter des signes extérieurs religieux et idéologiques. Mais il ne peut se départir de l'idée que les développements de la proposition limitent la perspective à l'interdiction du port du voile, alors que l'interdiction devrait frapper le port de n'importe quel signe ou symbole religieux, philosophique, idéologique ou politique.

La position de la N-VA dans ce dossier est diamétralement opposée à celle de M. Anciaux. Elle ne peut donc approuver cette proposition dans sa formulation présente. Comme le dossier est sensible, des arguments plus convaincants devront être avancés. M. Anciaux s'est par exemple appuyé sur l'héritage des Lumières, tout en faisant abstraction de certains de ses éléments, comme le principe de séparation de l'Église et de l'État.

M. Desquesnes partage la préoccupation du « vivre ensemble » : comment faire en sorte de bien vivre ensemble avec la diversité culturelle de notre pays ? Par contre, force est de reconnaître que notre modèle de société ne s'inspire pas du modèle anglo-saxon. Nous sommes les héritiers de la Révolution française même si nous avons adapté cet héritage à nos spécificités. La liberté de choix convictionnel, liberté de culte, liberté

betekent ook dat men de eigen keuze niet aan een ander oplegt.

Om het even welke overheidsdienst tot wie men zich richt, moet voorkomen dat hij zich opdringt met een bepaalde politieke kleur, een overtuiging, waarden die niet collectief door de overheidsinstellingen gedeeld worden. De regel, die in onze maatschappij wordt aanvaard, is dat er op dat vlak discretie moet heersen bij wie de overheid vertegenwoordigt en in contact komt met het publiek.

Door deze regels te veranderen zullen wij de maatschappelijke codes niet veranderen. De wetgever moet luisteren naar signalen uit de maatschappij, naar de manier waarop eenieder ervaart wat vrijheid is, en hoe die vrijheid tot uiting komt in individuele betrekkingen.

Mevrouw Barzin verklaart dat haar fractie geen voorstander is van de voorliggende tekst, al deelt zij de doelstelling van het « samenleven ». Er moeten trouwens op alle niveaus inspanningen worden geleverd, en zij begrijpt dan ook niet waarom dit voorstel alleen aan de federale regering gericht is. De MR-fractie is voorstander van de neutraliteit van de Staat. Wat de taken van de ambtenaren ook mogen zijn, of zij in contact komen met het publiek of niet, in geen geval kan het dragen van levensbeschouwelijke tekens worden toegestaan.

Mevrouw Grouwels verklaart dat het voorstel van de heer Anciaux een belangrijk maatschappelijk thema aanboort. Zij heeft begrip voor de bezorgdheid die aan het voorstel ten grondslag ligt. Nochtans schenken de invalshoek van waaruit het voorstel is opgesteld, en de filosofische motivering die ervoor wordt aangedragen, geen voldoening. Volgens spreekster kunnen er betere argumenten worden aangevoerd om deze problematiek te bespreken. Haar fractie wenst nu reeds over te gaan tot de stemming. Zij zal het voorstel in zijn huidige formulering niet goedkeuren. Ze blijft echter bereid om het debat over deze aangelegenheid te voeren, maar dan wel naar aanleiding van een ander voorstel.

Mevrouw De Ridder drukt haar verwondering uit over het feit dat de sp.a jarenlang de strijd is aangegaan om alle kruisbeelden uit de scholen en de rechtbanken te verwijderen en er nu plots geen probleem meer mee heeft dat ambtenaren openlijk de symbolen van een andere godsdienst dragen. Het is een spreidstand die blijft verbazen.

d'avoir ou de ne pas avoir de religion implique aussi la liberté de ne pas imposer à l'autre son propre choix.

Quel que soit le service public auquel on s'adresse, il faut éviter que l'autorité ne s'impose avec une couleur politique, une conviction, des valeurs qui ne sont pas celles partagées collectivement par les autorités publiques. La règle qui doit prévaloir et qui est acceptée par notre société est celle de la discrétion à partir du moment où on représente l'autorité publique et où on est en contact avec le public.

Ce n'est pas en modifiant ces règles qu'on va modifier les codes sociétaux. Le législateur doit être à l'écoute des signaux sociétaux, de la manière dont chacun perçoit la liberté et la façon dont elle s'exprime dans les rapports entre individus.

Mme Barzin déclare que son groupe n'est pas favorable au texte à l'examen, même s'il partage l'objectif du « vivre ensemble ». Les efforts doivent d'ailleurs être faits à tous les niveaux et on ne comprend pas pourquoi la proposition ne s'adresse qu'au gouvernement fédéral. Le groupe MR est favorable à la neutralité de l'État et quelles que soient les missions assumées par les fonctionnaires, qu'ils soient en contact avec le public ou non, le port de signes convictionnels ne devrait pas être autorisé.

Mme Grouwels déclare que la proposition de M. Anciaux aborde un thème de société important. Elle comprend la préoccupation qui l'a inspirée. L'angle sous lequel la proposition a été rédigée et la motivation philosophique qui lui est donnée ne sont cependant pas satisfaisants. Selon l'intervenante, il est possible d'invoquer des arguments meilleurs dans la discussion de cette problématique. Son groupe souhaite procéder au vote dès à présent. Il ne soutiendra pas la proposition dans sa formulation actuelle. Il est disposé à discuter de cette matière, mais sur la base d'une autre proposition.

Mme De Ridder fait part de son étonnement face à l'attitude du sp.a qui, pendant des années, a lutté pour que tous les crucifix soient bannis des écoles et tribunaux et, aujourd'hui, ne s'oppose plus à ce que des fonctionnaires portent des symboles d'une autre religion. Ce grand écart ne laisse pas d'étonner.

## b) Antwoorden van de indiener van het voorstel

De heer Anciaux reageert als volgt op de geformuleerde opmerkingen.

1. Mevrouw de Bethune heeft enerzijds haar steun toegezegd aan het voorstel, maar anderzijds op een aantal pijnpunten gewezen. De verwijzing naar het Angelsaksische systeem houdt vanzelfsprekend geen goedkeuring in van de religieuze rechtbanken in Groot-Brittannië. De heer Anciaux merkt op dat niet elk Angelsaksisch land dergelijke rechtbanken toereert. Integendeel. Volgens hem is er maar één land dat navolging verdient omdat er in de praktijk een begin is gemaakt met interculturaliteit en actief pluralisme. En dat is Canada dat heus geen religieuze rechtbanken erkent. Met zijn verwijzing naar het Angelsaksische systeem wou de heer Anciaux het contrast maken met het romaans systeem dat uit de Franse Revolutie is ontsproten en de laïciteit predikt (zie de schriftelijke toelichting over de eerste « golf » van de Verlichting). Dat betekent uiteraard niet dat de heer Anciaux de basiswaarden van de Franse revolutie niet zou aanvaarden.

2. Het dragen van een hoofddoek of enig ander uiterlijk religieus of ideologisch kenteken waarborgt geen warme, efficiënte overheid. Maar het vormt er evenmin een beletsel voor. De heer Anciaux is ervan overtuigd dat een overheid waarvan de ambtenaren de diversiteit van de samenleving weerspiegelen, op een grotere betrokkenheid bij de publieke opinie kan rekenen.

3. Met betrekking tot het begrip neutraliteit kan niet genoeg worden beklemtoond dat de overheid en haar dienstverlening neutraal moeten zijn. Maar de individuele ambtenaren zijn niet neutraal. Daarom is de heer Anciaux verbaasd over de kritiek van de CD&V. Deze partij verdedigt immers zelf het actief pluralisme als basiswaarde in haar partijprogramma. Dat pluralisme garandeert dat de overheid in haar globaliteit neutraal is, maar dat de verscheidenheid er sterk in aan bod kan komen.

4. De heer Anciaux dankt de PS voor haar verwijzing naar de Brusselse « ordonnantie-Madrane » omdat die er specifiek op is gericht, werkzoekenden uit wijken met een hoge werkloosheidsgraad in Brussel in dienst te nemen bij gewestelijke en lokale overheden. Spreker steunt deze aanpak. Maar zijn voorstel van resolutie wenst etnisch-culturele minderheden helemaal niet te stigmatiseren. Daarom loopt de vergelijking van mevrouw Jamouille enigszins mank. De sociaal-economische emancipatie van deze bevolkingsgroep is een belangrijke

## b) Réponses de l'auteur de la proposition

M. Anciaux réagit comme suit aux observations formulées.

1. Mme de Bethune a, d'une part, apporté son soutien à la proposition mais, d'autre part, souligné plusieurs points sensibles. La référence au système anglo-saxon ne signifie évidemment pas que l'on approuve les tribunaux religieux de Grande-Bretagne. M. Anciaux observe que les pays anglo-saxons ne tolèrent pas tous de tels tribunaux. Selon lui, un seul pays mérite d'être étudié pour avoir tenté dans la pratique un commencement d'interculturalité et de pluralisme actif. Il s'agit du Canada qui ne reconnaît certainement pas de tribunaux religieux. En faisant référence au système anglo-saxon, M. Anciaux voulait marquer la différence avec le système roman qui est issu de la Révolution française et prône la laïcité (voir le commentaire écrit sur la première « vague » des Lumières). Cela ne veut toutefois pas dire que M. Anciaux n'adhère pas aux valeurs fondamentales de la révolution française.

2. Le port d'un foulard ou de tout autre signe religieux ou idéologique extérieur n'est nullement une garantie de service public chaleureux et efficace. Mais il n'y fait pas non plus obstacle. M. Anciaux est convaincu qu'une administration dont les fonctionnaires reflètent la diversité de la société sera davantage soutenue par l'opinion publique.

3. Quant au concept de neutralité, on ne saurait trop souligner que l'administration et le service qu'elle fournit doivent être neutres. Mais les fonctionnaires individuels ne sont pas neutres. C'est pourquoi M. Anciaux est surpris par les critiques du CD&V. Le pluralisme actif est en effet une des valeurs fondamentales que ce parti défend dans son programme électoral. Ce pluralisme garantit que l'administration soit neutre dans sa globalité, mais que la diversité puisse s'y manifester largement.

4. M. Anciaux remercie le PS d'avoir fait référence à l'« ordonnance Madrane » de la Région bruxelloise qui vise spécifiquement à faire recruter par les pouvoirs régionaux et locaux des demandeurs d'emploi issus de quartiers présentant un taux de chômage élevé. L'intervenant est favorable à cette approche. Sa proposition de résolution veut cependant éviter de stigmatiser les minorités ethnoculturelles. C'est pourquoi la comparaison faite par Mme Jamouille ne tient pas vraiment debout. L'émancipation socioéconomique de ce groupe de la



doelstelling. Maar het voorstel van resolutie beoogt een grotere participatie van elke bevolkingsgroep.

5. Het beginsel van de scheiding van Kerk en Staat ligt aan de grondslag van dit voorstel van resolutie. Onze geschiedenis wordt gekenmerkt door de grote verwevenheid tussen de katholieke Kerk en de Staat, onder meer via het Koningshuis. Daarom moeten wij alert zijn op de naleving van dit beginsel. Er blijven immers nog een aantal excessen of schoonheidsfoutjes bestaan die een inbreuk vormen op dat beginsel, zoals het Te Deum. Het bevreemdt de heer Anciaux dat de heer Vanlouwe in dit voorstel elementen ontwaart die de scheiding van Kerk en Staat in het gedrang brengen. Het is juist vanwege dat beginsel dat de beleving van de individuele overtuiging bij de uitoefening van een overheidsfunctie een onderdeel van het geheel moet kunnen zijn. Wanneer het principe van de scheiding van Kerk en Staat in vraag wordt gesteld, drijven we weer af naar de discussie over de dominantie van één enkele godsdienst in onze samenleving. Die dominantie is echter al geruime tijd verdwenen. In onze huidige samenleving is er geen enkele godsdienst meer die zijn wil nog kan opdringen. In bepaalde kringen wordt nog wel gewezen op de strijd die in het verleden is gevoerd tegen de almacht van de Kerk en het gevaar van een te grote laksheid tegenover de invloed van dat instituut. Maar in een open samenleving als de onze, mag men niet vanuit een antiklerikale houding openheid eisen. Men moet voor iets zijn en niet tegen iets. De discussie over de tegenstelling vrijzinnig en gelovig moet ons alert houden, om het gevaar te bezweren dat we in een samenleving belanden waar een bepaalde strekking, zij weze religieus of vrijzinnig, dominant is en haar visie, normen en waarden aan iedereen opdringt.

6. De doelstelling van deze resolutie is tot een betere samenleving te komen, waar iedereen verantwoordelijkheid opneemt voor het geheel. De geschiedenis van vijftig jaar Turkse en Marokkaanse immigratie in België heeft een grote evolutie gekend. Zo heerste er de eerste jaren, vooral onder invloed van sociaal geëngageerde personen uit de Katholieke Kerk, een grote openheid ten aanzien van de identiteit van de migranten. Die houding was mee ingegeven door de overtuiging dat deze migranten na een zekere periode zouden terugkeren naar hun moederland. Die openheid is echter gaandeweg omgeslagen in een eis tot functionaliteit en integratie/assimilatie. Die integratie, die meer en meer met assimilatie gelijk wordt gesteld, staat volgens de heer Anciaux niet borg voor een betere samenleving waarin iedereen zich herkent en maatschappelijke verantwoordelijkheid opneemt. Het is de vaste overtuiging van de heer Anciaux dat we

population est un objectif essentiel. Mais la proposition de résolution tend vers une plus grande participation de chaque groupe de la population.

5. Le principe de la séparation de l'Église et de l'État est le fondement de la présente proposition de résolution. Notre histoire se caractérise par les liens étroits entre l'Église catholique et l'État, entre autres à travers la Maison royale. C'est pourquoi nous devons être très attentifs au respect de ce principe. Il subsiste en effet certains excès ou imperfections qui portent atteinte à ce principe, comme le Te Deum. M. Anciaux s'étonne que M. Vanlouwe trouve que cette proposition renferme des éléments qui mettent en péril la séparation de l'Église et de l'État. C'est précisément en vertu de ce principe qu'il doit être possible de vivre ses convictions individuelles dans l'exercice d'une fonction publique. Une remise en question du principe de la séparation de l'Église et de l'État nous ramène à la question de la domination d'une seule religion dans notre société. Or, cette domination a disparu depuis longtemps. Dans notre société actuelle, plus aucune religion ne peut encore imposer sa volonté. Certains milieux rappellent encore le combat mené par le passé contre la toute-puissance de l'Église et le risque d'un trop grand laxisme face à l'influence de cette institution. Mais dans une société ouverte comme la nôtre, on ne peut se laisser guider par une attitude anticléricale pour exiger l'ouverture. On doit prendre parti pour quelque chose et non contre quelque chose. La discussion relative à l'opposition entre libre penseur et croyant doit entretenir notre vigilance pour que nous puissions écarter le danger de vivre dans une société où une tendance déterminée, qu'elle soit religieuse ou laïque, serait dominante et imposerait sa vision, ses normes et ses valeurs à tout un chacun.

6. L'objectif de la présente résolution est de créer une société meilleure où chacun sera responsable de l'ensemble. L'histoire de l'immigration turque et marocaine en Belgique a connu une grande évolution en cinquante ans. Les premières années, notre société, influencée surtout par des membres de l'Église catholique se distinguant par leur engagement social, a fait preuve d'une grande ouverture à l'égard de l'identité des immigrés. Cette attitude était notamment inspirée par la conviction que ces immigrés retourneraient dans leur pays d'origine après un certain temps. Cette ouverture a cependant fait place progressivement à une exigence de fonctionnalité et d'intégration/assimilation. Cette intégration, de plus en plus équivalente à une assimilation, n'est, selon M. Anciaux, nullement garante d'une société meilleure dans laquelle chacun se reconnaîtra et assumera sa responsabilité sociétale. M. Anciaux est

met het oog op een harmonieuze ontplooiing van onze samenleving moeten evolueren naar een erkenning van de identiteit van de verschillende bevolkingsgroepen. Langs Franstalige kant huldigt men hierover een andere visie. Spreker heeft daar begrip voor en acht de opvatting van de laïciteit, zoals die vanuit Frankrijk wordt gepromoot, volstrekt eerbaar. Maar hij kan deze visie niet delen. Het respect voor de identiteit van de burgers kan hen er juist toe aanzetten om verantwoordelijkheid voor het geheel op te nemen.

7. De kritiek van mevrouw De Ridder op de radicale ommezwaai in de houding van zijn partij ten aanzien van het dragen van religieuze symbolen gaat voorbij aan het feit dat onze maatschappij de laatste decennia een omwenteling heeft gekend. Voorbij is de tijd van de almacht van de Katholieke Kerk en dito zuil in onze samenleving. Het is dan ook niet onlogisch dat een progressieve partij zoals de sp.a een actief pluralistische partij is die opkomt voor de rechten van de minderheden. Het is een van de basisbeginselen van de democratie dat minderheden zonder discriminatie ten volle de mogelijkheid moeten krijgen om de samenleving mee op te bouwen. De tijd van de totale discriminatie van vrijzinnigen door de Katholieke Kerk is enigszins geëvolueerd. De tijd van de kruisbeelden in de klas en de rechtbank is gelukkig voorbij. Het is nogal wies dat die maatschappelijke evolutie ook het denken van de sp.a heeft beïnvloedt. Spreker verheugt zich daarover. Zelf heeft hij nooit de bocht genomen en is hij steeds trouw gebleven aan zijn principes. Hij heeft ervoor gezorgd dat het actief pluralisme in de beginselverklaring van de sp.a is opgenomen. Daarmee wordt komaf gemaakt met een pure managementvisie op de overheid. De overheid is de gedeelde eigendom van een inmiddels bijzonder diverse samenleving. Sommigen hebben dat blijkbaar nog steeds niet door en houden vast aan een monoculturele opvatting. Zij zien echter dat onze maatschappij steeds diverser wordt. Dat vereist een andere aanpak die van respect getuigt voor de diversiteit en de verschillende minderheden.

De heer Anciaux besluit deze gedachtewisseling met de aankondiging dat hij amendementen zal indienen om tegemoet te komen aan de opmerkingen en de kritiek die in de commissie is geformuleerd.

intimement persuadé que, si nous voulons un développement harmonieux de notre société, nous devons évoluer vers une reconnaissance de l'identité des différents groupes de la population. Les francophones ont une autre vision des choses. L'intervenant peut le comprendre et juge tout à fait honorable la conception de la laïcité défendue en France. Mais il ne peut partager cette vision. C'est précisément si leur identité est respectée que les citoyens seront encouragés à se montrer responsables de l'ensemble de la société.

7. Critiquer, comme le fait Mme De Ridder, le changement radical d'attitude de son parti à propos du port de symboles religieux, c'est ignorer que notre société a connu un bouleversement ces dernières décennies. Le temps de la toute-puissance de l'Église catholique et du pilier catholique dans notre société est révolu. Il n'est dès lors pas illogique qu'un parti progressiste comme le sp.a soit un adepte du pluralisme actif et défende les droits des minorités. Un des principes fondamentaux de la démocratie est que les minorités puissent pleinement et sans discrimination participer à la construction de la société. Nous ne sommes plus vraiment au temps où les libres penseurs étaient totalement discriminés par l'Église catholique. L'époque des crucifix dans les classes et les tribunaux fait heureusement partie du passé. Il est manifeste que cette évolution de la société a également influencé la pensée du sp.a. L'intervenant s'en réjouit. Lui-même n'a jamais viré de bord et est toujours resté fidèle à ses principes. Il a veillé à ce que le pluralisme actif soit inscrit dans la déclaration de principe du sp.a. Cela marque une rupture avec une vision purement managériale de l'État. L'État est la propriété partagée d'une société qui s'est considérablement diversifiée. Certains ne l'acceptent manifestement pas encore et se cramponnent à une conception monoculturelle. Ils voient pourtant que notre société se diversifie de plus en plus. Cette évolution exige une approche différente, respectueuse de la diversité et des différentes minorités.

M. Anciaux clôt cet échange de vues en annonçant qu'il déposera des amendements afin de répondre aux observations et critiques formulées en commission.

### III. VOORSTEL VAN RESOLUTIE B E T R E F F E N D E H E T NEUTRALITEITSPRINCIPE VOOR AMBTENAREN (STUK SENAAT, NR. 6-226/1)

#### A. Inleidende uiteenzetting van mevrouw Brusseel

In deze uiteenzetting wordt eerst ingegaan op het neutraliteitsbeginsel. Vervolgens wordt aangegeven om welke redenen ambtenaren dit beginsel als uitgangspunt moeten hanteren bij de uitoefening van hun functie.

##### 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. Dat beginsel is verankerd in internationale verdragen, wetgeving en rechtspraak. Wanneer blijkt dat dit beginsel ter discussie wordt gesteld, moet het belang ervan worden onderlijnd en de gelding ervan versterkt.

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.*

*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 (zie de artikelen 19, 20 en 21). Nochtans blijft er discussie mogelijk over de interpretatie van bepaalde termen zoals godsdienstvrijheid. Recent zijn er ook stemmen opgegaan om het principe van de neutrale lekenstaat grondwettelijk te verankeren.

### III. PROPOSITION DE RÉSOLUTION RELATIVE AU PRINCIPE DE NEUTRALITÉ DES AGENTS DE L'ÉTAT (DOC. SÉNAT, N° 6-226/1)

#### A. Exposé introductif de Mme Brusseel

Mme Brusseel commence son exposé en se penchant sur le principe de neutralité. Elle indique ensuite pour quelles raisons les agents publics doivent fonder l'exercice de leur fonction sur ce principe.

##### 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. Ce principe est ancré dans des traités internationaux, dans la législation et dans la jurisprudence. Lorsque ce principe est remis en question, il convient d'en souligner l'importance et d'en renforcer la validité.

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 dispose, en son article 8, § 1<sup>er</sup> :

*« 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 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 (voir les articles 19, 20 et 21). L'interprétation de certains termes, comme la liberté de religion, reste pourtant matière à débat. Dernièrement, certains ont aussi plaidé pour que le principe de la neutralité et de la laïcité de l'État soit ancré dans la Constitution.

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.

Indien men de zekerheid wenst dat de burgers die gelijke behandeling daadwerkelijk ervaren, moeten elke schijn en elk vermoeden van partijdigheid worden vermeden.

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

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 die 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 worden verzekerd.

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 door 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

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.

Pour avoir la certitude que le citoyen ait le sentiment d'être vraiment traité de manière égale, il faut éviter toute apparence et tout soupçon de partialité.

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

Les principes d'égalité et de non-discrimination entre croyants et non-croyants sont par ailleurs explicitement consacrés par le droit international, notamment par l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, ou encore par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié 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 ouvre la voie à une pratique de tolérance envers autrui et contraint l'autorité à

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 expliciteert het niet inhoudelijk.

Ook de rechtspraak onderkent het neutraliteitsbeginsel. Het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) 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.

Aldus aanvaardde het EHRM recent nog dat een ambtenaar die weigert samenlevingsovereenkomsten van mensen van hetzelfde geslacht te registreren, gesanc-tioneerd 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 en wetgevingsadviezen 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 zodra een schijn van partijdigheid legitieme twijfels laat rijzen over de bekwaamheid van de beambte om zijn taak in volledige onpartijdigheid uit te voeren.

## 2. *Motivering van het voorstel van resolutie : het neutraliteitsbeginsel nader toegelicht*

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

être neutre vis-à-vis 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.

La jurisprudence reconnaît également le principe de neutralité. 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.

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

Le Conseil d'État a rendu des décisions similaires dans plusieurs arrêts et avis de la section de législation concernant le 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 de partialité suscite des doutes légitimes sur la capacité de l'agent à exécuter sa tâche en toute impartialité.

## 2. *Motivation de la proposition de résolution : 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.

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. Doordat ook de ambtenaren van de lokale overheden worden geviseerd, heeft de burger de zekerheid dat hij in elke gemeente en over verschillende legislaturen heen op dezelfde wijze zal worden behandeld.

Een eerste stap die hieromtrent werd gezet, betreft het verbod voor de ambtenaren en bedienden die een loketfunctie uitoefenen, op het ostentatief dragen van levensbeschouwelijke symbolen. Met name de steden Antwerpen en Gent legden dit verbod op.

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

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.

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 wordt gemaakt. 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.

Zij die denken dat de neutraliteit van de overheid verworven is, vergissen zich. Ons land bevindt zich vandaag op een licht hellend vlak. Verschillende instanties

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. Dès lors que les fonctionnaires des administrations locales sont visés aussi, le citoyen a la certitude qu'il sera traité dans chaque commune de la même façon au fil des législatures.

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. 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.

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.

Dans le cadre du service public assuré par les autorités, il est cependant 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.

Ceux qui pensent que la neutralité des pouvoirs publics est acquise se trompent. Notre pays se trouve aujourd'hui sur une pente quelque peu savoneuse.

worden geconfronteerd met de druk van bepaalde religieuze woordvoerders. De term woordvoerders is hier gekozen omdat de indienster van het voorstel van oordeel is dat die personen niet altijd namens een gemeenschap spreken zoals ze beweren dat te doen, maar vaak namens een religieuze strekking. Een duidelijk onderscheid is hier op zijn plaats.

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 cantine. Er zijn tal van voorbeelden waarbij het overheden moeilijk wordt gemaakt om beleidskeuzes te maken die, enerzijds, het belang dienen van de burgers, leerlingen enzovoort en, anderzijds, het neutraliteitsbeginsel eerbiedigen. Sommige van die religieuze eisen houden geen misdrijf in en kunnen veeleer als een futiliteit worden beschouwd. Zij gaan slechts licht in tegen regelgeving, bijvoorbeeld de eindtermen ingeval meisjes geen zwem- of turnlessen hoeven te volgen. Men kan opwerpen dat dat niet zo problematisch is. Maar de meeste van die religieuze eisen vallen niet te rijmen met de wetten en regels die tot stand zijn gekomen om grondrechten en principes zoals de gelijkheid van man en vrouw, of de zelfredzaamheid van elk individu te waarborgen.

Het gelijkheidsbeginsel tussen man en vrouw is expliciet verankerd in artikel 11*bis* van 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.

Deze resolutie wil bewerkstelligen dat het principe van de neutraliteit van de openbare ambtenaar expliciet wordt opgenomen in alle deontologische codes om duidelijkheid te verschaffen aan alle burgers en besturen. Hierbij moet in het bijzonder het verbod op alle veruitlijkingen voor alle ambtenaren worden opgenomen.

Daarom vraagt deze resolutie 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,*

Plusieurs instances sont confrontées aux pressions de certains porte-parole religieux. Si l'auteur de la proposition a choisi ici le terme « porte-parole », c'est parce qu'elle pense que ces personnes ne parlent pas toujours au nom d'une communauté, ainsi qu'ils le prétendent, mais souvent au nom d'un courant religieux. Une distinction claire s'impose en l'espèce.

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 halal à la cantine. On pourrait citer de nombreux exemples qui montrent les difficultés auxquelles se heurtent les autorités lorsqu'il s'agit d'opérer des choix politiques qui, d'une part, servent l'intérêt des citoyens et des élèves notamment, et qui, d'autre part, respectent le principe de neutralité. Certaines de ces revendications religieuses ne sont pas constitutives d'une infraction mais peuvent plutôt être assimilées à des futilités. Elles vont légèrement à l'encontre de la réglementation, par exemple celle fixant les socles de compétences dans le cas où les cours de natation ou de gymnastique sont rendus non obligatoires pour les filles. Si cela ne constitue pas vraiment un problème, il n'en reste pas moins que la plupart de ces revendications religieuses 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 hommes et les femmes, ou l'autonomie de chaque individu.

Le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes est ancré explicitement dans l'article 11*bis* de la Constitution belge et nous devons veiller à ce qu'il soit mieux respecté lorsqu'il risque d'être fragilisé par des pressions sociales exercées par des groupes religieux.

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

C'est pourquoi cette résolution 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*

*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.* » (stuk Senaat, nr. 6-226/1, blz. 9).

## **B. Algemene bespreking**

### *1. Standpunten en vragen*

Volgens de heer Anciaux komt de bespreking van de twee voorstellen van resolutie van hemzelf en mevrouw Brussee op het gepaste moment. De politieke actualiteit wordt immers beheerst door berichten in de media dat sommige partijen voorstander zijn van een grondwettelijke verankering van het principe van de laïciteit of de neutrale lekenstaat. Met stijgend genoegen heeft spreker ook kennis genomen van verschillende opinieartikelen waarin CD&V-voorzitter Wouter Beke pleit voor een actief pluralisme (*De Standaard*, 25 en 26 april 2015, en *De Morgen*, 22 november 2015). Hij sluit zich volmondig aan bij dat gedurfd standpunt dat in deze tijden van moed getuigt en waarvan spreker reeds jaren pleitbezorger is.

Wanneer men de twee voorliggende voorstellen van resolutie naast elkaar legt, kan men niet anders dan vaststellen dat ze haaks op elkaar staan. De heer Anciaux kan het voorstel van mevrouw Brussee dan ook niet goedkeuren. Het bevat zijns inziens ook interne tegenstellingen.

Daarom zal hij ingaan op de uitgangspunten van haar voorstel.

a) Het is evident dat elke ambtenaar neutraal moet zijn in de uitoefening van zijn functie. Dat is een basisbeginsel voor de organisatie en het functioneren van onze rechtsstaat. Ambtenaren dienen de burgers gelijk te

*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.* » (doc. Sénat, n° 6-226/1, p. 9).

## **B. Discussion générale**

### *1. Points de vue et questions*

M. Anciaux estime que l'examen des deux propositions de résolution, la sienne et celle de Mme Brussee, arrive à point nommé. En effet, dans les médias, l'actualité politique est dominée par des informations selon lesquelles certains partis seraient favorables à un ancrage constitutionnel du principe de la laïcité ou de l'État laïc neutre. L'intervenant dit aussi avoir pris connaissance, avec une satisfaction grandissante, de plusieurs articles d'opinion dans lesquels le président du CD&V, Wouter Beke, plaide pour un pluralisme actif (*De Standaard*, 25 et 26 avril 2015, et *De Morgen*, 22 novembre 2015). Il souscrit pleinement à cette prise de position audacieuse qu'il défend lui-même depuis de nombreuses années et qui, par les temps qui courent, témoigne de courage.

Lorsqu'on compare les deux propositions de résolution à l'examen, on ne peut que constater qu'elles sont diamétralement opposées. M. Anciaux ne peut donc pas approuver la proposition de Mme Brussee, qui n'est d'ailleurs pas exempte de contradictions internes.

L'intervenant passera donc en revue les différents principes de base de cette proposition.

a) Le fait que tout fonctionnaire doive faire preuve de neutralité dans l'exercice de sa fonction est une évidence. C'est un principe fondamental de l'organisation et du fonctionnement de notre État de droit. Les fonctionnaires



behandelen en dienen zich daarbij neutraal op te stellen. Volgens de heer Anciaux moet er echter een onderscheid worden gemaakt tussen neutraal handelen en neutraal zijn. Neutraliteit en menselijkheid vallen immers niet samen. Een man of vrouw kan nooit neutraal zijn. Zij kunnen wel pogen neutraal te handelen. Het non-discriminatiebeginsel brengt mee dat de overheid zich vandaag nog sterker dan vroeger moet veruitwendigen op een manier waarin de hele bevolking zich erkent. Een overheid mag niet verworden tot een kil orgaan, zoals dat vandaag soms het geval is. Zij moet herkenbaar zijn. De visie van de heer Anciaux is dan ook mijlenver verwijderd van die van mevrouw Brusseele en bij uitbreiding van de liberale partijen die zo min mogelijk overheid wensen. Spreker acht de overheid daarentegen een onmisbaar element om de solidariteit en de gemeenschappelijkheid te beklemtonen. Dat impliceert geen grote overheid. De overheid moet efficiënt en degelijk zijn. Maar zij moet ook herkenbaar zijn, anders gaat het contact met de bevolking verloren. Die herkenbaarheid leidt ertoe dat de overheid de verscheidenheid van haar bevolking moet weerspiegelen en de identiteit van bevolkingsgroepen niet moet wegmoffelen. De ambtenaren moeten in hun handelen neutraal zijn, maar niet in hun wezen. Dit uitgangspunt is vanzelfsprekend niet in strijd met het principe van de scheiding van Kerk en Staat.

De Raad van State heeft in tal van adviezen en arresten trouwens uitdrukkelijk verklaard dat onder meer het dragen van een hoofddoek een recht is dat niet in strijd is met de neutraliteitsverplichting van de overheid.

b) Mevrouw Brusseele verklaart in de toelichting van haar voorstel voorstander te zijn van het principe van de exclusieve neutraliteit. Haar voorstel is ingegeven door de overweging dat « ook ons land zich vandaag op een licht hellend vlak bevindt. » (stuk Senaat, nr. 6-226/1, blz. 7). De heer Anciaux is het eens met die stelling in die zin dat, wanneer de democratie te lijden heeft onder onaanvaardbare aanvallen, zij voortdurend veilig moet worden gesteld. Hij waarschuwt er echter voor dat in naam van de zogenaamde strijd tegen het extremisme, geen democratische principes op de helling mogen worden gezet. Dat is een politiek breed gedragen besef dat ook in de regeringsmeerderheid leeft en waar meerderheid en oppositie elkaar kunnen vinden.

c) Met betrekking tot de druk die uitgaat van bepaalde religieuze eisen, wijst de heer Anciaux erop dat sommige van die eisen, bv. om de verplichte zwemlessen voor meisjes af te schaffen, niets met het

doivent traiter les citoyens sur un pied d'égalité et faire preuve de neutralité. Or, selon M. Anciaux, il faut faire une distinction entre le fait d'agir de manière neutre et le fait d'être neutre. En effet, la neutralité et la bienveillance ne vont pas de pair. Une personne ne peut jamais être neutre, mais elle peut s'efforcer d'agir de manière neutre. Le principe de non-discrimination implique que l'autorité doit, aujourd'hui plus encore qu'hier, se présenter vers l'extérieur sous une forme dans laquelle l'ensemble de la population peut se reconnaître. Une autorité ne doit pas se muer en un corps sans âme, comme c'est parfois le cas aujourd'hui. Elle doit être reconnaissable. La vision de M. Anciaux est donc à des années-lumière de celle de Mme Brusseele et, par extension, de la vision des partis libéraux qui veulent le moins de fonction publique possible. L'intervenant estime, au contraire, que l'autorité publique est incontournable pour renforcer le sentiment de solidarité et de communauté d'identité. Pour cela, il faut que l'autorité ne soit pas trop grande. Elle doit faire preuve d'efficacité et de sérieux, mais elle doit aussi être reconnaissable, sous peine de perdre le contact avec la population. Il faut pour cela qu'elle incarne la diversité de la population qu'elle sert et qu'elle n'occulte pas l'identité des groupes qui la composent. Les fonctionnaires doivent agir de manière neutre, ce qui ne veut pas dire qu'ils doivent être neutres dans ce qui les constitue en tant qu'êtres humains. Ce principe de base n'est évidemment pas contradictoire avec le principe de la séparation de l'Église et de l'État.

D'ailleurs, on ne compte plus les avis et arrêts dans lesquels le Conseil d'État déclare expressément que le port du voile, notamment, est un droit qui n'est pas contraire au devoir de neutralité de l'autorité.

b) Mme Brusseele précise, dans les développements de sa proposition, qu'elle est favorable au principe de la neutralité exclusive. Sa proposition part de l'idée que « notre pays, lui aussi, s'aventure actuellement sur un terrain quelque peu glissant. » (doc. Sénat, n° 6-226/1, p. 7). M. Anciaux partage ce point de vue en ce sens que, lorsque la démocratie subit des agressions inacceptables, elle doit en permanence être protégée. Mais il met en garde contre le risque de mettre les principes démocratiques en péril au nom de cette lutte contre l'extrémisme. Cette vision est largement répandue dans le monde politique, y compris au sein de la majorité gouvernementale, et peut transcender les clivages entre majorité et opposition.

c) En ce qui concerne la pression induite par certaines revendications religieuses, M. Anciaux indique que certaines d'entre elles, comme la suppression des cours de natation obligatoires pour les filles, sont totalement

neutraliteitsbeginsel te maken hebben. Hierop kan niet worden toegegeven. Anders wordt afbreuk gedaan aan bepaalde grondrechten zoals de gelijkheid van man en vrouw. Dat laatste principe biedt ook een argument ter verdediging van het actief pluralisme. De voorzitter van de Franstalige arbeidsrechtbank in Brussel heeft een vonnis gevelde over het arbeidsreglement van Actiris, de Brusselse gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling. Dat reglement voorzag in een verbod op het dragen van religieuze symbolen tijdens de diensturen. De rechtbank heeft dat principe van exclusieve neutraliteit verworpen omdat het verbod op het dragen van een hoofddoek een schending inhield van het non-discriminatiebeginsel. Dat is de logica zelf. Actiris is een overheidsdienst die bij uitstek tot taak heeft werkzoekenden gelijke kansen te bieden in hun zoektocht naar werk. Indien aan een grote groep vrouwen het recht zou worden ontzegd om arbeid te verrichten omdat zij een hoofddoek dragen, zou dat een aanfluiting zijn van de opdracht van Actiris om oplossingen te bieden voor de werkgelegenheid in het Brussels Gewest in al zijn vormen en diversiteit. Als voorzitter van Actiris heeft de heer Anciaux verkregen dat er geen hoger beroep werd aangetekend tegen die beschikking. Hij beklemtoont dat hij zich zowel tegen het verplichten van een hoofddoek verzet als tegen het verbod ervan.

Mevrouw Thibaut dankt mevrouw Brusseeel voor haar voorstel, dat diametraal tegengesteld is aan dat van de heer Anciaux. Twee opmerkingen dringen zich op.

Het opschrift van het voorstel stemt niet overeen met de inhoud en de doelstelling van de tekst. Het neutraliteitsbeginsel voor ambtenaren zoals het hier wordt gehanteerd wordt op verschillende vlakken misbruikt. Neutraliteit is uiteraard het streefdoel, maar dit begrip wordt hier misbruikt, zoals in het voorbeeld van de gescheiden zwemgroepen. Het opschrift zou als volgt moeten luiden : « voorstel van resolutie betreffende het verbod op het dragen van uiterlijke levensbeschouwelijke tekens ». Dat zou eenvoudiger zijn, en lange debatten over neutraliteit voorkomen. Neutraliteit is een breed begrip. Als democraten moeten wij daar allen naar streven.

Spreekster meent voorts dat de wijziging van de protocollaire rangorde in een andere tekst moet worden behandeld. Dit heeft immers niets te maken met een tekst over levensbeschouwelijke tekens.

De heer Mahoux erkent dat de protocollaire rangorde iets « ancien régime » heeft. Als men ervan uitgaat dat neutraliteit een waarde is die door iedereen gedeeld kan worden, kan geen voorrang worden gegeven aan een

étrangères au principe de neutralité. Aucune concession ne doit être faite sur ce point. À défaut, ce sont des droits fondamentaux comme l'égalité entre les hommes et les femmes que l'on met en péril. Ce dernier principe est aussi un argument en faveur du pluralisme actif. Le président du tribunal du travail francophone de Bruxelles a prononcé un jugement sur le règlement de travail d'Actiris, l'Office régional bruxellois de l'emploi. Ce règlement prévoyait l'interdiction du port de symboles religieux durant les heures de service. Le tribunal a rejeté ce principe de la neutralité exclusive au motif que l'interdiction du voile constituait une violation du principe de non-discrimination. C'est la logique même. Actiris est un service public dont la mission essentielle est d'offrir aux demandeurs d'emploi des opportunités égales dans leur recherche d'emploi. Si l'on prive un important groupe de femmes du droit de travailler sous prétexte qu'elles portent un voile, on fait obstacle à la mission d'Actiris qui consiste à rechercher des solutions en matière d'emploi dans la Région bruxelloise sous toutes ses formes et dans toute sa diversité. En tant que président d'Actiris, M. Anciaux a obtenu qu'il ne soit pas interjeté appel de cette ordonnance. Il souligne qu'il s'oppose aussi bien à l'obligation du port du voile qu'à son interdiction.

Mme Thibaut remercie Mme Brusseeel pour sa proposition, diamétralement opposée à celle de M. Anciaux. Deux observations s'imposent.

L'intitulé de la proposition ne correspond pas au contenu ou à l'objectif du texte. Le principe de neutralité des agents publics tel qu'il est développé dans la proposition est galvaudé à plusieurs égards. S'il est vrai que la neutralité est un objectif à atteindre, force est de constater que cette notion est utilisée à mauvais escient comme le montre l'exemple des baignades séparées. La proposition devrait s'intituler « proposition de résolution relative à l'interdiction du port de signes convictionnels extérieurs ». Ce serait plus simple et cela éviterait de longs débats sur la neutralité. Celle-ci est un concept vaste. Nous devons tous tendre à la neutralité en tant que démocrate.

La membre estime par ailleurs que la modification de l'ordre protocolaire doit faire l'objet d'un texte en lui-même. Cela n'a rien à faire dans un texte qui porte sur les signes convictionnels.

M. Mahoux admet que l'ordre protocolaire a un côté un peu « ancien régime ». Si l'on considère que la neutralité est une valeur qui peut être défendue par tous, on ne peut pas donner préséance à un représentant

vertegenwoordiger van een eredienst. De vertegenwoordigers van de verschillende erediensten moeten echter een plaats hebben in de protocollaire rangorde. Er zijn nog andere kwesties, zoals de plaats van de deelstaten, zowel hun parlementsleden als regeringsleden, in de protocollaire orde. En wat is in het gerecht de plaats van het parket ten opzichte van de zetel ? Het zijn vragen die af en toe opduiken maar die een grote symboolwaarde hebben. Het bepalen van de voorrang kan alleen geschieden op basis van een democratisch concept. Het lid pleit voor een grondig debat hierover binnen de uitvoerende macht.

De PS-fractie hecht belang aan twee zaken. De eerste is natuurlijk de neutraliteit van de Staat, met andere woorden de scheiding van Kerk en Staat. De tweede is de vrijheid van denken, of de vrijheid om te geloven of niet te geloven. Godsdienstvrijheid betekent ook de vrijheid om een godsdienst te verlaten.

Er moet heel omzichtig worden omgegaan met wetten die de vrijheid van meningsuiting inperken. Alle wetten in die zin hebben geen betrekking op de meningsuiting zelf, maar op de inhoud ervan, bijvoorbeeld wanneer een groep wordt gestigmatiseerd of uitgesloten. Zo is er de wet tot bestrijding van het racisme of de wet die negationisme verbiedt. Deze wetten gaan uit van het gelijkheidsbeginsel en leggen verboden en beperkingen op, maar alleen wanneer het gaat om meningsuitingen die een aanslag inhouden op personen.

Actieve neutraliteit betekent het streven naar een neutrale houding door al wie, op welk niveau ook, een rol speelt in de vertegenwoordiging van de Staat of in de besluitvorming. Neutraliteit gaat echter niet alleen om de intentie van wie de Staat vertegenwoordigt of een vorm van macht uitoefent, het gaat ook om de indruk die hij geeft. Eenieder die zich tot de Staat richt, moet ervan overtuigd zijn dat deze Staat neutraal is. Om die reden is spreker voorstander van een algemeen verbod op levensbeschouwelijke tekens voor personen die de Staat vertegenwoordigen of een vorm van gezag uitoefenen.

De senator verwijst in dat verband naar het probleem van de boerka. Het Europees Hof van de rechten van de mens heeft zich uitgesproken in een zaak betreffende het boerkaverbod in Frankrijk. Het heeft geoordeeld dat het verbod geen schending inhield van de rechten van de mens omdat in cultureel opzicht en in onze manier van leven, de blik fundamenteel is in de verhouding tussen personen. Het Hof had een veiligheidsargument kunnen inroepen, maar verwees liever naar onze levenswijze.

Tot op heden wordt de kwestie van het dragen van religieuze tekens behandeld in reglementen. In Brussel

d'un courant religieux. Les représentants des différentes religions reconnues doivent toutefois avoir une place dans l'ordre protocolaire. D'autres problèmes se posent, notamment la place des entités fédérées, tant les parlementaires que l'exécutif, dans l'ordre protocolaire. Pour l'ordre judiciaire, quelle est la place du parquet par rapport au siège ? Ce sont des questions qui se posent ponctuellement mais qui sont très symboliques. L'ordre de préséance ne peut être articulé que sur un concept de démocratie. Le membre plaide en faveur d'un débat approfondi au sein de l'exécutif sur ces questions.

Le groupe PS est attaché à deux éléments. Le premier est évidemment la neutralité de l'État, c'est-à-dire la séparation entre Église et État. Le second est la liberté de pensée. C'est la liberté de croire et de ne pas croire ; la liberté de religion qui est aussi la liberté de quitter une religion.

Il faut regarder avec circonspection toutes les lois qui limitent la liberté d'expression. Toutes les lois adoptées en la matière ont trait, non pas à l'expression en tant que telle, mais au contenu de cette expression, y compris quand elle vise la stigmatisation ou l'exclusion d'un groupe. C'est le cas de la loi qui lutte contre le racisme ou de celle tendant à réprimer le négationnisme. Ces textes partent du principe d'égalité et établissent des interdictions, des restrictions, mais uniquement quand la liberté d'expression porte atteinte aux personnes.

La neutralité active, c'est l'intention d'être neutre de la part de tous ceux qui, à quelque niveau que ce soit, exercent un rôle de représentation de l'État ou un rôle de décision. Cependant, la neutralité n'est pas seulement l'intention de celui qui représente l'État ou qui détient une forme de pouvoir, c'est aussi le sentiment qu'il donne. Il faut que toute personne s'adressant à l'État ait la conviction que cet État est neutre. C'est pourquoi le membre se dit favorable à une interdiction générale des signes convictionnels pour les personnes qui représentent l'État ou ont un rôle d'autorité.

Le sénateur fait une parenthèse sur la problématique de la burqa. La Cour européenne des droits de l'homme a été sollicitée dans le cadre d'une affaire liée à l'interdiction de la burqa en France. Elle a jugé qu'il n'y avait pas atteinte aux droits de l'homme au motif que, culturellement, dans les rapports entre personnes, le regard était fondamental dans notre manière de vivre. On aurait pu imaginer une motivation liée à la sécurité mais la Cour a préféré se référer à notre mode de vie.

Jusqu'à présent, la question du port de signes distinctifs religieux a été appréhendée par des règlements.

heeft de arbeidsrechtbank een vonnis gevelde in de zaak-Actiris. Andere vonnissen betreffende gemeentelijke reglementen inzake scholen gaan echter in tegengestelde richting. Dat is een van de redenen waarom spreker voorstander is van een algemeen normatief kader. In de huidige stand van zaken kan een reglementaire bepaling worden aangevochten, niet omdat zij slecht is, maar omdat een dergelijke maatregel niet op dat niveau zou mogen worden genomen.

## 2. Antwoorden van de indienster van het voorstel

Mevrouw Brusseeel gaat dieper in op de volgende punten.

### a) De relatie tussen religie en politiek

De relatie tussen religie en politiek is een uiterst actueel thema. Getuige daarvan het editoriaal van *Charlie Hebdo* van 4 januari 2016, waar onder de titel « *1 an après. L'assassin court toujours* », een bebaarde God met een kalasjnikov wordt opgevoerd. Volgens mevrouw Brusseeel brengt dit weekblad de moed op de dingen te benoemen zoals ze zijn. Het vervalt daarbij niet in eenrichtingsverkeer tegen een bepaalde godsdienst, ook al denken sommigen dat. De kritiek van het blad is gericht tegen degene in wiens naam zoveel bloed wordt vergoten, zonder dat hij bij naam wordt genoemd.

De verhouding tussen religie en politiek is een onderwerp waarover de meningen en standpunten sterk uiteenlopen. Het is opmerkelijk dat de visie van de heer Anciaux nauw aansluit bij die van de CD&V. « 't Kan verkeren », zei Bredero. Mevrouw Brusseeel stelt vast dat de overheid in de ogen van de sp.a slechts warm is voor zover er religieuze kentekens aan te pas komen. Het is vroeger ooit anders geweest. Ooit waren socialisten en liberalen bondgenoten in een strijd voor een neutrale overheid die niet door één overtuiging wordt gedomineerd. Desondanks blijven er tussen hun beider maatschappijvisies natuurlijk nog punten van overeenstemming bestaan.

Mevrouw Brusseeel werpt zich in haar politieke actie op als vurig bestrijder van discriminatie, op welk vlak dan ook. Er is inmiddels wel een brede anti-discriminatie wetgeving ingevoerd. Maar toch blijft discriminatie in onze samenleving een moeilijk te onderdrukken fenomeen. Een ambtenaar die per se een religieus kenteken wil dragen en daardoor geen functie mag uitoefenen waarbij hij of zij rechtstreeks in contact komt met de burger, kan zich daardoor gediscrimineerd voelen. Maar men kan die situatie ook vanuit een andere invalshoek bekijken, namelijk die waarbij er discriminatie heerst

À Bruxelles, un jugement du tribunal du travail a été rendu dans l'affaire Actiris. Mais d'autres jugements concernant des règlements communaux par rapport à l'école, vont en sens inverse. C'est aussi une des raisons pour lesquelles le membre est favorable à un cadre normatif général. Dans l'état actuel des choses, une mesure réglementaire peut être attaquée, non pas parce qu'elle est mauvaise, mais au motif que ce n'est pas à ce niveau-là que la mesure devait être prise.

## 2. Réponses de l'auteure de la proposition

Mme Brusseeel donne des précisions sur les points suivants.

### a) Les relations entre religion et politique

Le thème des relations entre la religion et la politique est d'une actualité brûlante. En témoigne l'éditorial de *Charlie Hebdo* du 4 janvier 2016, où, sous le titre « *1 an après. L'assassin court toujours* », est représenté un Dieu barbu armé d'une kalachnikov. Selon Mme Brusseeel, l'hebdomadaire a le courage d'appeler un chat un chat. Contrairement à ce que d'aucuns croient, il ne s'en prend pas toujours à la même religion. La critique du journal vise, sans le nommer, celui au nom duquel tant de sang est versé.

Les opinions et les positions sont fort diverses en ce qui concerne les relations entre religion et politique. Il est significatif que la vision de M. Anciaux soit proche de celle du CD&V : « 't Kan verkeren (tout peut changer) », comme le disait Bredero. Mme Brusseeel constate que, pour le sp.a, une administration n'est chaleureuse que si des signes religieux y sont présents. Il n'en a pas toujours été ainsi. Il fut un temps où socialistes et libéraux étaient des alliés dans le combat pour une administration neutre qui ne soit pas dominée par une seule conviction. Bien entendu, des points communs subsistent néanmoins entre leurs conceptions respectives de la société.

Dans son action politique, Mme Brusseeel combat vigoureusement toute forme de discrimination. Une législation antidiscrimination de grande ampleur a été introduite. Mais, dans notre société, la discrimination demeure un phénomène difficile à éradiquer. Un fonctionnaire qui veut à tout prix arborer un signe religieux, ce qui l'empêche donc d'occuper une fonction le mettant en contact direct avec le public, peut se sentir discriminé. La situation peut cependant être vue sous un autre angle : la discrimination dont sont victimes les femmes qui, au sein de certains groupes religieux, ne peuvent décider

binnen bepaalde religieuze groepen ten nadele van vrouwen die zelf geen keuzes mogen maken inzake kleding, voorkomen, beroepen enzovoort. Spreekster valt de heer Anciaux bij in zijn verzet tegen de praktijk waarbij sommige vrouwen verplicht worden bepaalde religieuze kentekens te dragen. Maar zijn pleidooi voor een actief pluralisme heeft tot gevolg dat een maatschappelijk zwakkere groep, de vrouwen, die gedwongen worden om bv. een hoofddoek te dragen, wordt bestraft, terwijl het de onderdrukkers gemakkelijker wordt gemaakt. De overheid geeft immers het signaal dat zij geen probleem heeft wanneer haar ambtenaren bij de uitoefening van een publieke functie religieuze kentekens dragen.

De heer Anciaux beroept zich ter staving van zijn voorstel van resolutie op arresten van de Raad van State. Mevrouw Brusseele is van oordeel dat er in de discussie een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de neutraliteitsverplichting van de overheid en anderzijds het recht van scholieren en studenten om al dan niet religieuze kentekens te dragen. De vraag is hoe de overheid zich moet positioneren tegenover een religieuze strekking die zich uitdrukkelijker is gaan manifesteren en van oordeel is dat de overheid steeds vaker de plaats moet ruimen.

b) Verband tussen de neutraliteitsverplichting en het verbod om levensbeschouwelijke tekens te dragen

Mevrouw Brusseele is het niet eens met de kritiek van mevrouw Thibaut dat het voorstel van resolutie niet zozeer de neutraliteitsverplichting van de overheid betreft, die eigenlijk niet ter discussie staat, maar gericht is op de invoering van een algemeen verbod voor ambtenaren om zichtbaar levensbeschouwelijke tekenen te dragen. Het voorstel zou, althans volgens mevrouw Thibaut, dan ook aan duidelijkheid winnen indien het opschrift in die zin zou worden gewijzigd.

De indienster van het voorstel beklemtoont dat, wanneer de overheid richtlijnen uitvaardigt niet alleen met betrekking tot de wijze waarop ambtenaren zich dienen te gedragen, maar ook met betrekking tot hun voorkomen, dat rechtstreeks verband houdt met de positie die de overheid inneemt met betrekking tot religieuze eisen. De reden waarom mevrouw Brusseele in de toelichting bij haar voorstel zoveel voorbeelden heeft gegeven die strikt gezien niets uit te staan hebben met ambtenaren, zoals de eis om meisjes niet te verplichten zwembles te volgen, heeft te maken met een tendens waarbij bepaalde religieuze gemeenschappen, in naam van de godsdienstvrijheid, eisen dat bepaalde overheidsbeslissingen in verschillende domeinen worden teruggeschroefd. Deze gemeenschappen beroepen zich op de godsdienstvrijheid

de la manière dont elles s'habillent et se présentent ou du métier qu'elles exercent. À l'instar de M. Anciaux, l'oratrice s'oppose à la pratique consistant à obliger certaines femmes à porter ces signes religieux déterminés. Mais son plaidoyer pour un pluralisme actif a pour effet de punir un groupe socialement faible, à savoir les femmes, qu'on force par exemple à porter le voile : une aubaine pour les oppresseurs. Les pouvoirs publics donneraient ainsi comme signal qu'ils ne voient aucune objection au port de signes religieux par les agents dans l'exercice d'une fonction publique.

M. Anciaux était sa proposition de résolution en invoquant des arrêts du Conseil d'État. Mme Brusseele estime qu'il convient, dans le cadre de cette discussion, de distinguer, d'une part, le devoir de neutralité des pouvoirs publics et, d'autre part, le droit des écoliers et des étudiants de porter ou de ne pas porter des signes religieux. On se demande quelle attitude les autorités publiques doivent adopter face à un courant religieux qui se manifeste de plus en plus ouvertement et estime qu'elles doivent lui céder la place.

b) Lien entre devoir de neutralité et interdiction du port de signes convictionnels

Mme Brusseele n'est pas d'accord avec la critique de Mme Thibaut, selon laquelle la proposition de résolution ne concerne pas tellement le devoir de neutralité des pouvoirs publics que nul ne remet en cause, mais vise plutôt une interdiction générale du port visible de signes convictionnels par les fonctionnaires. Selon Mme Thibaut, la proposition gagnerait en clarté si son intitulé était modifié dans ce sens.

L'auteure de la proposition souligne que les autorités édictent non seulement des règles comportementales à observer par des fonctionnaires, mais aussi des règles régissant leur apparence, cette dernière étant directement liée à la position desdites autorités vis-à-vis des préceptes religieux. La raison pour laquelle, dans les développements de sa proposition, Mme Brusseele a cité de nombreux exemples qui ne relèvent pas à proprement parler de la fonction publique, comme la revendication de pouvoir dispenser les filles du cours de natation, est que certaines communautés religieuses ont tendance à exiger, au nom de la liberté de culte, de pouvoir ignorer des décisions officielles dans divers domaines. Ces communautés invoquent la liberté religieuse pour obtenir toujours davantage de dérogations aux règles

om steeds meer uitzonderingen te bekomen op regels die op democratische wijze tot stand zijn gekomen. Vandaar de stelling dat we ons op een hellend vlak bevinden.

Men kan uiteraard een principiële, semantische discussie voeren over begrippen, zoals discriminatie en neutraliteit. Behelst het neutraliteitsbeginsel alleen het handelen of ook het uiterlijk ? Wanneer een burger zich niet correct door de overheid bejegend voelt, kan hij zich afvragen of dat niet te wijten is aan het feit dat hij een overtuiging verdedigt die zichtbaar niet wordt gedeeld door een ambtenaar die zichtbaar tekens van een andere levensbeschouwelijke of religieuze opvatting draagt. Die burger zou dan kunnen opwerpen dat hij in zijn dossier geen bevredigende oplossing heeft gekregen omdat die ambtenaar door zijn of haar voorkomen een negatief vooroordeel tegen hem heeft. M.a.w. die ambtenaar bezondigt zich aan partijdigheid en discriminatie. Vandaar het belang dat de overheid zich in een steeds meer diverse samenleving duidelijk positioneert met betrekking tot levensbeschouwelijke kwesties. Zij dient te vermijden dat haar positie op dat punt wordt ondergraven.

Betekent dit dat iemand neutraal kan zijn ? Het antwoord is negatief. Mevrouw Brusseele stelt dat zijzelf nooit « *inodore, incolore et insipide* » kan zijn. Maar een overheid die neutraal is, hoeft echter, in tegenstelling tot wat de heer Anciaux beweert, geen koude overheid te zijn. Het is een dienstbare overheid die de democratisch besliste maatregelen moet uitvoeren. Zo is er in de Verenigde Staten van Amerika in bepaalde staten die het homohuwelijk erkennen, terecht heibel ontstaan toen bepaalde ambtenaren weigerden een dergelijk huwelijk te voltrekken. Mevrouw Brusseele acht het niet uitgesloten dat zich gelijkaardige toestanden ook in ons land gaan voordoen. Niet alleen in België, maar ook in bv. Frankrijk en Groot-Brittannië tekent er zich met betrekking tot het principe van de seculiere Staat een evolutie af die twintig jaar geleden ondenkbaar zou zijn geweest. Twintig jaar geleden bestond er geen discussie over de verplichting voor meisjes om zwembles te volgen of over het verbod dat ambtenaren geen levensbeschouwelijke tekens mochten dragen. Nu wel. En dat is alarmerend. Gelukkig staat daar een groeiende waakzaamheid tegenover. Zo is het PS-bestuur in Brussel afgestapt van de beslissing om in de scholen halalmaaltijden aan te bieden, op grond van de overweging dat er steeds nieuwe eisen werden gesteld. Eerst werd er vanuit bepaalde hoek op aangedrongen dat er geen varkensvlees meer zou worden aangeboden, maar later bleek dat niet meer voldoende. Men vroeg steeds meer. De overheid zal op een bepaald moment dus een duidelijke positie moeten innemen ten aanzien van bepaalde religieuze

démocratiquement établies. D'où la phrase affirmant que nous nous trouvons sur une pente savonneuse.

Naturellement, on peut débattre des aspects de principe, sémantiques, de termes tels que discrimination et neutralité. Le principe de neutralité ne concerne-t-il que les actes ou aussi les apparences ? Un citoyen qui se sent mal traité par les pouvoirs publics peut se demander si ce n'est pas dû au fait que ses convictions ne sont pas partagées par un fonctionnaire qui arbore ostensiblement des signes d'une autre conviction philosophique ou religieuse. Ce citoyen pourrait alors affirmer que son dossier n'a pas trouvé de solution satisfaisante parce que le fonctionnaire, du fait de ses apparences, est mal disposé à son égard. Autrement dit, le fonctionnaire en question se rend coupable de partialité et de discrimination. Il importe donc, dans notre société à la diversité sans cesse croissante, que les pouvoirs publics prennent nettement position quant aux questions philosophiques. Ils doivent éviter que leur position soit affaiblie sur ce point.

Peut-on en déduire qu'une personne peut être neutre ? La réponse est non. Mme Brusseele affirme qu'elle-même ne saurait être « *inodore, incolore et insipide* ». Mais pour une autorité, être neutre n'équivaut pas, contrairement à ce que dit M. Anciaux, à être non chaleureuse. Une autorité neutre a le sens du service et doit exécuter les mesures décidées démocratiquement. Ainsi, dans certains États des États-Unis qui reconnaissent le mariage homosexuel, le refus de certains fonctionnaires de procéder à un tel mariage a, à juste titre, suscité beaucoup de remous. Mme Brusseele n'exclut pas que pareilles situations se produisent également dans notre pays. En Belgique, mais aussi en France et en Grande-Bretagne, par exemple, on observe que le principe de l'État séculier connaît une évolution que l'on n'aurait pas imaginée voici vingt ans. Il y a vingt ans, l'obligation pour les filles de suivre le cours de natation ou l'interdiction pour les fonctionnaires de porter des signes convictionnels ne donnaient lieu à aucune discussion. Aujourd'hui, c'est le cas. C'est alarmant. Heureusement, cette évolution entraîne aussi une vigilance croissante. Les dirigeants socialistes bruxellois ont ainsi renoncé à servir des repas halal dans les écoles, considérant que l'on posait sans cesse de nouvelles exigences. Au départ, certains milieux ont insisté pour que l'on ne propose plus de viande de porc mais, par la suite, ils ne se sont plus contentés de cela. Ils ont exigé de plus en plus. Il faudra donc que l'autorité prenne, à un moment donné, clairement position à l'égard de certaines exigences religieuses. C'est pourquoi Mme Brusseele a, dans sa

eisen. Mevrouw Brusseeel heeft in haar voorstel daarom voorbeelden gegeven die *in se* niets te maken hebben met de ambtenarij, maar wel tekenend zijn voor een tendens die het levensbeschouwelijke of religieuze element op de voorgrond wenst te plaatsen. Maar intussen zijn er ook voorbeelden die rechtstreeks te maken hebben met de positie van ambtenaren. In Gent, de meest progressieve stad van Vlaanderen, bestond er aanvankelijk consensus over het feit dat de overheid zich neutraal diende op te stellen en dat ambtenaren die in contact kwamen met het publiek, geen levensbeschouwelijke of religieuze kentekens mochten dragen. Het bestuursakkoord dat sp.a, Open Vld en groen in 2012 hebben gesloten, bevat hieromtrent geen nieuwe maatregelen. Maar een aantal vzw's zonder enige democratische legitimiteit hebben een petitie georganiseerd die ertoe geleid heeft dat het verbod is opgeheven. Het is vanuit democratisch oogpunt een zeer gevaarlijk precedent wanneer democratisch tot stand gekomen regelgeving van een stad met 200 000 inwoners door een aantal religieuze vzw's met een beperkt aantal handtekeningen kan worden omgebogen, zonder dat die vzw's enige democratische verantwoording hoeven af te leggen en men geen zicht heeft op hun organisatie en financiën. Het is problematisch dat de neutraliteit van de overheid op een zo ondoorzichtige manier kan worden ondergraven. Wanneer in een dergelijke stad zo gemakkelijk wordt geplooid voor religieuze eisen, is het hek van de dam. Het is de voorbode van een evolutie waar in naam van verdraagzaamheid en respect voor bepaalde culturele tradities steeds meer wordt ingegaan op de eisen van bepaalde bevolkingsgroepen, bv. om gescheiden zwembaden in te stellen voor mannen en vrouwen. Op die manier glijdt men steeds verder af van principes zoals de gelijkheid van man en vrouw, die al decennia verworven leken te zijn. Ander voorbeeld is het getuigenis van de burgemeester van Sint-Jans-Molenbeek, mevrouw Schepmans, dat een aantal moslimvrouwen dolgraag zouden werken in de gemeentediensten, maar daar niet in slagen vanwege het verzet van hun echtgenoot of familie die niet wensen dat zij zich in het openbaar begeven. Men kan daaraan toegeven en toelaten dat zij als ambtenaar met een hoofddoek of in nikab rechtstreeks in contact komen met het publiek. Maar het zal dan weer niet genoeg zijn. De volgende eis zal dan zijn dat die functie niet openbaar mag zijn. Het heeft volgens mevrouw Brusseeel dan ook geen zin meer openingen te laten voor religieuze eisen. De ervaring leert dat zowel in België als in andere Europese landen er steeds nieuwe, verdergaande eisen worden gesteld die afbreuk doen aan bepaalde fundamentele rechten. Vanuit een bezorgdheid om het behoud van die rechten moet er paal en perk worden gesteld aan die religieuze eisen.

proposition, donné des exemples qui n'ont en soi rien à voir avec la fonction publique mais qui reflètent bien une tendance à mettre à l'avant-plan l'élément philosophique ou religieux. Depuis lors, on a connu des exemples qui sont directement liés au statut des fonctionnaires. À Gand, la ville la plus progressiste de Flandre, tout le monde s'accordait au départ à reconnaître que l'autorité devait faire preuve de neutralité et que les fonctionnaires en contact avec le public ne pouvaient porter de signes philosophiques ou religieux. L'accord de majorité conclu en 2012 par le sp.a, l'Open Vld et Groen ne contient aucune nouvelle disposition à ce sujet. Mais certaines ASBL dépourvues de toute légitimité démocratique ont organisé une pétition qui a eu pour effet de lever l'interdiction. Quand, dans une ville de 200 000 habitants, quelques ASBL religieuses – qui n'ont pas à se justifier d'un point de vue démocratique et dont l'organisation et les finances échappent à tout contrôle – parviennent, avec quelques signatures, à faire modifier une réglementation adoptée démocratiquement, cela constitue un précédent très dangereux pour la démocratie. Que la neutralité de l'autorité puisse être compromise de manière si peu transparente pose problème. Si une ville comme Gand capitule si facilement devant des exigences religieuses, c'est la porte ouverte à tous les excès. Cela présage une évolution dans laquelle, au nom de la tolérance et du respect de certaines traditions culturelles, on accédera de plus en plus aux revendications de certains groupes de la population qui réclameront, par exemple, des heures réservées aux femmes et d'autres aux hommes dans les piscines. On s'éloignera ainsi de plus en plus de principes comme l'égalité des hommes et des femmes que l'on croyait acquis depuis des décennies. Un autre exemple est le témoignage de la bourgmestre de Molenbeek-Saint-Jean, Mme Schepmans, qui indique que certaines femmes musulmanes aimeraient travailler dans les services communaux mais ne peuvent le faire en raison de l'opposition de leur mari ou de leur famille qui refusent qu'elles s'exposent en public. On peut céder et accepter qu'une fonctionnaire portant le foulard ou le niqab soit directement en contact avec le public. Mais ce ne sera pas encore suffisant. L'étape suivante sera d'exiger que cette fonction ne s'exerce plus en public. Selon Mme Brusseeel, faire preuve d'ouverture envers les exigences religieuses n'a donc plus aucun sens. L'expérience montre qu'en Belgique comme dans d'autres pays d'Europe, certains posent des exigences toujours nouvelles et de plus en plus poussées qui portent atteinte à certains droits fondamentaux. Le souci de préserver ces droits justifie que l'on mette le holà à ces exigences religieuses.

## c) Protocollaire rangorde

Het vraagstuk van de protocollaire rangorde staat inderdaad los van de problematiek van de neutraliteitsverplichting voor ambtenaren en verdient een afzonderlijk debat. Mevrouw Brusseel heeft in haar gedrevenheid als overtuigd aanhanger van de seculiere Staat en volbloed republikein de zaken in galop willen nemen. Zij zal bijgevolg een amendement indienen teneinde punt 3 van het dispositief te doen vervallen. Vervolgens zal zij een nieuw voorstel indienen met betrekking tot de protocollaire rangorde.

3. *Replieken*

Mevrouw De Ridder verklaart dat het voorstel van resolutie van mevrouw Brusseel een aantal interessante elementen bevat. De N-VA heeft veel respect voor de individuele geloofsovertuiging of levensbeschouwelijke visie en de daarmee samenhangende symbolen. Maar binnen de overheid primeert het neutraliteitsbeginsel. Wat mevrouw De Ridder mist in het voorstel is een link naar de huidige regeerakkoorden.

Zo bepaalt het federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014 dat :

« *De regering waakt erover dat dienstverlening van de federale overheid aan de burgers neutraal is en als neutraal ervaren wordt. Conform de actuele regelgeving met betrekking tot het statuut is het opzichtig dragen van tekens die een persoonlijke overtuiging weergeven (religieus, politiek of filosofisch) tijdens de uitoefening van hun ambt verboden voor ambtenaren die in direct contact staan met het publiek. De leidend ambtenaren zien hierop toe.* » (blz. 167).

Het Vlaams regeerakkoord streeft dezelfde doelstelling na : « *We waken erover dat dienstverlening van de Vlaamse overheid aan de burgers neutraal is en als neutraal ervaren wordt. De leidend ambtenaren zorgen ervoor dat vooral de ambtenaren die in contact staan met het publiek, aan deze vereiste beantwoorden.* » (blz. 41 en ook 34).

Het is duidelijk dat de overheid, zowel op federaal als op deelstatelijk niveau, hierop inzet. Het zou daarom interessant zijn eens na te gaan welke maatregelen de verschillende regeringen op dat vlak reeds hebben genomen.

## c) Ordre protocolaire

La question de l'ordre protocolaire est effectivement indépendante du problème de l'obligation de neutralité des agents publics et mérite un débat distinct. Mme Brusseel s'est laissée emporter par son enthousiasme de partisane absolue de l'État séculier et de républicaine convaincue. Elle déposera donc un amendement visant à supprimer le point 3 du dispositif. Elle déposera ensuite une nouvelle proposition relative à l'ordre protocolaire.

3. *Répliques*

Mme De Ridder déclare que la proposition de résolution de Mme Brusseel contient des éléments intéressants. La N-VA a un grand respect pour les convictions individuelles ou la vision philosophique et pour les symboles qui y sont attachés. Cependant, au sein de l'administration, c'est le principe de neutralité qui prévaut. Mme De Ridder regrette que la proposition ne fasse pas le lien avec les accords de gouvernement actuels.

L'accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014 prévoit notamment que :

« *Le gouvernement veille à la neutralité des services publics rendus aux citoyens par les autorités fédérales et à ce que celles-ci soient perçues comme neutres. Conformément aux règles statutaires actuelles, le port ostentatoire de signes convictionnels (religieux, politiques ou philosophiques) pendant l'exercice de leur fonction est interdit pour les fonctionnaires en contact direct avec le citoyen. Les fonctionnaires dirigeants veillent à l'application de ce principe.* » (p. 167).

L'accord de gouvernement flamand poursuit le même objectif : « *Nous veillons à la neutralité des services publics rendus aux citoyens par l'administration flamande et à ce que celle-ci soit perçue comme neutre. Les fonctionnaires dirigeants veillent à l'application de ce principe, surtout par les fonctionnaires en contact avec le public.* » (traduction) (p. 41 et 34)

Il est manifeste que les autorités, tant fédérales que fédérées, ont cette ambition. Il serait donc intéressant de se pencher sur les mesures que les différents gouvernements ont déjà prises dans ce domaine.



Spreekster besluit dat het voorstel van mevrouw Brussel de goede richting uitgaat, maar nog amendering behoeft vooraleer tot stemming kan worden overgegaan.

De heer Van Rompuy benadrukt dat de CD&V ook voorstander is van het neutraliteitsbeginsel en de scheiding van Kerk en Staat. Zij vormen de beste waarborg voor de godsdienstvrijheid zoals die in ons land wordt georganiseerd met de erkenning van bepaalde godsdiensten. Op die wijze wordt de godsdienstvrijheid ingebed in het kader van de democratische rechtsstaat, de mensenrechten en de rechten en vrijheden die ons allemaal dierbaar zijn. Zolang de godsdienstvrijheid binnen dat kader wordt uitgeoefend, moet zij gewaarborgd blijven. De scheiding van Kerk en Staat is daartoe een noodzakelijke voorwaarde. Dat stelsel laat zich als actief pluralisme benoemen en is sinds 1831 in onze Grondwet verankerd. Over deze algemene principes bestaat er in onze samenleving een grote consensus. Maar naarmate de uitoefening van die godsdienstvrijheid concrete vorm aanneemt, stijgt de gevoeligheid voor dit thema. Het komt er dan ook op aan in het debat precies te bepalen over welke aspecten er al dan niet eensgezindheid kan worden gevonden. Het neutraliteitsbeginsel ligt slechts impliciet in onze Grondwet besloten, terwijl het expliciet is verankerd in de Franse en de Turkse Grondwet (1). Maar het is de vraag of dat de meest spetterende voorbeelden zijn van landen zonder multiculturele spanningen en met respect voor de minderheden.

Terwijl de Senaat het debat aangaat over het neutraliteitsbeginsel, heeft volksvertegenwoordiger en Open Vld-fractievoorzitter Patrick Dewael in de media het voorstel gelanceerd om het principe van de laïciteit (neutrale lekenstaat) in de Grondwet in te schrijven. Dat voorstel kadert, zonder dat de heer Dewael dat expliciet toegeeft, wellicht welbewust in de strijd tegen de terreur. Het Vlaams Parlement heeft naar aanleiding van de bespreking van het deradicaliseringsprogramma echter terecht beslist die twee discussies van elkaar los te koppelen. Het voordeel van het debat in de Senaat is dat de aandacht wordt toegespitst op het thema van de godsdienstvrijheid en het neutraliteitsbeginsel, zonder dat de focus wordt gelegd op de strijd tegen het terrorisme met de bedoeling de bestaande regelgeving aan te scherpen.

(1) Artikel 1 van de Franse Grondwet : « *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.* » Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, repris par le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État.* »

L'intervenante conclut que la proposition de Mme Brussel va dans la bonne direction, mais doit encore être amendée avant de pouvoir être mise au vote.

M. Van Rompuy souligne que le CD&V est lui aussi favorable au principe de neutralité et à la séparation de l'Église et de l'État. Ces principes sont la meilleure garantie de la liberté de religion, telle que notre pays l'organise en reconnaissant certaines religions. La liberté de religion est ainsi ancrée dans l'État de droit démocratique, les droits de l'homme et les droits et libertés qui nous sont chers. Tant que la liberté de religion s'exerce dans ce cadre, elle doit être garantie. Cela passe nécessairement par la séparation de l'Église et de l'État. Ce système appelé pluralisme actif est ancré dans notre Constitution depuis 1831. Ces principes généraux s'appuient sur un large consensus dans notre société. Mais à mesure que l'exercice de cette liberté de religion se concrétise, ce thème devient de plus en plus sensible. Il convient dès lors de préciser dans le débat quels aspects peuvent ou non faire l'unanimité. Le principe de neutralité ne figure dans notre Constitution que de manière implicite alors qu'il est explicitement ancré dans les Constitutions française ou turque (1). On peut toutefois se demander si ces pays sont les exemples les plus emblématiques de pays dépourvus de tensions multiculturelles et le plus respectueux des minorités.

Tandis que le Sénat entame le débat sur le principe de neutralité, le député et chef du groupe Open Vld, Patrick Dewael, a lancé dans les médias l'idée d'inscrire le principe de laïcité (État laïc neutre) dans la Constitution. Même si M. Dewael ne le reconnaît pas ouvertement, cette proposition s'inscrit sans doute sciemment dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. À l'occasion de l'examen du programme de déradicalisation, le Parlement flamand a cependant décidé à raison de bien séparer ces deux discussions. Le débat au Sénat offre l'avantage d'attirer l'attention sur le thème de la liberté de religion et du principe de neutralité sans mettre en évidence la lutte contre le terrorisme dans le but de durcir la réglementation actuelle.

(1) L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution française dispose : « *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.* » Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, repris par le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État.* »

Op welke punten moet de discussie zich toespitsen ?

1. Ondanks de verwijzingen naar shariarechtbanken, gescheiden zwemlessen en halalmaaltijden handelen zowel het voorstel van de heer Anciaux als het voorstel van mevrouw Brusseelel volgens de heer Van Rompuy over de problematiek van de hoofddoek. Het komt er volgens spreker op aan duidelijk aan te geven over welke religieuze symbolen het al dan niet gaat.

2. Voorts moet worden bepaald op wie een bepaalde regeling toepasselijk is. M.a.w. om welke ambtenaren zou het gaan ? Voor de federale en de Vlaamse ambtenaren bestaat reeds een regeling. Maar dan is de vraag of een regeling alleen voor de statutair benoemde ambtenaren geldt, of ook voor de contractuele of zij die in onderaanneming tewerkgesteld zijn. Geldt de neutraliteitsverplichting alleen bij de uitoefening van de autoriteit van de Staat, wat dat ook moge betekenen ? Over welke functies gaat het ? Zowel in het federaal en het Vlaams regeerakkoord, als in de federale en de Vlaamse deontologische code wordt een onderscheid gemaakt naargelang de betrokken ambtenaren al dan niet in contact komen met het publiek. Aangezien deze problematiek in zowel het federaal als het Vlaams regeerakkoord ter sprake komt, zullen de beide regeringen daarover verder overleg moeten plegen. De heer Van Rompuy meent te hebben begrepen dat voorstel nr. 6-226/1 van mevrouw Brusseelel veel verder gaat dan het regeerakkoord omdat elk zichtbaar religieus symbool gebannen moet worden.

3. Er zal moeten worden omschreven welke overheid bevoegd is om een regeling inzake het neutraliteitsbeginsel op te leggen.

4. Met betrekking tot de rechtspraak verwijst de heer Van Rompuy naar twee arresten van de Raad van State van 14 oktober 2014 (arresten nrs. 228 748 en 228 750 tot 228 756) waarbij dit rechtscollege telkens uitspraak deed over de geldigheid van schoolreglementen met betrekking tot het dragen van religieuze tekens op school. De Raad oordeelde dat de vrijheid van religie niet absoluut is en aan beperkingen kan worden onderworpen voor zover die beperkingen een wettig doel nastreven, proportioneel zijn en *in concreto* gerechtvaardigd zijn. Vandaar het belang dat bij het onderzoek van de twee voorstellen van resolutie duidelijk wordt bepaald over welke personen, welke symbolen en welke situaties het gaat. CD&V onderschrijft volmondig het federaal en het Vlaams regeerakkoord dienaangaande. Het onderscheid dat daarin wordt gemaakt naargelang ambtenaren al

Sur quels points la discussion doit-elle se concentrer ?

1. Malgré les références faites aux tribunaux de la charia, aux cours de natation séparés et aux repas halal, les propositions de M. Anciaux et de Mme Brusseelel traitent toutes deux, selon M. Van Rompuy, de la problématique du voile. Selon l'intervenant, il convient de préciser clairement quels sont les symboles religieux visés.

2. Il convient en outre de préciser quelles personnes sont tenues au respect d'une réglementation déterminée. En d'autres termes, quels sont les fonctionnaires concernés ? Une réglementation existe déjà pour les fonctionnaires fédéraux et les fonctionnaires flamands. Reste à savoir si la réglementation s'applique uniquement aux fonctionnaires statutaires nommés ou si elle vaut aussi pour les travailleurs contractuels ou les sous-traitants. L'obligation de neutralité vaut-elle uniquement dans le cadre de l'exercice de l'autorité de l'État, quoi que cela puisse signifier ? Quelles sont les fonctions concernées ? Tant les accords de gouvernement fédéral et flamand que les codes déontologiques fédéral et flamand font une distinction entre les fonctionnaires qui entrent en contact avec le public et ceux qui n'entrent pas en contact avec le public. Étant donné que cette problématique est évoquée tant dans l'accord du gouvernement fédéral que dans celui du gouvernement flamand, les deux gouvernements devraient se concerter à ce sujet. M. Van Rompuy croit avoir compris que la proposition n° 6-226/1 de Mme Brusseelel va beaucoup plus loin que ce qui est prévu dans l'accord de gouvernement dans la mesure où elle vise à bannir tout symbole religieux visible.

3. Il conviendra de définir quelle autorité est compétente pour imposer une réglementation relative au principe de neutralité.

4. En ce qui concerne la jurisprudence, M. Van Rompuy se réfère à deux arrêts du Conseil d'État du 14 octobre 2014 (arrêts n°s 228 748 et 228 750 à 228 756) statuant sur la validité de règlements d'établissements scolaires relativement au port de signes religieux à l'école. Le Conseil d'État a estimé que la liberté religieuse n'était pas absolue et qu'elle pouvait faire l'objet de certaines limitations pour autant que celles-ci poursuivent un but légitime, soient proportionnées et soient justifiées au cas par cas. Dans le cadre de l'examen des deux propositions de résolution, il est donc essentiel de déterminer clairement quels sont les personnes, les symboles et les situations visés. Le CD&V souscrit pleinement aux dispositions prévues dans les accords de gouvernement fédéral et flamand. Selon M. Van Rompuy, la distinction qui y est faite selon que les

dan niet in direct contact staan met het publiek, is voor de heer Van Rompuy van groot gewicht, net zoals de *in concreto* rechtvaardiging van eventuele beperkingen.

Het is binnen die contouren en met respect voor het federaal en het Vlaams regeerakkoord dat het debat zal moeten worden gevoerd.

Mevrouw Barzin meent ook dat de protocollaire rangorde een grondig afzonderlijk debat verdient, en dat dit geen rechtstreeks verband houdt met het onderwerp van het voorstel van resolutie van mevrouw Brusseelel.

Het standpunt van de MR-fractie over het neutraliteitsbeginsel en het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke tekens is gekend. Het is duidelijk dat wij niet kunnen instemmen met voorstel nr. 6-27/1 van de heer Anciaux. Het voorstel van mevrouw Brusseelel daarentegen bevat interessante aspecten. Spreekster stelt voor ze te verfijnen.

De neutraliteit van ambtenaren is voor de MR-fractie uiteraard heel belangrijk. Volksvertegenwoordiger Richard Miller heeft een voorstel tot herziening van de Grondwet ingediend om er het beginsel van de neutraliteit van de Staat in op te nemen. Al jaren dient de MR-fractie in het Waals Gewest voorstellen van decreet in om het dragen van om het even welk levensbeschouwelijk teken door ambtenaren te verbieden.

Spreekster ziet niet veel nut in het organiseren van hoorzittingen. De standpunten van elke partij zijn gekend. De voorliggende tekst kan verfijnd worden, maar hoorzittingen zullen allicht niet veel bijdragen en zullen weinig veranderen aan de respectieve standpunten over het algemeen beginsel.

Zoals senator De Ridder heeft opgemerkt, moet men rekening houden met wat in het regeerakkoord staat. Misschien moet men zich ook rechtstreeks tot de regeringen van sommige deelstaten richten. Het voorstel van resolutie richt zich tot de federale regering, en vraagt haar in punt 2 om de deelstaten hierover aan te spreken. Dit punt kan beter gewijzigd worden in de vorm van een rechtstreekse oproep aan de deelstaten, wat helemaal overeenkomt met de rol van de Senaat als bindmiddel tussen de federale overheid en de deelstaten.

Met betrekking tot de vraag van de heer Van Rompuy om te bepalen over welke religieuze symbolen het voorstel van resolutie nr. 6-226/1 handelt, verklaart mevrouw Brusseelel dat het, wat haar betreft, om alle religieuze symbolen gaat.

fonctionnaires sont en contact direct ou non avec le public est essentielle, tout comme la nécessité de justifier au cas par cas les limitations éventuelles.

Voilà le cadre dans lequel le débat devra être mené, dans le respect de l'accord de gouvernement fédéral et de l'accord de gouvernement flamand.

Mme Barzin est également d'avis que l'ordre protocolaire mérite en soi un débat approfondi et n'est pas vraiment en lien direct avec l'objet de la proposition de résolution de Mme Brusseelel.

Sur le principe de la neutralité et de l'interdiction du port de signes convictionnels, la position du groupe MR est connue. Il est clair qu'il ne peut se rallier à la proposition n° 6-27/1 de M. Anciaux. Par contre, la proposition de Mme Brusseelel contient plusieurs éléments intéressants. La membre se propose d'aider à affiner ceux-ci.

La neutralité des agents publics est évidemment très importante aux yeux du groupe MR. Le député Richard Miller a déposé une proposition de révision de la Constitution afin d'y inscrire le principe de neutralité de l'État. Depuis plusieurs années, le groupe MR dépose en Région wallonne des propositions de décret visant à interdire le port de signes convictionnels, quels qu'ils soient, dans la fonction publique.

La membre ne voit pas beaucoup d'utilité à l'organisation d'auditions. Les positions de chaque groupe politique sont connues. Le texte à l'examen peut être affiné mais les auditions n'apporteraient sans doute pas grand-chose et ne modifieraient guère les opinions par rapport au principe général.

Comme l'a fait remarquer la sénatrice De Ridder, il faut tenir compte des éléments repris dans l'accord de gouvernement. Il faut peut-être aussi s'adresser directement au gouvernement de certaines des entités fédérées. La proposition de résolution s'adresse au gouvernement fédéral et au point 2, lui demande de s'adresser aux entités fédérées. Ce point devrait être modifié pour établir un lien direct avec les entités fédérées, ce qui s'inscrit parfaitement dans le rôle du Sénat, à savoir être le lien entre État fédéral et entités fédérées.

Concernant la question de M. Van Rompuy relative aux symboles religieux visés par la proposition de résolution n° 6-226/1, Mme Brusseelel répond qu'en ce qui la concerne, tous les symboles religieux sont visés.

De eis tot motivering van eventuele beperkingen van de godsdienstvrijheid houdt verband met de uitoefening van de autoriteit van de Staat. Daarbij dienen een aantal principes te worden gerespecteerd. Mevrouw Brusseel zal nagaan of de federale overheid en de deelstaten reeds maatregelen hebben genomen ter uitvoering van hun respectieve regeerakkoorden om het neutraliteitsbeginsel af te dwingen ten aanzien van ambtenaren die in direct contact staan met het publiek. Daarbij zal aandacht moeten worden geschonken aan praktische problemen zoals wanneer een ambtenaar geruime tijd symbolische tekens mocht dragen, maar bevorderd wordt tot een functie waarbij hij in direct contact staat met het publiek en dus die tekens niet meer mag dragen. Zijn de bestaande deontologische codes op dat punt voldoende duidelijk? Riskeert een overheid niet beschuldigd te worden van twee maten en twee gewichten te hanteren, wanneer de ene ambtenaar wel religieuze tekens mag dragen en de andere niet?

Voorts sluit spreekster zich aan bij de stelling van mevrouw De Ridder dat haar voorstel van resolutie moet worden afgestemd op de bestaande regeerakkoorden.

Tot slot acht mevrouw Brusseel hoorzittingen over deze aangelegenheid niet echt nodig.

De heer Anciaux dankt de vorige sprekers voor de relatieve duidelijkheid van hun standpunten.

Ten aanzien van mevrouw Brusseel verklaart hij dat heel wat vrouwen welbewust kiezen voor de hoofddoek. Net zo min als een vrouw kan verplicht worden een hoofddoek te dragen, net zo min mag haar dat worden verboden. Haar vrije keuze moet worden gerespecteerd. Spreker vindt de stelling van mevrouw Brusseel te verregaand dat het actief pluralisme en de toelating om een hoofddoek te dragen de macht versterken van zij die vrouwen zouden dwingen bepaalde religieuze symbolen te dragen.

Wat het voorstel van Open Vld-Kamerfractievoorzitter Dewael betreft, wijst de heer Anciaux erop dat de heer Dewael zelf duidelijk het verband heeft gelegd tussen de grondwettelijke verankering van de lekenstaat en het verbod op het dragen van de hoofddoek door leerlingen en studenten in onderwijsinstellingen. Dat getuigt van een zeer ruime interpretatie van de laïciteit. In de optiek van de heer Anciaux is het niet zo dat er slechts een warme overheid is als de ambtenaren religieuze tekens mogen dragen. De neutraliteit van de dienstverlening kan perfect samengaan met de veruitwendiging van de identiteit van de burgers.

L'exigence de motivation des éventuelles limitations apportées à la liberté de religion est liée à l'exercice de l'autorité de l'État. Dans ce cadre, un certain nombre de principes doivent être respectés. Mme Brusseel vérifiera si l'autorité fédérale et les entités fédérées ont déjà pris des mesures d'exécution de leurs accords de gouvernement respectifs en vue d'imposer le principe de neutralité aux fonctionnaires qui sont en contact direct avec le public. À cet égard, il faudra être attentif à certains problèmes pratiques, par exemple à la situation d'un fonctionnaire qui était autorisé depuis longtemps à porter des signes symboliques, mais qui a été promu à une fonction qui l'amène désormais à être en contact direct avec le public, et qui ne pourra donc plus porter de tels signes. Les codes déontologiques existants sont-ils suffisamment clairs à ce sujet? Une autorité publique ne risque-t-elle pas d'être accusée d'appliquer deux poids, deux mesures si un fonctionnaire est autorisé à porter des signes religieux et l'autre pas?

Par ailleurs, l'intervenante partage l'opinion de Mme De Ridder sur la nécessité d'harmoniser sa proposition de résolution avec les accords de gouvernement existants.

Enfin, Mme Brusseel ne juge pas vraiment utile d'organiser des auditions en la matière.

M. Anciaux remercie les intervenants précédents pour la relative clarté de leurs points de vue.

Il souligne, à l'attention de Mme Brusseel, que le port du voile est un choix délibéré pour de nombreuses femmes. De la même manière qu'on ne peut pas obliger une femme à porter le voile, on ne peut pas non plus le lui interdire. On doit respecter son libre arbitre. L'intervenant trouve que Mme Brusseel exagère lorsqu'elle laisse entendre que le pluralisme actif et l'autorisation du port du voile renforcent le pouvoir de ceux qui veulent contraindre les femmes à porter certains signes religieux.

En ce qui concerne la proposition du président du groupe Open Vld à la Chambre Patrick Dewael, M. Anciaux souligne que M. Dewael a lui-même fait clairement le lien entre l'ancrage constitutionnel de l'État laïc et l'interdiction du port du voile pour les élèves et étudiantes dans les établissements scolaires. Cela témoigne d'une interprétation très large de la laïcité. L'optique de M. Anciaux n'est pas de dire qu'une autorité ne serait chaleureuse que si les fonctionnaires sont autorisés à porter des signes religieux. La neutralité du service peut parfaitement être conciliée avec l'expression de l'identité des citoyens.

Tot slot vindt hij de bewering grotesk dat de democratie in gevaar is wanneer bepaalde religieuze vzw's, zonder enige democratische legitimiteit, erin slagen het beleid van de meest progressieve stad van Vlaanderen om te buigen. De realiteit is dat een aantal vzw's voldoende handtekeningen hebben verzameld om een burgerinitiatief te lanceren dat door de gemeenteraad van Gent diende te worden behandeld. Maar het is uiteindelijk de democratisch gekozen gemeenteraad geweest die naar aanleiding van dat burgerinitiatief een standpunt heeft ingenomen. Er is dus niets ondemocratisch aan deze procedure.

De heer Mahoux merkt op dat de standpunten van elke politieke fractie de verdienste hebben dat ze duidelijk zijn. Spreker zelf geeft aan dat zijn fractie het door hem reeds toegelichte standpunt verdedigt om er net voor te zorgen dat het pluralisme in het dagelijks leven algemeen in acht wordt genomen. Spreker kan niet instemmen met de idee dat de voorstanders van neutraliteit niet achter het principe staan van de vrijheid van denken, de vrijheid om al dan niet een overtuiging te hebben. Kortom, de PS-fractie wijst erop dat net door de scheiding van Kerk en Staat en omdat neutraliteit de regel is, het pluralisme in acht wordt genomen.

Bepaalde kleding behoort volgens sommigen niet tot het religieus corpus. Het zou niets met godsdienst te maken hebben, maar cultureel zijn. Maar waarom is het dan zo belangrijk als het niet godsdienstig is? Is dat geen tegenstrijdigheid?

De antidiscriminatie wetten zijn een realiteit in ons land. Als men ervan uitgaat dat dergelijke kleding religieus is, dan is het van fundamenteel belang dat het neutraliteitsbeginsel wordt nageleefd.

Overtuigingen zijn niet altijd van religieuze aard. Het gaat om de neutraliteit van de opinie in het algemeen. En in tegenstelling tot wat een senatrice zei, moet de hele maatschappij niet naar neutraliteit streven. Zelfs al is het compromis noodzakelijk om samen te leven, het is belangrijk en normaal dat men overtuigingen heeft.

\*  
\* \*

Na een gedachtewisseling besluit de commissie toch een hoorzitting te houden over de juridische aspecten van de problematiek, namelijk :

a) de Belgische en Europese rechtspraak ter zake ;

Enfin, l'intervenant trouve grotesque d'affirmer que la démocratie est en danger si certaines ASBL religieuses dépourvues de toute légitimité démocratique parviennent à infléchir la politique de la ville de Flandre la plus progressiste. Ce qui s'est passé en réalité, c'est qu'un certain nombre d'ASBL ont rassemblé un nombre suffisant de signatures pour lancer une initiative citoyenne que le conseil communal de Gand a dû traiter. Mais, en définitive, c'est le conseil communal, élu démocratiquement, qui a adopté une position à la suite de cette initiative citoyenne. Il n'y a donc rien d'antidémocratique dans cette procédure.

M. Mahoux remarque que les positions de chaque groupe ont le mérite d'être claires. Lui-même précise que, si son groupe défend la position qu'il a exposée précédemment, c'est précisément pour permettre que le pluralisme puisse être respecté dans la vie en général. Il ne peut admettre l'idée que les partisans de la neutralité de pensée ne seraient pas de ceux qui respectent le principe de la liberté de pensée, la liberté d'avoir des convictions ou non. Simplement, le groupe PS considère que c'est précisément parce qu'il y a la séparation Église-État, parce que la neutralité est la règle, que le pluralisme est respecté.

Il y a des signes vestimentaires que certains considèrent comme ne faisant pas partie du corpus religieux. Ce ne serait pas culturel mais cultureel. Mais pourquoi alors est-ce si important si ce n'est pas culturel? N'y a-t-il pas là une contradiction?

Les lois anti-discrimination sont une réalité dans notre pays. Si l'on considère que tel code vestimentaire fait partie du religieux, alors il est fondamental que le principe de neutralité soit respecté.

Le convictionnel n'est pas seulement de nature religieuse. Il s'agit d'une neutralité d'opinion en général. Et contrairement à ce qu'a dit une sénatrice, la société tout entière ne doit pas tendre à la neutralité. Même si le compromis est nécessaire pour vivre ensemble, il est important et normal d'avoir des convictions.

\*  
\* \*

Après un échange de vues, la commission décide d'organiser une audition sur les aspects juridiques de la problématique, à savoir :

a) la jurisprudence belge et européenne en la matière ;

b) de problematiek van de hiërarchie der normen : de voorstellen van resolutie richten zich immers tot de verschillende bestuursniveaus, van federaal tot lokaal, gelet op hun bevoegdheid om regels rond het dragen van uiterlijke tekenen van overtuiging of geloof te bepalen. Wat zijn daar de consequenties van ?

#### IV. HOORZITTINGEN

**A. Hoorzitting met mevrouw Julie Ringelheim, onderzoekster bij het Belgisch Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (NFWO), lid van het Centrum voor Rechtsfilosofie van de *Université Catholique de Louvain* (UCL) en docente aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de UCL**

##### 1. Uiteenzetting

De uiteenzetting van spreekster gaat over de stand van het Belgisch en het Europees recht inzake de neutraliteit van het openbaar ambt en de status van uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging.

Wanneer die problematiek ter sprake komt, staan drie juridische principes op het spel :

- a) de neutraliteit van de Staat ;
- b) de godsdienstvrijheid ;
- c) de non-discriminatie.

a) Het neutraliteitsbeginsel van de Staat

Het neutraliteitsbeginsel van de Staat is een fundamenteel maar impliciet grondwettelijk beginsel. Dit betekent dat het niet expliciet in onze Grondwet geformuleerd staat. De enige vermelding van het neutraliteitsbeginsel in de Grondwet heeft betrekking op het onderwijs.

Men gaat er echter van uit dat het een ongeschreven grondwettelijk beginsel is dat nauw aansluit op het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.

Daaruit volgt dat overheidsambtenaren neutraal moeten zijn.

De Raad van State heeft aan dat beginsel herinnerd in zijn advies nr. 44 521/AG van 20 mei 2008 en stelt het volgende : « (...) *De neutraliteit van de overheid is een constitutioneel beginsel dat weliswaar niet als zodanig in de Grondwet zelf is opgenomen doch dat*

b) la hiérarchie des normes : les propositions de résolution s'adressent en effet aux différents niveaux de pouvoir, du fédéral au local, eu égard à leur pouvoir respectif de fixer des règles relatives au port de signes extérieurs convictionnels ou religieux. Qu'est-ce que cela implique ?

#### IV. AUDITIONS

**A. Audition de Madame Julie Ringelheim, chercheur qualifiée au Fonds national belge de la recherche scientifique (FNRS), membre du Centre de philosophie du droit de l'Université catholique de Louvain (UCL) et chargée de cours à la Faculté de Droit de l'UCL**

##### 1. Exposé

L'exposé de l'oratrice portera sur l'état du droit belge et du droit européen en ce qui concerne la question de la neutralité de la fonction publique et le statut des signes convictionnels.

Lorsque l'on évoque cette problématique, trois principes juridiques sont en jeu :

- a) la neutralité de l'État ;
- b) la liberté religieuse ;
- c) la non-discrimination.

a) Le principe de la neutralité de l'État

Le principe de la neutralité de l'État est un principe constitutionnel fondamental mais implicite. Cela signifie qu'il n'est pas formulé explicitement dans notre Constitution. La seule mention du principe de neutralité dans le texte de la Constitution concerne le domaine de l'enseignement.

On considère toutefois que c'est un principe constitutionnel non écrit, qui est étroitement lié au principe d'égalité et de non-discrimination.

Il en découle une obligation de neutralité pour les agents de l'État.

Le Conseil d'État a rappelé ce principe dans son avis n° 44 521/AG du 20 mai 2008 en affirmant que « (...) *la neutralité des pouvoirs publics est un principe constitutionnel qui, s'il n'est pas inscrit comme tel dans la Constitution même, est cependant intimement*

*ten nauwste samenhangt met het discriminatieverbod in het algemeen en het beginsel van benuttingsgelijkheid van de openbare dienst in het bijzonder. 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 (...). 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. ».*

Wanneer de draagwijdte van de verplichte neutraliteit van overheidsambtenaren moet worden verduidelijkt, dient men vast te stellen dat in de rechtsleer en in de rechtspraak momenteel twee opvattingen met elkaar concurreren.

1. Neutraliteit van de handelingen. Volgens een eerste opvatting heeft die verplichte neutraliteit enkel betrekking op de handelingen van overheidsambtenaren. De neutraliteit van de handelingen houdt voor ambtenaren in dat zij alle gebruikers gelijk en zonder discriminatie moeten behandelen. Neutraliteit beoogt dus enkel het optreden van de ambtenaren. Het gaat hier om de klassieke opvatting van de neutraliteit van de overheidsdiensten naar Belgisch recht. Neutraliteit wordt opgevat als een logisch gevolg van de norm inzake gelijkheid en non-discriminatie.

2. Neutraliteit van het uiterlijk. De tweede opvatting is ruimer : ze omvat, naast de neutraliteit van de handelingen, de neutraliteit van het uiterlijk van overheidsambtenaren. De verplichte neutraliteit omvat hier niet alleen de verplichting om gebruikers gelijk te behandelen, maar ook het verbod voor ambtenaren om via hun uiterlijk aan te geven dat zij een godsdienstige, levensbeschouwelijke of politieke overtuiging aanhangen. Die tweede opvatting is gestoeld op de idee dat ambtenaren moeten voorkomen dat gebruikers zouden vrezen dat zij discriminerend behandeld zouden worden. Dit criterium is dus veel subjectiever want het gaat om twijfel die gebruikers zouden kunnen hebben over de onpartijdigheid van ambtenaren.

De eerste opvatting over de neutraliteit van overheidsambtenaren is de klassieke opvatting in het Belgische recht. Ze vormt geen bijzonder juridisch probleem. Wat het probleem van de uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging betreft, houdt die opvatting in dat er *a priori* geen verzet is tegen het feit dat ambtenaren uiterlijke religieuze tekenen dragen.

*lié à l'interdiction de discrimination en général et au principe d'égalité des usagers du service public en particulier. Dans un État 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 et sans discrimination (...). 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. ».*

Lorsqu'il s'agit de préciser la portée de l'obligation de neutralité des agents de l'État, force est de constater que deux conceptions concurrentes sont actuellement en débat dans la doctrine et dans la jurisprudence.

1. Neutralité des actes. Selon une première conception, cette obligation de neutralité ne concerne que les actes des agents de l'État. La neutralité des actes implique, dans le chef des agents de l'État, l'obligation de traiter tous les usagers de manière égale et sans discrimination. La neutralité ne vise donc que l'action des agents. Il s'agit de la conception classique de la neutralité du service public en droit belge. La neutralité est conçue comme un corollaire de la norme d'égalité et de non-discrimination.

2. Neutralité des apparences. La seconde conception est plus large : elle englobe, outre la neutralité des actes, la neutralité des apparences des agents de l'État. L'obligation de neutralité ici n'inclut pas seulement l'obligation de traiter les usagers de manière égale mais aussi l'interdiction, pour les agents, de révéler, par leur apparence, une adhésion à une conviction religieuse, philosophique ou politique. Cette seconde conception est justifiée par l'idée que les agents doivent éviter de susciter la crainte, chez les usagers, qu'ils pourraient être traités de façon discriminatoire. Le critère est donc plus subjectif puisqu'il vise le doute qui pourrait exister chez les usagers sur l'impartialité des agents.

La première conception de la neutralité des agents de l'État est la conception classique en droit belge. Elle ne pose pas de problème juridique particulier. Elle implique, sur la question des signes convictionnels, qu'il n'y a pas d'opposition *a priori* au port de signes religieux par les agents.

Toch stelt men vast dat men nu meer overhelt naar de tweede opvatting. Sommige politici zijn bereid om die richting uit te gaan. Men stelt ook vast dat het verbod op religieuze tekenen meer ingang vindt op het terrein, in verschillende overheidsdiensten. Toch bestaat er geen wetgeving ter zake. Verschillende wetsvoorstellen envoorstellen van decreet of ordonnantie in die zin zijn de afgelopen jaren ingediend, maar geen enkel heeft tot resultaten geleid. Er bestaat dus juridische onzekerheid over de status van de tweede opvatting.

Die onzekerheid is des te groter omdat de tweede opvatting impliceert dat ambtenaren geen religieuze uiterlijke tekenen mogen dragen, en daardoor dreigt in conflict te komen met twee grondwettelijke beginselen : het recht op godsdienstvrijheid en het recht op non-discriminatie. Uiterlijke religieuze tekenen verbieden, is immers een beperking van de godsdienstvrijheid maar zorgt ook voor een verschillende behandeling van kandidaat-overheidsambtenaren die een bepaalde religie aanhangen.

Elke beperking van de godsdienstvrijheid is echter niet verboden en elke verschillende behandeling is niet noodzakelijk discriminerend.

De vraag is dus in welke mate die tweede opvatting, met het daarmee gepaard gaande verbod, gerechtvaardigd kan worden vanuit het standpunt van de godsdienstvrijheid en het beginsel van non-discriminatie.

Dat brengt ons bij het Europees recht.

b) Godsdienstvrijheid : het recht van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens

Godsdienstvrijheid wordt gewaarborgd door artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en andere internationale verdragen, zoals het Internationaal VN-Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (artikel 18).

Godsdienstvrijheid houdt het recht in voor eenieder om zijn godsdienst of overtuiging in het openbaar of in de private levenssfeer te uiten.

Is het verbod op het dragen van religieuze tekens dan een schending van deze vrijheid ?

Toutefois, on observe une tendance actuelle à évoluer vers la seconde conception. Certains responsables politiques expriment la volonté d'aller dans cette direction. On observe aussi que des pratiques d'interdiction des signes religieux se développent sur le terrain, dans différentes administrations. Cependant, il n'existe pas de législation en la matière. Plusieurs propositions de loi, de décret ou d'ordonnance ont été déposées en ce sens ces dernières années, mais aucune n'a abouti. Il existe donc une incertitude juridique quant au statut de la seconde conception.

Cette incertitude est d'autant plus forte que la seconde conception, parce qu'elle implique l'interdiction du port de signes religieux par les agents de l'État, risque d'entrer en conflit avec deux principes constitutionnels : le droit à la liberté religieuse et le droit à la non-discrimination. L'interdiction des signes religieux constitue en effet une restriction à la liberté religieuse mais aussi une distinction de traitement entre candidats-agents de l'État liée à la pratique d'une religion.

Toutefois, toute restriction à la liberté religieuse n'est pas interdite et toute distinction de traitement ne constitue pas forcément une discrimination.

La question qui se pose est donc la suivante : dans quelle mesure cette deuxième conception, avec les interdictions qu'elle implique, peut-elle se justifier du point de vue de la liberté de religion et du principe de non-discrimination ?

Cela nous renvoie au droit européen.

b) La liberté religieuse : le droit de de la Convention européenne des droits de l'homme

La liberté religieuse est garantie par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et par d'autres instruments internationaux, comme le Pacte International des Nations unies relatif aux droits civils et politiques (article 18).

La liberté religieuse inclut le droit de manifester sa religion ou sa conviction en public ou en privé.

L'interdiction du port de signes religieux constitue-t-elle dès lors une violation de cette liberté ?



In zijn rechtspraak heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens in dit verband een aantal algemene beginselen geformuleerd.

— Het bepaalt bijvoorbeeld dat de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst één van de grondvesten is van een democratische samenleving (*Kokkinakis vs. Griekenland*, 1993).

— Het EHRM hecht ook veel belang aan het pluralisme, dat inherent is aan een democratische samenleving.

— Ten slotte bepaalt het dat de vrijheid van godsdienst een plicht van de Staat tot neutraliteit en onpartijdigheid op confessioneel niveau veronderstelt (*Hassan en Tchaouch vs. Bulgarije*, 2000).

Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft echter nooit beweerd dat deze neutraliteitsplicht betekent dat de lidstaten verplicht zijn om het dragen van religieuze tekens door hun ambtenaren te verbieden.

Is een dergelijk verbod bijgevolg verenigbaar met het EVRM ?

In het algemeen kan een inperking van de godsdienstvrijheid op drie voorwaarden worden toegestaan :

1. de wet moet erin voorzien ;
2. zij moet worden verantwoord door een gerechtvaardigd doel, als bepaald in artikel 9, § 2 : de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ;
3. zij moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

Vooraf die laatste voorwaarde kan problematisch zijn. In de rechtspraak van het EHRM komt dit vaak ter sprake.

Wat betekent « noodzakelijk in een democratische samenleving » ? Dat betekent onder meer dat de maatregel moet beantwoorden aan een dringende maatschappelijke noodzaak en dat zij proportioneel moet zijn met het beoogde doel. Er moet niet alleen een legitieme doelstelling zijn, men moet ook concreet bewijzen dat de maatregel nodig is om dat doel te bereiken.

Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a formulé un certain nombre de principes généraux à cet égard.

— Ainsi, elle énonce que « La liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une société démocratique. » (*Kokkinakis c. Grèce*, 1993).

— La CEDH accorde également une grande importance à la notion de pluralisme « consubstantiel » à une société démocratique.

— Enfin, elle a établi que la liberté de religion implique un devoir de neutralité et d'impartialité de l'État en matière confessionnelle (*Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, 2000).

Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme n'a jamais dit que ce devoir de neutralité signifiait l'obligation, pour les États parties, d'interdire le port de signes religieux par les agents publics.

Une telle interdiction est-elle en conséquence compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme ?

En règle générale, une restriction à la liberté de religion peut être autorisée à trois conditions :

1. elle doit être prévue par la loi ;
2. elle doit être justifiée par un objectif légitime mentionné à l'article 9, § 2 : la sécurité publique, la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou la protection des droits et libertés d'autrui ;
3. elle doit être nécessaire dans une société démocratique.

C'est principalement la dernière condition qui peut poser problème. On constate, dans la jurisprudence de la CEDH, que ce point fait souvent débat.

Qu'entend-on par « nécessité dans une société démocratique » ? Cela signifie notamment que la mesure doit répondre à un besoin social impérieux et qu'elle doit être proportionnée à l'objectif. Il ne suffit pas qu'il y ait un objectif légitime, encore faut-il prouver *in concreto* que la mesure est nécessaire pour réaliser cet objectif.

Men moet dus vaststellen, niet op een eventuele, maar op een concrete en overtuigende manier, en in functie van de betrokken context, dat deze maatregel noodzakelijk is om de gerechtvaardigde doelstelling te vrijwaren (bijvoorbeeld de rechten en vrijheden van anderen).

Wat is de rechtspraak van het EHRM inzake het verbod op religieuze tekenen voor ambtenaren ?

De meeste zaken die het Hof heeft behandeld, betreffen het verbod op religieuze tekens in scholen in Frankrijk, Turkije en Zwitserland.

Een eerste vaststelling is dat het Hof een ruime beoordelingsmarge aan de Staten overlaat om het dragen van religieuze symbolen in scholen te reglementeren.

Meestal gaat het over leerlingen, maar soms ook over leraars.

In al deze gevallen heeft het Hof geoordeeld dat er geen schending was. De maatregel werd als gerechtvaardigd beschouwd door een legitiem doel en stond in verhouding tot de beoogde doelstelling (zie onder meer *Dahlab vs. Zwitserland* (2001), *Karaduman vs. Turkije* (2007) en *Kurtulmus vs. Turkije* (2006)).

In elk van deze gevallen heeft het Hof echter aandacht geschonken aan de specifieke context, zoals het nationaal juridisch kader, de sociopolitieke context, de bijzonderheden van de functie van de leerkracht,... alvorens te besluiten dat de maatregel verantwoord en proportioneel was. Het Hof gaat dus wel degelijk na welke de context is alvorens tot een besluit te komen.

Naast het verbod op het dragen van religieuze tekens in scholen, zijn er twee andere arresten van het EHRM die vermeld moeten worden.

Deze twee arresten betreffen het verbod op het dragen van religieuze tekens in een beroepscontext.

Het arrest *Eweida en anderen vs. het Verenigd Koninkrijk* van 15 januari 2013. Dit arrest betreft in werkelijkheid vier verschillende zaken, waarvan twee handelden over het dragen van religieuze tekens.

In de zaak-*Eweida* had een werkneemster van een privébedrijf (British Airways) beroep aangetekend omdat haar werkgever haar, om het imago van zijn bedrijf te vrijwaren, verboden had een hanger met een kruis

Il faut donc établir, de manière non pas éventuelle mais réelle et convaincante, en fonction du contexte en cause, que la mesure est nécessaire pour préserver l'objectif légitime invoqué (par exemple les droits et libertés d'autrui).

Quelle est la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'interdictions de signes religieux dans l'emploi public ?

La plupart des affaires traitées par la Cour concernent l'interdiction des signes religieux dans le cadre scolaire en France, Turquie et Suisse.

Un premier constat est que la Cour laisse une large marge d'appréciation aux États pour réglementer le port de symboles religieux dans des établissements d'enseignement.

La majorité des affaires traitées par la Cour concerne des élèves mais certaines concernent également des enseignants.

Dans toutes ces affaires, la Cour a fait un constat de non-violation : la mesure était jugée justifiée par un objectif légitime et proportionnée au but poursuivi (voir entre autres *Dahlab c. Suisse* (2001), *Karaduman c. Turquie* (2007) et *Kurtulmus c. Turquie* (2006)).

Toutefois, dans chaque cas, la Cour a tenu compte du contexte spécifique, comme le cadre juridique national, le contexte sociopolitique, les spécificités de la fonction d'enseignant etc., avant de conclure que la mesure était justifiée et proportionnée. La Cour opère donc bien une vérification contextuelle pour aboutir à ses constatations.

Outre les interdictions du port de signes religieux dans le cadre scolaire, deux autres arrêts de la CEDH méritent d'être signalés.

Ces deux arrêts concernent une interdiction du port de signes religieux dans le cadre de l'exercice d'un emploi.

L'arrêt *Eweida et autres c. Royaume-Uni* du 15 janvier 2013. Cet arrêt concerne en réalité quatre affaires différentes dont deux concernent le port de signes religieux.

Dans l'affaire *Eweida*, une employée d'une entreprise privée (British Airways) a introduit un recours parce que son employeur lui avait défendu de porter une croix en pendentif afin de préserver l'image de marque de

te dragen. Het Hof heeft hier besloten dat er sprake was van een schending van artikel 9 van het EVRM omdat de verbodsmaatregel niet in verhouding stond tot het beoogde doel. Het Verenigd Koninkrijk had niet voldoende het noodzakelijk karakter van de verbodsmaatregel verantwoord.

Hetzelfde arrest handelt ook over de zaak-*Chaplin* : over een verpleegster in een openbaar ziekenhuis die geen kruis aan een halssnoer mocht dragen om veiligheidsredenen voor de patiënten. In dit geval heeft het Hof geoordeeld dat er geen schending was van artikel 9 van het Verdrag omdat de motieven afdoende en proportioneel waren.

Arrest *Ebrahimian vs. Frankrijk* van 26 november 2015. Dit arrest is interessant omdat het, in tegenstelling tot het arrest-*Eweida*, duidelijk gaat over het neutraliteitsbeginsel.

Het betreft een maatschappelijk assistente, aangekomen in de psychiatrische afdeling van een openbaar ziekenhuis. Zij mocht geen hoofddoek dragen in naam van het beginsel van de laïciteit en de neutraliteit van de openbare diensten.

Het Hof heeft de redenen voor dit verbod aanvaard en geoordeeld dat er geen schending was van artikel 9 van het Verdrag.

Volgens het Hof was het vooropgestelde doel legitiem aangezien het de bescherming van andermans rechten betrof, met name het respect voor het geloof en de overtuiging van de patiënten en de gelijke behandeling van de gebruikers.

Het Hof stelt ten slotte vast dat de maatregel proportioneel is op grond van verschillende criteria : de kwetsbaarheid van de patiënten in een psychiatrische dienst, het feit dat de werknemster in contact kwam met de patiënten en het feit dat de Staten voor ziekenhuizen over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken.

Tezelfder tijd stelt het Hof vast dat men de verzoekster niet kan verwijten dat zij druk heeft uitgeoefend, of provocerend of proselitisch gedrag heeft vertoond ten opzichte van haar patiënten of collega's (§ 62).

Het Hof laat dan ook de Staten die een « uitwendige neutraliteit » willen opleggen, een ruime vrijheid om dit begrip in te vullen.

l'entreprise. La Cour a conclu à la violation de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme car la mesure d'interdiction était disproportionnée par rapport au but poursuivi. Le Royaume-Uni ne justifiait pas suffisamment le caractère nécessaire de la mesure d'interdiction.

Dans le même arrêt est intégrée l'affaire *Chaplin* : il s'agit d'une infirmière dans un hôpital public qui s'est vu interdire de porter une croix en pendentif pour des motifs de sécurité des patients. En l'espèce, la Cour a conclu à une non-violation de l'article 9 de la Convention car les motifs étaient suffisants et proportionnés.

L'arrêt *Ebrahimian c. France* du 26 novembre 2015. Cet arrêt est intéressant car, contrairement à l'arrêt *Eweida*, il évoque clairement la question de la neutralité.

Il concerne une assistante sociale engagée dans un hôpital public dans le service de psychiatrie. Elle s'est vu interdire le port du voile au nom du principe de laïcité et de neutralité des services publics.

La Cour a admis la justification de l'interdiction et a conclu à la non-violation de l'article 9 de la Convention.

Selon la Cour, le but invoqué était légitime puisqu'il visait la protection des droits d'autrui, à savoir le respect des croyances et convictions des patients et l'égalité de traitement des usagers.

La Cour aboutit enfin au constat que la mesure est proportionnée, sur la base de différents critères : la vulnérabilité des patients dans un service de psychiatrie, le fait que l'employée soit en contact avec les patients et le fait que « Le milieu hospitalier implique une large marge d'appréciation dans le chef des États ».

Dans le même temps, la Cour constate qu'on ne peut reprocher à la requérante aucun acte de pression, de provocation ou de prosélytisme vis-à-vis de ses patients ou collègues (§ 62).

La Cour laisse dès lors une large marge discrétionnaire aux États qui décident d'imposer une « neutralité des apparences ».

De gevolgen van het arrest-*Ebrahimian* zijn nog onzeker. Twee van de zeven rechters waren immers een andere mening toegedaan. Deze twee rechters meenden dat de verantwoording die het Hof had gegeven, veel te ruim was.

Bovendien is het arrest nog niet definitief : het is niet uitgesloten dat het wordt doorverwezen naar de Grote Kamer, die de beslissing kan omkeren of de motivering ervan kan wijzigen.

Tot besluit kunnen we stellen dat het Hof de Staten een ruime beoordelingsbevoegdheid toekent inzake religieuze symbolen.

Aangezien dit een heel delicate aangelegenheid is, blijft het liever terughoudend. In de zaak *Lautsi vs. Italië* van 2011 werd beroep aangetekend tegen de Italiaanse Staat, die de aanwezigheid van een kruisbeeld in de klaslokalen oplegt. Het Hof heeft geoordeeld dat deze verplichting verenigbaar was met het EVRM en met het beginsel van de neutraliteit van de Staat.

Het Hof stelt wel een aantal voorwaarden aan deze beoordelingsmarge. Bovendien bepaalt artikel 53 van het EVRM dat het Verdrag van subsidiaire aard is. Indien het nationaal recht van een lidstaat of het recht van de Europese Unie meer bescherming bieden dan het Verdrag, hebben zij voorrang op dat Verdrag.

c) Het beginsel van non-discriminatie : het recht van de Europese Unie

Is het verbod op het dragen van religieuze kenmerken door ambtenaren verenigbaar met het recht op non-discriminatie ?

De referentietekst is richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep. Ze verbiedt elke vorm van directe of indirecte discriminatie, vooral op grond van godsdienst.

Deze richtlijn werd omgezet in Belgisch recht bij de federale wetten van 10 mei 2007 en in de decreten en ordonnances die door de deelgebieden werden aangenomen.

Over het algemeen wordt aangenomen dat het verbod op het dragen van religieuze kenmerken door ambtenaren een verschil in behandeling inhoudt op grond van godsdienst.

L'impact de l'arrêt *Ebrahimian* est encore incertain. En effet, deux des sept juges ont formulé une opinion dissidente. Ces deux magistrats estimaient que la justification donnée par la Cour était beaucoup trop large.

De plus, l'arrêt n'est pas encore définitif : il n'est pas exclu qu'il fasse l'objet d'une demande de renvoi devant la Grande Chambre qui pourrait alors inverser la décision ou modifier la motivation.

En conclusion, il convient de constater que la Cour laisse aux États une large marge d'appréciation en matière de symboles religieux.

Elle estime que, s'agissant d'une question très délicate, il convient d'adopter une position de retrait. Dans l'affaire *Lautsi c. Italie* de 2011, un recours a été introduit contre l'État italien qui impose la présence de crucifix dans les salles de classe. La Cour a estimé que cette obligation était compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de neutralité de l'État.

Cette marge est toutefois encadrée par les conditions posées par la Cour. De plus, l'article 53 de la CEDH établit le caractère subsidiaire de la Convention. Si la protection accordée par le droit interne d'un État ou par le droit de l'Union européenne est plus étendue que celle découlant de la Convention, c'est ce droit qui prévaut sur la Convention.

c) Le principe de non-discrimination : le droit de l'Union européenne

L'interdiction du port de signes religieux par les agents publics est-elle compatible avec le droit à la non-discrimination ?

L'instrument de référence est la directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Elle interdit la discrimination directe et indirecte, surtout sur la base de la religion.

Cette directive a été transposée en droit belge dans les lois fédérales du 10 mai 2007 et dans les décrets et ordonnances adoptés par les entités fédérées.

Il est généralement admis que l'interdiction du port de signes religieux par des agents publics constitue une distinction de traitement basée sur la religion.

Maar er blijft rechtsonzekerheid bestaan : gaat het om een direct of een indirect onderscheid ?

Deze vraag is belangrijk uit praktisch oogpunt omdat de oorzaken van de verantwoording verschillend zijn.

In de hypothese van een direct onderscheid worden immers maar twee redenen voor verantwoording in aanmerking genomen, namelijk :

— het in aanmerking nemen van het criterium voor het onderscheid vormt een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste vanwege de aard van een specifieke beroepsactiviteit of de context waarin deze wordt uitgevoerd (artikel 4, § 1, van de richtlijn). Artikel 4, § 1, van de richtlijn bepaalt in dat opzicht dat « De lidstaten kunnen bepalen dat een verschil in behandeling dat op een kenmerk in verband met een van de in artikel 1 genoemde gronden berust, geen discriminatie vormt, indien een dergelijk kenmerk, vanwege de aard van de betrokken specifieke beroepsactiviteiten of de context waarin deze worden uitgevoerd, een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste vormt, mits het doel legitiem en het vereiste evenredig aan dat doel is » ;

— wanneer het gaat om een « identiteitsgebonden onderneming » (artikel 4, § 2, van de richtlijn), namelijk de beroepsactiviteiten van kerken en andere publieke of particuliere organisaties, waarvan de grondslag op godsdienst of overtuiging is gebaseerd. Deze veronderstelling is bijgevolg nooit van toepassing op de overheid.

Het begrip indirect onderscheid heeft betrekking op een ogenschijnlijk neutrale bepaling die personen met een bepaalde godsdienst of overtuiging in vergelijking met andere personen bijzonder kan benadelen. Die bepaling vormt geen discriminatie wanneer :

— ze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel ;

— en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

Over de vraag of het verbod op religieuze kenmerken in de arbeidsomgeving een direct of indirect onderscheid is, bestaat geen consensus.

Op dit ogenblik zijn twee prejudiciële vragen ingediend bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, maar daarover is nog geen beslissing genomen.

Mais il demeure une incertitude du droit : s'agit-il d'une distinction directe ou indirecte ?

Cette question est importante d'un point de vue pratique parce que les causes de justification sont différentes.

En effet, dans l'hypothèse d'une distinction directe, seules deux causes de justification sont admises, à savoir :

— la prise en compte du critère de distinction constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante, en raison de la nature de l'activité professionnelle ou des conditions de son exercice (article 4, § 1<sup>er</sup>, de la directive). L'article 4, § 1<sup>er</sup>, de la directive dispose à cet égard que « ... les États membres peuvent prévoir qu'une différence de traitement fondée sur une caractéristique liée à l'un des motifs visés à l'article 1<sup>er</sup> ne constitue pas une discrimination lorsque, en raison de la nature d'une activité professionnelle ou des conditions de son exercice, la caractéristique en cause constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante, pour autant que l'objectif soit légitime et que l'exigence soit proportionnée » ;

— lorsqu'il s'agit d'une « entreprise de tendance » (article 4, § 2, de la directive), c'est-à-dire les activités professionnelles d'églises et d'autres organisations publiques ou privées dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions. Cette hypothèse ne s'applique en conséquence jamais aux autorités publiques.

Quant à la notion de distinction indirecte, elle vise une mesure apparemment neutre mais susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour les personnes d'une certaine religion ou conviction par rapport à d'autres personnes. Elle ne constitue pas une discrimination si :

— elle est objectivement justifiée par un objectif légitime ;

— et que les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires.

La question de savoir si l'interdiction des signes religieux dans le contexte professionnel constitue une distinction directe ou indirecte ne fait pas consensus.

Deux questions préjudicielles sont actuellement pendantes devant la Cour de justice de l'Union européenne mais n'ont pas encore été tranchées.

Op 9 maart 2015 heeft het Belgische Hof van Cassatie de volgende prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (in het kort) : kan worden aangenomen dat het verbod om als moslima een hoofddoek te dragen op de werkvloer geen rechtstreekse discriminatie oplevert wanneer de bij de werkgever bestaande regel aan alle werknemers verbiedt om op de werkvloer uiterlijke tekenen te dragen van politieke, filosofische en religieuze overtuigingen ?

Op 9 april 2015 heeft het Franse Hof van Cassatie de volgende prejudiciële vraag gesteld (in het kort) : kan de wens van de klanten om niet te worden bediend door een moslima met een hoofddoek beschouwd worden als een essentiële en bepalende beroepsvereiste die het verbod op het dragen van een hoofddoek verantwoordt ?

Door deze twee vragen zal het Hof van Justitie van de Europese Unie het verbod op het dragen van religieuze kenmerken moeten aansnijden in het licht van het beginsel van non-discriminatie.

Het standpunt van het Hof zal van wezenlijk belang zijn voor de debatten die in de commissie worden gevoerd.

d) De Belgische rechtspraak met betrekking tot het verbod op het dragen van religieuze kenmerken

Op dit ogenblik bestaat er heel weinig Belgische rechtspraak in deze materie. Bovendien is die tegenstrijdig, zodat de situatie onduidelijk blijft. Naast de rechtspraak zijn er tal van adviezen van de Raad van State over voorstellen van wet, van decreet of ordonnantie die ertoe strekken het dragen van religieuze kenmerken te verbieden voor ambtenaren.

In de Belgische rechtspraak kunnen we twee belangrijke rechtszaken vermelden :

#### 1. De zaak Topal

Die zaak betreft een leerkracht wiskunde in een school in Charleroi, die ontslagen werd omdat ze een hoofddoek droeg. Dat ontslag werd gerechtvaardigd op basis van decreten inzake de neutraliteit van de Franse Gemeenschap.

Mevrouw Topal heeft in eerste instantie een procedure gestart voor de gewone rechtbank waar ze in het gelijk werd gesteld.

De Stad Charleroi heeft daarop verklaard zich te richten naar het decreet van 31 maart 1994 betreffende

Le 9 mars 2015, la Cour de cassation belge a saisi la Cour de justice de l'Union européenne de la question préjudicielle suivante (en substance) : peut-on considérer qu'il n'y a pas de discrimination directe lorsqu'une travailleuse musulmane se voit interdire de porter le foulard en vertu d'une interdiction faite à tous les travailleurs de porter des signes extérieurs d'appartenance politique, philosophique ou religieuse sur le lieu de travail ?

Le 9 avril 2015, la Cour de cassation française a posé, en substance, la question préjudicielle suivante : la volonté des clients de ne pas être servis par une salariée portant le foulard islamique peut-elle être considérée comme une exigence professionnelle essentielle et déterminante justifiant l'interdiction du foulard ?

Ces deux questions vont amener la Cour de justice de l'Union européenne à aborder la question de l'interdiction du port de signes religieux au regard du principe de non-discrimination.

La position de la Cour sera essentielle pour les débats qui occupent la commission.

d) La jurisprudence belge relative à l'interdiction du port de signes religieux

Il existe actuellement très peu de jurisprudence belge en la matière. De plus, elle est contradictoire si bien que la situation demeure floue. À côté de la jurisprudence, il existe de multiples avis du Conseil d'État sur les propositions de loi, de décret ou d'ordonnance tendant à interdire le port de signes religieux par les agents publics.

En jurisprudence belge, deux affaires majeures peuvent être signalées :

#### 1. L'affaire Topal

Cette affaire concerne une enseignante de mathématique dans une école de la ville de Charleroi, licenciée parce qu'elle portait un foulard. Ce licenciement était justifié sur la base des décrets adoptés par la Communauté française en matière de neutralité.

Madame Topal a dans un premier temps lancé une procédure devant les tribunaux judiciaires où elle a obtenu gain de cause.

La Ville de Charleroi a alors déclaré adhérer au décret du 31 mars 1994 définissant la neutralité de

de neutraliteit van het gemeenschapsonderwijs en heeft een huishoudelijk reglement aangenomen waarin de personeelsleden van de gemeentescholen wordt verboden opvallende religieuze, politieke of filosofische symbolen te dragen.

De leerkracht heeft tegen het huishoudelijk reglement beroep aangetekend bij de Raad van State. In arrest nr. 210 000 van 21 december 2010 heeft de Raad van State de vraag tot opschorting van het reglement verworpen.

Een tweede arrest van de Raad van State, arrest nr. 223 042 van 27 maart 2013 in dezelfde zaak verwerpt het verzoek tot nietigverklaring van het reglement.

De belangrijkste argumenten die de Raad van State aanhaalt, betreffen de opvatting van neutraliteit, vastgelegd door het huishoudelijk reglement van de Stad Charleroi.

De Raad van State acht die opvatting van de neutraliteit in overeenstemming met de wetgeving.

Volgens de Raad van State wordt noch in de Grondwet, noch in de decreten met betrekking tot de « neutraliteit van het onderwijs » in de Franse Gemeenschap (1994 en 2003) de kwestie van religieuze tekenen ter sprake gebracht. Er is bijgevolg geen expliciet verbod op zulke tekenen.

De Raad van State heeft echter geoordeeld dat het decreet van 1994 de leerkrachten oplegt een gereserveerde houding aan te nemen ten aanzien van hun leerlingen.

De Raad van State oordeelt dat de inrichtende macht zich bijgevolg heeft kunnen baseren op het decreet om door middel van een huishoudelijk reglement een verbod uit te vaardigen op het dragen van tekens die uiting geven van een overtuiging door de leerkrachten van algemene vakken.

In zijn arresten haalt de Raad van State eveneens de kwestie van de godsdienstvrijheid en van het verbod op discriminatie aan.

De godsdienstvrijheid wordt volgens de Raad niet geschonden. De maatregel zou een legitiem doel nastreven : de bescherming van de vrijheid van mening en de godsdienstvrijheid van de leerlingen en hun ouders. De maatregel zou evenredig zijn ten opzichte van het doel.

We moeten evenwel opmerken dat de motivatie van de Raad van State zeer kort is.

l'enseignement de la Communauté et a adopté un règlement d'ordre intérieur (ROI) prohibant le port de signes ostensibles religieux, politiques ou philosophiques par le personnel des écoles communales.

L'enseignante a introduit un recours contre ce ROI auprès du Conseil d'État. Dans son arrêt n° 210 000 du 21 décembre 2010, ce dernier a rejeté la demande de suspension du règlement.

Un second arrêt du Conseil d'État n° 223 042 du 27 mars 2013 dans la même affaire rejette la demande d'annulation du règlement.

Les arguments principaux avancés par le Conseil d'État concernent la conception de la neutralité, consacrée par le ROI de la Ville de Charleroi.

Le Conseil d'État estime que cette conception de la neutralité est compatible avec la législation.

Selon le Conseil d'État, ni la Constitution, ni les décrets relatifs à la « neutralité de l'enseignement » en Communauté française (1994 et 2003) n'évoquent la question des signes religieux. Il n'existe donc pas d'interdiction explicite de ces derniers.

Toutefois, interprétant le décret de 1994, le Conseil d'État a estimé qu'il exige des enseignants une attitude réservée devant leurs élèves.

Il juge que le pouvoir organisateur a dès lors pu se fonder sur ce décret pour édicter, par voie de règlement d'ordre intérieur, une interdiction du port de signes convictionnels par les enseignants de cours généraux.

Dans ses arrêts, le Conseil d'État évoque également la question de la liberté religieuse et de la non-discrimination.

Il n'y a, selon lui, pas de violation de la liberté religieuse. La mesure aurait un but légitime : la protection de la liberté de pensée et de religion des élèves et de leurs parents. Et elle ne serait pas disproportionnée par rapport à cet objectif.

Il faut toutefois noter que la motivation du Conseil d'État est très brève.

Op het punt van de discriminatie lopen beide arresten uiteen.

Het voorlopig arrest nr. 210 000 van 2010 heeft besloten tot een direct onderscheid dat echter wordt gerechtvaardigd door de uitzondering van de grondslag van de onderneming. Deze conclusie is in de rechtsleer zwaar bekritiseerd omdat die uitzondering niet toegepast kon worden op het officieel onderwijs.

Het definitief arrest nr. 223 042 van 2013 besluit dan weer tot een indirect maar verantwoord onderscheid. De Raad verwijst naar de argumenten die worden ingeroepen om te besluiten dat er geen sprake is van schending van de godsdienstvrijheid. .

De twee arresten van de Raad van State in de zaak Topal hebben een beperkte draagwijdte, aangezien ze beperkt zijn tot de specifieke context van het onderwijs waar een strengere verplichting tot neutraliteit geldt, krachtens artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet, van de specifieke decreten van de Franse Gemeenschap en van de neutraliteitsverklaring van de Vlaamse Gemeenschap.

De uitgangspunten die de Raad van State in die zaak hanteert zijn bijgevolg niet noodzakelijk van toepassing op andere openbare instellingen.

Bovendien stellen we vast dat de Raad van State aarzelt in de toepassing van de anti-discriminatiewetgeving (direct of indirect onderscheid ). In dat verband moet eraan worden herinnerd dat het standpunt van de Raad van State opnieuw ter discussie zou kunnen worden gesteld door het antwoord van het Hof van Justitie van de Europese Unie op de prejudiciële vraag over het direct of indirect onderscheid. Het standpunt van het Hof van Justitie zal doorslaggevend zijn aangezien het bevoegd is om het recht van de Europese Unie te interpreteren.

## 2. De zaak Actiris

De recentere zaak Actiris gaat over een werknemer van Actiris, de Brusselse gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling.

In die zaak heeft de arbeidsrechtbank van Brussel een uitspraak zoals in kortgeding gedaan op 16 november 2015.

In 2013 ging Actiris over tot een wijziging van het werkreglement, waarbij een algemeen verbod op het dragen van religieuze, politieke of filosofische tekens voor alle erkenners van Actiris werd opgenomen.

Concernant l'élément de discrimination, les deux arrêts divergent.

L'arrêt provisoire n° 210 000 de 2010 a conclu à une distinction directe mais justifiée par l'exception d'entreprise de tendance. Cette conclusion a fait l'objet de nombreuses critiques dans la doctrine au motif que cette exception ne pouvait pas s'appliquer à l'enseignement officiel.

L'arrêt définitif n° 223 042 de 2013 a, quant à lui, conclu à une distinction indirecte mais justifiée. Il renvoie aux arguments invoqués pour conclure à l'absence de violation de la liberté religieuse.

Les deux arrêts du Conseil d'État dans l'affaire Topal ont une portée limitée puisqu'ils sont limités au contexte spécifique de l'enseignement où prévaut une obligation de neutralité renforcée, en vertu de l'article 24, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la Constitution, des décrets spécifiques en Communauté française et de la déclaration de neutralité en Communauté flamande.

Les principes dégagés par le Conseil d'État dans cette affaire ne sont en conséquence pas forcément transposables aux autres agents publics.

De plus, on constate une hésitation du Conseil d'État dans l'application du droit antidiscriminatoire (distinction directe ou indirecte). Il faut rappeler à cet égard que la position adoptée par le Conseil d'État pourrait être remise en cause par la réponse de la Cour de justice de l'Union européenne à la question préjudicielle relative à la distinction directe ou indirecte. La position de la Cour de justice prévaudra puisqu'elle a autorité pour interpréter le droit de l'Union Européenne.

## 2. L'affaire Actiris

L'affaire Actiris, plus récente, concerne une employée de l'Office régional bruxellois de l'emploi.

Elle a donné lieu à un jugement du tribunal du travail de Bruxelles (comme en référé), le 16 novembre 2015.

En 2013, Actiris procède à la modification de son règlement de travail, en intégrant une interdiction générale du port de signes religieux, politiques ou philosophiques pour tous ses agents.



Dat heeft geleid tot het ontslag van mevrouw Karima R., contractueel werknemster sinds 1990, die sinds haar aanwerving een hoofddoek droeg.

De conclusies van de arbeidsrechtbank zijn de volgende :

— de indirecte discriminatie is aangetoond ;

— de rechtbank beveelt de opheffing van de betwiste bepaling van het arbeidsreglement.

De redenering van de arbeidsrechtbank is de volgende : met betrekking tot de opvatting van de neutraliteit stelt de rechtbank vast dat Actiris het arbeidsreglement baseert op een exclusieve opvatting van de neutraliteit, gericht op de neutraliteit van de uiterlijke tekenen.

De rechtbank stelt eveneens vast dat Actiris dat principe op een zeer uitgebreide manier toepast : het arbeidsreglement beoogt alle werknemers, al dan niet in contact met het publiek.

Volgens de rechtbank berust de opvatting van Actiris niet op het principe van de grondwettelijke neutraliteit aangezien dat principe volgens de klassieke interpretatie ervan, enkel de neutraliteit van daden inhoudt (§ 58).

De opvatting van de neutraliteit van Actiris kan evenmin door de Brusselse gewestelijke wetgeving worden ondersteund. Verschillende ordonnantievoorstellen in die zin werden ingediend, maar hebben niet tot een ordonnantie geleid.

Bij het onderzoek van de niet-discriminatie oordeelt de rechtbank dat het arbeidsreglement van Actiris nadelig is voor godsdienstige personen die menen dat hun godsdienst hen het dragen van een bijzonder teken oplegt. Er is dus wel degelijk een onderscheid gebaseerd op de religieuze overtuiging, maar niet op geslacht zoals de verzoekster inriep.

Op de vraag of er een direct of indirect onderscheid is, stelt de rechtbank vast dat er een prejudiciële vraag hangende is voor het Hof van Justitie van de Europese Unie maar dat het niet nodig is die vraag te beantwoorden aangezien er in ieder geval indirecte discriminatie is. Het is dus niet nodig te wachten op het standpunt van het Hof van Justitie.

Om de indirecte discriminatie vast te stellen, baseert de rechtbank zich op de volgende redenering.

Ceci aboutit au licenciement de Mme Karima R., employée sous contrat depuis 1990, et qui portait le voile depuis son embauche.

Les conclusions du tribunal du travail sont les suivantes :

— la discrimination indirecte est démontrée ;

— le tribunal ordonne la suppression de la disposition contestée du règlement de travail.

Le raisonnement du tribunal du travail est le suivant. Concernant la conception de la neutralité, le tribunal constate qu'Actiris fonde son règlement de travail sur une conception exclusive de la neutralité, centrée sur la neutralité des apparences.

Le tribunal constate également qu'Actiris en fait une application très extensive : le règlement de travail vise tous les agents, en contact ou non avec le public.

Selon le tribunal, la conception d'Actiris ne repose pas sur le principe constitutionnel de neutralité puisque selon son interprétation classique, ce principe concerne la neutralité des actes uniquement (§ 58).

La conception de la neutralité d'Actiris ne trouve pas non plus appui dans la législation régionale bruxelloise. Plusieurs propositions d'ordonnance ont été déposées en ce sens mais n'ont pas abouti.

Examinant le principe de non-discrimination, le tribunal considère que le règlement de travail d'Actiris entraîne un traitement défavorable pour les personnes adhérant à une religion imposant, selon elles, le port d'un signe particulier. Il y a donc bien une distinction fondée sur la conviction religieuse, mais non sur le sexe comme invoqué par la requérante.

Sur la question de savoir s'il y a distinction directe ou indirecte, le tribunal constate qu'une question préjudicielle est pendante devant la Cour de justice de l'Union européenne mais qu'il n'est pas nécessaire de trancher car il y a en tout état de cause une discrimination indirecte. Il n'est donc pas nécessaire d'attendre la position de la Cour de justice.

Pour établir cette discrimination indirecte, le tribunal se fonde sur le raisonnement suivant.

De legitieme doelstelling die door Actiris wordt ingeroepen, bestaat erin de neutraliteit van de openbare dienst te waarborgen, zowel in het handelen als in het voorkomen van Actiris.

De rechtbank heeft echter twijfels over de legitimiteit van de doelstelling. Ze stelt vast dat de gewestelijke wetgever het niet passend heeft geacht om een exclusieve neutraliteit met algemene draagwijdte op te leggen in het gewestelijke openbaar ambt.

Het is bijgevolg niet zeker dat een arbeidsreglement volstaat om een fundamentele vrijheid in te perken.

Wat de evenredigheid van de maatregel betreft, stelt de rechtbank vast dat Actiris de noodzaak tot een algemeen verbod op het dragen van tekenen van een overtuiging voor alle werknemers zonder uitzondering niet rechtvaardigt.

De rechtbank benadrukt vooral het algemeen karakter van de door Actiris opgelegde maatregel.

Daartoe steunt de rechtbank op het advies van de Raad van State op de ordonnantievoorstellen die werden ingediend tijdens de legislatuur 2009-2014 met het oog op een verbod op het dragen van tekenen van een overtuiging bij de verschillende openbare administraties van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In dat advies heeft de Raad van State kritiek op het disproportioneel karakter van een algemeen verbod op het dragen van religieuze tekenen dat alle ambtenaren beoogt.

De Raad van State oordeelt dat de rechtvaardiging die de indieners van de verschillende voorstellen inroepen, namelijk het principe van de neutraliteit van de openbare dienst, aanvaardbaar is als het personeelsleden betreft die door het dragen van tekenen van overtuiging, twijfel over hun onpartijdigheid kunnen doen ontstaan.

Volgens de Raad van State is dat evenwel niet het geval voor alle personeelsleden. De ambtenaren die bijvoorbeeld enkel technische of uitvoerende taken uitvoeren, vallen niet onder die categorie (advies van de Raad van State, Parl. Doc. Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2009/2010 nr. A-50/2, gegeven in algemene vergadering, § 1.6).

De abstracte principiële rechtvaardiging geldt dus niet automatisch voor al het overheidspersoneel.

L'objectif légitime invoqué par Actiris est d'assurer la neutralité du service public, tant dans son action que dans son apparence.

Or, le tribunal a des doutes sur la légitimité de l'objectif. Il constate que le législateur régional n'a pas estimé adéquat d'imposer une neutralité exclusive de portée générale dans la fonction publique régionale.

Dès lors, il n'est pas sûr qu'un règlement de travail soit suffisant pour restreindre une liberté fondamentale.

Quant à la proportionnalité de la mesure, le tribunal constate qu'Actiris ne justifie pas la nécessité d'une interdiction générale des signes convictionnels, pour tous les agents sans exception.

Le tribunal insiste particulièrement sur le caractère général de la mesure imposée par Actiris.

Pour ce faire, il s'appuie sur les avis rendus par le Conseil d'État sur des propositions d'ordonnance déposées au cours de la législature 2009-2014 et visant à interdire le port de signes convictionnels au sein de diverses administrations publiques relevant de la Région de Bruxelles-Capitale. Dans ces avis, le Conseil d'État critique le caractère disproportionné d'une interdiction générale, visant tous les agents d'État, de porter des signes religieux.

Le Conseil d'État estime que la justification invoquée par les auteurs des différentes propositions, à savoir le principe de neutralité du service public, est admissible lorsqu'il s'agit des membres du personnel qui, en portant des signes convictionnels, peuvent créer un doute sur leur impartialité.

Cependant, selon le Conseil d'État, ce n'est pas le cas de tous les membres du personnel. Par exemple, les agents qui n'exercent que des fonctions techniques ou d'exécution ne rentrent pas dans cette catégorie (avis du Conseil d'État, Doc. Parl., Parl. Rég. Brux. Cap., 2009/2010, n° A-50/2, rendu en assemblée générale, § 1<sup>er</sup>.6).

La justification de principe abstraite ne peut donc pas valoir d'office pour tous les agents de l'État.

Bovendien stelt de arbeidsrechtbank vast dat :

— Actiris niet aantoont dat het uiterst moeilijk zou zijn om een onderscheid in te voeren tussen de personeelsleden (bijvoorbeeld, op basis van het criterium of ze al dan niet gezag over de bevolking uitoefenen) ;

— het argument van interne mobiliteit niet geldt aangezien mevrouw R. Karima sinds haar aanwerving dezelfde functie uitoefent ;

— Actiris geen enkel precies feit of voorval aanhaalt, zoals bekeringsgedrag, druk op moslimwerkneemsters die geen hoofddoek dragen, spanningen in de onderneming, of klachten van gebruikers of van andere werknemers, die erop zouden wijzen dat het dragen van een teken van overtuiging een probleem zou vormen. Actiris toont niet aan dat het neutraliteitsbeginsel minder goed werd toegepast voor de reglementswijziging werd doorgevoerd.

De rechtbank besluit bijgevolg dat de maatregel niet evenredig is met de vooropgestelde doelstellingen. Er is indirecte discriminatie.

Bij wijze van besluit stelt mevrouw Ringelheim vast dat de kwestie van het dragen van religieuze tekenen veel debat, maar ook veel onzekerheden veroorzaakt.

Het is een domein dat volop in ontwikkeling is en het standpunt van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de twee prejudiciële vragen zal doorslaggevend zijn.

#### e) Slotbemerkingen

Twee opmerkingen kunnen worden gemaakt :

1. ten eerste, volgens de spreekster kan een vergelijkende rechtsanalyse met de andere Europese lidstaten bijzonder interessant zijn. België heeft de neiging zich uitsluitend naar Frankrijk te richten, waar een zeer strikte wetgeving op het vlak van neutraliteit bestaat. Het dragen van tekenen van overtuiging is er formeel en algemeen verboden voor alle ambtenaren.

Frankrijk is evenwel een alleenstaand geval in Europa. In het Verenigd Koninkrijk is er een omgekeerde tendens. Men aanvaardt er een grote vrijheid in het dragen van religieuze tekenen bij het openbaar ambt. Andere landen, zoals Nederland, hebben voor een tussenoplossing gekozen : er is een verbod voor sommige ambtenaren, afhankelijk van de functie die ze uitoefenen, maar niet voor andere.

En outre, le tribunal du travail constate que :

— Actiris ne démontre pas qu'il serait extrêmement difficile d'opérer une distinction entre les membres du personnel (par exemple, selon qu'ils ont ou non une autorité sur le public) ;

— l'argument de la mobilité interne ne vaut pas puisque Mme Karima R. occupe la même fonction depuis son engagement ;

— Actiris ne présente aucun fait précis, aucun incident, tels que attitude prosélyte, pressions sur des travailleuses musulmanes ne portant pas le voile, tensions au sein de l'entreprise, ou plainte d'usager ou d'un autre agent, indiquant que le port d'un signe convictionnel aurait posé problème. Actiris ne démontre pas que le principe de neutralité était moins bien appliqué avant la modification du règlement.

Le tribunal conclut dès lors que la mesure n'est pas proportionnée aux objectifs avancés. Il y a discrimination indirecte.

En guise de conclusion, Mme Ringelheim constate que la question du port de signes religieux engendre beaucoup de débats mais aussi de nombreuses incertitudes.

C'est un domaine en pleine évolution et la position de la Cour de justice de l'Union européenne sur les deux questions préjudicielles sera déterminante.

#### e) Remarques finales

Deux remarques s'imposent :

1. selon l'intervenante, une analyse de droit comparé avec les autres États européens peut être particulièrement intéressante. La Belgique a tendance à se tourner exclusivement vers la France qui a adopté une législation très stricte en matière de neutralité. Le port de signes convictionnels y est formellement et généralement interdit pour tous les agents de la fonction publique.

La France est toutefois un cas isolé en Europe. Au Royaume-Uni, la tendance est inversée puisqu'on y autorise une grande liberté dans le port de signes religieux au sein de la fonction publique. D'autres pays, comme les Pays-Bas, ont opté pour une solution intermédiaire : on impose une interdiction pour certains agents de l'État, en fonction de l'autorité exercée, mais pas pour d'autres.

Het Duitse Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest van 27 januari 2015 besloten dat een algemeen verbod op het dragen van tekenen van overtuiging door leerkrachten niet voldoende verantwoord was op basis van de grondwettelijke principes ;

2. de tweede opmerking betreft de praktische gevolgen van een algemeen verbod op het dragen van religieuze tekens in het openbaar ambt. We zien in de praktijk bij de privésector de tendens om dat verbod over te nemen. Steeds meer privéondernemingen leggen een dergelijk verbod op. Unia, (het Gelijkekansencentrum) heeft daarover reeds verschillende klachten ontvangen.

Een algemene verbodsmaatregel zou tot gevolg kunnen hebben dat moslimvrouwen, die een hoofddoek dragen, volledig uitgesloten worden van de arbeidsmarkt, terwijl dat al een kwetsbare bevolkingsgroep is.

## 2. *Gedachtenwisseling*

De heer Mahoux wil terugkomen op de tweede slotbemerking van mevrouw Ringelheim. De Grote kamer van het EHRM heeft in juli 2014 een arrest geveld over het dragen van een boerka en de motivering ervan is bijzonder interessant.

In die motivering ziet hij evenwel geen enkel spoor van het antwoord op de vraag welke tekenen al dan niet van religieuze aard zijn. Wie bepaalt dan of het over een, eventueel verplicht, teken gaat dat te maken heeft met de geloofsovertuiging ? Hoe kan men weten of het een aantasting is van de vrijheid van godsdienst indien dit teken niet kan worden gedragen ?

In geen enkel arrest is deze vraag aan bod gekomen en dat verbaast hem.

Wat wordt, in ruimere zin, verstaan onder « overtuiging » ? Dat kan verder gaan dan het geloofsaspect. Het debat dreigt zich toe te spitsen op het dragen van een hoofddoek, terwijl er vele andere hypothesen zijn. Neutraliteit enkel beperken tot een hoofddoekenkwestie lijkt stigmatiserend.

Als het dragen van religieuze tekens verboden wordt, is het feit dat men zich beroept op godsdienstvrijheid dan een uiting van een persoonlijke mening ? Of wordt veeleer door het religieuze gezag bindend vastgelegd wat een belemmering van de godsdienstuitoefening uitmaakt ?

Mevrouw Ringelheim antwoordt dat er veel literatuur over dit onderwerp bestaat. De vraag is als volgt : kan een

La Cour constitutionnelle allemande, dans un arrêt rendu le 27 janvier 2015, a conclu qu'une interdiction générale du port de signes convictionnels par des enseignants n'était pas suffisamment justifiée au regard des principes constitutionnels ;

2. la deuxième remarque concerne les conséquences pratiques d'une interdiction générale du port de signes religieux dans la fonction publique. On constate, dans la pratique, que cette interdiction a tendance à déborder sur le secteur privé. De plus en plus d'entreprises privées imposent une telle interdiction. Le Centre pour l'égalité des chances a déjà reçu plusieurs plaintes à ce sujet.

Une mesure générale d'interdiction pourrait avoir pour conséquence que les femmes musulmanes, portant le foulard, se voient totalement exclues du marché de l'emploi alors qu'il s'agit déjà d'une population précairie et vulnérable.

## 2. *Échange de vues*

M. Mahoux souhaite revenir sur la seconde remarque finale de Mme Ringelheim. La Grande Chambre de la CEDH a rendu, en juillet 2014, un arrêt sur le port de la burqa et sa motivation est particulièrement intéressante.

Cependant, dans cette motivation, il ne voit aucune trace de la question de savoir quand un signe est de nature religieuse ou pas. Qui détermine dès lors qu'il s'agit d'un signe convictionnel, le cas échéant obligatoire ? Comment peut-on savoir s'il y a bien atteinte à la liberté religieuse dans l'hypothèse où ce signe ne pourrait pas être porté ?

Aucun arrêt ou jugement n'a abordé cette question, ce qui le surprend.

Qu'entend-on, plus largement, par la notion de « convictionnel » ? Cela peut aller plus loin que le simple aspect religieux. Le débat a tendance à se cantonner au port du voile alors qu'il y a de multiples autres hypothèses. Le fait de limiter la question de la neutralité au voile lui semble stigmatisant.

En cas d'interdiction du port de signes convictionnels, le fait d'invoquer sa liberté religieuse relève-t-il de l'opinion personnelle ? Ou faut-il le justifier par une forme de magistère qui détermine obligatoirement ce qui constitue une entrave à la religion ?

Mme Ringelheim répond qu'il y a effectivement beaucoup de littérature sur le sujet. La question se pose

rechter een persoon die zich op zijn godsdienstvrijheid beroept, vragen te bewijzen dat zijn geloof wel degelijk bepaalde praktijken oplegt? Tijdens de debatten konden we niet anders dan vaststellen dat elke religie op verschillende wijzen wordt geïnterpreteerd. We zijn ook tot het besluit gekomen dat het een seculiere rechter niet toekomt om een uitspraak te doen over dergelijke twistpunten.

De zaak *Leyla Sahin t. Turkije*, die in 2005 voor het EHRM werd gebracht, gaat over het dragen van een hoofddoek in de Turkse universiteiten. Turkije voerde aan dat sommige islamautoriteiten het dragen van een hoofddoek niet als verplicht beschouwen om de stelling te ondersteunen dat het hoofddoekenverbod geen schending van de godsdienstvrijheid inhoudt.

Het EHRM heeft vastgesteld dat veel moslimvrouwen het dragen van een hoofddoek als een belangrijk element beschouwen in hun geloofsoefening en dat het het Hof niet toekwam daar uitspraken over te doen. Van zodra de geloofsovertuiging waarop iemand zich beroept als oprecht, geloofwaardig en coherent voorkomt, kan die persoon zich beroepen op de bescherming van de godsdienstvrijheid.

Het EHRM stelde dat: « Volgens de verzoekster, zij door het dragen van een hoofddoek een religieus voorschrift naleeft en aldus haar wil te kennen geeft om de verplichtingen van de islam nauwgezet op te volgen. Het is een bewuste daad die geïnspireerd is door een religie of geloofsovertuiging en zonder uitspraak te doen over de vraag of die daad, in elk geval, de vervulling is van een religieuze plicht, vertrekt het Hof van het beginsel dat de betwiste reglementering, die het dragen van een hoofddoek onderwerpt aan beperkingen in de ruimte en wat de vorm betreft in de universiteiten, een inmening betekent in het recht van de verzoekster om haar geloofsovertuiging te uiten. »

Sedertdien blijft het Hof bij dit standpunt: de controle van het religieuze karakter van een praktijk is beperkt en het Hof moet enkel maar onderzoeken of de stelling van de verzoeker oprecht en geloofwaardig is.

De heer Mahoux stelt vast dat het argument dat door de verzoekster wordt aangevoerd wel degelijk de inmening in haar vrijheid van godsdienst is.

De motivering van het EHRM die gebaseerd is op de oprechtheid van de verzoekster komt hem vreemd voor.

Het gaat om twee beginselen: de neutraliteit en de godsdienstvrijheid.

comme suit: un juge peut-il demander à une personne, qui invoque sa liberté religieuse, de prouver que sa religion impose bien certaines pratiques? Au cours des débats, force a été de constater que toute religion fait l'objet de différentes interprétations. On a également conclu qu'il n'appartient pas au juge laïque de trancher de telles controverses.

L'affaire *Leyla Şahin c. Turquie*, portée en 2005 devant la Cour européenne des droits de l'homme, concernait le port du voile dans les universités en Turquie. La Turquie arguait du fait que certaines autorités musulmanes ne considèrent pas le port du voile comme obligatoire pour soutenir que son interdiction sur les campus ne violerait pas la liberté religieuse.

La CEDH a constaté que nombre de femmes musulmanes considèrent le port du voile comme un élément important de leur pratique religieuse et qu'il n'appartenait pas à la Cour de trancher cette controverse. Dès lors que la croyance invoquée apparaissait sincère, crédible et cohérente, la personne pouvait se prévaloir de la protection de la liberté religieuse.

La CEDH statue: « Selon la requérante, en revêtant un foulard, elle obéit à un précepte religieux et, par ce biais, manifeste sa volonté de se conformer strictement aux obligations de la religion musulmane. Dès lors, on peut considérer qu'il s'agit d'un acte motivé ou inspiré par une religion ou une conviction et, sans se prononcer sur la question de savoir si cet acte, dans tous les cas, constitue l'accomplissement d'un devoir religieux, la Cour partira du principe que la réglementation litigieuse, qui soumet le port du foulard islamique à des restrictions de lieu et de forme dans les universités, a constitué une ingérence dans l'exercice par la requérante du droit de manifester sa religion. »

Depuis lors, la Cour maintient cette position: elle estime que son contrôle du caractère religieux d'une pratique est forcément limité et qu'elle doit se contenter d'examiner le caractère sincère et crédible de la position du requérant.

M. Mahoux constate que l'argument invoqué par la requérante est bien celui de l'ingérence dans sa liberté de religion.

La motivation de la CEDH qui se fonde sur la simple sincérité de la requérante lui semble singulière.

Deux principes sont en jeu, celui de la neutralité et celui de la liberté religieuse.

Hoe kan worden aangetoond dat de godsdienstvrijheid belemmerd wordt door een verbod als de hoven en rechtbanken de grondbeginselen voor de geloofsuitoefening niet vastleggen ?

Mevrouw Ringelheim geeft aan dat er ook een andere stroming te horen is in de debatten : als we ervan uitgaan dat er in alle religies twistpunten zijn en dat het voor een persoon onmogelijk is om te bewijzen dat alle religieuze autoriteiten een bepaalde praktijk opleggen, volstaat het om aan te tonen dat een betekenisvol aantal gelovigen zich bij die praktijk aansluit om te besluiten dat er wel degelijk een « geloofsovertuiging » op het spel staat.

Het is natuurlijk een complexe aangelegenheid.

De heer Mahoux stelt vast dat de rechtspraak vaak verwijst naar bestaande normen. In de zaak van Actiris, bijvoorbeeld, verwijst de arbeidsrechtbank naar Brusselse ordonnanties inzake non-discriminatie. Ze verwijst niet naar hogere normen zoals de antidiscriminatiewet van 10 mei 2007.

Op welk niveau moet er een norm worden vastgelegd die voor iedereen het beginsel van de neutraliteit duidelijk maakt ? In een federale wet ? In de Grondwet ?

Mevrouw Ringelheim herinnert eraan dat het beginsel van de neutraliteit al impliciet door de Grondwet wordt gewaarborgd. Maar het wordt op uiteenlopende manieren geïnterpreteerd.

Als het doel is om de draagwijdte van dit beginsel te verduidelijken wat betreft het dragen van religieuze tekens door overheidsambtenaren kan dit gebeuren door middel van een wet, een decreet of een ordonnantie. Voorstellen van wet, van decreet en van ordonnantie om het dragen van religieuze tekens te verbieden zijn al voorgelegd en de Raad van State heeft daarover verschillende adviezen uitgebracht, waarin hij kritiek uitlet op die teksten.

## **B. Hoorzitting met prof. dr. Paul De Hert, hoogleraar aan de Faculteit Recht en Criminologie van de Vrije Universiteit Brussel (VUB)**

### *1. Uiteenzetting*

Professor De Hert wenst de ruimte te verkennen die het recht in deze aangelegenheid aan de politieke deliberatie laat. Het Europees Hof voor de rechten van de mens laat de Lidstaten namelijk de ruimte om een eigen koers uit te stippelen. De politiek draagt bijgevolg een grote

Comment peut-on démontrer que la liberté de religion est bien entravée par une interdiction si les cours et tribunaux ne déterminent pas les critères fondamentaux de l'exercice d'une religion ?

Mme Ringelheim fait état d'un autre courant dans les débats : partant du principe que toutes les religions font l'objet de controverses et qu'il est impossible pour une personne de démontrer que toutes les autorités religieuses imposent une certaine pratique, il suffit de prouver qu'un nombre significatif de croyants adhère à cette pratique pour qu'on puisse considérer qu'une « conviction religieuse » est bien en jeu.

La question est évidemment complexe.

M. Mahoux constate que la jurisprudence fait souvent état de normes existantes. Dans l'affaire Actiris, par exemple, le tribunal du travail renvoie aux ordonnances bruxelloises en matière de non-discrimination. Il ne se réfère pas à des normes supérieures, comme la loi anti-discrimination du 10 mai 2007.

À quel niveau faudrait-il prévoir une norme qui clarifie pour tous le principe de neutralité ? Dans une loi fédérale ? Dans la Constitution ?

Mme Ringelheim rappelle que le principe de neutralité est déjà garanti de façon implicite par la Constitution. Mais il fait l'objet d'interprétations divergentes.

Si l'objectif est de clarifier la portée de ce principe pour ce qui est du port de signes religieux dans la fonction publique, ce pourrait être l'objet d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. Mais des propositions de loi, de décret ou d'ordonnance visant à interdire le port de signes religieux ont déjà été soumises et le Conseil d'État a remis plusieurs avis sur ces propositions, dans lequel il formulait des critiques sur ces textes.

## **B. Audition de M. Paul De Hert, professeur à la Faculté de droit et de criminologie de la Vrije Universiteit Brussel (VUB)**

### *1. Exposé*

Le professeur De Hert entend clarifier la marge d'action dont la politique dispose en vertu des règles de droit existantes. La Cour européenne des droits de l'homme laisse en effet une certaine latitude aux États membres pour tracer leur propre voie en la matière. La

verantwoordelijkheid om die ruimte in te vullen. Zij beschikt daarbij over een zekere appreciatiemarge, mede doordat de Europese toetsingscriteria zijn verzwakt. Bij het bekijken van wat er politiek mogelijk is kan men een onderscheid maken tussen landen met een sterke laïciteitstraditie, zoals Turkije en Frankrijk, en landen met een lange traditie van multiculturalisme, zoals België. Het avontuur dat België in deze kwestie tegemoet gaat, is volgens professor De Hert boeiender dan het Franse, het Turkse of zelfs het Britse. Voor Veit Bader moet een Staat niet kiezen tussen ideeën over de plaats van religie maar wel voor democratische waarden én zorg voor non-discriminatie zowel ten aanzien van de (nieuwe) religies en ten aanzien van « *minorities within the minorities* » (Veit Bader, *Secularism and Democracy*, Amsterdam University Press 2007, 48). Concreet betekent dit voor België dat rekening moet worden gehouden met de dominante positie van het catholicisme en dat wat als « seculier » of « neutraal » doorgaat, doorgaans moet worden beschouwd als een masker voor deze dominante etnisch-religieuze cultuur (Bader, 293). Omdat historische contexten verklaren dat Staten eenvoudigweg niet neutraal kunnen zijn, moeten ze focussen op de toepassing van democratische waarden bij religievraagstukken en mikken op « relationele neutraliteit (« *relational neutrality* »), zijnde het corrigeren van onfaire voordelen opgebouwd in het verleden (Bader 48-9). Vandaar het belang van dit debat in de Senaat.

#### a) Voorafgaande opmerkingen

Spreker wil vooraf vier opmerkingen formuleren.

1. De ruimere context, met name het debat over de plaats van religie in onze samenleving, is controversieel en complex. Deze context geeft aanleiding tot meerdere debatten, waarbij eenieder gemakkelijk verloren loopt en waarbij ook gevoelens en angsten, onder meer islamofobie of angst voor de oprukkende islam, spelen. Het is daarom raadzaam om discussies concreet en gefocust te houden. Dat is ook juridisch belangrijk omdat de toetsing van religiebeperkingen in Straatsburg (door het Europees Hof van de rechten van de mens) steeds individueel en concreet is. Zo moet, ten eerste, de discussie over de sluier en de boerka volledig van elkaar worden gescheiden. Het is perfect mogelijk om over beide vormen van religieuze uitingen verschillend te denken. Het ene aanvaarden wil niet zeggen dat het andere ook aanvaardbaar is. Voor

politique a donc la grande responsabilité d'occuper cet espace. Elle dispose ainsi d'une certaine marge d'appréciation, qui s'explique notamment par l'affaiblissement des critères d'évaluation européens. Si l'on examine le champ des possibilités laissées à la politique, on peut faire une distinction entre les pays à forte tradition laïque, comme la Turquie et la France, et les pays qui ont une longue tradition de multiculturalisme comme la Belgique. L'aventure à laquelle la Belgique se prépare est, selon le professeur De Hert, plus passionnante que l'évolution qui s'annonce en France, en Turquie ou même en Grande-Bretagne. Selon Veit Bader, un État n'a pas à choisir entre différentes options sur la place de la religion ; il doit en revanche privilégier les valeurs démocratiques ainsi que le principe de non-discrimination à l'égard des (nouvelles) religions et à l'égard des « *minorités au sein des minorités* » (Veit Bader, *Secularism and Democracy*, Amsterdam University Press 2007, 48). Pour la Belgique, cela signifie concrètement qu'il faut tenir compte de la position dominante du catholicisme et du fait que ce qui passe pour quelque chose de « séculier » ou de « neutre » doit généralement être considéré comme un masque pour cette culture ethno-religieuse dominante (Bader, 293). Comme les différents contextes historiques empêchent les États d'être neutres, ces derniers doivent s'efforcer d'appliquer des valeurs démocratiques aux questions de religion et de viser la « neutralité relationnelle » (« *relational neutrality* »), c'est-à-dire la capacité de compenser des avantages déloyaux accumulés par le passé (Bader 48-9). D'où l'importance de ce débat au Sénat.

#### a) Remarques préliminaires

L'intervenant souhaite formuler quatre remarques préliminaires.

1. Le contexte global dans lequel s'inscrit la discussion et qui porte sur la place de la religion dans notre société est controversé et complexe. Il suscite plusieurs débats, où tout le monde finit par se perdre et où les émotions se mêlent à un sentiment de peur, comme l'islamophobie ou la crainte face à la montée en puissance de l'islam. Il faut donc faire en sorte que les discussions demeurent concrètes et ciblées. Cela a également son importance sur le plan juridique dans la mesure où l'examen des restrictions religieuses (par la Cour européenne des droits de l'homme) à Strasbourg s'effectue toujours de manière individuelle et concrète. Il faut donc commencer par dissocier entièrement la discussion sur le voile et celle qui porte sur la burqa. Il est parfaitement possible que la réflexion sur chacun de

zo'n zienswijze bestaat ook geen grond in de Europese rechtspraak.

2. Er moet in de religiediscussie, ten tweede, ook een onderscheid worden gemaakt tussen de plichten van de ambtenaren en de burgers. Het laïciteitsbegrip houdt in dat de Raad van State zich enkel kan uitspreken over ambtenaren (beperkingen verdedigen op basis van het laïciteitsbegrip, bijvoorbeeld ten aanzien van studenten, gaat te ver). En dan rijst de vraag wat dit juist inhoudt in het licht van de religievrijheid.

3. Er kan, ten derde, een onderscheid moeten worden gemaakt tussen ostentatieve (sterke) en niet-ostentatieve (zwakke) tekens. Dat onderscheid bestaat, doch is in de discussies ondergesneeuwd en zou terug op het voorplan moeten worden gehaald omdat het volgens professor De Hert een belangrijk werkdomein is. De nuance tussen sterke en zwakke tekens werd in eerste instantie door het Europees Hof voor de rechten van de mens gemaakt, maar is ook terug te vinden in de studie van de Franse Conseil d'État naar aanleiding van het verslag van de commissie Stasi.

Professor De Hert meent dat het bespreekbaar maken en pacifiëren van religieuze tekens een meerwaarde inhoudt. Een discussie over de grootte van religieuze tekens kan een basis vormen voor een vruchtbare dialoog. Spreker vreest echter dat dat onderscheid, dat zeer waardevol is, aan betekenis verliest. Een vorige Vlaamse minister van onderwijs heeft, in overleg met de moslimgemeenschap, een studie gemaakt over het soort hoofddoeken dat op school zou kunnen worden gedragen. In overleg met die gemeenschap werden de hoofddoeken naar hun grootte beoordeeld. De intentie was om van de hoofddoek een niet-ostentatief of zwak teken te maken. Dat lijkt volgens professor De Hert een verstandige politieke (uit)weg.

4. Er moet, ten slotte, ook een onderscheid worden gemaakt tussen levensbeschouwelijke instellingen en overheidsinstellingen. Dit onderscheid is genoegzaam gekend en behoeft in beginsel geen verdere toelichting. Toch is het belangrijk te benadrukken dat faith based organisations (FBO's) ook mensenrechten moeten respecteren (waaronder het non-discriminatiebeginsel) en dat de bewijslast bij gewenste beperkingen van personen (klanten, personeel, etc.) bij deze organisatie ligt (Bader, 143). De erkenning van FBO's mag geen eenvoudige oplossing vormen waarbij *hands off* het uitgangspunt

ces types de signes religieux n'aille pas forcément dans le même sens. Le fait que l'on accepte l'un ne signifie pas que l'autre soit acceptable aussi. Rien dans la jurisprudence européenne ne permet d'ailleurs d'étayer un tel point de vue.

2. Deuxièmement, il faut aussi, dans le débat sur la religion, faire une distinction entre les devoirs des fonctionnaires et ceux des citoyens. La notion de laïcité implique que le Conseil d'État peut seulement se prononcer sur les fonctionnaires (ce serait aller trop loin que de défendre des restrictions sur la base de la notion de laïcité, par exemple concernant des étudiants). Et il faudrait alors répondre à la question de savoir ce que cela implique au juste à la lumière de la liberté de religion.

3. Troisièmement, il faut faire une distinction entre les signes ostentatoires (forts) et les signes non ostentatoires (faibles). Cette distinction existe, mais elle a été occultée lors des discussions et mériterait d'être remise à l'avant-plan parce qu'elle couvre, selon le professeur De Hert, un vaste champ de friche. La nuance entre les signes forts et les signes faibles a été introduite pour la première fois par la Cour européenne des droits de l'homme, mais elle figure aussi dans l'étude réalisée par le Conseil d'État français dans le cadre du rapport de la commission Stasi.

Le professeur De Hert pense que le débat sur les signes religieux et la volonté de pacification à cet égard apportent une plus-value. Une discussion sur la taille des signes religieux pourrait être l'amorce d'un dialogue fructueux. L'intervenant craint toutefois que cette distinction, très pertinente, ait tendance à perdre en importance. Un ancien ministre flamand de l'Enseignement a, en concertation avec la communauté musulmane, réalisé une étude sur le type de voiles qui pourraient être portés à l'école. On a donc examiné les voiles en fonction de leur taille. Le but était de faire en sorte que le voile soit un signe non ostentatoire, c'est-à-dire un signe faible. Selon le professeur De Hert, il s'agit là d'une approche (solution) politique intelligente.

4. Enfin, il faut faire aussi une distinction entre les institutions à caractère philosophique et les institutions publiques. Cette distinction est suffisamment connue et ne nécessite en principe pas d'autre commentaire. Il importe néanmoins de souligner que les organisations confessionnelles (OC) doivent elles aussi respecter les droits de l'homme (dont le principe de non-discrimination) et que la charge de la preuve en cas de restrictions souhaitées chez certaines personnes (clients, personnel, etc.) leur incombe (Bader, 143). La reconnaissance des OC ne peut être une solution simple fondée sur une



vormt. Opnieuw vormt de context een belangrijk gegeven. Wanneer FBO's een quasi monopoliepositie bekleden (denk aan katholieke scholen of ziekenhuizen in bepaalde Vlaamse regio's) dan is de religievrijheid voor deze organisatie beperkter. Uitgesloten werknemers of derden hebben dan immers veel minder exit of alternatieve oplossingen. (Bader, 145)

#### b) Ten gronde

Professor De Hert schaart zich volmondig achter de juridische analyse van mevrouw Ringelheim. Uit de analyse blijkt enerzijds hoe een toetsing van overheidsbeperkingen op religie er mensenrechtelijk uit moet zien, en, anderzijds, hoe het Europees Hof toch een ruimte laat voor « politiek » bij het bepalen van eventuele beperkingen. Hoe die ruimte invullen? De Hert gaat in op deze vraag aan de hand van de analyse die twee Nederlandse auteurs R. Pierik en W. Van der Burg na meer dan 10 jaar studie hebben gepubliceerd onder de titel « *What is neutrality?* » (1).

In die analyse wordt het onderscheid gemaakt tussen exclusieve en inclusieve neutraliteit. Dat onderscheid komt ook voor in de arresten en adviezen van de Raad van State en valt niet helemaal samen met het onderscheid tussen de voorwaarden van een *neutralité des actes en een neutralité des apparences*.

Het onderscheid is politiek interessant omdat het juist niet exclusief is. Het is geen « of-of-verhaal » maar een « en-en-verhaal ».

De exclusieve neutraliteit impliceert dat religieuze en levensbeschouwelijke uitdrukkingen uit de openbare ruimte worden verbannen, terwijl inclusieve neutraliteit dergelijke uitdrukkingen in die ruimte onder bepaalde voorwaarden toestaat.

Vanuit ethisch oogpunt kan er volgens Pierik en Van der Burg een superioriteit worden toegekend aan de inclusieve neutraliteit, en dit om twee redenen. Ten eerste is de exclusieve neutraliteitsopvatting in werkelijkheid helemaal niet neutraal (zie ook hoger over de onmogelijkheid van overheden om neutraal te zijn) en kan zij geen definitie geven van het begrip neutraliteit. Ten tweede kan een beroep op deze opvatting

(1) R. Pierik & W. Van der Burg, « What is Neutrality? », *Ratio Juris* 2014, 496-515. Zie hierover: Paul De Hert & Caroline De Geest, « Raad van State hervindt grondrechtenlijn in arresten GO! hoofddoekenverbod. Naar een kader voor een school per school beleid », *Tijdschrift Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid – TORB*, 2014–2015, nr. 5, 63-73.

démarche non interventionniste. Ici aussi, le contexte a toute son importance. Lorsque des OC occupent une position de quasi-monopole (comme c'est le cas pour des écoles et des hôpitaux catholiques dans certaines régions de Flandre), la liberté religieuse pour cette organisation est plus limitée. En effet, les travailleurs exclus ou les tiers ont alors beaucoup moins de « portes de sortie » ou de solutions alternatives. (Bader, 145)

#### b) Sur le fond

Le professeur De Hert souscrit pleinement à l'analyse juridique de Mme Ringelheim. Elle montre, d'une part, quelles doivent être les modalités de l'examen des restrictions religieuses au regard des droits de l'homme et, d'autre part, que la Cour européenne laisse malgré tout une certaine marge de manœuvre au monde politique pour fixer d'éventuelles restrictions. Que faire de cette marge? M. De Hert répond à cette question en se fondant sur l'analyse que deux auteurs néerlandais, R. Pierik et W. Van der Burg, ont publiée au terme de dix années d'étude sur le sujet, sous le titre « *What is neutrality?* » (1).

Cette analyse opère une distinction entre la neutralité exclusive et la neutralité inclusive. Cette distinction apparaît d'ailleurs aussi dans les arrêts et avis du Conseil d'État et ne coïncide pas entièrement avec la distinction entre les conditions d'une neutralité des actes et d'une neutralité des apparences.

Si la distinction est politiquement intéressante, c'est précisément parce qu'elle n'est pas exclusive. Il s'agit non pas de choisir entre plusieurs options, mais plutôt de les combiner.

La neutralité exclusive implique que les manifestations religieuses et convictionnelles sont bannies de l'espace public alors que la neutralité inclusive autorise celles-ci sous certaines conditions.

Pierik et Van der Burg considèrent que, d'un point de vue éthique, la primauté peut être accordée à la neutralité inclusive et ce, pour deux raisons. La première raison est que la vision de la neutralité exclusive n'est en fait absolument pas neutre (voir aussi, comme indiqué plus haut, l'impossibilité pour une autorité d'être neutre) et qu'elle ne permet pas de définir le concept de neutralité. La deuxième raison est que cette vision comporte en

(1) R. Pierik & W. Van der Burg, « What is Neutrality? », *Ratio Juris* 2014, 496-515. Voir à ce sujet: Paul De Hert & Caroline De Geest, « Raad van State hervindt grondrechtenlijn in arresten GO! hoofddoekenverbod. Naar een kader voor een school per school beleid », *Tijdschrift Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid – TORB*, 2014–2015, n° 5, 63-73.

minderheidsrechten onderdrukken. De beleving van een recht op identiteit van minderheidsgroepen in een samenleving met bepaalde tradities kan hierdoor immers worden bemoeilijkt.

Om het ideaal van gelijkwaardig burgerschap te realiseren, moet dus de voorkeur worden gegeven aan het principe van de inclusieve neutraliteit. Maar daarbij stopt de analyse niet. De originaliteit van de analyse van Pierik en Van der Burg ligt hierin dat de voorrang die aan het principe van de inclusieve neutraliteit wordt gegeven, niet absoluut is. De inclusieve neutraliteit kan dus worden verlaten voor de exclusieve neutraliteit als bepaalde voorwaarden daartoe vervuld zijn.

Het feit dat het hier gaat om voorrangregels, kan volgens spreker een heleboel bekommernissen opvangen, bv. de bezorgdheid om proselitisme, de verstoring van de openbare orde en het einde van het pluralisme.

Deze ethische opvatting ligt in de lijn van de jurisprudentie die de Raad van State heeft ontwikkeld in de arresten van 14 oktober 2014 over het hoofddoekenverbod in het gemeenschapsonderwijs. Zij strookt ook met de lezing van de mensenrechten in de rechtsleer. De ethische analyse van Pierik en Van der Burg heeft volgens professor De Hert dus een juridisch-mensenrechtelijke waarde.

Professor De Hert kan zich terugvinden in de rechtspraak van de Raad van State die stelt dat er geen algemeen hoofddoekenverbod kan worden ingevoerd, maar dat dit geval per geval, school per school, moet worden bekeken.

Hij beklemtoont dat de door Pierik en Van der Burg gepropageerde ethische lezing geen teken van zwakte is. Zij is coherent met de mensenrechten. Het gemeenschapsonderwijs zou zich bijgevolg beter moeten organiseren om de scholen die, om welke reden dan ook, een hoofddoekenverbod claimen, te ondersteunen, eerder dan een algemeen verbod te eisen. Een stap naar de exclusieve neutraliteit is echter niet absoluut onbespreekbaar. Een dergelijke aanpak getuigt van zorgvuldigheid. De ruimte die aldus aan de politiek wordt gelaten, moet met een subtieler begrippenapparaat worden verkend, dan met het tegengestelde begrippenpaar van de exclusieve en inclusieve neutraliteit. Het lijkt spreker op dit ogenblik echter niet het juiste moment om definitief knopen door te hakken. Op dat vlak kan best enig conservatisme aan de dag worden gelegd.

soi un risque de violation des droits des minorités. En effet, elle peut entraver le droit de groupes minoritaires de vivre leur identité dans une société fondée sur certaines traditions.

Par conséquent, si l'on veut donner corps à l'idéal d'égalité entre les citoyens, on doit privilégier le principe de la neutralité inclusive. Mais l'analyse ne s'arrête pas là. L'originalité de l'analyse de Pierik et Van der Burg réside dans le fait que la primauté accordée au principe de la neutralité inclusive n'est pas absolue. La neutralité inclusive peut donc être abandonnée au profit de la neutralité exclusive pour autant que certaines conditions soient réunies.

Étant donné que les règles appliquées en l'espèce reposent sur un principe de primauté, elles permettent, selon l'intervenant, de répondre à une multitude de préoccupations, comme les problèmes liés au prosélytisme, aux troubles de l'ordre public et à la fin du pluralisme.

Cette conception éthique s'inscrit dans la ligne de la jurisprudence que le Conseil d'État a développée dans les arrêts du 14 octobre 2014 sur l'interdiction du port du voile dans l'enseignement communautaire et elle cadre aussi avec la lecture des droits de l'homme dans la doctrine. Le professeur De Hert considère donc que l'analyse éthique de Pierik et Van der Burg a une valeur juridique sur le plan des droits de l'homme.

Le professeur De Hert déclare pouvoir souscrire à la jurisprudence du Conseil d'État, qui considère qu'aucune interdiction générale du port du voile ne peut être instaurée mais qu'il faut examiner les choses au cas par cas, école par école.

Il souligne que la vision éthique préconisée par Pierik et Van der Burg ne dénote aucune faiblesse. Elle est cohérente avec les droits de l'homme. Par conséquent, au lieu d'exiger une interdiction générale du port du voile, l'enseignement communautaire ferait mieux de s'organiser plus efficacement pour soutenir les écoles qui, pour l'une ou l'autre raison, réclament l'interdiction du port du voile. Toutefois, la question d'une évolution vers la neutralité exclusive peut parfaitement être abordée. Il s'agit là d'une approche prudente. Pour tirer parti de la marge de manœuvre qui lui est laissée en cette matière, le monde politique doit donc s'appuyer sur un dispositif conceptuel plus nuancé que celui fondé sur la seule dualité neutralité exclusive/neutralité inclusive. Toutefois, l'intervenant a le sentiment que le moment n'est pas opportun pour trancher ces questions de manière définitive. Mieux vaut faire montre en l'espèce d'un certain conservatisme.

## 2. Gedachtewisseling

Op verzoek van de heer Van Rompuy zal mevrouw Ringelheim de commissie het vonnis van de arbeidsrechtbank inzake Actiris bezorgen, alsook het arrest van het Duits Grondwettelijk Hof en, indien mogelijk, documentatie over de met België vergelijkbare praktijk in Nederland.

De heer Anciaux verwijst naar het eerdere optreden van de heer Mahoux met betrekking tot de argumenten die kunnen worden ontleend aan de beperkte rechtspraak over het verbod op het dragen van uiterlijke tekens van levensbeschouwelijke of religieuze aard, met name de neutraliteitsverplichting en de godsdienstvrijheid.

Spreker heeft het gevoel dat het belangrijkste argument het streven naar non-discriminatie is. Dat blijkt duidelijk uit het vonnis in de zaak Actiris en is ook spreker zijn persoonlijke opvatting. Personen worden gediscrimineerd wanneer ze geen toegang tot de arbeidsmarkt krijgen omdat werkgevers enkel mensen zonder hoofddoek in dienst nemen. Het is trouwens opvallend dat deze problematiek blijkbaar maar in weinig landen onderwerp van debat is geworden. De heer Anciaux kan zich niet van de indruk ontdoen dat hierbij vooral één enkele religie wordt geïsoleerd.

Spreker verheugt zich over de uiteenzetting van professor De Hert, hoewel hij, als voorstander van het actief pluralisme, nog een stap verder zou willen gaan in de richting van de inclusieve neutraliteit. Die benadering opent immers de mogelijkheid van een tussenweg. Spreker beaamt dat de vrijheid om bepaalde tekens te dragen in sommige gevallen – arbeidssituaties of sportactiviteiten – moet kunnen worden beperkt, bijvoorbeeld indien de veiligheid dat vereist. Ook gaat spreker akkoord met het uitgangspunt dat het boerkas en het hoofddoekenverbod twee totaal verschillende aangelegenheden zijn.

Het blijft echter de vraag in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden er een verbod kan worden ingesteld op het dragen van uiterlijke levensbeschouwelijke of religieuze tekens. Het lijkt spreker bijvoorbeeld normaal dat een rechter onder dat verbod valt. De vraag rijst of men in die omstandigheden niet moet opteren voor het dragen van een uniform. In Groot-Brittannië dragen de rechters een pruik. Maar wat bijvoorbeeld met de veiligheidsdiensten? In Canada en Groot-Brittannië mogen politieagenten bijvoorbeeld een tulband dragen. Wat zijn volgens de experts de domeinen waar er vanuit ethisch oogpunt een tussenweg kan worden gevonden? Met andere woorden, in welke gevallen kan het principe

## 2. Échange de vues

À la demande de M. Van Rompuy, Mme Ringelheim communiquera à la commission le jugement du tribunal du travail en ce qui concerne Actiris, ainsi que l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande et, si possible, de la documentation sur la pratique ayant cours aux Pays-Bas et qui est comparable à celle de la Belgique.

M. Anciaux se réfère à l'intervention précédente de M. Mahoux concernant les arguments qui peuvent être empruntés à la jurisprudence limitée en ce qui concerne l'interdiction du port de signes extérieurs de nature philosophique ou religieuse, à savoir l'obligation de neutralité et la liberté religieuse.

L'intervenant a le sentiment que l'argument le plus important est le souci de non-discrimination. C'est ce qui ressort clairement du jugement rendu dans l'affaire Actiris et c'est aussi l'avis personnel de l'intervenant. Des personnes sont discriminées lorsqu'elles n'ont pas accès au marché du travail parce que des employeurs n'engagent que des gens ne portant pas le voile. Il est d'ailleurs surprenant que peu de pays débattent visiblement de cette question. M. Anciaux ne peut se défaire de l'impression qu'une seule religion est visée à cet égard.

L'intervenant se réjouit de la qualité de l'exposé du professeur De Hert, même si, en tant que partisan du pluralisme actif, il voudrait faire un pas de plus en direction de la neutralité inclusive. Cette approche ouvre en tout cas la possibilité d'un compromis. L'intervenant reconnaît que la liberté de porter certains signes doit pouvoir être limitée dans certains cas – situations de travail ou activités sportives – par exemple si la sécurité l'exige. Il est également d'accord sur le principe selon lequel l'interdiction du port de la burqa et l'interdiction du port du voile sont deux choses totalement différentes.

Reste toutefois la question de savoir dans quelles circonstances et à quelles conditions on peut interdire le port de signes extérieurs philosophiques ou religieux. L'intervenant trouve par exemple normal qu'un juge soit visé par cette interdiction. La question est de savoir si dans ces circonstances, on ne doit pas opter pour le port d'un uniforme. En Grande-Bretagne, les juges portent une perruque. Mais qu'en est-il des services de sécurité, par exemple? Au Canada et en Grande-Bretagne, les agents de police peuvent porter un turban. Quels sont, selon les experts, les domaines dans lesquels on peut trouver un compromis d'un point de vue éthique? En d'autres termes, dans quels cas le principe de primauté

van de primauteit van de inclusieve neutraliteit worden opgegeven ten voordele van een toepassing van het principe van de exclusieve neutraliteit ?

Mevrouw Ringelheim deelt de analyse die zegt dat men niet meer om het non-discriminatiebeginsel heen kan. Dit is de belangrijke vraag die rijst indien het dragen van religieuze tekens wordt verboden voor overheidspersoneel.

Er dient te worden onderzocht of een dergelijk verbod verenigbaar is met het recht op non-discriminatie.

Non-discriminatie is een recent recht op juridisch en ethisch gebied. Door dit recht goed te keuren, is België een aanzienlijke verbintenis aangegaan, temeer omdat de Europese Unie hier zeer veel belang aan hecht.

Volgens het non-discriminatiebeginsel moeten de aanwezige belangen met elkaar in evenwicht worden gebracht : enerzijds de motieven die een verbod verantwoorden (de neutraliteit) en anderzijds de gevolgen ervan (een categorie van mensen de toegang tot de arbeidsmarkt ontzeggen).

Zowel de motieven als de gevolgen hebben een wisselende draagwijdte al naargelang van de functie of de context. Om die reden passen het Europees Hof voor de rechten van de mens of het Hof van Justitie van de Europese Unie systematisch een contextuele redenering toe. Men moet de zaken geval per geval onderzoeken.

Wat het soort motief betreft dat een verbod in specifieke gevallen kan verantwoorden, blijft de Raad van State vaag, maar suggereert hij dat sommige ambtenaren door hun functie voor twijfel kunnen zorgen bij de gebruikers wat hun onpartijdigheid betreft. Er wordt verondersteld dat de Raad van State de gezagsfuncties bedoelt, zoals magistraten bijvoorbeeld.

Andere motieven zijn veeleer praktisch van aard, zoals veiligheidsmotieven. In de zaak-*Chaplin* (zie boven) was de verantwoording van het verbod gebaseerd op het feit dat het hangertje in aanraking zou kunnen komen met de verwondingen van de patiënten.

Wat de mogelijkheid betreft om neutraliteit en het dragen van religieuze tekens met elkaar te verzoenen, werden er interessante experimenten gevoerd, zowel in het buitenland als in Belgische ondernemingen. Zo werden er uniformen ontworpen met de mogelijkheid om een hoofddeksel te dragen zonder dat dit eruitziet

de la neutralité inclusive peut-il être abandonné au profit d'une application du principe de la neutralité exclusive ?

Mme Ringelheim partage l'analyse selon laquelle le principe de non-discrimination est devenu incontournable. C'est la question majeure qui se pose dans l'éventualité d'une interdiction du port de signes religieux dans la fonction publique.

Il faut examiner la compatibilité d'une telle interdiction avec le droit à la non-discrimination.

La non-discrimination est un droit récent sur le plan juridique et éthique. La Belgique, en l'adoptant, a pris un engagement important, d'autant plus que l'Union européenne y attache une grande importance.

Le principe de non-discrimination impose de mettre en balance les intérêts en présence : d'une part, les motifs qui justifieraient une interdiction (la neutralité) et d'autre part, ses conséquences (priver une catégorie de personnes de l'accès au marché de l'emploi).

Tant les motifs que les conséquences ont une portée variable selon la fonction ou le contexte. C'est pour cette raison que la Cour européenne des droits de l'homme ou la Cour de Justice de l'Union européenne appliquent systématiquement un raisonnement contextuel. Il faut procéder à un examen au cas par cas.

Quant au type de motif qui peut justifier une interdiction dans des cas particuliers, le Conseil d'État reste évasif sur la question mais il suggère que certains agents, par la fonction qu'ils exercent, pourraient susciter un doute sur leur impartialité auprès des usagers. On suppose que le Conseil d'État vise les fonctions d'autorité, comme les magistrats par exemple.

D'autres motifs sont plus pratiques, on pense alors à des motifs de sécurité. Dans l'affaire *Chaplin* (voy. *supra*), la justification de l'interdiction reposait sur le fait que le pendentif de l'infirmière pouvait frôler les blessures des patients.

Concernant la possibilité de concilier la neutralité et le port de signes religieux, des expériences intéressantes ont été menées, tant à l'étranger que dans des entreprises belges. Ainsi, des uniformes ont été conçus avec la possibilité de porter un couvre-chef, sans que cela apparaisse comme un voile. La personne qui ne veut

als een sluier. De persoon die haar haren niet wil laten zien, blijft consequent met haar geloof zonder dat er religieuze tekens zichtbaar zijn.

Een ziekenhuis heeft het kapje, dat sinds lang in onbruik was geraakt, opnieuw ingevoerd in het uniform van de verpleegsters. Door het te integreren in het uniform, wordt het dragen van een specifiek teken onzichtbaar gemaakt.

Professor De Hert haakt in op deze laatste opmerking omdat zij aansluit bij zijn pleidooi om rekening te houden met de grootte van uiterlijke religieuze of levensbeschouwelijke tekens. Hij betreurt dat ingevolge de voormelde zaak *Chaplin* de indruk is ontstaan dat men geen kruis meer mag dragen. Wat van belang is, is dat het kruisteken het werk niet mag storen en geen veiligheidsprobleem mag opleveren. En dat hangt af van de grootte van het teken. De werkgevers hebben een onbetwistbaar recht om over een uniform of de kledij na te denken, net zoals scholen het recht hebben om een reglementering uit te vaardigen bijvoorbeeld over de lengte van de rok van de leerlingen. Spreker heeft er geen enkel bezwaar tegen wanneer een schooldirectie een leerling naar huis stuurt omdat hij of zij een te groot religieus teken draagt.

Het is de vaste overtuiging van professor De Hert dat religieuze tekens bespreekbaar moeten zijn. Onze samenleving is te complex geworden om dat debat uit de weg te gaan. Wij zijn allemaal gevormd om die tekens te lezen en te interpreteren. Vandaar dat het debat zich moet toespitsen op de grootte van die religieuze en levensbeschouwelijke tekens. Alleen op die manier kan een maatschappelijke consensus worden bereikt. Deze kwestie mag niet onbesproken blijven in naam van de vrijheid van religie, net zomin als het in naam van dat principe mag worden onderdrukt.

De heer Mahoux vindt dat hij niet het recht heeft om te bepalen wat al dan niet religieus is, dit is een kwestie van ethiek en niet van recht.

Het debat van vandaag moet zich echter toespitsen op het recht en het mogelijk maken om na te gaan of de invoering van neutraliteit de internationale overeenkomsten en verdragen waaraan België is gebonden, naleeft.

Vandaar zijn vraag over de fundamentele criteria van de onderscheidende religieuze tekens die de hoven en rechtbanken in de motivering van de vonnissen hanteren.

pas montrer ses cheveux reste en accord avec sa foi et il n'y a pas de signe religieux apparent.

Un hôpital a rétabli la coiffe, tombée en désuétude depuis longtemps, dans l'uniforme des infirmières, ce qui permet d'invisibiliser le port d'un signe particulier en l'intégrant dans l'uniforme.

Le professeur De Hert embraie sur cette dernière remarque qui rejoint son plaidoyer visant à tenir compte de la taille des signes extérieurs religieux ou convictionnels. Il regrette que l'affaire *Chaplin* précitée ait donné l'impression que l'on ne pouvait plus porter une croix. L'important est que la croix portée ne gêne pas le travail et ne pose pas de problème de sécurité, ce qui dépend donc de sa taille. Les employeurs ont le droit incontestable de réfléchir à un uniforme ou à des vêtements particuliers, de la même manière que les écoles ont le droit d'élaborer une réglementation concernant, par exemple, la longueur de la jupe des élèves. L'intervenant ne voit aucune objection à ce qu'une direction d'école renvoie un(e) élève à la maison parce qu'il (elle) porte un signe religieux trop grand.

Le professeur De Hert est intimement convaincu qu'il faut pouvoir discuter des signes religieux. Notre société est devenue trop complexe pour esquiver ce débat. Nous sommes tous formés à la lecture et à l'interprétation de ces signes, raison pour laquelle le débat doit se focaliser sur la taille des signes religieux et philosophiques en question. C'est la seule manière d'atteindre un consensus social. Cette question ne peut pas être passée sous silence au nom de la liberté de religion, pas plus qu'elle ne peut donner lieu à une forme de répression au nom de ce principe.

M. Mahoux ne se sent pas en droit de déterminer ce qui est religieux ou pas, c'est une question d'éthique et non de droit.

Or, le débat d'aujourd'hui doit se focaliser sur le droit et permettre de vérifier si l'instauration d'une neutralité respecte les conventions et traités internationaux qui lient la Belgique.

D'où sa question sur les critères fondamentaux des signes religieux distinctifs, établis par les cours et tribunaux dans la motivation des jugements.

Met betrekking tot de boerka drukt de heer Mahoux zijn verwondering uit over het feit dat het Europees Hof voor de rechten van de mens zich in zijn verwerpings-arrest niet heeft beroepen op het veiligheidsargument, maar op de overweging dat wij elkaar met onbedekt gezicht tegemoet treden.

Mevrouw Thibaut stelt vast dat het juridisch advies van de deskundigen meer klaarheid schept in het debat en dat het de oorspronkelijke standpunten, die soms heel scherp waren, heeft versoepeld.

Zij komt terug op de toelichting bij het voorstel van resolutie van mevrouw Brusseelel betreffende de neutraliteit van de ambtenaren. De indienster van het voorstel heeft het over vele overdreven toegevingen in het Verenigd Koninkrijk, gedaan in naam van de godsdienstvrijheid. Zo zouden er shariarechtbanken bestaan die naast de officiële rechtbanken vonnissen kunnen uitspreken.

Mevrouw Ringelheim komt terug op de uniformen en de opmerking van de heer Mahoux. Zij wijst erop dat men geen hoofddekseel aan alle verpleegsters heeft opgelegd. Men heeft alleen deze mogelijkheid geboden aan zij die dat wensten. Er is geen verplichting tot het dragen van een hoofddekseel.

Het arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens over het dragen van de boerka is heel ver verwijderd van de kwestie van het dragen van religieuze tekens door ambtenaren. Het arrest ging om het dragen van dat kledingstuk in de openbare ruimte.

Wat de shariarechtbanken in het Verenigd Koninkrijk betreft, heeft spreekster een aantal colloquia bijgewoond die Britse onderzoekers hierover hebben georganiseerd. De voorstelling die mevrouw Brusseelel ervan geeft, is niet correct omdat het officieuze rechtbanken zijn, die niet erkend zijn. Het zijn zuiver private initiatieven waar moslims gebruik van kunnen maken in de private levenssfeer.

Zo bestaan er in België ook rabbijnse rechtbanken waartoe orthodoxe joden zich kunnen wenden.

Het is dus helemaal niet zo dat het Verenigd Koninkrijk de oprichting van shariarechtbanken heeft aangemoedigd. Het gaat om een initiatief van de Britse moslimgemeenschap dat veel ophef veroorzaakt. De beslissingen van de shariarechtbanken worden trouwens niet erkend in het Britse recht en hebben geen enkele rechtswaarde.

En ce qui concerne la burqa, M. Mahoux se dit étonné que la Cour européenne des droits de l'homme ait invoqué dans son arrêt de rejet non pas l'argument de la sécurité, mais la considération selon laquelle les relations interpersonnelles se font à visage découvert.

Madame Thibaut constate que l'avis juridique donné par les experts permet d'éclairer le débat et d'assouplir les positions de départ, parfois très tranchées.

Elle revient sur les développements de la proposition de résolution de Madame Brusseelel relative au principe de neutralité des agents publics. L'auteure de la proposition évoque de nombreuses dérives au Royaume-Uni, liées aux concessions faites au nom de la liberté de religion. Ainsi, des tribunaux de la charia jugeraient des personnes en parallèle des tribunaux officiels.

Mme Ringelheim, revenant sur les uniformes et la remarque de M. Mahoux, signale qu'on n'a pas imposé un couvre-chef à toutes les infirmières. On a juste ouvert cette possibilité aux infirmières qui le souhaitaient. Il n'y a aucune obligation à porter un couvre-chef.

L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme sur le port de la burqa est très éloigné de la question du port de signes religieux dans la fonction publique. L'arrêt concernait le port d'un tel vêtement dans l'espace public.

Sur les tribunaux de la charia ayant émergé au Royaume-Uni, l'intervenante a eu l'occasion de suivre des colloques organisés par des chercheurs britanniques sur la question. La présentation qu'en fait Mme Brusseelel n'est pas correcte car il s'agit de tribunaux officieux, sans reconnaissance quelconque. Il s'agit d'initiatives totalement privées et les musulmans sont libres de les saisir dans la sphère privée.

De la même façon, la Belgique connaît sur son territoire des tribunaux rabbiniques auxquels les juifs orthodoxes peuvent faire appel.

Le Royaume-Uni n'a donc nullement encouragé la création des tribunaux de la charia. C'est une initiative qui a été prise au sein de la communauté musulmane d'Angleterre et qui suscite de nombreux débats. Les décisions des tribunaux de la charia ne sont par ailleurs pas reconnues en droit britannique, elles n'ont aucune valeur juridique.

Mevrouw Defraigne, voorzitter, wijst erop dat dit de vraag opwerpt van de dichtheid van de rechtsorden, zowel voor de rechtsfilosofie als voor de toepassing van het recht. Een arbitrage in de sportwereld heeft geen enkele juridische waarde.

Zo hebben vonnissen van de shariarechtbanken geen enkele waarde in de nationale rechtsorde.

De heer Mahoux vindt het problematisch dat deze structuren niet veroordeeld worden.

Mevrouw Ringelheim verklaart dat dit problematisch wordt wanneer veel mensen liever een beroep doen op shariarechtbanken dan op de officiële rechtbanken.

Deze rechtbanken zijn echter geen rechtstreeks gevolg van het Britse beleid inzake het dragen van religieuze tekens, zoals mevrouw Brusseele in haar voorstel van resolutie beweert.

Met betrekking tot de Belgische context meent professor De Hert dat de boodschap van het vonnis in de zaak Actiris niet is dat die instantie niets mag doen, maar dat zij in staat moet worden gesteld een reglementering inzake religieuze tekens in te voeren, wanneer zij dat nodig acht. Dat is de taak waar de wetgever nu voor staat. Het is dus niet de bedoeling te ontwapenen ten opzichte van religieuze uitingen of die te verbieden, maar wel om instellingen of werkgevers de middelen te geven om deze aangelegenheid, indien nodig, te regelen. Exclusieve neutraliteit moet daarbij als een last resort worden beschouwd. Die aanpak is niet alleen ethisch verantwoord. Zij strookt ook met de hoofddoelstellingen van de Raad van State. De wetgever moet bijgevolg het politiek instrumentarium creëren om deze problematiek aan te pakken. Indien hij dat niet doet, ontnemt hij de werkgever het recht om in zijn bedrijf of instelling bepaald onwenselijk gedrag aan te pakken.

In aansluiting op mevrouw Ringelheim stelt professor De Hert dat in bepaalde omstandigheden ook de schijn van neutraliteit (*neutralité d'apparence*) moet worden geregeld, ook al is er in het handelen geen schending van het neutraliteitsbeginsel (*neutralité des actes*). Religie is een maatschappelijk gegeven. Maar het is niet omdat het een juridisch gewaarborgd grondrecht is, dat de

Mme Defraigne, présidente, signale que cela soulève toute la question de l'étanchéité des ordres juridiques, tant en termes de philosophie du droit que d'application du droit. Un arbitrage demandé dans le monde sportif n'a aucune valeur juridique.

De même, les jugements rendus par ces tribunaux de la charia n'ont aucune valeur dans l'ordre juridique national étatique.

M. Mahoux estime que la non-dénonciation de ces structures pose problème.

Mme Ringelheim déclare que cela devient problématique lorsque de nombreuses personnes préfèrent recourir aux tribunaux de la charia plutôt qu'aux tribunaux étatiques.

Mais la création de ces tribunaux n'est pas une conséquence liée directement au choix de la Grande-Bretagne en matière de port de signes religieux. Or, la proposition de résolution de Mme Brusseele le présente comme tel.

Pour ce qui est du contexte belge, le professeur De Hert est d'avis que le message relayé par le jugement rendu dans l'affaire Actiris n'est pas que cette instance ne peut rien faire, mais bien qu'elle doit avoir la possibilité d'établir une réglementation concernant le port de signes religieux lorsqu'elle l'estime nécessaire. C'est ce travail qui incombe à présent au législateur. L'objectif est donc non pas de capituler devant les manifestations de convictions religieuses ou, au contraire, de les interdire, mais bien de doter les institutions ou les employeurs des moyens nécessaires pour régler les problèmes en cas de besoin. La neutralité exclusive doit, à cet égard, être considérée comme un dernier recours. Cette façon de procéder non seulement se justifie d'un point de vue éthique, mais est également conforme aux arrêts rendus par le Conseil d'État concernant le port du voile. Le législateur doit dès lors créer les instruments politiques nécessaires pour que l'on puisse s'atteler au problème, faute de quoi il prive l'employeur du droit de s'occuper de certains problèmes de comportement indésirable dans son entreprise ou dans l'institution.

Dans le prolongement des propos tenus par Mme Ringelheim, M. De Hert estime qu'il faut aussi, dans certaines circonstances, régler la question de la neutralité d'apparence, même si le principe de la neutralité n'a pas été violé dans les actes (*neutralité des actes*). La religion est une donnée sociale, mais ce n'est pas parce qu'elle constitue un droit fondamental garanti par la loi que la

maatschappij er zich tegenover moet onwapenen. De juridische boodschap is volgens professor De Hert dus wel duidelijk.

De heer Desquesnes komt terug op de uitleg die gegeven is over de « identiteitsgebonden onderneming ». Gaat het over een uitzondering in de Europese richtlijn ? De hypothesen zijn duidelijk beperkt, alleen de kerken werden door mevrouw Ringelheim als voorbeeld gegeven.

Bestaan er andere vormen van identiteitsgebonden ondernemingen ?

Mevrouw Ringelheim antwoordt dat dit begrip ontleend is aan het interne recht van bepaalde Lidstaten, waaronder België en Duitsland. De richtlijn preciseert dat de Staten deze uitzondering « kunnen handhaven ». Dat is dus van toepassing op de Staten die reeds het begrip identiteitsgebonden onderneming kennen.

Naast de kerken kan het gaan om verenigingen waarvan de activiteit georganiseerd is rond een overtuiging, met inbegrip van de politieke partijen. Er wordt inderdaad aanvaard dat een politieke partij, in het kader van een wervingsprocedure en voor zover zulks relevant is voor de functie, rekening kan houden met de instemming van de kandidaat met de principes van de partij.

Er moet een nauwe band zijn tussen de activiteit van de onderneming en de verdediging van een bepaalde overtuiging.

De heer Desquesnes besluit daaruit dat eerder de kerk, de vakbonden, de politieke partijen, maar niet de ziekenfondsen, bijvoorbeeld, worden bedoeld.

Mevrouw Ringelheim verklaart dat er tal van discussies zijn over de exacte draagwijdte van het begrip identiteitsgebonden onderneming. Er is ook rechtspraak als gevolg van betwistingen, vooral op medisch gebied. Thans bestaat de neiging om de draagwijdte van het begrip te beperken.

De richtlijn is strikt en het aanvaarden van de uitzondering op het principe van non-discriminatie moet verantwoord worden, niet alleen door de activiteit van de onderneming, maar ook de functie die in die onderneming moet worden uitgevoerd. De rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens ter zake neigt naar een beperkende interpretatie.

société doit s'en désintéresser. Le message juridique est donc bel et bien clair, selon le professeur De Hert.

M. Desquesnes revient sur les explications données sur « l'entreprise de tendance ». S'agit-il d'une exception dans la directive européenne ? Les hypothèses sont manifestement limitées, seules les églises ont été données en exemple par Mme Ringelheim.

Existe-t-il d'autres formes d'entreprises de tendance ?

Mme Ringelheim répond que cette notion est tirée du droit interne de certains États membres, dont la Belgique et l'Allemagne. La directive précise bien que les États « peuvent maintenir » cette exception. Cela s'applique donc aux États qui connaissent déjà la notion d'entreprise de tendance.

Outre les églises, on peut citer les organisations dont l'activité est organisée sur une conviction, en ce compris les partis politiques. On admet en effet qu'un parti politique puisse, dans le cadre d'une procédure de recrutement et pour autant que cela soit pertinent pour la fonction, tenir compte de l'adhésion du candidat aux principes du parti.

Il faut un lien étroit entre l'activité de l'entreprise et la défense d'une certaine conviction.

M. Desquesnes en conclut qu'on vise donc davantage l'église, les syndicats, les partis politiques et non pas des mutualités, par exemple.

Mme Ringelheim déclare qu'il y a de nombreux débats sur la portée exacte de la notion d'entreprise de tendance. Il y a également de la jurisprudence suite à des contestations, notamment dans le domaine médical. La tendance actuelle est à restreindre la portée de cette notion.

La directive est stricte et l'admission de l'exception au principe de non-discrimination doit être justifiée non seulement par l'activité de l'entreprise mais aussi par la fonction à exercer en son sein. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, rendue en la matière, va dans le sens d'une interprétation restrictive.



De heer Mahoux wijst erop dat al deze punten ruimschoots besproken werden ten tijde van de goedkeuring van de eerste antidiscriminatiewet van 2003.

In het onderhavige geval gaat het over het openbaar ambt in het algemeen en over de neutraliteit, die de gebruikers moet garanderen dat de ambtenaar zich neutraal opstelt ten opzichte van hen.

Er is geen sprake van om deze neutraliteit systematisch in vraag te stellen, ook als een persoon een uiterlijk teken van een geloofs- of levensovertuiging draagt. Dat het voorkomen niet neutraal is, betekent niet dat de persoon het niet is. We moeten meer nuanceren.

De heer De Hert merkt op dat in de literatuur een structuur met twee loketten als oplossing naar voor wordt geschoven. De keuze die de werknemers krijgen, wordt een belangrijk element in het management van de werkgevers.

De burgemeester van Antwerpen heeft reeds enkele jaren geleden, in alle discretie, het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging door het stadspersoneel verboden. Hij heeft zijn beslissing pas drie jaar later verantwoord, met verwijzing naar de angst van de gebruikers ten opzichte van het dragen van religieuze kenmerken. Die verantwoording is rechtmatig en geloofwaardig. Hij had het probleem echter kunnen oplossen door een structuur met twee loketten in te voeren, in de plaats van een algemeen verbod op het dragen van religieuze kenmerken.

Als reactie op de kritiek van de heer Mahoux dat ethiek en recht gescheiden moeten worden, meent de heer De Hert dat de ethiek het juridisch debat zou moeten voeden.

De overheidsinstanties moeten een echt management-beleid aanwenden in verband met deze kwestie. Anders zijn ze nalatig omdat gebruikers, die getraumatiseerd zijn door de ervaringen in hun land van herkomst en geconfronteerd worden met ambtenaren die uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging dragen, zullen aarzelen om zich bij het loket aan te melden en dus niet bediend worden. Dan wordt het dus een juridisch probleem.

Mevrouw Ringelheim wijst erop dat het gevoel van de gebruikers een buitengewoon subjectief criterium is. Gebruikers zouden bijvoorbeeld bedenkingen kunnen hebben op basis van de familienaam van de ambtenaar.

M. Mahoux rappelle que lors de l'adoption de la première loi anti-discrimination de 2003, tous ces points ont été largement discutés.

En l'espèce, on parle de la fonction publique en général. Le problème posé est celui de la neutralité, permettant de garantir aux usagers que l'agent public a un comportement neutre à leur égard.

Il est hors de question de mettre cette neutralité systématiquement en doute, même si une personne porte un signe convictionnel. Ce n'est pas parce que l'apparence n'est pas neutre que la personne ne l'est pas. Il faut être plus nuancé.

M. De Hert signale qu'une solution avancée dans la littérature est celle des deux guichets. Le choix laissé aux employés devient un élément important dans le management des employeurs.

Le bourgmestre d'Anvers a, en toute discrétion, interdit le port de signes convictionnels par le personnel communal voici plusieurs années. Il n'a justifié sa décision que trois ans plus tard, en invoquant la crainte d'usagers face au port de signes religieux. Cette justification est légitime et plausible. Mais il aurait pu résoudre le problème, non pas en instaurant une interdiction générale du port de signes religieux, mais en laissant le choix par la création d'une structure à deux guichets.

Face à la critique de M. Mahoux selon laquelle l'éthique et le droit doivent être séparés, M. De Hert estime que l'éthique devrait nourrir le débat juridique.

Les instances publiques doivent mettre en œuvre une réelle politique de management sur cette question. À défaut, elles commettent une faute parce que des usagers traumatisés par des expériences dans leur pays d'origine, qui se voient confrontés à des fonctionnaires portant des signes convictionnels, hésiteront à se présenter au guichet et ne seront donc pas servis. Cela devient donc un problème juridique.

Mme Ringelheim rappelle que le sentiment des usagers est un critère éminemment subjectif. Des usagers pourraient, par exemple, avoir des doutes sur la base du nom de famille de l'agent public. Le nom révèle en effet

De naam onthult immers een afkomst en het behoren tot een gemeenschap. Dit begrip van gevoel kan dus moeilijk gehanteerd worden.

De heer Mahoux meent dat de naam van een persoon niet zijn overtuigingen aangeeft. Het tegendeel aanvaarden is een onaanvaardbare dwaling. Het is heel anders dan het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging. Daarmee uit men zijn overtuiging.

Het voorbeeld van de naam lijkt hem dus onaanvaardbaar en uit ethisch oogpunt verzet hij zich ertegen.

## V. VOORSTEL VAN RESOLUTIE BETREFFENDE HET NEUTRALITEITSBEGINSEL VOOR AMBTENAREN DIE EEN OPENBAAR AMBT BEKLEDEN (STUK SENAAT, NR. 6-263/1)

### A. Inleidende uiteenzetting door de heer Wahl

De hoofdindieners van dit voorstel van resolutie meldt dat de parlementsleden van zijn partij soortgelijke voorstellen hebben ingediend, die eventueel aangepast werden in de andere Assemblees waarin zijn partij vertegenwoordigd is, namelijk de Kamer van Volksvertegenwoordigers (1), het Brussels Hoofdstedelijk Parlement (2), het Waals Parlement (3) en het Parlement van de Franse Gemeenschap (4).

De problematiek die door het voorstel wordt aangesneden wordt gekenmerkt door het rijpen van de geesten bij de betrokkenen. De heer Wahl is niet zeker dat hij tien jaar geleden zou ingestemd hebben met de tekst die hij nu voorstelt. Hij doet het echter zonder enig probleem.

(1) Voorstel van resolutie betreffende het verbod om uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging te dragen bij de federale overheidsdiensten en bij de ervan afhankende instellingen van openbaar nut (ingediend door de heer Daniel Bacquelaïne), stuk Kamer 54-0084/1.

(2) Voorstel van ordonnantie houdende het verbod op het dragen van opzichtige tekenen van overtuiging in de diensten van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de instellingen van openbaar nut en de van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest afhankende entiteiten (ingediend op 15 december 2015 door De Wolf Vincent, De Decker Armand, Lemesre Marion, Kanfaoui Abdallah, Destexhe Alain, de Clippele Olivier en De Permentier Corinne), Stuk Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2015/2016, A-278/1.

(3) Voorstel van decreet met betrekking tot het verbod op het dragen van opzichtige tekenen van overtuiging door de leerlingen van het officieel onderwijs georganiseerd of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap (ingediend door mevrouw Reuter, de heer Borsus, mevrouw de Coster-Bauchau, de heren Mouyard en Miller en mevrouw Bertouille), stuk Waals Parlement, 238 (2015-2016) – N 1.

(4) Voorstel van decreet met betrekking tot het verbod op het dragen van opzichtige tekenen van overtuiging door de leerlingen van het officieel onderwijs georganiseerd of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap (ingediend door Françoise Bertieaux, Valérie De Bue, Patricia Potigny, Gilles Mouyard en Alain Destexhe), stuk Parlement Franse Gemeenschap nr 238 (2015-2016) – N 1.

une origine et une appartenance à une communauté. Cette notion de sentiment est donc difficile à manier.

M. Mahoux estime que le nom d'une personne ne détermine pas ses convictions. Admettre l'inverse constitue une dérive inacceptable. C'est très différent du fait de porter des signes convictionnels. Ce faisant, on manifeste une conviction.

L'exemple du nom lui semble dès lors inadmissible et d'un point de vue éthique, il s'y oppose.

## V. PROPOSITION DE RESOLUTION RELATIVE AU PRINCIPE DE NEUTRALITÉ DES FONCTIONNAIRES EXERÇANT DES FONCTIONS PUBLIQUES (DOC. SÉNAT, N° 6-263/1)

### A. Exposé introductif de M. Wahl

L'auteur principal de la présente proposition de résolution déclare que des parlementaires de son parti ont déposé des propositions similaires, adaptées le cas échéant, dans les autres Assemblées où son parti est représenté, à savoir la Chambre des représentants (1), le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (2), le Parlement wallon (3) et le Parlement de la Communauté française (4).

La problématique abordée par la proposition se distingue par l'évolution qu'elle connaît dans les esprits des uns et des autres. M. Wahl n'est pas certain qu'il aurait adhéré, il y a dix ans, au texte qu'il propose maintenant. Mais il le fait sans l'ombre d'une difficulté.

(1) Proposition de résolution visant à interdire le port de signes convictionnels au sein de l'administration publique de l'État fédéral et des organismes d'intérêt public qui en dépendent (déposée par M. Daniel Bacquelaïne), doc. Chambre, SE 2014, n° 54-0084/1.

(2) Proposition d'ordonnance portant interdiction du port de signes convictionnels ostentatoires au sein des services du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, des organismes d'intérêt public et des entités dérivées dépendant de la Région de Bruxelles-Capitale (déposée le 15 décembre 2015 par De Wolf Vincent, De Decker Armand, Lemesre Marion, Kanfaoui Abdallah, Destexhe Alain, de Clippele Olivier et De Permentier Corinne), doc. Parlement Région Bruxelles-Capitale, 2015/2016, n° A-278/1.

(3) Proposition de résolution visant à interdire le port de signes convictionnels au sein des services du Gouvernement wallon, des organismes d'intérêt public et des entités dérivées de l'autorité publique relevant de la Région wallonne, déposée par Mme Reuter, M. Borsus, Mme de Coster-Bauchau, MM. Mouyard et Miller et Mme Bertouille, doc. Parl. wallon, 2013-2014, n°1012/1, adoptée le 11 avril 2014.

(4) Proposition de décret relative à l'interdiction du port de signes convictionnels ostentatoires par les élèves de l'enseignement officiel organisé ou subventionné par la Communauté française (déposée par Françoise Bertieaux, Valérie De Bue, Patricia Potigny, Gilles Mouyard et Alain Destexhe), doc. Parlement Communauté française, n° 238/1 (2015-2016).

Zijn voorstel van resolutie is gebaseerd op het beginsel van de onpartijdigheid van de Staat ten overstaan van de burgers. Elk teken dat het gevoel van onpartijdigheid van de overheid ten opzichte van de burgers in twijfel trekt, moet dus worden verboden. In dat opzicht is een discussie aangevat om uit te maken of een onderscheid moet worden gemaakt naargelang de ambtenaar in contact staat met het publiek of niet.

Dit voorstel neemt een duidelijke beslissing, in die zin dat het alle ambtenaren beoogt, ongeacht of ze in rechtstreeks contact staan met het publiek of niet.

Het blijkt immers bijzonder moeilijk om een onderscheid te maken in de geldende regels voor de ambtenaren naargelang ze hun functie al dan niet uitoefenen in contact met het publiek of naargelang ze een gezagsfunctie uitoefenen. Praktisch is het heel moeilijk om te bepalen of een ambtenaar een functie uitoefent waarin hij nooit contact heeft met het publiek. Zodra hij een openbaar ambt uitoefent, zal hij onvermijdelijk contact hebben met de burgers.

Bovendien is het belangrijk dat dezelfde logica geldt voor het gehele land. Daarom werd dit voorstel ingediend in alle Parlementen waarin de MR zitting heeft. De burger zou niet begrijpen dat in de belastingdienst van zijn gemeente andere regels worden toegepast dan in de gemeentelijke diensten of andere diensten, zoals Bpost. Dat zou onvermijdelijk leiden tot problemen inzake toegankelijkheid en begrip.

Het is zeker niet de bedoeling om op welke manier dan ook een geloofs- of filosofische overtuiging te stigmatiseren. In de private sfeer mag iedereen vanzelfsprekend zijn geloof in alle vrijheid uiten. Zodra iemand een openbaar ambt uitoefent, moeten echter bepaalde regels worden nageleefd. Sommigen hebben het neutraliteitsbeginsel van de Staat aangehaald, anderen de laïciteit en de noodzaak om dit beginsel op te nemen in de Grondwet. Zelf meent de heer Wahl dat het opnemen van dit beginsel in de Grondwet voor problemen kan zorgen. In Frankrijk wordt het woord laïciteit weliswaar begrepen in de zin van onpartijdigheid van de overheid, maar in België denkt een deel van de bevolking terecht of onterecht dat dit woord een uiting geeft aan waarden die niet noodzakelijk op dezelfde wijze gedeeld of begrepen worden door de gehele bevolking. Daarom verkiest de heer Wahl de woorden neutraliteit of, nog beter, het onpartijdige optreden van de overheid.

Sa proposition de résolution se fonde sur le principe de l'impartialité de l'État vis-à-vis des citoyens. Par conséquent, tout signe qui pourrait mettre en doute le sentiment d'impartialité de la puissance publique envers les citoyens, doit être interdit. À cet égard, un débat s'est engagé sur la question de savoir s'il convient de faire une distinction selon que le fonctionnaire est en contact ou non avec le public.

La présente proposition tranche cette question en visant l'ensemble des agents publics, qu'ils soient ou non en contact direct avec le public.

En effet, il s'avère extrêmement difficile de distinguer les règles en vigueur pour les fonctionnaires selon qu'ils exercent leurs fonctions en contact ou non avec le public ou selon qu'ils exercent une fonction d'autorité. Il est sur le plan pratique difficile de déterminer si tel ou tel fonctionnaire exerce une fonction dans laquelle il n'a jamais de contact avec le public. Dès qu'il exerce une fonction publique, il sera inévitablement amené à avoir des contacts avec ses concitoyens.

Le deuxième élément est qu'il importe d'adopter une logique globale dans tout le pays. C'est la raison pour laquelle la présente proposition a été déposée dans tous les Parlements dans lesquels le MR siège. Il serait incompréhensible pour le citoyen qui se rend à l'administration fiscale dans sa commune, d'y voir appliquer d'autres règles que dans l'administration communale et d'autres encore, par exemple, à la Poste. Cela poserait inévitablement des problèmes de lisibilité et de compréhension.

Il ne s'agit certainement pas de stigmatiser, de quelque manière, une croyance religieuse ou philosophique, quelle qu'elle soit. Il va de soi que, dans la sphère privée, chacun peut exprimer sa croyance en toute liberté. Mais, dès lors qu'une personne exerce une fonction publique, il y a obligation de respecter certaines règles. D'aucuns ont évoqué le principe de la neutralité de l'État, d'autres la laïcité et la nécessité d'inscrire ce principe dans la Constitution. À titre personnel, M. Wahl estime que l'insertion de ce principe dans la Constitution pose problème. Autant le terme de laïcité est pris en France dans le sens de l'impartialité de la puissance publique, autant il est compris en Belgique, dans l'esprit d'une partie de la population, à tort ou à raison, comme véhiculant des valeurs qui ne sont pas nécessairement partagées ou appréhendées de la même manière par l'ensemble de la population. C'est pourquoi M. Wahl préfère les termes de neutralité ou, mieux encore, d'impartialité de l'action des pouvoirs publics.

In dit kader werd voorliggend voorstel van resolutie ingediend.

## B. Algemene bespreking

### 1. Standpunten en vragen

Mevrouw Brusseel, mede-indienster, zal dit voorstel van resolutie uiteraard ondersteunen.

Zij plaatst wel een kanttekening van semantische aard bij de inleidende uiteenzetting van de heer Wahl. Er moet volgens haar namelijk een onderscheid worden gemaakt tussen de begrippen neutraliteit en onpartijdigheid. Onpartijdigheid is een van de gevolgen van het feit dat de overheid zich neutraal opstelt. Wat het gebruik van de term laïciteit (seculiere Staat) betreft, moet men rekening houden met de perceptie die deze term oproept. Welke waarden worden geacht in deze term besloten te liggen? Het is belangrijk dat iedereen goed beseft waarover het gaat. In Vlaanderen worden de begrippen laïciteit of seculiere Staat dikwijls geassocieerd of gelijkgesteld met de begrippen « vrijzinnige » of « atheïstische » Staat. Dat is niet terecht. Het kan niet genoeg worden beklemtoond dat het begrip seculiere Staat op de scheiding wijst tussen de privéovertuiging van de burgers en de houding die de overheid moet aannemen ten opzichte van al die levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen. Een neutrale Staat is een seculiere Staat. Dat is in deze eeuw de enig mogelijke weg die voor de overheid openligt als zij voor elke burger rechtvaardig, onpartijdig en neutraal wil zijn.

De discussie gaat dus ruimer dan de vraag hoe iemand er aan het loket uitziet. Het gaat erom hoe de overheid zich opstelt ten opzichte van de burger. Zoals de heer Wahl heeft beklemtoond, gaat het er niet om een bepaalde geloofsovertuiging te stigmatiseren. Het kernpunt is dat de burger die zich tot de overheid wendt, tegenover hem of haar een ambtenaar ziet die het beeld uitdraagt dat de overheid er voor iedereen is. Het is dus de burger, hoe die er ook uitziet, die niet mag worden gestigmatiseerd. Als klant van de overheid mag hij niet de indruk hebben dat hij vanwege zijn uitzicht en voorkomen, op een andere manier zal worden behandeld.

Mevrouw Brusseel is het ook eens met het uitgangspunt van de heer Wahl dat men zich niet moet vastklampen aan het onderscheid dat zou kunnen worden gemaakt naargelang een ambtenaar een loketfunctie uitoefent of niet. In elke moderne organisatie oefenen de werknemers verschillende functies uit, waarbij ze soms met het publiek in aanraking komen. Flexibiliteit is nu

C'est dans ce cadre que la présente proposition de résolution a été déposée.

## B. Discussion générale

### 1. Points de vue et questions

Mme Brusseel, co-auteure, soutiendra bien sûr cette proposition de résolution.

Elle ajoute cependant une nuance sémantique à l'exposé introductif de M. Wahl. Selon elle, il convient de distinguer les deux notions de neutralité et d'impartialité. L'impartialité est l'un des effets de l'attitude neutre des pouvoirs publics. Quant au mot laïcité (État séculier), il faut tenir compte de sa connotation. Quelles valeurs est-il censé renfermer? Il importe que chacun sache de quoi il est question. En Flandre, on associe souvent, voire on assimile, les concepts de laïcité ou d'État séculier avec « libre pensée » ou « État athée ». Cette conception est erronée. On ne soulignera jamais assez que le concept d'État séculier correspond à la dissociation entre les convictions intimes des citoyens et l'attitude que les autorités adoptent vis-à-vis de ces diverses convictions politiques ou religieuses. Un État neutre est un État séculier. En ce XXI<sup>e</sup> siècle, c'est le seul moyen pour les autorités de se montrer justes, impartiales et neutres à l'égard de chaque citoyen.

La discussion transcende donc la question de l'apparence d'une personne préposée au guichet. Il s'agit de savoir comment les autorités se comportent à l'égard du citoyen. Comme l'a souligné M. Wahl, il n'est pas question ici de stigmatiser une conviction déterminée. L'essentiel est que le citoyen qui s'adresse aux pouvoirs publics ait en face de lui un fonctionnaire qui incarne l'image selon laquelle ces pouvoirs publics sont au service de chacun. C'est donc le citoyen, quelle que soit sa présentation, qui ne doit pas être stigmatisé. En sa qualité de client de l'administration, il ne doit pas avoir l'impression qu'il sera traité différemment en raison de son aspect et de son apparence.

Mme Brusseel partage le point de vue de M. Wahl : il ne faut pas se focaliser sur la distinction selon que le fonctionnaire est en contact avec le public ou non. Dans toute organisation moderne, les travailleurs alternent les fonctions, et sont parfois en contact avec le public. Le mot d'ordre est maintenant la flexibilité. Il serait invraisemblable qu'un fonctionnaire puisse porter des

het ordewoord. Het kan toch niet zijn dat een ambtenaar bv. op maandag zijn religieuze of levensbeschouwelijke kentekens zou mogen dragen, maar niet op dinsdag omdat hij dan rechtstreeks met de burger in contact komt.

Bovendien is het raadzaam om in overheidsadministraties een professionele cultuur te ontwikkelen waar levensbeschouwelijke conflicten, onder meer met de hiërarchisch meerdere, zoveel mogelijk uit de weg worden gegaan. Zo kan er geen schijn van partijdigheid ontstaan wanneer er bijvoorbeeld beslissingen over benoemingen en promoties moeten worden genomen.

De heer Anciaux knoopt aan bij de verklaring van de heer Wahl dat de tekst van het voorliggende voorstel van resolutie, mits enige aanpassingen, ook is ingediend in andere Assembles. Zo is de tekst op 15 december 2015 ingediend in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, maar dan als voorstel van ordonnantie (1), met in artikel 3 het voorstel dat « In de diensten van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de instellingen van openbaar nut en de van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest afhappende entiteiten, voor de personeelsleden een verbod geldt op het dragen van opzichtige tekenen van overtuiging bij de uitoefening van hun functies ».

Dit voorstel van resolutie legt een politiek-filosofische basis door een aantal begrippen tegenover elkaar te plaatsen. Zo wordt de notie multiculturaliteit afgezet tegen het begrip interculturaliteit. Het is opvallend dat de gebruikte omschrijving sterk afwijkt van wat genoegzaam in de politieke en sociale wetenschappen vigeert.

Het voorstel herleidt multiculturaliteit tot een absolute relativisering van alle waarden- en normenkaders. Dit betekent volgens de heer Anciaux dat multiculturaliteit blijkbaar afstand neemt van een hiërarchie in die systemen. Daarom interpreteert dit voorstel het begrip « multicultureel » als een ontkenning van wat bijvoorbeeld als de verwezenlijkingen van de Verlichting worden beschouwd, zoals het IVRVM, de democratie, de gelijkheid man/vrouw, enz. Dit voorstel stelt multiculturaliteit eveneens voor als de tegenpool van een coherent geheel. Hoewel letterlijk gesteld « diversiteit een bron van rijkdom kan zijn... », verliest dit voorstel zich in een paradox : enerzijds herleidt het monoculturaliteit tot het feit dat het « zich kenmerkt door één cultuur, één

(1) Voorstel van ordonnantie houdende het verbod op het dragen van opzichtige tekenen van overtuiging in de diensten van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de instellingen van openbaar nut en de van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest afhappende entiteiten (ingediend op 15 december 2015 door De Wolf Vincent, De Decker Armand, Lemesre Marion, Kanfaoui Abdallah, Destexhe Alain, de Clippele Olivier en De Permentier Corinne), stuk Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2015/2016, nr. A-278/1.

signes religieux ou convictionnels le lundi par exemple, mais pas le mardi dès lors qu'il est en contact direct avec les citoyens ce jour-là.

En outre, il est indiqué de développer dans les services publics une culture professionnelle qui prévienne autant que possible les conflits convictionnels, notamment avec le supérieur hiérarchique. On évitera ainsi toute apparence de partialité, par exemple dans les procédures de nomination et de promotion.

M. Anciaux confirme l'affirmation de M. Wahl selon laquelle la présente proposition de résolution a aussi été déposée dans d'autres Assemblies, moyennant quelques adaptations. C'est ainsi que le texte déposé le 15 décembre 2015, comme proposition d'ordonnance, au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (1), prévoit à l'article 3 « Au sein des services du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, des organismes d'intérêt public et des entités dérivées dépendant de la Région de Bruxelles-Capitale, il est interdit aux agents d'afficher tout signe convictionnel ostentatoire dans l'exercice de leurs fonctions ».

La présente proposition de résolution établit une base politico-philosophique en confrontant diverses notions. C'est ainsi que le concept de multiculturalité est comparé à celui d'interculturalité. Il est frappant de voir à quel point la définition utilisée diverge de celles généralement admises en sciences politiques et sociales.

La proposition réduit le multiculturalisme à une relativisation absolue de tous les cadres de valeurs et cadres normatifs. Cela signifie, selon M. Anciaux, que le multiculturalisme prend manifestement du recul par rapport à une hiërarchie au sein de ces systèmes. C'est pourquoi la proposition à l'examen interprète la notion de « multiculturalisme » comme une négation d'éléments considérés comme des réalisations des Lumières, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, la démocratie, l'égalité hommes-femmes, *etc.* Cette proposition présente également le multiculturalisme comme étant aux antipodes d'un ensemble cohérent. Alors que l'on dit littéralement que « la diversité peut être une source d'enrichissement (...) », la proposition

(1) Proposition d'ordonnance portant interdiction du port de signes convictionnels ostentatoires au sein des services du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, des organismes d'intérêt public et des entités dérivées dépendant de la Région de Bruxelles-Capitale (déposée le 15 décembre 2015 par MM. Vincent De Wolf, Armand De Decker, Mme Marion Lemesre, MM. Abdallah Kanfaoui, Alain Destexhe, Olivier de Clippele et Mme Corinne De Permentier), doc. Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2015-2016, n° A-278/1.

godsdienst, één etnische oorsprong », anderzijds wenst ze als overkoepelende cultuur een algemene monocultuur. Dat sluit aan bij wat in het Frans *la laïcité* wordt genoemd, een maatschappijvisie die de mens herleidt tot individueel burger die zich moet schikken in één gemeenschap, die congruent is aan de Staat. Het is ook de Franse Staat geweest die deze visie bijzonder opdringerig, in een Napoleontische aanpak (via wetten, onder andere 1905 de *loi sur la laïcité*) in een centralistisch nationalisme omzette. Cultuurhistorisch kunnen hier erg interessante lessen uit worden getrokken, namelijk *la laïcité* als maatschappijvisie die enerzijds de neutraliteit van de staat predikt(e) en tegelijkertijd zich als een autocratisch ideologisch concept tegen andere visies afzet(te). Gevangen dus in een interne tegenspraak... Het is ook opvallend hoe het door Frankrijk gedomineerde *laïcisme* als verwerking van de moderniteit en erfgenaam van de Franse revolutie afwijkt van bijvoorbeeld de Angelsaksische invulling daarvan. De Angelsaksisch gedomineerde landen hebben in hun interpretatie en concretisering van de moderniteit heel bewust ruimte gemaakt voor grote diversiteit. In hun visie op de staat en natie vormt eenheid in en via diversiteit een leidraad. De etnische, culturele en religieuze diversiteit vormt juist de basis waarop het gemeenschappelijke wordt gebouwd. Eveneens opvallend is de angst voor wat men *communautarisme* noemt, een model waarin kleine gemeenschappen zich binnen de grote staatsgemeenschap ontwikkelen als splinterbommen. Ook hier dreigt soms een verwarring met de Noord-Amerikaanse politiek-filosofische strekking van het *communitarisme* dat een heel andere inhoud heeft (Taylor, Etzioni, Sandel, en anderen) en die in een Franstalige omgeving best kan worden gelinkt aan wat onder andere door P. Rosanvallon wordt verkondigd. Deze maatschappijvisie bepleit vooral een actieve democratie en dito pluralisme.

Het voorstel van de heer Wahl c.s. voert volgens de heer Anciaux het begrip *interculturaliteit* op als antipode van *multiculturaliteit*. Deze interpretatie is heel eigenaardig en sluit niet aan bij wat algemeen als *intercultureel* wordt beschouwd. De meeste definities zoomen weliswaar in op de aanwezigheid van een grote verscheidenheid (zoals *multiculturaliteit*) maar gaan verder : ze beschouwen deze diversiteit als een rijkdom, ze vertrekken van de actieve dialoog tussen al deze verschillen (die van heel uiteenlopende dimensies zijn :

à l'examen se perd dans un paradoxe : d'une part, elle réduit le monoculturalisme à une vision qui « envisage l'individu essentiellement comme le membre d'une communauté caractérisée par une culture, une religion, une origine ethnique » et, d'autre part, elle préconise une culture unique générale en tant que culture *faïtière*. Cela rejoint la notion française de *laïcité*, qui désigne une vision de la société où l'homme est réduit à un citoyen individuel qui doit s'adapter à une société unique et qui est congruent à l'État. C'est également l'État français qui, de manière particulièrement insistante et dans une approche napoléonienne (par le biais de lois, comme celle de 1905 sur la *laïcité*), a transformé cette vision en un nationalisme centralisateur. D'un point de vue culturel et historique, on peut en tirer des leçons très intéressantes, avec la *laïcité* en tant que vision de la société qui, d'une part, prône (prônait) la neutralité de l'État et, dans le même temps, en se transformant en concept idéologique autocratique, se démarque (se démarquait) d'autres visions. Ou comment s'empêtrer dans une contradiction interne... Il est également frappant de constater à quel point le *laïcisme* à la française, en tant qu'intégration de la modernité et héritier de la Révolution française, diverge par exemple de son pendant anglo-saxon. Dans leur interprétation et leur concrétisation de la modernité, les pays à dominance anglo-saxonne ont, en toute connaissance de cause, laissé place à une grande diversité. Le fil conducteur de leur vision de l'État et de la nation est l'unité dans et à travers la diversité. La diversité ethnique, culturelle et religieuse constitue précisément la base sur laquelle se construisent le collectif et le *communautaire*. On est également frappé par l'angoisse que suscite ce qu'on appelle le *communautarisme*, un modèle dans lequel de petites communautés se développent comme des bombes à fragmentation dans la grande communauté de l'État. Il y a, ici aussi, un risque de confusion avec le courant politico-philosophique nord-américain du *communautarisme*, au contenu tout à fait différent (Taylor, Etzioni, Sandel, *etc.*) et qui, dans un contexte français, devrait plutôt être rattaché à ce qu'annonce, par exemple, P. Rosanvallon. Cette vision de la société prône principalement une démocratie et un pluralisme actifs.

La proposition de M. Wahl et consorts interprète, selon M. Anciaux, la notion d'*interculturalisme* comme étant l'antithèse du *multiculturalisme*. Cette interprétation très particulière ne correspond pas à ce qu'on entend généralement par « *interculturel* ». La plupart des définitions mettent certes l'accent sur la présence d'une grande diversité (au même titre que le *multiculturalisme*) mais elles vont plus loin : elles considèrent cette diversité comme une richesse, elles se basent sur le dialogue actif entre toutes ces différences (de dimensions très

religieus, politiek, ethisch, ...) en geloven in de eenheid door verscheidenheid.

Men zou kunnen stellen dat multiculturaliteit een feitelijke vaststelling inhoudt waarop twee antwoorden kunnen worden gegeven : monoculturaliteit of interculturaliteit.

Zoals alle mensen van elkaar verschillen en toch een gemeenschap kunnen uitmaken, geldt dit ook voor overtuigingen. De (inter)actieve dialoog veronderstelt wel wederzijds respect en nieuwsgierigheid maar eveneens een sterk kader waarbinnen deze ontmoetingen zich afspelen. Zoals ook mensen die elkaar altijd ontmoeten in hun grote verschillen zijn gebonden door regels, conventies, wetten, ..., zo moet dit ook voor allerlei gemeenschappen gelden die zich binnen een natie of een land ontwikkelen. Diversiteit wordt daarmee beschouwd als een onafwendbare en positieve eigenheid van mensen en mensengroepen, voorwaardelijk aan het vormen van grotere gemeenschappen (bijvoorbeeld een land, een Staat).

In dit voorstel neemt het begrip neutraliteit een cruciale plaats in, aldus de heer Anciaux. Hoewel nergens gedefinieerd en ook niet in wettelijke kaders is voorzien, vormt het hier de ultieme waarde waaraan de ambtelijke dienstverlening dient te voldoen. Deze gedachtegang vormt op zich reeds een groot probleem in dit voorstel.

Het voorstel stelt neutraliteit voor als een synoniem van de wettelijke begrippen gelijkberechtiging en non-discriminatie. Neutraliteit zou dan betekenen dat de overheid iedereen op een gelijke manier moet behandelen, zonder onderscheid op basis van godsdienst, overtuiging of voorkeur voor een gemeenschap en partij.

Algemeen wordt het begrip neutraliteit omschreven als onpartijdigheid : men kiest niet voor of tegen een bepaalde partij, in dit geval de burger. Juist in deze betekenis wordt het begrip neutraliteit problematisch, omdat de overheid altijd kiest voor een optimale dienstverlening aan alle burgers. Inderdaad zonder onderscheid te maken – behoudens waar wettelijk gedefinieerd (leeftijd, geslacht, woonplaats, nationaliteit, enz.).

In dit voorstel wordt neutraliteit volgens de heer Anciaux eveneens omschreven als het opheffen van elke subjectiviteit, terwijl ambtenaren altijd mensen, dus subjecten zijn. De neutraliteit, zoals in dit voorstel

diverses : religieuse, politique, éthique, *etc.*) et croient en l'unité dans la diversité.

On pourrait dire que le multiculturalisme implique un constat factuel qui peut appeler deux réponses : le monoculturalisme ou l'interculturalisme.

De la même manière que tous les hommes sont différents et peuvent néanmoins former une communauté, les différentes convictions doivent pouvoir coexister. Le dialogue (inter)actif suppose le respect mutuel et une curiosité réciproque, mais également un cadre solide au sein duquel ces rencontres puissent avoir lieu. De la même façon que des personnes qui se rencontrent régulièrement dans leurs grandes différences sont liées par des règles, des conventions, des lois, *etc.*, les diverses communautés qui se développent dans une nation ou un pays ont besoin, elles aussi, d'un cadre normatif. La diversité est ainsi considérée comme une caractéristique intrinsèque et positive des personnes et groupes de personnes, condition sine qua non de la formation de communautés plus vastes (par exemple, un pays ou un État).

Dans la proposition à l'examen, la notion de neutralité occupe, selon M. Anciaux, une place capitale. Bien qu'elle ne soit définie nulle part et qu'aucun cadre légal ne soit prévu, elle constitue ici la valeur ultime à laquelle le service au public doit se conformer. Ce raisonnement constitue déjà un grand problème en soi dans le cadre de la présente proposition.

La proposition présente la neutralité comme un synonyme des notions juridiques d'égalité de droits et de non-discrimination. Dans cette acception, la neutralité signifierait donc que l'autorité doit traiter tous les citoyens de manière égale, sans discrimination basée sur leur religion, leur conviction ou leur préférence pour une communauté ou un parti.

D'une manière générale, la notion de neutralité est définie comme impartialité : on ne fait pas un choix pour ou contre un parti déterminé, en l'occurrence un citoyen. C'est précisément dans cette signification que la notion de neutralité pose problème, car l'autorité opte toujours pour un service optimal en faveur de tous les citoyens. Et ce, en effet, sans faire de distinction, si ce n'est celles prévues par la loi (âge, sexe, domicile, nationalité, *etc.*).

M. Anciaux estime que cette proposition définit également la neutralité comme la suppression de toute subjectivité. Or, le fonctionnaire reste avant tout un être humain. La neutralité du fonctionnaire, telle que la

ingevuld, betekent dat men mensen wil robotiseren : elke vraag (met welke subjectieve achtergrond of stijl ook) krijgt altijd in dezelfde omstandigheden een gelijk antwoord. Deze betrachting is, zolang men met mensen werkt, totaal onmogelijk. En onwenselijk, omdat de intermenselijke relatie, ook tussen ambtenaren en burgers, voorsnog een meerwaarde biedt in vergelijking met een geautomatiseerde relatie. De tendens om de ambtelijke dienstverlening te automatiseren is zeker een goede evolutie, maar juist in onduidelijke situaties wordt de inschakeling van een mens als ambtenaar noodzakelijk.

Nauwelijks op de achtergrond, maar in dit voorstel niet opgevoerd, speelt het begrip objectiviteit. Dit begrip stamt uit de verwetenschappelijking van de samenleving, sterk gelieerd aan wat de Verlichting bijdroeg. Het klassieke empirisme vond hier zijn basis en koppelde verklaringsmodellen aan een reeks van wetenschappelijke kenmerken (verifieerbaar, reproduceerbaar, probabilisme, later ook falsifieerbaar, enz.). Objectiviteit en wetenschappelijkheid verwierven daarmee een boven elke twijfel verheven status, hoewel zeker de voorbije decennia deze almacht door de wetenschap zelf sterk gerelativeerd werd. Ook hier speelt een interessant historisch fenomeen, waarbij men de verwijzing naar de Verlichting heeft verfijnd door te gewagen van een eerste golf (Erasmus, More, Gillis) en een tweede golf (Diderot, d'Holbach). Het is opvallend dat de eerste golf zich veel meer uitsprak over waarden en normen en zich niet afkeerde van bv. religie terwijl de tweede golf zich juist kenmerkte door de rabiante en radicale afwijzing ervan. Het moge duidelijk zijn dat het laïcisme enkel aan de tweede golf van de Verlichting refereert (de zogenaamde secundaire vragen) en de eerste golf (primaire vragen/zingeving) niet behandelt.

Het staat volgens de heer Anciaux buiten kijf dat een overheid zich systematisch en duurzaam vragen moet stellen over de kwaliteit van zijn ambtelijke dienstverlening. Voor zover dit het leidmotief van dit voorstel van ordonnantie is, verdient deze bekommernis respect en aandacht. De benadering van dit voorstel gaat echter voorbij aan de essentie en legt helemaal verkeerde klemtonen. Dit voorstel wil immers de menselijke, dus subjectieve factor, weggommen door zich te focussen op één specifiek onderdeel, namelijk wat als « opzichtig » uiterlijk kenmerk wordt beschreven « elk teken dat op een buitensporige of indiscrete wijze gedragen wordt, al dan niet met de bedoeling om opgemerkt te worden, en dat ertoe leidt dat zijn overtuigingen zichtbaar tot

proposition la conçoit, revient à transformer celui-ci en robot : à conditions identiques, toute demande (quelle que soit sa motivation ou sa forme subjective) recevra toujours la même réponse. C'est un objectif totalement impossible à atteindre tant que l'on travaillera avec des êtres humains, sans compter qu'il est néfaste ; en effet, les relations interpersonnelles, y compris celles entre les agents des services publics et les citoyens, apportent une plus-value, ce qui n'est pas le cas lorsque les relations sont automatisées. La standardisation du service au public n'est certainement pas une mauvaise chose, mais lorsque les dossiers se compliquent, l'intervention de l'homme, c'est-à-dire d'un fonctionnaire, devient indispensable.

Une autre notion pertinente dans ce contexte, mais qui n'est pas mise en exergue dans la proposition, est celle d'objectivité. Elle découle de la scientification de la société et présente des liens étroits avec la philosophie des Lumières. L'empirisme classique y a puisé sa source en associant modèles explicatifs et critères scientifiques (mesurabilité, reproductibilité, probabilité et, plus tard aussi, réfutabilité, *etc.*). C'est ainsi que l'objectivité et la scientificité ont acquis le statut de valeurs incontestées, même si cette omnipotence de la science a été considérablement remise en cause, surtout ces dernières décennies. Ici joue aussi un phénomène historique intéressant dont il faut tenir compte. On a tendance en effet, s'agissant de l'époque des Lumières, à parler d'une première « vague » (représentée par Érasme, More, Gilles) et d'une deuxième « vague » (avec des figures comme Diderot, d'Holbach). Si la première vague s'est largement exprimée sur les valeurs et les normes sans se détourner de la religion par exemple, la seconde vague a au contraire rejeté les valeurs religieuses de manière virulente et radicale. Il est évident que le laïcisme renvoie exclusivement à la deuxième vague des Lumières (les questions « secondaires ») et ne s'intéresse pas à la première vague (questions/valeurs primaires).

Il est clair, déclare M. Anciaux, qu'une administration doit constamment et systématiquement s'interroger sur la qualité des prestations qu'elle offre au public. La proposition de résolution à l'examen a fait de cette préoccupation son leitmotiv et mérite donc d'être examinée avec tout le respect et l'attention voulus. Mais le problème est qu'elle passe à côté de l'essentiel et qu'elle met les accents là où il ne faut pas. En effet, cette proposition veut gommer le facteur humain, c'est-à-dire subjectif, pour se concentrer sur un aspect spécifique, à savoir la notion de signe extérieur « ostentatoire » défini comme étant « tout signe porté de manière excessive ou indiscrete, avec ou sans intention d'être remarqué, mais conduisant à se faire manifestement reconnaître par ses



uiting komen ». De uitermate – op het obsessieve af – doorgedreven aandacht voor een uiterlijk kenmerk vormt de belangrijkste zwakte in dit voorstel. Daarvoor zijn verschillende redenen, van verschillende aard. Daarbij wordt als belangrijke motivering gewezen op de mogelijke negatieve perceptie van een burger die zou kunnen menen dat zijn dienstverlening daardoor wordt bedreigd.

De intermenselijke relatie tussen ambtenaar en burger (zowel schriftelijk, direct, indirect, telefonisch, enz.) is veel complexer dan enkel gekoppeld aan een uiterlijk kenmerk, aldus de heer Anciaux. Het gehele voorkomen, de mimiek, de lichaamstaal, het taalgebruik, accent en dialectische verwijzingen, het tempo en ritme van de communicatie, enz., vormen een complex geheel dat nooit kan worden beheerst door regels, behoudens het afschaffen van de mens en hem vervangen door automaten die nooit in staat zullen zijn om de finesses van communicatie te vatten, laat staan te beheersen. Het is potsierlijk om enkel een uiterlijk kenmerk te isoleren.

Daarnaast blijft het normatieve hellend vlak dat men met deze regel zal construeren : hoe kan men in de uiteenlopende praktijken van ambtenaren de kwaliteiten opzichtig, buitensporig en indiscreet operationaliseren ? Niet alleen spelen uiteenlopende contexten en opdrachten, hier gaat de overheid zich als normatief en decisief opstellen in verband met het esthetische, de stijl en voorkeuren inzake bijvoorbeeld kleding, haardracht enz. Dit lijkt in een rechtsstaat met onder andere de basiswaarde vrijheid echt onoverbrugbaar problematisch.

Dit alles leidt volgens de heer Anciaux tot de onmogelijkheid om dit in de praktijk af te dwingen, zonder in potsierlijke en zelfs dramatische discussies te belanden.

De waarborgen voor een optimale ambtelijke dienstverlening moeten op een fundamenteel andere wijze worden geconcretiseerd. Dit vraagt een actueel en dynamisch HRM, met aandacht voor diverse vormen van begeleiding, *assessments*, evaluaties gekoppeld aan vorming en heldere, faire procedures bij klachten. Hierbij horen geen wetten die ongewenst ingrijpen op de (inter)subjectiviteit van het ambtelijke functioneren, niet toepasbaar zullen blijken in de praktijk, beledigend worden gevonden door een belangrijk deel van de bevolking – dat zich daardoor steeds minder zal herkennen in wat ook hun overheid moet zijn.

convictions exposées ». L'attention extrême – pour ne pas dire obsessionnelle – accordée à la notion de signe extérieur est la principale faiblesse de la proposition. Il y a à cela diverses raisons. La principale est la perception négative que le citoyen pourrait en avoir et qui pourrait l'amener à penser que la qualité du service proposé en pâtit.

Les relations interpersonnelles (sous toutes leurs formes : écrites, directes, indirectes, téléphoniques ou autres) entre le fonctionnaire et le citoyen sont infiniment complexes et ne peuvent être réduites à une question de signe extérieur, selon M. Anciaux. L'allure générale, la gestuelle, les attitudes corporelles, l'accent et les références dialectiques ainsi que le rythme de la communication, *etc.* forment un ensemble complexe qui ne pourra jamais être régi par des règles, sauf à écarter l'être humain et à le remplacer par un automate qui ne sera de toute façon jamais capable de saisir les finesses de la communication et encore moins de les maîtriser. Réduire le débat à la question des signes extérieurs est grotesque.

Au-delà de cela, il y a aussi tout l'aspect normatif, avec toutes les interrogations qui en découlent : face à la diversité des pratiques des fonctionnaires, comment définir concrètement ce qu'il faut entendre par « ostentatoire », « extravagant » et « indiscret » ? Les divergences ne se limitent pas aux contextes et aux missions ; l'administration va instaurer des normes et prendre des décisions en rapport avec l'esthétique, le style et les préférences vestimentaires, de coiffure, *etc.* Cela semble vraiment difficile à concevoir dans un État de droit dont l'une des valeurs fondamentales est la liberté.

De plus, il sera impossible, selon M. Anciaux, de faire respecter ces prescriptions dans la pratique sans tomber dans des discussions grotesques, voire dramatiques.

Pour garantir une qualité optimale du service au public, il faut changer radicalement de méthode. Il faut une politique dynamique et moderne de gestion des ressources humaines, assortie de diverses formes d'accompagnement, d'*assessment*, d'évaluations liées à des formations ainsi que de procédures de recours claires et équitables. Il n'y a pas de place en l'espèce pour des lois qui s'ingèrent indûment dans la subjectivité (ou l'intersubjectivité) du fonctionnement des services publics, qui seront impossibles à mettre en pratique, qui seront jugées offensantes par une grande partie de la population, laquelle se reconnaîtra donc de moins en moins dans l'autorité.

## 2. Antwoorden van de hoofddiener van het voorstel

De heer Wahl geeft aan dat hij in zijn inleidende uiteenzetting de context heeft geschetst waarin de MR dezelfde tekst, op enkele aanpassingen na, in de verschillende assemblees heeft ingediend, ofwel als voorstel van resolutie, ofwel als voorstel van decreet of ordonnantie. Één van de doelstellingen van dit initiatief is, onder meer, het debat terug op gang te brengen naar aanleiding van het colloquium « Grondwet : onpartijdigheid en rechten », dat in de Senaat plaatsvond op 23 februari 2016, op initiatief van mevrouw Defraigne, voorzitter van de Senaat (1).

De heer Wahl nam deel aan het colloquium en was verrast dat tijdens de bespreking van de omschrijving van de sleutelwoorden de verschillende standpunten naar elkaar toe groeiden.

Wat de kritiek van de heer Anciaux betreft, merkt de heer Wahl op dat de benadering van de heer Anciaux en zijn partij waarschijnlijk verschilt van de benadering van de MR. Volgens de MR mag multiculturaliteit niet te vaak tot confrontaties leiden. Is het aanvaardbaar dat, op grond van multiculturaliteit, handelingen worden gesteld die gebaseerd zijn op waarden die lijnrecht tegenover onze waarden staan, bijvoorbeeld wanneer een man verbiedt dat zijn vrouw door een man wordt verzorgd? Het model van interculturaliteit daarentegen waarborgt ieders vrijheid om religieuze en levensbeschouwelijke overtuigingen te hebben, maar geeft voorrang aan het in acht nemen van de waarden en normen van onze maatschappij. Vandaar het belang van de woordkeuze. Zo wordt het begrip laïciteit in België anders opgevat in vergelijking met andere landen. Laïciteit in Frankrijk of in Turkije heeft niet dezelfde betekenis als in België. Daarom bestaat er een ruime consensus onder alle democratische partijen om andere woorden te gebruiken zoals neutraliteit en onpartijdigheid.

Dit voorstel van resolutie is vrij strikt voor de uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensbeschouwelijke overtuiging bij ambtenaren. De heer Wahl geeft aan dat het debat aldus geopend is. In dat opzicht meent hij dat men niet mag denken dat men als enige de waarheid in pacht heeft. Hij is ervan overtuigd dat uit het democratische debat de beste oplossing zal komen. Spreker zal zijn voorstel van resolutie verdedigen, maar geeft toe dat zijn visie over die problematiek in de loop der jaren geëvolueerd is. Het standpunt van belangrijke persoonlijkheden zoals de heer Hasquin, stond, tien jaar geleden, lijnrecht tegenover het voorstel dat de MR vandaag verdedigt.

(1) Zie website van de Senaat.

## 2. Réponses de l'auteur principal de la proposition

M. Wahl déclare avoir esquissé dans son exposé introductif le contexte dans lequel le MR a déposé le même texte, moyennant certaines adaptations, dans les différentes assemblées, soit sous forme de proposition de résolution, soit sous forme de proposition de décret ou d'ordonnance. Un des objectifs de cette démarche est, entre autres, de relancer le débat à la suite du colloque « Constitution : impartialité et régime des libertés », qui s'est tenu au Sénat, le 23 février 2016, à l'initiative de Mme Defraigne, présidente du Sénat (1).

Ayant participé à ce colloque, M. Wahl a été surpris par le rapprochement qui s'est opéré entre les différents points de vue lors de la discussion sur la définition des mots-clés.

En ce qui concerne la critique de M. Anciaux, M. Wahl fait observer que l'approche de M. Anciaux et de son parti est vraisemblablement différente de celle du MR. Dans l'esprit du MR, le multiculturalisme peut conduire par trop souvent à l'affrontement. Peut-on accepter, sur la base du multiculturalisme, des actes basés sur des valeurs qui sont en totale contradiction avec les nôtres, par exemple, lorsqu'un mari interdit que son épouse soit soignée par un homme? Le modèle de l'interculturalité, par contre, assure la liberté de chacun d'avoir ses convictions religieuses et philosophiques, mais accorde la primauté au respect des valeurs et normes de notre vie en société. D'où l'importance des termes que l'on utilise. Ainsi, la notion de laïcité est entendue en Belgique d'une autre manière que dans d'autres pays. La laïcité en France ou en Turquie n'est pas la laïcité en Belgique. C'est pourquoi il y a un large consensus, tous partis démocratiques confondus, pour utiliser d'autres termes comme la neutralité et l'impartialité.

La présente proposition de résolution est assez stricte en ce qui concerne le port de signes convictionnels par des fonctionnaires. M. Wahl déclare qu'ainsi, le débat est ouvert. À cet égard, il estime qu'il faut éviter d'être sûr d'avoir raison tout seul. Il est convaincu que du débat démocratique surgira la meilleure solution. L'intervenant défendra sa proposition de résolution, mais admet que sa vision sur cette problématique a évolué au fil des années. La position de personnalités comme M. Hasquin, par exemple, allait, il y a dix ans, dans le sens inverse de la proposition que le MR défend aujourd'hui.

(1) Voir le site web du Sénat.

De heer Wahl hoopt dat er uit de bespreking in commissie een consensus over een gemeenschappelijke tekst zal voortvloeien. Hij vraagt bijgevolg om respijt zodat een akkoord kan worden gevonden.

De voorzitter gaat in op dit verzoek en bevestigt dat de algemene discussie nog niet is afgerond.

### 3. *Regeling der werkzaamheden*

De voorzitter stelt vast dat er een inhoudelijk onderscheid bestaat tussen het voorstel van de heer Anciaux, enerzijds, en de voorstellen van mevrouw Brussee en de heer Wahl c.s. anderzijds. Die twee voorstellen zijn namelijk inhoudelijk verwant, weliswaar met nuanceverschillen. Daarom stelt zij voor dat de indieners van de laatste twee voorstellen overleg plegen om na te gaan of en in welke mate zij hun voorstellen wensen te handhaven dan wel te amenderen om tot een synthese te komen.

Dat neemt niet weg dat het voorstel van de heer Anciaux en de erop ingediende amendementen onderwerp van debat zijn en in stemming zullen worden gebracht, waarna het dossier naar de plenaire vergadering zal worden verwezen.

De heer Van Rompuy vestigt er de aandacht op dat de Kamercommissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de instellingen haar werkzaamheden heeft opgestart met het oog op de redactie van een inleidend verslag over « Het karakter van de Staat en de fundamentele grondwaarden van de samenleving ». Het is de bedoeling daar ook de thema's van de scheiding van Kerk en Staat en van de neutraliteit van de Staat aan te snijden. Daartoe worden eerst een reeks hoorzittingen gehouden met onder anderen juristen, filosofen en politieke wetenschappers. Na overleg met de Kamerfractie zou de CD&V-Senaatsfractie het hogelijk appreciëren indien met die werkzaamheden rekening zou worden gehouden. Daarom zou de CD&V-Senaatsfractie de drie voorliggende voorstellen van resolutie willen beoordelen in het licht van het verslag dat de betrokken Kamercommissie zal opstellen.

De heer Anciaux neemt nota van de oproep om de voorstellen van mevrouw Brussee en de heer Wahl c.s. door elkaar te weven. Maar hij wenst de behandeling van zijn eigen voorstel niet op de lange baan te schuiven. Hij heeft zijn voorstel ingediend op 22 september 2014. Het is inmiddels reeds voldoende besproken. Daarom vraagt hij de onmiddellijke stemming. Het staat de commissie

M. Wahl espère qu'un consensus sur un texte commun se dégagera de la discussion en cette commission. Il demande dès lors du répit afin de permettre la recherche d'un accord.

La présidente accède à cette demande et confirme que la discussion générale n'est pas encore close.

### 3. *Ordre des travaux*

La présidente constate une différence, sur le plan du contenu, entre la proposition de M. Anciaux, d'une part, et les propositions de Mme Brussee et de M. Wahl et consorts, d'autre part. Ces deux dernières propositions sont proches, à quelques nuances près. C'est la raison pour laquelle la présidente propose que les auteurs de celles-ci se concertent pour voir si et dans quelle mesure ils souhaitent maintenir leurs propositions ou les amender afin d'aboutir à une synthèse.

Il n'empêche que la proposition de M. Anciaux et les amendements qui y ont été déposés font l'objet d'un débat et seront votés, à la suite de quoi le dossier sera renvoyé à la séance plénière.

M. Van Rompuy attire l'attention sur le fait que la commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions de la Chambre a démarré ses travaux en vue de la rédaction d'un rapport introductif sur « Le caractère de l'État et les valeurs fondamentales de la société ». L'objectif est d'y aborder également les thèmes de la séparation de l'Église et de l'État et de la neutralité de l'État. À cet effet, une série d'auditions seront organisées, notamment avec des juristes, des philosophes et des politologues. Après concertation avec le groupe CD&V de la Chambre, le groupe CD&V du Sénat souhaiterait vivement que l'on tienne compte de ces travaux. C'est pourquoi le groupe CD&V du Sénat voudrait évaluer les trois présentes propositions de résolution à la lumière du rapport qui sera établi par la commission de la Chambre.

M. Anciaux prend bonne note de l'appel lancé en vue de fusionner les propositions de Mme Brussee et de M. Wahl et consorts. Mais il ne souhaite pas reporter indéfiniment l'examen de sa propre proposition. Celle-ci a été déposée le 22 septembre 2014 et a déjà été suffisamment discutée. C'est pourquoi il demande un vote immédiat. Pour l'examen des deux autres propositions,

vrij te wachten met de behandeling van de twee andere voorstellen totdat de Kamer van volksvertegenwoordigers haar werkzaamheden over deze aangelegenheid heeft afgerond.

Mevrouw De Ridder heeft geen bezwaar tegen de eis van de heer Anciaux om over te gaan tot de stemming over diens voorstel.

In aansluiting op de heer Van Rompuy vestigt zij er de aandacht op dat er niet alleen in de Kamer van volksvertegenwoordigers, maar ook in de schoot van de federale regering over deze aangelegenheid wordt gedebatteerd. Het federale regeerakkoord van 9 oktober 2014 bepaalt namelijk het volgende (blz. 167) : « De regering waakt erover dat dienstverlening van de federale overheid aan de burgers neutraal is en als neutraal ervaren wordt. Conform de actuele regelgeving met betrekking tot het statuut is het opzichtig dragen van tekens die een persoonlijke overtuiging weergeven (religieus, politiek of filosofisch) tijdens de uitoefening van hun ambt verboden voor ambtenaren die in direct contact staan met het publiek. De leidende ambtenaren zien hierop toe. » Zolang de werkzaamheden in de Kamer en op regeringsniveau niet zijn afgerond, zal de N-VA de voorliggende voorstellen van resolutie niet goedkeuren. In ieder geval kan het voorstel van de heer Anciaux niet de goedkeuring wegdragen van de N-VA-fractie.

De heer Van Rompuy zou het betreuren indien de heer Anciaux toch op de onmiddellijke stemming van zijn voorstel blijft aandringen. Het lijkt spreker raadzaam de drie voorstellen samen te bespreken vanuit de gedachte dat de waarheid ergens in het midden ligt. Indien het voorstel van de heer Anciaux door de stemming erover van de agenda verdwijnt, zal het ook uit het debat verdwijnen. Indien het voorstel van de heer Anciaux nu in stemming wordt gebracht, zal de CD&V-fractie het verwerpen, niet noodzakelijk om inhoudelijke redenen, maar omdat zij het verloop van de werkzaamheden in de Kamer wenst af te wachten. De CD&V zal dan elk voorstel op zijn inhoudelijke merites beoordelen.

Mevrouw Brussel wenst haar eigen voorstel nog niet in stemming te brengen. Zij handhaaft het totdat duidelijk is welk lot het voorstel van de heer Wahl c.s. beschoren is.

De heer Wahl heeft evenmin bezwaar tegen een onmiddellijke stemming over het voorstel van de heer Anciaux.

la commission est libre d'attendre que la Chambre ait clôturé ses travaux sur cette matière.

Mme De Ridder n'est pas opposée à la demande de M. Anciaux de procéder au vote de sa proposition.

Rejoignant M. Van Rompuy, elle attire l'attention sur le fait que cette matière est discutée non seulement à la Chambre mais également au sein du gouvernement fédéral. L'accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014 prévoit en effet, à la page 167, que : « Le gouvernement veille à la neutralité des services publics rendus aux citoyens par les autorités fédérales et à ce que celles-ci soient perçues comme neutres. Conformément aux règles statutaires actuelles, le port ostentatoire de signes convictionnels (religieux, politiques ou philosophiques) pendant l'exercice de leur fonction est interdit pour les fonctionnaires en contact direct avec le citoyen. Les fonctionnaires dirigeants veillent à l'application de ce principe. » Tant que les travaux ne seront pas terminés à la Chambre et au niveau du gouvernement, la N-VA ne votera pas les présentes propositions de résolution. En tout cas, la proposition de M. Anciaux ne pourra pas être approuvée par le groupe N-VA.

M. Van Rompuy regretterait que M. Anciaux continue à insister pour que sa proposition soit votée immédiatement. Pour l'orateur, il paraît opportun de discuter les trois propositions conjointement, partant de l'idée que la vérité se situe quelque part au milieu. Si la proposition de M. Anciaux est rejetée et disparaît ainsi de l'ordre du jour, elle sera aussi absente du débat. Si la proposition de M. Anciaux est votée maintenant, le groupe CD&V la rejettera, pas nécessairement pour des raisons liées au contenu mais parce qu'il souhaite attendre l'évolution des travaux à la Chambre. Le CD&V évaluera alors chaque proposition sur la base de son contenu.

Mme Brussel souhaite que sa proposition ne soit pas encore soumise au vote. Elle la maintient tant que le sort réservé à la proposition de M. Wahl et consorts est incertain.

M. Wahl ne voit pas d'objection à un vote immédiat sur la proposition de M. Anciaux.

Wat de samenloop betreft met de werkzaamheden in de Kamercommissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de instellingen, vestigt hij er de aandacht op dat het voor de burger enorm storend is wanneer hij in zijn gemeente met verschillende regelingen wordt geconfronteerd met betrekking tot het dragen van religieuze of levensbeschouwelijke tekens, naargelang het gaat om de gemeentediensten, het gemeenschapsonderwijs, de Post, de federale diensten, enz. In Brussel is de verwarring nog groter, omdat de federale overheidsdiensten er zijn gevestigd. Daarom richt zijn voorstel van resolutie nr. 6-263/1 zich tot de federale regering met de vraag « alle ambtenaren van de federale overheid, de Gemeenschappen, Gewesten, provincies, gemeenten en openbare instellingen bewust te maken van hun strikte plicht tot onpartijdigheid » (stuk Senaat, nr. 6-263/1, blz. 11, punt 1 van het dispositief). Het is zo dat de Senaat op dit vlak geen wetgevingsbevoegdheid heeft, tenzij de Grondwet zou worden herzien. De Kamer heeft dan weer geen bevoegdheid ten aanzien van de Gemeenschappen en de Gewesten. Indien er toch een knooppunt moet zijn tussen de twee bevoegdheidsniveaus, dan is de Senaat volgens de heer Wahl daarvoor de uitgelezen plaats. Daarom hebben parlementsleden van zijn partij gelijkaardige voorstellen van wet, decreet en ordonnantie ingediend in hun respectieve Assembles. Maar het zou voor de heer Wahl onbegrijpelijk zijn indien er in de Senaat geen voorstel zou zijn ingediend, zij het een voorstel van resolutie.

Wat de verdere behandeling van de voorstellen betreft, is spreker voorstander van het adagium : « *Laissez le temps au temps.* » Tijd brengt raad en maakt het misshien mogelijk een consensus te vinden.

Met betrekking tot de samenloop met de werkzaamheden in de Kamer verklaart mevrouw Defraigne, voorzitter, dat, indien er een aangelegenheid is die transversaal is en de verschillende bevoegdheidsniveaus overspant, het wel de materie is die in de drie voorliggende voorstellen van resolutie wordt behandeld. De Kamer van volksvertegenwoordigers is uitsluitend bevoegd voor het federale niveau. Indien de Senaat het verslag van de Kamercommissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de instellingen zou afwachten, houdt dat in dat aanvaard wordt dat het federale niveau ook de lijnen uitzet voor wat op deelstatelijk vlak zal gelden. Indien het Kamerverslag zou uitmonden in voorstellen tot herziening van de Grondwet die door de Kamer worden goedgekeurd, zal de Senaat op grond van zijn grondwetgevende bevoegdheid die voorstellen bespreken. Maar de oefening die de Senaat op dit

Quant à la coïncidence avec les travaux de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions de la Chambre, il attire aussi l'attention sur la perplexité des citoyens confrontés, dans leur commune, à des réglementations divergentes sur le port de signes extérieurs religieux ou convictionnels, selon qu'ils se trouvent face aux services communaux, à l'enseignement de la Communauté, à bpost, aux services fédéraux, etc. La situation est encore plus confuse à Bruxelles, qui héberge les services publics fédéraux. C'est pourquoi sa proposition de résolution n° 6-263/1 s'adresse au gouvernement fédéral, lui demandant « de sensibiliser tous les agents de l'État fédéral, des Communautés, des Régions, des provinces, des communes et des institutions publiques au strict devoir d'impartialité auquel ils sont soumis » (doc. Sénat, n° 6-263/1, p. 11, point 1 du dispositif). Le fait est que le Sénat n'a pas de compétence législative en la matière, sauf à réviser la Constitution. La Chambre, par contre, n'a aucun pouvoir vis-à-vis des Communautés et des Régions. Aux yeux de M. Wahl, si on cherche une interface entre les deux échelons de pouvoir, le Sénat est le lieu idoine. C'est pourquoi des parlementaires de son parti ont déposé, dans leurs Assemblées respectives, des propositions de loi, de décret et d'ordonnance analogues. Mais M. Wahl trouverait incompréhensible qu'aucune proposition, même pas de résolution, ne fût déposée au Sénat.

Quant à la suite de l'examen des propositions, l'orateur est partisan de l'adage : « *Laissez le temps au temps.* » Le temps porte conseil et permettra peut-être de trouver un consensus.

Pour ce qui est de la coïncidence avec les travaux de la Chambre, la présidente, Mme Defraigne, affirme que s'il est bien un thème transversal qui lie les différents niveaux de pouvoir, c'est celui qui fait l'objet des trois propositions de résolution. La Chambre des représentants est exclusivement compétente pour le niveau fédéral. Si le Sénat décidait d'attendre le rapport de la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions de la Chambre, cela reviendrait à admettre que c'est le fédéral qui détermine ce qui s'appliquera au niveau des entités fédérées. Si le rapport de la Chambre devait déboucher sur des propositions de révision de la Constitution adoptées par la Chambre, le Sénat en serait saisi eu égard à ses compétences constitutionnelles. Mais l'exercice en cours au Sénat est différent, puisque le Sénat s'adresse aussi aux entités fédérées. La diversité et la disparité des règles en vigueur

ogenblik uitvoert, is verschillend omdat de Senaat zich ook tot de deelstaten richt. De diversiteit en dispariteit aan regels in de verschillende overheidsdiensten vereist een globale en transversale aanpak.

De heer Mahoux pleit voor een gezamenlijke behandeling van de drie voorstellen van resolutie.

De voorzitter sluit zich daarbij aan. Maar indien de heer Anciaux nu een stemming eist, dan moet daarop worden ingegaan.

De heer Anciaux handhaaft zijn eis.

## **VI. VOORSTEL VAN RESOLUTIE VOOR EEN HOUDING VAN ACTIEF PLURALISME IN FUNCTIE VAN HET DRAGEN VAN RELIGIEUZE KENMERKEN VAN AMBTENAREN IN PUBLIEKE FUNCTIES (STUK SENAAT, NR. 6-27/1)**

### **A. Bespreking van de amendementen en stemmingen**

De heer Mahoux eist dat er over de amendementen op dit voorstel een grondig debat wordt gevoerd. Zo stelt hij vast dat in geen enkele van de voorgestelde resoluties nrs. 6-27/1, 6-226/1 en 6-263/1 of de erop ingediende amendementen aandacht wordt geschonken aan de gezondheidssector. Nochtans bestaat er in deze sector op zijn minst een impliciete gezagsverhouding tussen de zorgverlener en de patiënt, die niet gecodificeerd is. Deze lacune zou in de teksten moeten worden verholpen.

Mevrouw Brusseel sluit zich aan bij de suggestie van de heer Mahoux om het debat open te trekken naar de gezondheids- en de onderwijssector. In die sectoren rijzen er prangende vragen waar men niet lichtzinnig mee mag omgaan.

Een grondig debat over de amendementen is dus vereist. Zo stelt de heer Anciaux dat de overheid de diversiteit van de samenleving moet weerspiegelen (zie amendement nr. 7, stuk Senaat, nr. 6-27/2). Mevrouw Brusseel is gevoelig voor deze gedachte. Maar dan moet men beseffen wat daarvan de consequenties zijn, bijvoorbeeld voor de lokale overheden in Brussel. In Sint-Jans-Molenbeek zouden dan bijvoorbeeld ambtenaren van wahabitische strekking een loketfunctie kunnen uitoefenen. In de optiek van de heer Anciaux zouden zij hun overtuiging openlijk mogen afficheren bij de uitoefening van hun functie. Het zal steeds om mannen gaan, want hun vrouwen mogen die functie niet uitoefenen tenzij ze een boerka dragen. Dat scheidt dan weer een probleem omdat men elkaars gezicht dan niet

dans les différents services publics exige une approche globale et transversale.

M. Mahoux préconise un examen conjoint des trois propositions de résolution.

La présidente est du même avis. Mais si M. Anciaux souhaite un vote immédiat, il faut accéder à sa demande.

M. Anciaux confirme sa demande.

## **VI. PROPOSITION DE RÉSOLUTION PRÔNANT UN PLURALISME ACTIF EN CE QUI CONCERNE LE PORT DE SIGNES RELIGIEUX PAR LES FONCTIONNAIRES EXERÇANT DES FONCTIONS PUBLIQUES (DOC. SÉNAT, N° 6-27/1)**

### **A. Discussion des amendements et votes**

M. Mahoux exige que les amendements à cette proposition fassent l'objet d'un examen approfondi. Il constate qu'aucune des résolutions proposées n<sup>os</sup> 6-27/1, 6-226/1 et 6-263/1 ni les amendements déposés ne s'intéressent au secteur de la santé. Or, dans ce secteur, il existe entre le dispensateur de soins et le patient un rapport d'autorité au moins implicite qui n'est pas codifié. Il faudrait combler cette lacune dans les textes.

Mme Brusseel se rallie à la suggestion de M. Mahoux d'élargir le débat au secteur de la santé et de l'enseignement. Ces secteurs sont confrontés à des questions préoccupantes qu'il ne faut pas prendre à la légère.

Un débat approfondi sur les amendements s'impose donc. M. Anciaux estime ainsi que l'autorité doit refléter la diversité de la société (voir amendement n° 7, doc. Sénat n° 6-27/2). Mme Brusseel est sensible à cette idée mais il faut alors être conscient de ses conséquences, par exemple, pour les pouvoirs locaux à Bruxelles. À Molenbeek-Saint-Jean, il faudrait par exemple autoriser des fonctionnaires de tendance wahhabite à exercer une fonction au guichet. Dans la vision de M. Anciaux, ceux-ci pourraient afficher ouvertement leurs convictions dans l'exercice de leur fonction. Les guichets seront occupés de plus en plus par des hommes car leurs épouses ne seront pas autorisées à exercer cette fonction, à moins de porter une burqa. Dans ce cas, il sera impossible de voir le visage de son interlocuteur, ce qui posera

ziet. De mannen zullen ook geen orders van een vrouw willen ontvangen. Er zal vrijdag niet mogen worden gewerkt en er zullen tijdens de werkdag pauzes moeten worden ingelast voor de gebedsstonden. Diversiteit kan in deze discussie een uitgangspunt zijn, maar men moet zich rekenschap geven van de mogelijke gevolgen.

De heer Wahl meent dat de heer Mahoux terecht het stilzwijgen van de verschillende resoluties heeft aangekaart met betrekking tot de gezondheidssector en het medisch korps. Op dat punt zal hij een amendement van zijn eigen voorstel van resolutie zeker steunen.

#### Considerans

##### Punt A/1/1 van de considerans (*nieuw*)

##### Amendement nr. 1

De heer Anciaux dient amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 6-27/2) dat ertoe strekt, in de considerans, punt A, dat tot punt A/2 wordt vernummerd, te doen voorafgaan door een punt A/1/1, luidende :

« A/1/1. overwegende de bekommernissen voor het versterken van de democratie en het respecteren van de beginselen van de scheiding van Kerk en Staat enerzijds en godsdienstvrijheid anderzijds ; ».

##### Verantwoording

Met dit amendement wenst de heer Anciaux tegemoet te komen aan de kritiek als zou zijn voorstel van resolutie geen rekening houden met bepaalde grondbeginselen van onze samenleving, inzonderheid met betrekking tot de scheiding van Kerk en Staat en de godsdienstvrijheid.

De heer Mahoux verwondert zich erover dat er in dit amendement slechts twee grondbeginselen worden vermeld. Voorts merkt hij op dat er naast de vrijheid van godsdienst ook de vrijheid is om niet te geloven. Die laatste vrijheid lijkt hem even fundamenteel en zou dus ook in het amendement moeten worden opgenomen.

De heer Anciaux verklaart dat de vrijheid van godsdienst wordt gewaarborgd door artikel 19 van de Grondwet. Het spreekt vanzelf dat die vrijheid ook de vrijheid omvat om geen godsdienst te belijden. Artikel 20 van de Grondwet bepaalt overigens dat « Niemand kan worden gedwongen op enigerlei wijze deel te nemen aan handelingen en aan plechtigheden van een eredienst of de rustdagen ervan te onderhouden ».

aussi problème. En outre, les hommes ne voudront pas recevoir d'ordres d'une femme. Le travail sera interdit le vendredi et la journée de travail devra être ponctuée de pauses consacrées à la prière. La diversité peut être un des postulats de notre discussion mais il faut alors être conscient des conséquences possibles.

M. Wahl pense que M. Mahoux a eu raison de signaler que le secteur de la santé et le corps médical ont été oubliés dans les différentes résolutions. Il ne manquera pas de soutenir tout amendement à sa propre proposition de résolution qui y remédiera.

#### Considérants

##### Point A/1/1 des considérants (*nouveau*)

##### Amendement n° 1

M. Anciaux dépose l'amendement n° 1 (doc. Sénat n° 6-27/2) qui vise à faire précéder, dans les considérants, le point A, renuméroté en point A/2, d'un nouveau point A/1/1 rédigé comme suit :

« A/1/1. vu les préoccupations liées au renforcement de la démocratie et au respect des principes de la séparation de l'Église et de l'État, d'une part, et de la liberté de la religion, d'autre part ; ».

##### Justification

Cet amendement de M. Anciaux vise à répondre à la critique selon laquelle sa proposition de résolution ne tiendrait pas compte de certains principes fondamentaux de notre société, en particulier la séparation de l'Église et de l'État et la liberté de religion.

M. Mahoux s'étonne que cet amendement ne cite que deux principes fondamentaux. Il ajoute qu'à côté de la liberté de religion, il y a aussi la liberté de ne pas croire qui lui paraît tout aussi fondamentale et mériterait donc de figurer dans l'amendement.

M. Anciaux déclare que la liberté de religion est garantie par l'article 19 de la Constitution. Il va de soi qu'elle implique également la liberté de ne professer aucune religion. L'article 20 de la Constitution dispose d'ailleurs que « Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos ».

De heer Mahoux verklaart dat wanneer de vrijheid om niet te geloven niet expliciet in het amendement wordt geëxpliciteerd, hij het amendement zal verwerpen.

Amendement nr. 1 wordt verworpen met 8 tegen 2 stemmen, bij 2 onthoudingen.

Punt A/1/2 van de considerans (*nieuw*)

Amendement nr. 2

De heer Anciaux dient amendement nr. 2 in (stuk Senaat, nr. 6-27/2) dat ertoe strekt, in de considerans, punt A, dat tot punt A/2 wordt vernummerd, te doen voorafgaan door een punt A/1/2, luidende :

« A/1/2. gelet op de bevoegdheid van de federale overheid en van de Gemeenschappen en Gewesten om voor hun ambtenaren in de centrale administraties of voor de gemeentelijke en provinciale ambtenaren of voor de ambtenaren binnen de onderwijsinstellingen of gewestelijke en gemeenschapsinstellingen, regels rond het dragen van uiterlijke tekenen van overtuiging of geloof, te bepalen ; ».

Verantwoording

Dit amendement wenst het transversaal karakter van het voorstel van resolutie beter in de verf te zetten.

Amendement nr. 2 wordt verworpen met 8 stemmen tegen 1 stem, bij 3 onthoudingen.

Punt A/1/3 van de considerans (*nieuw*)

Amendement nr. 3

De heer Anciaux dient amendement nr. 3 in (stuk Senaat, nr. 6-27/2) dat ertoe strekt, in de considerans, punt A, dat tot punt A/2 wordt vernummerd, te doen voorafgaan door een punt A/1/3, luidende :

« A/1/3. gelet op het uitdrukkelijk transversaal karakter van deze aangelegenheid, waardoor het goed is dat de Senaat zelf poogt hierover een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen, waarbij de gevoeligheden en de visies van de verschillende overheden op elkaar worden afgestemd ; ».

M. Mahoux précise que si la liberté de ne pas croire n'est pas mentionnée explicitement dans l'amendement, il ne votera pas en faveur de celui-ci.

L'amendement n° 1 est rejeté par 8 voix contre 2 et 2 abstentions.

Point A/1/2 des considérants (*nouveau*)

Amendement n° 2

M. Anciaux dépose l'amendement n° 2 (doc. Sénat n° 6-27/2) qui vise à faire précéder, dans les considérants, le point A, renuméroté en point A/2, d'un nouveau point A/1/2 rédigé comme suit :

« A/1/2. vu la compétence de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions de fixer les règles relatives au port de signes extérieurs de convictions religieuses ou autres pour les fonctionnaires des administrations centrales, pour les fonctionnaires communaux ou provinciaux et pour les fonctionnaires des établissements d'enseignement ou des institutions régionales et communautaires ; ».

Justification

Cet amendement vise à mieux mettre en évidence le caractère transversal de la proposition de résolution.

L'amendement n° 2 est rejeté par 8 voix contre 1 et 3 abstentions.

Point A/1/3 des considérants (*nouveau*)

Amendement n° 3

M. Anciaux dépose l'amendement n° 3 (doc. Sénat n° 6-27/2) qui vise à faire précéder, dans les considérants, le point A, renuméroté en point A/2, d'un nouveau point A/1/3 rédigé comme suit :

« A/1/3. vu le caractère explicitement transversal de cette matière, qui justifie que le Sénat tente d'élaborer une vision commune conciliant les sensibilités et les visions des différentes autorités ; ».



## Verantwoording

Hier geldt dezelfde verantwoording als voor amendement nr. 2.

Amendement nr. 3 wordt verworpen met 8 tegen 4 stemmen.

Punt A/1/4 van de considerans (*nieuw*)

## Amendement nr. 4

De heer Anciaux dient amendement nr. 4 in (stuk Senaat, nr. 6-27/2) dat ertoe strekt, in de considerans, punt A, dat tot punt A/2 wordt vernummerd, te doen voorafgaan door een punt A/1/4, luidende :

« A/1/4. gelet op de noodzaak dat de dienstverlening van de overheid steeds correct, onberispelijk en neutraal dient te gebeuren, maar dat de ambtenaar zelf nooit neutraal kan zijn omdat een mens altijd eigen overtuigingen heeft of meningen vormt en dat menselijke neutraliteit zelf onmogelijk is omdat de mens niet kan worden weggegomd ; ».

## Verantwoording

Dit amendement vertolkt het standpunt dat de overheid neutraal moet zijn, maar niet de individuele ambtenaar.

De heer Mahoux beklemtoont dat het er niet toe doet of een ambtenaar al dan niet een overtuiging heeft. Wat van belang is, is dat de burger die zich tot een ambtenaar wendt, de overtuiging heeft dat die ambtenaar zich neutraal zal gedragen en dat hij een beslissing zal nemen volgens de wettelijk bepaalde regels zonder zijn eigen persoonlijke overtuiging daarbij te laten doorschemeren. Het is evident dat een ambtenaar niet neutraal is. Maar in de uitoefening van zijn overheidsfunctie is hij tot neutraliteit verplicht. Spreker trekt een parallel met een rechter. Tijdens het colloquium van 23 februari 2016 over de « Grondwet : onpartijdigheid en stelsel van rechten en vrijheden » heeft een voormalig rechter in het Europees Hof voor de rechten van de mens verklaard dat iedereen en zij dus ook een overtuiging heeft. Dat belette haar echter niet om, los van haar persoonlijke overtuiging, in alle neutraliteit een rechtsprekende functie uit te oefenen met het EVRM als referentiepunt.

## Justification

La justification est identique à celle de l'amendement n° 2.

L'amendement n° 3 est rejeté par 8 voix contre 4.

Point A/1/4 des considérants (*nouveau*)

## Amendement n° 4

M. Anciaux dépose l'amendement n° 4 (doc. Sénat n° 6-27/2) qui vise à faire précéder, dans les considérants, le point A, renuméroté en point A/2, par un point A/1/4 rédigé comme suit :

« A/1/4. compte tenu de la nécessité que les pouvoirs publics assurent toujours un service correct, irréprochable et neutre, tout en sachant cependant que le fonctionnaire lui-même ne peut jamais être neutre étant donné que l'être humain a toujours ses propres convictions ou opinions et que la neutralité humaine est intrinsèquement impossible dès lors que l'on ne peut pas gommer l'élément humain ; ».

## Justification

Cet amendement traduit l'idée que les pouvoirs publics doivent être neutres, mais non les fonctionnaires individuels.

M. Mahoux souligne que la question n'est pas de savoir si un fonctionnaire a oui ou non des convictions. Ce qui importe, c'est que le citoyen qui s'adresse à un fonctionnaire ait la conviction que celui-ci se comportera de manière neutre et qu'il prendra une décision conforme aux dispositions légales sans laisser transparaître ses convictions personnelles. Il est évident qu'un fonctionnaire n'est pas neutre. Il est néanmoins tenu à la neutralité dans l'exercice de ses fonctions. L'intervenant fait un parallèle avec la fonction de juge. Lors d'un colloque intitulé « Constitution : impartialité et régime des libertés » qui s'est tenu le 23 février 2016, une ancienne juge de la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que tout le monde, y compris elle, avait des convictions. Cela ne l'avait cependant pas empêchée d'exercer une fonction juridictionnelle en toute neutralité, indépendamment de ses convictions personnelles, en s'appuyant sur la CEDH comme point de référence.

Door in het amendement expliciet te stellen dat « de ambtenaar zelf nooit neutraal kan zijn (...) », wordt gesuggereerd dat elke persoon die een persoonlijke overtuiging heeft, uit de publieke sector moet worden uitgesloten. Quod non.

Volgens mevrouw Brusseeel gaat dit amendement voorbij aan het onderscheid tussen neutraal zijn, niet neutraal zijn en het veruiterlijken van zijn of haar persoonlijke overtuiging. Een ambtenaar hoeft niet neutraal te zijn, hij mag het zijn, maar de vraag is wat hij toont en wat zijn ingesteldheid is bij de uitoefening van zijn of haar functie. Een ambtenaar kan zijn of haar persoonlijke overtuiging hebben, maar als ambtenaar vertegenwoordigt hij of zij de overheid. Op dat ogenblik doet zijn of haar persoonlijke overtuiging niet ter zake. Spreekster vraagt in tegenstelling tot de heer Anciaux niet dat mensen neutraal zijn in hun denken. Wel dat ambtenaren hun taak uitoefenen zonder dat hun overtuiging daarin een rol speelt of dat zij hun overtuiging kenbaar maken. Mevrouw Brusseeel vindt het een sofisme te vragen dat ambtenaren neutraal moeten zijn. Ambtenaren moeten zich neutraal opstellen. Dat zijn twee verschillende zaken.

De heer Anciaux besluit daaruit dat de twee vorige sprekers zijn amendement zullen goedkeuren. Het bepaalt immers dat « de dienstverlening van de overheid steeds correct, onberispelijk en neutraal dient te gebeuren, maar dat de ambtenaar zelf nooit neutraal kan zijn (...) ».

Mevrouw Brusseeel repliceert dat ze het juist daarom zal verwerpen. Het amendement lijkt immers te suggereren dat er een probleem is met neutraliteit.

Amendement nr. 4 wordt verworpen met 9 tegen 2 stemmen, bij 1 onthouding.

#### Punt A/1/5 van de considerans (*nieuw*)

##### Amendement nr. 5

De heer Anciaux dient amendement nr. 5 in (stuk Senaat, nr. 6-27/2) dat ertoe strekt, in de considerans, punt A, dat tot punt A/2 wordt vernummerd, te doen voorafgaan door een punt A/1/5, luidende :

« A/1/5. gelet op het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en gelet op de Belgische Grondwet die beide het beginsel van non-discriminatie op basis van afkomst, overtuiging of geloof uitdrukkelijk voorstellen ; ».

En précisant explicitement que « le fonctionnaire lui-même ne peut jamais être neutre [...] », l'amendement laisse entendre que toute personne qui a des convictions personnelles doit être exclue du service public. Or, il n'en est rien.

Selon Mme Brusseeel, cet amendement ne tient pas compte de la distinction à faire entre « être neutre », « ne pas être neutre » et « exprimer ses convictions personnelles ». Un fonctionnaire ne doit pas être neutre, mais il peut l'être. Ce qui importe, c'est de savoir ce qu'il montre et quel est l'état d'esprit dans lequel il exerce ses fonctions. Un fonctionnaire peut avoir des convictions personnelles, mais, de par sa fonction, il représente les pouvoirs publics. Ses convictions personnelles n'importent pas en l'occurrence. Contrairement à ce qu'affirme M. Anciaux, l'intervenante ne demande pas que les personnes soient neutres dans leur manière de penser, mais bien que les fonctionnaires exercent leurs fonctions sans laisser interférer ou transparaître leurs convictions personnelles. Mme Brusseeel estime que c'est un sophisme que d'exiger que les fonctionnaires soient neutres. Les fonctionnaires doivent faire preuve de neutralité. Ce sont deux choses différentes.

M. Anciaux déduit de ce qu'il vient d'entendre que les deux intervenants précédents approuveront son amendement. Celui-ci souligne en effet « la nécessité que les pouvoirs publics assurent toujours un service correct, irréprochable et neutre, tout en sachant cependant que le fonctionnaire lui-même ne peut jamais être neutre ».

Mme Brusseeel réplique que c'est précisément la raison pour laquelle elle le rejettera. L'amendement semble en effet suggérer que la neutralité pose problème.

L'amendement n° 4 est rejeté par 9 voix contre 2 et 1 abstention.

#### Point A/1/5 des considérants (*nouveau*)

##### Amendement n° 5

M. Anciaux dépose l'amendement n° 5 (doc. Sénat n° 6-27/2) qui vise à faire précéder, dans les considérants, le point A, renuméroté en point A/2, par un point A/1/5 rédigé comme suit :

« A/1/5. compte tenu de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et de la Constitution belge qui consacrent toutes deux explicitement le principe de non-discrimination sur la base de l'origine ou des convictions religieuses ou autres ; ».

## Verantwoording

Het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke of religieuze tekens heeft een discriminatoir effect. Daarom past het te verwijzen naar het EVRM en de Belgische Grondwet die beide in een discriminatieverbod voorzien.

Amendement nr. 5 wordt verworpen met 8 tegen 3 stemmen, bij 1 onthouding.

Punt A/1/6 van de considerans (*nieuw*)

## Amendement nr. 6

De heer Anciaux dient amendement nr. 6 in (stuk Senaat, nr. 6-27/2) dat ertoe strekt, in de considerans, punt A, dat tot punt A/2 wordt vernummerd, te doen voorafgaan door een punt A/1/6, luidende :

« A/1/6. overwegende dat we in ons land meer en meer in een superdiverse maatschappij leven en dat onze samenleving ontegensprekelijk steeds meer divers zal worden ; ».

## Verantwoording

Dit amendement lijkt misschien een evidentie. Maar sommigen blijven geloven dat ze in een samenleving kunnen leven die monocultureel gestructureerd is. Dat politiek discours werd vroeger slechts door één partij gehouden, maar dreigt nu gemeengoed te worden. Volgens de heer Anciaux is dat een gevaarlijke tendens.

Amendement nr. 6 wordt verworpen met 9 stemmen tegen 1 stem, bij 2 onthoudingen.

Punt C/1 van de considerans (*nieuw*)

## Amendement nr. 7

De heer Anciaux dient amendement nr. 7 in (stuk Senaat, nr. 6-27/2) dat ertoe strekt, in de considerans, een punt C/1 in te voegen, luidende :

« C/1. het belang beklemtonend van het feit dat de overheid haar gezag haalt bij de bevolking en dat de overheid bijgevolg ook zoveel mogelijk een weerspiegeling moet zijn van de diversiteit binnen die bevolking en dat dit een noodzakelijke voorwaarde is om als overheid ook erkend en gerespecteerd te worden door de overgrote meerderheid van haar bevolking ; ».

## Justification

L'interdiction du port de signes philosophiques ou religieux a un effet discriminatoire. C'est pourquoi il convient de faire référence à la CEDH et à la Constitution belge qui prévoient toutes deux une interdiction de discrimination.

L'amendement n° 5 est rejeté par 8 voix contre 3 et 1 abstention.

Point A/1/6 des considérants (*nouveau*)

## Amendement n° 6

M. Anciaux dépose l'amendement n° 6 (doc. Sénat n° 6-27/2) qui vise à faire précéder, dans les considérants, le point A, renuméroté en point A/2, par un point A/1/6 rédigé comme suit :

« A/1/6. considérant que le pays dans lequel nous vivons devient de plus en plus une société hyper diversifiée et que cette diversité va encore incontestablement continuer à s'amplifier ; ».

## Justification

Cet amendement peut sembler une évidence, mais certains continuent de croire qu'ils peuvent vivre dans une société structurée sur le monoculturalisme. Ce discours politique a été tenu par un seul parti par le passé mais risque à présent de se généraliser. M. Anciaux y voit une tendance dangereuse.

L'amendement n° 6 est rejeté par 9 voix contre 1 et 2 abstentions.

Point C/1 des considérants (*nouveau*)

## Amendement n° 7

M. Anciaux dépose l'amendement n° 7 (doc. Sénat n° 6-27/2) qui vise à insérer dans les considérants un point C/1 rédigé comme suit :

« C/1. soulignant que les pouvoirs publics tirent leur autorité de la population et rappelant qu'ils doivent par conséquent refléter au maximum la diversité qui existe au sein de celle-ci, et qu'il s'agit d'une condition indispensable pour qu'une autorité soit reconnue et respectée par la grande majorité de sa population ; ».

## Verantwoording

Dit amendement is mee ingegeven door de vaststelling dat er een kloof is gegroeid tussen de overheid en de bevolking. Om die kloof te dichten, moet de overheid de diversiteit van de bevolking weerspiegelen en moet dat als zodanig door de bevolking worden aangevoeld.

Gelet op het voorgaande wenst de heer Mahoux te weten of de heer Anciaux voorstander is van quota in de publieke sector.

Mevrouw Brusseel verwijst naar haar vorige opmerking over de mogelijke consequenties van het door de heer Anciaux voorgestane beleid in Brussel. In de kustgemeenten zou een dergelijk afspiegelingsbeleid meebrengen dat voornamelijk zestigplussers van Belgische origine de loketten zouden bemannen. Op papier ziet het amendement er misschien mooi uit, maar de praktijk zou wel eens verrassingen kunnen inhouden. Heeft de heer Anciaux zijn amendement wel goed doordacht ?

De heer Anciaux toont zich verguld met de bezorgdheid van de vorige spreker. Hij heeft deze problematiek al diepgaand bestudeerd. Zo is hij vanzelfsprekend voorstander van quota. Wanneer in het kader van een inclusiebeleid wordt beslist dat er personen met een handicap in de overheidssector in dienst moeten worden genomen, zullen de meesten daar geen aanstoot aan nemen. Als het gaat om minderheden of achtergestelde groepen in de samenleving zoals de vrouwen, hoopt de heer Anciaux dat er een consensus kan worden gevonden over een weerspiegelingsbeleid en dat er naar een 50/50-verhouding zal worden gestreefd. Wanneer het echter om etnisch-culturele minderheden gaat, gaan de stekels echter onmiddellijk rechtop staan. Spreker hekelt de voorbeelden die mevrouw Brusseel heeft aangehaald in een poging zijn voorstel te ridiculiseren. Het spreekt vanzelf dat personen die de waarden van onze samenleving niet respecteren en de strafwet overtreden, geen toegang verdienen tot het overheidsapparaat.

De heer Mahoux verklaart dat zijn vraag omtrent de quota een ernstig debat verdient. De kernvraag is of quota het gepaste middel zijn om problemen van wijdverspreide discriminatie op te lossen. Volgens welke criteria zullen die quota worden vastgesteld ? Hoe verhoudt zich dat ten opzichte van de anti-discriminatie wetten van 2003 ?

De heer Anciaux antwoordt dat hij een voorstel van resolutie heeft ingediend en geen wetsvoorstel waarin alle juridische aspecten van een probleem worden

## Justification

Cet amendement s'inspire en partie du constat qu'un fossé s'est creusé entre les pouvoirs publics et la population. Pour combler ce fossé, les pouvoirs publics doivent refléter la diversité de la population et cela doit être perçu comme tel par la population.

Eu égard à ce qui précède, M. Mahoux aimerait savoir si M. Anciaux est favorable à l'instauration de quotas dans le secteur public.

Mme Brusseel se réfère à son observation précédente concernant les conséquences possibles de la politique préconisée par M. Anciaux à Bruxelles. Une telle politique de reflet du corps social impliquerait, dans les communes de la côte, que les guichets soient principalement tenus par des plus de soixante ans d'origine belge. L'amendement semble peut-être beau sur papier, mais il risquerait d'entraîner quelques surprises dans la pratique. L'amendement de M. Anciaux a-t-il été mûrement réfléchi ?

M. Anciaux se réjouit de la préoccupation de la préopinante. Il a eu l'occasion d'examiner en profondeur la problématique débattue. Il peut ainsi dire qu'il est évidemment favorable à l'instauration de quotas. La plupart des citoyens ne s'offusquent pas que l'on instaure, dans le cadre d'une politique d'inclusion, une obligation d'engager dans le service public des personnes porteuses d'un handicap. En ce qui concerne des minorités ou des groupes défavorisés de la population comme les femmes, M. Anciaux espère qu'on puisse trouver un consensus concernant une politique de reflet du corps social et tendre vers un rapport 50/50. Par contre, lorsqu'il s'agit de minorités ethno-culturelles, les résistances se font immédiatement sentir. L'intervenante dénonce les exemples cités par Mme Brusseel pour tenter de ridiculiser sa proposition. Il va de soi que les personnes qui ne respectent pas les valeurs de notre société et qui enfreignent la loi pénale ne méritent pas de faire partie de l'appareil de l'État.

M. Mahoux précise que sa question relative aux quotas mérite un débat sérieux. La question fondamentale est de savoir si l'instauration de quotas est le moyen adéquat pour remédier à certaines discriminations largement répandues. Selon quels critères l'instauration de tels quotas se ferait-elle ? Comment cela s'articule-t-il avec les lois anti-discrimination de 2003 ?

M. Anciaux répond qu'il a déposé une proposition de résolution et non une proposition de loi qui règle tous les aspects juridiques d'une question. C'est ce qui

geregeld. Dat maakt juist het onderscheid uit tussen een wetsvoorstel en een voorstel van resolutie.

In zijn voorstel heeft de heer Anciaux geen melding gemaakt van quota. Zijn uitgangspunt is dat de kloof tussen de overheid en de burgers moet worden gedicht zodat het grootste deel van de bevolking zich in de overheid herkent en er vertrouwen in kan hebben. Quota op zich vormen geen antidiscriminatiebeleid. Ook een overheid die een weerspiegeling is van de bevolking, kan discriminatoir handelen. Zijn amendement is eerder gericht op een versterking van de overheid en de democratie dan op een even noodzakelijk antidiscriminatiebeleid.

De heer Desquesnes verklaart zich te zullen onthouden. Hij kan instemmen met het principe, maar de concretisering ervan lijkt hem moeilijk.

Amendement nr. 7 wordt verworpen met 8 stemmen tegen 1 stem, bij 3 onthoudingen.

#### Punt F/1 van de considerans (*nieuw*)

##### Amendement nr. 8

De heer Anciaux dient amendement nr. 8 in (stuk Senaat, nr. 6-27/2) dat ertoe strekt, in de considerans, een punt F/1 in te voegen, luidende :

« F/1. gelet op het feit dat het nooit de bedoeling kan of mag zijn van een overheid, of het nu gaat over de federale overheid, of een Gewest of een Gemeenschap of een provinciale of gemeentelijke overheid, om grote delen van haar bevolking uit te sluiten van haar ambtenarenkorps en dat er geen enkele vorm van discriminatie mag zijn tegenover welke bevolkingsgroep dan ook ; ».

##### Verantwoording

Dit amendement is ingegeven door de vrees dat bijvoorbeeld een deel van de moslimgemeenschap geen toegang meer zou krijgen tot het ambtenarenkorps. Een dergelijke uitsluiting zou niet stroken met de eis dat dit korps de diversiteit van de bevolking moet weerspiegelen.

Amendement nr. 8 wordt verworpen met 8 tegen 3 stemmen, bij 1 onthouding.

distingue précisément une proposition de résolution d'une proposition de loi.

Dans sa proposition, M. Anciaux n'évoque pas la question des quotas. Il part du principe qu'il faut combler le fossé entre les pouvoirs publics et les citoyens, de manière à ce que la majorité de la population puisse se reconnaître dans les pouvoirs publics et leur faire confiance. Des quotas ne constituent pas en soi une politique antidiscrimination. Des pouvoirs publics qui reflètent la diversité du corps social peuvent aussi agir de manière discriminatoire. L'amendement de l'intervenant vise à renforcer les pouvoirs publics et la démocratie, plus qu'à mener une politique antidiscrimination, tout aussi indispensable par ailleurs.

M. Desquesnes annonce qu'il s'abstiendra. Il peut souscrire au principe, mais la concrétisation lui semble difficile.

L'amendement n° 7 est rejeté par 8 voix contre 1 et 3 abstentions.

#### Point F/1 des considérants (*nouveau*)

##### Amendement n° 8

M. Anciaux dépose l'amendement n° 8 (doc. Sénat n° 6-27/2) qui tend à ajouter dans les considérants un nouveau point F/1, rédigé comme suit :

« F/1. considérant que l'objectif ne saurait être qu'une autorité – qu'il s'agisse de l'autorité fédérale, d'une Région, d'une Communauté ou d'une autorité provinciale ou communale – exclue de larges pans de la population de son corps de fonctionnaires et considérant qu'aucune forme de discrimination ne peut être commise à l'égard de quelque groupe de la population que ce soit ; ».

##### Justification

Cet amendement est motivé par la crainte qu'une partie de la communauté musulmane n'ait plus accès à la fonction publique. Pareille exclusion ne serait pas conforme à l'exigence selon laquelle le corps des fonctionnaires doit refléter la diversité présente au sein de la population.

L'amendement n° 8 est rejeté par 8 voix contre 3 et 1 abstention.

## Dispositief

## Aanhef van het dispositief

## Amendement nr. 9

De heer Anciaux dient amendement nr. 9 in (stuk Senaat, nr. 6-27/2) dat ertoe strekt, in de aanhef van het dispositief, de woorden « Vraagt de regering : » te vervangen door de woorden « Vraagt de verschillende regeringen : ».

## Verantwoording

Dit amendement bewijst nogmaals het transversaal karakter van dit voorstel van resolutie dat zowel aan de federale regering als aan de gemeenschaps- en gewest-regeringen is gericht.

Amendement nr. 9 wordt verworpen met 10 tegen 2 stemmen.

Punt 1 van het dispositief (*nieuw*)

## Amendement nr. 10

De heer Anciaux dient amendement nr. 10 in (stuk Senaat, nr. 6-27/2) dat ertoe strekt punt 1, dat tot punt 2 wordt vernummerd, te doen voorafgaan door een nieuw punt 1, luidende :

« 1. een overleg te organiseren met alle regeringen van het land met als doel een open en actief pluralistische samenleving te realiseren binnen al de verschillende overheden van het land ; ».

Dit amendement behoeft volgens de heer Anciaux geen verdere commentaar.

Amendement nr. 10 wordt verworpen met 8 tegen 2 stemmen, bij 2 onthoudingen.

## Punt 1 van het dispositief

## Amendement nr. 11

De heer Anciaux dient amendement nr. 11 in (stuk Senaat, nr. 6-27/2) dat ertoe strekt punt 1 van het dispositief aan te vullen met de woorden « enerzijds en voor alle diensten van de Gewesten en Gemeenschappen en

## Dispositif

## Phrase introductive du dispositif

## Amendement n° 9

M. Anciaux dépose l'amendement n° 9 (doc. Sénat n° 6-27/2) qui vise à remplacer, dans la phrase introductive du dispositif, les mots « Demande au gouvernement : » par les mots « Demande aux différents gouvernements : ».

## Justification

Cet amendement témoigne une fois de plus du caractère transversal de la proposition de résolution à l'examen, qui s'adresse non seulement au gouvernement fédéral mais aussi aux gouvernements de Communauté et de Région.

L'amendement n° 9 est rejeté par 10 voix contre 2.

Point 1 du dispositif (*nouveau*)

## Amendement n° 10

M. Anciaux dépose l'amendement n° 10 (doc. Sénat n° 6-27/2) qui vise à faire précéder le point 1, renuméroté en point 2, par un nouveau point 1 rédigé comme suit :

« 1. d'organiser une concertation avec tous les gouvernements du pays en vue d'arriver à une société pluraliste ouverte et active au sein des différentes composantes du pays ; ».

Cet amendement n'appelle pas de plus ample commentaire.

L'amendement n° 10 est rejeté par 8 voix contre 2 et 2 abstentions.

## Point 1 du dispositif

## Amendement n° 11

M. Anciaux dépose l'amendement n° 11 (doc. Sénat n° 6-27/2) qui vise à compléter le point 1 du dispositif par les mots : « , d'une part, et aux fonctionnaires de tous les services des Régions et des Communautés ainsi qu'aux

de eraan verbonden instellingen en overheidsbedrijven anderzijds ».

Ook dit amendement spreekt volgens de indiener voor zichzelf.

Amendement nr. 11 wordt verworpen met 10 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

Amendement nr. 14

De dames Thibaut en De Sutter dienen amendement nr. 14 in (Stuk Senaat, nr. 6-27/3) dat ertoe strekt punt 1 van het dispositief te vervangen als volgt :

« 1. behoudens redenen van veiligheid het principe van een algemeen verbod op het dragen van levensbeschouwelijke tekens dat wordt opgelegd aan alle leden van het federaal openbaar ambt, te verwerpen ; ».

Indieners verwijzen naar de schriftelijke verantwoording van hun amendement.

Amendement nr. 14 wordt verworpen met 10 tegen 2 stemmen.

Punt 1/1 van het dispositief (*nieuw*)

Amendement nr. 15

De dames Thibaut en De Sutter dienen amendement nr. 15 in (Stuk Senaat, nr 6-27/3), dat ertoe strekt in het dispositief een punt 1/1 in te voegen, luidende :

« 1/1. het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke tekens te beperken tot specifieke ambten, zoals de ambten van de magistratuur, de politie en het leger, die vereisen dat er geen enkele schijn van partijdigheid is, waarbij neutraliteit uit meer moet blijken dan uit daden alleen om het vertrouwen van de burgers te kunnen genieten ; ».

De verantwoording is dezelfde als die van amendement nr. 14.

De heer Mahoux verwijst nogmaals naar het arrest van het EHRM van 1 juli 2014 (*SAS. v. Frankrijk*) met betrekking tot het verbod op het dragen van de boerka en vooral naar de motivering ervan. Het Hof motiveert zijn arrest niet zozeer op grond van het veiligheidsaspect, maar op grond van het samenlevingsaspect.

collaborateurs des institutions et entreprises publiques qui y sont liées, d'autre part. »

Cet amendement n'appelle pas non plus de commentaire.

L'amendement n° 11 est rejeté par 10 voix contre 1 et 1 abstention.

Amendement n° 14

Mmes Thibaut et De Sutter déposent l'amendement n° 14 (doc. Sénat, n° 6-27/3), qui vise à remplacer le point 1 du dispositif par ce qui suit :

« 1. de rejeter – sauf pour des motifs de sécurité – le principe d'une interdiction généralisée du port des signes convictionnels imposée à l'ensemble des membres de la fonction publique fédérale ; ».

Les auteurs renvoient à la justification écrite de leur amendement.

L'amendement n° 14 est rejeté par 10 voix contre 2.

Point 1/1 du dispositif (*nouveau*)

Amendement n° 15

Mmes Thibaut et De Sutter déposent l'amendement n° 15 (doc. Sénat, n° 6-27/3), qui vise à insérer dans le dispositif un point 1/1 rédigé comme suit :

« 1/1. de limiter l'interdiction de port de signes convictionnels aux fonctions particulières, comme celles relevant de la magistrature, de la police et de l'armée, sur lesquelles pèse un devoir d'apparence d'impartialité pour lequel la confiance des citoyens exige que la neutralité aille au-delà des actes ; ».

La justification est identique à celle de l'amendement n° 14.

M. Mahoux renvoie une fois de plus à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 1<sup>er</sup> juillet 2014 (*SAS c. France*) qui concerne l'interdiction de porter la burqa, et surtout à sa motivation. La Cour motive son arrêt en invoquant les conditions du « vivre ensemble », plutôt que l'aspect sécuritaire.

« 122. (...) La Cour peut donc admettre que la clôture qu'oppose aux autres le voile cachant le visage soit perçue par l'État défendeur comme portant atteinte au droit d'autrui d'évoluer dans un espace de sociabilité facilitant la vie ensemble. Cela étant, la flexibilité de la notion de « vivre ensemble » et le risque d'excès qui en découle commandent que la Cour procède à un examen attentif de la nécessité de la restriction contestée.

142. En conséquence, la Cour estime que l'interdiction litigieuse peut être considérée comme justifiée dans son principe dans la seule mesure où elle vise à garantir les conditions du « vivre ensemble ». »

Mevrouw Thibaut acht de verwijzing van de heer Mahoux naar het arrest van het EHRM niet ter zake. De problematiek van de boerka kan niet worden gelijkgesteld met de problematiek die in dit voorstel van resolutie wordt behandeld.

De heer Anciaux zal dit amendement niet steunen omdat hij zich in zijn voorstel juist voorstander betoont van het systeem in landen zoals Canada en Groot-Brittannië, waar wel wordt aanvaard dat geüniformeerd overheidspersoneel uiting mag geven aan zijn religieuze overtuiging. De enige uitzondering hierop is de rechterlijke macht. Rechters en parketmagistraten mogen onder geen beding individuele tekens dragen.

Amendement nr. 15 wordt verworpen met 10 tegen 2 stemmen.

#### Punt 2 van het dispositief

##### Amendement nr. 12

De heer Anciaux dient amendement nr. 12 in (stuk Senaat, nr. 6-27/2) dat ertoe strekt in punt 2 van het dispositief tussen de woorden « verbonden overheidsbedrijven » en de woorden « zo in te vullen » de woorden « enerzijds en het personeelsbestand van de Gewesten en Gemeenschappen en de aan deze overheden verbonden diensten en overheidsbedrijven anderzijds, » in te voegen.

##### Verantwoording

Dit amendement beklemtoont nogmaals dat niet alleen het personeel van de federale overheid de gunst van deze resolutie moet genieten, maar ook het personeel van de Gemeenschappen en de Gewesten.

« 122. (...) La Cour peut donc admettre que la clôture qu'oppose aux autres le voile cachant le visage soit perçue par l'État défendeur comme portant atteinte au droit d'autrui d'évoluer dans un espace de sociabilité facilitant la vie ensemble. Cela étant, la flexibilité de la notion de « vivre ensemble » et le risque d'excès qui en découle commandent que la Cour procède à un examen attentif de la nécessité de la restriction contestée.

142. En conséquence, la Cour estime que l'interdiction litigieuse peut être considérée comme justifiée dans son principe dans la seule mesure où elle vise à garantir les conditions du « vivre ensemble ». »

Selon Mme Thibaut, la référence faite par M. Mahoux à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas pertinente. On ne peut assimiler la problématique posée par la burqa à celle dont il est question dans la proposition de résolution à l'examen.

M. Anciaux ne soutiendra pas cet amendement parce qu'il défend précisément un système comme celui appliqué au Canada et en Grande-Bretagne, où l'on accepte que le personnel en uniforme des pouvoirs publics manifeste ses convictions religieuses. La seule exception en la matière est le pouvoir judiciaire : les juges et les magistrats du parquet ne peuvent, en aucun cas, porter des signes individuels.

L'amendement n° 15 est rejeté par 10 voix contre 2.

#### Point 2 du dispositif

##### Amendement n° 12

M. Anciaux dépose l'amendement n° 12 (doc. Sénat n° 6-27/2) qui vise à insérer les mots « , d'une part, et par les Régions et les Communautés ainsi que par les services et entreprises publiques liés à ces autorités, d'autre part, » entre les mots « liées à l'autorité fédérale » et les mots « soit complété ».

##### Justification

Cet amendement souligne une fois de plus que la résolution doit s'appliquer non seulement au personnel du pouvoir fédéral, mais aussi au personnel des Communautés et des Régions.



Amendement nr. 12 wordt verworpen met 10 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

#### Punt 3 van het dispositief

##### Amendement nr. 13

De heer Anciaux dient amendement nr. 13 in (stuk Senaat, nr. 6-27/2) dat ertoe strekt in punt 3 van het dispositief tussen de woorden « civiele bescherming, enz. » en de woorden « optimale kansen » de woorden « en alle personeel van de Gewesten, Gemeenschappen, gemeenten en provincies steeds » in te voegen.

##### Verantwoording

Hier geldt dezelfde verantwoording als voor amendement nr. 12.

Amendement nr. 13 wordt verworpen met 11 stemmen tegen 1 stem.

##### Amendement nr. 16

De dames Thibaut en De Sutter dienen amendement nr. 16 in (stuk Senaat, nr. 6-27/3), dat punt 3 van het dispositief wil schrappen.

Voor Ecolo-Groen moet het actieve pluralisme niet gelden voor personen in een gezagsfunctie.

Amendement nr. 16 wordt verworpen met 8 stemmen tegen 1 stem bij 3 onthoudingen.

#### **B. Stemming over het geheel**

Het voorstel van resolutie in zijn geheel wordt verworpen met 10 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

\*  
\* \*

Dit verslag werd goedgekeurd bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

\*  
\* \*

*De rapporteur,*

Karl VANLOUWE.

*De voorzitter,*

Christine DEFRAIGNE.

L'amendement n° 12 est rejeté par 10 voix contre 1 et 1 abstention.

#### Point 3 du dispositif

##### Amendement n° 13

M. Anciaux dépose l'amendement n° 13 (doc. Sénat n° 6-27/2) qui vise à remplacer les mots « d'offrir également aux membres du personnel en uniforme de l'autorité fédérale (police, armée, douane, protection civile, etc.) » par les mots « de toujours offrir également aux membres du personnel en uniforme de l'autorité fédérale (police, armée, douane, protection civile, etc.) et à tous les membres du personnel des Régions, des Communautés, des communes et des provinces ».

##### Justification

La justification est identique à celle de l'amendement n° 12.

L'amendement n° 13 est rejeté par 11 voix contre 1.

##### Amendement n° 16

Mmes Thibaut et De Sutter déposent l'amendement n° 16 (doc. Sénat n° 6-27/3), qui vise à supprimer le point 3 du dispositif.

Pour Ecolo-Groen, le pluralisme actif ne doit pas s'exercer pour les personnes ayant autorité.

L'amendement n° 16 est rejeté par 8 voix contre 1 et 3 abstentions.

#### **B. Vote sur l'ensemble**

L'ensemble de la proposition de résolution a été rejeté par 10 voix contre 1 et 1 abstention.

\*  
\* \*

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 13 membres présents.

\*  
\* \*

*Le rapporteur,*

Karl VANLOUWE.

*La présidente,*

Christine DEFRAIGNE.