



PARLEMENT BRUXELLOIS BRUSSELS PARLEMENT

SESSION ORDINAIRE 2022-2023

24 OCTOBRE 2022

PARLEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

AUDITIONS

**relatives à la neutralité dans les
services publics bruxellois**

RAPPORT

fait au nom de la commission
des Finances et des Affaires Générales

par M. John PITSEYS (F), Mme Alexia
BERTRAND (F), Mme Joëlle MAISON (F),
M. Juan BENJUMEA MORENO (N).

Ont participé aux travaux de la commission :

Membres effectifs : Mme Nadia El Yousfi, MM. Marc-Jean Ghysseels, Rachid Madrane, Mme Marie Lecocq, M. John Pitseys, Mmes Latifa Aït Baala, Alexia Bertrand, MM. Emmanuel De Bock, Christophe Magdalijs, M. Petya Obolensky, M. Juan Benjumea Moreno, Mme Cielte Van Achter, M. Guy Vanhengel.

Membres suppléants : M. Kalvin Soiresse Njall, Mme Viviane Teitelbaum, M. Marc Loewenstein, Mme Joëlle Maison, Mme Lotte Stoops.

Autres membres : M. Fouad Ahidar, Mme Clémentine Barzin, M. Geoffroy Coomans de Brachène, Mme Margaux De Ré, M. Jamal Ikazban, Mmes Véronique Jamouille, Véronique Lefrancq, M. Dominiek Lootens-Stael, Mmes Ingrid Parmentier, Farida Tahar.

GEWONE ZITTING 2022-2023

24 OKTOBER 2022

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT

HOORZITTINGEN

**betreffende de neutraliteit in de
Brusselse overheidsdiensten**

VERSLAG

uitgebracht namens de commissie
voor de Financiën en de Algemene Zaken

door de heer John PITSEYS (F), mevr. Alexia
BERTRAND (F), mevr. Joëlle MAISON (F),
de heer Juan BENJUMEA MORENO (N).

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : Mevr. Nadia El Yousfi, de heren Marc-Jean Ghysseels, Rachid Madrane, mevr. Marie Lecocq, de heer John Pitseys, mevr. Latifa Aït Baala, mevr. Alexia Bertrand, de heren Emmanuel De Bock, Christophe Magdalijs, de heer Petya Obolensky, de heer Juan Benjumea Moreno, mevr. Cielte Van Achter, de heer Guy Vanhengel.

Plaatsvervangende leden : De heer Kalvin Soiresse Njall, mevr. Viviane Teitelbaum, de heer Marc Loewenstein, mevr. Joëlle Maison, mevr. Lotte Stoops.

Andere leden : De heer Fouad Ahidar, mevr. Clémentine Barzin, de heer Geoffroy Coomans de Brachène, mevr. Margaux De Ré, de heer Jamal Ikazban, mevr. Véronique Jamouille, mevr. Véronique Lefrancq, de heer Dominiek Lootens-Stael, mevr. Ingrid Parmentier, mevr. Farida Tahar.

I. Introduction

Lors de sa réunion du 17 janvier 2022, la commission des Finances et des Affaires générales a décidé de procéder à des auditions, dans le cadre d'un grand débat sur la neutralité des services publics, avec une vingtaine d'experts (académiques, représentants des secteurs public et privé, représentants du milieu associatif), aux dates suivantes :

- 7 février 2022 :
M. Jurgen Slembrouck, expert du centrum morele dienstverlening de l'université d'anvers.
- 21 février 2022 :
Mme Caroline Sägesser, chargée de recherches au CRISP ;
Mme Véronique De Keyser, présidente du Centre d'Action Laïque.
- 14 mars 2022 :
M. Andrea Rea, sociologue, professeur à l'ULB ;
M. Patrick Loobuyck, professeur à l'Université d'Anvers et de Gand (philosophie politique).
- 28 mars 2022 :
Mme Hakima El Bouri, du collectif « Les 100 diplômées » ;
Mme Djemila Benhabib, du collectif « Laïcité Yallah » ;
Mme Samira Azabar, chercheuse, sociologue et membre du collectif « BOEH » (« Baas Over Eigen Hoofd »).
- 31 mars 2022 :
M. Taoufik Amzile, président de l'association « Les Entrepreneurs Actifs de la Diversité » (LEAD) ;
M. Freddy Mortier, philosophe, professeur à l'Université de Gand.
- 21 avril 2022 :
Mme Els Keytsman et M. Patrick Charlier, d'Unia ;
M. Nicolas Zomersztajn, du Centre Communautaire Laïc Juif.
- 2 mai 2022 :
M. Mehmet Alparslan Saygin, juriste, politologue, auteur de « La Laïcité dans l'ordre constitutionnel belge » ;
M. Patrick Goffaux, professeur à l'ULB.
- 12 mai 2022 :
Mme Evelyne Maes, avocate, spécialiste en droit des discriminations, professeur à l'Université Saint-Louis et à l'Université de Liège ;

I. Inleiding

Tijdens haar vergadering van 17 januari 2022, heeft de commissie voor de Financiën en de Algemene Zaken beslist om hoorzittingen te houden in het kader van een groot debat over de neutraliteit van de overheidsdiensten, met een twintigtal deskundigen (academici, vertegenwoordigers van de openbare en de privé-sector, vertegenwoordigers van verenigingen), en wel op de volgende datums :

- 7 februari 2022 :
de heer Jurgen Slembrouck, deskundige van het Centrum Morele Dienstverlening van de Universiteit Antwerpen
- 21 februari 2022 :
Mevr. Caroline Sägesser, onderzoeker bij het CRISP ;
Mevr. Véronique De Keyser, voorzitter van het Centre d'Action Laïque.
- 14 maart 2022 :
De heer Andrea Rea, socioloog, professor aan de ULB ;
De heer Patrick Loobuyck, professor aan de Universiteit Antwerpen en de Universiteit Gent (politieke filosofie).
- 28 maart 2022 :
Mevr. Hakima El Bouri, van het collectief « Les 100 Diplômées ».
Mevr. Djemila Benhabib, van het collectief « Laïcité Yallah ».
Mevr. Samira Azabar, onderzoeker, socioloog, en lid van het collectief « BOEH » (« Baas Over Eigen Hoofd »).
- 31 maart 2022 :
De heer Taoufik Amzile, voorzitter van de vereniging « Les Entrepreneurs Actifs de la Diversité (LEAD) » ;
De heer Freddy Mortier, filosoof, hoogleraar aan de Universiteit Gent.
- 21 april 2022 :
Mevr. Els Keytsman en de heer Patrick Charlier, van Unia ;
De heer Nicolas Zomersztajn, van het « Centre Communautaire Laïc Juif ».
- 2 mei 2022 :
de heer Mehmet Alparslan Saygin, jurist, politicoloog, auteur van « La Laïcité dans l'ordre constitutionnel belge » ;
de heer Patrick Goffaux, hoogleraar aan de ULB.
- 12 mei 2022 :
Mevr. Evelyne Maes, advocaat, specialist in Discriminatie-recht, hoogleraar aan de Universiteit Saint-Louis en aan de Universiteit van Luik ;

M. Vincent de Coorebyter, philosophe, politologue, professeur à l'ULB.

– 16 mai 2022 :

Mme Julie Ringelheim, chercheuse qualifiée au FNRS et au Centre de philosophie du droit de l'UCLouvain et Professeure à l'UCLouvain ;

Mme Jamila Si M'Hammed, présidente du comité belge du collectif « Ni putes ni soumises », et M. Willy Wolsztajn, membre du comité belge NPNS.

– 30 mai 2022 :

M. Marc Uyttendaele, avocat, professeur et président du centre de droit public à l'ULB.

Chaque audition a été suivie d'un échange de vues avec les membres de la commission.

Un compte rendu « verbatim » de tous les exposés et échanges de vues a été réalisé et est repris en annexe de chaque réunion.

À l'issue des auditions, la commission devra décider, soit de clore simplement ses débats et de publier le compte rendu des auditions et des échanges de vues, soit de rédiger une proposition de résolution ou d'ordonnance, conformément à l'article 29.2 du Règlement, soit encore d'examiner les propositions d'ordonnance qui ont déjà été prises en considération et renvoyées devant la commission (il s'agit des propositions n^{os} A-51/1 – 2019/2020 ⁽¹⁾ et A-380/1 – 2020/2021 ⁽²⁾) et qui pourraient être déposées par la suite.

En date du 26 janvier 2022, le Bureau élargi du Parlement a marqué son accord avec cette procédure.

(1) Proposition d'ordonnance (de M. Vincent DE WOLF, Mme Dominique DUFOURNY, Mme Viviane TEITELBAUM) 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, n^o A-51/1 – 2019/2020 (cf. doc n^o A-278/1 - 2015-2016).

(2) Proposition d'ordonnance (de Mme Alexia BERTRAND, M. David LEISTERH, Mme Viviane TEITELBAUM, MM. Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN, Vincent DE WOLF) LIGNE (« Libertés Individuelles Garanties par la Neutralité de l'État ») visant à assurer la neutralité et l'impartialité des agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions, n^o A-380/1 – 2020/2021.

De heer Vincent de Coorebyter, filosoof, politicoloog, hoogleraar aan de ULB.

– 16 mei 2022 :

Mevrouw Julie Ringelheim, gekwalificeerd onderzoeker bij het FNRS en het Centrum voor Rechtsfilosofie van de UCLouvain en professor aan de UCLouvain ;

Mevrouw Jamila Si M'Hammed, voorzitter van het Belgisch comité van het collectief « Ni putes ni soumises », en de heer Willy Wolsztajn, lid van het Belgisch comité NPNS.

– 30 mei 2022 :

de heer Marc Uyttendaele, advocaat, hoogleraar en voorzitter van het centrum voor publiek recht van de ULB

Elke hoorzitting werd door een gedachtewisseling met de commissieleden gevolgd.

Van alle presentaties en gedachtewisselingen is een woordelijk verslag gemaakt, dat bij elke vergadering is gevoegd.

Na afloop van de hoorzittingen zal de commissie moeten beslissen, ofwel de besprekingen gewoonweg afsluiten en het verslag van de hoorzittingen en gedachtewisselingen publiceren, ofwel overeenkomstig artikel 29.2 van het Reglement een voorstel van resolutie of ordonnantie opstellen, ofwel nog de voorstellen van ordonnantie bespreken die al in overweging zijn genomen en naar de commissie zijn verwezen (het gaat om de voorstellen nrs A-51/1 – 2019/2020 ⁽¹⁾ en A-380/1 – 2020/2021 ⁽²⁾), alsook die welke daarna kunnen worden ingediend.

Tijdens zijn vergadering van 26 januari 2022 heeft het Bureau in uitgebreide samenstelling van het Parlement met deze procedure ingestemd.

(1) Voorstel van ordonnantie (van de heer Vincent DE WOLF, mevrouw Dominique DUFOURNY, mevrouw Viviane TEITELBAUM) 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 afhangelende entiteiten, nr. A-51/1 – 2019-2020 (zie stuk nr. A-278/1 - 2015-2016).

(2) Voorstel van ordonnantie (van mevrouw Alexia BERTRAND, de heer David LEISTERH, mevrouw Viviane TEITELBAUM, de heer Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN, de heer Vincent DE WOLF) IVGNS (« Individuele Vrijheden Gewaarborgd door de Neutraliteit van de Staat ») ertoe strekkende de neutraliteit en de onpartijdigheid van de ambtenaren van de openbare diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verzekeren en het dragen van opzichtige tekenen van geloofs- of levensovertuiging bij de uitoefening van hun functies te verbieden, nr. A-380/1 – 2020/2021.

II. Auditions

Seuls les intervenants ayant remis un texte complet au secrétariat de la commission voient leur texte repris dans ce rapport, traduit dans l'autre langue.

Les exposés de tous les intervenants, ainsi que les échanges de vues avec les membres de la commission, sont repris *in extenso* dans les comptes rendus figurant en annexe du présent rapport (un compte rendu par séance), uniquement dans la langue où ils ont été prononcés.

II.1. Réunion du 7 février 2022 : audition de M. Jurgen Slembrouck, expert du « Centrum Morele Dienstverlening » de l'Université d'Anvers.

→ *Compte-rendu intégral de la réunion*

M. Jurgen Slembrouck, expert du Centrum Morele Dienstverlening de l'Université d'Anvers, a tenu devant les commissaires l'exposé suivant, en se basant sur une présentation Powerpoint :

« 1. Origine de la neutralité »

On ne saurait surestimer l'importance de la neutralité de l'autorité. Elle est en effet indispensable pour garantir la liberté du citoyen et sa confiance à l'égard des services : si le citoyen a le sentiment que l'autorité est partielle, il perdra sa motivation à respecter les lois adoptées démocratiquement. S'ensuivront inéluctablement des conflits avec ceux qui continuent de respecter ces lois, ce qui finira par saper la base du vivre-ensemble dans la diversité.

La neutralité trouve son origine dans la représentation de l'homme qui voit le jour au siècle des Lumières. Ce n'est plus l'« âme » qui fait de l'homme un être humain, créature de Dieu, mais sa raison. L'homme prend ainsi conscience de soi et il possède la capacité de s'autodéterminer.

« L'analyse de l'homme en tant qu'être autonome, et donc libre, fondée sur la conscience qu'il a de soi va de pair avec l'évidence que toute personne possède ces caractéristiques fondamentales et que tous les humains sont donc en principe égaux. De cette prise de conscience de la liberté et de l'égalité de l'homme en tant qu'être humain, découle spontanément le devoir de réaliser également ces deux droits pour autrui, et donc, la solidarité. » (Etienne Vermeersch). À la Révolution française, cette vision s'exprimera avec force dans la devise « Liberté, Égalité, Fraternité ».

II. Hoorzittingen

Alleen de sprekers die een volledige tekst bij het secretariaat van de commissie hebben ingediend, hebben hun tekst, vertaald in de andere taal, in dit verslag opgenomen.

De uiteenzettingen van alle sprekers en de gedachteswisselingen met de commissieleden zijn integraal opgenomen als bijlage bij dit verslag (één volledig verslag per vergadering), uitsluitend in de taal waarin zij zijn uitgesproken.

II.1. Vergadering van 7 februari 2022 : hoorzitting met de heer Jurgen Slembrouck, deskundige van het Centrum Morele Dienstverlening van de Universiteit Antwerpen.

→ *Verbatim verslag van de vergadering*

De heer Jurgen Slembrouck, deskundige van het Centrum Morele Dienstverlening van de Universiteit Antwerpen, hield voor de commissieleden de volgende uiteenzetting, op basis van een Powerpoint-presentatie :

« 1. Oorsprong van de neutraliteit »

Het belang van de neutraliteit van de overheid kan niet overschat worden. Het is noodzakelijk voor het veilig stellen van de vrijheid van de burger en voor diens vertrouwen in de dienstverlening. Indien de burger de indruk heeft dat de overheid zich partijdig opstelt zal die niet langer gemotiveerd worden om de democratisch besloten wetten na te leven. Dit zal onherroepelijk leiden tot conflicten met diegenen die dat wel doen en zo uiteindelijk het draagvlak voor het samenleven in diversiteit ondermijnen.

De oorsprong van de neutraliteit ligt in het mensbeeld dat tijdens de verlichting ontstaat. Niet langer de « ziel » maakt de mens, als schepsel Gods, tot mens, maar wel diens rede. Daardoor is de mens zich bewust van zichzelf en bezit die het vermogen om zichzelf te bepalen.

« De analyse van de mens als autonoom en dus vrij wezen op grond van zijn zelfbewustzijn gaat gepaard met de evidentie dat iedere mens deze wezenskenmerken heeft en dat alle mensen dus principieel gelijk zijn. Dat besef van vrijheid en gelijkheid van de mens als mens, leidt spontaan tot de opgave die beide rechten ook voor anderen te realiseren en dus tot solidariteit. » (Etienne Vermeersch). Dat inzicht zal tijdens de Franse Revolutie krachtig verwoord worden in de leuze « Liberté, Egalité, Fraternité ».

La reconnaissance de la place centrale de la raison humaine et du droit à l'autodétermination qui va de pair a des implications politiques importantes. L'État ne peut plus avoir pour but de préserver le pouvoir du souverain, mais bien de rendre possible la liberté humaine. « La fin de l'État est la liberté », écrivait Spinoza.

Au 18^e siècle, cette vision débouchera sur des bouleversements politiques fondamentaux et sur la formation des États modernes. La Révolution américaine et la Révolution française rompent toutes deux avec l'idée « Une foi, une loi, un roi ». Désormais, c'est la souveraineté du peuple qui est au centre, et les droits et libertés fondamentaux sont protégés au moyen de lois, déclarations et traités spéciaux.

À travers l'histoire, la liberté de religion, de pensée et de conscience s'est révélée primordiale. Ces libertés ne peuvent « faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

C'est également cette liberté qui contribue à fonder la neutralité de l'autorité. Si elle ne veut pas porter la moindre atteinte à la liberté de religion, l'autorité doit être intrinsèquement neutre. La Cour européenne des droits de l'homme a expliqué à plusieurs reprises qu'une obligation positive incombe à l'autorité « en tant qu'organisateur neutre et impartial » de la liberté convictionnelle « et indiqué que ce rôle contribue à assurer l'ordre public, la paix religieuse et la tolérance ».

L'idée est formulée comme suit dans un arrêt du Conseil d'État : « Il ressort de nombreuses dispositions constitutionnelles (principe d'égalité et de non-discrimination, égal exercice des droits et libertés par les femmes et par les hommes, indépendance des cultes et de l'État notamment) que le constituant a entendu ériger notre État en un État dans lequel 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. »

2. Devoir de neutralité dans les statuts des fonctionnaires

En Belgique, ce devoir de neutralité s'est également traduit dans les différents statuts des fonctionnaires. Il a trouvé son expression la plus forte dans le statut des agents de l'État, dont l'article 8 est rédigé comme suit : « Lorsqu'il est, dans le cadre de ses fonctions, en contact avec le public, l'agent de l'État évite toute parole, toute

De erkenning van de centrale plaats van de menselijke rede en van het daaraan verbonden zelfbeschikkingsrecht heeft belangrijke politieke implicaties. Het doel van de staat kan er niet langer in gelegen zijn het behoud van de macht van de heerser te verzekeren, maar moet erop gericht zijn om de menselijke vrijheid mogelijk te maken. « Het doel van de staat is de vrijheid » aldus Spinoza.

In de 18^{de} eeuw zal dit inzicht leiden tot fundamentele politieke omwentelingen en de vorming van moderne staten. Zowel de Amerikaanse Revolutie als de Franse Revolutie breken met de gedachte « Une foie, une loi, un roi ». Voortaan komt de volkssoevereiniteit centraal te staan en worden de fundamentele rechten en vrijheden beschermd door middel van bijzondere wetteksten, verklaringen en verdragen.

Doorheen de geschiedenis is de vrijheid van godsdienst, geweten en gedachte van groot belang gebleken. Zij kunnen enkel worden beperkt door bepalingen die « bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. »

Het is ook deze vrijheid die mede de neutraliteit van de overheid fundeert. Wil de overheid op geen enkele manier de godsdienstvrijheid krenken dan moet zij wezenlijke neutraal zijn. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft meermaals verduidelijkt dat er een positieve verplichting rust op de schouders van de overheid als « de neutrale en onpartijdige organisator van de levensbeschouwelijke vrijheid en heeft bekrachtigd dat deze rol bepalend is voor de publieke orde, de religieuze vrede en de tolerantie ».

In een arrest van de Raad van State wordt dit als volgt verwoord : « Uit tal van grondwettelijke bepalingen (onder meer het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, de gelijke uitoefening van rechten en vrijheden door vrouwen en mannen, de wederzijdse onafhankelijkheid van de eredielen en van de Staat) blijkt dat de grondwetgever van onze Staat een Staat heeft willen maken waarin de overheid neutraal moet zijn, omdat zij de overheid is van en voor alle burgers en omdat zij hen in beginsel gelijk dient te behandelen zonder te discrimineren op grond van hun religie, hun levensbeschouwing of hun voorkeur voor een gemeenschap of partij »

2. Neutraliteitsverplichting in ambtenarenstatuten

Die neutraliteitsplicht heeft zich in eigen land ook vertaald in de verschillende ambtenarenstatuten. Het meest krachtig werd die plicht verwoord in het statuut van de Rijksambtenaar. Artikel 8 luidt daar als volgt : « Wanneer hij bij zijn ambtsuitoefening in contact komt met het publiek vermijdt de rijksambtenaar elk woord, elke houding, elk

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. »

3. *La neutralité sous pression*

Bien qu'elle soit essentielle à la protection de la liberté du citoyen et à la sauvegarde de la paix convictionnelle, la neutralité de l'autorité est aujourd'hui sous pression. Tous les éléments qui caractérisent la neutralité de l'autorité – à savoir les lois que l'autorité adopte, les services qu'elle offre sur la base de ces lois, les bâtiments qu'elle gère et les fonctionnaires qu'elle emploie – sont aujourd'hui remis en question.

Aujourd'hui, c'est surtout afin d'accorder aux fonctionnaires la liberté de porter des signes convictionnels que des voix s'élèvent. Mais des exemples concrets montrent clairement que cela ne fait que favoriser la ségrégation sociale, porter atteinte à la liberté du citoyen et saper sa confiance dans les services.

4. *L'effet liberticide des signes « convictionnels »*

Les signes convictionnels ont en effet le pouvoir de restreindre la liberté de ceux qui y sont confrontés. Ils tirent ce pouvoir liberticide des caractéristiques communes à toutes les convictions : celles-ci reposent en effet sur de prétendues « vérités », dont découlent des normes de « bien » et de « mal » applicables « à tous et à tout moment » et qui sont vécues et pratiquées rituellement par ceux qui y adhèrent. C'est de ces prétentions à la vérité et à l'universalité, éthiquement fort chargées, des convictions que découle l'effet liberticide et l'influence potentiellement néfaste de leurs symboles sur le droit à l'autodétermination du citoyen et la perception des services.

Cet effet diminue progressivement selon qu'on parle de religions, d'idéologies, de mouvements ou de modes de vie. Les signes des trois premières catégories sont problématiques et leur port doit être interdit aux fonctionnaires. Il s'agit par exemple du foulard, d'un pin's du Vlaams Belang et d'un T-shirt arc-en-ciel. Les modes de vie ne posent pas problème, on peut se montrer tolérant à leur égard. De même, certaines apparences et caractéristiques extérieures, comme le sexe, l'âge, la couleur de peau ou le handicap, ne relèvent pas de la neutralité de l'autorité. L'influence attribuée aux signes convictionnels ne témoigne pas de prétendus préjugés à leur rencontre, elle peut être établie objectivement sur la base d'études scientifiques (*Priming Studies*).

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. »

3. *Neutraliteit onder druk*

Ondanks het grote belang dat de neutraliteit van de overheid speelt in het beschermen van de vrijheid van de burger en het vrijwaren van de levensbeschouwelijke vrede, staat die vandaag onder druk. Alle aspecten die de neutraliteit van de overheid kenmerken worden vandaag in vraag gesteld. Het gaat dan over de wetten die de overheid uitvaardigt; de dienstverlening die de overheid op basis van die wetten aanbiedt, de gebouwen die ze beheert en de ambtenaren die ze tewerkstelt.

Er gaan vandaag vooral stemmen op om ambtenaren de vrijheid te geven om levensbeschouwelijke tekens te dragen. Maar concrete voorbeelden maken duidelijk dat dit de maatschappelijke segregatie alleen maar bevordert, de vrijheid van de burger schaadt en diens vertrouwen in de dienstverlening ondermijnt.

4. *Het vrijheidsbelemmerend effect van « levensbeschouwelijke » tekens*

Dit komt omdat levensbeschouwelijke tekens het vermogen hebben om de vrijheid van wie er mee geconfronteerd wordt te beperken. Dit vrijheidsbelemmerend effect ontlenen ze aan de eigenschappen die alle levensbeschouwingen gemeen hebben. Levensbeschouwingen bevatten opvattingen waarvan men beweert dat ze « waar » zijn, waaruit normen over « goed en kwaad » volgen die « voor iedereen en alle tijden » gelden en die door gelijkgezinden ritueel worden beleefd en beleden. Het zijn deze sterk ethisch geladen waarheids- en universaliteitsprenties van levensbeschouwingen die maken dat hun symbolen een vrijheidsbelemmerend effect hebben en een schadelijke invloed kunnen uitoefenen op het zelfbeschikkingsrecht van de burger en de perceptie van de dienstverlening.

Dit effect neemt gradueel af naarmate we te maken hebben met godsdiensten, ideologieën, bewegingen of levensstijlen. Tekenen van de eerste drie categorieën zijn problematisch en moeten geweerd worden bij ambtenaren. Het gaat dan bijvoorbeeld over een hoofddoek, een pinnetje van het Vlaams Belang en een regenboog-T-shirt. Voor levensstijlen is er geen probleem, daar kan de tolerantie spelen. Er zijn ook uiterlijkheden en eigenschappen die niet door de neutraliteit van de overheid gevat worden zoals bijvoorbeeld geslacht, leeftijd, huidskleur of handicap. De invloed van levensbeschouwelijke tekens getuigt niet van zogenaamde vooroordelen jegens levensbeschouwingen maar kan aan de hand van wetenschappelijk onderzoek (*Priming Studies*) objectief worden vastgesteld.

5. *Appréciation juridique de la neutralité*

La neutralité du fonctionnaire a plusieurs fois fait l'objet d'un contrôle juridique qui a notamment souligné la loyauté particulière dont les fonctionnaires doivent faire preuve à l'égard de l'autorité et qui leur interdit, par exemple, toute activité politique. L'autorité du fonctionnaire est également citée pour justifier la neutralité. En effet, le fonctionnaire n'agit pas à titre personnel mais en tant que représentant de l'autorité. Enfin, on estime aussi que toute personne qui prend le statut de fonctionnaire renonce volontairement à la possibilité d'invoquer ses libertés convictionnelles dans l'exercice de ses fonctions.

6. *Raisonné et humain*

Toute personne raisonnable et humaine constatera que, comparé à d'autres, un modèle de neutralité interdisant aux fonctionnaires le port de tout signe convictionnel est le meilleur choix et, partant, le seul choix souhaitable. C'est sur ce caractère raisonnable et humain que porte l'accent. Avec le présent exposé, je souhaite, par-delà les frontières convictionnelles et idéologiques, nourrir un consensus général, une vision dans laquelle chacun puisse se reconnaître et que tous puissent défendre : les croyants et les non-croyants, les progressistes et les conservateurs, la gauche et la droite, les personnes autochtones et les personnes allochtones. En les interpellant sur ce caractère raisonnable et humain que tous ont en commun, j'espère montrer clairement qu'un modèle de stricte neutralité va de pair avec une société diverse et tolérante. La stricte neutralité est donc l'expression d'une vraie solidarité. »

II.2. Réunion du 21 février 2022 : audition de Mme Caroline Sägers, chargée de recherches au CRISP, et de Mme Véronique De Keyser, présidente du Centre d'Action Laïque

→ *Compte-rendu intégral de la réunion*

a) Mme Caroline Sägers, chargée de recherches au CRISP, a tenu devant les commissaires l'exposé suivant :

« Je vous remercie de m'avoir invitée à venir exposer mon analyse des débats autour des conséquences de la neutralité du service public sur l'apparence des agents. Permettez-moi toutefois de regretter la répartition des personnes que vous auditionnez en deux groupes, l'un comprenant des personnes favorables à la neutralité dite « inclusive » et l'autre des personnes acquises à la thèse de la laïcité dite « exclusive », répartition dont la presse s'est faite l'écho. Vous avez convié des militants en faveur de l'autorisation du port de signes convictionnels dans la fonction publique et d'autres en faveur de leur interdiction. Il est évidemment important d'avoir une diversité de points

5. *Juridische appreciatie van de neutraliteit*

De neutraliteit van de ambtenaar is meermaals het voorwerp geweest van juridische toetsing. Daarbij werd onder meer gewezen op de bijzondere loyaliteit die ambtenaren verschuldigd zijn de overheid en die het hen bijvoorbeeld verbiedt om politiek actief te zijn. Daarnaast wordt ook de autoriteit van de ambtenaar genoemd als reden voor neutraliteit. De ambtenaar handelt dan ook niet ten persoonlijke titel maar wel als vertegenwoordiger van de overheid. Tenslotte is ook de zienswijze ontwikkeld dat wie het ambtenarenstatuut opneemt, zich vrijwillig uitcontracteert van de mogelijkheid om zonder meer zijn levensbeschouwelijke vrijheden in te roepen tijdens het uitoefenen van het ambt.

6. *Redelijk en medemenselijk*

Wie redelijk en medemenselijk is, zal vaststellen dat in vergelijking met andere neutraliteitsmodellen, een neutraliteitsmodel dat levensbeschouwelijke tekens bij ambtenaren verbiedt de beste en dus de enig wenselijke keuze is. Op die redelijkheid en medemenselijkheid ligt hier de nadruk. Met deze uiteenzetting wil ik voorbij de levensbeschouwelijke en ideologische grenzen voeding geven aan een overlapende consensus. Aan een visie waar iedereen zich in kan herkennen en die door iedereen verdedigd kan worden : door gelovigen en ongelovigen, door progressieven en conservatieven, door links en rechts en door autochtonen en allochtonen. Door hen aan te spreken op datgene wat ze met elkaar gemeen hebben, hun redelijkheid en medemenselijkheid, hoop ik duidelijk te kunnen maken dat een strikt neutraliteitsmodel hand in hand gaat met een diverse en tolerante samenleving. Strikte neutraliteit is dan ook een uiting van ware solidariteit. »

II.2. Vergadering van 21 februari 2022 : hoorzitting met mevr. Caroline Sägers, onderzoeker bij het CRISP, en mevr. Véronique De Keyser, voorzitter van het Centre d'Action Laïque

→ *Verbatim verslag van de vergadering*

a) Mevr. Caroline Sägers, onderzoeker bij het CRISP, hield voor de commissieleden de volgende uiteenzetting :

« Ik dank u voor uw uitnodiging om mijn analyse te presenteren van de debatten over de gevolgen van de neutraliteit van de openbare dienst voor het voorkomen van de personeelsleden. Sta me toe te betreuren dat de personen die u hoort, in twee groepen zijn ingedeeld : de ene groep van personen die voor een zogenaamde « inclusieve » neutraliteit zijn en de andere groep van personen die voor een zogenaamde « exclusieve » laïciteit zijn. De pers heeft daarvan gewag gemaakt. U hebt militanten uitgenodigd die voorstander zijn van het toestaan van het dragen van uiterlijke tekenen van geloofs- of levensovertuiging in de overheidsdiensten, en andere militanten die voorstander

de vue. Toutefois vous avez également convié une série d'experts juristes, philosophes ou politologues qu'il est, me semble-t-il, dommage de ranger dans l'une ou l'autre de ces catégories. Permettez-moi de souhaiter être placée dans cette troisième catégorie que vous n'avez pas prévue. Ce souhait n'est pas seulement guidé par mon appartenance au CRISP dont on connaît les exigences de neutralité professionnelle mais il est également le reflet d'un positionnement personnel, ou plutôt d'une absence de positionnement.

En effet, le sujet qui vous occupe est complexe. Tant parmi les défenseurs du port de signes convictionnels que parmi les partisans de leur interdiction, on dispose d'arguments pertinents. Aucun de ces derniers n'a pu, jusqu'à présent, emporter mon adhésion sans réserve, et il m'est arrivé de défendre l'une ou l'autre position en fonction de celle de mon interlocuteur, car j'ai peu de goût pour les certitudes inébranlables.

En ce qui concerne mon intervention de ce jour, je voudrais tout d'abord préciser deux points. Le premier, c'est que j'ai disposé de peu de temps pour préparer cette audition, que j'aurais d'ailleurs souhaitée après les vacances de Carnaval, mais j'ai accepté cette date qui vous convenait le mieux, semble-t-il. Je vais donc me contenter de quelques considérations générales nées de mon observation attentive de ce débat déjà ancien. Vous avez heureusement invité d'éminents juristes qui pourront, mieux que je ne pourrais le faire, resituer la problématique sur le plan du droit.

Le second, c'est que si la proposition d'ordonnance qui est à l'origine de ces auditions concerne une interdiction de tous les signes convictionnels, politiques ou religieux dans la fonction publique bruxelloise, il est clair que la problématique tourne essentiellement autour des signes convictionnels religieux et, parmi ces derniers, autour du port du foulard islamique par des femmes. L'immense majorité de la jurisprudence concerne d'ailleurs ce dernier.

Je me permettrai donc de centrer mon propos sur la question des signes religieux et, à certains moments, sur le port du foulard plus spécifiquement.

Tout d'abord, je pense que ce dossier présente deux dangers : la radicalisation du débat et l'enlisement, les deux choses n'étant pas mutuellement exclusives. Il s'agit d'un dossier extrêmement délicat, qui met en tension deux principes fondamentaux et également respectables : la liberté religieuse et la neutralité du service public.

Remarquons d'emblée qu'il existe fréquemment une forme d'incohérence dans les positionnements. Soit vous postulez que le foulard n'est pas un symbole religieux important, qu'il est anodin, et alors l'enlever ne saurait

zijn van een verbod. Het is uiteraard belangrijk dat er verschillende standpunten aan bod komen. U hebt echter ook een reeks deskundigen - juristen, filosofen en politicologen - uitgenodigd die volgens mij niet in een van deze twee groepen mogen worden ingedeeld. Ik zou graag ingedeeld worden in een derde categorie waaraan u niet hebt gedacht. Dat komt niet alleen omdat ik voor het CRISP werk, waarvan de eisen inzake neutraliteit in het beroepsleven welbekend zijn, maar ook omdat dat mijn persoonlijk standpunt of veeleer een gebrek aan standpunt is.

Het onderwerp dat u bezighoudt, is immers complex. Zowel de voorstanders van het dragen van uiterlijke tekenen van geloofs- of levensovertuiging als de voorstanders van een verbod kunnen relevante argumenten aanvoeren. Geen enkele van deze laatsten heeft tot nu toe mijn onvoorwaardelijke steun gekregen en het gebeurt dat ik het ene of het andere standpunt verdedig naargelang van het standpunt van mijn gesprekspartner, omdat ik het niet zo heb op onwrikbare zekerheden.

Wat mijn betoog van vandaag betreft, zou ik eerst twee punten willen verduidelijken. Ten eerste heb ik weinig tijd gehad om deze hoorzitting, die ik graag na de krokusvakantie had willen houden, voor te bereiden, maar ik heb de datum aanvaard, omdat die u het best uitkwam. Ik zal me derhalve beperken tot enkele algemene beschouwingen die voortvloeien uit mijn aandachtige observatie van dit oude debat. Gelukkig hebt u eminente juristen uitgenodigd die de problematiek op juridisch vlak beter dan ikzelf kunnen situeren.

Ten tweede heeft het voorstel van ordonnantie dat aan de basis van deze hoorzittingen ligt, weliswaar betrekking op een verbod op alle uiterlijke tekens van een politieke, geloofs- en levensovertuiging in de Brusselse overheidsdiensten, maar het is duidelijk dat het probleem in feite over de uiterlijke tekens van geloofsovertuigingen en vooral over het dragen van de islamitische hoofddoek door vrouwen gaat. De overgrote meerderheid van de rechtspraak gaat daar trouwens over.

Ik zal dus focussen op de kwestie van de uiterlijke tekens van geloofsovertuigingen en op bepaalde momenten specifieker op het dragen van de hoofddoek.

In de eerste plaats denk ik dat het dossier twee gevaren inhoudt : de radicalisering en het verzanden van het debat, waarbij het ene het andere niet uitsluit. Het gaat om een uiterst delicaat dossier, waarin twee fundamentele en even respectabele beginselen tegenover elkaar staan : de vrijheid van godsdienst en de neutraliteit van de openbare dienst.

Ik wil er van meet af aan op wijzen dat de ingenomen standpunten vaak een vorm van incoherentie vertonen. Ofwel stelt men dat de hoofddoek geen belangrijk religieus symbool en triviaal is en dan zou het verbod geen inbreuk

être une infraction à la liberté de religion, mais le porter ne nuirait pas non plus à la neutralité de l'État. Soit vous postulez que c'est le marqueur d'une conviction religieuse profonde et spécifique, qui peut nuire à la neutralité du service public, mais alors vous devez admettre qu'il est aussi partie intégrante de l'identité religieuse de la personne qui le porte.

Comme déjà dit, je pense qu'il existe de bons arguments tant pour autoriser le port de signes convictionnels religieux par les agents de la fonction publique que pour les interdire. Je vais passer en revue les principaux arguments qui peuvent être mobilisés pour défendre l'une puis l'autre thèse, et je terminerai par quelques considérations transversales. »

I. Les arguments en faveur de l'autorisation des signes convictionnels pour les agents de la fonction publique

I. 1. Respecter la liberté de religion, y compris dans ses manifestations extérieures

Il convient de respecter le choix de ceux et celles qui estiment que tel vêtement ou tel accessoire constitue une manifestation de leur liberté religieuse, ou même que le port de cet accessoire leur est imposé par leurs convictions. En effet, la manifestation d'une appartenance à une conviction religieuse ne nuit ni à la qualité du service rendu par le fonctionnaire ni à la neutralité de ses actions. À l'appui de cet argument, on peut invoquer des endroits où les agents du service public sont autorisés à porter des signes religieux, dans le monde anglo-saxon ou, dans notre pays, aux administrations communales de Gand ou de Malines. (Il serait d'ailleurs intéressant d'auditionner l'un ou l'autre responsable de l'administration communale de ces villes.)

Contre-argument : On ne peut faire de ce principe une ligne de conduite générale car, à l'évidence, toute tenue n'est pas acceptable pour un fonctionnaire, même si elle est justifiée par un impératif ou une conviction religieuse. Donc, la liberté religieuse peut être, en l'espèce, limitée.

I. 2. Privilégier la neutralité du service rendu et non celle de l'apparence

Ce qui compte, ce sont les actes, et donc la neutralité dont fait preuve l'agent dans le service qu'il rend à la population. D'ailleurs, un fonctionnaire qui affiche une préférence religieuse sera d'autant plus attentif à bien servir un citoyen qui afficherait une appartenance à un autre courant religieux.

Contre-argument : il s'agit là d'un argument purement spéculatif. Quelqu'un qui est attaché à son identité

op de vrijheid van godsdienst zijn, maar zou het dragen ervan evenmin in strijd zijn met de neutraliteit van de Staat. Ofwel stelt men dat het een teken van een diepe en specifieke geloofsovertuiging is, dat de neutraliteit van de openbare dienst kan ondermijnen, maar dan moet men toegeven dat het ook integraal deel uitmaakt van de religieuze identiteit van de drager.

Zoals reeds gezegd, denk ik dat er goede argumenten zijn voor zowel het toestaan van het dragen van uiterlijke tekenen van geloofsovertuiging door ambtenaren als het verbieden ervan. Ik overloop nu de belangrijkste argumenten die aangevoerd kunnen worden om de twee standpunten te verdedigen. Ik zal afronden met enkele transversale beschouwingen.

I. Argumenten om het dragen van uiterlijke tekenen van geloofsovertuiging door ambtenaren toe te staan

I. 1. Respecteren van de vrijheid van godsdienst, ook in de uiterlijke tekenen ervan

De keuze van degenen die vinden dat een bepaald kledingstuk of accessoire een uiting van hun vrijheid van godsdienst is of zelfs dat het dragen van een dergelijk accessoire hun door hun geloofsovertuiging wordt opgelegd, dient te worden gerespecteerd. De uiting van een geloofsovertuiging doet immers geen afbreuk aan de kwaliteit van de door de ambtenaar verleende dienst noch aan de neutraliteit van zijn optreden. Om dat argument te staven, kan men wijzen op plaatsen waar het overheidspersoneel uiterlijke tekenen van geloofsovertuiging mag dragen, zoals in de Angelsaksische wereld of, in ons land, in de gemeentebesturen van Gent of Mechelen (het zou trouwens interessant zijn een leidinggevende van de gemeentebesturen van deze steden te horen).

Tegenargument : van dit beginsel kan geen algemene gedragslijn worden gemaakt, omdat uiteraard niet elk voorkomen aanvaardbaar is voor een ambtenaar, ook al wordt het gerechtvaardigd door een religieus voorschrift of geloofsovertuiging. Daarom kan de vrijheid van godsdienst in dit geval beperkt worden.

I. 2. Voorrang geven aan de neutraliteit van de verstrekte dienst en niet aan de neutraliteit van het voorkomen

Wat telt zijn de daden en dus de neutraliteit waarvan de ambtenaar blijkt geeft in de dienst die hij aan de bevolking verleent. Een ambtenaar die zijn religieuze voorkeur duidelijk laat zien, zal trouwens des te aandachtiger zijn om een goede dienst te verlenen aan een burger die een andere geloofsovertuiging heeft.

Tegenargument : het gaat hier om een zuiver speculatief argument. Een persoon die zo gehecht is aan zijn religieuze

religieuse au point de vouloir l'afficher pendant son service n'est peut-être pas animé en premier lieu par cet idéal de service public impartial. (Ce contre-argument est, lui aussi, purement spéculatif.)

I. 3. Avoir un service public qui reflète la diversité des citoyennes et des citoyens

Ce qui est important, c'est la qualité du service rendu à toutes et à tous, et voir des fonctionnaires de différentes confessions peut justement, aux yeux des croyants, constituer un gage de neutralité. Par exemple, au risque de caricaturer, une femme voilée de confession musulmane pourra trouver qu'un guichet où elle ne voit que des hommes blancs d'un certain âge est moins neutre qu'un guichet où des femmes comme des hommes de plusieurs origines ethniques et confessionnelles sont présents.

Contre-argument : quand bien même la diversité du corps des agents des services publics constituerait un gage de neutralité, il est naturellement impossible d'avoir en permanence un contrôle de diversité sur le personnel, et encore moins d'organiser le recrutement ou les horaires de travail en fonction de l'origine ethnique et des convictions philosophiques des fonctionnaires.

I. 4. Assurer la cohérence des principes et la non-discrimination (« catholaïcité »)

La sphère étatique tolère des marqueurs de christianisme – comme par exemple les crèches installées dans l'espace public par des autorités communales durant la période de Noël – et il n'est pas exceptionnel de voir des fonctionnaires porter un bijou en forme de crucifix (ou même une ministre, comme la ministre de la Défense, Ludivine Dedonder). Ces signes religieux ne suscitent pas les mêmes réactions d'hostilité que le port du foulard islamique, et il convient en cette matière de veiller au strict respect de l'égalité entre citoyens.

Contre-argument : On peut veiller à expurger aussi tout signe de proximité ancienne ou contemporaine avec le catholicisme. On peut aussi considérer que l'on est là face à des marqueurs plus culturels que culturels (mais la frontière entre le culturel et le culturel est difficile à tracer et le serait encore bien davantage s'agissant du couvre-chef des femmes).

I. 5. Respecter la liberté des femmes de se vêtir comme bon leur semble

Si une femme préfère se couvrir les cheveux, que ce soit pour une raison religieuse, médicale ou de mode, on devrait respecter son choix, d'autant plus que les femmes subissent déjà, davantage que les hommes, une série d'injonctions sociétales quant à leur apparence. On peut aussi remarquer que l'interdiction du port de signes convictionnels en Région de Bruxelles-Capitale aura un impact

identitaire datant de la période de la Seconde Guerre mondiale, et qu'il est difficile de faire passer l'idée d'un service public impartial. (Ce contre-argument est, lui aussi, purement spéculatif.)

I. 3. Overheidsdiensten die de diversiteit van de burgers weerspiegelen

Belangrijk is de kwaliteit van de dienstverlening aan allen. Het zien van ambtenaren van verschillende geloofs-overtuigingen kan voor de gelovigen precies een waarborg voor neutraliteit zijn. Zo kan een gesluierte moslimvrouw, op het gevaar af er een karikatuur van te maken, een loket waar ze enkel blanke mannen van een bepaalde leeftijd ziet, als minder neutraal ervaren dan een loket waar zowel vrouwen als mannen van verschillende etnische origine en van verschillende geloofsovertuigingen aan het werk zijn.

Tegenargument : ook al zou de diversiteit van het overheidspersoneel een waarborg voor neutraliteit vormen, dan is het natuurlijk nog onmogelijk om permanent controle uit te oefenen op de diversiteit van het personeel en nog minder om de aanwervingen of het dienstrooster te regelen rekening houdend met de etnische origine en geloofs- of levensovertuigingen van de ambtenaren.

I. 4. De coherentie van de beginselen en de non-discriminatie waarborgen (« katholaïciteit »)

In de publieke sfeer worden tekens van het christendom – bijvoorbeeld kribbes die tijdens de kerstperiode door de gemeenten in de openbare ruimte worden geplaatst – het is trouwens niet uitzonderlijk dat ambtenaren een sieraad in de vorm van een kruisbeeld dragen (of zelfs een minister, zoals minister van Defensie Ludivine Dedonder). Deze religieuze tekens roepen niet dezelfde vijandige reacties op als het dragen van de islamitische hoofddoek. In deze zaak dient te worden toegezien op een strikte eerbiediging van de gelijkheid tussen de burgers.

Tegenargument : Men kan er ook voor zorgen dat elk teken van oude of hedendaagse verwantschap met het katholicisme wordt verwijderd. Men kan er ook van uitgaan dat het hier veeleer om culturele dan om kenmerken van erediensten gaat (de grens tussen eredienst en cultureel valt echter moeilijk te trekken en dat zou nog moeilijker zijn als het om de hoofdbedekking van vrouwen gaat).

I. 5. De vrijheid van de vrouwen om zich te kleden zoals ze willen respecteren

Als een vrouw liever haar haren bedekt om religieuze of medische redenen of om de mode te volgen, zou haar keuze gerespecteerd moeten worden, vooral omdat vrouwen al meer dan mannen onderworpen zijn aan maatschappelijke druk over hoe ze er moeten uitzien. Er zij ook op gewezen dat het verbod op het dragen van uiterlijke tekenen van geloofsovertuiging in het Brussels Hoofdstedelijk

principalement sur les femmes. Les hommes musulmans arborent plutôt une barbe comme témoignage de leurs convictions, qu'on n'envisage pas de leur demander de raser ou de retailler.

Contre-argument : la loi doit être la même pour tous et si une catégorie de la population éprouve plus de mal à s'y plier ou est davantage impactée, ce n'est pas la faute du législateur.

I. 6. Lutter contre la discrimination à l'emploi qui frappe les minorités

Les chercheurs et chercheuses d'emploi d'origine musulmane, même quand ils ou elles ne portent pas de marqueur de leur confession religieuse, sont victimes de discrimination à l'embauche. Faut-il donc vraiment en ajouter une couche ?

Contre-argument : ces personnes peuvent trouver de l'embauche dans le secteur privé (qui est toutefois également discriminant). Par ailleurs, le port de signes religieux peut être considéré par l'employeur, dans le monde sécularisé qui est le nôtre, comme un facteur d'intégration insuffisante, et donc leur autorisation peut contribuer à renforcer la discrimination dont la personne est victime.

I. 7. Favoriser l'émancipation des femmes musulmanes

Permettre aux femmes musulmanes qui portent un foulard d'être engagées dans le service public leur donne l'occasion de sortir de leur milieu familial et les engage sur la voie de l'émancipation – qui peut-être les conduira à cesser de porter leur foulard.

Contre-argument : si le port des signes convictionnels sur le lieu de travail est autorisé, il n'y a pas vraiment rupture avec le milieu, et des pressions peuvent se développer, soit venues de l'extérieur (la famille), soit de l'intérieur (les collègues) pour qu'une femme conserve le foulard.

II. Les arguments en faveur de l'interdiction des signes convictionnels pour les agents de la fonction publique

II. 1. Respecter la neutralité de l'État, qui doit être incarnée par ses agents jusque dans leur apparence

Rien ne doit permettre de douter que le service public est le service public de toutes et tous et que l'agent qui sert le citoyen ne favorise aucun groupe en particulier.

Contre-argument : aucune apparence n'est véritablement neutre (genre, fortune...). Ajoutons qu'à Bruxelles, le rôle linguistique de l'agent devient rapidement apparent, quelle que soit son apparence.

Gewest vooral gevolgen zal hebben voor de vrouwen. Moslimmannen dragen veeleer een baard als teken van hun geloof, die ze niet geacht worden af te scheren of te trimmen.

Tegenargument : De wet moet voor iedereen gelijk zijn en als een bevolkingsgroep het moeilijker heeft om zich aan de wet te houden of er meer last van heeft, is dat niet de schuld van de wetgever.

I. 6. Discriminatie van de minderheden op de arbeidsmarkt bestrijden

Werkzoekenden van moslimorigine worden, zelfs wanneer ze geen enkel teken van hun geloofsovertuiging dragen, gediscrimineerd op de arbeidsmarkt. Hebben ze het al niet moeilijk genoeg ?

Tegenargument : deze personen kunnen werk vinden in de privé-sector (die echter ook discrimineert). Voorts kan het dragen van uiterlijke tekenen van geloofsovertuiging in onze geseculariseerde wereld door werkgevers worden beschouwd als een bewijs van onvoldoende integratie, zodat het toestaan ervan kan bijdragen tot grotere discriminatie van de betrokkenen.

I. 7. De emancipatie van moslimvrouwen bevorderen

Als moslimvrouwen die een hoofddoek dragen, voor de overheid mogen werken, krijgen ze de kans om uit hun familiaal carcan te breken en worden ze op weg gezet naar emancipatie - wat er misschien toe kan leiden dat ze hun hoofddoek niet langer dragen.

Tegenargument : als het dragen van uiterlijke tekenen van geloofsovertuiging toegestaan is op het werk, is er geen echte breuk met de omgeving en kan een vrouw onder druk komen, hetzij van buitenaf (familie) of van binnenuit (collega's), om de hoofddoek te blijven dragen.

II. De argumenten voor een verbod op levensbeschouwelijke tekenen voor het overheidspersoneel

II. 1. Eerbiediging van de neutraliteit van de Staat, die door zijn ambtenaren moet worden belichaamd, zelfs in hun uiterlijk.

Niemand mag eraan twijfelen dat de openbare dienst ten dienste staat van allen en dat de ambtenaar die de burger dient, geen bepaalde groep bevoordeelt.

Tegenargument : geen enkel uiterlijk is echt neutraal (geslacht, rijkdom, enz.). Hieraan kunnen we toevoegen dat in Brussel de taalrol van de ambtenaar snel duidelijk wordt, ongeacht zijn uiterlijk.

II. 2. *Respecter les opinions de l'utilisateur des services publics*

Il est nécessaire que l'agent du service public ne montre pas une opinion contraire à celle de l'utilisateur, qu'il s'agisse d'une opinion religieuse ou politique. Par exemple, un marqueur religieux chez une infirmière s'occupant d'une femme demandant une interruption volontaire de grossesse (IVG) ou sur un fonctionnaire accueillant deux futurs conjoints de même sexe serait inapproprié, en ce qu'il pourrait être lu comme exprimant une désapprobation du choix ou du mode de vie.

Contre-argument : un signe ne dit pas tout des convictions de la personne et peut avoir des significations différentes. (Mais est-ce au citoyen de se poser des questions à propos de la signification d'un signe arboré par un fonctionnaire. Le rôle de l'administration n'est pas d'éduquer au vivre-ensemble.)

II. 3. *Éviter une critique, même passive, de la loi que l'agent est chargé d'appliquer*

Cet argument fort est rarement mis en avant.

Les religions ne sont globalement pas des phares de la modernité. En termes d'égalité de genre ou d'orientation sexuelle, la plupart d'entre elles traînent un peu la patte. Dès lors, l'adhésion manifeste d'un fonctionnaire à une religion qui n'accepte pas l'euthanasie, l'IVG, le mariage des couples homosexuels, etc. peut être problématique, en ce qu'elle exprime une critique de la loi que doit appliquer ce fonctionnaire. C'est un principe contigu à celui de neutralité. Le fonctionnaire doit être neutre à l'égard des citoyens (« en aval »), mais il doit être engagé au service de l'État et de la loi (« en amont »).

Contre-argument : idem qu'au point 2. On ne peut déduire d'un signe tel qu'un crucifix ou un foulard l'opinion de celui ou celle qui le porte. (Certes, mais est-il normal de devoir se poser cette question-là?)

II. 4. *Renforcer la laïcité de l'État*

Dans un contexte où la laïcité est rendue plus nécessaire par la multiplication de courants religieux et, au sein de ces derniers, de mouvements intégristes, il est nécessaire de renforcer la laïcité, qui édicte le principe de séparation de l'Église et de l'État. Voire peut-être de faire évoluer la Belgique d'un État neutre vers un État laïque. L'actualité récente (avec notamment le débat autour du maintien ou non des cours de religion dans l'enseignement officiel et les problèmes récurrents dans l'organisation de la représentation des cultes, en particulier celle de l'islam avec les déboires de l'Exécutif des Musulmans de Belgique)

II. 2. *Eerbiediging van de meningen van de gebruiker van openbare diensten*

Het is noodzakelijk dat de overheidsambtenaar geen mening uitdraagt die in strijd is met die van de gebruiker, of het nu om een religieuze of politieke mening gaat. Zo zou een religieus teken bij een verpleegster die zich bezighoudt met een vrouw die om een vrijwillige zwangerschapsafbreking (VZA) verzoekt, of op een ambtenaar die twee toekomstige partners van hetzelfde geslacht verwelkomt, ongepast zijn, omdat het zou kunnen worden gezien als een uiting van afkeuring van de keuze of de levensstijl.

Tegenargument : een teken vertelt niet alles over iemands overtuigingen en kan verschillende betekenissen hebben. (Maar is het aan de burger om vragen te stellen over de betekenis van een teken dat een ambtenaar draagt? Het bestuur heeft niet tot taak mensen op te voeden om samen te leven).

II. 3. *Vermijden van (passieve) kritiek op de wet die de ambtenaar moet handhaven*

Dit sterke argument wordt zelden aangevoerd.

Godsdiensten zijn over het algemeen geen bakens van moderniteit. Op het gebied van gendergelijkheid of seksuele geaardheid lopen de meeste van hen een beetje achter. Daarom kan het duidelijk aanhangen door een ambtenaar van een godsdienst die euthanasie, abortus, het huwelijk van homoseksuelen, enz. niet aanvaardt, problematisch zijn, omdat het een kritiek inhoudt op de wet die deze ambtenaar moet handhaven. Dit is een beginsel dat grenst aan dat van de neutraliteit. De ambtenaar moet neutraal staan tegenover de burgers (« onder hem »), maar moet zich ten dienste stellen van de Staat en de wet (« boven hem »).

Tegenargument : idem als in punt 2. Uit een teken als een kruisbeeld of een hoofddoek kan niet worden afgeleid wat de mening is van degene die het draagt. (Dat is waar, maar is het normaal om deze vraag te moeten stellen?)

II. 4. *Versterking van het seculiere karakter van de staat*

In een context waarin secularisme nog noodzakelijker wordt door de toename van religieuze stromingen en, daarbinnen, fundamentalistische bewegingen, is het noodzakelijk het secularisme, dat het beginsel van scheiding van kerk en staat bekrachtigt, te versterken. Het kan zelfs nodig zijn België om te vormen van een neutrale staat tot een seculiere staat. Uit de recente gebeurtenissen (o.a. het debat over het al dan niet handhaven van godsdienstlessen in het officiële onderwijs en de steeds terugkerende problemen bij de organisatie van de vertegenwoordiging van de godsdiensten, in het bijzonder die van de islam met

peuvent conduire à conclure que notre système de neutralité active montre ses limites.

Contre-argument : il s'agit là d'un très vaste chantier à ouvrir au niveau fédéral. Par ailleurs, il n'est pas du tout démontré qu'un système plus laïque (« à la française ») constitue un rempart efficace contre le radicalisme.

II. 5. Favoriser l'émancipation des femmes musulmanes

Créer des espaces où elles doivent enlever leur foulard va permettre à celles qui le souhaitent sans l'oser de disposer d'un « *safe-space* » pour le faire.

Contre-argument : on ignore si cela concerne beaucoup de femmes. Sont-elles plus nombreuses que les femmes musulmanes voilées qui pourraient, si on le leur autorisait, travailler dans un milieu varié vers une émancipation ?

II. 6. Empêcher le prosélytisme sur les lieux de travail

L'interdiction du port de signes religieux empêche des croyants de faire pression sur d'autres croyants pour qu'ils arborent fièrement la marque de leur foi.

Contre-argument : un signe religieux n'est pas le signe d'une démarche prosélyte. Là aussi, il s'agit essentiellement d'un argument de principe.

II. 7. Éviter des débats compliqués sur la limite à respecter

L'interdiction a pour elle le mérite de la clarté, et sachant que certaines tenues ne pourront pas être autorisées aux agents des services publics, quelle que soit leur justification religieuse, il est plus simple et plus clair d'interdire tous les marqueurs convictionnels.

Contre-argument : la facilité doit-elle guider le législateur ?

III. Considérations transversales

Le cadre juridique

Les juristes conviés ici traceront le cadre juridique international et belge dans lequel votre réflexion doit se déployer et dont elle doit tenir compte, s'agissant d'élaborer une législation régionale.

Mais à propos du régime belge des cultes, je voudrais faire une observation : la Belgique est une terre de compromis, et en matière de religion aussi, nous avons noué des compromis historiques, dont celui qui a présidé

de problèmes met de Moslimexecutieve van België) kan worden geconcludeerd dat ons systeem van actieve neutraliteit zijn grenzen heeft bereikt.

Tegenargument : dit is een zeer groot project dat op federaal niveau moet worden aangepakt. Bovendien is het helemaal niet bewezen dat een meer seculier systeem (« à la française ») een doeltreffende dam is tegen radicalisme.

II. 5. Aanmoediging van de emancipatie van moslimvrouwen

Door ruimtes te creëren waar zij hun hoofddoek moeten afdoen, krijgen degenen die dat wel willen maar niet durven, een « *safe-space* » om dat te doen.

Tegenargument : het is niet bekend of dit veel vrouwen betreft. Zijn zij talrijker dan de gesluierde moslimvrouwen die, indien zij die mogelijkheid kregen, in een diverse omgeving zouden kunnen werken aan emancipatie ?

II. 6. Voorkomen van proselitisme op de werkplek

Het verbod op het dragen van religieuze symbolen belet gelovigen andere gelovigen onder druk te zetten om het teken van hun geloof met trots te dragen.

Tegenargument : een religieus teken is geen teken van bekeringsdrang. Ook dit is in wezen een principieel argument.

II. 7. Vermijden van ingewikkelde discussies over de in acht te nemen grens

Het verbod heeft de verdienste duidelijk te zijn, en wetende dat bepaalde kleding niet zal mogen worden gedragen door werknemers in de overheidsdiensten, ongeacht hun religieuze rechtvaardiging, is het eenvoudiger en duidelijker om alle levensbeschouwelijke tekenen te verbieden.

Tegenargument : moet de wetgever zich door gemakzucht laten leiden ?

III. Transversale beschouwingen

Het juridisch kader

De hier uitgenodigde juristen zullen het internationale en Belgische rechtskader schetsen waarbinnen uw denkwerk moet plaatsvinden en waarmee het rekening moet houden bij het opstellen van een gewestelijke wetgeving.

Ik zou echter een opmerking willen maken over het Belgische systeem van de erediensten : België is een land van compromissen, en ook op het gebied van de godsdienst hebben wij historische compromissen gesloten, onder

à la naissance de l'État en 1830-31 ou encore celui du Pacte scolaire. Nous nous accommodons donc d'une Constitution laïque (sans référence à la divinité), qui proclame la séparation de l'Église et de l'État (ou dont un article a fait l'objet d'une interprétation constante dans ce sens) mais qui impose également le paiement des salaires des ministres du culte par l'État et, pour le moment du moins, l'organisation de cours de religion confessionnels dans les écoles publiques. Le compromis fondateur est inchangé depuis 1831 et il a prouvé sa résilience. Du moins tant que le paysage convictionnel se résumait essentiellement à un face-à-face entre catholiques et anticléricaux... Aujourd'hui, il faut peut-être revoir les contours de ce compromis, dans un paysage convictionnel beaucoup plus complexe.

Le paysage convictionnel bruxellois

Bruxelles est l'une des villes les plus cosmopolites du monde. L'islam est probablement la première religion pratiquée dans la Région ; c'est ainsi le cours de religion choisi par une majorité d'élèves dans l'enseignement officiel. Dans cet enseignement, on remarque aussi que les autres cours de religion minoritaires y sont deux fois plus fréquemment choisis que dans les autres Régions. Bien que ce soit le culte catholique qui continue le plus à marquer l'architecture de la ville, il y a sans doute aujourd'hui plus de chrétiens appartenant à d'autres Églises qu'à l'Église catholique. On trouve dans tous les courants religieux une grande variété de sous-groupes, dont certains radicalement fondamentalistes. Il y a également une large variété de groupes sectaires.

Que chacun et chacune se sente bien à Bruxelles, mais que les fanatiques ne puissent nuire est un des plus grands défis qui se présentent aux autorités politiques d'aujourd'hui ; il est parfois sous-estimé, alors que l'histoire nous enseigne qu'une cohabitation religieuse réussie est rare et difficile à maintenir.

Les contours de la problématique

Il est nécessaire de réfléchir de façon approfondie à ce qui constitue d'une part un service public et d'autre part un signe convictionnel religieux éventuellement qualifié d'ostentatoire.

Il existe différentes possibilités pour définir des règles différentes dans une administration, un organisme d'intérêt public, pour les fonctions dites de « *back-office* » ou de « *front-office* », pour les seules fonctions d'autorité, etc. Toutes présentent des avantages, des inconvénients et des difficultés prévisibles dans leur mise en œuvre, notamment eu égard à la mobilité des travailleurs au sein d'un même service ou d'une même entreprise.

On peut également s'interroger, sur le plan du confort du citoyen, sur des circonstances qui peuvent se produire

meer het compromis dat in 1830-31 tot het ontstaan van de Staat heeft geleid en het compromis van het Schoolpact. Zo hebben wij een seculiere grondwet (zonder verwijzing naar het goddelijke), die de scheiding van kerk en staat verkondigt (of waarvan een artikel steeds in die zin wordt uitgelegd), maar die tevens de betaling van de lonen van de geestelijken door de Staat oplegt alsook, althans voorlopig, de organisatie van godsdienstlessen in de openbare scholen. Het oprichtingscompromis is sinds 1831 ongewijzigd gebleven en heeft zijn veerkracht bewezen. Tenminste zolang het levensbeschouwelijk landschap in wezen een strijd was tussen katholieken en antiklerikalen... Vandaag moeten de contouren van dit compromis wellicht opnieuw worden bekeken, in een veel complexer levensbeschouwelijk landschap.

Het Brussels levensbeschouwelijk landschap

Brussel is een van de meest kosmopolitische steden ter wereld. De islam is waarschijnlijk de belangrijkste godsdienst die in het Gewest wordt beleden ; het is ook de godsdienst die door een meerderheid van de leerlingen in het officiële onderwijs wordt gekozen. In dit onderwijs valt ook op dat de andere minderheidsgodsdiensten twee keer zo vaak worden gekozen als in de andere Gewesten. Hoewel de katholieke godsdienst nog steeds het meest prominent aanwezig is in de architectuur van de stad, zijn er waarschijnlijk meer christenen die tot andere kerken behoren dan tot de katholieke kerk. Binnen alle religieuze stromingen is er een grote verscheidenheid aan subgroepen, waarvan sommige radicaal fundamentalistisch zijn. Er is ook een grote verscheidenheid aan sektarische groeperingen.

Een van de grootste uitdagingen voor de politieke autoriteiten van vandaag is ervoor te zorgen dat iedereen zich op zijn gemak voelt in Brussel, maar dat fanatici geen schade kunnen aanrichten ; dit wordt soms onderschat, hoewel de geschiedenis ons leert dat een geslaagd religieus samenleven zeldzaam en moeilijk vol te houden is.

De omtrekken van de problematiek

Er moet grondig worden nagedacht over wat een openbare dienst is en wat een religieus levensbeschouwelijk teken is dat eventueel als opzichtig kan worden beschouwd.

Er zijn verschillende mogelijkheden om verschillende regels vast te stellen in een administratie, een organisatie van openbaar belang, voor zogenaamde « *back-office* » of « *front-office* » functies, enkel voor overheidstaken, enz. Zij hebben alle voor- en nadelen en voorzienbare moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging, met name wat betreft de mobiliteit van de werknemers binnen eenzelfde afdeling of onderneming.

Wat het comfort van de burger betreft, kunnen wij ook vragen naar omstandigheden die zich buiten de sfeer van

en dehors de la sphère des services publics. Celui-ci ne peut-il pas être dérangé par un chauffeur de taxi arborant toutes les marques d'une foi religieuse intense au moins autant que par un chauffeur de bus de la STIB qui porterait un marqueur suggérant une appartenance convictionnelle ?

Le caractère ostentatoire d'un signe se définit-il par sa taille, ou par autre chose ? La proposition d'ordonnance à l'examen définit ainsi un « signe convictionnel ostentatoire : tout vêtement ou accessoire exprimant une conviction ou une identité politique, philosophique ou religieuse porté de manière excessive ou indiscrete, avec ou sans intention d'être remarqué, mais conduisant à se faire manifestement reconnaître par les convictions qu'il expose ». Tous les foulards et turbans seront-ils supposés exprimer une conviction religieuse ? Qu'en sera-t-il des couvre-chefs portés pour des raisons médicales ou esthétiques ?

Les autres niveaux de pouvoir

Il semble préférable de maintenir une certaine cohérence, par exemple entre les règles en vigueur à la SNCB et à la STIB. La question de la neutralité des agents du service public s'articule avec celle de la neutralité de l'État global et le débat devrait donc idéalement se tenir et connaître le même aboutissement dans toutes les assemblées parlementaires.

Conclusion

Les positions radicales semblent difficiles à défendre, outre qu'elles sont contraires à la tradition belge. Il y aura forcément toujours des limites à la liberté (on n'autorisera ni passoire sur la tête, ni crucifix géant sur la poitrine, ni robe de bure ou grands voiles noirs enveloppants sous prétexte de liberté de religion). Il y aura aussi des limites à l'interdiction : on ne coupera pas la barbe portée par des hommes musulmans, et il est peu probable qu'on traque les petits crucifix autour du cou. Entre un hidjab noir noué sous le menton et un turban coloré qui ne dissimule que les cheveux et qui pourrait bien cacher un problème médical ou répondre à un souci esthétique, il y a une différence évidente, mais très difficile à couler dans un texte législatif ou réglementaire.

Un peu de bonne volonté de part et d'autre peut permettre d'aller loin, mais la bonne volonté non plus ne se coule pas en texte de loi.

Notre modèle n'est pas le républicanisme français aveugle aux différences, ni le multi-culturalisme anglo-saxon. Nous avons une tradition pragmatique. « Qu'est-ce qui fonctionne ? » « Qu'est-ce qui ne mécontentera pas tout le monde ? » Ce sont sans doute là des questions banales mais

de overheidssdiensten kunnen voordoen. Kan de burger zich niet evenzeer storen aan een taxichauffeur die alle tekenen van een intense geloofsovertuiging vertoont als aan een buschauffeur van de MIVB die een teken draagt dat op een geloofsovertuiging duidt ?

Wordt het opzichtig karakter van een bord bepaald door de grootte ervan, of door iets anders ? Het onderzochte voorstel van ordonnantie definieert een « opzichtig teken van geloofs- of levensovertuiging als : een kledingstuk of accessoire dat een politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging of identiteit uitdrukt en op een opvallende of indiscrete wijze wordt gedragen, met of zonder de bedoeling te worden opgemerkt, maar ertoe leidt dat de overtuigingen die daarmee worden uitgedragen, duidelijk herkenbaar zijn. ». Zullen alle hoofddoeken en tulbanden worden verondersteld een religieuze overtuiging uit te drukken ? Hoe zit het met hoofdbedekkingen die om medische of esthetische redenen worden gedragen ?

De andere machtsniveaus

Het lijkt de voorkeur te verdienen een zekere samenhang te behouden, bijvoorbeeld tussen de regels die bij de NMBS en de MIVB van kracht zijn. De kwestie van de neutraliteit van het overheidspersoneel hangt samen met de kwestie van de neutraliteit van de Staat in zijn geheel, en daarom zou het debat idealiter in alle parlementaire vergaderingen moeten worden gevoerd en hetzelfde resultaat moeten hebben.

Conclusie

Radicale standpunten lijken moeilijk te verdedigen, afgezien van het feit dat zij indruisen tegen de Belgische traditie. Er zullen altijd grenzen zijn aan de vrijheid (geen zeef op het hoofd, geen reusachtig kruisbeeld op de borst, geen monnikspij of verhullende zwarte sluiers onder het mom van vrijheid van godsdienst). Er zijn ook grenzen aan het verbod : baarden van moslimmannen worden niet afgeknipt en kleine kruisbeeldjes om de hals zullen waarschijnlijk niet worden aangepakt. Er is een duidelijk verschil tussen een zwarte hijab die onder de kin wordt vastgebonden en een gekleurde tulband die alleen het haar verbergt en die heel goed een medisch probleem zou kunnen verbergen of tegemoet zou kunnen komen aan een esthetische bekommernis, maar dat is zeer moeilijk vast te leggen in een wetgevende of regelgevende tekst.

Een beetje goede wil van beide kanten kan al ver brengen, maar goede wil kan ook niet in een wet worden vastgelegd.

Ons model is niet het Franse republicanisme dat blind is voor verschillen, noch het Angelsaksische multiculturalisme. Wij hebben een pragmatische traditie. « Wat werkt ? » « Wat zal iedereen niet ontevreden maken ? Dit zijn waarschijnlijk banale maar essentiële vragen om te stellen.

essentielles à se poser. Pour qu'un compromis fonctionne, il faut que chacun se réjouisse de ce qu'il obtient au lieu de se lamenter sur ce qu'il n'a pas obtenu.

Les partis politiques sont souvent très bons dans cette attitude-là, sauf hélas, peut-être, dans ce débat à propos des signes convictionnels... »

b) Mme Véronique DeKeyser, présidente du Centre d'Action Laïque, a tenu devant les commissaires l'exposé suivant :

« Introduction »

Dans son intervention au Sénat en 2016, lors d'une séance sur l'impartialité et le régime des libertés dans la Constitution, la philosophe et vice-présidente du Comité Consultatif de Bioéthique belge Florence Caeymaex distinguait deux manières de penser l'impartialité de l'État : l'une qui entendrait reléguer la religion dans l'espace privé et donc neutraliser l'espace public, l'autre qui voudrait promouvoir le pluralisme et la reconnaissance active des minorités culturelles et religieuses. Mais elle ajoute :

« Il ne fait pas de doute que ces deux positions, en dépit de leurs différences dans ce à quoi elles nous engagent, promeuvent l'une et l'autre un idéal d'émancipation ou de liberté, quelque chose comme l'affranchissement à l'égard des tutelles, des sujétions, des assujettissements [...] toujours présents dans les appartenances et inscriptions communautaires. » Ces deux positions dit-elle, ont toutes deux, vocation à être des instruments de liberté pour tous. Et il faut les questionner à ce sujet. Car ces idéaux, qui finalement devraient se rejoindre, ne peuvent être le prétexte à une guerre de démarcation entre le eux et nous. Ils doivent servir à construire ce qu'elle appelle une stratégie de « civilités », pour apaiser les tensions que la diversité et la pluralité portent parfois dans leur sein.

« Je pense que ce sont les stratégies que nous avons à construire de façon à ce que la diversité et la pluralité qui sont au cœur de la démocratie soient retenues d'arriver jusqu'à la violence. [...] violence que la pluralité porte parfois dans son sein. » Et elle insiste longuement sur les inégalités socio-économiques et les discriminations qui sont au cœur de cette violence, et rendent inaudibles pour les plus vulnérables les discours de principe, même les plus généreux. Ils ne font tout simplement pas sens. Caeymaex s'exprimait ainsi le 16 mars 2016. Un mois à peine plus tard éclataient les attentats de Bruxelles.

Si j'ai mis ce texte en exergue, c'est que je crois, comme Caeymaex, qu'il y a au moins deux objectifs qui, au-delà de nos différences, nous rassemblent : la promotion

Wil een compromis werken, dan moet iedereen blij zijn met wat hij krijgt in plaats van te klagen over wat hij niet krijgt.

Politieke partijen zijn daar vaak erg goed in, behalve misschien in dit debat over levensbeschouwelijke tekenen. »

b) Mevr. Véronique De Keyser, voorzitter van het Centre d'Action Laïque, hield voor de commissieleden de volgende uiteenzetting :

« Inleiding »

In haar toespraak tot de Senaat in 2016, tijdens een vergadering over neutraliteit en de in de Grondwet ingeschreven vrijheden, maakt mevrouw Florence Caeymaex, filosoof en ondervoorzitter van het Belgisch Raadgevend Comité voor Bio-ethiek, een onderscheid tussen twee zienswijzen op de neutraliteit van de Staat : enerzijds verbanning van religie naar de privésfeer en dus neutralisering van de publieke sfeer en anderzijds bevordering van pluralisme en actieve erkenning van de culturele en religieuze minderheden. Ze voegt daar echter aan toe :

« Het lijkt geen twijfel dat beide zienswijzen, ondanks hun verschillen en de verschillende inzet die ze vragen, een rol spelen op het vlak van emancipatie en vrijheid. Het gaat erom dat men zich bevrijdt van toezicht, onderwerping en dominantie [...], die altijd kunnen opduiken wanneer er sprake is van verschillende gemeenschappen en overtuigingen. » De twee zienswijzen zijn bedoeld als instrumenten of manieren waarmee men de vrijheid van eenieder kan bewerkstelligen. Het is dan ook op dat niveau dat er over beide moet worden nagedacht. Deze idealen, die uiteindelijk zouden moeten samenvallen, mogen niet het voorwendsel vormen voor een opdeling in wij en zij. Ze moeten gebruikt worden om wat ze noemt een strategie van « civiliteit » uit te stippelen, teneinde de spanningen te temperen die diversiteit en pluraliteit soms in zich dragen.

« Ik denk dat dit de strategieën zijn die we moeten uitstippelen om te voorkomen dat diversiteit en pluraliteit die de kern van de democratie vormen, in geweld ontaarden. Pluraliteit draagt soms geweld in zich ». Ze benadrukt de sociaaleconomische ongelijkheden en discriminaties die aan de basis van dat geweld liggen en zelfs de meest genereuze beginselverklaringen onhoorbaar maken voor de meest kwetsbaren. Ze hebben gewoon geen zin. Dat is de teneur van de toespraak van mevrouw Caeymaex op 16 maart 2016. Amper een maand later hadden de aanslagen in Brussel plaats.

Ik heb verwezen naar deze toespraak, omdat ik, net als mevrouw Caeymaex, van mening ben dat er minstens twee doelstellingen zijn die ons, afgezien van onze

de la diversité et la pluralité, et l'apaisement de la violence qui déchire la société. Comment aujourd'hui apaiser les tensions et vivre-ensemble ? Parmi les stratégies dites de « civilités », il y a la neutralité. Et c'est le professeur Jean Leclercq qui disait : « Plus il y a de diversité, plus on a besoin de neutralité ».

1. La violence dans les services publics et l'interdiction des signes convictionnels

Depuis 2016, y compris ces deux dernières années avec la pandémie, les inégalités n'ont cessé de se creuser, les tensions de s'exacerber, et que ces tensions ont rejailli avec violence partout, mais aussi dans les services publics. Et ce notamment dans les transports, dans l'enseignement, dans la police- dans toutes les fonctions en interface avec le public qui ont été en souffrance, souffrance allant jusqu'au suicide. Agressions physiques, stress post-traumatique, burn-out, et suicides : les agents et fonctionnaires du public ont payé le prix lourd de leur charge.

À la STIB en 2020, malgré la fréquentation des usagers en baisse depuis la pandémie, le nombre, la gravité de ces agressions augmente également⁽³⁾. Jusqu'à 3 ou 4 par jour contre les seuls agents de la STIB. En février 2022, les chiffres de l'année 2021 augmentent encore significativement pour la STIB, mais aussi pour tout le secteur des transports en commun : jusqu'à 13 agressions par jour pour la STIB, la SNCB, le TEC et De Lijn.

- Pour la STIB : « *C'est affolant et violent ! Ce sont des gars qu'on emmène à l'hôpital avec des bras cassés, avec des points de suture, des chauffeurs traumatisés, des bus caillassés, ou encore le personnel en station qui se fait cracher dessus. Hier, c'est un SDF qui a jeté un liquide brûlant au visage d'un des gars. Il s'agit tout le temps d'agressions physiques extrêmement dures* », explique Brieuc de Meeus, dans les colonnes du Soir en 2021. Il précise qu'aucun coin de la capitale n'est épargné par le phénomène. Pour le dirigeant, ces agressions envers le personnel des transports publics bruxellois traduisent des tensions au sein de la société, mais ne peuvent, évidemment, en aucun cas être exprimées de la sorte. « *On ne peut pas continuer comme ça. On ne peut pas ! Si les gens veulent se défouler, qu'ils le fassent en allant faire du sport, le tour du parc, que sais-je, mais pas contre le personnel de la STIB ! Celui-ci est simplement là pour rendre un service, un service public, et avec toute la bonne volonté que les collaborateurs ont tous et toutes.* »
- Dans le secteur de la police, c'est depuis longtemps le taux de suicide⁽⁴⁾ qui préoccupe les dirigeants.

(3) <https://www.lesoir.be/417156/article/2022-01-10/le-ceo-de-la-STIB-depuis-un-mois-le-nombre-dagressions-lencontre-de-nos>

(4) https://www.stradalex.com/fr/sl_src_publ_div_be_chambre/document/QRcrb_55-b005-1120-0215-2019202000669

meningsverschillen, samenbrengen : het bevorderen van diversiteit en pluraliteit en het temperen van het geweld dat de samenleving verscheurt. Hoe kunnen we vandaag de spanningen temperen en samenleven ? Neutraliteit behoort tot de zogenaamde strategieën van « civiliteit ». Was het niet professor Jean Leclercq die zei : « Hoe groter de diversiteit, hoe groter de behoefte aan neutraliteit ».

1. Geweld in de overheidsdiensten en het verbod op uiterlijke tekenen van geloofs- of levensovertuiging

Sinds 2016 en zeker sinds de laatste twee jaar van de pandemie, zijn de ongelijkheden en spanningen blijven toenemen. Dat heeft geleid tot geweld, ook in de overheidsdiensten. Dat is onder meer het geval in het vervoer, het onderwijs, de politie en in alle functies die in contact met de bevolking staan en onder zware druk stonden. Dat heeft zelfs tot gevallen van zelfmoord geleid. Fysieke agressie, posttraumatische stress, burn-out en zelfmoorden : de personeelsleden en ambtenaren van de overheidssector hebben een zware prijs betaald.

Ondanks de daling van het aantal reizigers sinds de pandemie, neemt ook bij de MIVB het aantal en de ernst van de gevallen van agressie toe in 2020⁽³⁾. Tot 3 of 4 per dag tegen de MIVB-werknemers alleen al. In februari 2022 stijgen de cijfers voor het jaar 2021 nog aanzienlijk voor de MIVB, maar ook voor de hele sector van het openbaar vervoer : tot 13 gevallen van agressie per dag voor de MIVB, de NMBS, de TEC en De Lijn.

- De MIVB formuleert het zo : « *Het is beangstigend en gewelddadig ! Er worden jongens naar het ziekenhuis gevoerd met gebroken armen, met hechtingen, getraumatiseerde chauffeurs, bussen die met stenen bekogeld worden of nog het personeel in de stations dat wordt bespuwd. Gisteren heeft een dakloze brandende vloeistof in het gezicht van een van onze medewerkers gegoooid. Het gaat steeds om extreem gewelddadige fysieke aanvallen* », aldus de heer Brieuc de Meeus in Le Soir in 2021. Hij wijst erop dat het fenomeen zich overal in de hoofdstad voordoet. Volgens de directeur-generaal van de MIVB weerspiegelen de aanvallen op het personeel van het openbaar vervoer in Brussel de spanningen in de samenleving, die natuurlijk geenszins op deze manier tot uiting mogen komen. *Dit kan zo niet langer, echt niet. Als mensen stoom willen afblazen, laat ze dat dan doen door te gaan sporten, in het park rond te lopen, wat dan ook, maar niet tegen het MIVB- personeel ! Zij zijn er gewoon om een dienst te verlenen, een openbare dienst, en*
- In de politiesector is het zelfmoordcijfer⁽⁴⁾ al lang een bekommernis van de leidinggevenden. Het

(3) <https://www.lesoir.be/417156/article/2022-01-10/le-ceo-de-la-STIB-depuis-un-mois-le-nombre-dagressions-lencontre-de-nos>

(4) https://www.stradalex.com/fr/sl_src_publ_div_be_chambre/document/QRcrb_55-b005-1120-0215-2019202000669

Ce taux est le plus important, toutes professions confondues. Il trouve son origine dans l'augmentation de la violence sociale, mais aussi dans les problèmes de recrutement, le traitement du stress, le burnout du secteur.

- L'enseignement a toujours été un secteur où le stress des professeurs – face aux étudiants, mais aussi à des familles très revendicatives – était important et se manifestait par un absentéisme élevé, et des burn-out de très longue durée. La violence n'est pas seule responsable de cette souffrance psychique, d'autres facteurs, liés aux conditions de travail et salariales rentrent en compte, mais la violence tient cependant une place importante. Dans une enquête menée par le Cal auprès des enseignants après l'assassinat de Samuel Patty, les professeurs pointaient leur autocensure lorsque des thèmes sensibles étaient abordés (égalité hommes-femmes, théorie de l'évolution et sciences, liberté d'expression et blasphème, etc.). Le harcèlement des professeurs sur les réseaux sociaux, dès qu'ils abordent ces thèmes sensibles, est devenu une banalité.

C'est dans ce contexte de violence croissante que se place la gestion de la neutralité convictionnelle des agents. Elle est là aussi pour les protéger. Car le contact avec le public est, dans toutes les professions, un facteur de risque indubitable. Le signe convictionnel apparent n'est pas **en soi** un élément négatif, mais il sert de déclencheur à une réaction qui peut être violente. Les opinions religieuses, politiques, l'actualité médiatique, les campagnes sur les réseaux sociaux vont jouer sur la manière dont ce signe sera interprété par le public. Si l'on fait de la politique de réduction des tensions un objectif prioritaire, il faut favoriser la neutralité pour faire baisser les tensions. Cette neutralité est favorable à l'utilisateur qu'elle préserve de toute influence, comme au fonctionnaire qu'elle protège d'une violence ambiante. La neutralité seule ne suffit pas, mais la lever reviendrait à agiter un chiffon rouge devant un taureau. La neutralité, à savoir ici l'absence de signes convictionnels dans les services publics ne suffit pas (et on le voit aujourd'hui) : il faut lutter en profondeur contre les discriminations pour abaisser les tensions sociales.

2. L'emploi des femmes d'origine étrangère dans la fonction publique ne se réglera pas par l'autorisation du port des signes convictionnels.

Une argumentation pressante venant de ceux qui plaident pour la levée de l'interdiction du port des signes convictionnels dans la fonction publique, serait que la neutralité d'apparence exigée freinerait les possibilités d'emploi de femmes d'origine étrangère, pour des motifs religieux. Sans épiloguer sur la signification du signe convictionnel en cause - symbole d'oppression ou

zelfmoordcijfer is het hoogste van alle beroepen. De oorzaak ligt in de toename van het sociale geweld, maar ook in de problemen bij de aanwerving, het stressbeheer en de burn-out in de sector.

- Het onderwijs is altijd een sector geweest waar de stress van de leraren - die te maken hebben met leerlingen, maar ook met zeer veeleisende families - belangrijk was en zich uitte in een hoog absentisme en zeer lange burnouts. Geweld is niet de enige factor die verantwoordelijk is voor dit psychologische leed; andere factoren, die verband houden met de arbeidsomstandigheden en de lonen, spelen eveneens een rol, maar geweld speelt niettemin een belangrijke rol. In een enquête die het Cal na de moord op Samuel Patty onder leraren heeft gehouden, wezen de leraren op hun zelfcensuur wanneer gevoelige onderwerpen aan de orde komen (gelijkheid van man en vrouw, evolutietheorie en wetenschap, vrijheid van meningsuiting en godslastering, enz). Zodra leerkrachten deze gevoelige onderwerpen aansnijden, is intimidatie op sociale netwerken een alledaags verschijnsel geworden.

In deze context van toenemend geweld komt het beheer van de levensbeschouwelijke neutraliteit van de medewerkers aan de orde, ook om hen te beschermen. Want contact met het publiek is, in alle beroepen, een onbetwistbare risicofactor. Een duidelijk levensbeschouwelijk teken is op zichzelf geen negatief element, maar het dient als aanleiding voor een reactie die gewelddadig kan zijn. Religieuze en politieke opvattingen, berichtgeving in de media en campagnes in de sociale media hebben invloed op de manier waarop dit teken door het publiek wordt geïnterpreteerd. Als het beleid om de spanning te verminderen een prioritaire doelstelling wordt, moet neutraliteit worden bevorderd om spanningen te verminderen. Deze neutraliteit is gunstig voor de gebruiker, die zij beschermt tegen elke beïnvloeding, en voor de ambtenaar, die zij beschermt tegen een sfeer van geweld. Neutraliteit alleen is niet voldoende, maar het afschaffen ervan zou zijn als het zwaaien met een rode lap voor een stier. Neutraliteit, dat wil zeggen de afwezigheid van levensbeschouwelijke tekenen in de openbare diensten, is niet voldoende (zoals we vandaag kunnen zien): we moeten discriminatie diepgaand bestrijden om de sociale spanningen te verminderen.

2. De tewerkstelling van vrouwen van buitenlandse afkomst in overheidsdienst zal niet worden geregeld door het dragen van levensbeschouwelijke tekenen toe te staan.

Een belangrijk argument van de voorstanders van de opheffing van het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke tekenen in het openbaar ambt is dat de vereiste uiterlijke neutraliteit de tewerkstellingskansen van vrouwen van buitenlandse afkomst om godsdienstige redenen zou beperken. Zonder in detail te treden over de betekenis van het betrokken levensbeschouwelijk

d'émancipation pour qui le porte- s'il s'agit de l'emploi, l'argument ne tient pas. Il est ne repose sur aucune donnée fiable. S'il est compris sous la rubrique de « discrimination religieuse », il apparaît comme marginal, très loin derrière l'ethnie ou la couleur de la peau. Et la rubrique qui se taille la part du lion, ce sont les discriminations socio-économiques. Car que savons-nous de sûr du marché du travail ? Qu'il y a une discrimination à l'embauche des étrangers (pour les postes de travail comme pour les locations d'appartements). Et ce, en particulier pour les femmes, en âge d'avoir des enfants. Qu'aller travailler cela coûte cher, en déplacements, en vêtements, etc. Qu'en général les femmes d'origine étrangère, quand elles sont des immigrées de première génération, ont un bagage scolaire peu élevé qui les cantonne à des travaux mal payés. Que la garde des enfants par une tierce personne pendant le travail est un poste budgétaire très élevé, que les crèches sont peu nombreuses. Que le loyer, le chauffage, l'électricité, la cantine des enfants, etc s'ajoutent à ces frais. Et qu'en bref, le différentiel entre ce qu'il reste du salaire et le chômage, est très peu attractif, voire négatif. D'où parfois des familles entières, la mère comme le père, qui ne vivent que du chômage et des allocations familiales. S'attaquer à cela, c'est vraiment s'attaquer à la source des discriminations. Croire que l'autorisation des signes convictionnels est un sésame pour ouvrir à ces familles le chemin de l'emploi est méprisant pour leur situation de vulnérabilité. Ce sont ces familles-là qui font les statistiques préoccupantes de chômage qui stigmatisent les immigrés, et les femmes en particulier- et seules des politiques sociales coordonnées peuvent en venir à bout. Pas un signe convictionnel.⁽⁵⁾⁽⁶⁾ En tout cas pas en démocratie.

3. *Peut-on limiter le droit de conviction et de croyance et sous quelles conditions? Les avis des juridictions nationales et européennes.*

Le Centre d'Action Laïque, a construit au fil du temps sa position sur les signes convictionnels et l'a rappelée récemment dans les médias et des enceintes juridiques⁽⁷⁾. À savoir, qu'il soutenait la légitimité d'une limitation temporaire et proportionnée de la liberté de croyance et de conviction chez des fonctionnaires des services publics— que ces croyances et convictions soient religieuses, philosophiques ou politiques-. Et ce, au nom de l'intérêt général et du vivre-ensemble.

- *La liberté de religion et de conviction* est inscrite dans la Constitution belge à l'art.19, et elle couverte par l'art.9 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, et l'art.18 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques, Convention

(5) Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France, sous la direction de Chris Bauchemin, Christelle Hamel et Patrick Simon. Col. Grandes Enquêtes. INED., 2016, 624p.

(6) Baromètre Social de la Wallonie, liée à l'origine ethnique à travers la perception des Wallons. Janvier 2017-17p. IWEPS

(7) Tierce opposition STIB déposée au Tribunal du travail de Bruxelles

teken - een symbool van onderdrukking of emancipatie voor degenen die het dragen - als het over werk gaat, houdt dit argument geen steek. Het is niet gebaseerd op betrouwbare gegevens. Als het wordt opgenomen onder de noemer «discriminatie op grond van godsdienst», lijkt het slechts van gering belang, ver achter etnische afstamming of huidskleur. De doorslaggevende rubriek is sociaaleconomische discriminatie. Want wat weten we zeker over de arbeidsmarkt ? Dat er discriminatie is bij de aanwerving van buitenlanders (zowel voor job als voor de huur van appartementen). En dit geldt vooral voor vrouwen in de vruchtbare leeftijd. Dat naar je werk gaan duur is, qua reizen, kleding, enz. Dat allochtone vrouwen, wanneer zij eerste generatie immigranten zijn, over het algemeen een laag opleidingsniveau hebben waardoor zij beperkt worden tot slecht betaald werk. Dat kinderopvang door een derde tijdens het werk een zeer hoge uitgavenpost is, en dat er weinig crèches zijn. Daar komen nog huur, verwarming, elektriciteit, kantine voor de kinderen, enz. bij. Kortom, het verschil tussen wat er overblijft van het loon en een werkloosheidsuitkering is zeer onaantrekkelijk, zelfs negatief. Dit leidt er soms toe dat hele gezinnen, zowel de moeder als de vader, leven van een werkloosheidsuitkering en kinderbijslag. Dit aanpakken is echt de bron van de discriminatie aanpakken. Geloven dat het toestaan van levensbeschouwelijke tekenen een Sesam is om voor deze gezinnen de weg naar werk te openen, is minachtend voor hun kwetsbare situatie. Het zijn deze gezinnen die de verontrustende werkloosheidsstatistieken vormen die immigranten, en vrouwen in het bijzonder, stigmatiseren - en alleen een gecoördineerd sociaal beleid kan hier iets aan doen. Niet een levensbeschouwelijk teken.⁽⁵⁾⁽⁶⁾ In ieder geval niet in een democratie.

3. *Kan het recht op overtuiging en geloof worden beperkt en onder welke voorwaarden? Adviezen van de nationale en Europese rechtspraak.*

Het Centre d'Action Laïque heeft zijn standpunt over levensbeschouwelijke tekenen in de loop van de tijd opgebouwd en heeft dit onlangs herhaald in de media en juridische fora⁽⁷⁾. Namelijk dat het de legitimiteit steunt van een tijdelijke en evenredige beperking van de vrijheid van geloof en overtuiging bij ambtenaren in overheidsdienst - ongeacht of deze religieus, filosofisch of politiek van aard zijn. Dit in naam van het algemeen belang en van het samenleven.

- *De vrijheid van godsdienst en overtuiging* is verankerd in artikel 19 van de Belgische grondwet en valt onder artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en

(5) Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France, sous la direction de Chris Bauchemin, Christelle Hamel et Patrick Simon. Col. Grandes Enquêtes. INED., 2016, 624p.

(6) Baromètre Social de la Wallonie, liée à l'origine ethnique à travers la perception des Wallons. Januari 2017-17p. IWEPS

(7) Derde verzet MIVB ingediend bij de Arbeidsrechtbank van Brussel

et Pacte dont la Belgique est partie prenante. Mais la *neutralité*, elle, *n'est pas encore couverte par une législation*. Elle a été définie et incorporée par nombre de dispositions traitent de la neutralité des agents de l'État (arrêté royal, circulaire ministérielle, arrêté du gouvernement de la Région bruxelloise...) ce qui montre bien que c'est une nécessité pour les opérateurs de terrain, que les législateurs ont préféré ignorer. Pourquoi ? Sans doute par prudence électorale, mais elle n'est plus de mise aujourd'hui. Les élections sont encore loin, et ne pas agir, ou se diviser davantage, risque de favoriser l'appel à un régime plus « autoritaire », qui ne serait sans doute pas favorable à la diversité et au pluralisme que nous invoquons aujourd'hui. Les dispositions réglementaires existantes insistent toutes sur l'exigence de neutralité, d'impartialité et d'égalité de traitement que doit manifester un agent du service public. L'exigence de neutralité est souvent étendue à la parole, l'attitude, la présentation, la situation, voire l'activité en dehors.

- *Exemple : Le cadre réglementaire sur les signes convictionnels dans la fonction publique à Bruxelles.* Nul n'a osé légiférer aujourd'hui sur les signes convictionnels – c'est une poudrière – mais la Ville de Bruxelles a fait le choix un choix courageux. Celui d'appliquer un régime de neutralité, y compris d'apparence, au sein de ses services en interdisant, à l'ensemble des membres du personnel, le port de tout signe convictionnel, qu'il soit religieux, philosophique ou politique. Elle l'a fait à travers un règlement du travail. On peut y lire⁽⁸⁾ dans l'article 24 intitulé « TENUE VESTIMENTAIRE » qui s'applique depuis le 20 juin 2005 : « Une tenue vestimentaire soignée et compatible avec la fonction est exigée. Il est interdit de se présenter en portant un couvre-chef, des insignes, bijoux ou vêtements exprimant une opinion ou une appartenance politique, philosophique, religieuse ou à des fins commerciales ».

L'importance de la neutralité est également rappelée dans le Code déontologique de la Ville de Bruxelles - qui fait partie intégrante du règlement de son travail depuis le 21 octobre 2013, sous la forme de l'art.11 avec pour titre « L'INTÉGRITÉ ET L'IMPARTIALITÉ ». Il y est dit que « Dans l'exercice de nos fonctions, nous nous abstenons de toute forme de partialité, d'arbitraire ou de favoritisme. Nous tenons toujours compte des droits, des obligations et des intérêts légitimes de la personne ou du groupe de personnes concernées. Nous veillons

politieke rechten, waarbij België partij is. Maar *neutraliteit is nog niet in de wetgeving geregeld*. Het is gedefinieerd en opgenomen in heel wat bepalingen over de neutraliteit van de overheidsambtenaren (koninklijk besluit, ministeriële omzendbrief, besluit van de Brusselse gewestregering...), waaruit duidelijk blijkt dat het een noodzaak is voor de mensen in de praktijk, die de wetgevers liever hebben genegeerd. Waarom ? Wellicht uit electorale voorzichtigheid, maar dat is nu niet meer op zijn plaats. De verkiezingen zijn nog ver weg, en als er niets wordt ondernomen, of als er nog meer verdeeldheid komt, bestaat het gevaar dat de roep om een meer « autoritair » regime wordt aangewakkerd, wat waarschijnlijk niet bevorderlijk zou zijn voor de diversiteit en het pluralisme die wij vandaag aanvoeren. In alle bestaande reglementaire bepalingen wordt de nadruk gelegd op de eis van neutraliteit, onpartijdigheid en gelijke behandeling waarvan een ambtenaar blijf moet geven. De eis van neutraliteit wordt vaak uitgebreid tot spraak, houding, presentatie, situatie, en zelfs activiteiten buiten het werk.

- *Voorbeeld : Het regelgevend kader inzake levensbeschouwelijke tekenen in het openbaar ambt te Brussel.* Niemand durft het vandaag de dag aan om wetgeving uit te vaardigen over levensbeschouwelijke tekenen - het is een kruitvat - maar de Stad Brussel heeft een moedige keuze gemaakt. Namelijk om een systeem van neutraliteit toe te passen binnen haar diensten, ook wat het uiterlijk betreft, door alle personeelsleden te verbieden religieuze, filosofische of politieke tekenen te dragen. Zij heeft dit gedaan door middel van een arbeidsreglement. Daarin staat⁽⁸⁾, in artikel 24 met als titel « KLEDIJ », dat sinds 20 juni 2005 van kracht is : « Een verzorgde kledij, passend bij de functie, is vereist. Het is verboden te komen werken met een hoofddeksel, insignes, juwelen of kledij die uiting geven aan een politieke, filosofische of religieuze overtuiging of lidmaatschap, of die gedragen worden voor commerciële doeleinden. »

Aan het belang van neutraliteit wordt ook herinnerd in de Deontologische Code van de Stad Brussel - die sinds 21 oktober 2013 integraal deel uitmaakt van haar arbeidsreglement - in de vorm van art. 11 met als titel « INTEGRITEIT EN ONPARTIJDIGHEID ». Daarin wordt bepaald : « Bij het uitoefenen van onze taken onthouden wij ons van elke vorm van partijdigheid, willekeur of favoritisme. We houden altijd rekening met de rechten, de plichten en de wettelijke belangen van de betrokken persoon of personen. We zorgen ervoor dat

(8) Le règlement de travail de la Ville de Bruxelles a été adopté en vertu de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail, rendu obligatoire dans le secteur public depuis la loi du 18 décembre 2002, dans le respect des procédures de concertation avec les représentants des travailleurs.

(8) Het arbeidsreglement van de Stad Brussel werd aangenomen krachtens de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen, verplicht in de openbare sector sinds de wet van 18 december 2002, met inachtneming van de overlegprocedures met de werknemersvertegenwoordigers.

à ne pas nous placer dans une situation de conflits d'intérêts qui serait de nature à influencer l'exercice impartial et objectif de notre fonction ou à créer une suspicion légitime d'une telle influence. Dans les dossiers où nous avons un intérêt personnel, nous nous abstenons d'intervenir directement ou indirectement. Cet exercice impartial, neutre et loyal de notre fonction postule de n'afficher en aucune manière des signes politiques ou religieux. »

Les deux facettes indissociables de la neutralité, le paraître et l'agir, se retrouve donc reprises, dans ce code du travail de Bruxelles⁽⁹⁾. Mais ce règlement de travail semble aujourd'hui contesté, au nom de la liberté de culte, et il est clair qu'une position législative devient nécessaire. Or sur ce plan, qui pourtant n'est pas neuf, le législateur belge s'est fait pour le moins frileux. Ce vide législatif laisse les mains libres au juge, qui peut détricoter, comme il a commencé à le faire en Belgique, de manière contradictoire, l'acquis réglementaire venant des opérateurs de terrain. Mais au niveau international, les juridictions sont assez consistantes et tempèrent le droit de croyance et de conviction, par des exigences de vivre-ensemble et d'ordre public.

Voici en tout cas, quelques réactions des juridictions internationales et nationales.

- *La Cour européenne des droits de l'homme* a connu quelques affaires dans lesquelles une interdiction faite à des employés d'une institution publique de porter un signe religieux. Elle n'affirme pas que les États doivent interdire le port de signes religieux, elle observe que, lorsque certaines conditions sont respectées, les États qui font ce choix n'enfreignent pas la Convention.
- *La Cour de justice de l'Union européenne* : Elle avait rendu deux arrêts en mars 2017 : en synthèse, si l'interdiction est généralisée et vise toutes les religions, il n'y a pas de discrimination directe. En revanche, cette interdiction peut devenir une discrimination indirecte si elle désavantage dans les faits certaines personnes croyantes. Plus récemment, elle a rendu un arrêt important sur le 15 juillet 2021 : pour éviter la discrimination indirecte, il faut réunir trois conditions :

(9) Je préfère ne pas employer les adjectifs associés généralement à la neutralité, pour deux raisons. La première est qu'ils affaiblissent le concept en l'adjectivant. Le second, parce qu'ils ne sont pas « neutres » – ce qui est un comble. À savoir qu'ils ne sont pas « également désirables ». Les connotations négatives associées à l'option globale (au sens où l'entendait le professeur Slembrouck dans l'audition du 7 février dernier) en font un choix peu probable pour qui ne comprend pas les mécanismes sous-jacents. Je resterai pour ma part sur des éléments factuels pour caractériser si nécessaire la neutralité : neutralité d'apparence et/ou d'action)

we niet in een belangenconflict terecht komen waardoor het onpartijdig en objectief uitoefenen van onze functie in het gedrang komt en we zorgen er eveneens voor dat er geen verdachtmakingen kunnen worden gemaakt van een dergelijke invloed. In dossiers waar we persoonlijk betrokken zijn, onthouden wij ons van zowel rechtstreekse als onrechtstreekse tussenkomsten. Dit onpartijdig, neutraal en loyaal uitoefenen van onze functie heeft als gevolg dat er geen politieke of religieuze tekenen mogen gedragen worden. »

De twee onlosmakelijk met elkaar verbonden facetten van de neutraliteit, het uiterlijk en het optreden, zijn dus in het Arbeidswetboek van Brussel⁽⁹⁾ opgenomen. Dit arbeidsreglement lijkt nu echter te worden betwist in naam van de vrijheid van eredienst, en het is duidelijk dat een wetgevend standpunt nodig is. Op dit punt, dat niet nieuw is, is de Belgische wetgever echter op zijn zachtst gezegd behoedzaam geweest. Dit wetgevend vacuüm laat de rechter de handen vrij om, zoals hij in België is begonnen te doen, op tegenstrijdige wijze de regelgevende verworvenheid te ontrafelen dat afkomstig is van de actoren op het terrein. Op internationaal niveau zijn de rechtbanken echter tamelijk consequent en temperen zij het recht op geloof en overtuiging met de eisen van het samenleven en van de openbare orde.

Hierna volgen in elk geval enkele reacties van internationale en nationale rechterlijke instanties.

- *Bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens* zijn enkele zaken aanhangig gemaakt waarin het werknemers van een openbare instelling werd verboden een religieus teken te dragen. Het zegt niet dat de Staten het dragen van religieuze tekens moeten verbieden, maar merkt op dat, wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan, de Staten die dit doen niet in strijd met het Verdrag zijn.
- a) *Het Hof van Justitie van de Europese Unie* : Het Hof heeft in maart 2017 twee arresten gewezen : samengevat : als het verbod algemeen is en alle godsdiensten omvat, is er geen sprake van directe discriminatie. Anderzijds kan dit verbod indirecte discriminatie worden indien het bepaalde religieuze personen daadwerkelijk benadeelt. Meer recent heeft het Hof op 15 juli 2021 een belangrijk arrest uitgesproken : om de indirecte discriminatie te voorkomen, moet aan drie voorwaarden zijn voldaan :

(9) Ik verkies de adjectieven die gewoonlijk met neutraliteit worden geassocieerd niet te gebruiken, en wel om twee redenen. Het eerste is dat ze het concept afzwakken door het bijvoeglijk te maken. Het tweede is dat zij niet « neutraal » zijn - en dat is het toppunt. Zij zijn namelijk niet « even wenselijk ». De negatieve connotaties die aan de globale optie zijn verbonden (zoals professor Slembrouck deze tijdens de hoorzitting van 7 februari heeft opgevat) maken deze optie onwaarschijnlijk voor degenen die de onderliggende mechanismen niet begrijpen. Wat mij betreft, ik zal mij zo nodig beperken tot feitelijke elementen om de neutraliteit te karakteriseren : neutraliteit van uiterlijk en/of optreden)

1. Objectif légitime (comme par exemple afficher une politique de neutralité à l'égard des clients) et besoin véritable.
2. La politique doit être poursuivie de manière cohérente et efficace.
3. L'interdiction doit se limiter au strict nécessaire.

- *Le Conseil d'État belge* : l'interdiction est admissible dans la mesure où des membres du personnel qui peuvent susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale. Pour les autres membres du personnel qui ne sont par exemple pas en contact avec le public, le Conseil d'État a déjà indiqué que des éléments supplémentaires doivent être fournis pour justifier l'interdiction.
- *En Belgique, le Tribunal de travail rend des décisions différentes au gré des lieux et situations* :
 1. Conclut à l'existence d'une discrimination dans l'affaire Actiris
 2. Conclut à l'existence d'une discrimination indirecte dans l'affaire de la STIB en 2021
 3. Ne retient pas la discrimination en avril 2021 dans une affaire similaire pour une pharmacie. (Liège)

4. Conclusions

- Les tensions qui traversent notre société et le creusement des inégalités imposent plus que jamais de s'attaquer aux discriminations. C'est pour moi la priorité comme je ne doute pas qu'elle le soit pour les élus que vous êtes, nécessairement préoccupés par la cohésion sociale. Mais dans ce contexte, la question des signes convictionnels dans la fonction publique apparaît comme une mauvaise réponse à une vraie préoccupation. Cela semble presque un dérivatif, à vocation identitaire, là où fondamentalement les problèmes ne se trouvent pas.
- La neutralité des agents, élément nécessaire pour affirmer l'impartialité de l'État, principe démocratique fondamental, n'est pas liberticide. Elle au contraire une protection, une garantie démocratique. Il est bon, en ce sens, que les élus s'en préoccupent : on ne laisse pas un principe constitutionnel se balader entre jurisprudences contradictoires. Le Gouvernement régional a renvoyé au Parlement la responsabilité de trancher cette question : il faut le faire, sereinement et dans le cadre de cette enceinte qui est le lieu par essence de la démocratie. Oserais-je dire : il faut trancher et pas remettre cette question à plus tard, à une prochaine législature.
- Le CAL invite donc à ce qu'on légifère afin de réaffirmer le principe de neutralité des agents. »

1. Gewettigd doel (bijvoorbeeld het tonen van een beleid van neutraliteit ten aanzien van de klanten) en de reële behoefte.
2. Het beleid moet op een samenhangende en doeltreffende manier worden gevoerd.
3. Het verbod moet beperkt blijven tot wat noodzakelijk is.

- *De Belgische Raad van State* : het verbod is aanvaardbaar wanneer het gaat om personeelsleden die bij het publiek de indruk kunnen wekken dat zij hun ambt niet onpartijdig uitoefenen. Voor andere personeelsleden die bijvoorbeeld niet in contact staan met het publiek, heeft de Raad van State reeds te kennen gegeven dat aanvullende elementen moeten worden aangevoerd om het verbod te rechtvaardigen.
- *In België doet de Arbeidsrechtbank verschillende uitspraken afhankelijk van de plaats en de situatie* :
 1. Stelt het bestaan van discriminatie vast in de zaak Actiris
 2. Stelt indirecte discriminatie vast in de MIVB-zaak in 2021
 3. Stelt geen discriminatie vast in april 2021 in een soortgelijke zaak voor een apotheek. (Luik)

4. Conclusies

- De spanningen die door onze samenleving lopen en de groeiende ongelijkheid maken het meer dan ooit noodzakelijk discriminatie aan te pakken. Dit is voor mij, en ongetwijfeld ook voor jullie, verkozenen, die uiteraard bezorgd zijn om de sociale samenhang, een prioriteit. Maar in deze context lijkt de kwestie van levensbeschouwelijke tekenen in het openbaar ambt een slecht antwoord op een reële bezorgdheid. Het lijkt bijna een afleidingsmanoeuvre, met een focus op identiteit, waar de problemen niet fundamenteel te vinden zijn.
- De neutraliteit van de ambtenaren, een noodzakelijk element voor de bevestiging van de onpartijdigheid van de Staat, een fundamenteel democratisch beginsel, is niet vrijheidsberovend. Integendeel, het is een bescherming, een democratische garantie. In die zin is het goed dat de verkozenen zich hiermee bezighouden : een grondwettelijk beginsel mag niet tussen tegenstrijdige jurisprudentie gaan dwalen. De gewestregering heeft de verantwoordelijkheid voor het nemen van een beslissing over deze kwestie doorverwezen naar het Parlement : dit dient in alle rust te geschieden binnen deze muren, in wezen de plaats is van de democratie. Sterker nog : wij moeten een beslissing nemen en deze kwestie niet uitstellen tot een later tijdstip, tot een volgende zittingsperiode.
- Het CAL nodigt ons derhalve uit wetten uit te vaardigen om het neutraliteitsbeginsel van de ambtenaren opnieuw te bevestigen. »

Suite à son audition, Mme De Keyser fait parvenir au secrétariat de la commission un texte complémentaire : http://weblex.brussels/data/annexes/uploads/jp20221122114259texte_complimentaire_vdk.pdf

II.3. Réunion du 14 mars 2022 : audition de M. Andrea Rea, sociologue, professeur à l'ULB, et de M. Patrick Loobuyck, professeur à l'Université d'Anvers et de Gand (philosophie politique).

→ *Compte-rendu intégral de la réunion*

a) M. Andrea Rea, sociologue, professeur à l'ULB, a tenu devant les commissaires l'exposé suivant :

« La liste des personnes auditionnées très étrangement ne recourt ni à l'impartialité ni à la neutralité puisque toutes les personnes citées sont classées et catégorisées dans deux orientations potentielles : neutralité inclusive et neutralité exclusive. Ceci dénote déjà d'une pratique dont il faudrait idéalement se départir : celle de l'hétéro-catégorisation (vous êtes ceci ou cela plutôt que de demander qui êtes-vous).

Je ne suis ni le représentant ou porte-parole d'un groupe constitué défendant telle ou telle position (pour ou contre) ni un toutologue ayant un avis sur tout. Je prendrai la parole en tant que sociologue ayant mené collectivement des recherches sur des sujets qui peuvent intéresser la Commission. C'est dès lors en qualité d'expert scientifique et académique que je m'exprime. On ne demande pas à Marius Gilbert s'il est pour ou contre le coronavirus, on lui demande de comprendre une syndémie, et je souhaiterais dans la mesure du possible que ce que je vais dire puisse être entendu de la même manière.

L'objet de la proposition d'ordonnance porte sur la neutralité et l'impartialité des agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale vise à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions. Il est clair que ce sont les signes religieux qui sont principalement visés les pratiques de port du voile qui sont visées.

Pour éclairer la Commission je vous propose non de faire une présentation sur les principes mais sur les pratiques. Je vais aborder le sujet à partir d'abord, des travaux réalisés il y a plus de dix sur les aménagements raisonnables dans les entreprises (notamment à la STIB en 2008), et tous les types d'aménagements et pas seulement de type religieux. Ensuite, pour mieux éclairer la notion principielle d'impartialité, j'aborderai les travaux menés au cours des dix dernières années sur le travail des fonctionnaires et leur recours à leur pouvoir discrétionnaire qui

Naar aanleiding van haar hoorzitting bezorgt mevr. De Keyser aan het secretariaat van de commissie een aanvullend tekst : http://weblex.brussels/data/annexes/uploads/jp20221122114259texte_complimentaire_vdk.pdf

II.3. Vergadering van 14 maart 2022 : hoorzitting met de heer Andrea Rea, socioloog, professor aan de ULB, en de heer Patrick Loobuyck, professor aan de Universiteit Antwerpen en de Universiteit Gent (politieke filosofie).

→ *Verbatim verslag van de vergadering*

a) De heer Andrea Rea, socioloog, professor aan de ULB, hield voor de commissieleden de volgende uiteenzetting :

« De samenstelling van de lijst van de gehoorde personen getuigt vreemd genoeg noch van onpartijdigheid noch van neutraliteit, aangezien alle opgeroepen personen in twee mogelijke categorieën worden ingedeeld : inclusieve neutraliteit en exclusieve neutraliteit. Dat wijst al op een praktijk die men idealiter niet meer zou mogen volgen : die van de hetero-categorisering (men is dit of dat in plaats van te vragen wie men is).

Ik ben geen vertegenwoordiger of woordvoerder van een groep die een bepaald standpunt (voor of tegen) verdedigt, noch iemand die over alles een mening heeft. Ik zal het woord nemen als socioloog die collectief onderzoek heeft verricht naar onderwerpen die interessant kunnen zijn voor de commissie. Ik spreek dus als wetenschappelijk en academisch deskundige. Men vraagt niet aan Marius Gilbert of hij voor of tegen het coronavirus is. Men vraagt hem om een syndemie te begrijpen. Ik wens in de mate van het mogelijke dat mijn uiteenzetting op dezelfde manier wordt begrepen.

Het voorstel van ordonnantie gaat over neutraliteit en onpartijdigheid van de ambtenaren van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en strekt ertoe het dragen van opzichtige tekenen van geloofs- of levensovertuiging bij de uitoefening van de functie te verbieden. Het is duidelijk dat het vooral gaat om tekenen van een geloofsovertuiging en het dragen van een hoofddoek.

Om de commissie te informeren, stel ik voor een presentatie over de praktijken en niet over de principes te houden. Ik zal het onderwerp aansnijden op basis van de werkzaamheden die meer dan tien jaar geleden werden verricht over de redelijke aanpassingen in de ondernemingen (onder meer bij de MIVB in 2008) en over alle soorten aanpassingen, dus niet enkel over de aanpassingen van religieuze aard. Om het basisbegrip « onpartijdigheid » nader toe te lichten, zal ik vervolgens ingaan op de werkzaamheden van de afgelopen tien jaar over het werk

interroge bien évidemment la notion d'impartialité définie souvent très abstraitement.

En qualité de sociologue je souhaite rendre compte de comment les pratiques sociales et professionnelles fonctionnent plutôt comment elles doivent ou devraient fonctionner, Ceci doit permettre de mieux identifier la neutralité de résultats ou l'impartialité de résultats plutôt que la neutralité d'apparence.

Nouveau contexte

Le sujet qui nous occupe est là depuis longtemps, ayant en réalité débuté dès 1989. Il a atteint un moment important avec les Assises de l'interculturalité qu'avait organisé la ministre Joëlle Milquet en 2009-2010. C'est à cette occasion que Ilke Adam de la VUB et moi-même avons réalisé une enquête dans les entreprises sur les aménagements raisonnables. Depuis lors, il y a un nouveau contexte.

La nécessité de respecter la liberté de conscience et de religion et l'égalité des citoyens impose à l'administration d'observer un principe de neutralité, qui contraint la liberté d'expression des fonctionnaires. En matière de neutralité, la distinction cardinale s'établit entre une neutralité dans l'action, qualifiée d'inclusive, et une neutralité dans l'apparence, qualifiée d'exclusive. En vertu de la première, la liberté des agents doit être préservée au maximum, tout en veillant à ce que les citoyens soient protégés de toute discrimination. Selon la seconde, l'agent ne doit pas seulement être neutre mais en avoir l'apparence, notamment en s'abstenant de toute expression convictionnelle.

Comme le souligne Koussens, Delgrange et Lavoie dans une comparaison juridique entre la Belgique et le Québec publié en 2020, ces pays se sont contentés d'imposer à leurs fonctionnaires une neutralité dans l'action, qui leur permettait d'exprimer leurs convictions et d'observer leurs rites dans le cadre de leurs fonctions, pour autant qu'ils traitent les usagers avec une même bienveillance et une parfaite égalité. À la faveur de réformes législatives et au gré des décisions des tribunaux, ils évoluent désormais tous deux dans le sillage de la France vers une neutralité d'apparence, qui prohibe l'exhibition de signes convictionnels, en particulier te voile.

Dans une aire politique et culturelle singulière, le débat en France sur la laïcité met à l'agenda politique cette même question au Québec et en Belgique francophone. Dans ces deux pays, à l'inverse de la France, se sont surtout les juridictions qui sont amenées à déterminer les conditions dans lesquelles les agents de l'État doivent incarner

van de ambtenaar en het gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid, waarbij het begrip « onpartijdigheid », dat vaak een zeer abstracte definitie krijgt, uiteraard verder uitgespit wordt.

Als socioloog wens ik verslag uit te brengen over hoe de sociale en professionele praktijken in hun werk gaan in plaats van hoe ze in hun werk moeten of zouden moeten gaan. Dat moet het mogelijk maken om na te gaan om de resultaten daadwerkelijk neutraal of onpartijdig zijn of enkel neutraal lijken.

Nieuwe context

Het onderwerp dat ons bezighoudt, bestaat allang en is in feite begonnen in 1989. Een belangrijk moment waren de Ronde Tafels van de Interculturaliteit die minister Joëlle Milquet in 2009-2010 heeft georganiseerd. Toen hebben Ilke Adam van de VUB en ikzelf een enquête gehouden in de ondernemingen over redelijke aanpassingen. Sindsdien is de context gewijzigd.

De noodzaak om de vrijheid van geweten en religie en de gelijkheid van de burgers te eerbiedigen vereist dat de openbare diensten een beginsel van neutraliteit in acht nemen, dat de vrijheid van meningsuiting van de ambtenaren beperkt. Wat de neutraliteit betreft, wordt het grootste onderscheid gemaakt tussen neutraliteit bij het optreden, omschreven als inclusief, en neutraliteit van het voorkomen, omschreven als exclusief. In het eerste geval moet de vrijheid van de ambtenaren zoveel mogelijk worden behouden, terwijl de burgers beschermd moeten worden tegen discriminatie. In het tweede geval moet de ambtenaar niet alleen neutraal zijn, maar ook neutraal overkomen, met name door zich te onthouden van elke uiting van een overtuiging.

Zoals Koussens, Delgrange en Lavoie onderstrepen in een juridische vergelijking tussen België en Québec, gepubliceerd in 2020, hebben deze landen aan hun ambtenaren enkel neutraliteit bij het optreden opgelegd, waardoor ze bij de uitoefening van hun functie hun overtuigingen mogen uiten en hun rituelen mogen uitvoeren, zolang ze de gebruikers met dezelfde welwillendheid en volledige gelijkheid behandelen. Ten gevolge van wetshervormingen en rechterlijke uitspraken evolueren beide landen nu in navolging van Frankrijk in de richting van een neutraliteit van het voorkomen, waarbij het dragen van tekenen van een geloofs- of levensovertuiging, in het bijzonder de hoofddoek, wordt verboden.

In een bepaalde politieke en culturele sfeer plaatst het debat in Frankrijk over de laïcité dezelfde kwestie op de politieke agenda in Québec en Franstalig België. In deze twee landen zijn het, anders dan in Frankrijk, vooral de rechtbanken die de voorwaarden bepalen waaronder de ambtenaren een abstract beginsel als neutraliteit concreet

concrètement ce principe si abstrait qu'est la neutralité. Le projet d'ordonnance soumis au Parlement bruxellois tente lui de fixer un cadre législatif. Il y a en cela un momentum.

Le contexte sociodémographique bruxellois est très singulier. Les données du monitoring socio-économique de 2019, sur la base des données de 2016 rappellent qu'à Bruxelles la population construite de Belgo-Belge de 18-64 représente 22 % de la population bruxelloise. Que parmi les 74 % de personnes ayant une ascendance étrangère, 26 % ont une nationalité d'origine maghrébine et 12 d'origine turc. Ne disposant pas de dénombrements des convictions religieuses, ces données nous donne très imparfaitement une information sur le volume potentiel de personnes pouvant être de confession musulmane à Bruxelles. Il est fort probable que la religion musulmane est la religion la plus pratiquée à Bruxelles.

Plusieurs recherches réalisées à FULB, à la VUB, KULeuven et à Saint-Louis par des collègues (Corinne Torrekens, Myriam Kolly, Nadia Fadi, Ilke Adam, Mark Elchardus) mettent aussi en évidence la très grande diversité des pratiques du culte musulman et de multiples bricolages des pratiquants et croyants. Il y a aussi eu le contexte de la radicalisation de certains jeunes bruxellois et le terrorisme islamique qui suscite de nombreuses craintes légitimes avec la mobilisation de certains groupes religieux.

De nombreuses recherches dont une des première réalisée en 1995 par Nouria Ouali et moi-même, il y a donc 27 ans, des pratiques de discrimination ethnoraciales qui sont aussi devenu avec le temps des discrimination religieuses, une enquête réalisée auprès des femmes musulmanes de 2002 qui mettait déjà en évidence le retrait du marché du travail de femmes, parfois hautement diplômées.

Évolution de la jurisprudence

- Jugement du tribunal de travail de Bruxelles du 16 novembre 2015 concernant Actiris
- mai 2021 : décision du tribunal du travail qui condamne la STIB
- L'arrêt du 15 juillet de la Cour de justice de l'UE qui dans deux affaires allemandes au sujet du code vestimentaire neutre sur le lieu de travail considère que l'interdiction de toute signe de convection politiques philosophiques ou religieuses peut être justifiée par la nécessité pour l'employeur de projeter une image de neutralité à l'égard de la clientèle ou pour éviter des conflits sociaux. Toutefois, l'arrêt pose des conditions : l'employeur doit démontrer que la politique de neutralité correspond à un besoin véritable.

gestalte moeten geven. Het bij het Brussels Parlement ingediende voorstel van ordonnantie tracht een wetgevingskader vast te stellen. Dat is een momentum.

De sociaaldemografische context van Brussel is zeer specifiek. Volgens de gegevens van de sociaaleconomische monitoring van 2019, gebaseerd op de gegevens van 2016, blijkt dat de bevolking bestaande uit Belgo-Belgen van 18-64 jaar goed is voor 22 % van de Brusselse bevolking. Van de 74 % mensen met buitenlandse roots heeft 26 % een nationaliteit van Noord Afrikaanse origine en 12 % van Turkse origine. Aangezien men niet beschikt over tellingen van de geloofsovertuigingen, verstrekken deze gegevens zeer onvolledige informatie over het mogelijke aantal moslims in Brussel. Het is zeer waarschijnlijk dat de islam de meest beoefende godsdienst in Brussel is.

Verschillende onderzoeken van collega's (Corinne Torrekens, Myriam Kolly, Nadia Fadi, Ilke Adam, Mark Elchardus) aan de FULB, de VUB, de KULeuven en Saint-Louis vestigen eveneens de aandacht op de zeer grote diversiteit van de islamitische eredienstpraktijken en allerhande rituelen van beoefenaars van een religie. Er zij eveneens gewezen op de radicalisering van bepaalde Brusselse jongeren en het islamitisch terrorisme, dat aanleiding geeft tot veel terechte vrees, gelet op de mobilisatie van bepaalde religieuze groepen.

Een groot aantal onderzoeken, waaronder een van de eerste, dat Nouria Ouali en ikzelf in 1995 hebben uitgevoerd, dus 27 jaar geleden, tonen aan dat praktijken van etnisch-rationale discriminatie mettertijd ook praktijken van religieuze discriminatie zijn geworden. Uit een onderzoek van 2002 bij moslimvrouwen bleek al dat vrouwen, soms hoogopgeleide vrouwen, zich terugtrekken uit de arbeidsmarkt.

Evolutie van de rechtspraak

- Vonnis van de arbeidsrechtbank van Brussel d.d. 16 november 2015 betreffende Actiris
- Mei 2021 : uitspraak van de arbeidsrechtbank die de MIVB veroordeelt
- het Hof van Justitie van de EU is in zijn arrest van 15 juli in twee Duitse zaken over neutrale kledingvoorschriften op de werkplek van oordeel dat het verbod op tekenen van politieke, geloofs- of levensovertuiging kan worden gerechtvaardigd door de noodzaak voor de werkgever om een beeld van neutraliteit tegenover zijn klanten op te hangen of om sociale conflicten te voorkomen. Het arrest stelt evenwel voorwaarden : de werkgever moet aantonen dat het neutraliteitsbeleid beantwoordt aan een reële behoefte.

Que retenir de l'enquête réalisée en 2010 à la demande du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme pouvant alimenter le débat actuel ?

Comment passer du débat médiatique et politique passionnel à une réflexion refroidie. Voir ce qui se passe sur le terrain. Étude traitant 417 situations aménagements raisonnables (majorité portant sur l'adaptation des horaires) dont 71 sur le code vestimentaires.

Secteurs	
SECTEURS PUBLICS	SECTEURS PRIVÉS
ENSEIGNEMENT (Enseignement obligatoire et universités)	GRANDE DISTRIBUTION (Principalement les supermarchés)
SANTÉ (Hôpitaux et maisons de soins et de repos)	BANQUES & ASSURANCES
ADMINISTRATIONS LOCALES (Villes, communes et CPAS)	INDUSTRIE ALIMENTAIRE (Boulangeries et boulangeries industrielles)
PARASTATAUX (Sociétés de transport public et intercommunales de traitement des déchets)	NETTOYAGE
AIDE AUX ÉTRANGERS/DIVERSITÉ	

Les réponses
– Consensus quant aux limites des aménagements : on n'accepte pas les demandes qui vont à l'encontre d'autres droits fondamentaux (comme par exemple l'égalité hommes-femmes). Ce qui est cohérent avec la jurisprudence aux États-Unis et au Canada. – Des réponses informelles : souvent au cas par cas, règle tacite, qui prend rarement la forme d'une règle générale (inscription dans le règlement de travail) – résultat : côté arbitraire, inégalité et insécurité juridique – La religion a une place différente dans la sphère publique NL-FR : pluralisme actif <i>versus</i> neutralité stricte

Il faut entendre la situation en Flandre : Malines notamment.

Les acteurs impliqués : typologie d'après le degré ascendant de formalisation du processus de solution
– Acceptation ou refus après : – Négociations entre collègues – Intervention du chef de service – Discussion en équipe sur l'initiative du responsable RH ou de la direction – Consultation du représentant syndical ou négociations en conseil d'entreprise – Intervention de la hiérarchie supérieure – Intervention de la hiérarchie supérieure après consultation externe (imams – professionnels de la diversité) – Intervention du tribunal Adaptation de la typologie de J. Woehrling (1998) au contexte Belge

Examen détaillé des demandes d'adaptations du code vestimentaire : les demandes se concentrent bien évidemment dans les secteurs où le personnel est fortement

Wat kunnen we onthouden uit het onderzoek dat in 2010 in opdracht van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding werd uitgevoerd en dat stof voor het huidige debat kan leveren ?

Hoe kunnen we overgaan van het verhitte debat in de media en politiek naar een serene reflectie ? Daartoe moeten we vaststellen wat er op het terrein gebeurt. Onderzoek over 417 redelijke aanpassingen (waarvan de meeste betrekking hebben op de aanpassing van de arbeidstijd), waarvan 71 de kledingvoorschriften betreffen.

Sectoren	
OPENBARE SECTOREN	PRIVESECTOREN
ONDERWIJS (verplicht onderwijs en universiteiten)	GROOTDISTRIBUTIE (hoofdzakelijk de supermarkten)
GEZONDHEID (ziekenhuizen en rust- en verzorgingstehuizen)	BANKEN EN VERZEKERINGEN
PLAATSELIJKE BESTUREN (steden, gemeenten en OCMW's)	VOEDINGSINDUSTRIE (industriële bakkerijen en slagerijen)
SEMI-OVERHEIDSINSTELLINGEN (maatschappijen voor openbaar vervoer en intercommunales voor afvalverwerking)	SCHOONMAAKSECTOR
BIJSTAND AAN VREEMDELINGEN/DIVERSITEIT	

De antwoorden
– Consensus over de grenzen van de aanpassingen : Men aanvaardt geen aanvragen die andere fundamentele rechten schenden (bijvoorbeeld de gelijkheid tussen mannen en vrouwen). Dat is coherent met de rechtspraak in de Verenigde Staten en Canada. – Informele antwoorden : vaak geval per geval, stilzwijgende regel die zelden de vorm van een algemene regel (integratie in het arbeidsreglement) aanneemt – Resultaat : willekeur, ongelijkheid en rechtsonzekerheid – Religie heeft een verschillende plaats in de publieke sfeer NL-FR : actief pluralisme <i>versus</i> strikte neutraliteit

Men moet de situatie in Vlaanderen begrijpen : onder meer Mechelen

De betrokken actoren : typologie volgens opklimmende mate van formalisering van de oplossing
– Aanvaarding of weigering na : – Onderhandelingen tussen collega's – Interventie van het diensthoofd – Bespreking in team op initiatief van het hoofd HR of de directie – Raadpleging van de vakbondsvertegenwoordiger of onderhandelingen in de ondernemingsraad – Interventie van de hogere hiërarchie – Interventie van de hogere hiërarchie na externe raadpleging (imams – professionals van de diversiteit) – Interventie van de rechtbank Aanpassing van de typologie van J. Woehrling (1998) aan de Belgische context

Gedetailleerd onderzoek van de vragen om aanpassing van de kledingvoorschriften : de vragen komen uiteraard meer voor in de sectoren met veel vrouwelijke

féminisé et où le contact avec les usagers/clients est important, à savoir la santé et renseignement. Il y a également plusieurs demandes dans le secteur du nettoyage et dans celui des banques et assurances.

Les situations les plus fréquentes sont présentes dans des secteurs d'activité où la publicisation et la politisation de la demande est plus grande (santé et enseignement), et la relation triangulée employeurs-employées-public/usager est forte. L'utilisateur ou le client peut jouer directement ou indirectement dans la manière de poser la question ou d'y répondre.

Face aux demandes du port du voile, trois réactions principales apparaissent :

- le refus formel,
- l'aménagement raisonnable,
- l'aménagement raisonnable différencié.

Dans les entreprises où un uniforme ou des couvre-chefs sont prévus, le refus du port du voile est souvent la règle. Ceci est notamment le cas dans les sociétés de transport public, les entreprises de la grande distribution, de l'agroalimentaire, de nettoyage. La demande du port du voile est souvent rejetée car le règlement de travail stipule que tous les employés doivent porter un uniforme et n'afficher aucun signe distinctif religieux. De même, tout atteinte à l'uniforme, comme par exemple l'usage de pantalons d'entreprise écourtés par les travailleurs masculins est aussi prohibé. L'existence d'un uniforme constitue le premier argument du refus basé sur la neutralité qu'il exprime. Cependant, il est souvent assorti d'autres arguments comme la sécurité ou l'hygiène.

Dans plusieurs administrations publiques, l'interdiction du voile est généralement imposée pour des raisons de neutralité. Pour faire face à des situations où cette interdiction est momentanément levée, des communes ont décidé d'inscrire explicitement l'interdiction du port du voile dans le règlement du travail toujours au nom de la neutralité du service public.

Dans les écoles du réseau officiel subventionné, on interdit le port du voile pour les enseignantes dans l'enceinte de rétablissement. Au nom du principe de neutralité, l'interdiction du port de tout signe religieux est la règle. Dans plusieurs écoles officielles le directeur d'école permet aux enseignantes de religion islamique de porter le voile mais uniquement dans la classe de cours.

Dans les écoles libres confessionnelles, la même politique est poursuivie. Toutefois actuellement Bruxelles

personeelsleden en waar het contact met de gebruikers/klanten belangrijk is, namelijk de gezondheidszorg en het onderwijs. Er zijn ook veel vragen in de schoonmaaksector en het bank- en verzekeringswezen.

De situaties doen zich het vaakst voor in activiteitensectoren waar de openbaarheid en de politisering van de vraag groter zijn (gezondheidszorg en onderwijs) en waar de driehoeksverhouding werkgever-werknemer-publiek/gebruiker sterk is. De gebruiker of klant kan een directe of indirecte rol spelen in de manier waarop de vraag wordt gesteld of beantwoord.

Op de vragen om de hoofddoek te mogen dragen komen in hoofdzaak drie antwoorden :

- formele weigering
- redelijke aanpassing,
- gedifferentieerde redelijke aanpassing.

In de ondernemingen waar de personeelsleden een uniform of hoofddeksel moeten dragen, is het verbod op de hoofddoek vaak de regel. Dat is onder meer het geval in maatschappijen voor openbaar vervoer, ondernemingen van de grootdistributie, bedrijven in de voedingsmiddelensector en schoonmaakbedrijven. Het verzoek om de hoofddoek te mogen dragen wordt vaak afgewezen, omdat het arbeidsreglement voorschrijft dat alle werknemers een uniform moeten dragen en geen enkel teken van een geloofsovertuiging mogen dragen. Evenzo is elke wijziging van het uniform, zoals het inkorten van de broek door mannelijke werknemers, verboden. Het bestaan van een uniform is het eerste argument voor de weigering op grond van de neutraliteit. Het argument gaat echter vaak gepaard met andere argumenten zoals veiligheid of hygiëne.

In verschillende openbare diensten wordt het verbod op de hoofddoek meestal opgelegd om redenen van neutraliteit. Om situaties op te vangen waarin dat verbod tijdelijk wordt opgeheven, hebben sommige gemeenten beslist om in het arbeidsreglement uitdrukkelijk een verbod op het dragen van de hoofddoek op te nemen, nog steeds krachtens de neutraliteit van de openbare dienst.

In de scholen van het gesubsidieerd officieel onderwijs is het dragen van de hoofddoek door vrouwelijke leerkrachten in de gebouwen van de school verboden. Krachtens het neutraliteitsbeginsel is het dragen van een teken van een geloofsovertuiging verboden. In verschillende officiële scholen staat de schooldirecteur toe dat vrouwelijke leerkrachten van de islamitische godsdienst de hoofddoek dragen, maar dan alleen in het klaslokaal.

In de confessionele vrije scholen wordt hetzelfde beleid gevoerd. Vandaag wordt in Brussel nochtans, wegens het

en raison de la pénurie de main-d'œuvre dans des écoles des femmes portant le voile donne des cours. Autre argument : la pénurie de main-d'œuvre.

Dans le secteur de la santé, la situation est très variable et dépend notamment, mais pas seulement, de la confession de l'entreprise. Dans certains hôpitaux, l'interdiction de porter des signes d'appartenance, quels qu'ils soient, est formulé lors de l'embauche au nom de la neutralité. Parfois, le règlement de travail stipule l'interdiction du port de tout signe ostentatoire de religion sur le lieu de travail. C'est également pour des mesures d'hygiène qu'il n'est pas toléré. Plusieurs acteurs énoncent le problème des stagiaires en médecine. En effet, le port du voile dans les facultés de médecine est généralement autorisé pour les étudiantes. En arrivant dans certains hôpitaux, les étudiantes portant le voile doivent l'enlever.

Cependant, les situations où les arguments mobilisés pour refuser le port du voile, comme l'hygiène ou la sécurité, sont mobilisés pour trouver un aménagement qui permette le port du voile tout en respectant les règles relatives à l'hygiène ou à la sécurité. L'aménagement raisonnable est ainsi la deuxième réponse aux demandes.

Dans des entreprises du secteur de l'industrie alimentaire, des femmes portant le voile ont pu le maintenir à condition que le voile soit porté en dessous du couvre-chef proposé par l'entreprise. Cet aménagement tient compte de la condition de l'hygiène.

Dans deux hôpitaux, le cas s'est présenté lorsque des étudiantes stagiaires voilées sont entrées dans le bloc opératoire. Le port du voile y est interdit, mais comme il existe un habit spécifique pour le bloc opératoire dans un des hôpitaux, certaines étudiantes ont gardé leur voile en-dessous du bonnet de chirurgien, dans l'autre elles ont dû l'enlever.

Dans une société de transport, une stagiaire qui portait le voile a été autorisée à le garder à la suite de l'intervention de l'agent de la diversité pour autant que cela ne porte pas atteinte à l'uniforme. Dès lors, pour des raisons de sécurité, pour mieux entendre, le voile ne devait pas couvrir les oreilles et le cou.

Dans un hôpital comptant de nombreux patients d'origine musulmane, de nombreuses demandes de port du voile sont apparues. Si, dans les services administratifs, le port du voile a été facilement accepté, il ne l'a été pour le personnel soignant qu'après un long processus de négociation mené par la médiatrice interculturelle. À la fin des débats, l'hôpital qui est une entreprise de tendance a proposé un voile d'uniforme.

tekort aan leerkrachten in de scholen, lesgegeven door vrouwen die een hoofddoek dragen. Een ander argument is het tekort aan arbeidskrachten.

In de gezondheidssector is de situatie zeer uiteenlopend en afhankelijk van onder meer de onderneming zelf, maar niet alleen daarvan. In sommige ziekenhuizen wordt bij de indienstneming, krachtens de neutraliteit, het verbod op het dragen van overtuigingstekenen van welke aard dan ook meegedeeld. Soms bepaalt het arbeidsreglement dat op de werkplek geen opzichtige tekenen van een geloofs-overtuiging mogen worden gedragen. Ook om hygiënische redenen worden ze niet getolereerd. Verschillende actoren wijzen op het probleem met de medische stagiairs. Het dragen van de hoofddoek in de medische faculteiten is in het algemeen toegestaan voor de studentes. Wanneer ze in sommige ziekenhuizen komen, moeten ze hun hoofddoek afzetten.

Er zijn echter situaties waarin de argumenten om het dragen van de hoofddoek te verbieden, zoals hygiëne of veiligheid, worden afgezwakt om een aanpassing te vinden die het mogelijk maakt de hoofddoek te dragen en tegelijk de regels inzake hygiëne of veiligheid na te leven. Een redelijke aanpassing is aldus het tweede antwoord op de vragen.

In ondernemingen van de voedingsmiddelenindustrie mogen vrouwen hun hoofddoek blijven dragen, op voorwaarde dat ze hem dragen onder het hoofddeksel dat de onderneming oplegt. Deze aanpassing houdt rekening met de hygiënevoorwaarde.

In twee ziekenhuizen hebben stagiaires die een hoofddoek droegen, het operatieblok betreden. Het dragen van een hoofddoek is er verboden, maar omdat er in een van de ziekenhuizen een specifiek uniform voor het operatieblok bestaat, droegen sommige studentes hun hoofddoek onder de operatiemuts, maar in het andere ziekenhuis moesten ze hem afzetten.

In een vervoersmaatschappij mocht een stagiaire die een hoofddoek droeg, hem na interventie van de diversiteitsfunctionaris blijven dragen, zolang dat verenigbaar was met het uniform. Daarom mocht de hoofddoek uit veiligheidsoverwegingen, namelijk om beter te kunnen horen, de oren en hals niet bedekken.

In een ziekenhuis met veel patiënten van moslimorigine kwamen veel vragen om de hoofddoek te mogen blijven dragen. Het dragen van de hoofddoek in de administratieve diensten werd weliswaar makkelijk aanvaard, maar dat was voor het verplegend personeel pas het geval na lange onderhandelingen onder leiding van de interculturele bemiddelaarster. Aan het eind van de besprekingen heeft het ziekenhuis, dat een tendensonderneming is, een hoofddoek voorgesteld die deel uitmaakt van het uniform.

Dans trois autres hôpitaux relevant aussi de l'entreprise de tendance, le port du voile est également accepté, par souci d'ouverture et de tolérance. Le voile est interdit uniquement dans le bloc opératoire. Dans cet hôpital, il existe un plan de diversité très construit qui cherche aussi à attirer les étudiants -notamment de renseignement secondaire- et qui insiste sur l'ouverture et la tolérance de l'institution ainsi que sur le droit à l'expression de la foi.

Parfois, la créativité émerge de longues négociations pour trouver la dimension raisonnable de l'aménagement. C'est notamment le cas avec deux situations où un voile d'entreprise a été créé. C'est le cas dans une entreprise de la grande distribution et au sein d'un hôpital. Pour pallier au manque de personnel aux caisses, une entreprise de la grande distribution a fait appel aux travailleurs qui réassortissaient les rayons. Face à (« absence de candidatures parmi ces travailleuses, il est apparu que les ces dernières refusaient ce poste parce qu'elles auraient été obligées d'enlever leur voile, accepté en back office. La direction a alors convoqué deux réunions de conseil d'entreprise et a fait intervenir, comme experts, un imam et puis un secrétaire permanent de la CSG d'origine marocaine. Après plusieurs rencontres, les employées ont reçu l'autorisation de porter un voile d'entreprise, aux couleurs de la société. Cette dynamique s'inscrit dans un contexte particulier : celui de l'imposition faite par la Région à cette entreprise en contrepartie des subventions attribuées de devoir employer des demandeurs d'emploi peu qualifiés de la région, principalement issus de l'immigration.

Une troisième réponse consiste en l'aménagement raisonnable différencié : dans une même organisation le port du voile est autorisée dans certaines conditions et pas dans d'autres. Ainsi, les négociations entre les parties dans les différents secteurs semblent faire émerger une norme qui renvoie au contenu de ce qui est qualifié de raisonnable par les acteurs au terme des discussions : l'interdiction du voile s'impose en situation de *front desk* alors qu'il est accepté en *back office*. Ceci se vérifie tant dans les entreprises privées que les institutions publiques.

La différence entre *front desk* et *back office* repose sur la réaction supposée des clients pour les entreprises privées et les usagers pour les institutions publiques. Le client peut jouer un rôle déterminant dans l'interdiction ou l'autorisation du port du voile. Ceci est particulièrement le cas pour les travailleuses engagées par des entreprises de nettoyage. Si la règle est plutôt celle du refus parce que les travailleuses doivent porter un uniforme, sur les chantiers, l'appréciation est néanmoins laissée au client.

Parfois dans une même commune des solutions osées sont adoptées et ici c'est l'usager du service qui peut expliquer la décision prise à une demande de porter le voile. Au nom de la neutralité il peut être demandé à une

In drie andere ziekenhuizen, die ook tendensondernemingen zijn, wordt de hoofddoek ook aanvaard als een teken van openheid en tolerantie. De hoofddoek is enkel verboden in het operatieblok. In dit ziekenhuis is er een zeer uitgekiend diversiteitsplan dat ook studenten wil aantrekken – onder meer van het secundair onderwijs - en hamert op de openheid en tolerantie van de instelling en op het recht om zijn geloof te belijden.

Soms komt creativiteit voort uit lange onderhandelingen om de redelijke aanpassing te vinden. Dat is onder meer het geval in twee situaties waarin een hoofddoek van de onderneming werd ontworpen. Dat is het geval in een detailhandelbedrijf en een ziekenhuis. Om het personeelstekort aan de kassa's op te vangen, deed een bedrijf van de grootdistributie een beroep op de werknemers die de rayons opnieuw bevoorraadden. Toen bleek dat die werknemers niet solliciteerden, werd duidelijk dat ze niet geïnteresseerd waren, omdat ze dan hun hoofddoek niet meer zouden mogen dragen, wat in de backoffice wel aanvaard. De directie heeft toen twee ondernemingsraden bijeengeroepen en een imam en vervolgens een permanent secretaris van het ACV van Marokkaanse origine als deskundigen ingeschakeld. Na verschillende ontmoetingen kregen de werknemers toestemming om een hoofddoek van het bedrijf in de kleuren van het bedrijf te dragen. Deze dynamiek past in een bijzondere context : de verplichting die het Gewest aan dat bedrijf oplegt om, in ruil voor de toegekende subsidies, laaggeschoolde werkzoekenden uit het Gewest, voornamelijk met migratieroots, in dienst te nemen.

Een derde antwoord bestaat uit gedifferentieerde redelijke aanpassingen : in eenzelfde organisatie is het dragen van de hoofddoek onder bepaalde voorwaarden toegestaan en onder andere niet. Zo lijkt uit de onderhandelingen tussen de partijen in de verschillende sectoren een norm naar voren te komen die gebaseerd is op de inhoud van wat de actoren aan het einde van de besprekingen als redelijk beschouwen : het hoofddoekverbod wordt opgelegd in de *frontoffice*, maar aanvaard in de *backoffice*. Dat geldt zowel voor privébedrijven als overheidsinstellingen.

Het verschil tussen *frontdesk* en *backoffice* is gebaseerd op de veronderstelde reactie van de klanten voor de privébedrijven en van de gebruikers voor de openbare instellingen. De klant kan een doorslaggevende rol spelen bij het verbieden of toestaan van het dragen van de hoofddoek. Dat geldt vooral voor vrouwelijke werknemers in schoonmaakbedrijven. Als een weigering veeleer de regel is, komt omdat de werknemers een uniform moeten dragen op de plaatsen waar ze schoonmaken, maar de toelating wordt aan de klant overgelaten.

Soms worden in dezelfde gemeente gedurfde oplossingen gekozen en hier is het de gebruiker van de dienst die het antwoord op een vraag om de hoofddoek te dragen kan verklaren. Krachtens de neutraliteit kan een

nettoyeuse d'enlever son voile si elle veut être engagée alors que dans un autre service une réponse différente a été apportée. Ainsi, dans cette même commune une animatrice a été engagée au sein du service « la maison des femmes » qui travaille principalement avec des femmes musulmanes. La responsable du service a introduit une demande au Collège pour faire une exception. La demande a été justifiée par le contexte de travail : la personne ayant introduit la demande effectuait du travail communautaire avec des populations de confession musulmane.

Les argumentations pour refuser le port du voile tiennent à l'hygiène pour certains secteurs (alimentation, santé). Toutefois, l'argument de l'hygiène peut être mobilisé dans deux sens divers : soit pour interdire formellement, soit pour ouvrir à un aménagement. L'argument de la neutralité est mobilisé principalement dans les institutions publiques, ou par extension dans des institutions de droits privés effectuant une mission de service public (comme les écoles ou les hôpitaux) ou lorsqu'elles sont subsidiées par les pouvoirs publics. On pourrait dire que dans ce cas, la mobilisation de neutralité est d'ordre principiel. Par extension, mais surtout du côté francophone, l'argument de la neutralité est aussi mobilisé par des associations privées subsidiées.

La neutralité eut aussi être tempérée sur la base de la mobilisation de l'argument de la visibilité/ invisibilité. Ainsi, le respect du client ou plus exactement le fait de ne pas choquer le client ou l'usager est souvent mobilisé comme argument pour justifier la différence de traitement *back office/ front desk*.

L'invisibilité peut être considérée comme un argument qui cache une disposition de compromis fondé sur les trois arguments les plus fréquents pour justifier l'acceptation du port du voile, surtout en Flandre : l'émancipation, la tolérance ou la reconnaissance de la diversité ou la raison instrumentale.

Adaptation des codes vestimentaires

- Les réponses :
 - Aucune règle
 - Front desk/Back office
 - Refus: entreprise de tendance
 - Négociation : Ikea, Hôpital Saint-Luc
 - Dérogation à la norme : Saint-Pierre : gynécologie
 - Prof de math à Charleroi

Centralité de la négociation collective et aussi dans le règlement de travail du dress code.

L'impartialité comme principe, la discrétion comme pratique

Définition proposée par la proposition d'ordonnance LIGNE :

schoonmaakster verzocht worden haar hoofddoek af te doen als ze aangenomen wil worden, terwijl in een andere dienst een ander antwoord werd gegeven. In diezelfde gemeente werd bijvoorbeeld een bemiddelaar aangenomen in de dienst « la maison des femmes », die vooral met moslimvrouwen werkt. Het diensthoofd heeft het gemeentecollege om een uitzondering gevraagd. De vraag werd verantwoord door de arbeidsomstandigheden : de persoon die de vraag heeft ingediend, verrichtte gemeenschapswerk met moslimbevolkingsgroepen.

De argumenten om het dragen van de hoofddoek te weigeren hebben in bepaalde sectoren (voeding, gezondheid) te maken met hygiëne. Het hygiëne-argument kan echter op twee verschillende manieren worden gebruikt : ofwel voor een formeel verbod ofwel voor een mogelijke aanpassing. Het argument van de neutraliteit wordt vooral gebruikt in overheidsinstellingen of bij uitbreiding in privaatrechtelijke instellingen die een openbardienststopdracht vervullen (zoals scholen of ziekenhuizen) of wanneer ze door de overheid gesubsidieerd worden. Men zou kunnen zeggen dat de verwijzing naar de neutraliteit in dat geval van principiële aard is. Bij uitbreiding, maar vooral aan Franstalige zijde, wordt het neutraliteitsargument ook gebruikt door gesubsidieerde particuliere verenigingen.

De neutraliteit kan ook worden getemperd op basis van het zichtbaarheids/onzichtbaarheidsargument. Zo wordt respect voor de klant, of beter gezegd het feit dat de klant of gebruiker niet wordt gechoqueerd, vaak als argument gebruikt om het verschil in behandeling tussen de *backoffice* en de *frontoffice* te verantwoorden.

Onzichtbaarheid kan gezien worden als een argument dat een compromisbereidheid inhoudt, dat gebaseerd is op de drie meest voorkomende argumenten om het dragen van de hoofddoek te aanvaarden, vooral in Vlaanderen : emancipatie, tolerantie of erkenning van diversiteit of de instrumentele rede.

Aanpassing van de kledingvoorschriften

- De antwoorden :
 - Geen enkele regel
 - Frontoffice/Backoffice
 - Weigering : tendensonderneming
 - Onderhandeling : Ikea, Universitaire Ziekenhuis Sint-Lucas
 - Afwijking van de norm : Sint-Pieter : gynaecologie
 - Wiskundeleraar in Charleroi

De kledingvoorschriften staan centraal in de collectieve onderhandelingen en ook in het arbeidsreglement.

Onpartijdigheid als beginsel, discretie als praktijk

De in het voorstel van ordonnantie IVGNS voorgestelde definitie :

« L'impartialité consiste à traiter de manière similaire les personnes se trouvant dans une situation similaire (par exemple toute personne arborant un signe convictionnel, quel que soit ce signe et quelle que soit cette conviction). La neutralité, elle, consiste en l'obligation pour l'État (et ses agents) de n'affirmer aucune préférence quant à un mode de vie ».

Les travaux en administration publique et en sociologie des organisation portant sur la street-level bureaucracy.

Les recherches sur la mise en œuvre des politiques publiques (implementation studies) s'intéressent au travail quotidien des street-level bureaucrats (travailleurs sociaux, policiers, fonctionnaires d'administrations, etc.) qui ne sont pas nécessairement des fonctionnaires.

L'approche de la street-level bureaucracy initiée par Lipsky (2010) considère que les agents de terrain ne sont pas de simples exécutants d'une politique publique. Ils participent au processus continu de fabrication de Faction publique. La discrétion et l'autonomie qui leur sont conférées dans l'exercice de leur travail leur donnent une forte marge de manœuvre dans l'interprétation des lois et règlements, de leur application et de leur redéfinition. Cela fait des fonctionnaires des policy makers, voire des gatekeepers de l'accès à des droits.

L'approche street-level bureaucrats a été fortement mobilisée dans les études de l'attribution des aides sociales (Brodin, 2012). Mais on l'a aussi fort développé dans les pratiques des enseignants et des policiers :

- des très nombreuses études démontrent les tendances des enseignants à sans le vouloir consciemment à reproduire les inégalités sociales en inégalités scolaire, ce notamment le cas lors des conseil de classe sur les orientations A B C, historiquement envers les enfants d'ouvriers et puis ouvrier/immigrés et aujourd'hui les précaires ou ceux sans capital culturel. Ces pratiques l'impartialité de leur jugements.
- Ceci n'est pas l'objet de cette Commission mais le sujet n'est pas sans lien non plus : le contentieux jeunes et police, plus grande disposition des corps et des agents à surcontrôler certaines populations qui concernent plus des garçons que des filles.

Discrimination directe ou indirecte

Dans les recherches que j'ai dirigées et effectuées à l'ULB sur la street level bureaucracy concernant notamment les manières d'attribuer des biens sociaux, dans les CPAS et dans les institutions du contrôle migratoire (consulat,

« Onpartijdigheid betekent dat mensen die in dezelfde situatie verkeren (bijvoorbeeld iedereen die een levensbeschouwelijk of religieus symbool draagt, wat dat symbool ook moge zijn en wat die levensbeschouwing ook moge zijn) op dezelfde manier behandeld worden.

Neutraliteit daarentegen bestaat in de verplichting voor de Staat (en zijn ambtenaren) om geen voorkeur uit te spreken voor een levenswijze. »

De werkzaamheden in de openbare diensten en de organisatiesociologie over de street-level bureaucracy

Het onderzoek naar de implementatie van overheidsbeleid (implementation studies) richt zich op het dagelijkse werk van de street-level bureaucrats (maatschappelijke werkers, politieagenten, personeelsleden van overheidsdiensten enz.) die niet noodzakelijk ambtenaren zijn.

De benadering van de street-level bureaucracy, op gang gebracht door Lipsky (2010), gaat ervan uit dat de personeelsleden op het terrein niet loutere uitvoerders van een overheidsbeleid zijn. Ze dragen bij tot de totstandkoming van het overheidsbeleid. De discretionaire bevoegdheid en de autonomie die ze bij het uitvoeren van hun werk krijgen, geven hun veel speelruimte bij de interpretatie, toepassing en herdefiniëring van de wetten en reglementen. Dat maakt van de ambtenaren *policy makers* en zelfs *gatekeepers* wat de toegang tot rechten betreft.

De benadering van de street-level bureaucrats werd uitgebreid gebruikt in de onderzoeken over de toewijzing van de sociale bijstand (Brodin, 2012), maar ook werd ook sterk ontwikkeld in de praktijken van leerkrachten en politieagenten :

- een zeer groot aantal onderzoeken toont aan dat leerkrachten de neiging hebben om de sociale ongelijkheden op school te reproduceren zonder dat ze dat bewust willen, met name tijdens de klassenraden over A-, B- en C-attesten, en dit historisch gezien ten aanzien van de kinderen van arbeiders, vervolgens ten aanzien van de kinderen van arbeiders/immigranten en thans ten aanzien van de kinderen van armen of personen zonder cultureel kapitaal. Deze praktijken staan de onpartijdigheid van hun oordeel in de weg.
- Dit is niet het onderwerp van deze commissie, maar het staat er ook niet los van : de spanningen tussen jongeren en politie, de grotere bereidheid van de politiekorpsen en agenten om bepaalde bevolkingsgroepen, en dan meer jongens dan meisjes, extra te controleren.

Directe of indirecte discriminatie

In de onderzoeken die ik aan de ULB heb geleid en uitgevoerd over de street-level bureaucracy, onder meer over de manier waarop sociale goederen worden toegewezen in de OCMW's en in de instellingen voor controle op de

police, Office des étrangers), ce qui est désigné comme de l'impartialité prend la forme du travail discrétionnaire qui n'est pas synonyme d'arbitraire mais qui fait apparaître dans le concrets des pratiques administratives la dimension mosaïque de l'impartialité.

La discrétion est le pouvoir d'interpréter la règle générale et de décider ou non de l'interprétation de la règle, et ce tout en restant dans un cadre légal. Le pouvoir discrétionnaire d'un agent de terrain se double parfois d'un pouvoir discrétionnaire organisationnel fixé par l'organisation ou par un chef de service qui définit des règles bureaucratiques et des procédures devant être suivies par les agents.

Le recours à la discrétion soulève, en effet, la question de la responsabilité (accountability). Les street-level bureaucrates doivent rendre compte de leurs décisions, de même que l'institution publique. Celle-ci doit fournir aux publics l'assurance que les agents sont responsables dans leur prise de décision. Dès lors que la décision peut être aussi soumise à contestation par les usagers en ayant recours à l'institution judiciaire, elle doit être suffisamment fondée.

Pour cette littérature, l'usage de la discrétion est fortement dépendant des conditions de travail des agents en raison du sous-investissement permanent des ressources allouées aux agents eu regards aux tâches à effectuer et aux objectifs à atteindre. Pour cette raison, les agents créent des routines professionnelles, ou des routines organisationnelles sous l'autorité de chefs de service, comme stratégies d'adaptation. Bien que le traitement d'un dossier fasse toujours l'objet d'un examen singulier, le travail des street-level bureaucrates n'équivaut pas à un casuistique, des pratiques d'analyse relativement standardisées existent. Ces routines sont d'autant plus présentes depuis l'introduction du New Public Management imposant un contrôle accru des performances des agents et une politique d'objectifs chiffrés, mais sans pour autant faire disparaître le pouvoir discrétionnaire.

Constitution de « bons » et « mauvais » dossiers, constitution de récits biographiques de papier ou des dossiers prototypiques comme repère pour agir, construit à partir d'un savoir pratique plutôt que sur la loi, le règlement, la circulaire, etc.

On constate aussi l'influence de l'éthique professionnelle, notamment chez les travailleurs sociaux et parfois les convictions politiques s'agissant des titres de séjours pour étrangers avec la construction de typologie de fonctionnaires : pointilleux, rigoureux, laxiste, opposé, etc.

migratie (consulaat, politie, dienst Vreemdelingenzaken), krijgt wat als onpartijdigheid wordt beschouwd, de vorm van discretionair werk, dat geen synoniem is van willekeur, maar dat de vele facetten van onpartijdigheid in de concrete administratieve praktijken aan het licht brengt.

Discretionaire bevoegdheid is de bevoegdheid om de algemene regel te interpreteren en te beslissen of de regel al dan niet moet worden geïnterpreteerd, terwijl men binnen een wettelijk kader blijft. De discretionaire bevoegdheid van een personeelslid op het terrein gaat soms gepaard met een discretionaire bevoegdheid van de organisatie of een diensthoofd dat bureaucratische regels en procedures vaststelt die door de personeelsleden gevolgd moeten worden.

Het gebruik van de discretionaire bevoegdheid doet de vraag van de verantwoordingsplicht (accountability) rijzen. De street-level bureaucrates moeten verantwoording afleggen voor hun beslissingen, net als de overheidsinstelling. Deze laatste moet de bevolking de zekerheid bieden dat de ambtenaren verantwoorde beslissingen nemen. Aangezien de beslissing door de gebruikers voor het gerecht kan worden aangevochten, moet ze voldoende gegrond zijn.

Volgens deze literatuur hangt het gebruik van de discretionaire bevoegdheid sterk af van de arbeidsomstandigheden van de ambtenaren wegens de chronische onderfinanciering van de aan de ambtenaren toegewezen middelen ten opzichte van de taken die ze moeten uitvoeren en de doelstellingen die ze moeten halen. Daarom creëren de ambtenaren professionele routines of organisatorische routines onder het gezag van diensthoofden als aanpassingsstrategieën. Hoewel de behandeling van een dossier altijd op zichzelf staat, komt het werk van de street-level bureaucrates niet overeen met casuïstiek, want er bestaan vrij gestandaardiseerde analysepraktijken. Die routines bestaan des te meer sinds de invoering van het New Public Management, dat een grotere controle op de prestaties van de personeelsleden en gekwantificeerde doelstellingen oplegt, zonder evenwel de discretionaire bevoegdheid uit te schakelen.

Aanleg van « goede » en « slechte » dossiers, biografische documenten op papier of prototypische dossiers als leidraad, gebaseerd op praktische knowhow in plaats van op een wet, een reglement, een circulaire enz.

Men stelt ook de invloed van de beroepsethiek vast, onder meer bij de maatschappelijke werkers, en soms van politieke overtuigingen wanneer het gaat om verblijfsvergunningen voor vreemdelingen, met een typologie van ambtenaren : pietluttig, streng, laks, tegendraads, enz.

Pour conclure

Une interdiction générale pouvant être une violation des lois antidiscriminatoires si elle est jugée excessive et disproportionnée.

Comment définir cela ?

« *signe convictionnel ostentatoire* » : tout vêtement ou accessoire exprimant une conviction ou une identité politique, philosophique ou religieuse *porté de manière excessive ou indiscrete*, avec ou sans intention d'être remarqué, mais conduisant à se faire manifestement reconnaître par les convictions qu'il expose.

Quid des Barbus ? Inégalité de genre

Tension entre une finalité qui consiste à faire cohésion sociale par la neutralité et effet de mise à l'écart qui réduit la confiance dans les institutions.

Un exemple perso, la naturalisation.

Dans « Culture, Citizenship and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness » (2000), le philosophe canadien Joseph Carens se fait le défenseur d'une théorie politique contextuelle mettant l'accent sur la confrontation entre des points de vue théoriques abstraits et des pratiques politiques concrètes. Il lie à cela un concept alternatif de justice. À la justice qui obéit à un idéal d'équité (« justice as fairness »), d'impartialité et de neutralité, il oppose une justice qui poursuit un idéal d'égalité de traitement (« justice as evenhandedness ») qui cherche, avec sensibilité, à faire la part des choses entre des revendications contradictoires touchant à la reconnaissance et au soutien de la culture et de l'identité. Au lieu de faire abstraction des particularismes, Carens préconise leur reconnaissance positive, d'une manière équitable pour chacun d'entre eux. La justice ne consiste pas à octroyer un poids identique à chaque revendication culturelle, mais bien un poids adapté selon un cadre qui respecte chacun de la même façon. L'histoire, les aspects quantitatifs, l'importance relative des exigences pour ceux qui les revendiquent et bien d'autres éléments peuvent jouer un rôle à ce niveau. »

b) M. Patrick Loobuyck, professeur à l'Université d'Anvers et de Gand (philosophie politique), a tenu devant les commissaires un exposé, en se basant sur une présentation Powerpoint.

Conclusies

Een algemeen verbod kan in strijd zijn met de antidiscriminatiewetgeving als het buitensporig en disproportioneel wordt geacht.

Hoe wordt dat gedefinieerd ? »

« Opzichtig teken van geloofs- of levensovertuiging : een kledingstuk of accessoire dat een politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging of identiteit uitdrukt en *op een opvallende of indiscrete wijze* wordt gedragen, met of zonder de bedoeling te worden opgemerkt, maar ertoe leidt dat de overtuigingen die daarmee worden uitgedragen, duidelijk herkenbaar zijn »

Quid mannen met baarden ? Genderongelijkheid

Spanning tussen een streven naar sociale cohesie via neutraliteit en afwijzing die het vertrouwen in de instellingen vermindert.

Een persoonlijk voorbeeld, de naturalisatie.

In « Culture, Citizenship and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness » (2000) pleit de Canadese filosoof Joseph Carens voor een contextuele politieke theorie die de nadruk legt op de confrontatie tussen abstracte theoretische opvattingen en concrete politieke praktijken. Daaraan koppelt hij een alternatief concept van rechtvaardigheid. Tegenover de rechtvaardigheid die gehoorzaamt aan een ideaal van billijkheid (« justice as fairness ») stelt hij een rechtvaardigheid die een ideaal van gelijke behandeling nastreeft (« justice as evenhandedness ») en met de nodige tact een evenwicht tracht te vinden tussen tegenstrijdige aanspraken op erkenning en ondersteuning van cultuur en identiteit. In plaats van de particularismen te negeren pleit Carens voor een positieve erkenning ervan, op een manier die billijk is voor alle particularismen. Rechtvaardigheid betekent niet dat aan elke culturele aanspraak evenveel gewicht moet worden toegekend, maar dat er een aangepast gewicht aan moet worden toegekend binnen een kader dat iedereen gelijkelijk respecteert. De geschiedenis, de kwantitatieve aspecten en het relatieve belang van de eisen voor degenen die ze stellen en heel wat andere elementen kunnen daarbij een rol spelen. »

b) De heer Patrick Loobuyck, professor aan de Universiteit Antwerpen en de Universiteit Gent (politieke filosofie), hield voor de commissieleden een uiteenzetting, op basis van een Powerpoint-presentatie.

II.4. Réunion du 28 mars 2022 : audition de Mme Hakima El Bouri, du collectif « Les 100 diplômées », Mme Djemila Benhabib, du collectif « Laïcité Yallah », Mme Samira Azabar, chercheuse, sociologue et membre du collectif « BOEH » (« Baas Over Eigen Hoofd »).

→ Compte-rendu intégral de la réunion

II.5. Réunion du 31 mars 2022 : audition de M. Taoufik Amzile, président de l'association « Les Entrepreneurs Actifs de la Diversité » (LEAD), et M. Freddy Mortier, philosophe, professeur à l'Université de Gand.

→ Compte-rendu de la réunion

a) M. Taoufik Amzile, président de l'association « Les Entrepreneurs Actifs de la Diversité » (LEAD), a tenu devant les commissaires l'exposé suivant :

« Introduction »

Je suis entrepreneur dans les services de conseils en management mais aujourd'hui, je réponds à cette invitation en tant que citoyen engagé sur les questions de diversité et d'inclusion en matière d'emploi et d'entrepreneuriat. Je suis à ce titre Président de LEAD, l'association des entrepreneurs actifs de la Diversité. J'ai aussi écrit un ouvrage qui explique pourquoi un musulman, c'est finalement quelqu'un de normal.

J'ai pleinement conscience de l'importance des auditions menées par la Commission. J'ai par conséquent bon espoir que ma contribution apportera des éléments utiles aux travaux de réflexion et de législation du Parlement.

Je souhaite donc remercier le Parlement et cette présente Commission pour cette invitation à prendre la parole.

Alors...Le sujet est d'une sensibilité toute particulière.

En posant la question de la neutralité dans les services publics, nous entrons de plein pied dans un débat passionné, exacerbé qui polarise notre société. Et tout ceci se déroule sur fond de crise sanitaire aux importantes conséquences économiques et sociales, sur fond de crispations identitaires et depuis peu, sur fond de conflit géopolitique.

Notre société est aujourd'hui fatiguée, éprouvée, sa résilience est en permanence à flux tendu.

II.4. Vergadering van 28 maart 2022 : hoorzitting met mevr. Hakima El Bouri, van het collectief « Les 100 Diplômées », mevr. Djemila Benhabib, van het collectief « Laïcité Yallah », en mevr. Samira Azabar, onderzoeker, socioloog, en lid van het collectief « BOEH » (« Baas Over Eigen Hoofd »).

→ Verbatim verslag van de vergadering

II.5. Vergadering van 31 maart 2022 : hoorzetting met de heer Taoufik Amzile, voorzitter van de vereniging « Les Entrepreneurs Actifs de la Diversité (LEAD) », en de heer Freddy Mortier, filosoof, hoogleraar aan de Universiteit Gent.

→ Verbatim verslag van de vergadering

a) De heer Taoufik Amzile, voorzitter van de vereniging « Les Entrepreneurs Actifs de la Diversité (LEAD) », hield voor de commissieleden de volgende uiteenzetting :

« Inleiding »

Ik ben management consultant, maar vandaag ga ik op deze uitnodiging in als burger die zich inzet voor diversiteit en integratie op het vlak van tewerkstelling en ondernemerschap. In die hoedanigheid ben ik voorzitter van LEAD, de vereniging van ondernemers die actief zijn op het gebied van diversiteit. Ik heb ook een boek geschreven dat uitlegt waarom een moslim uiteindelijk een gewoon mens is.

Ik ben mij ten volle bewust van het belang van de door de Commissie georganiseerde hoorzittingen en hoop dan ook een nuttige bijdrage te kunnen leveren aan de werkzaamheden van het Parlement op het gebied van bezinning en wetgeving.

Daarom wil ik het Parlement en deze Commissie bedanken voor deze uitnodiging om het woord te voeren.

Nu ligt dit onderwerp bijzonder gevoelig.

Door de kwestie van de neutraliteit van de overheidsdiensten aan de orde te stellen, belanden wij meteen in een heftig en gepassioneerd debat dat onze samenleving polariseert. En dit alles speelt zich af in de context van een gezondheidscrisis met grote economische en sociale gevolgen, in een context van identiteitsgebonden spanningen en, meer recentelijk, in de context van een geopolitiek conflict.

Onze huidige samenleving is moe, beproefd, en haar veerkracht wordt voortdurend op de proef gesteld.

Elle a besoin de se reconstruire, de créer les conditions d'une sérénité et de définir ce que nous voulons demain comme modèle de vivre-ensemble.

Avec ce dossier qui nous occupe actuellement, nous vivons là peut-être un momentum.

D'un part, une entreprise telle que la STIB, employeur et acteur majeur de l'économie bruxelloise, est condamnée par le tribunal du travail de Bruxelles. D'autre part, la demande faite par le Gouvernement bruxellois au Parlement de se saisir d'un débat sur la neutralité dans les services publics.

Si nous parlons sans cesse du port de signes convictionnels, il y en a un qui, hélas!, cristallise toute l'attention : le voile porté par une partie de nos concitoyennes de confession musulmane. Il est un élément de crispation car il pose la question de la visibilité de l'islam au sein de l'espace public, dans des fonctions professionnelles à haute valeur ajoutée ou celles incarnant une forme d'autorité ou de pouvoir. La question du voile est une illustration parmi d'autres du défi de la légitimité pour les citoyens issus des minorités dites visibles.

Nous pourrions éventuellement revenir sur cet aspect plus tard.

J'en viens maintenant au service public et à une condition essentielle à la conduite de sa mission : le principe de neutralité. Il signifie pour ses agents qu'ils doivent agir de manière neutre et notamment que leurs convictions propres ne peuvent influencer la manière dont ils traitent les citoyens et leurs demandes.

La neutralité dans les services publics doit permettre de protéger les citoyens de tout potentiel traitement inégal de la part des agents.

Mais pour qu'ils exercent leur mission de service public, cette neutralité doit-elle s'appliquer aux signes philosophiques ou religieux ?

Ma modeste contribution de citoyen au cours de cette audition sera en faveur d'une neutralité inclusive où il est question de neutraliser les actes de l'agent et non son apparence.

Je souhaite axer mon propos sur trois dimensions. La place du convictionnel dans l'espace public, le risque de partialité dans le service public lié au signe convictionnel et la nécessité de l'inclusion dans le service public.

Zij moet zichzelf opnieuw opbouwen, de voorwaarden scheppen voor sereniteit en bepalen wat wij als toekomstig samenlevingsmodel willen.

Met het onderwerp dat we nu bespreken, beleven we misschien een momentum.

Enerzijds is een bedrijf als de MIVB, een werkgever en belangrijke speler in de Brusselse economie, veroordeeld door de Arbeidsrechtbank te Brussel. Anderzijds heeft de Brusselse Regering het Parlement verzocht een debat op gang te brengen over de neutraliteit van de overheidsdiensten.

Als we het voortdurend hebben over het dragen van tekens van levensovertuiging, is er één dat helaas alle aandacht opeist : de sluier die wordt gedragen door een deel van onze medeburgers die moslim zijn. Het is een bron van spanning omdat het de vraag doet rijzen naar de zichtbaarheid van de islam in de openbare ruimte, in professionele functies met een hoge toegevoegde waarde of in functies die een vorm van gezag of macht belichamen. De kwestie van de sluier is een van de vele voorbeelden van de uitdaging van de legitimiteit voor burgers uit zogenaamde zichtbare minderheden.

Misschien kunnen we later op dit aspect terugkomen.

Ik kom nu op de overheidsdienst en een essentiële voorwaarde voor de uitvoering van zijn opdracht : het neutraliteitsbeginsel. Voor haar werknemers betekent dit dat zij neutraal moeten optreden en met name dat hun eigen overtuigingen geen invloed mogen hebben op de wijze waarop zij omgaan met de burgers en hun verzoeken.

Neutraliteit in de overheidsdiensten moet de burger beschermen tegen elke mogelijke ongelijke behandeling door de ambtenaren.

Maar moet deze neutraliteit ook gelden voor tekens van filosofische of godsdienstige aard, om hun opdracht inzake openbare dienstverlening te vervullen ?

Mijn bescheiden bijdrage als burger tijdens deze hoorzitting beoogt inclusieve neutraliteit waarbij de daden van de ambtenaar en niet zijn uiterlijk neutraal moeten worden.

Ik zou mij willen toespitsen op drie dimensies. De plaats van de levensovertuiging in de openbare ruimte, het risico van vooringenomenheid in de openbare dienst wegens het teken van levensovertuiging en de noodzaak van inclusie in de openbare dienst.

A. *La place du Convictionnel dans l'Espace Public.*

L'Espace Public.

Nous pouvons le considérer comme étant le bien commun de tous les citoyens, chacune et chacun se définissant comme un ayant-droit de cet espace.

Il est un espace de libertés où nous nous rencontrons, échangeons nos points de vue, nos idées, contribuons ensemble à des objectifs communs et où une grande partie de notre socialisation se développe.

L'espace public nourrit la vie démocratique. Ses libertés nous sont précieuses. L'expérience du récent confinement nous l'a rappelé de façon brutale.

Les citoyens évoluent au sein de cet espace public avec tout ce qui les définit. Y compris leur conviction.

Une conviction, qu'elle soit de nature religieuse ou philosophique, est une offre de sens qui structure ses adeptes. Et en tant qu'offre de sens, elle a droit d'expression certes dans les espaces privés mais également au sein de l'espace public où se rencontrent pacifiquement, paisiblement toutes les offres de sens. Elles débattent les unes avec les autres sans entrer en conflit.

Ce qui fait tout l'intérêt de l'espace public est qu'il représente une forme aboutie de copropriété. Il ne doit exister aucune primauté d'une composante de la société au détriment d'une autre.

Et, vous en conviendrez, personne n'est disposé à renoncer à sa part d'espace public qui lui revient de droit.

La question qui se pose : Le service public, et partant les lieux et les fonctions qui s'y rapportent, est-il une extension de l'espace public ?

Je soutiens que c'est le cas. Et c'est à titre illustratif ce que le droit administratif français donne comme interprétation⁽¹⁰⁾

La religion a sa place dans l'espace public. Son expression au travers de signes convictionnels également. L'article 18 de la déclaration universelle des droits de l'homme garantit les citoyens contre le risque d'une privatisation du fait religieux.

(10)<https://journals.openedition.org/philonsorbonne/584> la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 : « l'espace public est constitué de voies publiques ainsi que de lieux ouverts au public ou affectés à un service public » (art. 2, alinéa 1)

A. *De plaats van de levensovertuiging in de openbare ruimte*

De openbare ruimte

We kunnen deze ruimte beschouwen als het gemeenschappelijk bezit van alle burgers, en elk van ons beschouwen als rechtmatige eigenaar ervan.

Het is een ruimte van vrijheden waar wij elkaar ontmoeten, meningen en ideeën uitwisselen, samen bijdragen aan gemeenschappelijke doelstellingen en waar een groot deel van onze socialisatie plaatsvindt.

De openbare ruimte voedt het democratische leven. Haar vrijheden zijn ons dierbaar. De ervaring van de recente lockdown heeft dat plots duidelijk gemaakt.

De burgers bewegen zich in deze openbare ruimte met alles wat hen kenmerkt, inclusief hun overtuigingen.

Een overtuiging, of zij nu van godsdienstige of filosofische aard is, biedt zin en structuur aan haar aanhangers. Omdat ze zin biedt, heeft ze recht op uiting, zeker in de privéruimte, maar ook in de openbare ruimte waar alle vormen van zingeving elkaar vreedzaam ontmoeten. Zij gaan met elkaar in debat zonder met elkaar in conflict te komen.

Wat de openbare ruimte zo belangrijk maakt, is dat zij een geslaagde vorm van mede-eigendom inhoudt. Geen enkel deel van de samenleving mag de overhand hebben op een ander.

En u zal het met me eens zijn dat niemand bereid is zijn rechtmatig deel van de openbare ruimte op te geven.

De vraag is of de overheidsdienst, en dus de plaatsen en functies die ermee verbonden zijn, een verlengstuk zijn van de openbare ruimte.

Ik stel dat dit het geval is. En dat is bijvoorbeeld de interpretatie die het bestuursrecht in Frankrijk daaraan geeft.⁽¹⁰⁾

Godsdienst heeft zijn plaats in de openbare ruimte. Zo ook de uitdrukking ervan door tekens van overtuiging. Artikel 18 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens beschermt de burgers tegen het risico van privatisering van godsdienst.

(10)<https://journals.openedition.org/philonsorbonne/584> Wet nr. 2010-1192 van 11 oktober 2010 : « l'espace public est constitué de voies publiques ainsi que de lieux ouverts au public ou affectés à un service public » (art. 2, eerste lid)

La religion a une dimension publique car elle reflète une des nombreuses expressions de la diversité de nos concitoyens. Par contre, elle induit également une dimension privée car la religion s'affiche sans logique de prosélytisme.

Ne pas donner de suite à ce droit d'expression revient à limiter ce droit de copropriété et, de fait, à favoriser certaines expressions et pas d'autres.

L'injonction de neutralité dans l'apparence dans les services publics revient également à maintenir une forme de conservatisme social.

Et en définitive, cela revient à privilégier dans les faits la laïcité qui est elle-même, rappelons-le, une offre de sens !

Or, ce que nous souhaitons pour l'État est qu'il soit neutre, pas qu'il soit laïc.

B. Le Risque de partialité dû aux signes convictionnels

Neutraliser l'apparence des agents constituerait une garantie d'impartialité du service public.

Rien n'est moins sûr.

Les agents du service public sont des êtres humains. Ils ne sont pas des êtres désincarnés. Comme tout le monde, ils ont des opinions personnelles et des convictions. Ils arrivent le matin sur le lieu de travail avec tout leur capital éducatif, culturel et émotionnel. Et tout ceci les accompagne au fur et à mesure qu'ils exécutent leur travail.

Nous sommes tous convaincus que les agents du service public sont des personnes intègres, dévouées à leur mission et qu'ils agissent sans *a priori* ou sans jugement.

Mais comment s'assure-t-on qu'un agent du service public n'est pas grossophobe, misogyne, antisémite, islamophobe ou raciste et que cela pourrait entraîner un traitement partial ? Qui n'a jamais été témoin de scène où un fonctionnaire condescendant, sans empathique, formule des commentaires désobligeants face à un usager du service public issu d'une minorité, ne maîtrisant pas correctement une des deux langues nationales ? Et pourtant, l'usager pourrait à juste titre qualifier ce traitement de partial.

Et ce ne sont pas les exemples de situations fort probables qui manquent. En suivant ce raisonnement du risque de traitement partial, le chasseur doit-il craindre de

Godsdienst heeft een openbare dimensie omdat ze een van de vele uitingen is van de verscheidenheid van onze medeburgers. Anderzijds heeft ze ook een privé-dimensie omdat godsdienst geen bekeringslogica vertoont.

Geen gevolg geven aan dit uitingsrecht komt neer op het beperken van dit mede-eigendomsrecht en op het bevorderen van sommige meningsuitingen boven andere.

Het gebod van een neutraal uiterlijk in de overheidsdiensten komt ook neer op het handhaven van een vorm van sociaal conservatisme.

Uiteindelijk komt het erop neer dat men in feite de voorkeur geeft aan het secularisme, dat zelf, laten we dat niet vergeten, een vorm van zingeving is !

Wat wij willen is dat de staat neutraal is, niet seculier.

B. Het risico van partijdigheid wegens tekens van overtuiging

Het uiterlijk van de ambtenaren neutraal maken zou een garantie zijn voor de onpartijdigheid van de openbare dienst.

Niets is minder zeker.

Overheidsambtenaren zijn mensen. Het zijn geen onstoffelijke wezens. Zoals iedereen hebben zij persoonlijke meningen en overtuigingen. Zij komen 's morgens op het werk aan met hun hele educatieve, culturele en emotionele bagage. En al deze dingen vergezellen hen bij het uitvoeren van hun werk.

Wij zijn er allen van overtuigd dat overheidsambtenaren integere mensen zijn, die toegewijd zijn aan hun opdracht en die handelen zonder vooroordelen of oordelen.

Maar hoe kunnen wij zeker zijn dat een ambtenaar zich niet schuldig maakt aan fatshaming, vrouwenhaat, antisemitisme, islamofobie of racisme, en dat dit zou kunnen leiden tot een partijdige behandeling ? Wie heeft nog nooit een tafereel meegemaakt waarin een neerbuigende, niet-empathische ambtenaar denigrerende opmerkingen maakt tegen een gebruiker van een openbare dienst die tot een minderheid behoort en een van de twee landstalen niet behoorlijk spreekt ? En toch zou de gebruiker deze behandeling terecht als partijdig kunnen bestempelen.

Aan voorbeelden van zeer waarschijnlijke situaties is er geen gebrek. Moet de jager volgens deze redenering over het risico van een vooringenomen behandeling vrezen dat

ne pas recevoir son permis de chasse si l'agent communal qui les délivre est un adepte du régime vegan ? Il en est de même pour un usager du service public flamand face à un fonctionnaire wallon ? et vice versa. Et *quid* de l'ouvrier mis en examen face au juge qui pourrait nourrir un mépris social à l'égard des classes ouvrières ?

Le risque zéro n'existe pas.

Le risque de partialité est inhérent à la nature humaine. Personne ne peut se concevoir dans l'absolu comme un être impartial. Et personne ne serait assez insensé pour l'exiger de ses semblables. Nous pourrions exiger une neutralisation en apparence des agents, le gain d'impartialité n'en serait que marginal.

Le risque de partialité de l'agent du service public est antérieur à la question des signes convictionnels. Nous ne découvrirons pas soudainement ce risque parce que l'agent porte une kippa ou un voile.

Tous les jours, des actes partiels sont commis par des agents neutralisés en apparence.

Tous les jours, des citoyens introduisent des plaintes devant les cours ou des recours devant le Conseil d'État pour violation du principe d'impartialité.

Strada Lex et Juridict collectent une très riche jurisprudence en la matière. Et tout ceci se passe sans qu'il eut été question de la présence d'un signe convictionnel porté par l'agent mis en cause. Et nous devons nous réjouir que notre système prévoit des mécanismes de recours. Nous sommes donc capables de détecter et de corriger des situations que d'aucuns jugent partiales.

Mais notre service public a également en place des moyens préventifs de mitiger le risque de partialité de nos agents. Les agents ont une conscience professionnelle, sont recrutés sur la base de compétences, sont formés au long de leur carrière, suivent les instructions de leur chef de service, se soumettent à des règlements de travail, des règlements d'ordre intérieur, suivent des procédures à la lettre. Quoi que cet agent porte comme conviction et quoi qu'il porte comme signe convictionnel, il reste fortement encadré dans une logique de service public.

Sur cette question de la neutralité des apparences, nous voulons supprimer un risque probable qui, hélas, n'occulte pas les risques réels et qui n'ont pas suscité, que je sache, de débats parlementaires.

hij zijn jachtvergunning niet krijgt als de gemeenteambtenaar die de vergunning afgeeft een veganist is ? Hetzelfde geldt voor een Vlaamse gebruiker van een openbare dienst die geconfronteerd wordt met een Waalse ambtenaar, en vice versa. En wat te denken van de arbeider tegen wie een onderzoek loopt voor de rechter, die misschien sociale minachting heeft voor de arbeidersklasse ?

Nul risico bestaat niet.

Het risico van partijdigheid is inherent aan de menselijke natuur. Niemand kan zichzelf in absolute termen als een onpartijdig wezen beschouwen. En niemand zou zo dom zijn om dat van zijn medemensen te eisen. Wij zouden kunnen eisen dat het uiterlijk van de ambtenaren neutraal wordt, maar de winst aan onpartijdigheid zou zeer gering zijn.

Het risico van partijdigheid van het overheidspersoneel dateert van vóór de kwestie van de levensbeschouwelijke tekenen. Wij zullen dit risico niet plotseling ontdekken omdat het personeel een kipa of een hoofddoek draagt.

Elke dag worden partijdige handelingen verricht door uiterlijk neutraal overheidspersoneel.

Iedere dag dienen burgers klachten bij de rechtbanken of beroepen bij de Raad van State in wegens schending van het beginsel van onpartijdigheid.

Strada Lex en Juridict verzamelen een schat aan rechtspraak op dit gebied. En dit alles gebeurt zonder dat er sprake was van aanwezigheid van een levensbeschouwelijk teken bij het beschuldigde personeelslid. We moeten blij zijn dat ons systeem voorziet in beroepsmogelijkheden. Wij zijn dus in staat situaties op te sporen en te corrigeren die door sommigen als partijdig worden beschouwd.

Maar onze overheidsdienst beschikt ook over preventieve middelen om het risico van partijdigheid van ons personeel te beperken. Het personeel heeft een beroepsethiek, wordt aangeworven op basis van competenties, krijgt gedurende zijn hele loopbaan opleidingen, volgt de instructies van zijn diensthoofd, houdt zich aan arbeidsreglementen, huishoudelijke reglementen, volgt procedures naar de letter. Welke overtuiging dit personeelslid ook heeft en wat hij ook draagt als levensbeschouwelijk teken, hij blijft sterk omkaderd in een logica van openbare dienstverlening.

Wat deze kwestie van uiterlijke neutraliteit betreft, willen wij een vermoedelijk risico wegnemen dat helaas niet de werkelijke risico's verhuult die, voor zover ik weet, geen aanleiding hebben gegeven tot enig parlementair debat.

En tant qu'expert sur les questions de risques opérationnels, j'explique toujours à mes clients qu'il faut couvrir de manière raisonnable un risque. En matière de risk management, le dispositif de contrôle doit être nécessaire et proportionnel.

La question est par conséquent de savoir si l'interdiction du signe convictionnel est une mesure proportionnée ou disproportionnée ?

Une partie de la classe politique plaide pour une neutralisation en apparence des agents pour éviter la suspicion de traitement partial. Soit. Mais inversons la situation : faudrait-il neutraliser sur le plan de l'apparence les usagers du service public si cela devient une garantie supplémentaire qu'ils soient traités de façon impartiale ?

Je soutiens que la neutralité dans le service public doit permettre de protéger les citoyens. Elle ne doit toutefois pas conduire à censurer les citoyens. Et par citoyens, on entend agents et usagers.

Par ailleurs, avons-nous fait l'effort de dimensionner le phénomène ?

Interdire les signes convictionnels part d'une hypothèse d'impartialité non documentée et non quantifiée.

En l'absence d'une analyse de risque et d'un cadastre de délits commis par des fonctionnaires et directement imputables à l'affichage de leur conviction, nous restons dans le domaine du fantasme.

L'interdiction ne devient pas une protection par conséquent mais le déclencheur d'une véritable discrimination à l'emploi et au respect d'une facette de l'identité. L'État doit s'abstenir de censurer ses propres citoyens sinon, il court le risque de sortir du cadre démocratique des libertés individuelles.

Avons-nous pris soin d'interroger les administrations, en Flandre notamment à Gand et à Bruxelles, qui permettent le port de signes convictionnels ? Est-ce que cela crée des tensions avec les usagers de ces services publics ? Y a-t-il des cas de traitements partiels ?

Imagine-t-on une fonctionnaire voilée au guichet de l'État-civil rallonger les délais de délivrance d'un document ou refuser de procéder un acte en raison de sa conviction ? N'y a-t-il donc pas de contrôle qualité des actes administratifs ?

Als deskundige op het gebied van operationele risico's leg ik mijn cliënten altijd uit dat een risico redelijkerwijs gedekt moet zijn. Bij risk management moet het controlesysteem noodzakelijk en evenredig zijn.

De vraag is dus of het verbod van levensbeschouwelijke tekenen een evenredige of onevenredige maatregel is ?

Een deel van de politieke klasse pleit voor een uiterlijke neutraliteit van het overheidspersoneel om de verdenking van een partijdige behandeling te vermijden. Maar goed. Laten we de situatie eens omdraaien : moeten de gebruikers van overheidsdiensten uiterlijk neutraal worden gemaakt als dat een extra garantie wordt dat zij onpartijdig worden behandeld ?

Ik zou willen stellen dat neutraliteit in de overheidsdienst een manier moet zijn om de burgers te beschermen. Dit mag echter niet leiden tot censuur van de burgers. En met burgers bedoelen we overheidspersoneel en gebruikers.

Hebben we bovendien de moeite genomen om het fenomeen te dimensioneren ?

Het verbieden van levensbeschouwelijke tekenen veronderstelt een niet-gedocumenteerde en niet-gekwantificeerde onpartijdigheid.

Zonder een risicoanalyse en een kadaster van door overheidspersoneel begane misdrijven die rechtstreeks toe te schrijven zijn aan het tentoonspreiden van diens overtuigingen, blijven wij in het rijk der fabelen.

Het verbod wordt dan geen bescherming, maar een aanleiding tot echte discriminatie op het gebied van werkgelegenheid en eerbiediging van een facet van de identiteit. De staat moet zich onthouden van censuur van zijn eigen burgers, anders loopt hij het risico buiten het democratische kader van de individuele vrijheden te treden.

Hebben wij eraan gedacht de administraties in Vlaanderen die het dragen van levensbeschouwelijke tekenen toestaan, met name in Gent en Brussel, te raadplegen ? Leidt dit tot spanningen met de gebruikers van deze overheidsdiensten ? Zijn er gevallen van partijdige behandeling ?

Kunnen wij ons voorstellen dat een personeelslid met een hoofddoek aan het loket van de burgerlijke stand de aflevertermijn voor een document verlengt of weigert een handeling uit te voeren wegens haar overtuiging ? Is er dan geen kwaliteitscontrole van de administratieve handelingen ?

Vu de l'étranger, nous voulons absolument couvrir un risque que personne ailleurs dans des démocraties comparables ne trouvent nécessaire de faire.

Pour tout ceci, seule la neutralisation des actes des agents représente la seule garante d'un service public transparent, équidistant et impartial.

C. La Nécessité de l'Inclusion dans le Service Public

Puisque nous parlons d'emploi, voyons l'impact que l'interdiction de signes convictionnels peut entraîner comme conséquences.

En posant la question de la neutralité des agents du service public, nous posons inévitablement celle de la diversité et de l'inclusion. Et c'est un sujet sur lequel je suis très fortement investi. Je suis attaché à une société qui favorise en son sein la diversité et l'inclusion.

Pendant de nombreuses décennies, il a principalement été question d'intégration qui demande aux gens de se confondre avec une norme prédéfinie.

On est, ici, dans le registre du passé.

La diversité prend acte que les gens sont différents. L'inclusion cherche à mettre en mouvement ces différences afin d'atteindre des objectifs. On peut illustrer par l'image suivante : grâce à la diversité, on est invité à la fête ; grâce à l'inclusion, on est invité à danser.

Privilégier l'inclusion c'est, dans le respect des individualités et des particularités, rechercher à construire ensemble un avenir commun. L'inclusion entend valoriser ces différences (et donc la diversité) pour un projet collectif.

Et là, on est dans le registre de l'avenir.

D'où une question : En matière d'emploi, est-ce que notre service public est inclusif ?

L'État reconnaît l'importance et la nécessité de la diversité et de l'inclusion dans le monde du travail. Pour preuve, le gouvernement bruxellois décerne des labels diversité aux employeurs qui valorisent les différences en milieu professionnel.

S'il est judicieux qu'une entreprise ressemble à ses clients, alors il doit être juste que les services publics ressemblent à leurs usagers.

Vanuit het buitenland gezien willen wij absoluut een risico dekken dat niemand anders in vergelijkbare democratieën nodig vindt.

De neutralisering van het optreden van het overheids-personeel is de enige garantie voor een transparante, equidistante en onpartijdige overheidsdienst.

C. De behoefte aan inclusie in de overheidsdienst

Nu we het toch over werkgelegenheid hebben, laten we eens kijken naar de gevolgen die het verbieden van levensbeschouwelijke tekenen kan hebben.

Door de vraag naar de neutraliteit van het overheids-personeel te stellen, stellen wij onvermijdelijk de vraag naar diversiteit en inclusie. En dit is een onderwerp waarbij ik zeer betrokken ben. Ik ben gehecht aan een samenleving die diversiteit en inclusie bevordert.

Vele decennia lang heeft de nadruk gelegen op integratie, waarbij mensen moeten opgaan in een vooraf bepaalde norm.

Hier zijn we in het register van het verleden.

Diversiteit erkent dat mensen verschillend zijn. Inclusie is erop gericht deze verschillen in beweging te brengen om doelen te bereiken. Het volgende beeld kan dit illustreren : dankzij diversiteit worden we uitgenodigd op het feest ; dankzij inclusie worden we uitgenodigd om te dansen.

Voorrang geven aan inclusie betekent, met respect voor individualiteit en eigenheid, samen een gemeenschappelijke toekomst trachten op te bouwen. Inclusie gaat over het waarderen van deze verschillen (en dus diversiteit) voor een collectief project.

En hier zijn we in het register van de toekomst.

Vandaar een vraag : is onze overheidsdienst inclusief op het vlak van werkgelegenheid ?

De staat erkent het belang en de noodzaak van diversiteit en inclusie op de werkvloer. Dat blijkt uit het feit dat de Brusselse Regering diversiteitslabels toekent aan werkgevers die verschillen op de werkplek waarderen.

Als het goed is dat een bedrijf op zijn klanten lijkt, dan moet het ook goed zijn dat overheidsdiensten op hun gebruikers lijken.

L'administration se doit de donner l'exemple en étant elle-même l'employeur de toutes et de tous. Car toutes et tous sont légitimes à servir son pays ou sa région, quelle que soit la forme de diversité à laquelle on est associé par choix ou non.

Le service public a aussi besoin de plans diversité. Le service public pourrait aussi évoluer d'une dimension intégrative vers une dimension inclusive. Le Service Public peut aussi prendre « acte » des différences de ses agents mais les accompagner et les cadrer dans un « mouvement » inclusif. L'État peut se faire aider.

Et je pense que l'État doit se faire aider.

Il y a dans ce pays, dans cette région, des dames voilées qui veulent travailler, servir leurs concitoyens, leur offrir leur enthousiasme et leurs compétences. Et que leur répond notre société ? Vous êtes un risque de partialité. Et nous, on doit leur dire quoi ? Devenez indépendante ? Mais on devient entrepreneur par choix, pas par dépit !

Pourquoi ne les réduire qu'à un risque ? Ou alors qu'à un voile ? Pourquoi les essentialiser ? Pourquoi les invisibiliser ? Pourquoi ne peut-on que leur proposer des fonctions distantes du public ou distante d'une portion d'autorité ? Ces femmes ne sont légitimes que pour le backoffice ? Pourquoi entraver leur carrière ?

Tout ceci constitue ni plus ni moins des mini agressions, une charge mentale et une fort mobilisation de leur résilience. Quand certains ont connu la résilience parce que pendant le confinement, ils ne pouvaient pas pique-niquer au bois de la Cambre, nous devons être conscients qu'une partie de nos concitoyens sont résilients depuis leur naissance.

Et vu de l'étranger d'où je suis régulièrement amené à rencontrer des acteurs diversité, tout ceci paraît bien surestimé.

Et l'utilisateur du service public dans tout cela ?

Apprenons-lui la confiance. Apprenons-lui à abandonner la méfiance. Si c'est vraiment cela le problème. Le Service Public doit faire savoir à ses usagers qu'elle donne sa confiance au personnel d'entretien qui n'est pas visible car actif en dehors des heures de bureau ou d'accueil du public mais également au personnel en charge des demandes au guichet population ou à l'émission de passeports. C'est en ce sens qu'il nous faut également faire évoluer les mentalités.

De administratie moet het voorbeeld geven door een werkgever van allen te zijn. Want allen zijn legitiem om hun land of gewest te dienen, met welke vorm van diversiteit zij al dan niet uit vrije wil verbonden zijn.

De overheidsdienst heeft ook nood aan diversiteitsplannen. De overheidsdienst zou ook kunnen evolueren van een integratieve naar een inclusieve dimensie. De overheidsdienst kan ook de verschillen van zijn personeel « erkennen », maar ze begeleiden en omkaderen in een inclusieve « beweging ». De staat kan zich laten bijstaan.

En ik denk dat de staat zich moet laten bijstaan.

Er zijn vrouwen met hoofddoek in dit land, in dit gewest, die willen werken, die hun medeburgers willen dienen, die hun enthousiasme en hun vaardigheden willen aanbieden. En wat zegt onze maatschappij tegen hen ? Je bent een risico van partijdigheid. En wat moeten wij ze vertellen ? Word onafhankelijk ? Maar men wordt ondernemer uit vrije wil, niet uit nood !

Waarom ze reduceren tot een risico ? Of tot een hoofddoek ? Waarom ze essentialiseren ? Waarom ze onzichtbaar maken ? Waarom kunnen we ze alleen functies aanbieden die ver van het publiek of van een deel van het gezag afstaan ? Zijn deze vrouwen slechts legitiem voor de backoffice ? Waarom hun carrières belemmeren ?

Dit is niets meer of minder dan kleine aanvallen, een geestelijke belasting en een sterke activering van hun veerkracht. Sommigen hebben veerkracht getoond omdat zij tijdens de lockdown niet in het Ter Kamerenbos mochten picknicken, wij moeten dus beseffen dat sommige van onze medeburgers veerkrachtig geboren zijn.

En vanuit het buitenland, waar ik regelmatig ontmoetingen heb met diversiteitsacteurs, lijkt dit alles nogal overschat te worden.

Quid met de gebruiker van de overheidsdiensten in dit alles ?

Laten wij hen het vertrouwen leren. Laten wij hen leren het wantrouwen achterwege te laten. Als dat echt het probleem is. De Openbare Dienst moet zijn gebruikers laten weten dat hij vertrouwen stelt in het onderhoudspersoneel, dat niet zichtbaar is omdat het buiten de kantooruren of tijdens de openingsuren van het onthaal voor het publiek, maar ook in het personeel dat belast is met de aanvragen aan het bevolkingsloket of de dienst voor de afgifte van paspoorten. Wij moeten in die zin ook de denkwijzen doen evolueren.

Dans un monde qui change brutalement des suites de la crise sanitaire, nous allons changer notre rapport au travail. Hybridation digitale et news ways of working vont également s'imposer au secteur public. Quels impacts aura cette transition sur les politiques de l'emploi au sein de l'administration ? Dans un monde hybride, que veut dire encore une fonction exposée au public ou fonction d'autorité ?

Le chantier de la réflexion devra inévitablement s'ouvrir à ces nouveaux défis.

Conclusion - Vers l'avenir

Deux petites choses avant de conclure. Rappelons que ce débat tourne autour de la situation de la STIB.

Elle n'est pas une administration publique. Elle est avant tout une entreprise même si elle remplit une mission au travers d'un contrat de service public. Ses collaborateurs ne sont pas des agents du service public. Une société que je connais très bien. Fils de chauffeur de bus, j'ai grandi à l'ombre de cette société et ayant moi-même travaillé au sous le statut d'étudiant-ouvrier pendant des années.

Il y a eu un jugement qui concerne une discrimination sur deux critères : conviction et genre. La STIB a tout à fait le droit de le contester. Il eut été à mon sens plus judicieux de suivre la décision de justice et de faire évoluer cette entreprise.

Je le rappelle : nous avons besoin de tout le monde. Le pays a besoin de tout le monde. Le monde de l'entreprise, celui de l'éducation, de la culture, tous les aspects de notre société ont besoin de toutes les forces, de tous les potentiels. Et le service public n'y déroge pas. Il aura aussi besoin de tous ses talents. Avec ou sans conviction, avec ou sans signe convictionnel. Nous devons être attentifs à une chose : ne pas être en retard par rapport au cours de l'histoire.

Le vote des femmes est depuis bien longtemps une évidence, mais il ne l'a pas toujours été sous nos latitudes. De même que nous avançons vers plus de parité, plus d'égalité salariale, plus de législations qui protègent les femmes du sexisme, alors nous devons aussi créer les avancées aujourd'hui que nous trouverons évidentes demain.

Et dans ce cas, je dirai même :

Prenons une minute de courage politique et osons avancer plus vite que le cours de l'histoire.

In een wereld die als gevolg van de gezondheidscrisis drastisch verandert, zullen wij onze verhouding tot het werk veranderen. Digitale hybridisering en nieuwe manieren van werken zullen zich ook aan de openbare sector opdringen. Welke gevolgen zal deze overgang hebben voor het werkgelegenheidsbeleid binnen de administratie ? Wat betekent het nog om in een hybride wereld een publieksgerichte functie of een gezagsfunctie te zijn ?

Het denkproces zal zich onvermijdelijk moeten openstellen voor deze nieuwe uitdagingen.

Conclusie – Gericht op de toekomst

Alvorens te concluderen wil ik twee zaken beklemtonen. We mogen niet uit het oog verliezen dat dit debat draait rond de situatie van de MIVB.

Zij is geen openbare administratie, ze is eerst en vooral een onderneming die een opdracht vervult via een contract van openbare dienst. Haar medewerkers zijn geen overheidspersoneel. Ik ken deze onderneming zeer goed aangezien ik er als zoon van een buschauffeur mee ben opgegroeid en er zelf als student-arbeider gedurende jaren aan het werk ben geweest.

Er is een uitspraak geweest over discriminatie op twee criteria : overtuiging en gender. De MIVB heeft het volste recht dit aan te vechten. Naar mijn mening zou het beter geweest zijn de gerechtelijke beslissing te volgen en deze onderneming te laten groeien.

Ik herhaal : wij hebben iedereen nodig. Het land heeft iedereen nodig. De zakenwereld, de onderwijswereld, de cultuurwereld, alle aspecten van onze maatschappij hebben al die krachten, dat potentieel nodig. En de openbare dienst is hierop geen uitzondering. Hij zal ook alle mogelijke talenten nodig hebben, met of zonder overtuiging, met of zonder een levensbeschouwelijk teken. Wij moeten vooral een ding vermijden : achterop de loop van de geschiedenis hinken.

Het stemrecht voor vrouwen is reeds lang een gegeven, maar dit is in onze contreien niet altijd het geval geweest. Terwijl wij streven naar meer gelijkwaardigheid, meer gelijke beloning, meer regelgevingen die vrouwen beschermt tegen seksisme, moeten wij dus vandaag ook de vooruitgang creëren die wij morgen vanzelfsprekend zullen vinden.

En in dit geval zou ik zelfs zeggen :

Laten we nu even moedig zijn op politiek vlak en laten we het aandurven sneller te gaan dan de loop van de geschiedenis.

b) M. Freddy Mortier, philosophe, professeur à l'Université de Gand, a tenu devant les commissaires l'exposé suivant :

« Il y a peu de législation qui aborde les signes religieux et le lieu de travail. Pour autant que je sache, la présente ordonnance est unique à cet égard. Cf. E. Howard, *Religious clothing and symbols in employment. A legal analysis of the situation in the EU Member States*, Bruxelles, Commission européenne, novembre 2017. Je ne me prononcerai pas non plus sur la question de la légalité, mais je me limiterai à constater que la Cour européenne reconnaît aux États membres un certain pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'emploi dans les institutions publiques. En d'autres termes, à certaines conditions, il est légitime de restreindre la liberté religieuse afin de protéger la neutralité de l'État.

La principale question normative porte donc sur cette neutralité et ses conséquences sur les signes religieux – c'est donc une question de philosophie politique, un point de vue adopté de façon cohérente par l'ordonnance.

Je souhaite néanmoins dire tout d'abord quelques mots sur l'histoire récente de l'Occident, dont la dominante est la sécularisation, à savoir le processus par lequel la religion organisée a relâché et perdu son emprise sur la structure politique et sociale. Jusqu'il y a peu, ce processus ne concernait que les religions historiques présentes sur le sol belge : le catholicisme, le protestantisme, l'anglicanisme et le judaïsme. Dans le sillage des mouvements migratoires des années 1960, des religions ont été importées : l'orthodoxie, l'islam, l'évangélisme (en partie indigène et en partie allogène) – des religions qui n'ont pas connu le même degré de sécularisation. Ce qui était présent est libéral par rapport aux interprétations souvent littérales des religions de l'immigration, qui adhèrent plus étroitement aux règles et croyances traditionnelles. D'ailleurs, l'immigration entraîne également une diversification du caractère des convictions indigènes. Songez à la différence entre, d'une part, un catholique africain et polonais et, d'autre part, le catholique traditionnel belge, désormais marginal.

Le sociologue Niklas Luhmann a écrit quelque part que l'expression d'opinions philosophiques est, comme il dit, « polémique ». Elle provoque rapidement l'inconfort, la contradiction et le conflit. Cette situation ne s'est pas améliorée avec la diversification et, parfois, la polarisation interne des croyances religieuses dans notre pays. Il est indéniable qu'une certaine censure de ses propres opinions, surtout quand on y tient beaucoup, favorise le vivre-ensemble. Toutes se présentent sous des formes libérales et littérales. On note, par exemple, une certaine sécularisation et libéralisation de l'islam au fil des générations, mais en même temps, il y a aussi des versions traditionnelles, qui exercent un certain attrait parce qu'elles prennent, prétendent, la religion « au sérieux ».

b) De heer Freddy Mortier, filosoof, hoogleraar aan de Universiteit Gent, hield voor de commissieleden de volgende uiteenzetting :

« Er is weinig wetgeving op het gebied van religieuze kentekens en plaats van arbeid. Wat betreft is de voorliggende ordonnantie een unicum, voor zover ik het zie. Zie E. Howard, *Religious clothing and symbols in employment. A legal analysis of situation in the EU Member States*. Brussels, European Commission November 2017. Ik ga mij ook niet uitspreken over de kwestie van de legaliteit, maar mij beperken tot de vaststelling dat het Europese Hof een zekere discretionaire bevoegdheid geeft aan de lidstaten wat betreft tewerkstelling in openbare instellingen. M.a.w. de godsdienstvrijheid kan onder bepaalde voorwaarden legitiem beperkt worden met het oog op bescherming van de neutraliteit van de staat.

De normatieve hoofdvraag draait dus rond die neutraliteit en de gevolgen ervan voor religieuze tekens – een kwestie van politieke filosofie dus, een standpunt dat de ordonnantie consequent inneemt.

Tocvh wil ik eerst iets zeggen over de recente geschiedenis van het Westen, waarin secularisering de hoofdtoon vormt. Het gaat over het proces waarbij de georganiseerde godsdienst haar greep op de politieke en maatschappelijke ordening heeft gelost en verloren. Die was tot voor kort alleen van toepassing op de historische godsdiensten op het Belgisch grondgebied : catholicisme, protestantisme, anglicanisme en de joodse godsdienst. Door de migratiebewegingen in de jaren 1960 zijn daar importgodsdiensten bij gekomen : de orthodoxie, de islam, het evangelisme (deels inheems deels uitheems) – godsdiensten die niet dezelfde impact hebben ervaren van de secularisering. Wat er was, is liberaal vergeleken met de vaak literalistische interpretaties immigratiegodsdiensten, die sterker vasthouden aan traditionele regels en geloofsovertuigingen. Door immigratie is trouwens ook het karakter van de inheemse levensbeschouwingen aan het diversifiëren. Denk aan het verschil tussen enerzijds een Afrikaanse en een Poolse katholiek, en anderzijds de ondertussen traditionele Belgische randkatholiek.

De socioloog Niklas Luhmann schreef ergens dat de uiting van levensbeschouwelijke opvattingen, wat hij noemt « polemogeen » is. Je roept snel ongemak, tegenspraak, en conflict op. Dat is er niet op verbeterd met de diversificatie en soms interne polarisering van de geloofsovertuigingen in ons land. Het is onmiskenbaar zo dat een zekere censuur van je eigen opvattingen, zeker als je er hard aan vasthoudt, het samenleven bevordert. Ze komen allemaal in liberale en literale versies voor. Er is b.v. een zekere secularisering en liberalisering van de islam over de generaties heen, maar tegelijk zijn er ook traditionele versies, die een zekere aantrekkingskracht hebben omdat zij godsdienst « ersntig » nemen zoals dat dan heet.

La sécularisation a également conduit à une certaine retenue à l'égard de la manifestation militante de ces signes. On n'inflige pas ses convictions à autrui sans y être invité, et on critique encore moins autrui pour ses croyances religieuses. C'est un facteur de paix important dans une société pluraliste. Même le clergé, qui historiquement a vu le jour en Occident (les chrétiens de toute dénomination) l'a bien compris et a renoncé aux tenues ostentatoires, sauf bien sûr lors des cérémonies.

Je pourrais donc me faciliter la tâche et dire que quand on vit dans un État séculier pluraliste, il est préférable que les croyances religieuses s'expriment discrètement, dans l'intérêt du vivre-ensemble. Certains philosophes franchissent alors le pas vers les administrations publiques : s'il est préférable de rester discret en tout lieu avec sa foi, ce l'est d'autant plus dans les services publics, selon feu Etienne Vermeersch. Mais ce faisant, on risque aussi de méconnaître quelque peu le problème fondamental : le rythme inégal auquel les religions s'intègrent dans les États de droit démocratiques.

L'ordonnance ignore ces contextes sociologiques et part de la bonne philosophie de base : ce que les philosophes appellent la conception politique libérale de l'État. Selon ce point de vue, l'État doit créer un maximum d'espace pour permettre aux citoyens d'exercer leurs droits et libertés fondamentaux (y compris la liberté de religion). Cela nécessite un cadre qui permette la coexistence de conceptions et modes de vie très divergents. Par conséquent, l'État doit (1) se montrer impartial et neutre à l'égard des différentes conceptions de vie, et (2) traiter ces conceptions sur un pied d'égalité.

C'est exact. Mais tout n'est pas dit pour autant, car il peut y avoir différentes approches de la neutralité.

L'une d'entre elles est ce que la philosophie politique appelle la neutralité de justification : lorsqu'il adopte et applique des lois, l'État ne peut pas invoquer la supériorité intrinsèque d'un mode de vie donné et exprimer ainsi une préférence pour une conviction particulière, par exemple. Les restrictions en matière d'avortement, par exemple, ne peuvent pas s'appuyer sur les doctrines de l'Église, mais sur des conceptions séculières de la valeur de la vie à naître.

À la neutralité de justification s'oppose ce que l'on appelle la neutralité de conséquence : l'État ne peut pas adopter de mesures qui désavantagent les adeptes de certains modes de vie et en favorisent d'autres. Sont donc concernées les conséquences des mesures publiques. Un exemple évident est précisément l'interdiction faite aux fonctionnaires de porter des signes convictionnels. Comme la sécularisation a d'abord touché les religions autochtones et que les communautés des religions importées n'en ont

Met de secularisering is er ook een zekere terughoudendheid tov de militante manifestatie van dergelijke tekens ontstaan. Je confronteert anderen niet ongevraagd met je levensovertuiging. Nog minder geef je kritiek op de ander omwille van zijn of haar geloofsovertuiging. Dat werkt pacificerend en dat is een belangrijk gegeven in een pluralistische maatschappij. Zelfs de clerus die historisch in het westen voorkomt (christenen van allerlei denominaties) heeft dat goed begrepen en heeft afstand gedaan van opzichtige kledij, behalve natuurlijk tijdens ceremoniën.

Ik zou het mij dus gemakkelijk kunnen maken en zeggen dat als je in een pluralistische seculiere staat leeft, het best is dat geloofsovertuigingen discreet wordt geuit in het belang van de maatschappelijke co-existentie. Er zijn filosofen die vandaar de stap maken naar openbare besturen : als het overal beter is van niet te opzichtig met zijn geloof te koop te lopen, dan zeker ook in overheidsdienst. Wijlen Etienne Vermeersch was die mening toegedaan. Maar daarmee dreigt men ook een zekere miskennen van het basisprobleem mee te nemen : de ongelijke snelheden waarmee de godsdiensten zich integreren in democratische rechtsstaten.

De ordonnantie negeert die sociologische contexten en vertrekt van de correcte basisfilosofie : wat filosofen de politiek-liberale staatsopvatting noemen. Volgens die opvatting dient de staat maximaal ruimte te creëren voor de uitoefening van de basisrechten en -vrijheden van de burger (waaronder de vrijheid van godsdienst). Daarvoor is een kader nodig dat de co-existentie van sterk uiteenlopende levenswijzen en -opvattingen mogelijk maakt. Daarom dient de staat (1) zich onpartijdig en neutraal op te stellen tegenover verschillende opvattingen van het goede leven ; (2) die opvattingen gelijk te behandelen.

Dat is correct. Alleen is daarmee niet zoveel gezegd omdat er verschillende opvattingen van neutraliteit schuil onder kunnen gaan.

Een ervan is wat men in de politieke filosofie justificatorische neutraliteit noemt : de staat mag bij de uitvaardiging en uitvoering van wetten geen beroep doen op de intrinsieke superioriteit van een bepaalde levensstijl en zo een voorkeur laten blijken voor b.v. een bepaalde levensbeschouwing. Beperkingen op abortus b.v. mogen geen beroep doen op kerkelijke doctrines, maar op seculiere opvattingen over de waarde van ongeboren leven.

Tegenover *justificatorische* neutraliteit staat wat noemt *consequentieële* neutraliteit : de staat mag geen maatregelen uitvaardigen die de aanhangers van bepaalde levensstijlen benadeelt en anderen bevoordeelt. Dat gaat dan over de gevolgen van overheidsmaatregelen. Een voor de hand liggend voorbeeld is precies een verbod op het dragen van levensbeschouwelijke tekenen voor overheidsambtenaren. Aangezien de secularisering inheemse geloofsovertuigingen eerst heeft beroerd en de gemeenschappen van

pas encore été aussi affectées, ce sont surtout ces dernières qui sont concernées par l'interdiction des signes convictionnels. Si on estime qu'il est nécessaire de garantir la neutralité de conséquence, il est évident qu'une telle interdiction est déplacée : elle exclut les musulmans, les sikhs, etc. de la fonction publique, voire même de la formation, principale source d'émancipation, vu l'interdiction desdits signes dans l'enseignement.

Or, je pense que la neutralité de conséquence n'est pas une norme que les pouvoirs publics peuvent s'imposer, car la politique publique affecte en tout état de cause certains groupes plus que d'autres. Une interdiction des mutilations génitales ou de l'abattage sans étourdissement est neutre sur le plan de la justification, mais les groupes spécifiques qui l'appliquent. Ainsi, une interdiction du foulard peut, par exemple, être neutre tout en affectant davantage les femmes musulmanes que les autres groupes.

Le fait que les pouvoirs publics ne peuvent pas favoriser certains modes de vie est compatible avec deux notions très différentes de la neutralité : l'exclusive et l'inclusive. Avec la neutralité exclusive, tous les modes de vie sont visés par la même interdiction d'expression et de pratique. Avec la neutralité inclusive, tous jouissent de la même permission d'exprimer et de pratiquer leur mode de vie.

Une neutralité exclusive générale (en dehors des services publics) est incompatible avec la liberté de croyance, y compris la liberté de ne pas croire, ainsi qu'avec les principes de la démocratie. Toute personne a le droit de manifester ses convictions et de vivre selon celles-ci, non seulement dans la sphère privée, mais aussi dans l'espace public, y compris la sphère politique (CEDH, art. 9 ; UDHR, art. 18). Les politiques sont autorisés à afficher leurs convictions dans les parlements, les maisons communales, etc. – et ils sont parfois même élus en raison de leurs croyances religieuses. Les hommes et femmes politiques ne sont évidemment pas neutres (même s'ils doivent veiller à la neutralité des lois et des arrêtés d'exécution). Au contraire, ils sont « teints dans la masse », politiquement d'abord, mais aussi culturellement (ils sont souvent élus sur la base de leur origine culturelle) et, parfois, en raison de leurs croyances religieuses (cf., en France, l'Union des musulmans démocrates français (UDMF)).

Les pouvoirs publics doivent donc être neutres, au sens inclusif du terme, vis-à-vis des citoyens ou du monde associatif : sauf incompatibilité avec l'ordre public ou les règles de droit, chacun peut afficher ses convictions.

En ce qui concerne la relation entre l'État et les convictions, les deux formes de neutralité sont possibles, ainsi que toutes sortes de formes intermédiaires. Dans les États laïques, le principe de neutralité est mis en œuvre de manières très différentes, allant de régimes de

importgodsdiensten daar nog minder zijn do or geraakt, zijn het vooral die laatste die getroffen worden door een verbod op levensbeschouwelijke tekenen. Als men denkt dat consequentiële neutraliteit moet gegarandeerd zijn, is het evident dat zo'n verbod niet op zijn plaats is (moslims, Sikhs, etc). worden er door uitgesloten van publieke functies (en door verboden in het onderwijs zelfs van vorming, de belangrijkste bron van emancipatie)

Nu denk ik dat consequentiële neutraliteit *geen* norm is die een overheid zichzelf mag opleggen, omdat overheidsbeleid sowieso bepaalde groepen meer aangaat dan andere. Een verbod op genitale verminking of onverdoofd slachten is justificatorisch neutraal maar wel de specifieke groepen die dat toepassen. Zo kan een hoofddoekenverbod tegelijk neutraal zijn en toch vrouwelijke moslims méér treffen dan andere groepen.

Dat een overheid geen voorkeuren mag uitdrukken voor bepaalde levensstijlen is verenigbaar met twee heel verschillende opvattingen van neutraliteit : exclusieve en inclusieve. Bij exclusieve neutraliteit is er een gelijk verbod op expressie en beleving voor alle levenswijzen. Bij inclusieve neutraliteit krijgt iedereen een gelijke toelating op expressie en beleving van zijn of haar levenswijze.

Exclusieve neutraliteit is als algemene benadering (buiten overheidsdiensten) onverenigbaar met de vrijheid van geloof, inbegrepen de vrijheid om niet te geloven, en ook met de beginselen van democratie. Mensen hebben het recht om hun overtuigingen te uiten en ernaar te leven, niet alleen in de privé-sfeer, maar ook in de publieke ruimte, inbegrepen de politieke sfeer (ECHR, art. 9 ; UDHR, art. 18). Politici mogen hun levensbeschouwelijke aanhorigheid demonstreren, in parlementen, gemeentehuizen, etc. – en zijn soms zelfs verkozen omwille van hun geloofs-overtuiging. Politici zijn nu eenmaal zelf niet neutraal (ook al moeten zij instaan voor de neutraliteit van wetten en uitvoeringsbesluiten). Zij zijn integendeel door en door « gekleurd », politiek in eerste instantie, maar ook cultureel (vaak verkozen op basis van culturele achtergrond) en soms door hun geloofsovertuiging (cf. de UDMF in Frankrijk : Union des musulmans démocrates français).

De overheid moet dus tegenover de burger of het verenigingsleven neutraal zijn in de *inclusieve* zin : tenzij er onverenigbaarheid is met de openbare orde of rechtsregels mag iedereen zijn overtuigingen tonen.

Wat betreft de relatie staat-levensbeschouwingen zijn de twee vormen van neutraliteit mogelijk, met allerlei tussenvormen. Het principe van de neutraliteit wordt in seculiere staten op heel uiteenlopende manieren worden ingevuld, gaande van stelsels met subsidiëring van

subventionnement des convictions religieuses en tant que bien public (Belgique, p. ex.) à des systèmes excluant tout soutien direct à ces convictions (États-Unis, p. ex.), en passant par toutes sortes de formes intermédiaires (comme en France, où l'on trouve simultanément la laïcité (neutralité exclusive), le pluralisme inclusif (Alsace-Lorraine) et même, dans les territoires d'outre-mer, l'union de l'Église et de l'État (Guyane française et Mayotte, p. ex.).

En ce qui concerne les fonctionnaires, les deux options existent également : certains États, comme le Royaume-Uni et le Canada (hormis le Québec) optent pour un pluralisme *inclusif* (à Edmonton (Alberta), p. ex., intégration d'un foulard standard dans l'uniforme de la police). Pour en venir, enfin, aux fonctionnaires : il y a toutefois un argument très fort en faveur de la neutralité *exclusive* des fonctionnaires.

En effet, les fonctionnaires sont les représentants *visibles* de l'État. On peut donc leur demander de ne pas exprimer individuellement, dans leur tenue, une préférence pour une conviction particulière. Une bonne analogie est celle des bâtiments publics. Bien qu'il ait fallu du temps et des efforts pour retirer les crucifix des tribunaux, par exemple, la question fait plus ou moins consensus, également sur le plan juridique.

Forcément, lorsqu'il s'agit de signes ostentatoires, on peut en effet craindre que le fonctionnaire qui juge sa conviction suffisamment importante pour la manifester publiquement (malgré la méfiance que cela suscite habituellement) laisse aussi cette préférence influencer le service rendu au citoyen. Le fait n'est pas, ici, que le fonctionnaire peut agir de manière impartiale et correcte *malgré* le signe convictionnel, mais que même *l'apparence* de partialité doit être évitée.

Quelques exemples (tirés d'un texte de F. Levrau et P. Loobuyck, « With or without religious symbols? Why political liberalism is inconclusive in the case of civil servants », *Res Publica* 2020 (26), pp. 319-335) :

- la demande d'un musulman pour faire venir son épouse a été rejetée. Derrière le guichet, un homme portant une kippa a décidé sur des bases objectives. Ibrahim a l'impression qu'il n'a pas été traité équitablement parce qu'il pense avoir été désavantagé par l'employé ;
- Aïcha veut emprunter un livre à la bibliothèque, mais derrière le guichet se trouve un homme habillé en salafiste ; elle craint les regards désapprobateurs de l'homme et décide de ne pas emprunter le livre ;
- ou imaginez (exemple personnel) que vous souhaitez faire enregistrer votre déclaration relative à l'euthanasie à la commune et que derrière le guichet, le fonctionnaire qui vous fait face porte une croix. Serez-vous traité correctement ?

geloofsovertuigingen als publiek goed (België bijvoorbeeld) tot stelsels die rechtstreekse ondersteuning van die overtuigingen uitsluiten (USA bijvoorbeeld), met allerlei tussenvormen (zoals in Frankrijk waar tegelijk voorkomen : laïcité (exclusieve neutraliteit), inclusief pluralisme (Elzas-Lotharingen) en in de overzeese gebieden zelfs eenheid van kerk en staat, b.v. Frans Guyana en Mayotte).

Wat betreft publieke ambtenaren zijn ook de twee opties voorhanden : sommige staten zoals het UK en Canada (minus Quebec) opteren voor *inclusief* pluralisme (in Edmonton, Alberta, b.v. met integratie van een standaard-hoofddoek in het politie-uniform) Ik kom dan eindelijk tot de publieke ambtenaren. Maar er is wel een heel sterk argument pro *exclusieve* neutraliteit waar het ambtenaren aangaat.

De ambtenaren zijn immers de *zichtbare* vertegenwoordigers van de staat en dus kan men vragen dat zij elk afzonderlijk in hun kledij geen voorkeur zouden kenbaar maken voor een bepaalde levensbeschouwing. Een goede analogie is die met publieke gebouwen. Hoewel het tijd en inspanningen heeft gekost om b.v. kruisbeelden uit rechtbanken te verwijderen is er daar zo ongeveer een consensus over, ook juridisch.

Zeker als het over opzichtige tekens gaat, kan men immers vrezen dat de ambtenaar in kwestie die zijn of haar overtuiging belangrijk genoeg vindt om die publiek kenbaar te maken (ondanks de schroom die daar gewoonlijk tegenover bestaat) die voorkeur ook zal laten doorwegen in de dienstverlening aan de burger. Het punt is daarbij niet dat de ambtenaar onpartijdig en correct kan handelen *ondanks* het wereldbeschouwelijk teken, maar dat zelfs de *schijn* van partijdigheid moet worden vermeden.

Enkele voorbeelden (ze komen uit een tekst van F. Levrau en P. Loobuyck, « With or without religious symbols? Why political liberalism is inconclusive in the case of civil servants », *Res Publica* 2020 (26), pp. 319-335) :

- een moslim zijn verzoek naar overkomst van zijn bruid is afgewezen. Aan het loket zit een man met keppel die beslist heeft op objectieve gronden. Ibrahim heeft de indruk niet behandeld te zijn op een faire manier omdat hij denkt dat de bediende hem heeft benadeeld.
- Aïcha wil een boek uit de bib halen, maar aan het loket zit een man gekleed als salafist ; zij vreest afkeurende blikken van de man en besluit het boek dan maar niet te ontfangen.
- Of stel je voor (eigen voorbeeld) dat je je euthanasieverklaring wil laten registreren op de gemeente en daar zit een zwaar bekruiste ambtenaar voor jou aan het loket. Zal je wel correct behandeld worden ?

En bref, les citoyens vulnérables sont les premières victimes des fonctionnaires qui ne tiennent pas suffisamment compte de ce que la perception des vêtements qu'ils portent peut signifier pour les intérêts de ces citoyens vulnérables. Aucun doute ne peut même être permis quant à leur intégrité, et pour cela, les vêtements ne doivent pas donner la moindre raison de douter.

C'est donc la règle générale pour les services publics. Mais je pense aussi qu'il y a de bonnes raisons de ne pas généraliser aveuglément cette règle. Il y a une limite évidente : si la *visibilité* du fonctionnaire rend impérative une neutralité exclusive, son *invisibilité* n'exige pas une telle neutralité. Sont donc concernées les fonctions de *back-office*. « N'exige pas », ai-je dit : il s'agit donc d'une permission et non d'une obligation. Mais il y a aussi de bonnes raisons pour mettre en œuvre une neutralité *inclusive*.

Pour un État axé sur le juste (et non le bien) — un des points de départ de l'ordonnance —, la protection de l'égalité des chances dans l'accès aux fonctions publiques constitue un principe important. J'ai déjà dit que les pouvoirs publics ne font rien de mal lorsque la neutralité de conséquence fait défaut (celui ou celle qui veut porter à tout moment la kippa ou le foulard n'entre pas en ligne de compte pour une fonction publique, même si leurs groupes spécifiques sont ainsi affectés), mais il ne faut pas aller au-delà de ce qui est nécessaire. La liberté de religion peut être limitée par nécessité, mais toute restriction non nécessaire est disproportionnée. Plus précisément : si la non-discrimination est possible, elle doit également être garantie.

En outre, des principes perfectionnistes s'appliquent également ici : il s'agit de principes visant bel et bien une société meilleure et pas simplement une société plus juste. Une instance publique qui fixe des objectifs de diversité dans ses fonctions (« handicaps ») se base sur une conception du mieux — l'inclusion de ces groupes vaut mieux que le contraire.

Étant donné que l'interdiction du port du foulard frappe particulièrement durement un groupe vulnérable, à savoir les femmes musulmanes, dans leurs chances d'accéder aux fonctions publiques, aux emplois dans les secteurs de l'enseignement et de l'aide aux personnes, et à la formation (cf. l'enseignement à distance depuis l'interdiction du port du foulard dans les écoles de la Communauté flamande (*GO!*), il y a lieu d'en tenir compte.

De plus, la diversité culturelle ou convictionnelle au sein des services publics eux-mêmes est une valeur perfectionniste importante : c'est mieux quand les pouvoirs publics reflètent la diversité réelle de la société que quand elle ne le fait pas. Le pluralisme a par ailleurs une fonction *éducative* : on voit que des représentants de confessions différentes peuvent faire leur travail aussi bien. Enfin,

Kortom, kwetsbare burgers zijn de eerste slachtoffers van ambtenaren met kledij waarvan onvoldoende rekening is gehouden wat de perceptie ervan kan betekenen voor de belangen van die kwetsbare burgers. De twijfel aan hun integriteit mag niet eens kunnen toeslaan, en dat bereik je wanneer alvast de kledij je daartoe geen redenen geeft.

Dat is dus de algemene regel voor overheidsdiensten. Maar ik denk ook dat er goede redenen zijn om die regel niet blind te veralgemenen. Een voor de hand liggende beperking is alvast dat aangezien de *zichtbaarheid* van de ambtenaar exclusieve neutraliteit imperatief maakt, zijn of haar *onzichtbaarheid* die neutraliteit niet vereist. Dat gaat dus over de back-office functies. « Niet vereist », zei ik, een toelating ipv een plicht. Maar er zijn ook goede redenen om de neutraliteit daar in een *inclusieve* zin in te vullen.

Een belangrijk beginsel voor een staat gericht op het juiste (ipv het goede) — een uitgangspunt van de ordonnantie — is de bescherming van de gelijke kansen op toegang tot publieke functies. Ik heb al gezegd dat een overheid niets fout doet wanneer consequente neutraliteit ontbreekt (wie altijd een keppel of een hoofddoek wil dragen komt niet in aanmerking voor een publieke functie, ook al worden daardoor hun specifieke groepen getroffen), maar dat mag niet verder gaan dan nodig. De godsdienstvrijheid kan beperkt worden uit noodzaak, maar waar die beperking niet nodig is, is er sprake van disproportionaliteit. Meer bepaald : waar non-discriminatie mogelijk is, moet die ook gegarandeerd zijn.

Bovendien zijn hier ook perfectionistische principes van toepassing : dat slaat op principes die wel degelijk gericht zijn op een betere in plaats van gewoon een meer rechtvaardige samenleving. Een overheid die streefcijfers vastlegt voor diversiteit in haar functies (« handicaps ») gaat uit van een opvatting van het betere — inclusie van die groepen is beter dan wanneer die er niet is.

Aangezien verboden op hoofddoeken één kwetsbare groep, namelijk moslimvrouwen, bijzonder hard treffen in hun kansen op toegang tot overheidsfuncties, jobs in de sectoren van onderwijs en welzijn, en in hun kansen op de toegang tot vorming (cf. thuisonderwijs sinds het hoofddoekenverbod op *GO!*-scholen), moet dat mee in overweging genomen worden.

Bovendien is culturele of levensbeschouwelijke diversiteit binnen de overheidsdiensten zelf een belangrijke perfectionistische waarde : het is beter wanneer je overheid de feitelijke diversiteit in de maatschappij weerspiegelt dan wanneer dat niet zo is. Pluralisme heeft bovendien ook een *educatieve* functie : je ziet dat vertegenwoordigers van uiteenlopende gezindte hun werk even goed kunnen doen.

l'égalité des chances dans l'accès aux fonctions publiques, la non-discrimination et la diversité ou le pluralisme sont également des composantes essentielles de la philosophie libérale exprimée selon moi dans l'ordonnance.

Ce qui vaut pour la visibilité vaut aussi pour la *nature* du service. Pour un prestataire de services nécessitant certes un contact avec le public, mais où il n'y a aucun risque que le public estime faire l'objet d'un traitement partial, la nécessité d'une neutralité exclusive disparaît. En effet, il ne suffit pas qu'une personne se sente offensée par un symbole religieux pour pouvoir parler d'une « apparence de partialité ». Les agents publics qui entretiennent les jardins et les voiries ou qui assurent le transport – en bref, tout sauf une « fonction de guichet » – n'entrent pas en ligne de compte pour l'application de la neutralité exclusive. Il s'agit ici *de facto* des fonctions où les agents publics ne sont pas en position de pouvoir vis-à-vis du citoyen. S'il ne peut y avoir abus de pouvoir, il n'y a aucune raison d'éviter même une simple apparence de partialité.

Enfin, et c'est très important, l'ordonnance ne *définit* pas la notion de « pouvoirs publics ». Le concept est pourtant vague, car il va des institutions ayant ou non la personnalité morale aux institutions de droit public et privé. Il vaut mieux ne pas inclure simplement tout ce qu'on peut entendre par « pouvoirs publics ». Il est évident que le personnel des corps administratifs (ministères, Communautés, Régions, provinces, communes), le personnel chargé du maintien de l'ordre, de la protection de la sécurité publique, de la justice, de la perception des impôts, etc. relève du domaine de la neutralité exclusive (sauf les exceptions fondées sur la position et les fonctions de *back-office*). Il en va de même pour les inspections dans tous les domaines possibles (enseignement, environnement, soins de santé, sécurité sociale, logement, etc.) et pour les agences autonomisées internes (*Intern Verzelfstandigde Agentschappen*, ou IVA), les entreprises communales autonomes, les intercommunales.

Mais qu'en est-il des agences autonomisées externes de droit privé ? Leurs membres du personnel sont-ils des agents publics ? Qu'en est-il des hôpitaux, écoles, MRS relevant du public... ?

Il me semble évident que les mêmes règles ne peuvent pas s'appliquer, par exemple, au personnel des écoles publiques, des hôpitaux publics, des établissements publics d'aide aux personnes et aux guichetiers des organismes publics. Dans les écoles, les hôpitaux et le secteur de l'aide aux personnes, il s'agit de formation et de soins, où l'utilité de censurer tout signe convictionnel est moins évidente. Une interdiction y est certes indiquée pour le personnel, mais des exceptions doivent également être prévues, notamment lorsque ces signes améliorent la qualité des soins. Songez aux aumôniers et aux conseillers moraux dans les hôpitaux et les MRS, ou aux professeurs

Tenslotte zijn gelijkheid van kansen voor de toegang tot publieke ambten, non-discriminatie, en diversiteit ofte pluralisme nu eenmaal ook cruciale bestanddelen van de liberale filosofie die ik verwoord vind in de ordonnantie.

Wat geldt voor de zichtbaarheid, geldt ook voor de *aard* van de dienstverlening. Wanneer iemand diensten verleent waarvoor er wel contact is met het publiek, maar waarbij er geen mogelijkheid is dat het publiek zich partijdig zou behandeld voelen, valt de noodzaak van exclusieve neutraliteit weg. Het is immers niet genoeg dat iemand zich geschoffeed zou voelen voor een religieus symbool om te kunnen spreken over een « schijn vpartijdigheid ». Overheidspersoneel dat tuinen en wegen onderhoudt, of instaat voor vervoer – kortom, alles wat geen « loket-functie » is – komt niet in aanmerking voor de toepassing van exclusieve neutraliteit. Het gaat hier *de facto* over die functies waar het overheidspersoneel niet in een machts-verhouding staat tegenover de burger. Als er geen machts-misbruik mogelijk is, is er ook geen reden om zelfs maar de schijn van partijdigheid te vermijden.

Tenslotte, en dat is heel belangrijk, *definieert* de ordonnantie het begrip « overheid » niet. Nochtans gaat het om een vaag begrip, gaande van instellingen met en zonder rechtspersoonlijkheid, naar instellingen met publiekrechtelijke en met privaatrechtelijk statuut. Niet al wat men onder « overheid » kan verstaan wordt best zomaar meegenomen. Het is evident dat het personeel van de bestuurlijke lichamen (ministeries, gemeenschappen, gewesten, provincies, gemeenten), personeel belast met ordehandhaving, bescherming van de openbare veiligheid, rechtspraak, belastingheffing... behoort tot het domein van de exclusieve neutraliteit (minus de uitzonderingen op basis van positie en back-officefuncties). Idem voor inspecties op alle mogelijke domeinen (onderwijs, milieu, gezondheidszorg, sociale zekerheid, huisvesting...) en voor IVA's (Intern Verzelfstandigde agentschappen), autonome gemeentebedrijven, intercommunales,

Maar wat met privaatrechtelijke externe verzelfstandigde agentschappen ? Is hun personeel overheids-personeel ? Wat met publieke ziekenhuizen, scholen, woonzorginstellingen... ?

Het lijkt mij evident dat niet dezelfde regels kunnen gelden voor b.v. personeel van openbare scholen, openbare ziekenhuizen, openbare welzijnsinstellingen en loketbedienden van overheidsinstellingen. In scholen, ziekenhuizen en de welzijnssector gaat het over educatie en zorg, waar het nut van de censuur van alle levensbeschouwelijke tekens minder voor de hand ligt. Een verbod is daar voor het personeel weliswaar aangewezen, maar er moeten ook uitzonderingen voorzien zijn, met name waar die tekenen de kwaliteit van de zorg verhogen. Denk aan aalmoezeniers en morele consultants in ziekenhuizen en woonzorgcentra, of leerkrachten levensbeschouwing in scholen. Omdat hun

de philosophie ou de religion dans les écoles. Dès lors que leur conviction est précisément la raison pour laquelle ils travaillent là, il ne saurait être question de leur interdire le port de signes convictionnels. Il en va d'ailleurs de même pour les aumôniers et les conseillers moraux dans l'armée et dans les prisons. Le fait qu'ils dispensent des soins spirituels, la nature même de leur travail donc, les exclut d'une interdiction générale.

Enfin, dans les organismes publics, certaines fonctions peuvent également améliorer la qualité des soins ou de la formation du fait que leurs titulaires portent parfois des signes religieux. On pense aux interprètes (ou autres médiateurs culturels) dans les hôpitaux ou aux travailleurs sociaux dans les quartiers de migrants.

Un mot, enfin, sur une analogie quelque peu mal comprise. L'ordonnance fait également référence à une équivalence entre les signes d'appartenance religieuse et les signes de parti pris politique problématique (svastika, etc.). Le fait que les signes ostentatoires d'adhésion politique soient interdits aux fonctionnaires est un fait bien établi qui est lié à la nature même de leur fonction. Le citoyen, le politique, l'administrateur, le directeur d'école, etc. doivent pouvoir compter sur la neutralité politique du fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions ou dans ses contacts de service. Le fonctionnaire travaille en collaboration avec le ministre et ne se laisse pas influencer par ses convictions politiques personnelles. Les fonctionnaires sont statutairement tenus d'observer une stricte neutralité politique. C'est un fait établi, mais il est parfois utilisé pour justifier l'interdiction des signes convictionnels (« Personne ne souhaite non plus voir un fonctionnaire avec une croix gammée sur le bras... »). Non, bien sûr que non, mais une conviction, ce n'est pas de la politique, et on ne peut pas déduire une interdiction des signes religieux ostentatoires en se basant sur l'interdiction des signes ostentatoires de parti pris politique. En effet, même si on autorise ces derniers, les premiers restent interdits. Ce sont des questions indépendantes. De la même manière qu'il faudra également se baser sur d'autres motifs encore pour interdire l'expression des préférences sexuelles. »

II.6. Réunion du 21 avril 2022 : audition de Mme Els Keytsman et M. Patrick Charlier, d'Unia, et de M. Nicolas Zomersztajn, du Centre Communautaire Laïc Juif

→ [Compte-rendu de la réunion](#)

II.7. Réunion du 2 mai 2022 : audition de M. Mehmet Alparlan Saygin, juriste, politologue, auteur de « La Laïcité dans l'ordre constitutionnel belge », et de M. Patrick Goffaux, professeur à l'ULB

→ [Compte-rendu intégral de la réunion](#)

levensbeschouwing net de reden is waarom zij er werken, kan er ook geen sprake van zijn hen het dragen van tekenen van levensbeschouwing te verbieden. Hetzelfde geldt trouwens ook voor aalmoezeniers en morele consultants in het leger en de gevangenis. Het feit dat zij spirituele zorg geven, de aard van hun werk dus, zondert hen uit van een algemeen verbod.

Tenslotte zijn er ook functies in openbare instellingen die de kwaliteit van de zorg of educatie kunnen versterken doordat hun beoefenaars soms religieuze tekenen dragen. Men denk aan tolken (of andere culturele bemiddelaars) in ziekenhuizen of welzijnswerkers in migrantenbuurten.

Tot slot iets over een beetje een verkeerd begrepen analogie. Ook in de ordonnantie wordt verwezen naar een equivalentie tussen tekenen van religieus toebehoren en tekenen van problematisch politiek lidmaatschap (swastika etc.). Dat zichtbare tekenen van politieke partijdigheid niet kunnen voor overheidsambtenaren is een goed gevestigd gegeven dat samenhangt met hun aard zelf. De burger, de politicus, de administrator, de schooldirecteur, etc. moet kunnen rekenen op de politieke neutraliteit van de ambtenaar bij de uitvoering van zijn of haar taken of bij dienstverleningscontacten. De ambtenaar werkt samen met de minister en laat de eigen politieke overtuiging niet doorwegen. Overheidspersoneel is statutair gebonden aan strikte politieke neutraliteit. Dat gegeven is er, maar wordt soms gebruikt om de terechtheid van het weren van religieuze symbolen te ondersteunen (« je wil toch ook geen ambtenaar zien met een swastika op de arm »?). Neen, natuurlijk niet, maar levensbeschouwing is iets anders dan politiek en uit het verbod op zichtbare politieke partijdigheid, kun je geen verbod op zichtbare religieuze aanhorigheid afleiden. Zelfs als je het laatste toelaat, blijft trouwens ook het eerste verboden. Het zijn onafhankelijke zaken. Zoals je ook een verbod op het uiten van seksuele voorkeuren uit nog andere gronden zult moeten afleiden. »

II.6. Vergadering van 21 april 2022 : hoorzitting met mevr. Els Keytsman en de heer Patrick Charlier, van Unia, en de heer Nicolas Zomersztajn, van het « Centre Communautaire Laïc Juif »

→ [Verbatim verslag van de vergadering](#)

II.7. Vergadering van 2 mei 2022 : hoorzitting met de heer Mehmet Alparlan Saygin, jurist, politicoloog, auteur van « La Laïcité dans l'ordre constitutionnel belge », en de heer Patrick Goffaux, hoogleraar aan de ULB

→ [Verbatim verslag van de vergadering](#)

a) M. Mehmet Alparslan Saygin, juriste, politologue, auteur de «La Laïcité dans l'ordre constitutionnel belge», a tenu devant les commissaires un exposé, en se basant sur une présentation Powerpoint.

b) M. Patrick Goffaux, professeur à l'ULB, a tenu devant les commissaires l'exposé suivant :

1. Vous m'avez fait l'honneur de soumettre à mes réflexions deux propositions d'ordonnance, à savoir d'une part la proposition d'ordonnance n° A-51/-2019/2020 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 (précédemment référencée A-278/1-2015/2016) et d'autre part la proposition d'ordonnance n° A-380/1- 2020/2021 LIGNE (« Libertés Individuelles Garanties par la Neutralité de l'État ») visant à assurer la neutralité et l'impartialité des agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions.

La seconde proposition, dite LIGNE, approfondissant et développant les principes de la première, je me concentrerai surtout sur cette proposition LIGNE.

En son article 3, cette proposition d'ordonnance LIGNE énonce :

« Dans l'exercice de leur fonction et de leur mission, les agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale agissent dans l'intérêt général et dans l'intérêt de la population. Ils sont au service de tous les citoyens, sans discrimination d'aucune sorte. Dans leur attitude, comportement ou vêtement, ils s'abstiennent de manifester des préjugés ou des stéréotypes. Ils sont tenus d'exercer leur fonction et missions avec impartialité, neutralité et apparence de neutralité. En particulier, il est interdit aux agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale d'afficher tout signe convictionnel ostentatoire dans l'exercice de leurs fonctions. »

J'examinerai ces prévisions au regard de mon expérience d'enseignant et de praticien du droit administratif.

*
* *

2. Les deux propositions d'ordonnance qui m'ont été soumises posent la question de la conciliation d'une part de

De heer Mehmet Alparslan Saygin, jurist, politicoloog, auteur van «La Laïcité dans l'ordre constitutionnel belge», hield voor de commissieleden een uiteenzetting op basis van een Powerpoint-presentatie.

b) De heer Patrick Goffaux, hoogleraar aan de ULB, hield voor de commissieleden de volgende uiteenzetting :

1. U hebt mij de eer bewezen mij twee voorstellen van ordonnantie ter overweging voor te leggen, namelijk enerzijds het voorstel van ordonnantie nr. A-51/-2019/2020 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 (voorheen A-278/1-2015/2016) en anderzijds het voorstel van ordonnantie nr. A-380/1-2020/2021 IVGNS (« Individuele Vrijheden Gewaarborgd door de Neutraliteit van de Staat ») ertoe strekkende de neutraliteit en de onpartijdigheid van de ambtenaren van de openbare diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verzekeren en het dragen van opzichtige tekenen van geloofs- of levensovertuiging bij de uitoefening van hun functies te verbieden.

Aangezien het tweede voorstel, IVGNS genaamd, de beginselen van het eerste nader uitwerkt en ontwikkelt, zal ik mij hoofdzakelijk op dit IVGNS-voorstel concentreren.

In artikel 3 van dit voorstel van ordonnantie IVGNS staat :

« Bij de uitoefening van hun functie en opdracht handelen de ambtenaren van de overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het algemeen belang en het belang van de bevolking. Ze staan ten dienste van alle burgers zonder enige vorm van discriminatie. In hun houding, gedrag of kleding onthouden ze zich van het uiten van vooroordelen of stereotypen. Ze moeten hun functie en opdracht onpartijdig en neutraal uitvoeren en daarbij blijk van neutraliteit geven. In het bijzonder is het de ambtenaren van de overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verboden om bij de uitoefening van hun functie een opzichtig teken van geloofs- of levensovertuiging te dragen. »

Ik zal deze aspecten onderzoeken in het licht van mijn ervaring als docent en beoefenaar van het bestuursrecht.

*
* *

2. De twee voorstellen van ordonnantie die mij zijn voorgelegd, behandelen de vraag hoe de vrijheid van

la liberté d'expression et de la liberté religieuse et philosophique et d'autre part du principe de neutralité des pouvoirs publics.

3.1. Ces deux libertés sont garanties notamment par l'article 19 de la Constitution (liberté des cultes et liberté de manifester ses opinions) et les articles 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion) et 10 (liberté d'expression) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après Conv. E.D.H.).

3.2. Ces deux libertés ne sont bien entendu pas absolues.

Le législateur national peut y apporter des restrictions dans la mesure prévue par le paragraphe 2 de ces articles 9 et 10 de la Convention européenne, à savoir, en substance que les limitations 1° soient prévues par une loi au sens de la Convention européenne, 2° soient nécessaires dans une société démocratique à l'un des buts énumérés par la Convention européenne (parmi lesquels figurent notamment la sécurité publique, la protection de l'ordre ou la protection des droits et libertés d'autrui). Cette exigence de nécessité suppose qu'il y ait un rapport raisonnable de proportionnalité entre la restriction considérée et le but légitime poursuivi par le législateur ; autrement dit, il faut veiller à établir un juste équilibre entre les droits de l'individu et le ou les intérêts légitimes dans une société démocratique invoqués par le législateur national⁽¹¹⁾.

3.3. Il faut aussi savoir que tant en ce qui concerne les limitations apportées à la liberté d'expression des fonctionnaires⁽¹²⁾ qu'en ce qui concerne plus généralement toutes les questions sur les rapports entre l'État et les religions⁽¹³⁾, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît une grande marge d'appréciation au « décideur national » (à savoir ici, le législateur bruxellois).

3.4. Enfin, notre Cour constitutionnelle a récemment précisé que⁽¹⁴⁾ : « *Ni la liberté de pensée, de conscience et de religion, ni la séparation de l'Église et de l'État, pas plus que le devoir de neutralité des pouvoirs publics n'obligent ces derniers à prévoir dans leur réglementation des accommodements par rapport à tout précepte philosophique – religieux ou non.* »

meningsuiting en de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing enerzijds kan worden verzoend met het beginsel van neutraliteit van de overheid anderzijds.

3.1. Deze twee vrijheden worden met name gewaarborgd door artikel 19 van de Grondwet (vrijheid van erediens en vrijheid om zijn mening te uiten) en de artikelen 9 (vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst) en 10 (vrijheid van meningsuiting) van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna EVRM).

3.2. Deze twee vrijheden zijn natuurlijk niet absoluut.

De nationale wetgever kan beperkingen opleggen voor zover paragraaf 2 van deze artikelen 9 en 10 van het Europees Verdrag hierin voorziet, dat wil zeggen in wezen dat de beperkingen 1° zijn voorzien in een wet in de zin van het Europees Verdrag, 2° noodzakelijk zijn in een democratische samenleving voor één van de in het Europees Verdrag opgesomde doeleinden (waaronder met name de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen). Deze noodzakelijkheidsvereiste veronderstelt dat er een redelijke evenredigheidsverhouding bestaat tussen de beperking in kwestie en het legitieme doel dat door de wetgever wordt nagestreefd ; met andere woorden, er moet een juist evenwicht worden gevonden tussen de rechten van het individu en het (de) legitieme belang(en) in een democratische samenleving waarop de nationale wetgever zich beroept⁽¹¹⁾.

3.3. Er zij ook op gewezen dat, zowel wat de beperkingen van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren⁽¹²⁾ als, meer in het algemeen, alle vraagstukken betreffende de verhouding tussen de staat en godsdiensten betreft⁽¹³⁾, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een ruime beoordelingsmarge toekent aan de nationale besluitvormer (in dit geval de Brusselse wetgever).

3.4. Tot slot heeft ons Grondwettelijk Hof onlangs verduidelijkt⁽¹⁴⁾ : « *Noch uit de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, noch uit de scheiding tussen Kerk en Staat, noch uit de neutraliteitsplicht van de overheid, vloeit een verplichting voor de overheid voort om elk - al dan niet religieus - levensbeschouwelijk voorschrift te accommoderen in haar regelgeving.* »

(11) Voy. p. ex. C.E., section de législation, avis du 8 janvier 2013, n° 52.520/AG et n° 52.521/AG, p. 5.

(12) C.E.D.H., 26 septembre 1995, Vogt c. Allemagne, § 53 ; 13 novembre 2008, Kayasu c. Turquie, § 89.

(13) C.E.D.H., 10 novembre 2005, Leyla Sahin c. Turquie, § 109 ; 26 novembre 2015, Ebrahimian c. France, § 56.

(14) C.C., n° 117/2021 et n° 118/2021, 30 septembre 2021, B.20.3.

(11) Zie bijvoorbeeld RvS, afdeling wetgeving, advies van 8 januari 2013, nr. 52.520/AG en nr. 52.521/AG, blz. 5.

(12) EHRM, 26 september 1995, Vogt t. Duitsland, § 53 ; 13 november 2008, Kayasu t. Turkije, § 89.

(13) EHRM, 10 november 2005, Leyla Sahin t. Turkije, § 109 ; 26 november 2015, Ebrahimian t. Frankrijk, § 56.

(14) G.H., nr. 117/2021 en nr. 118/2021, 30 september 2021, B.20.3.

4. Quant au devoir de neutralité des autorités publiques, il s'agit d'un principe général de droit à valeur constitutionnelle consacré tant par la Cour constitutionnelle que par la section de législation du Conseil d'État et la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Voyez ainsi :

- C.C., n° 40/2011, 15 mars 2011, B.9.5 ; n° 81/2020, 4 juin 2020, B.14.2 (qui visent le « *principe constitutionnel de la neutralité de l'autorité publique, lequel est étroitement lié à l'interdiction de discriminations en général et au principe de l'égalité des usagers du service public en particulier* » ainsi que C.C., n° 2021/117, 18 septembre 2021, B.17.1 et n° 2021/118, 18 septembre 2021, B.17.1 (qui visent « *l'obligation de neutralité et d'impartialité de l'État [qui] exclut toute appréciation de la part de celui-ci sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci* ») ;
- C.E., section de législation, avis n° 44.521/AG du 20 mai 2008 (p. 12 : « *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* »). Pour des applications de ce principe de neutralité des autorités publiques, voy. notamment les avis de la section de législation n° 48.022/AG du 20 avril 2010, p. 37 ; n° 48.041/AG du 20 avril 2010, p. 8 ; n° 48.144/4/AG du 13 juillet 2010 (pp. 2 et 7) ; n° 48.145/4/AG du 13 juillet 2010 (p. 2) ; n° 48.146/4/AG du 13 juillet 2010 (p. 2) ; n° 48.147/4/AG du 13 juillet 2010 (p. 2) ; n° 52.520/AG et n° 52.521/AG du 8 janvier 2013 (pp. 5-6) ; n° 57.318/2 du 21 avril 2015 (pp. 5-6) ; n° 68.088/4 du 26 octobre 2020 (p. 4) ;
- C.E. (ass. gén.), 21 décembre 2010, n° 210.000, X (« *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, à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers. La neutralité dans l'enseignement vise aussi à préserver les droits fondamentaux des élèves et de leurs parents. Ces droits ayant pour but primordial de protéger les droits de la personne humaine contre les abus de*

4. Wat de neutraliteitsplicht van de overheid betreft, dit is een algemeen rechtsbeginsel met grondwettelijke waarde dat zowel door het Grondwettelijk Hof als door de afdeling wetgeving van de Raad van State en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is verankerd.

Zie bijvoorbeeld :

- G.H., nr. 40/2011, 15 maart 2011, B.9.5 ; nr. 81/2020, 4 juni 2020, B.14.2 (waarin wordt verwezen naar het « *grondwettelijk beginsel van de neutraliteit van de overheid [...], beginsel dat nauw samenhangt met het discriminatieverbod in het algemeen en het beginsel van de benuttigingsgelijkheid van de openbare dienst in het bijzonder* », alsook G.H., nr. 2021/117, 18 september 2021, B.17.1 en nr. 2021/118, 18 september 2021, B.17.1 (waarin wordt verwezen naar « *de plicht van neutraliteit en onpartijdigheid van de Staat [die] onverenigbaar [is] met enige appreciatiebevoegdheid van zijn kant ten aanzien van de legitimiteit van de religieuze overtuigingen of de manier waarop ze tot uiting worden gebracht* ») ;
- RvS, afdeling wetgeving, advies nr. 44.521/AG van 20 mei 2008 (blz. 12 : « *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 t.a.v. de burgers strikt houden aan deze neutraliteit en aan het beginsel van de benuttigingsgelijkheid* ». Voor toepassingen van dit beginsel van neutraliteit van de overheid, zie met name de adviezen van de afdeling wetgeving nr. 48.022/AG van 20 april 2010, blz. 37 ; nr. 48.041/AG van 20 april 2010, blz. 8 ; nr. 48.144/4/AG van 13 juli 2010 (blz. 2 en 7) ; nr. 48.145/4/AG van 13 juli 2010 (blz. 2) ; nr. 48.146/4/AG van 13 juli 2010 (blz. 2) ; nr. 48.147/4/AG van 13 juli 2010 (blz. 2) ; nr. 52.520/AG en nr. 52.521/AG van 8 januari 2013 (blz. 5-6) ; nr. 57.318/2 van 21 april 2015 (blz. 5-6) ; nr. 68.088/4 van 26 oktober 2020 (blz. 4) ;
- RvS (alg. verg.), 21 december 2010, nr. 210.000, X (« *In een democratische rechtsstaat dient de overheid neutraal te zijn, omdat zij de overheid is van en voor alle burgers en omdat zij hen 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 de beginselen van neutraliteit en de benuttigingsgelijkheid. Neutraliteit in het onderwijs is ook bedoeld om de grondrechten van de leerlingen en van hun ouders veilig te stellen. Die rechten strekken op de eerste plaats ertoe de rechten van de mens te beschermen tegen machtsmisbruik*

pouvoir des organes de l'autorité. Il ne peut être admis qu'un agent des services publics, en l'occurrence un enseignant dans l'enseignement officiel, invoque un droit fondamental pour justifier la méconnaissance des droits fondamentaux des citoyens, en l'espèce des élèves et de leurs parents. » ; (ass. gén.), 27 mars 2013, n° 223.042, X (« Il ressort de nombreuses dispositions constitutionnelles (principe d'égalité et de non discrimination, égal exercice des droits et libertés par les femmes et par les hommes, indépendance des cultes et de l'État notamment) que le constituant a entendu ériger notre État en un État dans lequel 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. En raison de ce motif, il est attendu des agents des pouvoirs publics que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils observent strictement, à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers. Les droits fondamentaux ont pour but primordial de protéger les droits de la personne humaine contre les abus de pouvoir des organes de l'autorité. La neutralité de l'autorité publique est donc un principe fondamental, qui transcende et garantit notamment les convictions de chacun. Elle a été consacrée, en matière d'enseignement, par l'article 24, § 1^{er}, alinéa 3, de la Constitution. Selon cette disposition, la neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves. »

Comme il ressort notamment des citations reproduites ci-dessus, ce principe de neutralité des autorités publiques peut être rattaché à plusieurs autres dispositions écrites ou principes généraux de droit, à savoir principalement le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, la loi d'égalité des usagers du service public, le principe d'indépendance des cultes et de l'État, le principe d'impartialité de l'administration active ou encore, en matière d'enseignement, l'article 24, § 1^{er}, al. 3, de la Constitution.

Il requiert de l'autorité publique qu'elle soit l'autorité de tous les citoyens et pour tous les citoyens et qu'elle les traite, en principe, de manière égale sans discrimination basée sur leur religion, leur conviction ou leur préférence pour une communauté ou un parti. Ce principe s'impose non seulement à l'autorité publique mais aussi aux agents publics lorsqu'ils exercent leurs fonctions pour cette autorité.

*
* *

vanwege overheidsinstellingen. Het kan niet toegestaan worden dat een ambtenaar van de openbare diensten, in casu een leerkracht in het officieel onderwijs, een grondrecht aanvoert om schending van de grondrechten van de burgers, in casu van de leerlingen en hun ouders, te rechtvaardigen. » ; (alg. verg.), 27 maart 2013, nr. 223.042, X (« Uit tal van grondwettelijke bepalingen (onder meer het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, de gelijke uitoefening van rechten en vrijheden door vrouwen en mannen, de wederzijdse onafhankelijkheid van de erediensten en van de Staat) blijkt dat de grondwetgever van onze Staat een Staat heeft willen maken waarin de overheid neutraal moet zijn, omdat zij de overheid is van en voor alle burgers en omdat zij hen 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 wordt van de overheidsbeambten verwacht dat zij zich in de uitoefening van hun functie ten aanzien van de burgers strikt houden aan de beginselen van neutraliteit en de benuttingsgelijkheid. Grondrechten strekken er immers op de eerste plaats toe de rechten van de mens te beschermen tegen machtsmisbruik vanwege overheidsinstellingen. De neutraliteit van de overheid is dus een grondbeginsel dat de overtuigingen van eenieder overstijgt en deze waarborgt. Ze is, wat het onderwijs betreft, verankerd in artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet. Volgens die bepaling houdt neutraliteit onder meer de eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen in. »

Zoals uit de bovenstaande citaten blijkt, kan dit beginsel van neutraliteit van de overheid in verband worden gebracht met verschillende andere geschreven bepalingen of algemene rechtsbeginselen, met name het in artikelen 10 en 11 van de Grondwet vastgelegde beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, de wet van benuttingsgelijkheid van de openbare dienst, het beginsel van onafhankelijkheid van erediensten en staat, het beginsel van onpartijdigheid van het actieve bestuur of, op onderwijsgebied, artikel 24, § 1, derde lid van de Grondwet.

Het vereist van de overheid dat zij de overheid is van en voor alle burgers en dat zij hen in beginsel gelijk behandelt zonder te discrimineren op grond van hun religie, hun levensbeschouwing of hun voorkeur voor een gemeenschap of partij. Dit beginsel is niet alleen van toepassing op de overheid, maar ook op de overheidsbeambten wanneer zij hun functie uitoefenen voor die overheid.

*
* *

5. On peut à présent examiner la proposition d'ordonnance reprise sous le numéro A-380 à la lumière des principes ainsi rappelés⁽¹⁵⁾.

En page 7 des développements qui l'accompagnent, il est précisé que : « *La présente proposition d'ordonnance vise exclusivement au respect du principe de neutralité dans les services publics.* »

6. Un tel objectif peut tout d'abord être considéré comme légitime dans une société démocratique au sens du paragraphe 2 des articles 9 et 10 Conv. E.D.H. précités.

On peut notamment citer à l'appui de cette conclusion un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 26 novembre 2015, *Ebrahimian c. France*, rendu à propos du devoir de neutralité religieuse imposé à un agent contractuel de la fonction publique hospitalière française et par lequel la Cour considéra qu'une telle restriction peut se justifier au regard de la notion de « *protection des droits et libertés d'autrui* » prévues par ces fameux paragraphes deux de la Convention européenne et ce, sans même qu'il soit en outre requis de se prévaloir des exceptions relatives à la « *sécurité publique* » et « *la protection de l'ordre* » également visées par ces dispositions :

« 53. *Eu égard aux circonstances de la cause et au motif retenu pour ne pas renouveler le contrat de la requérante, à savoir l'exigence de neutralité religieuse dans un contexte de vulnérabilité des usagers du service public, la Cour estime que l'ingérence litigieuse poursuivait pour l'essentiel le but légitime qu'est la protection des droits et libertés d'autrui (voir, mutatis mutandis, Leyla Şahin, précité, §§ 99 et 116, Kurtulmuş, précité, Ahmet Arslan et autres c. Turquie, n° 41135/98, § 43, 23 février 2010). Il s'agissait en l'espèce de préserver le respect de toutes les croyances religieuses et orientations spirituelles des patients, usagers du service public et destinataires de l'exigence de neutralité imposée à la requérante, en leur assurant une stricte égalité. L'objectif était également de veiller à ce que ces usagers bénéficient d'une égalité de*

(15) Notons incidemment que les deux propositions d'ordonnances s'appliquent également aux agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale. Classiquement, la détermination du statut des agents de l'administration centrale relève cependant du pouvoir d'organisation de l'administration du gouvernement et non du législateur. Ce principe connaît, il est vrai, diverses exceptions (voy. à ce sujet P. Goffaux, Dictionnaire de droit administratif, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 491-494 et les références citées). Mais il faut toutefois relever qu'à propos de propositions analogues à celles ici examinées, la section de législation du Conseil d'État a fait reproche aux auteurs des textes soumis de ne pas justifier pourquoi ils ne visaient pas aussi les agents des services centraux (voy. p. ex. l'avis n° 48.146/4/AG du 13 juillet 2010, pp 9-10). Faut-il en conclure qu'implicitement, elle estime que le législateur peut en la présente matière régir le cas des agents des services centraux ?

5. Nu kunnen we het voorstel van ordonnantie onder nummer A-380 onderzoeken in het licht van de aldus in herinnering gebrachte beginselen⁽¹⁵⁾.

Op bladzijde 7 van de toelichting wordt gesteld : « *Dit voorstel van ordonnantie is uitsluitend gericht op de eerbiediging van het neutraliteitsbeginsel in de openbare diensten.* »

6. Een dergelijke doelstelling kan in de eerste plaats worden beschouwd als legitiem in een democratische samenleving in de zin van paragraaf 2 van de hierboven vermelde artikelen 9 en 10 van het EVRM.

Ter ondersteuning van deze conclusie kan met name worden verwezen naar een arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 26 november 2015, *Ebrahimian t. Frankrijk*, gewezen in verband met de aan een contractuele medewerker van de Franse openbare ziekenhuisdienst opgelegde verplichting tot religieuze neutraliteit, waarin het Hof heeft geoordeeld dat een dergelijke beperking gerechtvaardigd kan zijn in het licht van het begrip « *bescherming van de rechten en vrijheden van anderen* » als bedoeld in die bewuste tweede paragraaf van het Europees Verdrag, zonder dat zelfs een beroep behoeft te worden gedaan op de uitzonderingen betreffende de « *openbare veiligheid* » en de « *bescherming van de openbare orde* », die eveneens in deze bepalingen worden genoemd :

« 53. *Eu égard aux circonstances de la cause et au motif retenu pour ne pas renouveler le contrat de la requérante, à savoir l'exigence de neutralité religieuse dans un contexte de vulnérabilité des usagers du service public, la Cour estime que l'ingérence litigieuse poursuivait pour l'essentiel le but légitime qu'est la protection des droits et libertés d'autrui (voir, mutatis mutandis, Leyla Şahin, précité, §§ 99 et 116, Kurtulmuş, précité, Ahmet Arslan et autres c. Turquie, n° 41135/98, § 43, 23 février 2010). Il s'agissait en l'espèce de préserver le respect de toutes les croyances religieuses et orientations spirituelles des patients, usagers du service public et destinataires de l'exigence de neutralité imposée à la requérante, en leur assurant une stricte égalité. L'objectif était également de veiller à ce que ces usagers bénéficient d'une égalité de*

(15) Er zij op gewezen dat de twee voorstellen van ordonnantie ook van toepassing zijn op het overheidspersoneel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Klassiek valt de vaststelling van het statuut van het personeel van het centrale bestuur echter onder de organisatiebevoegdheid van het bestuur van de regering en niet van de wetgever. Er bestaan weliswaar verschillende uitzonderingen op dit beginsel (zie hierover P. Goffaux, Dictionnaire de droit administratif, 2^e éd., Brussel, Bruylant, 2016, blz. 491-494 en de genoemde referenties). Er zij echter op gewezen dat de afdeling wetgeving van de Raad van State in verband met soortgelijke voorstellen als die welke hier worden besproken, de opstellers van de ingediende teksten heeft verweten dat zij niet hadden verantwoord waarom zij niet ook gericht waren op het personeel van de centrale diensten (zie bijvoorbeeld advies nr. 48.146/4/AG van 13 juli 2010, blz. 9-10). Betekent dit dat zij impliciet van mening is dat de wetgever de zaak van het personeel van de centrale diensten op dit gebied kan regelen ?

traitement sans distinction de religion. La Cour rappelle à cet égard qu'elle a considéré que la politique d'un employeur visant à promouvoir l'égalité des chances ou à éviter tout comportement discriminatoire à l'égard d'autrui poursuivait le but légitime de protéger les droits d'autrui (voir, *mutatis mutandis*, le cas de Mme Ladele et celui de M. McFarlane, dans l'arrêt Eweida et autres, précité, §§ 105-106 et 109). Elle rappelle également que la sauvegarde du principe de laïcité constitue un objectif conforme aux valeurs sous-jacentes de la Convention (Leyla Şahin, précité, § 114). Dans ces conditions, la Cour est d'avis que l'interdiction faite à la requérante de manifester ses convictions religieuses dans l'exercice de ses fonctions poursuivait un objectif de protection « des droits et libertés d'autrui » et que cette restriction ne devait pas nécessairement être motivée, en plus, par des contraintes de « sécurité publique » ou de « protection de l'ordre » qui figurent au second paragraphe de l'article 9 de la Convention. »

Une même conclusion quant à la légitimité de cet objectif de neutralité des services publics est retenue notamment par un avis n° 52.520/AG et n° 52.521/AG du 8 janvier 2013 de la section de législation du Conseil d'État (pp. 5-6) :

« Il ressort des avis précités et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dont ils se font l'écho que la préservation de la neutralité des services publics et de la confiance des usagers dans cette neutralité peut justifier, sur le plan des principes, que des agents publics associés auxdits services soient astreints à un devoir de réserve quant à l'expression de leurs convictions religieuses, philosophiques et politiques, et empêchés par là-même de porter, dans l'exercice de leur mission, des signes exprimant ces convictions. »

7.1. Encore faut-il ensuite qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les restrictions apportées aux libertés concernées et le but légitime que les auteurs de la proposition d'ordonnance entendent poursuivre.

Comme chaque fois qu'il s'agit d'apprécier le respect d'une exigence de proportionnalité, une telle appréciation doit bien entendu se faire *in concreto*, c'est-à-dire en l'occurrence, en ayant égard à la situation précise de l'agent public à qui le devoir de neutralité est imposé. Mais en outre compte tenu précisément de la marge d'appréciation que la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît en la matière au « décideur national », cette appréciation *in concreto* impliquera aussi de tenir compte du contexte politique et juridique dans lequel la mesure viendra s'inscrire. La section de législation l'a notamment précisé en ces termes dans son avis n° 44.521/AG du 20 mai 2008 :

traitement sans distinction de religion. La Cour rappelle à cet égard qu'elle a considéré que la politique d'un employeur visant à promouvoir l'égalité des chances ou à éviter tout comportement discriminatoire à l'égard d'autrui poursuivait le but légitime de protéger les droits d'autrui (voir, *mutatis mutandis*, le cas de Mme Ladele et celui de M. McFarlane, dans l'arrêt Eweida et autres, précité, §§ 105-106 et 109). Elle rappelle également que la sauvegarde du principe de laïcité constitue un objectif conforme aux valeurs sous-jacentes de la Convention (Leyla Şahin, précité, § 114). Dans ces conditions, la Cour est d'avis que l'interdiction faite à la requérante de manifester ses convictions religieuses dans l'exercice de ses fonctions poursuivait un objectif de protection « des droits et libertés d'autrui » et que cette restriction ne devait pas nécessairement être motivée, en plus, par des contraintes de « sécurité publique » ou de « protection de l'ordre » qui figurent au second paragraphe de l'article 9 de la Convention. »

Dezelfde conclusie over de legitimiteit van deze doelstelling van neutraliteit van de openbare diensten werd met name getrokken in advies nr. 52.520/AG en nr. 52.521/AG van 8 januari 2013 van de afdeling wetgeving van de Raad van State (blz. 5-6) :

« Uit de voornoemde adviezen en uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens die in deze adviezen wordt verwoord, volgt dat de bescherming van de neutraliteit van de openbare diensten en van het vertrouwen van de burgers in deze neutraliteit uit principieel oogpunt kan rechtvaardigen dat overheidsambtenaren van deze diensten terughoudendheid in acht moeten nemen met betrekking tot de uiting van hun godsdienstige, levensbeschouwelijke en politieke overtuigingen, en dat hun daardoor niet is toegestaan in de uitoefening van hun opdracht tekenen te dragen die uiting geven aan deze overtuigingen. »

7.1. Voorts moet er een redelijke evenredigheidsverhouding bestaan tussen de beperkingen van de betrokken vrijheden en het legitieme doel dat de indieners van het voorstel van ordonnantie beogen na te streven.

Zoals steeds wanneer moet worden beoordeeld of aan een evenredigheidsvereiste is voldaan, moet een dergelijke beoordeling uiteraard *in concreto* worden verricht, dat wil zeggen in dit geval met betrekking tot de specifieke situatie van de overheidsbeambte aan wie de neutraliteitsplicht wordt opgelegd. Gezien de beoordelingsmarge die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op dit gebied aan de nationale besluitvormer toekent, zal bij deze beoordeling *in concreto* echter ook rekening moeten worden gehouden met de politieke en juridische context waarin de maatregel ten uitvoer zal worden gelegd. De afdeling wetgeving heeft dit duidelijk gemaakt in haar advies nr. 44.521/AG van 20 mei 2008 :

« En d'autres mots, il résulte de la jurisprudence de la Cour que, même si un certain rôle est reconnu au « décideur national » en la matière, il ne s'agit pas d'une appréciation *in abstracto*, mais bien d'une appréciation *in concreto*, à l'occasion de laquelle il faut tenir compte des circonstances particulières dans lesquelles l'interdiction du port du voile a été édictée, telles par exemple, la fonction à laquelle s'applique l'interdiction et le contexte constitutionnel, politique et religieux de la société dans laquelle elle est mise en œuvre. »⁽¹⁶⁾

7.2. Et s'agissant du contexte juridique dont il faut ainsi tenir compte, on doit, à mon sens, réserver une attention particulière au principe général de droit dit de l'impartialité de l'administration active. Cela se justifie à un double titre au moins. Tout d'abord, parce que ce principe d'impartialité de l'administration constitue l'un des versants du principe de neutralité de l'autorité publique invoqué par les auteurs de la proposition d'ordonnance. Mais aussi parce que la portée de ce principe général de droit est bien connue en droit administratif et a été définie *in tempore non suspecto* par nos juridictions suprêmes, en sorte que cela permet d'objectiver et de dépassionner le présent débat.

7.3. Ce principe de l'impartialité de l'administration active est un principe général de droit qui s'impose à tout organe de l'administration active⁽¹⁷⁾, et ce, que cet organe agisse dans une matière disciplinaire ou une autre matière⁽¹⁸⁾. Il s'applique non seulement à l'autorité administrative qui est investie d'un pouvoir de décision mais aussi aux organes consultatifs⁽¹⁹⁾ et même aussi aux agents chargés de la seule instruction d'un dossier, la décision étant prise par une autre autorité administrative⁽²⁰⁾.

(16) C.E., section de législation, avis n° 44.521/AG du 20 mai 2008, p. 17. Voy. aussi l'avis n° 48.042/AG du 20 avril 2010, p. 11 et l'avis n° 52.520/AG et n° 52.521/AG du 8 janvier 2013, p. 6.

(17) Par administration active, on entend l'administration qui administre, par opposition aux hypothèses, plus rares, où l'administration exerce une fonction juridictionnelle.

(18) Cass., 9 janvier 2002, P.00.0855.F et concl. J. Spreutels ; C.E., 28 janvier 1986, n° 26.116, Thys.

(19) C.E., 30 janvier 2007, n° 167.303, Ebens et Hanssens ; 6 octobre 2011, n° 215.625, Tordeurs ; 29 novembre 2013, n° 225.654, Ndanyuzwe.

(20) C.E., 11 janvier 2012, n° 217.155 et n° 217.156, Fastre.

« Uit de rechtspraak van het Hof blijkt m.a.w. dat, ook al wordt er een zekere rol toegekend aan de nationale instantie die ter zake over de bevoegdheid beschikt, het niet gaat om een afweging *in abstracto*, doch wel om een afweging *in concreto*, waarbij rekening dient te worden gehouden met de specifieke omstandigheden waarin het hoofddoekverbod wordt uitgevaardigd, zoals bijvoorbeeld het ambt waarvoor het hoofddoekverbod geldt en met de constitutionele, politieke en religieuze context van de samenleving waarin het wordt uitgevaardigd. »⁽¹⁶⁾

7.2. En wat de juridische context betreft waarmee rekening moet worden gehouden, moet mijns inziens bijzondere aandacht worden besteed aan het algemene rechtsbeginsel van de onpartijdigheid van het actieve bestuur. Dit is gerechtvaardigd om ten minste twee redenen. In de eerste plaats omdat dit beginsel van onpartijdigheid van het bestuur een van de aspecten vormt van het beginsel van neutraliteit van de overheid waarop de indieners van het voorstel van ordonnantie zich beroepen. Maar ook omdat de draagwijdte van dit algemene rechtsbeginsel in het bestuursrecht welbekend is en *in tempore non suspecto* door onze hoogste rechtscolleges werd bepaald, zodat het mogelijk is het huidige debat te objectiveren en uit de emotionele sfeer te halen.

7.3. Dit beginsel van de onpartijdigheid van het actieve bestuur is een algemeen rechtsbeginsel dat geldt voor elk orgaan van het actieve bestuur⁽¹⁷⁾, ongeacht of dat orgaan optreedt in een tuchtzaak of in een andere aangelegenheid⁽¹⁸⁾. Dit geldt niet alleen voor de bestuurlijke overheid die beslissingsbevoegdheid heeft, maar ook voor de adviesorganen⁽¹⁹⁾ en zelfs voor de personeelsleden die alleen belast zijn met het onderzoek van een zaak, waarbij de beslissing wordt genomen door een andere bestuurlijke overheid⁽²⁰⁾.

(16) RvS, afdeling wetgeving, advies nr. 44.521/AG van 20 mei 2008, blz. 17. Zie ook Advies nr. 48.042/AG van 20 april 2010, blz. 11 en Advies nr. 52.520/AG en nr. 52.521/AG van 8 januari 2013, blz. 6.

(17) Onder actief bestuur wordt verstaan het bestuur dat bestuurt, in tegenstelling tot de zeldzamere gevallen waarin het bestuur een rechtsprekende functie uitoefent.

(18) Cass. 9 januari 2002, P.00.0855.F en concl. J. Spreutels ; RvS, 28 januari 1986, nr. 26.116, Thys.

(19) RvS, 30 januari 2007, nr. 167.303, Ebens en Hanssens ; 6 oktober 2011, nr. 215.625, Tordeurs ; 29 november 2013, nr. 225.654, Ndanyuzwe.

(20) RvS, 11 januari 2012, nr. 217.155 en nr. 217.156, Fastre.

L'administration doit par ailleurs être impartiale tant d'un point de vue subjectif (ou personnel) qu'objectif (ou structurel)⁽²¹⁾.

L'impartialité subjective concerne le comportement ou la situation personnelle de la ou les personnes qui incarnent l'autorité administrative. On a ainsi égard à des déclarations qui témoignent d'un parti pris ou de préjugés, ou encore à l'existence d'un intérêt personnel à l'affaire en cause⁽²²⁾.

La seconde, l'impartialité objective, concerne quant à elle les structures organisationnelles dans lesquelles l'autorité administrative est appelée à exercer sa compétence et qui peuvent légitimement susciter chez l'administré une crainte de partialité. Ceci interdit notamment qu'une même personne soit à la fois juge et partie. Ainsi, par exemple, doit se retirer la personne qui a joué un rôle d'accusation ou d'instruction dans la procédure disciplinaire ou encore qui a pris la sanction disciplinaire en première instance⁽²³⁾.

En outre, comme l'a aussi rappelé la Cour de cassation dans un arrêt du 9 janvier 2002, « *une violation du principe d'impartialité ne requiert pas que la preuve de la partialité soit rapportée mais [...] une apparence de partialité suffit* »⁽²⁴⁾. Autrement dit, il suffit que ceux qui doivent agir de manière impartiale aient suscité une apparence de partialité vis-à-vis des tiers, c'est-à-dire qu'ils aient fait naître un doute légitime quant à leur aptitude à traiter la

Het bestuur moet overigens onpartijdig zijn, zowel vanuit subjectief (of persoonlijk) als vanuit objectief (of structureel) oogpunt⁽²¹⁾.

Subjectieve onpartijdigheid heeft betrekking op het gedrag of de persoonlijke situatie van de persoon of personen die de bestuurlijke overheid vertegenwoordigen. Het gaat onder meer om verklaringen die blijken geven van partijdigheid of vooringenomenheid, of van het bestaan van een persoonlijk belang in de zaak⁽²²⁾.

De tweede, objectieve onpartijdigheid, betreft de organisatiestructuren waarbinnen de bestuurlijke overheid haar bevoegdheid moet uitoefenen en die legitiem aanleiding kunnen geven tot een vrees voor partijdigheid bij de burger. Dit verbiedt met name dat eenzelfde persoon zowel rechter als partij is. Zo moet bijvoorbeeld de persoon die in de tuchtprocedure een vervolgende of onderzoekende rol heeft gespeeld of die de tuchtmaatregel in eerste instantie heeft genomen, zich terugtrekken⁽²³⁾.

Bovendien heeft het Hof van Cassatie in een arrest van 9 januari 2002 in herinnering gebracht dat « *voor de miskenning van het beginsel het bewijs van de partijdigheid niet geleverd [moet] zijn ; een schijn van partijdigheid volstaat* »⁽²⁴⁾. Met andere woorden, het volstaat dat degenen die onpartijdig moeten handelen een schijn van partijdigheid jegens derden hebben gewekt, dat wil zeggen dat zij geïnduceerde twijfel hebben gewekt over hun vermogen om

(21) Voy. e.a. C.E., 16 novembre 2010, n° 208.927, Cocle (« Het onpartijdigheidsbeginsel waarborgt zowel de persoonlijke onpartijdigheid van de personeelsleden en de leden van de bestuurlijke organen die mede een beslissing nemen, als de structurele onpartijdigheid van die personeelsleden en bestuurlijke organen op het vlak van de organisatie van deze organen, het verloop van de procedure en het tot stand komen van hun beslissingen. »); 26 novembre 2013, n° 225.605, Mertz (« Considérant que le principe général de droit de l'impartialité s'applique à l'administration active, singulièrement, mais pas exclusivement, en matière disciplinaire ; que ce principe est, en outre, d'ordre public ; qu'il requiert que l'autorité offre les apparences de l'impartialité (impartialité objective) et qu'elle soit effectivement impartiale (impartialité subjective) »).

(22) C.E., 24 juin 2014, n° 227.814, Wuyard ; 20 octobre 2017, n° 239.477, D'Amelio ; 2 février 2016, n° 733.790, Van Vinkenroije (« Lorsqu'il ressort des propos de la directrice d'un établissement pénitentiaire qui a mené une audition disciplinaire à l'égard d'un détenu qu'elle préjuge de la culpabilité de ce dernier, cela conduit à douter sérieusement de l'impartialité de celle-ci. »).

(23) C.E., 19 novembre 1997, n° 69.678, Verteneuil ; 2 mars 2001, n° 93.712, Dehennin ; voy. aussi C.E., 16 décembre 1999, n° 84.119, Bertrand : ne peut participer à la réunion du conseil d'administration, qui décide de la non-reconduction de l'engagement d'un enseignant désigné à titre temporaire, l'étudiant administrateur qui est à la fois témoin et accusateur.

(24) Cass., 9 janvier 2002, P.000855.F et concl. J. Spreutels.

(21) Zie o.a. RvS, 16 november 2010, nr. 208.927, Cocle (« Het onpartijdigheidsbeginsel waarborgt zowel de persoonlijke onpartijdigheid van de personeelsleden en de leden van de bestuurlijke organen die mede een beslissing nemen, als de structurele onpartijdigheid van die personeelsleden en bestuurlijke organen op het vlak van de organisatie van deze organen, het verloop van de procedure en het tot stand komen van hun beslissingen. »); 26 november 2013, nr. 225.605, Mertz (« Considérant que le principe général de droit de l'impartialité s'applique à l'administration active, singulièrement, mais pas exclusivement, en matière disciplinaire ; que ce principe est, en outre, d'ordre public ; qu'il requiert que l'autorité offre les apparences de l'impartialité (impartialité objective) et qu'elle soit effectivement impartiale (impartialité subjective) »).

(22) RvS, 24 juni 2014, nr. 227.814, Wuyard ; 20 oktober 2017, nr. 239.477, D'Amelio ; 2 februari 2016, nr. 733.790, Van Vinkenroije (« Lorsqu'il ressort des propos de la directrice d'un établissement pénitentiaire qui a mené une audition disciplinaire à l'égard d'un détenu qu'elle préjuge de la culpabilité de ce dernier, cela conduit à douter sérieusement de l'impartialité de celle-ci. »).

(23) RvS, 19 november 1997, nr. 69.678, Verteneuil ; 2 maart 2001, nr. 93.712, Dehennin ; zie ook RvS, 16 december 1999, nr. 84.119, Bertrand : een leerling-bestuurder die zowel getuige als aanklager is, mag niet deelnemen aan de vergadering van de raad van bestuur die beslist over het niet-verlengen van de aanstelling van een tijdelijk aangestelde leraar.

(24) Cass. 9 januari 2002, P.000855.F en concl. J.Spreutels.

cause de manière impartiale⁽²⁵⁾. C'est une transposition en droit administratif de la règle « Justice should not only be done, but should also be seen to be done »⁽²⁶⁾. Et cette prise en compte des apparences vaut tant pour l'impartialité objective⁽²⁷⁾ que pour l'impartialité subjective⁽²⁸⁾; bien entendu, par définition, c'est à propos de l'impartialité objective que les apparences joueront davantage.

Enfin, il est constant que la règle d'impartialité objective ne s'impose pas à l'administration active avec la même rigueur qu'au juge⁽²⁹⁾. Celle-ci doit en effet se concilier avec « la nature spécifique », et « notamment avec la structure de l'administration active »⁽³⁰⁾. Le principe d'impartialité ne peut avoir pour effet de rendre impossible la prise d'une décision légale⁽³¹⁾. Ainsi, le principe d'impartialité n'est pas violé par la seule circonstance qu'une sanction disciplinaire est prise par la même autorité que celle qui avait pris une première sanction mais qui fut annulée par le Conseil d'État pour insuffisance de motivation, dès lors qu'il ne se trouve pas d'autre autorité pouvant se substituer à la première⁽³²⁾. De même, le principe d'impartialité n'interdit pas à un collègue des bourgmestre et échevins de se prononcer à nouveau sur le retrait des attributions d'un échevin après la suspension ou l'annulation d'une première décision de

de zaak onpartijdig te behandelen⁽²⁵⁾. Dit is een omzetting in bestuursrecht van de regel « Justice should not only be done, but should also be seen to be done »⁽²⁶⁾. En dit in aanmerking nemen van de schijn geldt zowel voor de objectieve onpartijdigheid⁽²⁷⁾ als voor de subjectieve onpartijdigheid⁽²⁸⁾; uiteraard zal de schijn per definitie een grotere rol spelen in verband met de objectieve onpartijdigheid.

Tot slot is het algemeen geweten dat de regel van objectieve onpartijdigheid niet met dezelfde strengheid aan het actieve bestuur wordt opgelegd als aan de rechter⁽²⁹⁾. Het beginsel van onpartijdigheid moet in overeenstemming worden gebracht met de « specifieke aard » en « met name met de structuur van het actieve bestuur »⁽³⁰⁾. Het beginsel van onpartijdigheid mag niet tot gevolg hebben dat het nemen van een rechterlijke beslissing⁽³¹⁾ onmogelijk wordt gemaakt. Het beginsel van onpartijdigheid wordt dus niet geschonden door de enkele omstandigheid dat een tucht-rechterlijke sanctie wordt genomen door dezelfde autoriteit als die welke een eerste sanctie had genomen, maar die door de Raad van State wegens onvoldoende motivering nietig was verklaard, zolang er geen andere autoriteit is die zich in de plaats van de eerste⁽³²⁾ kan stellen. Evenzo belet het onpartijdigheidsbeginsel een college van burgemeester en schepenen niet om opnieuw te beslissen over de intrekking

(25) Voy. e.a. C.E., 3 avril 1992, n° 39.156, Reyniers; 4 mars 1996, n° 58.447, Calmeyn; 10 août 1998, n° 75.568, Lejeune (« Toute personne dont l'impartialité n'est pas garantie, même en apparence, doit s'abstenir d'intervenir si elle est susceptible d'influencer la décision finale; [...] qu'en pareille circonstance, il s'imposait qu'[elle] soit remplacé[e] par son supérieur hiérarchique et non par son subordonné »); 28 avril 2003, n° 118.726, Michel; 8 septembre 2014, n° 228.305, Godfrin (« il suffit qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez le requérant un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité »).

(26) Voy. C.E., 28 janvier 1986, n° 26.116, Thys; 3 avril 1992, n° 39.156, Reyniers.

(27) C.E., 26 novembre 2013, n° 225.605, Mertz (« que la violation de l'impartialité objective n'implique pas que la preuve de la partialité ait été fournie, une simple impression d'apparence de partialité suffit »); 7 mai 2015, n° 231.151, Sindani Biongo (implicite); 10 janvier 2017, n° 236.998, Dessalles (qui envisage l'impartialité objective et subjective).

(28) C.E., 18 décembre 2008, n° 188.944, De Meerleer (« De beschuldiging van subjectieve, persoonlijke partijdigheid van een bestuur of bestuurder, of tenminste de schijn ervan, kan slechts worden aangenomen indien zij gewettigd voorkomt, of dus voldoende gerechtvaardigd is door concrete en precieze feiten. », je souligne); 15 février 2012, n° 218.009, Vercamer (en des termes quasi identiques); 24 avril 2012, n° 219.027, X; 26 novembre 2013, n° 225.605, Mertz (« que, quant à la partialité subjective, elle n'est établie que si des faits précis sont allégués, de nature à faire planer un soupçon de partialité dans le chef de l'autorité », je souligne).

(29) C.E., 30 septembre 2009, n° 186.677, s.a. Top Bedford.

(30) Voy. not. C.E., 3 avril 1992, n° 39.156, Reyniers; 1^{er} octobre 2002, n° 110.791, Vandevijver; 10 mars 2011, n° 211.923, s.p.r.l. Imagine 2010; 5 juin 2012, n° 219.613, Leonard.

(31) C.E., 24 juin 2010, n° 205.681, n.v. T-Groep (« De toepassing ervan mag ook de totstandkoming van regelmatige beslissingen niet verhinderen. »).

(32) C.E., 7 juin 1995, n° 53.554, Gérard.

(25) Zie o.a. RvS., 3 april 1992, nr. 39.156, Reyniers; 4 maart 1996, nr. 58.447, Calmeyn; 10 augustus 1998, nr. 75.568, Lejeune (« iemand wiens onpartijdigheid zelfs niet in schijn gewaarborgd kan worden en die de eindbeslissing kan beïnvloeden, [mag niet] optreden; [...] dat hij in een dergelijk geval door zijn hiërarchische meerdere en niet door een ondergeschikte had moeten worden vervangen »); 28 april 2003, nr. 118.726, Michel; 8 september 2014, nr. 228.305, Godfrin (« il suffit qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez le requérant un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité »).

(26) Zie. RvS, 28 januari 1986, nr. 26.116, Thys; 3 april 1992, nr. 39.156, Reyniers.

(27) RvS, 26 november 2013, nr. 225.605, Mertz (« que la violation de l'impartialité objective n'implique pas que la preuve de la partialité ait été fournie, une simple impression d'apparence de partialité suffit »); 7 mei 2015, nr. 231.151, Sindani Biongo (impliciet); 10 januari 2017, nr. 236.998, Dessalles (waarin objectieve en subjectieve onpartijdigheid worden beschouwd)

(28) RvS, 18 december 2008, nr. 188.944, De Meerleer (« De beschuldiging van subjectieve, persoonlijke partijdigheid van een bestuur of bestuurder, of tenminste de schijn ervan, kan slechts worden aangenomen indien zij gewettigd voorkomt, of dus voldoende gerechtvaardigd is door concrete en precieze feiten. » (onderstreping toegevoegd); 15 februari 2012, nr. 218.009, Vercamer (in bijna identieke bewoordingen); 24 april 2012, nr. 219.027, X; 26 november 2013, nr. 225.605, Mertz (« que, quant à la partialité subjective, elle n'est établie que si des faits précis sont allégués, de nature à faire planer un soupçon de partialité dans le chef de l'autorité », onderstreping toegevoegd).

(29) RvS., 30 september 2009, nr. 186.677, s.a. Top Bedford.

(30) Zie met name RvS, 3 april 1992, nr. 39.156, Reyniers; 1 oktober 2002, nr. 110.791, Vandevijver; 10 maart 2011, nr. 211.923, s.p.r.l. Imagine 2010; 5 juni 2012, nr. 219.613, Leonard.

(31) RvS, 24 juni 2010, nr. 205.681, n.v. T-Groep (« De toepassing ervan mag ook de totstandkoming van regelmatige beslissingen niet verhinderen. »).

(32) RvS., 7 juni 1995, nr. 53.554, Gérard.

retrait⁽³³⁾. Dans le même esprit, le Conseil d'État a jugé que n'est pas constitutive d'une violation du principe d'impartialité le fait que le secrétaire du CPAS assiste à la séance du conseil de l'action sociale statuant sur des poursuites disciplinaires alors même que celles-ci ont été diligentées sur son rapport et ce, dès lors que la législation lui confère cette compétence d'établir le rapport disciplinaire, le charge d'assister aux séances du conseil de l'action sociale afin d'en dresser le procès-verbal et dès lors que le secrétaire s'en est tenu en l'espèce à son rôle de « secrétaire-notaire »⁽³⁴⁾.

7.4. Compte tenu de l'existence bien établie dans notre ordre juridique de cette règle d'impartialité objective de l'administration, il ne me paraît dès lors pas, en son principe, disproportionné de l'appliquer, comme le fait la proposition d'ordonnance, au cas du port de signes convictionnels ostentatoires par les agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale qui sont en contact (visuel) avec le public ; et ce, d'autant que les auteurs de la proposition d'ordonnance ont limité cette interdiction d'une part aux moments durant lesquels l'agent exerce ses fonctions publiques et d'autre part au port ostentatoire de tels signes.

Du reste, à plusieurs reprises déjà, la section de législation du Conseil d'État a admis, à propos de propositions analogues à celles que vous m'avez soumises, que les libertés d'expression, de conscience et de religion en matière de port de signes convictionnels ostentatoires soient limitées pour des motifs d'impartialité d'objective.

7.5. La section de législation estime toutefois que cette seule justification ne permet pas de justifier l'imposition d'une telle interdiction à tous les agents publics. En particulier, la seule circonstance qu'un agent soit en contact (visuel) avec le public ne serait pas suffisant car il pourrait ne s'agir que d'un agent, certes visible du public, mais uniquement en charge d'une tâche technique ou d'exécution, en sorte que pour ces agents, le port d'un signe convictionnel ostentatoire ne serait pas de nature à ébranler la confiance du public dans l'impartialité de l'autorité publique. Pour la section de législation, si l'on veut imposer une telle interdiction à ces agents techniques ou d'exécution, il faudrait une justification supplémentaire. Ainsi peut-on lire notamment dans son avis n° 48.144/4/AG du 13 juillet 2010 (pp. 7-8)⁽³⁵⁾ :

van de bevoegdheden van een schepen na de schorsing of nietigverklaring van een eerste intrekingsbesluit⁽³³⁾. In dezelfde geest oordeelde de Raad van State dat het feit dat de secretaris van het OCMW de vergadering bijwoont van de raad voor maatschappelijk welzijn die uitspraak doet over een tuchtprocedure, ook al is deze procedure op zijn verslag ingeleid, geen schending van het onpartijdigheidsbeginsel vormt, aangezien de wetgeving hem het recht toekent aan deze procedure deel te nemen. De wetgeving kent hem namelijk de bevoegdheid toe om het tuchtverslag op te stellen en verplicht hem de zittingen van de raad voor maatschappelijk welzijn bij te wonen om de notulen op te stellen, en omdat de secretaris zich in dit geval beperkte tot zijn rol van « secretaris-notulist »⁽³⁴⁾.

7.4. Aangezien deze regel van objectieve onpartijdigheid van de administratie in ons rechtsstelsel reeds lang bestaat, lijkt het mij dus in principe niet onevenredig om deze regel, zoals het voorstel van ordonnantie doet, toe te passen op het geval van het dragen van opzichtige tekens van overtuiging door de personeelsleden van de openbare diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die in (visueel) contact staan met het publiek ; Dit geldt des te meer omdat de indieners van het voorstel van ordonnantie dit verbod hebben beperkt tot de tijden waarop de ambtenaar zijn of haar openbare functie uitoefent en tot het opzichtig dragen van dergelijke tekens.

Bovendien heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State reeds herhaaldelijk, in verband met soortgelijke voorstellen als die welke u mij hebt voorgelegd, aanvaard dat de vrijheden van meningsuiting, geweten en godsdienst met betrekking tot het dragen van opzichtige tekenen van overtuiging om redenen van objectieve onpartijdigheid kunnen worden beperkt.

7.5. De afdeling Wetgeving is echter van mening dat deze verantwoording op zich, het niet rechtvaardigt dat een dergelijk verbod aan alle overheidsambtenaren wordt opgelegd. In het bijzonder zou het enkele feit dat een ambtenaar in (visueel) contact staat met het publiek niet voldoende zijn, aangezien het misschien alleen gaat om een ambtenaar die zichtbaar is voor het publiek, maar slechts belast is met een technische of uitvoerende taak, zodat voor deze ambtenaren het dragen van een opzichtig teken van overtuiging niet van dien aard zou zijn dat het vertrouwen van het publiek in de onpartijdigheid van de overheidsinstantie erdoor wordt ondermijnd. Voor de afdeling Wetgeving zou, indien een dergelijk verbod zou worden opgelegd aan dit technisch of uitvoerend personeel, een aanvullende rechtvaardiging nodig zijn. In zijn advies nr. 48.144/4/AV van 13 juli 2010 (blz. 7-8) verklaarde hij bijvoorbeeld⁽³⁵⁾ :

(33) C.E., 23 novembre 2004, n° 137.536, Hondermarcq.

(34) C.E., 7 février 2013, n° 222.420, Coeckelberghs.

(35) Voy. aussi notamment l'avis n° 48.146/4/AG du 13 juillet 2010, p. 7 et l'avis n° 52.520/AG et n° 52.521/AG du 8 janvier 2013, p. 6.

(33) RvS., 23 november 2004, nr. 137.536, Hondermarcq.

(34) RvS., 7 februari 2013, nr. 222.420, Coeckelberghs.

(35) Zie ook het advies nr. 48.146/4/AV van 13 juli 2010, p. 7 en het advies nr. 52.520/AV en nr. 52.521/AV van 8 januari 2013, p. 6.

« 1.6. Les auteurs de la proposition invoquent tout d'abord le principe de la neutralité du service public pour justifier l'interdiction du port de signes convictionnels. Ce premier motif invoqué rappelle les considérations figurant déjà dans les développements de la proposition examinée dans l'avis n° 48.042/AG précité en ce qui concerne le principe de neutralité du service public.

Le Conseil d'État confirme dès lors que cette justification est admissible dans la mesure où il s'agit des « membres du personnel qui, portant des signes convictionnels, peuvent susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale ».

Pour les autres membres du personnel qui, portant des signes convictionnels, ne peuvent susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale, par exemple parce qu'ils exercent uniquement des fonctions techniques ou d'exécution (10), le Conseil d'État a déjà indiqué que des éléments supplémentaires doivent être fournis pour justifier l'interdiction.

(10) Ainsi que le Conseil d'État l'a exposé dans son avis 48.042/AG précité du 20 avril 2010, spécialement en son paragraphe 4.5, la question ne concerne pas tant l'éventuelle distinction à faire entre les membres du personnel des services publics en contact avec le public et ceux qui ne sont pas en contact avec le public, mais plutôt celle qui pourrait concerner les membres du personnel qui peuvent susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale et ceux qui, par leurs fonctions, ne peuvent susciter ce sentiment. »

À mon sens, la réserve ainsi émise par la section de législation doit être précisée. Le seul critère agent d'exécution ou agent technique ne me paraît pas suffisant. Comme exposé plus haut, la section du contentieux administratif du même Conseil d'État considère en effet que le principe d'impartialité s'applique aussi aux agents qui ne sont pas investis d'un pouvoir de décision mais instruisent les dossiers, ce qui est du reste le cas de la plupart des agents publics. La solution est logique. De tels agents n'ont certes pas un pouvoir de décision mais leur intervention est dans les faits déterminante du traitement et de l'issue finale d'un dossier.

Aussi je nuancerais la position de la section de législation du Conseil d'État en posant que le principe d'impartialité objective justifie raisonnablement que le port de tout signe convictionnel ostentatoire soit interdit à tout agent qui non seulement est en contact visuel avec le public mais qui en outre intervient, avec ou sans pouvoir de décision, dans le traitement des dossiers des administrés.

« De indieners van het voorstel beroepen zich in de eerste plaats op het beginsel van de neutraliteit van de openbare dienst om het verbod tot het dragen van tekens die uiting geven aan een overtuiging te verantwoorden. In dat eerste motief worden de overwegingen met betrekking tot het beginsel van de neutraliteit van de openbare dienst herhaald die reeds voorkomen in de toelichting bij het voorstel dat in het voormelde advies nr. 48.042/AG is onderzocht.

De Raad van State bevestigt dan ook dat deze verantwoording aannemelijk is in de mate dat het gaat om « personeelsleden die tekenen van hun overtuiging dragen en daardoor bij het publiek de indruk kunnen wekken dat zij hun functie niet op onpartijdige wijze uitoefenen ».

Voor de overige leden van het personeel, die tekenen van hun overtuiging dragen en die bij het publiek niet de indruk kunnen wekken dat zij hun functie niet op onpartijdige wijze uitoefenen, bijvoorbeeld doordat ze louter uitvoerende of technische functies uitoefenen (10), heeft de Raad van State reeds aangegeven dat bijkomende elementen dienen te worden verstrekt om een verbod te kunnen verantwoorden.

(10) Zoals de Raad van State uiteengezet heeft in zijn voornoemde advies 48.042/AG van 20 april 2010, vooral in punt 4.5 ervan, heeft deze kwestie niet zozeer betrekking op het eventuele onderscheid dat gemaakt moet worden tussen personeelsleden van overheidsdiensten die contact hebben met het publiek en degenen die geen contact hebben met het publiek, maar veeleer met het onderscheid tussen personeelsleden die bij het publiek de indruk kunnen wekken dat zij hun functie niet op onpartijdige wijze uitoefenen en degenen die door hun functie die indruk niet kunnen wekken. »

Mijns inziens moet het aldus door de afdeling Wetgeving gemaakte voorbehoud worden verduidelijkt. Het enkele criterium van uitvoerend of technisch ambtenaar lijkt mij niet voldoende. Zoals hierboven uiteengezet, is de Afdeling bestuursrechtspraak van dezelfde Raad van State van mening dat het beginsel van onpartijdigheid ook geldt voor ambtenaren die geen beslissingsbevoegdheid hebben, maar zaken onderzoeken, wat in feite voor de meeste overheidsambtenaren het geval is. De oplossing is logisch. Deze ambtenaren hebben weliswaar geen beslissingsbevoegdheid, maar hun tussenkomst is in feite doorslaggevend voor de behandeling en de uiteindelijke uitkomst van een dossier.

Ik zou het standpunt van de afdeling Wetgeving van de Raad van State dan ook willen nuanceren door te stellen dat het beginsel van objectieve onpartijdigheid redelijkerwijs rechtvaardigt dat het dragen van enig opzichtig teken van overtuiging verboden wordt voor iedere ambtenaar die niet alleen visueel in contact staat met het publiek, maar ook, met of zonder beslissingsbevoegdheid, tussenbeide komt in de behandeling van de dossiers van burgers.

8. Si le législateur bruxellois veut imposer une telle interdiction à d'autres agents, il convient donc de trouver des justifications complémentaires.

Les auteurs de la proposition d'ordonnance en invoquent deux.

Tout d'abord, l'idée selon laquelle le service public forme un tout indivisible et la nécessité de respecter l'égalité entre les agents. Selon les développements de la proposition (p. 10) :

« Dans le cas où, dans un organisme, pourraient coexister des agents pouvant porter des signes ostentatoires et d'autres pas, cela aurait pour conséquence de créer une discrimination et une inégalité de traitement entre les agents. »

Ensuite, des difficultés organisationnelles (p. 10) :

« Enfin, une éventuelle distinction entraînerait des difficultés en termes d'organisation dans la mesure où, d'une part, les agents ne se cantonnent pas nécessairement à un lieu clos et que, dans le cadre de leurs fonctions, il est fréquent que ceux-ci se déplacent dans les locaux et rencontrent des usagers. Se pose également la question de l'agencement et de l'organisation des locaux et des services entre le back et le front office. D'autre part, une éventuelle distinction imposerait une réglementation différente au sein d'un même service ou d'une même entité. Le problème persiste aussi, notamment si ces personnes sont mutées, promues ou changent de fonction. Comment expliquer qu'en début de carrière une personne puisse porter des signes convictionnels et que, suite à une promotion, cela ne soit plus possible ? »

9. La section de législation a déjà eu l'occasion de se prononcer sur cette justification fondée sur l'unité du service public et l'égalité. Elle l'a cependant trouvée *prima facie* non pertinente⁽³⁶⁾ :

« 1.7. Les auteurs de la proposition invoquent en outre l'unité du service public et l'égalité de traitement des agents. À cet égard, l'argumentation figurant dans les développements de la proposition n'emporte pas la conviction au stade actuel de l'examen. »

Le Conseil d'État rappelle que, pour autant qu'il existe des différences pertinentes entre des catégories d'agents, l'inégalité de traitement de ces catégories peut se justifier précisément à la lumière du principe d'égalité qui, en effet, interdit également que des personnes se trouvant dans des situations différentes soient traitées de manière identique

8. Indien de Brusselse wetgever een dergelijk verbod wenst op te leggen aan andere ambtenaren moeten bijgevolg de bijkomende verantwoordingen gevonden worden.

De indieners van het voorstel van ordonnantie maken melding van twee bijkomende verantwoordingen.

In de eerste plaats het idee dat de openbare dienst een ondeelbaar geheel vormt en de noodzaak om de gelijkheid tussen de ambtenaren te respecteren. Volgens de toelichting in het voorstel (blz. 10) :

« Als er binnen een organisatie medewerkers zouden zijn die opzichtige tekens mogen dragen en anderen die dat niet mogen, zou dit leiden tot discriminatie en ongelijke behandeling van het personeel. »

Vervolgens de organisatorische moeilijkheden (p. 10) :

« Tenslotte zou een eventueel onderscheid leiden tot organisatorische moeilijkheden, aangezien de medewerkers zich niet noodzakelijkerwijs beperken tot een gesloten ruimte en zich in het kader van hun functie vaak verplaatsen in de lokalen en de gebruikers ontmoeten. Voorts is er de kwestie van de indeling en organisatie van lokalen en diensten met back- en frontoffice. Bovendien zou elk onderscheid verschillende regelingen binnen eenzelfde dienst of entiteit opleggen. Het probleem blijft ook bestaan, vooral als deze personen worden overgeplaatst, bevorderd of van functie veranderen. Hoe valt het te verklaren dat iemand aan het begin van zijn loopbaan tekenen van overtuiging kan dragen en dat dit na een promotie niet meer mogelijk is ? »

9. De afdeling Wetgeving heet reeds kunnen oordelen over deze verantwoording die gebaseerd is op de eenheid van de openbare dienst en de gelijkheid. Ze vond ze echter *prima facie* niet relevant⁽³⁶⁾ :

« 1.7. De indieners van het voorstel beroepen zich voorts ook op de eenheid van de openbare dienst en op de gelijke behandeling van de personeelsleden. In dit opzicht is de argumentatie die in de toelichting bij het voorstel staat bij de huidige stand van het onderzoek niet overtuigend. »

De Raad van State herinnert er aan dat, voor zover er relevante verschillen bestaan tussen categorieën van personeelsleden, de ongelijke behandeling van deze categorieën precies verantwoord kan zijn in het licht van het gelijkheidsbeginsel, dat immers ook verbiedt dat personen die zich in verschillende situaties bevinden op identieke wijze worden

(36) Voy. notamment C.E., section de législation, avis n° 48.146/4/AG du 13 juillet 2010, p. 8.

(36) Zie met name RvS, afdeling wetgeving, advies nr. 48.146/4/AV van 13 juli 2010, p. 8.

sans justification objective et raisonnable, et, ce à la lumière de l'exigence d'un « besoin social impérieux » pour restreindre la liberté d'expression et la liberté religieuse ou philosophique.

Sous réserve de l'appréciation qui pourrait être faite par la Cour constitutionnelle à l'issue du débat parlementaire et après un débat contradictoire devant elle, le Conseil d'État n'exclut donc pas que, sur ces questions, une différence d'appréciation puisse être faite selon que certaines catégories de personnel puissent ou non susciter manifestement, selon la nature de leur fonction, un doute auprès du public quant à leur impartialité. »

Au premier abord, cette analyse peut paraître convaincante. Tout d'abord en effet, notre droit positif ne comprend pas à ma meilleure connaissance un principe d'unité du service public. Par ailleurs, le simple fait d'être collègue d'agents à qui l'autorité peut légitimement imposer des restrictions aux libertés d'expression, philosophique et de religion ne suffit pas pour justifier une généralisation de ces restrictions à tous les agents du même service.

Cela étant, on peut toutefois se demander si ne prévoir qu'une interdiction partielle du port de signes convictionnels ostentatoires ne va pas avoir pour effet d'engendrer à terme des situations discriminatoires, en ce sens que les agents qui ne souhaiteraient pas renoncer à de tels signes seraient *de facto* exclus de l'accès à certaines fonctions, parmi lesquelles, comme on le verra au point 11, toutes les fonctions de supérieur hiérarchique.

À ce stade, il est cependant difficile de dire si la Cour constitutionnelle y verrait une discrimination censurable. En faveur de l'absence de discrimination pourrait, il est vrai, être invoqué le fait que les agents en question se sont engagés dans la fonction publique en ayant pleine connaissance de cette interdiction, en sorte qu'ils se seraient placés par leur propre choix dans la situation qu'ils dénonceraient. Il se peut aussi que la Cour invoque le large pouvoir d'appréciation du législateur en la matière.

Mais au-delà de cet argument pris de la nécessité de prévenir un éventuel effet discriminatoire d'une interdiction partielle du port de signes convictionnels ostentatoires, un autre pourrait être pris de la nécessité de veiller à ce que des clans se constituent au sein de la fonction publique ce qui nuirait à la nécessaire bonne entente entre agents et partant au bon fonctionnement de l'administration. Cette justification rejoindrait alors la question des difficultés organisationnelles également invoquée par les auteurs de la proposition.

behandeld zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat, en in het licht van het vereiste dat er een « dwingende sociale behoefte » moet bestaan om de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing te beperken.

Onder voorbehoud van de beoordeling die het Grondwettelijk Hof zou kunnen maken na afloop van het parlementair debat en na een tegensprekelijk debat dat voor dat Hof zou worden gevoerd, sluit de Raad van State dan ook niet uit dat in deze kwesties een andere beoordeling zou kunnen worden gemaakt naargelang bepaalde categorieën personeel, volgens de aard van hun functie, bij het publiek al dan niet klaarblijkelijk twijfel kunnen doen rijzen omtrent hun onpartijdigheid. »

Op het eerste gezicht kan deze analyse overtuigend lijken. Allereerst bevat ons positief recht, voor zover ik weet, geen beginsel van eenheid van de openbare dienst. Bovendien is het enkele feit dat men een collega is van ambtenaren aan wie de overheid legitiem beperkingen kan opleggen inzake de vrijheid van meningsuiting, levensbeschouwing en godsdienst, niet voldoende om de veralgemening van deze beperkingen tot alle ambtenaren van dezelfde dienst te rechtvaardigen.

Dit gezegd zijnde, kan men zich afvragen of het slechts gedeeltelijk verbieden van het dragen van opzichtige tekenen van overtuiging op den duur niet tot discriminerende situaties zal leiden, in die zin dat ambtenaren die dergelijke tekenen niet wensen af te staan *de facto* uitgesloten zouden worden van de toegang tot bepaalde functies, waaronder, zoals in punt 11 zal blijken, alle functies van hiërarchische meerdere.

In dit stadium is het echter moeilijk te zeggen of het Grondwettelijk Hof dit als een laakbare discriminatie zou beschouwen. Ten gunste van de afwezigheid van discriminatie zou men zich inderdaad kunnen beroepen op het feit dat de ambtenaren in kwestie in overheidsdienst zijn getreden met volledige kennis van dit verbod, zodat zij zich uit eigen keuze in de situatie zouden hebben geplaatst die zij aan de kaak stellen. Het Hof kan zich ook beroepen op de ruime beoordelingsbevoegdheid van de wetgever ter zake.

Maar afgezien van dit argument, dat gebaseerd is op de noodzaak om een eventueel discriminerend effect van een gedeeltelijk verbod op het dragen van opzichtige tekenen van overtuiging te voorkomen, zou een ander argument gebaseerd kunnen zijn op de noodzaak om ervoor te zorgen dat er binnen het openbaar ambt geen kliekvorming ontstaan, hetgeen schadelijk zou zijn voor de onontbeerlijke harmonie tussen de ambtenaren en dus voor de goede werking van de administratie. Deze rechtvaardiging zou dan in verband worden gebracht met de kwestie van de

10.1. Cette justification prise des difficultés matérielles d'organisation du service a quant à elle déjà reçu un accueil plus favorable de la section de législation⁽³⁷⁾.

« 1.8. L'argumentation tirée des difficultés d'organisation qu'impliquerait une réglementation différente selon les catégories du personnel employé retient davantage l'attention.

La substance même des libertés en cause n'étant pas atteinte en ce qui concerne les fonctionnaires concernés, il paraît pouvoir être admis que des considérations relatives au bon fonctionnement des services publics puissent figurer parmi les éléments à prendre en considération quant au respect du principe de proportionnalité.

Dans la mesure où le législateur, qui dispose à ce propos d'une certaine marge d'appréciation, pourrait démontrer de manière convaincante qu'il est en effet extrêmement difficile, voire impossible, compte tenu des circonstances concrètes en matière d'organisation et de fonctionnement du service public, d'opérer une distinction entre les différents membres du personnel à l'intérieur d'un même service public, une interdiction générale pourrait effectivement se justifier.

À défaut, le législateur devra faire une distinction selon qu'en portant des signes convictionnels, les membres du personnel sont susceptibles ou pas de susciter des doutes quant à la neutralité du service public.

Il appartient donc au législateur d'apprécier si, pour toute et chacune des catégories du personnel, autres que les catégories d'agents qui peuvent donner aux usagers l'impression de ne pas les traiter avec impartialité, l'interdiction du port de signes convictionnels peut être justifiée au regard du principe de proportionnalité. Le Conseil d'État, pour sa part, n'est pas en mesure de se substituer à l'autorité responsable de l'organisation et du fonctionnement des services pour procéder à cette appréciation, tant il est vrai que les situations et les mesures prises en vue de la bonne marche des services publics sont susceptibles de varier en fonction des besoins et des circonstances. »

10.2. Il s'agirait ainsi tout d'abord d'invoquer des situations où par exemple compte tenu de la disposition matérielle des locaux, les administrés auraient une vue

organisatorische moeilijkheden die ook door de indieners van het voorstel aan de orde is gesteld.

10.1. Deze verantwoording, die gebaseerd is op materiële moeilijkheden bij de organisatie van de dienst, werd reeds gunstiger onthaald door de afdeling Wetgeving⁽³⁷⁾.

« 1.8. De argumentatie die steunt op de organisatorische moeilijkheden die zouden rijzen door een verschillende regeling naargelang van de categorieën personeelsleden houdt de aandacht meer gaande.

Aangezien niet geraakt wordt aan het wezen zelf van de in het geding zijnde vrijheden wat het overheidspersoneel in kwestie betreft, lijkt aanvaard te kunnen worden dat overwegingen betreffende de goede werking van de openbare dienst deel kunnen uitmaken van de gegevens die in overweging moeten worden genomen in het licht van de naleving van het proportionaliteitsbeginsel.

Voor zover de wetgever, die ter zake over enige marge voor appreciatie beschikt, op een overtuigende wijze kan aantonen dat het inderdaad, gelet op de concrete omstandigheden inzake de organisatie en de werking van de openbare dienst, uitermate moeilijk of onmogelijk is om binnen eenzelfde openbare dienst een onderscheid te maken tussen de verschillende personeelsleden, zou een algemeen verbod wel kunnen worden verantwoord.

Voor zover de wetgever dit echter niet op een overtuigende wijze kan aantonen, zal hij wel een onderscheid dienen te maken naar gelang de personeelsleden door het dragen van een overtuigingssteken, al dan niet twijfels kunnen doen rijzen over de neutraliteit van de openbare dienst.

Het staat dus aan de wetgever om te beoordelen of, voor elke categorie van het personeel, andere dan de categorieën van personeelsleden die bij de gebruikers de indruk kunnen wekken dat zij hen niet onpartijdig behandelen, het verbod van het dragen van overtuigingsstekens in het licht van het evenredigheidsbeginsel kan worden verantwoord. Zijnerzijds kan de Raad van State zich niet in de plaats stellen van de overheid verantwoordelijk voor de organisatie en de werking van de diensten om deze beoordeling uit te voeren, gelet op het feit dat de situaties en de maatregelen genomen met het oog op de goede werking van de openbare diensten kunnen variëren in functie van de behoeften en de omstandigheden. »

10.2. Dit zou in de eerste plaats inhouden dat men zich beroept op situaties waarin bijvoorbeeld, gezien de fysieke indeling van de lokalen, het publiek een direct

⁽³⁷⁾ Ibidem, pp. 8-9.

⁽³⁷⁾ Ibidem, pp. 8 – 9.

directe sur l'ensemble des agents, ou des cas dans lesquels des fonctionnaires qui normalement ne sont pas directement en contact (visuel) avec le public traverseraient un local accessible au public.

Bien évidemment, il sera impossible pour le législateur bruxellois de définir dans une ordonnance tous les cas dans lesquels de telles difficultés organisationnelles pourraient se présenter. Il serait alors préférable qu'il s'en tienne à poser le principe en termes généraux et s'en remette au supérieur hiérarchique des agents pour la déclinaison pratique de ce principe.

10.3. Plus fondamentalement, il pourrait aussi s'agir de la volonté de l'autorité publique de maintenir la concorde entre ses agents en évitant que le port de signes convictionnels ostentatoires par certains d'entre eux ne crée des tensions voire des conflits ouverts au sein de l'administration. Si tel est le souhait des auteurs de la proposition, il conviendrait que cela soit clairement exposé dans les développements de leur proposition⁽³⁸⁾.

10.4. D'aucuns pourraient opposer qu'une telle interdiction générale priverait de tout accès à la fonction publique les personnes souhaitant porter un signe ostentatoire de leurs convictions. C'est exact mais cela ne serait pas pour autant discriminatoire. Toute la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État en matière de port de signes convictionnels reposent en effet sur l'idée que 1° c'est délibérément qu'un individu fait le choix de devenir un agent public ; 2° si une personne souhaite donner la primauté à l'expression ostentatoire de ses convictions, il lui est tout autant loisible de choisir une autre voie professionnelle que la fonction publique ; et 3° l'exercice d'une charge publique s'accompagne nécessairement d'un certain nombre de restrictions aux droits et libertés du titulaire de cette charge qui sont justifiées par les fins d'intérêt général qui la fondent⁽³⁹⁾.

J'ajouterai que notre juridiction constitutionnelle a récemment considéré⁽⁴⁰⁾ : « *Ni la liberté de pensée, de conscience et de religion, ni la séparation de l'Église et de l'État, pas plus que le devoir de neutralité des pouvoirs*

zicht zou hebben op alle ambtenaren, of op gevallen waarin ambtenaren die normaal niet in direct (visueel) contact staan met het publiek, een voor het publiek toegankelijke ruimte zouden doorkruisen.

Het zal voor de Brusselse wetgever uiteraard onmogelijk zijn om in een ordonnantie alle gevallen te omschrijven waarin dergelijke organisatorische moeilijkheden zich zouden kunnen voordoen. Het zou dus de voorkeur verdienen dat hij zich beperkt tot het vastleggen van het beginsel in algemene termen en het aan de hiërarchische meerdere van de ambtenaar overlaat om dit beginsel in de praktijk toe te passen.

10.3. Meer fundamenteel zou het ook kunnen gaan om de wens van de overheid om de harmonie onder haar ambtenaren te bewaren door te voorkomen dat het dragen door sommigen onder hen van opzichtige tekenen van overtuiging spanningen of zelfs openlijke conflicten binnen de administratie zou teweegbrengen. Als dit de wens is van de indieners van het voorstel, moet dit duidelijk worden vermeld bij de uitwerking van hun voorstel.⁽³⁸⁾

10.4. Enkelen zouden kunnen opwerpen dat zo'n algemeen verbod de toegang tot het openbaar ambt zou ontzeggen aan hen die een opzichtig teken van hun overtuiging willen dragen. Dat is waar, maar dit zou niet noodzakelijk discriminerend zijn. Alle rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de rechtspraak van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over het dragen van tekenen van overtuiging gaat uit van de gedachte dat 1° een individu er welbewust voor kiest om ambtenaar te worden ; 2° indien iemand voorrang wenst te geven aan de opvallende uitdrukking van zijn overtuigingen, is het voor hem evenzeer mogelijk een andere beroepskeuze te maken dan de openbare dienst ; en 3° de uitoefening van een openbaar ambt gaat noodzakelijkerwijs gepaard met een aantal beperkingen van de rechten en vrijheden van de houder van dat ambt, die gerechtvaardigd worden door de doeleinden van algemeen belang waarop het ambt berust⁽³⁹⁾.

Ik zou hieraan toevoegen dat ons grondwettelijk hof recent het volgende geoordeeld heeft⁽⁴⁰⁾ : « *Noch uit de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, noch uit de scheiding tussen Kerken Staat, noch uit de neutraliteitsplicht*

(38) La section de législation du Conseil d'État a précisé à plusieurs reprises qu'il ne pèse pas sur le législateur un devoir de motivation formelle (voy. p. ex. l'avis n° 48.146/4/AG du 13 juillet 2010, p. 7). C'est exact, mais il reste qu'en cas de litige, la Cour constitutionnelle a égard aux travaux préparatoires du texte contesté.

(39) Voy. à ce sujet notamment C.E.D.H., 24 janvier 2006, Kurtulmus c. Turquie, p. 7 et C.E., section de législation, avis n° 52.520/AG et n° 52.521/AG du 8 janvier 2013, pp. 7-8.

(40) C.C., n° 117/2021 et n° 118/2021, 30 septembre 2021, B.20.3.

(38) De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft meermaals onderstreept dat er op de wetgever geen formele motiveringsplicht rust (zie bijv. het advies nr. 48.146/4/AV van 13 juli 2010, p. 7). Dit is juist, maar het blijft een feit dat het Grondwettelijk Hof in geval van geschil rekening houdt met het voorbereidende werk van de betwiste tekst.

(39) Zie hieromtrent met name E.H.R.M., 24 januari 2006, Kurtulmus t. Turkije, p. 7 en RvS., afdeling wetgeving, advies nr. 52.520/AV en nr. 52.521/AV van 8 januari 2013, pp. 7-8.

(40) G.H., nr. 117/2021 en nr. 118/2021, 30 september 2021, B.20.3.

publics n'obligent ces derniers à prévoir dans leur réglementation des accommodements par rapport à tout précepte philosophique – religieux ou non. »

11. Cela étant, d'autres justifications pourraient également être invoquées. Ainsi, on entend parfois qu'il faudrait faire une distinction entre les agents investis d'une fonction d'autorité à qui l'interdiction de port de signes convictionnels pourrait s'imposer et ceux investis d'une fonction d'exécution à qui elle ne serait pas applicable.

Comme déjà dit plus haut, si cette distinction se fonde sur la jouissance ou non d'un pouvoir de décision unilatérale, elle n'est, à mes yeux, pas pertinente (*cf. supra* n° 7.5).

Elle le devient en revanche si on l'envisage sous l'angle des rapports entre agents au sein de l'administration. Le principe d'impartialité s'impose en effet à l'administration tant dans ses rapports avec les administrés que dans sa relation avec ses agents. Aussi il me paraît légitime et raisonnablement justifié d'imposer également l'interdiction du port de tout signe convictionnel ostentatoire à tout agent qui exerce ou participe à l'exercice des prérogatives de supérieur hiérarchique à l'égard d'autres agents.

*
* *

12. De ce qui précède, et sauf à prendre connaissance de justifications complémentaires que vous pourriez me soumettre, il me paraît donc tout d'abord que le législateur bruxellois est, compte tenu du devoir d'impartialité objective qui s'impose à l'administration, juridiquement fondé à imposer une interdiction de port ostentatoire de signes convictionnels :

- aux agents qui, pour le besoin du traitement des dossiers des administrés, sont en contact visuel avec les administrés, et ce, que ces agents soient ou non investis d'un pouvoir de décision ;
- aux agents qui exercent ou participent à l'exercice du pouvoir hiérarchique sur d'autres agents publics, que ces agents soient ou non en contact visuel avec les administrés ;
- ainsi qu'à tout autre agent dont la fonction n'implique pas un contact visuel avec les administrés en vue du traitement des dossiers mais qui, compte tenu de l'organisation du service (p ex. la disposition des lieux de travail), est susceptible d'être vu par le public dans des conditions telles qu'à l'estime de l'autorité administrative en charge de la direction du service concerné, le

van de overheid, vloeit een verplichting voor de overheid voort om elk - al dan niet religieus - levensbeschouwelijk voorschrift te accommoderen in haar regelgeving. »

11. Er kunnen echter ook andere verantwoordingen worden aangevoerd. Zo wordt soms gesuggereerd een onderscheid te maken tussen ambtenaren met een gezagspositie op wie het verbod op het dragen van tekenen van overtuiging van toepassing zou kunnen zijn, en ambtenaren met een uitvoerende functie op wie het niet van toepassing zou zijn.

Zoals hierboven reeds gezegd, is dit onderscheid, indien het gebaseerd is op de vraag of zij al dan niet over eenzijdige beslissingsbevoegdheid beschikken, mijns inziens irrelevant (zie punt 7.5 hierboven).

Het wordt echter wel relevant, als wij het beschouwen uit het oogpunt van de betrekkingen tussen ambtenaren binnen de administratie. Het beginsel van onpartijdigheid wordt in feite aan de administratie opgelegd, zowel in haar betrekkingen met het publiek als in haar betrekkingen met haar personeel. Het lijkt mij dan ook legitiem en redelijk verantwoord om ook een verbod op het dragen van enig opzichtig teken van overtuiging op te leggen aan iedere ambtenaar die de prerogatieven van een hiërarchische meerdere ten opzichte van andere ambtenaren uitoefent of aan de uitoefening daarvan deelneemt.

*
* *

12. Uit het bovenstaande, en tenzij u mij eventueel bijkomende verantwoordingen meedeelt, lijkt het mij in de eerste plaats dat de Brusselse wetgever, rekening houdend met de plicht tot objectieve onpartijdigheid die op de administratie rust, juridisch gerechtvaardigd is om een verbod op het opzichtig dragen van tekenen van overtuiging op te leggen :

- aan ambtenaren die, met het oog op de verwerking van de dossiers van de personen, visueel contact hebben met de personen, ongeacht of deze agenten al dan niet beslissingsbevoegdheid hebben ;
- aan ambtenaren die hiërarchische macht uitoefenen of deelnemen aan de uitoefening ervan over andere ambtenaren, ongeacht of zij al dan niet visueel contact hebben met de burgers ;
- alsmede elk andere ambtenaar die vanuit zijn functie geen visueel contact met het publiek heeft voor de behandeling van dossiers, maar die, gezien de organisatie van de dienst (bijvoorbeeld de inrichting van de werkplekken), door het publiek op een zodanige wijze kan worden waargenomen dat het dragen van een opzichtig teken van overtuiging naar het oordeel van de

port d'un signe convictionnel ostentatoire est de nature à susciter auprès du public le sentiment qu'il n'exerce pas sa fonction d'une manière impartiale.

Par ailleurs, pour des motifs tenant d'une part au souci d'éviter d'adopter une mesure qui pourrait à terme avoir pour effet de cantonner certains agents à des postes subalternes ou sans contact visuel avec le public et d'autre part au maintien de la sérénité sur le lieu de travail et de la concorde entre agents publics, j'incline à penser qu'il est juridiquement défendable d'imposer l'interdiction du port de signes convictionnels ostentatoires à tous les agents publics. On ne peut bien entendu pas exclure une censure de la Cour constitutionnelle qui disposera par la force des choses d'un large pouvoir d'appréciation pour conclure ou non à l'existence d'une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression et à la liberté religieuse et philosophique et de religion. À cet égard, il est bien évident qu'il sera crucial pour le législateur d'exprimer clairement la justification de ses choix dans les travaux préparatoires des normes qu'il adoptera. »

II.8. Réunion du 12 mai 2022 : audition de Mme Evelyne Maes, avocate, spécialiste en droit des discriminations, professeur à l'Université Saint-Louis et à l'Université de Liège, et de M. Vincent de Coorebyter, philosophe, politologue, professeur à l'ULB

→ Compte-rendu intégral de la réunion

a) Mme Evelyne Maes, avocate, spécialiste en droit des discriminations, professeur à l'Université Saint-Louis et à l'Université de Liège, a tenu devant les commissaires un exposé, en se basant sur une présentation Powerpoint.

b) M. Vincent De Coorebyter, philosophe, politologue, professeur à l'ULB, a tenu devant les commissaires l'exposé suivant :

« Mon propos se développera en trois temps. Je commencerai par examiner les justifications apportées à la règle interdisant le port de signes convictionnels au sein de la fonction publique. Je commenterai ensuite les arguments en sens inverse, qui dénoncent les effets discriminatoires d'une telle règle. J'aborderai enfin le problème de l'accès à l'emploi, qui renvoie aux priorités politiques que l'on choisit de privilégier et à la conception que l'on se fait de la loi.

administratie die voor de betrokken dienst verantwoordelijk is, bij het publiek de indruk kan wekken dat hij zijn taken niet op onpartijdige wijze vervult.

Bovendien, om redenen die verband houden met, enerzijds, de zorg om te voorkomen dat een maatregel wordt aangenomen die op termijn tot gevolg zou kunnen hebben dat bepaalde werknemers worden aangesteld in ondergeschikte functies of functies zonder visueel contact met het publiek en, anderzijds, de handhaving van de sereniteit op de werkplek en de harmonie tussen het overheidspersoneel, ben ik geneigd te denken dat het juridisch verdedigbaar is om een verbod op het dragen van opzichtige tekenen van geloofs- of levensovertuiging op te leggen aan alle overheidspersoneel. Men kan natuurlijk een censure door het Grondwettelijk Hof niet uitsluiten, dat noodzakelijkerwijs over een ruime beoordelingsbevoegdheid zal beschikken om te concluderen of er al dan niet sprake is van een onevenredige inbreuk op de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing. In dit opzicht is het duidelijk dat het voor de wetgever van cruciaal belang zal zijn om bij de voorbereiding van de normen die hij zal aannemen, duidelijk de verantwoording van zijn keuzes tot uitdrukking te brengen. »

II.8. Vergadering van 12 mei 2022 : hoorzitting met mevr. Evelyne Maes, advocaat, specialist in Discriminatierecht, hoogleraar aan de Universiteit Saint-Louis en aan de Universiteit van Luik, en de heer Vincent de Coorebyter, filosoof, politicoloog, hoogleraar aan de ULB.

→ Verbatim rapport van de vergadering

a) Mevr. Evelyne Maes, advocaat, specialist in Discriminatierecht, hoogleraar aan de Universiteit Saint-Louis en aan de Universiteit van Luik, hield voor de commissieleden een uiteenzetting op basis van een Powerpoint-presentatie.

b) De heer Vincent De Coorebyter, filosoof, politicoloog, hoogleraar aan de ULB, hield voor de commissieleden de volgende uiteenzetting :

« Ik zal mijn betoog in drie verschillende fasen uiteenzetten en zal beginnen met de rechtvaardiging te onderzoeken van de regel die het dragen van tekenen van een geloofs- of levensovertuiging in het openbaar ambt verbiedt. Vervolgens zal ik de argumenten in de tegenovergestelde richting becommentariëren, die de discriminerende gevolgen van een dergelijke regel hekelen. Tot slot zal ik de problematiek van de toegang tot werkgelegenheid aankaarten, die verband houdt met de politieke prioriteiten die men verkiest voorop te stellen en met de opvatting die men van het recht heeft.

Aujourd'hui, on tend à évaluer l'interdiction de signes convictionnels au regard du port du voile par les femmes musulmanes. Mais, pour ses partisans, cette interdiction est une simple conséquence de la neutralité de l'État. L'apparence neutre imposée aux fonctionnaires sert à marquer le mode de traitement des questions spirituelles propre à un État démocratique dans lequel il y a une pluralité de courants convictionnels.

La neutralité d'apparence des fonctionnaires, qui incarnent et font vivre les services publics, symbolise la séparation entre la sphère de l'État et la sphère religieuse, et elle dissuade les mouvances spirituelles de revendiquer une visibilité au sein des pouvoirs publics au nom de leur place dans la société. Une de ses fonctions est donc de servir de rappel permanent de l'impératif de neutralité des services publics.

Cette motivation possède du sens, mais, par son caractère impersonnel, elle n'est peut-être pas de taille à lutter avec des revendications fondées sur des droits individuels. Ma liberté de manifester ma conviction doit-elle plier devant la nécessité quelque peu abstraite d'incarner la neutralité des services publics ? Et que faut-il incarner, au juste ? L'impartialité à l'égard de toutes les convictions, la neutralité d'abstention des pouvoirs publics sur ce terrain ? Ou le fait que les services publics sont voués au bien de la société qui, elle, est plurielle et engagée au plan des valeurs, de sorte qu'autoriser le port de signes convictionnels par les fonctionnaires serait une manière d'assumer ce pluralisme axiologique, de le valoriser en le rendant visible ? La plus rigoureuse neutralité, y compris des apparences, doit être attendue de la part des juges afin que nul ne doute qu'ils remplissent leur mission en ignorant toute préférence personnelle, et on peut en dire de même des fonctions d'autorité en général, dans lesquelles l'égalité de traitement des citoyens est cruciale. Mais doit-il en aller de même pour l'ensemble de la fonction publique ?

Par-delà celui qui vient d'être évoqué, le principal objectif visé par la neutralité d'apparence des fonctionnaires est de protéger les administrés de tout risque d'inégalité de traitement, en raison de leurs convictions ou en raison des convictions des agents. Or, pour certains, il est inutile d'imposer la neutralité des apparences pour s'assurer que les agents de la fonction publique ne discriminent pas les usagers. Les agents sont conscients de la règle de l'égalité de traitement, et ils se sont engagés à la respecter lors de leur recrutement. Ils doivent donc bénéficier d'une présomption de neutralité, et cette présomption ne devrait pouvoir être renversée qu'*a posteriori*, suite à l'observation d'éventuelles attitudes inadmissibles. Le risque de sanction devrait suffire à s'assurer de la loyauté des agents, qui n'ont aucun intérêt à se voir infliger un rappel à l'ordre, un blâme ou des sanctions plus lourdes en cas de récidive. Une

Thans is men geneigd het verbod op tekenen van een geloofs- of levensovertuiging te evalueren in relatie tot het dragen van de hoofddoek door de moslimvrouwen. Maar voor zijn aanhangers is het verbod een eenvoudig gevolg van de neutraliteit van de Staat. Het neutraal voorkomen dat aan de ambtenaren wordt opgelegd, dient om de manier te aan te geven waarop geestelijke kwesties worden behandeld in een democratische staat waarin er een pluraliteit van overtuigingsstromingen bestaat.

De neutraliteit van het voorkomen van de ambtenaren, die de openbare diensten belichamen en in stand houden, symboliseert de scheiding tussen de sfeer van de staat en de religieuze sfeer, en ontmoedigt de geestelijke stromingen om zichtbaarheid binnen de overheid op te eisen in naam van hun plaats in de maatschappij. Een van haar functies is dan ook te dienen als een permanente herinnering aan de dwingende neutraliteit van de openbare diensten.

Deze motivering houdt wel steek, maar het onpersoonlijke karakter ervan kan misschien niet op tegen eisen die op individuele rechten gebaseerd zijn. Moet mijn vrijheid om mijn overtuigingen te uiten wijken voor de ietwat abstracte noodzaak om de neutraliteit van de openbare diensten te belichamen ? En wat moet er dan precies belichaamd worden ? De onpartijdigheid tegenover alle overtuigingen, de neutraliteit van de onthouding van de openbare diensten op dit gebied ? Of het feit dat de openbare diensten gewijd zijn aan het welzijn van de samenleving, die pluralistisch is en gehecht aan waarden, zodat het *toestaan* van het dragen van tekenen van een geloofs- of levensovertuiging door ambtenaren een manier zou zijn om dit axiologisch pluralisme aan te nemen, om het te versterken door het zichtbaar te maken ? Van de rechters moet de meest strikte neutraliteit worden verwacht, ook op het vlak van voorkomen, opdat niemand eraan zou twifelen dat zij hun opdracht zonder persoonlijke voorkeur uitvoeren, en hetzelfde kan worden gezegd van de gezagsfuncties in het algemeen, waarbij de gelijke behandeling van de burgers van cruciaal belang is. Maar moet hetzelfde gelden voor het openbaar ambt in zijn geheel ?

Naast de hierboven genoemde doelstelling is het hoofddoel van de neutraliteit van het voorkomen van ambtenaren de burgers te beschermen tegen elk risico van ongelijke behandeling wegens hun overtuigingen of wegens de overtuigingen van de overheidsmedewerkers. Voor sommigen is het echter niet nodig om neutraliteit van het voorkomen op te leggen om ervoor te zorgen dat de medewerkers van het openbaar ambt de gebruikers niet discrimineren. De overheidsmedewerkers zijn zich van de regel van gelijke behandeling bewust, en zij hebben zich ertoe verbonden deze te eerbiedigen bij hun aanwerving. Zij moeten dus een vermoeden van neutraliteit genieten, en dit vermoeden mag enkel *a posteriori* worden herroepen, na de vaststelling van eventuele onaanvaardbare gedragingen. Het risico van bestraffing moet voldoende zijn om de loyaliteit van de overheidsmedewerkers te verzekeren, die

évaluation objective de la manière dont l'agent exerce ses fonctions suffit à garantir sa neutralité d'action : selon cette analyse, les effets préventifs de la neutralité des apparences peuvent être obtenus par un autre moyen, qui ne limite pas la liberté de manifester sa religion.

Cette objection est forte, incontestablement. Mais elle ne me paraît pas décisive. Elle postule en effet que les risques de dérapage sont très faibles, si l'on admet le port de signes convictionnels. Il me semble au contraire que ces risques sont réels. Car un agent qui tient à porter un signe convictionnel en toutes circonstances manifeste, à l'égard de ses convictions, un manque de distance qui fait craindre qu'il ne fera pas abstraction de ses convictions dans l'exercice de son métier, puisqu'il tient tant à les afficher. Si un agent accorde une telle importance à un symbole qu'il juge impossible de s'en séparer, c'est que ce symbole exprime une conviction fortement ancrée, placée au-dessus d'autres préoccupations, de sorte que l'on peut craindre que cette conviction influence l'agent dans son travail. À l'inverse, si un agent accepte de renoncer au port d'un signe convictionnel dans le cadre de son emploi, il s'engage clairement en faveur de la neutralité du service public. On peut donc considérer que la neutralité de l'apparence garantit la neutralité de l'action des fonctionnaires, alors que le port d'un signe, quel qu'il soit, fait naître un doute sur cette question.

S'il est exact que l'objectif ultime est que l'action publique soit neutre, et non pas la personne des agents, la neutralité des apparences contribue à la sécurité offerte à chaque citoyen, qui n'a pas de discrimination à craindre si les fonctionnaires sont tenus à une neutralité dont leur allure témoigne.

Si l'on admet le bien-fondé de l'interdiction, la question subsiste de savoir si elle doit être générale. En France, la loi relative aux obligations des agents des services publics ne distingue pas entre des signes religieux ostensibles ou discrets : une petite croix portée au revers d'une veste est interdite à l'égal du voile musulman. De même, la France ne distingue pas entre les fonctionnaires qui sont en contact avec le public et ceux qui ne le sont pas : tous sont soumis au principe de neutralité des apparences dans l'exercice de leur mission. De même encore, il n'est pas fait de distinction entre les types de responsabilités exercées, par exemple entre des fonctions d'autorité ou de simple exécution. On peut regretter ce manque de nuance, et considérer qu'il faudrait traiter différemment les agents selon le signe qu'ils

er geen belang bij hebben tot de orde geroepen te worden, berispt te worden of zwaardere straffen te krijgen in geval van recidive. Een objectieve evaluatie van de wijze waarop de overheidsmedewerker zijn functie uitoefent, volstaat om de neutraliteit van het optreden te waarborgen : volgens deze analyse kunnen de preventieve effecten van de neutraliteit van het voorkomen bereikt worden met een ander middel, dat de vrijheid om de eigen religie te belijden, niet beperkt.

Dit is een sterke tegenwerping, zonder meer. Maar ze lijkt mij niet doorslaggevend. Zij stelt dat de risico's op misstappen zeer gering zijn, als het dragen van tekenen van een geloofs- of levensovertuiging wordt toegestaan. Mijns inziens zijn deze risico's daarentegen heel reëel. Een overheidsmedewerker die erop staat om in alle omstandigheden een teken van een geloofs- of levensovertuiging te dragen, geeft blijk van een gebrek aan afstand ten opzichte van zijn overtuigingen, waardoor men vreest dat hij zijn overtuigingen niet zal verloochenen bij de uitoefening van zijn beroep, omdat hij er zo op staat ze te vertonen. Wanneer een overheidsmedewerker zoveel belang hecht aan een teken dat hij er absoluut geen afstand van kan doen, dan is dat omdat dit teken een sterk verankerde overtuiging uitdrukt, die boven andere bekommernissen geplaatst wordt, zodat gevreesd kan worden dat deze overtuiging de overheidsmedewerker in zijn werk zal beïnvloeden. Wanneer daarentegen een overheidsmedewerker ermee instemt af te zien van het dragen van een teken van geloofs- of levensovertuiging in het kader van zijn of haar functie, is hij of zij duidelijk toegewijd aan de neutraliteit van de openbare dienst. Men kan er dus van uitgaan dat de neutraliteit van het voorkomen de neutraliteit van het optreden van de ambtenaren waarborgt, terwijl het dragen van om het even welk teken hierover twijfels doet rijzen.

Ofschoon het uiteindelijke doel is dat het overheidsoptreden neutraal is, en niet de persoonlijkheid van de overheidsmedewerker, draagt de neutraliteit van het voorkomen bij tot de veiligheid die aan elke burger wordt geboden, die geen discriminatie te vrezen heeft als de ambtenaren gehouden zijn aan een neutraliteit die in hun uiterlijk tot uiting komt.

Hoewel men de gegrondheid van het verbod aanvaardt, blijft de vraag of het veralgemeend moet zijn. In Frankrijk maakt de wet op de verplichtingen van de ambtenaren geen onderscheid tussen opzichtige of discrete geloofsteken : een klein kruisje dat op de revers van een jas gedragen wordt is verboden, evenals de moslimhoofddoek. Evenzo maakt Frankrijk geen onderscheid tussen ambtenaren die in contact staan met het publiek en zij die dat niet zijn : voor allen geldt het beginsel van neutraliteit van voorkomen bij de uitoefening van hun opdracht. Ook wordt er geen onderscheid gemaakt tussen de soorten verantwoordelijkheden die worden uitgeoefend, bijvoorbeeld tussen gezagsfuncties of gewone uitvoerende functies. Dit gebrek aan nuance valt te betreuren, en er moet overwogen worden

portent, selon les fonctions qu'ils exercent ou selon le service dans lequel ils travaillent. À l'inverse, les défenseurs du système français y voient une forme de sagesse : cela évite de tomber dans des débats insolubles, ou dans une casuistique interminable. Car à partir de quelle taille (ou sur la base de quel autre critère) un signe cesse-t-il d'être discret pour devenir ostensible ? Et que faire des agents qui sont en contact avec le public à certains moments mais pas à d'autres, ou des agents qui voudraient, en cours de carrière, passer d'une mission sans relation avec les usagers à une mission impliquant une telle relation ? Enfin, où se situe la limite entre fonctions d'exécution, dans lesquelles aucun enjeu religieux n'est censé se glisser, et fonctions d'autorité, dont la mise en œuvre pourrait être influencée par des critères convictionnels parce qu'elles requièrent des arbitrages ? Un chauffeur de la STIB exerce une fonction d'exécution : il conduit un véhicule. Mais il doit aussi intervenir en cas d'incident au sein de son véhicule, en cas de non-respect des règles, ou si des tensions naissent entre des voyageurs : dans ces circonstances il exerce une autorité, et la neutralité de son apparence, ou le port de son uniforme, devient un atout pour se faire respecter de tous. En Belgique, on sait qu'une simple différence de langue maternelle entre l'agent et l'usager peut affecter la qualité du service rendu : c'est notamment pour répondre à ce problème que la loi régit l'emploi des langues dans la fonction publique.

On peut donc, sur cette base, admettre la stricte généralité de la règle de neutralité des apparences, qui simplifie la gestion des services publics et qui offre les garanties les plus larges aux usagers. La question se pose, néanmoins, de savoir si cette règle doit aussi concerner les agents qui travaillent au sein de la fonction publique mais ne rendent pas de services au public lui-même (on peut penser, à la STIB, au personnel chargé de la maintenance des véhicules). Dans ce cas, la neutralité des apparences ne se justifie qu'au nom de l'incarnation de la neutralité du service public, ou au nom d'une facilité dans la gestion du personnel. Si l'on souhaite élargir l'accès aux emplois publics, une exception pourrait être faite pour ce type de postes, à supposer qu'il soit possible de le définir en droit.

J'en viens à présent aux arguments dirigés contre la neutralisation des apparences. L'interdiction du port de signes convictionnels est critiquée en raison, avant tout, de ses effets discriminatoires. Dans le débat actuel, qui est focalisé sur le voile musulman, la discrimination se fonderait sur la religion ou sur le genre.

Je partirai d'abord du fait que la STIB a été condamnée pour discrimination directe fondée sur la religion. Cette incrimination me paraît très discutable. Certes, une

dat de ambtenaren anders behandeld moeten worden naargelang het teken dat zij dragen, de functies die zij uitoefenen of de dienst waarin zij werken. Aan de andere kant zien de verdedigers van het Franse systeem dit als een vorm van wijsheid : het voorkomt dat men vervalt in oeverloze debatten of eindeloze casuïstiek. Want vanaf welke afmeting (of op grond van welk ander criterium) houdt een teken op discreet te zijn en wordt het opvallend ? En *quid* met de overheidsmedewerkers die op bepaalde ogenblikken wel, maar op andere ogenblikken niet met het publiek in contact komen, of met overheidsmedewerkers die tijdens hun loopbaan van een baan zonder contact met gebruikers willen overstappen naar een baan waarbij ze wel met gebruikers in contact komen ? Tot slot, waar ligt de grens tussen uitvoerende functies, waarin religieuze kwesties mogen meespelen, en gezagsfuncties, waarvan de uitvoering beïnvloed kan worden door criteria van overtuiging, omdat daarvoor bemiddelingen nodig zijn ? Een MIVB-bestuurder heeft een uitvoerende functie : hij bestuurt een voertuig. Maar hij moet ook ingrijpen bij een incident in zijn voertuig, bij niet-naleving van de regels, of als er spanningen ontstaan tussen passagiers : in die omstandigheden oefent hij gezag uit, en de neutraliteit van zijn voorkomen, of het dragen van zijn uniform, wordt een troef om het respect van allen te winnen. In België weten wij dat een eenvoudig verschil in moedertaal tussen de werknemer en de gebruiker de kwaliteit van de verleende dienst kan beïnvloeden : het is met name om op dit probleem te reageren dat de wet het gebruik van talen in de openbare dienst regelt.

Op grond hiervan is het dus mogelijk de strikte algemeenheid van de regel van de neutraliteit van het voorkomen toe te geven, die het beheer van de openbare diensten vereenvoudigt en de gebruikers de ruimste garanties biedt. De vraag rijst echter of deze regel ook moet gelden voor medewerkers die in het openbaar ambt werkzaam zijn maar zelf geen diensten aan het publiek verlenen (in het geval van de MIVB bijvoorbeeld het personeel dat belast is met het onderhoud van de vloot). In dit geval is de neutraliteit van het voorkomen enkel gerechtvaardigd in naam van de belichaming van de neutraliteit van de openbare dienst, of in naam van het vereenvoudigen van het personeelsbeheer. Als men de toegang tot overheidsfuncties wil verruimen, zou voor dergelijke functies een uitzondering kunnen worden gemaakt, ervan uitgaande dat het mogelijk is ze in de wet te definiëren.

Ik kom nu tot de argumenten tegen de neutralisatie van het voorkomen. Het verbod op het dragen van tekenen van een geloofs- of levensovertuiging wordt in de eerste plaats bekritiseerd om zijn discriminerende effecten. In het huidige debat, dat zich toespitst op de moslimhoofddoek, zou discriminatie gebaseerd zijn op religie of geslacht.

Ik zal beginnen met het feit dat de MIVB veroordeeld is wegens rechtstreekse discriminatie op grond van religie. Deze beschuldiging lijkt mij zeer bedenkelijk. Het is waar

neutralité générale des apparences concerne aussi les symboles religieux, et les critiques à son égard viennent surtout de femmes de confession musulmane qui veulent pouvoir porter le voile. Mais on ne peut pas en déduire que les croyants sont discriminés, qu'eux seuls sont gênés par cette interdiction, qu'eux seuls doivent donner des gages de neutralité, comme si l'accès à la fonction publique était réservé aux citoyens dont la religion n'impose pas d'adopter un signe vestimentaire visible. En réalité, personne n'est exclu en raison de sa conscience ou de sa religion : le droit à l'égalité d'accès est entier. La neutralité d'apparence des fonctionnaires ne vise ni la religion, ni l'islam, ni les femmes : elle poursuit des objectifs généraux, à savoir s'assurer de l'engagement des agents en faveur de la neutralité — raison pour laquelle l'interdiction s'impose aussi aux non-croyants, au travers du bannissement de tout signe idéologique ou politique. La focalisation sur la religion n'est pas due à la règle de neutralité elle-même, mais au fait que les oppositions à la règle proviennent surtout de croyants.

L'obligation de neutralité n'enlève rien à la liberté de conscience des agents, qui reste entière. Et la neutralité des apparences ne limite pas non plus la liberté de religion des agents en dehors de leur temps de travail. La restriction de liberté porte uniquement sur le droit de manifester sa religion pendant son temps de travail : ce qui est interdit, ce n'est pas d'avoir telle ou telle religion, c'est un acte précis que l'on voudrait poser dans l'exercice de ses fonctions en raison de l'interprétation que l'on adopte de sa religion. Il n'y aurait de discrimination directe que si le candidat à un emploi était écarté alors qu'il s'engage auprès de son employeur à renoncer au port de son signe convictionnel. Mais c'est une hypothèse purement théorique : le pouvoir public employeur n'a pas le droit de tenir compte des croyances des candidats à un emploi. Dès lors, si, dans un processus de recrutement, l'employeur rappelle que la neutralité des services publics englobe une interdiction générale de tout signe convictionnel visible, religieux ou non, et que le candidat annonce qu'il veut malgré tout arborer un signe religieux dans l'exercice de ses fonctions, le refus de l'engager ne constitue pas une discrimination fondée sur la religion : il s'agit de la simple application d'un règlement général relatif à la neutralité du service public. L'interdiction de tout affichage convictionnel ne crée pas de différence de traitement entre les personnes : il y a ingérence dans la liberté de tous, et la question qui se pose n'est pas celle de l'égalité mais celle de la justification et de la proportionnalité de l'ingérence.

J'en viens à présent au reproche de discrimination indirecte sur la base du genre. On peut soupçonner une discrimination indirecte si une règle générale, apparemment neutre, a des effets particuliers sur un groupe protégé par un des critères retenus par les lois anti-discriminations. Au vu des inégalités régnant dans la société, le droit vise

dat een algemene neutraliteit van het voorkomen ook religieuze symbolen betreft, en de kritiek daarop komt vooral van moslimvrouwen die de hoofddoek willen kunnen dragen. Maar wij kunnen hieruit niet afleiden dat de gelovigen gediscrimineerd worden, dat alleen zij last hebben van dit verbod, dat alleen zij het bewijs van neutraliteit moeten leveren, alsof de toegang tot het openbaar ambt voorbehouden zou zijn aan burgers wier religie niet vereist dat zij een zichtbaar vestimentair teken aannemen. In werkelijkheid wordt niemand uitgesloten op grond van zijn overtuiging of religie : het recht op gelijke toegang is volledig. De neutraliteit van het voorkomen van de ambtenaren is niet gericht tegen de religie, de islam of de vrouw : er worden algemene doelstellingen mee nagestreefd, namelijk ervoor te zorgen dat de ambtenaren zich inzetten voor neutraliteit - daarom wordt het verbod ook opgelegd aan niet-gelovigen, door elk ideologisch of politiek teken te verbieden. De focus op de religie is niet te wijten aan de neutraliteitsregel zelf, maar aan het feit dat het verzet tegen de regel vooral van gelovigen komt.

De verplichting tot neutraliteit doet geen afbreuk aan de gewetensvrijheid van de overheidsmedewerkers, die onaangetast blijft. Evenmin beperkt de neutraliteit van het voorkomen de vrijheid van godsdienst van de overheidsmedewerkers buiten hun werkuren. De beperking van de vrijheid betreft alleen het recht om zijn religie tijdens de werkuren te belijden : wat verboden is, is niet het koesteren van een bepaalde religie, maar een specifieke handeling die men in de uitoefening van zijn functie zou willen stellen wegens de interpretatie die men aan zijn religie geeft. Er zou pas sprake zijn van directe discriminatie als een kandidaat afgewezen zou worden terwijl hij of zij zich tegenover zijn of haar werkgever ertoe verbindt af te zien van het dragen van zijn of haar teken van een geloofs- of levensovertuiging. Maar dit is een zuiver theoretische veronderstelling : de tewerkstellende overheidsinstantie heeft niet het recht rekening te houden met de overtuigingen van de sollicitanten. Wanneer de werkgever er dus bij een aanwerving op wijst dat de neutraliteit van de openbare diensten een algemeen verbod op elk al dan niet religieus, zichtbaar teken van overtuiging inhoudt, en de kandidaat aankondigt dat hij bij de uitoefening van zijn functie een religieus teken wil dragen, is de weigering om hem in dienst te nemen geen discriminatie op grond van religie : het is gewoon de toepassing van een algemeen voorschrift over de neutraliteit van de openbare dienst. Het verbod op elke uiting van overtuiging schept geen verschil in behandeling tussen mensen : er is inmenging in de vrijheid van allen, en de vraag die rijst is niet die van de gelijkheid, maar van de rechtvaardiging en de evenredigheid van de inmenging.

Ik ga nu over tot de beschuldiging van indirecte discriminatie op grond van geslacht. Indirecte discriminatie kan worden vermoed als een algemene, schijnbaar neutrale regel bijzondere gevolgen heeft voor een groep die wordt beschermd door een van de criteria van de antidiscriminatie wetten. Gezien de ongelijkheden in de samenleving

ainsi à préserver différents groupes de toute forme de discrimination, y compris indirecte, et les femmes font évidemment partie des groupes protégés. Or, s'agissant du voile, les chiffres sont là : ici et maintenant, ce sont, à une écrasante majorité, des femmes musulmanes qui se disent gênées dans l'accès à l'emploi, alors que cet accès est une condition nécessaire (quoique non suffisante) de leur indépendance. C'est la raison pour laquelle la STIB a subi une condamnation pour discrimination indirecte fondée sur le genre, et ce reproche apparaît dans d'autres affaires.

Sur la base de ce que je viens de rappeler, on peut assez aisément conclure, en droit, à une discrimination indirecte dans diverses situations. Mais ce type d'incrimination suscite des résistances, qui sont compréhensibles. Si un règlement qui interdit tout signe convictionnel, qu'il soit religieux ou non religieux, frappe notamment les femmes qui veulent porter le voile, cela signifie-t-il qu'il y a là une discrimination indirecte, expression assez infamante qui désigne la conséquence injuste et dissimulée d'une règle apparemment neutre ? Pour les auteurs de la règle attaquée, le fait qu'elle gêne les femmes qui veulent porter le voile dans l'exercice de leur fonction au sein d'un service public est une conséquence parmi d'autres de l'application de la règle, qui interdit le port de signes convictionnels visibles quelles que soient les personnes concernées. L'empêchement occasionné est précisément ce que vise la règle incriminée, de sorte qu'il est surprenant de lui reprocher cela même qui constitue son objectif. Il y a ici un dialogue de sourds, entre ceux qui soulignent le caractère général de l'interdiction et son objectif, d'une part, et ceux qui rappellent que certains groupes sont protégés par les lois anti-discriminations et par la notion de discrimination indirecte, d'autre part.

En droit, ces derniers ont raison : les lois anti-discrimination imposent bien de s'inquiéter des éventuels effets spécifiques de la règle de neutralité sur les femmes, qui bénéficient d'une protection contre les discriminations. Mais peut-on en conclure que les règlements interdisant les signes convictionnels excluent particulièrement les femmes, compte tenu du cas particulier du port du voile islamique ? Je n'en suis pas convaincu, car avant même que l'on applique le test de proportionnalité, le raisonnement est biaisé par une double focalisation. Il prend d'abord en compte, non pas les femmes en général, mais uniquement les femmes de confession musulmane. Et il prend ensuite en compte, non pas les femmes musulmanes en général, mais uniquement celles qui, au nom de leur compréhension de l'islam, veulent porter le voile sur leur lieu de travail — ce qui n'est pas le cas de toutes les musulmanes, loin de là, puisque le voile ne fait pas partie des cinq piliers de l'islam. Se focaliser, en fin de compte, sur les femmes musulmanes qui tiennent le port du voile pour une obligation impérieuse me paraît insuffisant pour conclure que l'interdiction de signes convictionnels crée une discrimination indirecte

beoogt de wet dus verschillende groepen te beschermen tegen elke vorm van discriminatie, ook indirecte, en vrouwen behoren uiteraard tot de beschermde groepen. Maar wat de hoofddoek betreft, liegen de cijfers er niet om : hier en nu zijn het een verpletterende meerderheid van moslimvrouwen die zeggen dat zij belemmerd worden in hun toegang tot de arbeidsmarkt, ook al is die toegang een noodzakelijke (maar niet afdoende) voorwaarde voor hun onafhankelijkheid. Daarom is de MIVB schuldig bevonden aan indirecte discriminatie op grond van geslacht, en daarom duikt deze beschuldiging ook in andere zaken op.

Op grond van wat ik zonet in herinnering heb gebracht, kan men vrij makkelijk in rechte concluderen dat er in verschillende situaties sprake is van indirecte discriminatie. Maar dit soort incriminaties roept weerstand op, en dat is begrijpelijk. Als een regeling die elk teken van overtuiging verbiedt, of het nu religieus of niet-religieus is, vrouwen treft die de hoofddoek willen dragen, is er dan sprake van indirecte discriminatie, een nogal infame uitdrukking die het onrechtvaardige en verborgen gevolg van een schijnbaar neutrale regel aanduidt ? Voor de opstellers van de bestreden regel is het feit dat zij vrouwen die de hoofddoek willen dragen hindert bij de uitoefening van hun functie binnen een overheidsdienst, een van de gevolgen van de toepassing van de regel, die het dragen van zichtbare tekenen van een geloofs- of levensovertuiging verbiedt, ongeacht de betrokken personen. De veroorzaakte belemmering is juist datgene wat de overtredende regel beoogt, zodat het verwonderlijk is, haar te bekritisieren juist om datgene wat haar doel is. Er is hier sprake van een dovemansgesprek, tussen degenen die de nadruk leggen op het algemene karakter van het verbod en het doel ervan, enerzijds, en degenen die erop wijzen dat bepaalde groepen beschermd worden door de antidiscriminatiewetten en door het begrip indirecte discriminatie, anderzijds.

Juridisch gezien hebben zij gelijk : de antidiscriminatiewetten vereisen wel degelijk bezorgdheid over de specifieke gevolgen van de neutraliteitsregel voor vrouwen, die tegen discriminatie beschermd zijn. Maar kunnen wij concluderen dat voorschriften die tekenen van een geloofs- of levensovertuiging verbieden, vooral vrouwen uitsluiten, gezien het specifieke geval van de islamitische sluier ? Ik ben er niet van overtuigd, want nog vóór de evenredigheidsstoets wordt toegepast, wordt de redenering vertekend door een dubbele focus. Ten eerste houdt het geen rekening met vrouwen in het algemeen, maar alleen met vrouwen van het islamitisch geloof. En ten tweede houdt zij geen rekening met de moslimvrouwen in het algemeen, maar enkel met degenen die uit naam van hun opvatting van de islam, de hoofddoek op het werk willen dragen - wat niet voor alle moslimvrouwen geldt, verre van, want de hoofddoek behoort niet tot de vijf zuilen van de islam. Uiteindelijk is het niet voldoende zich te concentreren op moslimvrouwen die het dragen van de hoofddoek als een dwingende verplichting beschouwen, om te concluderen dat het verbod op tekenen van een geloofs- of levensovertuiging een indirecte

fondée sur le genre, comme si les femmes en général en étaient victimes. Ce n'est pas en tant que femmes que ces personnes sont écartées de l'emploi, mais en raison de leur choix de porter un signe convictionnel visible sur leur lieu de travail. L'interdiction a effectivement, vu la sociologie bruxelloise, un impact particulier sur un certain nombre de femmes. Mais cela ne signifie pas que la politique d'interdiction des signes convictionnels est genrée, comme le dit l'arrêt condamnant la STIB : ce qui est genré, c'est la lecture de l'islam qui invite les femmes à cette pratique vestimentaire. Si, ici et aujourd'hui, l'interdiction des signes convictionnels frappe surtout des femmes, c'est en raison d'une distinction exercée entre les genres au sein d'un courant convictionnel précis. Il ne va donc pas de soi de renoncer à la neutralité d'apparence en raison de la discrimination indirecte que ce principe entraînerait, alors que cette discrimination présumée découle d'une distinction directe prônée par un courant convictionnel, ce qui me paraît bien plus gênant.

Je voudrais encore ajouter un mot sur un autre argument invoqué par les adversaires de la neutralité d'apparence. Il s'agit de l'argument selon lequel l'égalité impose de traiter de façon différente des personnes placées dans des situations différentes, avec pour conséquence qu'une solution spécifique devrait être trouvée pour les personnes dont la foi leur impose le port d'un signe convictionnel. Cette théorie de l'égalité est légitime, et précieuse pour les droits des femmes. Mais j'ai du mal à l'appliquer à la question du voile. Car la religion n'est pas une « situation » dans laquelle des femmes seraient placées malgré elles, comme le sont d'autres caractéristiques de la condition féminine. Considérer que la foi musulmane constitue une situation objective exigeant un traitement spécifique me paraît reposer sur une étrange conception de l'islam, religion qui pèserait sur les femmes comme un nœud d'obligations. Est-ce le rôle de la loi que de consacrer cette vision de la foi ?

Jusqu'ici, je m'en suis tenu à la question de la neutralité des services publics. Mais dans un pays où les pouvoirs publics sont des employeurs aussi importants qu'à Bruxelles, de nombreuses personnes peuvent être gênées par l'impératif de neutralité, ou même vivre cette règle comme un empêchement d'accès aux emplois publics. Et cet enjeu est particulièrement sensible pour les femmes de confession musulmane qui veulent porter le voile, et qui dans le monde de l'entreprise privée se heurtent parfois à des règles formellement neutres établies dans le seul but de les écarter. Comme on le sait, certains partis politiques veulent donner la priorité à cet enjeu, tandis que d'autres privilégient les plus strictes garanties de neutralité de la part des agents des services publics.

Sur cette base, il est tentant d'opter pour un compromis à la belge et de moduler l'interdiction de signes convictionnels

discrimination op grond van geslacht in het leven roept, alsof vrouwen in het algemeen daar het slachtoffer van zijn. Het is niet omdat zij vrouwen zijn dat zij van werk worden uitgesloten, maar vanwege hun keuze om op de werkplek een zichtbaar teken van overtuiging te dragen. Gelet op de Brusselse sociologie heeft het verbod wel degelijk een bijzondere impact op een aantal vrouwen. Maar dit betekent niet dat het beleid van verbod op tekenen van een geloofs- of levensovertuiging gendergebonden is, zoals in het arrest waarin de MIVB veroordeeld wordt staat : wat wel gendergebonden is, is de lezing van de islam die vrouwen tot deze kledingpraktijk uitnodigt. De reden waarom het verbod op tekenen van een geloofs- of levensovertuiging hier en nu vooral tegen vrouwen gericht is, is dat er binnen een bepaalde overtuigingsstrooming een genderonderscheid gemaakt wordt. Het is dus niet vanzelfsprekend dat men van de neutraliteit van het voorkomen afziet wegens de indirecte discriminatie die dit beginsel zou inhouden, terwijl deze vermeende discriminatie het gevolg is van een direct onderscheid dat door een overtuigingsstrooming wordt gepropageerd, en dat lijkt mij veel zorgwekkender.

Ik zou nog iets willen zeggen over een ander argument dat door de tegenstanders van de neutraliteit van het voorkomen wordt aangevoerd. Dit is het argument dat gelijkheid een verschillende behandeling vereist van mensen in verschillende situaties, met als gevolg dat er een specifieke oplossing moet worden gevonden voor mensen wier geloof vereist dat zij een teken van overtuiging dragen. Deze gelijkheidstheorie is legitiem, en waardevol voor de rechten van de vrouw. Maar ik heb er moeite mee om het toe te passen op de kwestie van de hoofddoek. Religie is immers geen « situatie » waarin de vrouw tegen haar wil wordt geplaatst, zoals andere kenmerken van de vrouwelijke conditie dat wel zijn. Ervan uitgaan dat het islamitisch geloof een objectieve situatie vormt die een specifieke behandeling vereist, lijkt mij te berusten op een vreemde opvatting van de islam, een religie die als een kluwen van verplichtingen op de vrouw zou drukken. Is het de taak van de wet om deze geloofsvisie te verankeren ?

Tot nu toe heb ik mij beperkt tot de kwestie van de neutraliteit in de openbare diensten. Maar in een land waar de overheid zulke grote werkgevers zijn als in Brussel, kunnen veel mensen zich door de eis van neutraliteit in verlegenheid gebracht voelen, of deze regel zelfs ervaren als een belemmering voor de toegang tot overheidsbanen. Deze kwestie ligt bijzonder gevoelig voor moslimvrouwen die de hoofddoek willen dragen, en die in de wereld van de particuliere ondernemingen soms stuiten op formeel neutrale regels die uitsluitend zijn opgesteld om hen uit te sluiten. Zoals bekend willen sommige politieke partijen voorrang geven aan deze kwestie, terwijl andere voorstander zijn van de strengste garanties voor neutraliteit van het overheids-personeel.

Op grond hiervan is het verleidelijk om voor een Belgisch compromis te kiezen en het verbod op tekenen

au sein de la fonction publique de manière à ce qu'elle ne touche qu'une partie des femmes concernées : on pourrait limiter l'interdiction aux fonctions d'autorité, ou aux postes en contact avec le public, etc. Je ne veux pas entrer dans le détail de ces possibilités, mais plutôt indiquer qu'un tel type de compromis repose sur une conception particulière de la loi, qui y voit la résultante d'un rapport de force politique. On peut lui préférer une autre conception de la loi, qui y voit l'expression de la volonté générale et qui assume le fait qu'elle puisse déplaire à certains — ce qui est forcément le cas des lois d'interdiction, qui gênent ceux qui voudraient adopter les comportements que la loi juge problématiques. Dans cette conception, la loi n'est pas un compromis entre une pluralité d'intérêts portés par des groupes de pression ou par des partis entre lesquels il faudrait arbitrer sur la base de leur puissance sociale ou électorale. La loi résulte d'une délibération rationnelle, qui cherche à discerner des intérêts supérieurs et qui n'est liée par aucune revendication émanant de la société — le principe de l'indépendance des élus, qui ne peuvent pas recevoir de mandats impératifs, consacrant ce mode de recherche de la raison politique. Dans ce cadre, la neutralité d'apparence des fonctionnaires peut être assumée comme le meilleur moyen de protéger les droits des administrés : s'il est sûr du bien-fondé de ses dispositions, le législateur ne doit pas reculer devant le fait que la loi contrarie certaines personnes.

Cette conception de la loi est très répandue en France, mais la France n'en a pas le monopole. Lorsque le Royaume-Uni a dû se défendre dans les affaires Ladele et MacFarlane jointes à la célèbre affaire Eweida, il a mis en avant la même prééminence de la loi, expression de la volonté générale, sur des revendications catégorielles. Face à un agent de l'état civil qui refusait de célébrer des mariages entre personnes de même sexe, ou face à un salarié d'un service de thérapie sexuelle qui refusait d'accompagner des couples homosexuels, le Royaume-Uni a affirmé la primauté de sa politique d'égalité des droits en faveur des homosexuels, qui l'emportait sur les troubles de conscience mis en avant par les requérants.

Sur cette base, la tentation du compromis à la belge ne me paraît pas la plus pertinente. Par contre, compte tenu des enjeux que j'ai rappelés en matière d'accès à l'emploi, on peut estimer qu'il y aurait de bonnes raisons, surtout à Bruxelles, de mener une politique de l'emploi public délibérément inclusive, qui compenserait les discriminations subies par les femmes musulmanes qui veulent porter le voile sur leur lieu de travail dans le monde de l'entreprise privée. On pourrait en faire une priorité politique, certes due aux circonstances, mais qui pourrait l'emporter sur la protection maximale des usagers des services publics. Plutôt que de chercher des compromis internes à la règle de la neutralité des services publics, on pourrait chercher

van een geloofs- of levensovertuiging in het openbaar ambt zo te moduleren dat het slechts een deel van de betrokken vrouwen treft : het verbod zou beperkt kunnen worden tot gezagsfuncties, of tot functies die in contact komen met het publiek, enz. Ik wil niet ingaan op de details van deze mogelijkheden, maar er wel op wijzen dat een dergelijk compromis gebaseerd is op een bepaalde opvatting van de wet, die haar ziet als het resultaat van politieke machtsverhouding. Een andere opvatting van het recht is dat het de uitdrukking is van de algemene wil, en dat het aanvaardt dat sommige mensen hierover misnoegd zijn - wat noodzakelijkerwijs het geval is met verbodswetten, die degenen hinderen die zich zouden willen bezighouden met het gedrag dat de wet problematisch acht. In deze opvatting is het recht geen compromis tussen een veelheid van belangen, gedragen door pressiegroepen of partijen, onder wie er bemiddeld zou moeten worden op grond van hun maatschappelijke of electorale macht. Het recht is het resultaat van een rationele beraadslaging, die hogere belangen tracht te onderscheiden en die niet gebonden is aan enige eis die van de maatschappij uitgaat - het beginsel van de onafhankelijkheid van de gekozenen, die geen dwingende mandaten mogen ontvangen, bekrachtigt deze wijze van onderzoek van de politieke rede. In dit verband kan men ervan uitgaan dat de neutraliteit van voorkomen van de overheidsmedewerkers het beste middel is om de rechten van het publiek te beschermen : als de wetgever zeker is van de gegrondheid van zijn bepalingen, moet hij niet toegeven aan sommigen die misnoegd zijn over de wet.

Deze opvatting van de wet is in Frankrijk wijdverbreid, maar Frankrijk heeft er niet het monopolie op. Toen het Verenigd Koninkrijk zich moest verdedigen in de zaken Ladele en MacFarlane, gevoegd bij de beroemde zaak Eweida, heeft het dezelfde preëminentie van het recht, de uitdrukking van de algemene wil, boven categorische eisen naar voren gebracht. Geconfronteerd met een ambtenaar van de burgerlijke stand die weigerde huwelijken tussen personen van hetzelfde geslacht te voltrekken, of een medewerker van een dienst voor sekstherapie die weigerde homoseksuele paren te begeleiden, bevestigde het Verenigd Koninkrijk de primauté van zijn beleid van gelijke rechten voor homoseksuelen, dat voorrang had boven de door de verzoekers aangevoerde gewetensbezwaren.

Op grond hiervan lijkt de verleiding van het Belgisch compromis mij niet het meest relevant. Anderzijds zijn er, rekening houdend met de door mij genoemde problemen in verband met de toegang tot de werkgelegenheid, goede redenen om, vooral in Brussel, een bewust inclusief werkgelegenheidsbeleid van de overheid te voeren, dat de discriminatie van moslimvrouwen die de hoofddoek op het werk willen dragen, in de wereld van de particuliere ondernemingen zou compenseren. Dit zou een politieke prioriteit kunnen worden, zij het door omstandigheden, maar het zou voorrang kunnen krijgen boven de maximale bescherming van de gebruikers van openbare diensten. In plaats van interne compromissen te zoeken voor de

à hiérarchiser les différents enjeux de société — parmi lesquels, bien entendu, figure aussi le fait que le voile est un symbole genré, et que dans les pays où il est obligatoire, des femmes demandent qu'on les aide dans leur combat pour s'y soustraire. Je ne sais pas quelle serait l'issue d'un tel débat, mais il me semble préférable de mener le débat ainsi plutôt que de chercher un simple compromis entre partis politiques sur la neutralité d'apparence des fonctionnaires. »

II.9. Réunion du 16 mai 2022 : audition de Mme Julie Ringelheim, chercheuse qualifiée au FNRS et au Centre de philosophie du droit de l'UCLouvain et Professeure à l'UCLouvain, et Mme Jamila Si M'Hammed, présidente, et M. Willy Wolsztajn, membre du comité belge du collectif « Ni putes ni soumises ».

→ *Compte-rendu intégral de la réunion*

a) Mme Julie Ringelheim, chercheuse qualifiée au FNRS et au Centre de philosophie du droit de l'UCLouvain et Professeure à l'UCLouvain, a tenu devant les commissaires un exposé, en se basant sur une présentation Powerpoint.

b) Mme Jamila Si M'Hammed, présidente du comité belge du collectif « Ni putes ni soumises », a tenu devant les commissaires l'exposé suivant :

« Mon collègue Willy Wolztajn et moi-même nous sentons le devoir de répondre à l'invitation qui nous a été faite d'être parmi vous aujourd'hui.

Nous sentons le devoir de nous mobiliser, une fois de plus pour défendre quelque chose de précieux et d'indispensable qu'est la neutralité des services publics en Région bruxelloise et ailleurs en Belgique.

Aujourd'hui ce bien, précieux et indispensable, est menacé par quelques personnes qui veulent modifier nos rapports sociaux.

Comment me direz-vous ?

Par une pression grandissante qui met à mal notre modèle de société.

Certains veulent une société catégorisée, une société séparée.

regel van neutraliteit in de openbare diensten, zou men kunnen proberen voorrang te geven aan de verschillende maatschappelijke kwesties - waartoe natuurlijk ook het feit behoort dat de hoofddoek een gendersymbool is, en dat in landen waar hij verplicht is, vrouwen om steun vragen in hun strijd om hem af te leggen. Ik weet niet wat de uitkomst van zo'n debat zou zijn, maar het lijkt mij beter het debat op deze manier te voeren dan te zoeken naar een eenvoudig compromis tussen de politieke partijen over de neutraliteit van het voorkomen van ambtenaren. »

II.9. Vergadering van 16 mei 2022 : hoorzitting met mevr. Julie Ringelheim, gekwalificeerd onderzoekster bij het FNRS en het Centrum voor Rechtsfilosofie van de UCLouvain en professor aan de UCLouvain, en mevrouw Jamila Si M'Hammed, voorzitter, en de heer Willy Wolsztajn, lid van het Belgisch comité van het collectief « Ni putes ni soumises ».

→ *Verbatim verslag van de vergadering*

a) mevr. Julie Ringelheim, gekwalificeerd onderzoekster bij het FNRS en het Centrum voor Rechtsfilosofie van de UCLouvain en professor aan de UCLouvain, hield voor de commissieleden een uiteenzetting op basis van een powerpoint-presentatie.

b) Mevr. Jamila Si M'Hammed, voorzitter van het Belgisch comité van het collectief « Ni putes ni soumises », hield voor de commissieleden de volgende uiteenzetting :

« Mijn collega Willy Wolztajn en ik voelen ons verplicht om in te gaan op de uitnodiging om hier vandaag aanwezig te zijn.

Wij voelen het als onze plicht om ons nogmaals in te zetten voor de verdediging van iets kostbaars en onmisbaars, namelijk de neutraliteit van de overheidsdiensten in het Brussels Gewest en elders in België.

Vandaag wordt dit kostbare en onmisbare goed bedreigd door enkele personen die onze sociale relaties willen veranderen.

Hoe kan dat, gaat u me vragen ?

Door een groeiende druk die ons samenlevingsmodel ondermijnt.

Sommige mensen willen een samenleving in categorieën, een gescheiden samenleving.

La séparation entre les hommes et les femmes, la séparation entre les femmes elles-mêmes, entre celles qui sont voilées et celles qui le sont pas.

Je parle directement du voile car les revendications auxquelles nous assistons concernent le voile et rien que le voile. Je n'ai pas vu de revendications ailleurs que pour le voile.

Ce qui est curieux c'est que les femmes que j'ai croisées dans le cadre de ma vie de militante féministe universaliste ou encore dans le cadre de mon métier de psychiatre, ces femmes avaient d'autres préoccupations que de vouloir imposer le voile dans le service public auquel elles étaient attachées lorsqu'elles y travaillaient.

Leurs préoccupations premières étaient le logement, le travail, l'avenir scolaire et universitaire de leurs enfants. Elles ont des ambitions pour leurs enfants qu'elles veulent voir à l'université.

D'ailleurs chez nous en Belgique, l'islam n'est pas une religion persécutée ou discriminée.

Le culte se passe bien en général. Le voile porté dans la rue est une chose banale. Les pratiquants musulmans peuvent se réunir et exercer leur religion sans problème.

La religion de mes ancêtres et celle de mes parents est totalement respectée, considérée, en un mot elle est reconnue comme les autres cultes.

Et d'après ces constations, la posture victimaire qu'adoptent certains sur le sujet ne correspond pas à la réalité.

Mais j'ai envie de vous dire aussi que le statut de victime dans ce contexte précis a ceci de particulier qu'il ne permet pas à celui ou à celle qui se dit victime de se remettre en question. Car forcément la faute c'est l'Autre qui discrimine, la faute est extérieure à soi.

Nous sommes une société bruxelloise, métissée, plurielle. Le service public, en Région bruxelloise et ailleurs, doit être et se montrer accessible à toutes et à tous et donc doit être neutre.

Et pour que cette neutralité soit effective, le service public doit afficher sa neutralité et rien d'autre.

Par des exemples vécus, je vais essayer de vous montrer combien cette neutralité est indispensable.

De scheiding tussen mannen en vrouwen, de scheiding tussen vrouwen onderling, tussen vrouwen met en zonder hoofddoek.

Ik spreek rechtstreeks over de hoofddoek, want de eisen die wij zien gaan over de hoofddoek en niets anders dan de hoofddoek. Ik heb geen andere eisen gezien dan die voor de hoofddoek.

Wat merkwaardig is, is dat de vrouwen die ik ontmoette in het kader van mijn leven als universalistisch feministisch activiste of in het kader van mijn werk als psychiater, andere zorgen hadden dan de wens om de hoofddoek op te leggen in de overheidsdienst waaraan zij verbonden waren toen zij er werkten.

Hun voornaamste zorgen waren huisvesting, werk, en de toekomst van hun kinderen op school en op de universiteit. Zij hebben ambities voor hun kinderen, die zij op de universiteit willen zien geraken.

De islam is hier in België trouwens geen vervolgte of gediscrimineerde godsdienst.

Over het algemeen verloopt de eredienst goed. De hoofddoek die op straat wordt gedragen is doodgewoon. De moslims kunnen elkaar ontmoeten en hun godsdienst belijden zonder enig probleem.

De godsdienst van mijn voorouders en van mijn ouders wordt volledig gerespecteerd, geacht, in een woord erkend zoals andere godsdiensten.

En volgens deze vaststellingen strookt de slachtofferhouding die sommigen hierover aannemen, niet met de werkelijkheid.

Maar ik wil u ook zeggen dat de slachtofferstatus in deze specifieke context de bijzonderheid heeft dat hij de persoon die beweert slachtoffer te zijn, niet toestaat zichzelf in vraag te stellen. Omdat de schuld noodzakelijkerwijs bij de Ander ligt die discrimineert, ligt de schuld buiten zichzelf.

We zijn deel van een Brusselse samenleving, die gemengd en meervoudig is. De overheidsdienst, zowel in het Brussels Gewest als elders, moet voor iedereen toegankelijk zijn en overkomen, en moet dus neutraal zijn.

Om deze neutraliteit tastbaar te maken, moet de overheidsdienst zijn neutraliteit tonen en niets anders.

Aan de hand van voorbeelden uit de praktijk zal ik trachten aan te tonen hoe onmisbaar deze neutraliteit is.

Elle a plusieurs fonctions essentielles.

A) La neutralité du service public permet de traiter les citoyennes et les citoyens de manière égalitaire sans discrimination aucune.

Et donc les signes religieux ostentatoires ou encore une attitude religieuse ostentatoire dans les services publics peuvent réprimer, empêcher, une demande d'être formulée.

De garde au CHU Saint-Pierre à Bruxelles, j'ai été appelée un soir pour une patiente qui n'arrivait pas à dormir en salle.

Au cours de l'entretien, la patiente me fait part du fait qu'elle désirait avorter.

Je lui réponds que cette demande d'IVG n'est inscrite nulle part dans le dossier.

Je ne comprends pas. Elle m'explique qu'elle n'a pas osé formuler sa demande d'IVG car l'infirmière qui s'est occupée d'elle est musulmane comme elle. Et par peur d'être mal considérée, par peur d'être mal jugée, elle n'a parlé d'IVG à personne.

Je lui demande ce qui lui a permis de déduire que l'infirmière est musulmane.

Est-ce le patronyme de l'infirmière ?

Non, me dit-elle. Lorsque l'infirmière me parle, elle me dit « hamdoulilah », « inch Allah ». Et cette patiente termine l'entretien par la phrase suivante : «...et puis à Bruxelles tout le monde connaît tout le monde, alors... »

On voit dans cet exemple qu'il n'y a pas que la tenue qui influence la demande d'une usagère mais aussi la manière avec laquelle on s'adresse à l'Autre.

Parce qu'à travers le langage, on fait passer des messages et on dit aussi qui on est.

Cet exemple montre aussi, en creux, la présence de la pression sociale que cette patiente subit lorsqu'elle dit « et puis tout le monde connaît tout le monde, alors... » Elle sous-entend qu'elle ne pouvait que se taire dans ces conditions.

La neutralité du comportement, l'impartialité qu'un agent du service public devrait adopter est absente ici.

Ze heeft verschillende essentiële functies.

A) De neutraliteit van de overheidsdienst maakt het mogelijk de burgers op gelijke voet te behandelen, zonder enige discriminatie.

Ostentatieve religieuze tekens of een ostentatieve religieuze houding in openbare diensten kunnen dus het indienen van een verzoek onderdrukken, verhinderen.

Toen ik dienst had in het UZ Sint-Pieter in Brussel, werd ik op een avond opgeroepen voor een patiënt die niet kon slapen op de afdeling.

Tijdens het gesprek vertelde de patiënt me dat ze een abortus wilde.

Ik antwoord haar dat dit verzoek om een abortus nergens in het dossier te vinden was, en dat ik dat niet begrijp.

Zij legt mij uit dat zij haar verzoek om een abortus niet heeft durven uiten omdat de verpleegster die haar verzorgde net als zij moslima is. Uit angst om verkeerd begrepen te worden, uit angst om verkeerd beoordeeld te worden, heeft ze met niemand gesproken over een abortus.

Ik vraag haar waarom ze denkt dat de verpleegster moslima is.

Was het de achternaam van de verpleegster ?

Nee, zegt ze. Als de verpleegster tegen me praat, zegt ze « hamdoulilah », « inch Allah ». En deze patiënt eindigt het gesprek met de volgende zin : «...en in Brussel kent iedereen elkaar, dus... ».

Dit voorbeeld toont aan dat niet alleen de kleding invloed heeft op het verzoek van een gebruiker, maar ook de wijze waarop men zich tot de Ander richt.

Want door taal brengen we boodschappen over en zeggen we ook wie we zijn.

Uit dit voorbeeld blijkt ook de aanwezigheid van sociale druk waaronder deze patiënte staat wanneer zij zegt « en iedereen kent elkaar, dus... ». Zij impliceert dat zij alleen kon zwijgen onder deze omstandigheden.

De neutraliteit van het gedrag, de onpartijdigheid die een overheidsmedewerker zou moeten aannemen, ontbreekt hier.

Cela a suffi à inhiber la demande d'une usagère des services publics.

De cet exemple on peut voir aussi l'utilité, la nécessité de l'uniforme pour certaines fonctions.

Pour le médecin, c'est la blouse blanche. Pour le policier c'est son uniforme de policier.

L'uniforme établit un lien de confiance.

Il symbolise l'autorité puisque les patients sont tenus de respecter les consignes de l'hôpital, du personnel infirmier et du médecin.

Il détermine la place et les relations de chacun dans l'institution.

Toutes les revendications d'ordre identitaire ou autres qui tentent d'introduire un emblème religieux sur l'uniforme existant, comme le voile par exemple, n'ont pas leur place dans un type d'organisation sociale qui vise un traitement égalitaire entre tous les citoyens quelle que soit leur croyance, ou d'ailleurs leur incroyance.

Un emblème religieux a une fonction inhibitrice, il n'aide pas à la libération du langage de la patiente ou du patient.

Lorsque je travaillais au centre de référence SIDA, dans le service du professeur Clumeck au CHU Saint Pierre à Bruxelles et au centre de référence SIDA d'Erasmus, dans le service du professeur Van Vooren, il est arrivé que certains patients d'origine maghrébine ou tout simplement musulmans, homosexuels et séropositifs pour le HIV, refusent de venir à ma consultation à cause de mon patronyme maghrébin par peur d'être mal jugé, par peur d'être mal considéré.

Mes collègues tentaient de recadrer la situation en rassurant le patient. Comprenez bien que la présence d'un voile dans ce cas de figure-ci en rajouterait une couche de résistance supplémentaire qui empêcherait la libération de la parole du patient.

J'ai beaucoup appris dans ces deux services sur le plan sociétal. Confrontée à une population que je ne connaissais pas jusqu'alors, je me suis mise à réfléchir et à me poser des questions. Je vais les partager avec vous.

Vous le savez une thérapeute est amenée à afficher une écoute bienveillante et neutre.

Son message corporel est donc essentiel.

Dit volstond om het verzoek van een gebruiker van overheidsdiensten af te remmen.

Uit dit voorbeeld kunnen we ook het nut, de noodzaak van het uniform voor bepaalde functies afleiden.

Voor de dokter is het de witte jas. Voor de politiemans is het zijn politie-uniform.

Het uniform schept een band van vertrouwen.

Het symboliseert autoriteit, aangezien patiënten verplicht zijn de instructies van het ziekenhuis, het verplegend personeel en de arts op te volgen.

Het bepaalt de plaats en de verhoudingen van iedereen in de instelling.

Alle identiteits- of andere aanspraken die trachten een religieus symbool in te voeren op het bestaande uniform, zoals de hoofddoek, horen niet thuis in een vorm van maatschappelijke organisatie die gelijke behandeling van alle burgers nastreeft, ongeacht hun geloofsovertuiging of, wat dat betreft, het feit dat zij geen geloofsovertuiging hebben.

Een religieus symbool heeft een afremmende functie, het helpt niet de patiënt vrij te laten spreken.

Toen ik in het AIDS-referentiecentrum werkte, in de dienst van professor Clumeck in het UZ Sint-Pieter in Brussel, en in het AIDS-referentiecentrum van Erasmus, in de dienst van professor Van Vooren, weigerden sommige patiënten van Noord-Afrikaanse origine of gewoon moslims, homoseksuelen en seropositieven, naar mijn consultatie te komen wegens mijn Noord-Afrikaanse familienaam, uit angst om slecht beoordeeld of beschouwd te worden.

Mijn collega's probeerden de situatie te keren door de patiënt gerust te stellen. U moet begrijpen dat de aanwezigheid van een hoofddoek in dit geval een extra laag weerstand zou toevoegen die de patiënt zou beletten te spreken.

Ik heb in deze twee diensten veel geleerd op maatschappelijk vlak. Toen ik te maken kreeg met een bevolkingsgroep die ik nog niet kende, begon ik na te denken en me vragen te stellen. Ik zal ze met u delen.

Zoals u weet, moet een therapeut een goede en neutrale luisteraar zijn.

Vandaar het belang van de lichaamstaal.

Imaginez une thérapeute qui révèle son appartenance religieuse avec un voile. Je vais partager avec vous quelques questions en nous mettant à la place du patient. Les compétences de la thérapeute ne sont pas en cause. Ce sujet importe peu ici :

1. Le patient d'origine maghrébine et musulman et qui vit souvent son homosexualité dans la clandestinité, pourra-t-il aisément exprimer son homosexualité face à une thérapeute qui affiche son appartenance religieuse en étant voilée ?
2. La patiente maghrébine qui se prostitue dans la plus grande des clandestinités, va-t-elle pouvoir exprimer aisément sa vie secrète et la souffrance que cela engendre face à une thérapeute qui affiche son appartenance religieuse avec un voile ?
3. Comment une patiente qui refuse de porter le voile malgré la pression familiale, pourra-t-elle au mieux exprimer son problème face à une thérapeute qui porte le voile et qui affiche son appartenance religieuse ?
4. Comment une patiente musulmane, mariée qui entretient une relation extra conjugale peut-elle exprimer au mieux son problème d'adultère, face à une thérapeute qui affiche son appartenance religieuse par un voile ?
5. Nous sommes tous concernés par la masturbation qui peut générer de la culpabilité ; le patient pourra-t-il aisément exprimer la culpabilité générée par la masturbation, face à une thérapeute qui affiche son appartenance religieuse en étant voilée ?

On peut constater ici que ce qui sort du cadre moral prescrit est difficilement traitable lorsqu'on a en face de soi l'ordre moral incarné par le biais du voile.

Nous nous trouvons en face de personnes qui, d'après l'ordre moral établi, transgresseraient cet ordre moral. Comment les aider au mieux ?

Une personne qui se trouve en demande face à son thérapeute est généralement dans un état de fragilité et de faiblesse. Elle peut être inhibée par l'interlocutrice si celle-ci n'affiche pas sa neutralité, en l'espèce, celle de l'hôpital public.

La réponse à toutes ces questions est évidente, c'est le besoin de la neutralité du service public.

Le service public qui préserve sa neutralité dans son apparence et dans son comportement aide au mieux ses usagers.

B) La neutralité du service public contribue à l'émancipation individuelle des personnes.

Beeld u een therapeut in die haar religieuze overtuiging onthult met een hoofddoek. Ik zal enkele vragen met u delen door ons in de plaats van de patiënt te stellen. De vaardigheden van de therapeut staan niet ter discussie. Daar gaat het hier niet echt om :

1. Zal een patiënt die van Noord-Afrikaanse afkomst en moslim is, en die zijn homoseksualiteit vaak verborgen beleeft, zijn homoseksualiteit gemakkelijk kunnen uiten tegenover een therapeut die haar religieuze overtuiging toont door een hoofddoek te dragen ?
2. Zal de Maghrebijnse patiënte, die in het diepste geheim prostituee is, haar geheime leven en het leed dat dit veroorzaakt gemakkelijk kunnen uitdrukken tegenover een therapeut die haar religieuze overtuiging met een hoofddoek vertoont ?
3. Hoe kan een patiënte die ondanks druk van haar familie weigert de hoofddoek te dragen, haar probleem zo goed mogelijk kenbaar maken aan een therapeut die de hoofddoek draagt en haar religieuze overtuiging toont ?
4. Hoe kan een getrouwde moslimpatiënte die een buitenechtelijke relatie heeft, haar probleem het best uitdrukken tegenover een therapeut die haar religieuze overtuiging toont door middel van een hoofddoek ?
5. Wij hebben allemaal te maken met masturbatie, die schuldgevoelens kan opwekken ; zal de patiënt in staat zijn gemakkelijk uiting te geven aan het schuldgevoel dat masturbatie oproept, ten aanzien van een therapeut die haar religieuze overtuiging toont door een hoofddoek te dragen ?

Hieruit blijkt dat wat buiten het voorgeschreven morele kader valt, moeilijk te behandelen is wanneer men geconfronteerd wordt met de morele orde die in de hoofddoek wordt belichaamd.

We hebben te maken met mensen die, volgens de gevestigde morele orde, deze morele orde met voeten zouden treden. Hoe kunnen we hen het best helpen ?

Iemand die zich in vraag stelt ten overstaan van zijn therapeut, verkeert meestal in een toestand van broosheid en zwakheid. Het is mogelijk dat men zich door de therapeut laat afremmen indien deze geen neutraliteit aan de dag legt, in dit geval die van het openbare ziekenhuis.

Het antwoord op al deze vragen is duidelijk, namelijk dat de overheidsdienst neutraal moet zijn.

De overheidsdienst die zijn neutraliteit bewaart in zijn voorkomen en gedrag, helpt zijn gebruikers het best.

B) De neutraliteit van de overheidsdiensten draagt bij tot de individuele emancipatie van de mensen.

Certaines patientes m'ont fait part du fait que pendant l'école secondaire, pendant une période cruciale de leur vie, à savoir leur adolescence, c'est le refus par la direction de l'école des signes convictionnels ostentatoires dans l'établissement qui les avaient protégées du voile.

Cette neutralité du service public dans l'enseignement les a libérées d'une vision familiale conservatrice. Elle leur a ouvert les portes de tous les possibles. Il y a eu chez ces filles une prise de conscience que l'identité n'est pas une nature morte ou encore une sorte de sculpture figée. L'identité est surtout plurielle.

Elle n'est pas réductible à une seule donnée comme l'origine sociale, ethnique ou encore religieuse.

Dans leurs bagages ces filles emportent avec elles, toujours leur origine mais aussi leur être en devenir, parce que l'on n'a jamais fini de dire qui nous sommes.

La neutralité des services publics est un rempart contre cette pression sociale qui peut peser sur la personne qui veut se déployer dans la vie.

Cela contribue à l'émancipation individuelle dans une société minée par le patriarcat. Et donc la neutralité du service public lutte aussi contre le repli sur soi.

Même si on peut reconnaître chez certaines femmes un choix personnel dans le port du voile, on ne peut pas nier le fait que le voile exprime la pudeur. Celle-ci est imposée exclusivement aux femmes, pas aux hommes. Il s'agit donc fondamentalement d'un emblème patriarcal. Du reste il était présent sur tout le pourtour de la Méditerranée bien avant l'apparition de l'islam. Voir sur le sujet l'ouvrage de Leila Babes « Le voile démystifié. » aux éditions Bayard.

Tout ceci plaide en faveur de la neutralité des services publics dans le comportement et l'apparence.

C) La défense de la neutralité des services publics s'impose enfin comme facteur de paix sociale et de prévention des conflits qui pourrait s'imposer à nous.

Où irions-nous si chacun cherchait à imposer aux autres, par sa tenue ostentatoire, ses convictions culturelles religieuses, philosophiques, voire même politiques ?

Nous devons composer avec la diversité existante afin que tout le monde puisse s'y retrouver.

Sommige patiënten vertelden me dat het op de middelbare school, tijdens een cruciale periode in hun leven, namelijk hun adolescentie, de weigering van de schoolleiding was geweest om ostentatieve religieuze tekens in de school te plaatsen, die hen had beschermd tegen het dragen van de hoofddoek.

Deze neutraliteit van de overheidsdienst in het onderwijs bevrijdde hen van een conservatieve gezinsvisie. Het opende de deuren naar alle mogelijkheden. Deze meisjes werden zich ervan bewust dat identiteit geen stillevens of een soort vast beeld is. Identiteit is boven alles meervoudig.

Het is niet herleidbaar tot een enkele factor zoals sociale, etnische of religieuze afkomst.

In hun bagage dragen deze meisjes hun afkomst met zich mee, maar ook hun wezen in wording, want we zijn nooit uitgepraat over wie we zijn.

De neutraliteit van de overheidsdiensten vormt een bolwerk tegen deze sociale druk die kan wegen op degene die zich in het leven wil ontplooien.

Ze draagt bij tot de individuele emancipatie in een samenleving die door het patriarchaat wordt ondermijnd. En zo bestrijdt de neutraliteit van de overheidsdiensten ook dat mensen zich mentaal gaan afsluiten ;

Hoewel kan worden erkend dat sommige vrouwen persoonlijk voor het dragen van de hoofddoek kiezen, kan niet worden ontkend dat de hoofddoek uiting geeft aan zedigheid. Hij wordt uitsluitend opgelegd aan vrouwen, niet aan mannen. Het is daarom fundamenteel een patriarchaal embleem. Bovendien was hij reeds lang voor de verschijning van de Islam aanwezig rond de Middellandse Zee. Zie het boek van Leila Babes « Le voile démystifié » (Bayard).

Dit alles pleit voor de neutraliteit van de overheidsdiensten op het gebied van gedrag en voorkomen.

C) De verdediging van de neutraliteit van de overheidsdiensten is tenslotte noodzakelijk als een factor van sociale vrede en conflictpreventie die ons zou kunnen worden opgelegd.

Wat zou er gebeuren als iedereen zijn religieuze, filosofische of zelfs politieke culturele overtuigingen aan anderen probeerde op te leggen door middel van zijn ostentatieve kleding ?

Wij moeten met de bestaande diversiteit omgaan, zodat iedereen zijn plaats kan vinden.

Vous en conviendrez avec moi que le bon sens requiert le respect d'un socle de valeurs communes à toutes et à tous afin d'éviter tout conflit.

Avant de passer la parole à mon collègue Willy Wolsztajn, j'aimerais terminer par une phrase d'Elisabeth Badinter :

« À chaque fois que l'on fait passer nos différences avant nos ressemblances, on met le doigt dans un processus d'affrontement. ». Ceci est particulièrement vrai en période de crise, quelle que soit la crise. »

c) M. Willy Wolsztajn, membre du comité belge du collectif « Ni putes ni soumises », a tenu devant les commissaires l'exposé suivant :

« En son exposé des motifs, la proposition d'ordonnance s'inquiète de ce que *« certains veulent remettre en cause »* les *« principes »* d'impartialité qui prévalent dans nos institutions publiques. Elle constate que *« ce principe de neutralité, [...] est aujourd'hui menacé [...] compte tenu des coups de boutoir que certains tentent d'apporter à ces principes pourtant fondamentaux »*. L'objet de ma communication visera à identifier d'où proviennent ces coups de boutoir et quels en sont les acteurs, personnes et associations. Les sources proviennent de publications dans les médias et sur l'Internet, et en particulier des publications légales au Moniteur par des ASBL.

L'enjeu tourne autour de l'autorisation, ou non, du port par des femmes du hidjab, le voile islamique. Seul ce signe ostentatoire-là fait l'objet de plaintes contre les règlements qui interdisent les signes convictionnels. La question du hidjab s'articule avec celle de l'islamophobie. Interdire le port du hidjab c'est, affirment les opposants à l'interdiction, poser un acte islamophobe. Cette islamophobie, disent-ils, discrimine les femmes, puisque ce sont elles qui portent le voile islamique. Le militantisme pro hidjab et anti islamophobie entend modifier les normes sociales en un sens conforme à sa vision du monde et de la société, en particulier celles qui régissent les pouvoirs publics.

Comment son action s'est-elle développée en Belgique francophone ?

En 2009, deux frères, Fouad et Hassan Benyekhlef constituent à Verviers avec quelques amis l'ASBL Musulmans proactifs. En son article 4 des statuts, intitulé

U zult het met mij eens zijn dat het gezond verstand vereist dat een fundament van voor allen gemeenschappelijke waarden wordt geëerbiedigd, ten einde elk conflict te vermijden.

Ik wil graag eindigen met een zin van Elisabeth Badinter, voordat ik het woord geef aan mijn collega Willy Wolsztajn :

« À chaque fois que l'on fait passer nos différences avant nos ressemblances, on met le doigt dans un processus d'affrontement. » (Telkens als we onze verschillen voor onze gelijkenissen plaatsen, komen we in een proces van confrontatie terecht). Dit geldt met name in tijden van crisis, ongeacht de aard van de crisis. »

c) De heer Willy Wolsztajn, lid van het Belgisch comité « Ni putes ni soumises », hield voor de commissieleden de volgende uiteenzetting :

« In de toelichting van het voorstel van ordonnantie wordt bezorgdheid geuit over het feit dat *« sommigen de principes van onpartijdigheid die in onze openbare instellingen primeren, opnieuw ter discussie willen stellen »*. In het voorstel wordt vastgesteld dat *« dit principe van neutraliteit [...] thans wordt bedreigd [...] gezien de pogingen van sommigen om deze fundamentele principes, waarvoor alle democratische partijen in dit land decennia lang gestreden hebben, te ondermijnen »*. Het doel van mijn mededeling bestaat erin na te gaan vanwaar die ondermijning komt en welke actoren, personen en verenigingen daarachter zitten. De bronnen komen uit publicaties in de media en op het internet, meer bepaald uit wettelijke bekendmakingen in het *Staatsblad* door vzw's.

Het gaat om de vraag of vrouwen al dan niet de hijab, de islamitische sluier, mogen dragen. Alleen dat uiterlijk teken is het voorwerp van klachten tegen reglementen die uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging verbieden. De kwestie van de hijab is gekoppeld aan de kwestie van islamofobie. De hijab verbieden is volgens de tegenstanders van het verbod een daad van islamofobie. Deze islamofobie, zo beweren zij, discrimineert de vrouwen, omdat zij degenen zijn die de islamitische sluier dragen. Militantisme voor de hijab en tegen islamofobie heeft tot doel de sociale normen te veranderen op een wijze die overeenstemt met zijn visie op de wereld en de samenleving, vooral de normen die voor de overheden gelden.

Hoe heeft dat militantisme zich ontwikkeld in Franstalig België ?

In 2009 richtten twee broers, Fouad en Hassan Benyekhlef, samen met enkele vrienden de vzw Musulmans proactifs op in Verviers. In artikel 4 van de statuten, getiteld

« *La pensée* », Musulmans proactifs déclare que, je cite, « *L'association a comme pensée celle du « juste milieu »*. Elle se réfère (en matière d'avis religieux) au « Conseil Européen de la Fatwa et de la Recherche ». Sa ligne de conduite est celle de la « Charte des Musulmans d'Europe » », fin de citation. Le Conseil européen de la fatwa et de la recherche fut fondé et est présidé par le prédicateur Youssef Al Qaradawi, principal idéologue des Frères musulmans. La Charte des musulmans d'Europe⁽⁴¹⁾ émane de la plateforme frériste FIOE⁽⁴²⁾ (Fédération des organisations islamiques en Europe). M.Hassan Benyekhlef milite alors au Comité des jeunes du Complexe éducatif culturel islamique de Verviers (CECIV), dont il diffuse les publications sur Facebook. On y promeut entre autres Hassan Al Banna⁽⁴³⁾, fondateur de la confrérie, Youssef Al Qaradawi⁽⁴⁴⁾, les frères Tariq et Hani Ramadan⁽⁴⁵⁾. En 2012, l'ASBL modifiera ses statuts sous le label Musulmans progressistes. Elle y gommara toute référence frériste et se livrera surtout à un activisme de communiqués sur des thèmes généralistes. Elle sera dissoute en 2014⁽⁴⁶⁾.

Ce qui précède confirme un rapport réalisé en 2008 par le chercheur américain Steve Merley sur les Frères musulmans en Belgique⁽⁴⁷⁾. Il désigne le CECIV comme un de leurs principaux centres dans notre pays. Le CECIV sponsorise la Foire musulmane de Bruxelles 2015 qu'organise la Ligue des musulmans de Belgique⁽⁴⁸⁾. Du reste le CECIV se qualifie lui-même de section verviétoise de la LMB⁽⁴⁹⁾, que la Sûreté de l'État désigne dans son rapport 2020 comme représentation belge de la confrérie⁽⁵⁰⁾.

(41) Une charte pour les musulmans d'Europe – www.saphirnews.com – 11.01.2008.

(42) VSSE – Rapport annuel 2020 – p13 in Comité R – Notice 2021.287 – Enquête de contrôle relative au suivi par les services de renseignement des Frères musulmans, etc. – p10.

(43) Facebook Hassan BENYEKHELF – Comité des jeunes du Centre islamique de Verviers (CECIV) – 19.12.2012 – Capture d'écran.

(44) Idem – 15.02.2013.

(45) Idem – 07 & 28.02.2012.

(46) Moniteur – Musulmans proactifs / progressistes – NE 0821.410.252 – 2009, 2012, 2014.

(47) Steve MERLEY – The Muslim Brotherhood in Belgium – The NEFA Foundation – 2008.

(48) Facebook Foire musulmane de Bruxelles – 10.11.2015 - Capture d'écran.

(49) Idem.

(50) VSSE, idem.

« *La pensée* », verklaart Musulmans proactifs dat « de vereniging naar de « gulden middenweg » zoekt. Ze verwijst (voor religieuze kwesties) naar de « European Council for Fatwa and Research ». Haar gedragslijn is die van het « Handvest van de Europese moslims ». De European Council for Fatwa and Research werd opgericht en wordt voorgezeten door de prediker Youssef Al Qaradawi, de belangrijkste ideoloog van de Moslimbroederschap. Het Handvest van de Europese moslims⁽⁴¹⁾ gaat uit van het platform FIOE (Federatie van islamitische organisaties in Europa)⁽⁴²⁾. De heer Hassan Benyekhlef was toen actief in het Jeugdcomité van het Complexe éducatif culturel islamique de Verviers (CECIV), waarvan hij de publicaties op Facebook verspreidt. Onder meer Hassan Al Banna⁽⁴³⁾, de stichter van de broederschap, Youssef Al Qaradawi⁽⁴⁴⁾, en de broers Tariq en Hani Ramadan⁽⁴⁵⁾ worden er gepromoot. In 2012 wijzigt de vereniging haar statuten onder het label Musulmans progressistes. Ze wist alle verwijzingen naar de Broederschap en houdt zich hoofdzakelijk bezig met militantisme in de vorm van persberichten over algemene thema's. Ze wordt in 2014 ontbonden⁽⁴⁶⁾.

Het bovenstaande bevestigt een rapport uit 2008 van de Amerikaanse onderzoeker Steve Merley over de Moslimbroederschap in België⁽⁴⁷⁾. Hij noemt het CECIV als een van hun belangrijkste centra in ons land. Het CECIV sponsort de Moslimbeurs van Brussel 2015, georganiseerd door de Belgische Moslimliga⁽⁴⁸⁾. Voor het overige noemt het CECIV zich de afdeling van Verviers van de LMB⁽⁴⁹⁾, die door de Staatsveiligheid in haar rapport 2020 wordt aangewezen als de Belgische vertegenwoordiging van de broederschap⁽⁵⁰⁾.

(41) Une charte pour les musulmans d'Europe – www.saphirnews.com – 11.01.2008.

(42) VSSE – Jaarrapport 2020 – p. 13 in Comité R – Nota 2021.287 – onderzoek van de inlichtingendiensten naar de Moslimbroederschap, enz. – p10.

(43) Facebook Hassan BENYEKHELF – Comité des jeunes du Centre islamique de Verviers (CECIV) – 19.12.2012 – Screenshot.

(44) Idem – 15.02.2013.

(45) Idem – 07 & 28.02.2012.

(46) Staatsblad – Musulmans proactifs / progressistes – NE 0821.410.252 – 2009, 2012, 2014.

(47) Steve MERLEY – The Muslim Brotherhood in Belgium – The NEFA Foundation – 2008.

(48) Facebook Moslimbeurs van Brussel – 10.11.2015 -Screenshot.

(49) Idem.

(50) VSSE, idem.

Parallèlement à Musulmans progressistes Messieurs Fouad Benyeklhef⁽⁵¹⁾, Mustapha Chairi⁽⁵²⁾, Hajib El Hajjaji⁽⁵³⁾ et Saïd Zayou⁽⁵⁴⁾ lancent en 2012 la plateforme Muslims Rights Belgium (MRB)⁽⁵⁵⁾. Les deux structures sont liées. La nouvelle plateforme est également proche de la Ligue des Musulmans de Belgique. MRB est partenaire de la Foire musulmane de Bruxelles 2013⁽⁵⁶⁾ que la Ligue organise et à laquelle M.Chairi l'y représente⁽⁵⁷⁾. À la différence de Musulmans progressistes, MRB focalise son action sur la lutte contre l'islamophobie. MRB publie en 2013, 2014 et 2015 les premiers rapports sur l'islamophobie en Belgique francophone.

En 2014, Messieurs Mustapha Chairi, Hajib El Hajjaji, Saïd Zayou ainsi que Mme Farida Tahar et trois autres militants fondent le Collectif contre l'islamophobie en Belgique (CCIB)⁽⁵⁸⁾. À ce moment, M.El Hajjaji est administrateur depuis 2010 du CECIV, fonction qu'il exercera au moins jusque 2018⁽⁵⁹⁾. M.Chairi et Mme Tahar resteront administrateurs du Collectif contre l'islamophobie en Belgique jusque 2020, M.El Hajjaji jusqu'à aujourd'hui⁽⁶⁰⁾. M. El Hajjaji vice présidera le CCIB tandis que M.Chairi le présidera. Il en est actuellement président d'honneur⁽⁶¹⁾. Après la dissolution en 2020 par le gouvernement français de son organisation sœur le CCIF, le CCIB se rebaptise Collectif pour l'inclusion et contre l'islamophobie en Belgique (CIIB).

Le Collectif contre l'islamophobie en Belgique prend le relais de MRB pour l'édition des rapports sur l'islamophobie. Il organise chaque année des galas en septembre pour lancer sa « Semaine bruxelloise d'actions contre la haine et l'islamophobie ». Dans le cadre de ses missions d'éducation permanente il forme un corps de Veilleurs

Parallel met de Musulmans progressistes richten de heren Fouad Benyeklhef⁽⁵¹⁾, Mustapha Chairi⁽⁵²⁾, Hajib El Hajjaji⁽⁵³⁾ en Saïd Zayou⁽⁵⁴⁾ in 2012 het platform Muslims Rights Belgium (MRB)⁽⁵⁵⁾ op. De twee structuren zijn met elkaar verbonden. Het nieuwe platform staat ook dicht bij de Belgische Moslimliga. Het MRB is partner van de Moslimbeurs van Brussel 2013⁽⁵⁶⁾, die door de Liga wordt georganiseerd en waarin de heer Chairi haar vertegenwoordigt⁽⁵⁷⁾. In tegenstelling tot de Musulmans progressistes bestrijdt het MRB vooral islamofobie. In 2013, 2014 en 2015 publiceert het MRB de eerste rapporten over islamofobie in Franstalig België.

In 2014 richten de heren Mustapha Chairi, Hajib El Hajjaji en Saïd Zayou en mevrouw Farida Tahar en drie andere activisten het Collectif contre l'islamophobie en Belgique (CCIB)⁽⁵⁸⁾ op. Op dat moment is de heer El Hajjaji sinds 2010 bestuurder van de CECIV, een functie die hij minstens tot 2018 uitoefent⁽⁵⁹⁾. De heer Chairi en mevrouw Tahar blijven tot 2020 bestuurders van het Collectif contre l'islamophobie en Belgique en de heer El Hajjaji tot op vandaag⁽⁶⁰⁾. De heer El Hajjaji wordt ondervoorzitter van het CCIB, terwijl de heer Chairi voorzitter wordt. Hij is thans erevoorzitter⁽⁶¹⁾. Nadat de Franse regering haar zusterorganisatie CCIF in 2020 had ontbonden, doopte het CCIB zichzelf om tot het Collectif pour l'inclusion et contre l'islamophobie en Belgique (CIIB).

Het Collectif contre l'islamophobie en Belgique neemt de taak van het MRB over voor de publicatie van rapporten over islamofobie. Het organiseert jaarlijks in september gala's ter gelegenheid van de « Brusselse week van de acties tegen haat en islamofobie ». In het kader van zijn opdrachten inzake permanente educatie richt het een korps

(51) Muslims Rights Belgium publie les chiffres de l'islamophobie pour l'année 2013 – Muslims Rights – 21.02.2014.

(52) Muslims Rights Belgium - Mustapha Chairi - Quelle lutte pour l'émancipation de la communauté musulmane ? – Verviers – Salle ARC – 09.11.2013.

(53) Facebook Emisco – European Muslim Initiative for Social Cohesion – 04.07.2012 – Capture d'écran.

(54) Op.cit.

(55) Corinne TORREKENS – Islamophobie, les acteurs associatifs – La Revue Nouvelle – Mars 2014.

(56) Site de la Foire musulmane de Bruxelles 2013 – Capture d'écran.

(57) Foire Musulmane de Bruxelles 2013 : M. Mustapha CHAIRI – Interview – 04.11.2013 https://www.youtube.com/watch?v=_kQfskJQP2M

(58) Moniteur – CCIB – NE 0561.784.903 – 2014.

(59) Moniteur – CECIV – NE 865.470.622 – 2010, 2014, 2018.

(60) Moniteur – CCIB – NE 0561.784.903 – 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021.

(61) Facebook FJM – Fédération de la Jeunesse Musulmane – 26.01.2022 – Capture d'écran.

(51) Muslims Rights Belgium publie les chiffres de l'islamophobie pour l'année 2013 – Muslims Rights – 21.02.2014.

(52) Muslims Rights Belgium - Mustapha Chairi - Quelle lutte pour l'émancipation de la communauté musulmane ? – Verviers – Salle ARC – 09.11.2013.

(53) Facebook Emisco – European Muslim Initiative for Social Cohesion – 04.07.2012 – Screenshot

(54) Op.cit.

(55) Corinne TORREKENS – Islamophobie, les acteurs associatifs – La Revue Nouvelle – Maart 2014.

(56) Site van de Moslimbeurs van Brussel 2013 – Screenshot.

(57) Moslimbeurs van Brussel 2013 : M. Mustapha CHAIRI – Interview – 04.11.2013 https://www.youtube.com/watch?v=_kQfskJQP2M

(58) Staatsblad – CCIB – NE 0561.784.903 – 2014.

(59) Staatsblad – CECIV – NE 865.470.622 – 2010, 2014, 2018.

(60) Staatsblad – CCIB – NE 0561.784.903 – 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021.

(61) Facebook FJM – Fédération de la Jeunesse Musulmane – 26.01.2022 – Screenshot.

de l'intolérance de l'islamophobie (VIB)⁽⁶²⁾. Il déploie avec succès une stratégie de relations publiques vers le tissu associatif, institutionnel et politique. À l'occasion de son gala 2018, il publie sur sa page Facebook une photo affichant les logos des institutions qu'il considère comme ses partenaires⁽⁶³⁾ : Région de Bruxelles-Capitale, Fédération Wallonie Bruxelles, Unia, Open Society ainsi que d'importantes ONG comme Vie féminine, Ligue des droits de l'Homme, Fédération des étudiants francophones et BePax, section belge francophone de l'organisation catholique Pax Christi international, ainsi que des organisations islamiques comme LEAD, ex Association des professionnels musulmans, Karamah, fédération musulmane de juristes féminines et le FEMYSO, fédération européenne musulmane de jeunes et d'étudiants, connu pour être proche des Frères musulmans. L'édition 2019 du gala voit parmi les convives des représentants de toutes les familles politiques francophones à l'exception notable de la famille libérale⁽⁶⁴⁾.

Indépendamment de la filière militante issue du Complexe éducatif culturel islamique de Verviers, Messieurs Mehmet Alparslan Saygin et Abdelghani Ben Moussa fondent en 2010 l'ASBL Justice and Democracy⁽⁶⁵⁾. Ils interviennent aussi sous l'étiquette Think tank Vigilance musulmane. M. Saygin a participé en 2006 à la fondation de la branche belge de l'Union of European Turkish Democrats (UETD)⁽⁶⁶⁾, réseau européen satellite du parti turc AKP de l'islamo nationaliste Recep Tayyip Erdogan⁽⁶⁷⁾. M. Saygin en est nommé secrétaire général pour la Belgique. Il quitte l'organisation en 2014⁽⁶⁸⁾ mais, encore en 2018, il publie sur Facebook des messages de soutien au président Erdogan et à l'agression turque en Syrie contre l'enclave kurde d'Afrin. Son départ de l'UETD n'implique de sa part nulle remise en cause politico idéologique.

Ce cadre organisationnel étant planté, quelles thématiques se dégagent des actions ?

Selon MRB, les femmes porteuses du hidjab sont par priorité victimes de discriminations à cause de, je cite,

(62) Formation de veilleurs de l'intolérance de l'islamophobie en Belgique (VIB) – ccib-ctib.be – 23.06.2018.

(63) Facebook CCIB – 23.09.2018 – Capture d'écran.

(64) CCIB : le gala de soutien édition 2019 a marqué les esprits – 21.09.2019 – lamanchette.be.

(65) Moniteur – Justice and Democracy / J&D – NE 0821.798.351 – 2010, 2015, 2018, 2022.

(66) Moniteur – Union of European Turkish Democrats (UETD) – NE 0878.513.063 – 2006, 2010, 2011.

(67) Felice DASSETTO – L'iris et le croissant – Presses universitaires de Louvain – 2011 – pp149-150.

(68) Moniteur – UETD – 2014.

van « Veilleurs de l'intolérance de l'islamophobie » (VIB)⁽⁶²⁾ op. Het voert met succes een public-relationsstrategie die gericht is op de verenigingen, de instellingen en de politiek. Ter gelegenheid van zijn gala 2018 publiceert het op zijn Facebook-pagina een foto met de logo's van de instellingen die het als zijn partners⁽⁶³⁾ beschouwt : het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Federatie Wallonië-Brussel, Unia, Open Society, alsook belangrijke ngo's zoals Vie féminine, de Liga voor Mensenrechten, de Fédération des étudiants francophones en BePax, de Franstalige Belgische afdeling van de katholieke organisatie Pax Christi International, alsmede islamitische organisaties zoals LEAD, de vroegere Association des professionnels musulmans, Karamah, een moslimfederatie van vrouwelijke juristen en FEMYSO, een Europese federatie van moslimjongeren en -studenten, waarvan bekend is dat ze dicht bij de Moslimbroederschap staat. Op de editie 2019 van het gala zijn ook vertegenwoordigers van alle Franstalige politieke families te gast, met als opmerkelijke uitzondering de liberale familie⁽⁶⁴⁾.

Onafhankelijk van de militante tak van het Complexe éducatif culturel islamique de Verviers richten de heren Mehmet Alparslan Saygin en Abdelghani Ben Moussa in 2010 de vzw Justice and Democracy⁽⁶⁵⁾ op. Ze treden ook op onder het label Think tank Vigilance musulmane. In 2006 was de heer Saygin betrokken bij de oprichting van de Belgische afdeling van de Union of European Turkish Democrats (UETD)⁽⁶⁶⁾, een Europees satellietnetwerk van de Turkse AKP-partij van de islamitische nationalist Recep Tayyip Erdogan⁽⁶⁷⁾. De heer Saygin werd benoemd tot secretaris-generaal voor België. Hij verlaat de organisatie in 2014⁽⁶⁸⁾, maar publiceert nog in 2018 berichten op Facebook waarin hij president Erdogan en de Turkse agressie in Syrië tegen de Koerdische enclave Afrin steunt. Zijn vertrek uit de UETD betekent niet dat hij zijn politieke en ideologische opvattingen afzweert.

Nu het organisatorische kader geschetst is, kunnen we ons buigen over de thema's die uit de acties naar voren komen.

Volgens het MRB zijn vrouwen die de hijab dragen in de eerste plaats het slachtoffer van discriminatie wegens

(62) Formation de veilleurs de l'intolérance de l'islamophobie en Belgique (VIB) – ccib-ctib.be – 23.06.2018.

(63) Facebook CCIB – 23.09.2018 – Screenshot.

(64) CCIB : le gala de soutien édition 2019 a marqué les esprits – 21.09.2019 – lamanchette.be.

(65) Staatsblad – Justice and Democracy / J&D – NE 0821.798.351 – 2010, 2015, 2018, 2022.

(66) Staatsblad – Union of European Turkish Democrats (UETD) – NE 0878.513.063 – 2006, 2010, 2011.

(67) Felice DASSETTO – L'iris et le croissant – Presses universitaires de Louvain – 2011 – pp149-150.

(68) Staatsblad – UETD – 2014.

« certains positionnements politiques contre le voile » qui empêchent « les femmes voilées d'accéder aux formations et à l'emploi⁽⁶⁹⁾ » fin de citation. Et pour le CCIB, je cite « les femmes musulmanes sont de loin les premières victimes de l'islamophobie [...] avec 90,6 % de victimes féminines [...] en 2019⁽⁷⁰⁾ » fin de citation. Mais tout dépend des critères retenus pour qualifier un acte d'islamophobe et des méthodes utilisées dans le débat.

En 2010 Vigilance musulmane de Messieurs Mehmet Saygin et Abdelghani Ben Moussa attaque en justice l'enseignante Nadia Geerts pour atteinte à la neutralité parce qu'elle avait défendu, lors d'une conférence, la légitimité des règlements interdisant les signes convictionnels ostentatoires. La préfète de l'établissement où s'est tenu le débat est également attaquée⁽⁷¹⁾. La même organisation porte plainte en 2013 contre la ville de Verviers à propos du règlement d'ordre intérieur qui interdit le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'enseignement communal⁽⁷²⁾. Le CCIB demande en 2017 au président du Parti socialiste Elio Di Rupo de sanctionner le bourgmestre de Bruxelles Yvan Mayeur pour avoir déclaré que « toutes les mosquées sont entre les mains des salafistes ». Le CCIB annonce un signalement à Unia⁽⁷³⁾.

Les médias se trouvent dans le collimateur. Musulmans progressistes, Vigilance musulmane et trois autres plaignants atraient en 2012 la RTBF et le journaliste Frédéric Deborsu devant le Conseil de déontologie journalistique (CDJ) pour le documentaire « *Faut-il craindre la montée de l'islam ?* »⁽⁷⁴⁾. En 2013 Justice and Democracy, l'autre label de MM. Ben Moussa et Saygin, attaque La Dernière Heure devant le CDJ⁽⁷⁵⁾ pour la photo d'une femme en niqab qui, selon les plaignants, ne correspondait pas à l'article. En 2015 une coalition de plaignants attaque devant le CDJ la journaliste Marie-Cécile Royen et Le Vif/L'Express pour leur dossier sur les Frères musulmans en Belgique⁽⁷⁶⁾. Cette coalition regroupe Vigilance musulmane, Empowering Belgian Muslims de Mme Fatima Zibouh et M. Michaël Privot, l'Association

« bepaalde politieke standpunten tegen de sluier » die « gesluierde vrouwen de toegang tot opleidingen en werk beletten »⁽⁶⁹⁾. Wat het CCIB betreft, citeer ik : « Moslimvrouwen zijn verreweg de eerste slachtoffers van de islamofobie [...] met 90,6 % vrouwelijke slachtoffers [...] in 2019⁽⁷⁰⁾ ». Maar alles hangt af van de criteria die worden gehanteerd om een daad als islamofobie te kwalificeren en van de methoden die in het debat worden gevolgd.

In 2010 klaagt Vigilance musulmane, onder leiding van de heren Mehmet Saygin en Abdelghani Ben Moussa, de lerares Nadia Geerts aan wegens schending van de neutraliteit, omdat ze tijdens een conferentie de legitimiteit van reglementen die uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging verbieden, had verdedigd. Ook de directeur van de school waar het debat werd gehouden, wordt voor het gerecht gedaagd⁽⁷¹⁾. In 2013 dient dezelfde organisatie klacht in tegen de stad Verviers wegens het reglement dat het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging in het gemeentelijk onderwijs verbiedt⁽⁷²⁾. In 2017 vraagt het CCIB aan de voorzitter van de Parti Socialiste Elio Di Rupo om de Brusselse burgemeester Yvan Mayeur te straffen, omdat hij had verklaard dat « alle moskeeën in handen van salafisten zijn ». Het CCIB kondigt dat het dit bij Unia zal melden⁽⁷³⁾.

De media liggen in het vizier. In 2012 dagen Musulmans progressistes, Vigilance musulmane en drie andere eisers de RTBF en de journalist Frédéric Deborsu voor de Raad voor de Journalistiek (RJ) wegens de documentaire « *Faut-il craindre la montée de l'islam ?* »⁽⁷⁴⁾. In 2013 daagt Justice and Democracy, het andere label van de heren Ben Moussa en Saygin, La Dernière Heure voor de RJ⁽⁷⁵⁾ wegens een foto van een vrouw in een nikab die volgens de eisers niet overeenkomt met het artikel. In 2015 daagt een coalitie van klagers de journaliste Marie-Cécile Royen en Le Vif/L'Express voor het gerecht wegens hun reportage over de Moslimbroederschap in België⁽⁷⁶⁾. Deze coalitie bestaat uit Vigilance musulmane, Empowering Belgian Muslims van mevrouw Fatima Zibouh en de heer Michaël Privot, de Association belge des professionnels

(69) Islamophobie : le secteur de l'emploi et les femmes fortement touchés – Le Soir – 20.02.2014.

(70) En Belgique, neuf victimes de l'islamophobie sur 10 sont des femmes (CCIB) – Belga – 18.09.2020.

(71) Plainte de Vigilance musulmane contre Nadia Geerts : droit de réponse – www.le-rappel.be – 11.07.2010.

(72) Port du voile : une asbl bruxelloise porte plainte contre Verviers – La DH – 23.11.2013.

(73) Le CCIB demande à Di Rupo de sanctionner Yvan Mayeur pour ses propos « inacceptables » - www.rtbef.be – 25.03.2017.

(74) CDJ - Conseil de déontologie – Réunion du 12 décembre 2012 – Avis plainte 12-18 – Divers c. F.Deborsu / RTBF (islam).

(75) CDJ – Conseil de déontologie – Réunion du 12 février 2014 – Avis plainte 13-43 – Justid-ce and Democracy c. La Dernière Heure.

(76) CDJ – Conseil de Déontologie – Réunion du 14 octobre 2015 – Avis plainte 15-23 – Divers c. M-C Royen / Le Vif-L'Express.

(69) Islamophobie : le secteur de l'emploi et les femmes fortement touchés – Le Soir – 20.02.2014.

(70) In België zijn negen op de tien slachtoffers van islamofobie vrouwen (CCIB) – Belga – 18.09.2020.

(71) Plainte de Vigilance musulmane contre Nadia Geerts : droit de réponse – www.le-rappel.be – 11.07.2010.

(72) Port du voile : une asbl bruxelloise porte plainte contre Verviers – La DH – 23.11.2013.

(73) Le CCIB demande à Di Rupo de sanctionner Yvan Mayeur pour ses propos « inacceptables » - www.rtbef.be – 25.03.2017.

(74) CDJ - Conseil de déontologie – Réunion du 12 décembre 2012 – Avis plainte 12-18 – Divers c. F.Deborsu / RTBF (islam).

(75) CDJ – Conseil de déontologie – Réunion du 12 février 2014 – Avis plainte 13-43 – Justid-ce and Democracy c. La Dernière Heure.

(76) CDJ – Conseil de Déontologie – Réunion du 14 octobre 2015 – Avis plainte 15-23 – Divers c. M-C Royen / Le Vif-L'Express.

belge des professionnels musulmans de MM. Mohamed Boulif et Taoufik Amzile, le Collectif contre l'islamophobie en Belgique de MM. Mustapha Chairi et Hajib El Hajjaji ainsi que ce dernier à titre personnel. En 2017 le quotidien L'Echo se voit taxé d'islamophobie dans un communiqué conjoint du CCIB et du MRAX⁽⁷⁷⁾ pour un éditorial relatif à l'influence de la Turquie et de l'Arabie saoudite sur l'islam de Belgique intitulé « *Doigté et fermeté face à l'islam* »⁽⁷⁸⁾. Les deux associations menacent de saisir Unia et le Conseil de déontologie journalistique. En 2020, le CCIB menace de traduire devant le CDJ la journaliste Marie-Cécile Royen pour un article intitulé « L'islam politique déstabilisé » qui affirme que « le CCIB est connu pour ses liens étroits avec les Frères musulmans »⁽⁷⁹⁾.

L'action du mouvement pro hidjab et anti islamophobie ne se limite pas à ce jihad judiciaire et procédurier.

Après les affaires du hidjab à Actiris et à la STIB, celle à la haute école Francisco Ferrer de la ville de Bruxelles suscitera une mobilisation politique de dimension régionale. Pour rappel, dans un arrêt du 4 juin 2020, la Cour constitutionnelle valide le règlement d'ordre intérieur de la H.E. Francisco Ferrer qui interdit les signes convictionnels. Il était contesté par divers étudiants. S'ensuit une levée de boucliers. Un comité Hidjabis Fight Back est lancé. De jeunes militantes voilées l'animent, d'où émergent les leaders Mmes Souhaïla Amri et Fatima Zohra Aït El Maati⁽⁸⁰⁾. Celles-ci se présentent aussi sous le label Collectif Imazi Reine. Hidjabis Fight Back appelle à un rassemblement au Mont des Arts pour le 5 juillet 2020⁽⁸¹⁾. Outre une impressionnante couverture médiatique, l'initiative bénéficie de soutiens divers, dont le Cercle des étudiants arabo-européens (ULB), le Cercle du libre examen (ULB), Inter Environnement Bruxelles, la Fédération des mosquées de Bruxelles, et bien sûr le Collectif contre l'islamophobie en Belgique. La plateforme vidéo Vews de la RTBF produit et diffusa un clip de propagande pour la manif. Pour Unia, qui épaula les plaignants dans leur procédure judiciaire contre le règlement d'ordre intérieur⁽⁸²⁾ « *interdire les signes convictionnels dans l'enseignement*

musulmans van de heren Mohamed Boulif en Taoufik Amzile, het Collectief tegen Islamofobie in België van de heren Mustapha Chairi en Hajib El Hajjaji, alsook deze laatste ten persoonlijke titel. In 2017 wordt de krant L'Echo in een gezamenlijk persbericht van het CCIB en de MRAX⁽⁷⁷⁾ beschuldigd van islamofobie wegens een hoofdartikel over de invloed van Turkije en Saoedi-Arabië op de islam in België, getiteld « *Doigté et fermeté face à l'islam* »⁽⁷⁸⁾. De twee verenigingen dreigen de zaak voor te leggen aan Unia en de Raad voor de Journalistiek. In 2020 dreigt het CCIB ermee de journaliste Marie-Cécile Royen voor de RJ te dagen wegens een artikel getiteld « L'islam politique déstabilisé », dat stelt dat « het CCIB bekend staat voor zijn nauwe banden met de Moslimbroederschap »⁽⁷⁹⁾.

Het militantisme van de pro-hijab- en anti-islamofobiebeweging is niet beperkt tot deze gerechtelijke en procedurele jihad.

Na de gevallen van de hijab bij Actiris en de MIVB leidt het geval in de hogeschool Francisco Ferrer in de stad Brussel tot een politieke mobilisatie in het hele Gewest. Ter herinnering : in een arrest van 4 juni 2020 bekrachtigt het Grondwettelijk Hof het intern reglement van de hogeschool Francisco Ferrer dat het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging verbiedt. Het reglement wordt door verschillende studenten aangevochten. Er ontstaat een storm van protest. Er wordt een comité Hijabis Fight Back opgericht. Jonge gesluierde militantes staan aan het hoofd van deze groep, waarvan de leiders mevrouw Souhaïla Amri en mevrouw Fatima Zohra Aït El Maati⁽⁸⁰⁾ zijn. Ze presenteren zich ook onder het label Collectif Imazi Reine. Hidjabis Fight Back roept op tot een bijeenkomst op de Kunstberg op 5 juli 2020⁽⁸¹⁾. Naast de indrukwekkende media-aandacht krijgt het initiatief steun van diverse organisaties, waaronder de Cercle des étudiants arabo-européens (ULB), de Cercle du libre examen (ULB), Inter Environnement Bruxelles, de Federatie van moskeeën in Brussel, en natuurlijk het Collectif contre l'islamophobie en Belgique. Het videoplatform Vews van de RTBF produceert en toont een propagandaclip voor de betoging. Voor Unia, die de eisers steunt in hun juridische procedure

(77) Quand le journal L'Echo se fait l'écho de l'islamophobie qui porte gravement atteinte à la dignité des personnes musulmanes – Communiqué – MRAX / CCIB – 17.10.2017.

(78) Doigté et fermeté face à l'islam – L'Echo – 04.10.2017.

(79) Communication à la suite de la publication d'un article de Marie-Cécile Royen dans le Vif – ccib-ctib.be – 02.12.2020.

(80) Salwa BOUJOUR – Quelle rentrée académique pour les étudiantes musulmanes visibles ? – Axelle – Septembre 2021.

(81) Facebook - #HidjabisFightBack Protest – 05.07.2020 – Capture d'écran.

(82) Cour constitutionnelle – Arrêt n° 81/2020 du 4 juin 2020.

(77) Quand le journal L'Echo se fait l'écho de l'islamophobie qui porte gravement atteinte à la dignité des personnes musulmanes – Communiqué – MRAX / CCIB – 17.10.2017

(78) Doigté et fermeté face à l'islam – L'Echo – 04.10.2017.

(79) Communication à la suite de la publication d'un article de Marie-Cécile Royen dans le Vif – ccib-ctib.be – 02.12.2020.

(80) Salwa BOUJOUR – Quelle rentrée académique pour les étudiantes musulmanes visibles ? – Axelle – Septembre 2021.

(81) Facebook - #HidjabisFightBack Protest – 05.07.2020 – Screenshot

supérieur [...] est discriminatoire⁽⁸³⁾ ».

Le rassemblement au Mont des Arts réunit 1.000 à 2.000 manifestants. Je me suis mêlé à la foule. Un imposant service d'ordre en chasubles jaunes la quadrillait. Pour partie il était assuré par le CNCD, importante coupole d'ONG qui organise l'opération 11.11.11. Une phalange de militantes en quasi uniforme, hidjabs aux tons beiges et coiffées d'une toque noire de graduée, encadraient le podium des orateurs. Une lanceuse de slogans chauffait le public qui scandait « Hidjabis fight back ! Hidjabis fight back ! » et levait le poing à l'unisson. Les prises de paroles, par Mmes Amri et Aït El Maati, par M. Chairi, par d'autres encore, rappelaient les revendications et fustigeaient les partis politiques. Une oratrice néerlandophone s'écria : « Fuck the neutraliteit ! » Se dégageait de l'ensemble une ambiance paramilitaire qui suscitait un léger malaise.

Quand on traite du militantisme anti islamophobie on ne peut éluder le sort fait à la lutte antiraciste. En 2007, un groupe de 75 militants prenait le contrôle du Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX), l'organisation antiraciste historique en Belgique francophone⁽⁸⁴⁾. Parmi eux figurent divers acteurs anti islamophobie et pro hidjab dont certains seront promis à un brillant avenir, à savoir Mmes et MM. Farida Tahar, Fatima Zibouh, Michaël Privot, Ibrahim Akrouh, Isabelle Praile, Hafida Hammouti et Nadia Boumazoughe. Cet événement apparaît comme fondateur en Belgique francophone de l'amalgame entre lutte anti islamophobie et antiracisme. Il influencera le MRAX de manière durable.

Devant les dérives persistantes du MRAX, la ministre Fadila Laanan lance en 2012 une Plateforme de lutte contre le racisme et les discriminations. J'y ai participé de 2013 à sa dissolution en 2017, sur mandat du Centre communautaire laïque juif. Fédérant près de cinquante organisations, ses débats furent pollués de bout en bout de controverses sur l'islamophobie. Comme ils ne réussissaient pas à imposer leur point de vue, le Collectif contre l'islamophobie en Belgique avec M. Chairi et Muslims Rights Belgium avec Mme Boumazoughe torpillèrent la Plateforme en 2017, soutenus par BePax déjà cité, l'association d'Afro descendants Bamko, le CEJI⁽⁸⁵⁾ et d'autres organisations⁽⁸⁶⁾. Aujourd'hui, c'est tout le mouvement antiraciste en

tegen het intern reglement⁽⁸²⁾, « is het verbieden van uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging in het hoger onderwijs [...] discriminerend⁽⁸³⁾ ».

De manifestatie op de Kunstberg brengt 1.000 tot 2.000 betogers samen. Ik meng me onder de menigte. Een imposante veiligheidsdienst in gele hesjes staat langs de straten. De beveiliging wordt gedeeltelijk verzekerd door het CNCD, een belangrijke koepel van ngo's die de operatie 11.11.11 organiseert. Een voorhoede van militantes in uniform die beige hijabs en zwarte afstudeerhoeden dragen, flankeert het sprekerspodium. Een applausmeester warmt het publiek op en scandeert « Hidjabis fight back ! Hidjabis fight back ! » en steekt zijn vuist in de lucht. In hun toespraken brengen mevrouw Amri, mevrouw Aït El Maati, de heer Chairi en nog anderen hun eisen in herinnering en ze geven de politieke partijen ervan langs. Een Nederlandstalige vrouw roept uit : « Fuck de neutraliteit ! De hele betoging ademde een paramilitaire sfeer uit die me een licht ongemakkelijk gevoel gaf.

Wanneer men het heeft over militantisme tegen islamofobie kan men de strijd tegen racisme niet over het hoofd zien. In 2007 neemt een groep van 75 militanten de leiding over van de Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX), de historische antiracistische organisatie in Franstalig België⁽⁸⁴⁾. Onder hen verschillende actoren tegen islamofobie en pro-hijab, van wie sommigen een mooie toekomst tegemoet gaan, namelijk Farida Tahar, Fatima Zibouh, Michaël Privot, Ibrahim Akrouh, Isabelle Praile, Hafida Hammouti en Nadia Boumazoughe. Het evenement lijkt in Franstalig België de grondlegger te zijn van de samensmelting van de strijd tegen islamofobie en racisme. Het zal een blijvende invloed hebben op de MRAX.

Geconfronteerd met de aanhoudende ontsporingen van de MRAX richt minister Fadila Laanan in 2012 een Platform voor de strijd tegen racisme en discriminatie op. Ik heb eraan deelgenomen van 2013 tot de ontbinding ervan in 2017, namens het Joods Seculier Gemeenschapscentrum. De debatten, waaraan bijna vijftig organisaties deelnamen, waren van begin tot eind doordrongen van controverses over islamofobie. Omdat ze er niet in slaagden hun standpunt op te dringen, hebben het Collectif contre l'islamophobie en Belgique met de heer Chairi en Muslims Rights Belgium met mevrouw Boumazoughe het Platform in 2017 getorpedeerd, gesteund door de voornoemde BePax, de association d'Afro descendants Bamko, de CEJI⁽⁸⁵⁾

(83) Interdire les signes convictionnels dans l'enseignement supérieur par un règlement d'ordre intérieur est discriminatoire – Unia – 02.12.2021.

(84) Claude DEMELENNE, Sophie FRANCOIS – Comment le MRAX a été noyauté – Observatoire citoyen du MRAX – 2009.

(85) CEJI – A Jewish Contribution to an Inclusive Europe.

(86) Témoignage personnel.

(82) Grondwettelijk Hof – Arrest nr. 81/2020 van 4 juni 2020

(83) Uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging in het hoger onderwijs verbieden via een intern reglement is discriminerend – Unia – 02.12.2021.

(84) Claude DEMELENNE, Sophie FRANCOIS – Comment le MRAX a été noyauté – Observatoire citoyen du MRAX – 2009.

(85) CEJI – A Jewish Contribution to an Inclusive Europe.

Belgique qui se trouve peu ou prou sous influence des associations de lutte contre l'islamophobie et de leurs alliés.

L'antiracisme constitue en effet pour le militantisme pro hidjab et anti islamophobie un enjeu stratégique. Fusionner islamophobie et racisme sacralise l'islam même aux yeux de ceux qui ne croient pas en lui. Il s'agit de verrouiller et discréditer toute critique de l'islam, même dans ses revendications les plus identitaires comme le hidjab, en la frappant du sceau d'infamie raciste.

Ce biais idéologique possède un soubassement théologique. Si « être islamophobe, » c'est comme « être raciste » alors cela sous-entend que l'on naît musulman comme on naît Noir ou Arabe ou Juif. Mais si être musulman est inné, cela signifie qu'il est impossible de quitter l'islam. Ce qui légitime les persécutions contre l'apostasie et les apostats. Sur le sort à réserver aux apostats le CCIB se montre explicite. Il publie sur sa page Facebook, je cite « *Le mouvement des #ExMuslims se développe chez nous maintenant. Ces ancien.e.s musulman.e.s défendent leur droit à l'apostasie et à la critique de l'islam [...] Nous avons demander (sic) à nos VIB (Veilleurs de l'Islamophobie en Belgique) de les suivre et de signaler leur #HateSpeech*⁽⁸⁷⁾ ». Fin de citation.

Reste à évaluer l'ampleur de cette mouvance en Région bruxelloise. Pour ce faire, j'ai relevé les publications au Moniteur effectuées entre 2004 et 2022 par une quinzaine d'ASBL. Un certain nombre des administrateurs de ces ASBL exercent à un moment ou à un autre des mandats dans au moins deux de ces associations, pas nécessairement de manière simultanée. Certains de ces administrateurs participent aussi à des actions communes comme la signature de tribunes collectives parues dans la presse⁽⁸⁸⁾. Il en ressort que ces associations mobilisent en tout un peu plus de 150 administrateurs et qu'elles forment réseau. Il s'agit d'un ordre de grandeur. Existente en outre, hors ASBL, des sociétés anonymes comme Radio AraBel⁽⁸⁹⁾, et des associations de fait, dont certaines sont éphémères.

De son côté le CCIB / CIIB a montré sa capacité à nouer des alliances non musulmanes solides. L'épisode Hidjabis Fights Back révèle une jeune relève en marche.

(87) Facebook CCIB – s.d. – Reproduit par Facebook Saïd Derouiche – s.d. – Enregistré 09.02.2020 – Capture d'écran.

(88) Déclaration - Convergences musulmanes de Belgique contre la radicalisation et pour la citoyenneté – Collectif de signataires – 22.01.2015. Les droits des musulmanes font partie des droits des femmes – Collectif de signataires – www.lalibre.be – 02.08.2018.

(89) Partenaire de la Foire musulmane de Bruxelles 2015 – Site de la FMB 2015 – Capture d'écran. L'omniprésent Lassaad Ben Yaghlane – Le Vif/L'Express – 06.03.2015.

et andere organisaties⁽⁸⁶⁾. Vandaag staat de hele antiracistische beweging in België min of meer onder de invloed van verenigingen tegen islamofobie en hun bondgenoten.

Antiracisme is immers een strategische kwestie voor het militantisme pro-hijab en tegen islamofobie. Het samengaan van islamofobie en racisme maakt de islam heilig, zelfs voor hen die er niet in geloven. Het doel is elke kritiek op de islam, zelfs in zijn meest identiteitsgebonden eisen zoals de hijab, tegen te houden en in diskrediet te brengen door er het stempel van racistische schande op te drukken.

Deze ideologische vooringenomenheid heeft een theologische grondslag. Als « islamofob zijn » hetzelfde is als « racistisch zijn », dan impliceert dit dat men als moslim geboren wordt, net zoals men als zwarte, Arabier of jood geboren wordt. Maar als moslim-zijn aangeboren is, betekent dit dat het onmogelijk is om de islam te verlaten. Dat legitimeert de vervolging van afvalligheid en afvalligen. Het CCIB is expliciet over het lot van de afvalligen. Het publiceert op zijn Facebook-pagina : « De beweging van #ExMuslims groeit nu bij ons. Deze afgevalen moslims verdedigen hun recht op afvalligheid en kritiek op de islam [...] Wij hebben onze « waakhonden tegen islamofobie in België » gevraagd hen te volgen en hun #HateSpeech te melden⁽⁸⁷⁾ ».

Nu moet nog de omvang van deze beweging in het Brussels Gewest in kaart gebracht worden. Daartoe heb ik kennis genomen van de publicaties in het *Staatsblad* tussen 2004 en 2022 van een vijftiental vzw's. Een aantal van de bestuurders van deze verenigingen oefent op een of ander tijdstip mandaten uit in ten minste twee van deze verenigingen, maar niet noodzakelijk gelijktijdig. Sommige van deze bestuurders nemen ook deel aan gezamenlijke acties, zoals de ondertekening van collectieve brieven die in de pers worden gepubliceerd⁽⁸⁸⁾. Het blijkt dat deze verenigingen iets meer dan 150 bestuurders op de been brengen en een netwerk vormen. Het gaat om een orde van grootheid. Naast de vzw's bestaan er bovendien naamloze vennootschappen, zoals Radio AraBel⁽⁸⁹⁾, en feitelijke verenigingen, waarvan sommige van tijdelijke aard zijn.

Van zijn kant heeft het CCIB/CIIB laten zien dat het in staat is om solide niet-islamitische allianties op te

(86) Persoonlijke getuigenis

(87) Facebook CCIB – s.d. – Reproduit par Facebook Saïd Derouiche – s.d. – Geregistreerd 09.02.2020 – Screenshot.

(88) Déclaration - Convergences musulmanes de Belgique contre la radicalisation et pour la citoyenneté – Collectif de signataires – 22.01.2015. Les droits des musulmanes font partie des droits des femmes – Collectif de signataires – www.lalibre.be – 02.08.2018.

(89) Partner van de Moslimbeurs van Brussel 2015 – Site de la FMB 2015 – Screenshot. L'omniprésent Lassaad Ben Yaghlane – Le Vif/L'Express – 06.03.2015.

La mouvance anti islamophobie et pro hidjab est lié, pour partie au moins, d'une part au Complexe éducatif culturel islamique de Verviers, centre Frères musulmans en Belgique, et de l'autre à la mouvance islamo nationaliste turque du parti AKP de Recep Tayyip Erdogan.

Pour ce qui concerne le débat démocratique le mouvement anti islamophobie ne discute pas. Il geint et se pose en victime. Il menace, appelle des sanctions, dépose plainte. Face aux médias il privilégie le Conseil de déontologie journalistique à la justice, où il se ferait débouter. Si l'avis du CDJ est défavorable au média, même partiellement, celui-ci sera tenu de le publier, avec un effet dévastateur pour sa réputation. Et même si le média se voit blanchi, il aura dû consacrer du temps et des ressources à se défendre. Cette stratégie du jihad procédurier porte ses fruits. Critiquer l'islam se révèle un sujet porteur d'ennuis, un sujet à éviter. L'autocensure s'installe et fonctionne.

Comme le montre l'expérience médicale et de terrain de ma collègue Jamila Si M'Hammed, l'adoption d'une ordonnance imposant la neutralité, y compris d'apparence, aux agents des services publics en Région de Bruxelles-Capitale bénéficierait pleinement à leurs usagers. Elle constituerait un utile rappel quant à la hiérarchie de la norme. A savoir que, dans une démocratie, l'autorité civile prime toujours sur toute autorité religieuse. Une telle ordonnance tracerait une ligne rouge à un mouvement politico religieux tel celui que je viens de décrire, dont nous avons vu les méthodes et qui n'a nulle intention de s'arrêter. »

II.10. Réunion du 30 mai 2022 : audition de M. Marc Uyttendaele, avocat, professeur et président du centre de droit public à l'ULB.

→ Compte-rendu intégral de la réunion

M. Marc Uyttendaele, avocat, professeur et président du centre de droit public à l'ULB, a tenu devant les commissaires l'exposé suivant :

« 1. Avant tout autre considération, je dois préciser en quelle qualité je m'exprime devant vous. En effet, certains le savent, en tant qu'avocat, je suis appelé à intervenir dans des dossiers dans lesquels diverses autorités publiques wallonnes et bruxelloises défendent la neutralité d'apparence tant dans l'enseignement que dans la sphère administrative. Je ne suis pas mandaté par mes clients pour m'exprimer ici sur ces dossiers. Je ne les évoquerai donc pas et ne répondrai à aucune question à leur propos.

bouwen. De episode « Hidjabis Fight Back » laat een jonge generatie zien die in opmars is. De anti-islamofobie- en pro-hijabbeweging houdt, althans gedeeltelijk, verband met het Complexe éducatif culturel islamique de Verviers, het centrum van de Moslimbroederschap in België, en met de Turkse islamo-nationalistische beweging van Recep Tayyip Erdogans AKP-partij.

Wat het democratisch debat betreft, treedt de anti-islamofobiebeweging niet in discussie. Het zeurt en doet zich voor als slachtoffer. Het dreigt, vraagt om sancties en dient klachten in. In de omgang met de media geeft het de voorkeur aan de Raad voor de Journalistiek boven de rechtbanken, waar het zou worden afgewezen. Indien het advies van de RJ ongunstig is voor de media, zelfs gedeeltelijk, moet ze dat publiceren, met verwoestende gevolgen voor hun reputatie. En zelfs als de media worden vrijgesproken, hebben ze tijd en middelen moeten besteden om zich te verdedigen. Deze strategie van procedurele jihad werpt vruchten af. Kritiek op de islam blijkt een lastig onderwerp te zijn, dat moet worden vermeden. Zelfcensuur treedt in en werkt.

Zoals de medische en terreinervaring van mijn collega Jamila Si M'Hammed aantoonde, zou de goedkeuring van een ordonnantie die neutraliteit, ook wat het voorkomen betreft, oplegt aan het personeel van de overheidsdiensten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hun gebruikers ten volle ten goede komen. Het zou een nuttige herinnering zijn aan de hiërarchie van de normen, namelijk dat in een democratie het burgerlijk gezag altijd boven om het even welk religieus gezag staat. Een dergelijke ordonnantie zou een rode streep trekken voor een politiek-religieuze beweging zoals die welke ik zonet heb beschreven, waarvan we de methoden hebben gezien en die geenszins van plan is te stoppen. »

II.10. Vergadering van 30 mei 2022 : hoorzitting met de heer Marc Uyttendaele, advocaat, hoogleraar en voorzitter van het centrum voor publiek recht van de ULB.

→ Verbatim verslag van de vergadering

De heer Marc Uyttendaele, advocaat, hoogleraar en voorzitter van het centrum voor publiek recht van de ULB, hield voor de commissieleden de volgende uiteenzetting :

« 1. Voordat ik verder ga, moet ik preciseren in welke hoedanigheid ik mijn uiteenzetting houd. Zoals sommigen onder u weten, word ik immers als advocaat gevraagd dossiers te behandelen waarin verschillende Waalse en Brusselse overheden de neutraliteit van het voorkomen verdedigen, zowel in het onderwijs als in de administratieve sfeer. Ik heb van mijn cliënten geen mandaat gekregen om me hier over die dossiers uit te spreken. Ik zal ze daarom niet vermelden en er geen enkele vraag

En revanche, en ma qualité de professeur d'université, spécialisé en droit constitutionnel, j'ai été amené à analyser cette question sur le plan scientifique, et c'est à ce titre, et à ce titre exclusivement, que je m'exprime devant vous.

La question de l'interdiction du port des signes convictionnels dans l'administration est source de vives controverses dans la société en général, dans le monde politique, dans le monde académique et dans le monde juridictionnel. Sur le plan juridique, chaque décision juridictionnelle ou chaque article scientifique qui ne correspond pas aux convictions de celui qui en prend connaissance est d'emblée suspecté de militantisme.

L'explication en est claire et a été nettement exprimée récemment par le Président du Tribunal du Travail de Liège : *« Le tribunal pense que la débat relatif au degré de neutralité de l'État belge, et de ses autorités et services publics, devrait être précisé par le législateur fédéral. C'est une question très politique, et de « vivre-ensemble », très sensible. Comme l'énonce l'article 6 du Code judiciaire, « Les juges ne peuvent se prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises ». Et l'article 8 du même code ajoute : « La compétence est le pouvoir du juge de connaître d'une demande portée devant lui ». Bref, le juge statuera sur une affaire qui lui est soumise par les parties. Et un autre juge statuera plus tard, et ailleurs, sur une autre affaire lui soumise par d'autres parties, pour des faits parfois fort semblables, mais toujours un peu différents. Des décisions en sens contraire, tout aussi légitimes et bien motivées en fait et en droit, seront rendues, de sorte que le citoyen risque de ne plus s'y retrouver. Pour des questions sensibles telles que l'affaire qui lui est soumise, ce n'est sans doute pas l'idéal, pour la vie en société, et pour une société apaisée. Cela étant dit, le juge est là pour juger, même en cas de silence, d'obscurité ou d'insuffisance de la loi ».*

Autrement dit, l'insécurité juridique qui gouverne la matière et le malaise sociétal croissant qui en est la conséquence trouvent leur origine exclusive dans la carence de l'ensemble des législateurs nationaux. En effet, cette matière relève, selon les cas, du législateur fédéral et des législateurs régionaux et communautaires lesquels ont en commun une incapacité radicale à assumer leurs responsabilités.

Le rôle du scientifique n'est assurément pas de larmoyer sur l'impuissance des législateurs, mais d'indiquer à ceux-ci l'état de la situation et, en droit, les questions auxquelles ils sont appelés à répondre.

Tel est mon rôle aujourd'hui.

over beantwoorden. Als hoogleraar grondwettelijk recht werd ik daarentegen verzocht om deze kwestie vanuit wetenschappelijk oogpunt te analyseren. Het is enkel in deze hoedanigheid dat ik me tot u richt.

Het verbod op het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensbeschouwelijke overtuiging in de administratie leidt tot grote controverses in de samenleving in het algemeen, in de politiek, de academische wereld en de juridische wereld. Vanuit juridisch standpunt wordt elke rechterlijke beslissing of elk wetenschappelijk artikel die niet stroken met de overtuigingen van degene die er kennis van neemt, onmiddellijk verdacht van militant gedrag.

De verklaring daarvoor is duidelijk en werd onlangs duidelijk verwoord door de voorzitter van de arbeidsrechtbank van Luik : *« De rechtbank is van oordeel dat de federale wetgever duidelijkheid zou moeten scheppen in het debat over de mate van neutraliteit van de Belgische Staat, zijn overheden en overheidsdiensten. Het gaat om een zeer gevoelige politieke en maatschappelijke kwestie. Artikel 6 van het Gerechtelijk Wetboek luidt als volgt : « De rechters mogen in de zaken die aan hun oordeel onderworpen zijn, geen uitspraak doen bij wege van algemene en als regel geldende beschikking. » Artikel 8 van hetzelfde Wetboek voegt daaraan toe : « Bevoegdheid is de macht van de rechter om kennis te nemen van een vordering die voor hem is gebracht ». Kortom, een rechter doet uitspraak over een zaak die hem door de partijen wordt voorgelegd. Een andere rechter doet later en elders uitspraak in een andere zaak die hem door andere partijen wordt voorgelegd, voor feiten die soms sterk op elkaar lijken, maar altijd een beetje verschillen. Er zullen beslissingen in tegengestelde zin, die even legitiem en goed gemotiveerd in feite en in rechte zijn, worden genomen, zodat de burger zijn weg dreigt te verliezen. Voor gevoelige kwesties zoals de zaak die hem voorgelegd wordt, is dat waarschijnlijk niet het ideaal voor het leven in de maatschappij en een vreedzame samenleving. De rechter is er dus om te oordelen, zelfs als de wet niets bepaalt, onduidelijk of ontoereikend is. »*

Met andere woorden, de rechtsonzekerheid op dit gebied en de toenemende maatschappelijke malaise die daaruit voortvloeit, zijn uitsluitend te wijten aan het falen van alle nationale wetgevers. Deze aangelegenheid valt immers, naar gelang van het geval, onder de bevoegdheid van de federale wetgever en de gewest- en gemeenschaps-wetgevers, van wie er geen enkele in slaagt zijn verantwoordelijkheid op zich te nemen.

Het is zeker niet de taak van de wetenschapper om de onmacht van de wetgevers te betreuren, maar om hen te wijzen op de stand van zaken en, in rechte, op de vragen waarop ze een antwoord moeten geven.

Dat is mijn opdracht van vandaag.

Somme toute, une seule question se pose : faut-il traiter la liberté de religion sur un plan d'égalité par rapport aux autres libertés publiques ou convient-il de considérer qu'elle mérite une protection accrue ? En effet, en d'autres termes, il s'agit de déterminer si la liberté de religion tolère des dérogations dont l'objectif est de garantir la neutralité et l'impartialité internes et externes des administrations publiques.

Cette question sera le fil conducteur de la présente communication.

Afin de répondre à cette question, je me propose d'analyser les principes posés par la Constitution, les principes posés par le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle et les principes posés par la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Un lien sera alors établi entre le principe de neutralité de l'État et le principe d'impartialité. Enfin, la question de l'égalité en général et celle de l'égalité entre les femmes et les hommes seront analysées en guise de conclusion.

L'hypothèse qui sera ici examinée est celle d'une interdiction totale du port de signes convictionnels de nature religieuse, philosophique et politique qui s'applique indifféremment à toutes les convictions et sans qu'il puisse être question d'avoir égard à l'ampleur du signe pour autant qu'il soit visible par autrui.

Les principes fixés par la Constitution belge

2. Le débat sur l'interdiction du port des signes convictionnels dans les administrations publiques est pollué par celui sur la laïcité de l'État. La laïcité n'a pas la même définition en Belgique qu'en France. En France, elle trouve son fondement dans la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État. Celle-ci a une double finalité. Tout d'abord, elle affirme la séparation des églises et de l'État et partant le fait que l'État ne subventionne aucun culte. Ensuite, et on l'oublie souvent, son article 1er prévoit que « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public* ».

En Belgique, et je vais y revenir, l'État subventionne certains cultes, ce qui a conduit, en 1991, à dévoyer la notion de laïcité, en permettant, par une modification de l'article 181 de la Constitution, de subventionner, aux côtés des cultes reconnus, les « organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle ». À l'époque, j'avais

Al bij al gaat het slechts om één vraag : moet de vrijheid van godsdienst op gelijke voet worden behandeld met de andere openbare vrijheden of moet ze meer beschermd worden ? Met andere woorden, mogen er afwijkingen op de vrijheid van godsdienst worden toegestaan die ertoe strekken de interne en externe neutraliteit en de onpartijdigheid van de overheidsdiensten te waarborgen ?

Deze vraag vormt de leidraad van mijn uiteenzetting.

Om deze vraag te beantwoorden, stel ik voor om de beginselen van de Grondwet, de beginselen van de Raad van State, het Grondwettelijk Hof, het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te analyseren. Ik zal dan een verband leggen tussen het beginsel van neutraliteit van de Staat en het beginsel van onpartijdigheid. Tot slot zal het vraagstuk van de gelijkheid in het algemeen en die tussen vrouwen en mannen bij wijze van conclusie worden geanalyseerd.

De hypothese die hier getoetst wordt, is die van een totaal verbod op het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofs-, levensbeschouwelijke en politieke overtuiging dat zonder enig onderscheid van toepassing is op alle overtuigingen, ongeacht de grootte van het uiterlijk teken, voor zover het zichtbaar is voor anderen.

De in de Belgische Grondwet vastgelegde beginselen

2. Het debat over het verbod op het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofs-, levensbeschouwelijke en politieke overtuiging in de overheidsdiensten is verkleurd door het debat over de laïciteit van de Staat. Laïciteit heeft in België een andere definitie dan in Frankrijk. In Frankrijk is de laïciteit gebaseerd op de wet van 9 december 1905 over de scheiding van kerk en Staat. Deze wet heeft een dubbel doel. In de eerste plaats bevestigt ze de scheiding van kerk en Staat en derhalve het feit dat de Staat geen enkele eredienst subsidieert noch de salarissen van de bedieners betaalt. Ten tweede, en dit wordt vaak vergeten, luidt artikel 1er als volgt : « *De Republiek waarborgt de vrijheid van geweten. Ze waarborgt de vrije uitoefening van de erediensten, behoudens de hierna genoemde beperkingen die uitgevaardigd worden in het belang van de openbare orde* ».

In België - ik zal hier nog op terugkomen - subsidieert de Staat bepaalde erediensten. Dat heeft in 1991 heeft geleid tot een andere invulling van het begrip laïciteit doordat artikel 181 van de Grondwet zo gewijzigd werd dat niet alleen de erkende erediensten, maar ook « de door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing »

dénoncé cette révision constitutionnelle qui avait, à mon estime, consacré l'existence d'une religion de trop⁽⁹⁰⁾.

3. Sous réserve du financement de certains cultes, la Constitution belge est moins éloignée qu'on ne le croit du régime français de laïcité.

L'article 19 consacre le principe selon lequel « *La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés* » et l'article 20 prévoit 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* ».

Les articles 19 et 20 de la Constitution ne contredisent en rien les principes de laïcité et de neutralité. Ils consacrent la liberté de culte et son exercice public et le principe selon lequel personne ne peut être contraint de concourir d'une manière ou d'une autre aux actes et aux cérémonies d'un culte.

L'article 21, alinéa ter de la Constitution participe de la même logique en ce qu'il affirme que l'autorité publique ne peut intervenir dans la nomination des ministres du culte, ni dans leurs rapports avec leurs supérieurs.

Il est permis d'affirmer qu'il s'agit de trois articles « laïques » qui consacrent la neutralité de l'État et garantissent simultanément le droit de citoyen de choisir et de pratiquer le culte de son choix et l'absence totale d'ingérence de l'État dans le fonctionnement des différents cultes.

L'article 21, alinéa 2, à propos d'une question spécifique, comprend en germe un principe fondamental, à savoir la primauté de la norme civile sur la norme religieuse. La Constitution indique, en effet, que « *Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu* ».

La doctrine de l'époque justifiait ainsi cette règle : « *Mais aussi cette défense, déjà portée par la loi du 18 Germinal An X, était réclamée par les intérêts de l'ordre le plus élevé. La légitimité des enfants, la stabilité des familles, la transmission légale des biens, et mille autres intérêts non moins respectables, dépendent de*

gesubsidieerd worden. Destijds had ik die grondwetsherziening, die naar mijn mening het bestaan van een godsdienst te veel had bevestigd, aan de kaak gesteld⁽⁹⁰⁾.

3. Onder voorbehoud van de financiering van bepaalde erediensten, verschilt de invulling van het begrip « laïciteit » in de Belgische Grondwet niet zo veel van de invulling in Frankrijk als men wel zou denken.

Artikel 19 bekrachtigt het beginsel dat « *de vrijheid van eredienst, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, gewaarborgd zijn, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd* ». Artikel 20 bepaalt 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* ».

De artikelen 19 en 20 van de Grondwet zijn geenszins in strijd met de beginselen van laïciteit en neutraliteit. Ze bevestigen de vrijheid van eredienst en de openbare uitoefening ervan, alsook het beginsel dat niemand op enigerlei wijze mag worden gedwongen deel te nemen aan de handelingen en plechtigheden van een eredienst.

Artikel 21, eerste lid, van de Grondwet volgt dezelfde logica en stelt dat de Staat niet het recht heeft zich te bemoeien met de benoeming van de bedienaars van een eredienst of hun betrekkingen met hun overheid.

Men kan stellen dat die drie artikelen de laïciteit van de Staat bekrachtigen en tegelijk het recht van de burger om zijn eredienst te kiezen en te belijden en de totale afwezigheid van inmenging van de Staat in de werking van de verschillende erediensten waarborgen.

Artikel 21, tweede lid, dat op een specifieke aangelegenheid betrekking heeft, draagt de kiem van een fundamenteel beginsel in zich, namelijk dat de burgerlijke norm de bovenhand heeft op de godsdienstige norm. De Grondwet bepaalt immers het volgende : « *Het burgerlijk huwelijk moet altijd aan de huwelijksinzegening voorafgaan, behoudens de uitzonderingen door de wet te stellen, indien daartoe redenen zijn* ».

De toenmalige rechtsleer verantwoordde deze regel als volgt : « *Maar ook dit verbod, dat reeds vervat was in de wet van 18 Germinal An X, werd ook vereist door de belangen van de hoogste orde. De legitimiteit van de kinderen, de stabiliteit van de gezinnen, de wettelijke overdracht van de goederen en duizend andere belangen die niet minder*

(90) UYTENDAELE, Marc, « Une religion de trop », Carte blanche, Le Soir, 10 septembre 1994. https://www.lesoir.be/art/une-religion-de-trop_t-19940910-Z08HH4.html

(90) UYTENDAELE, Marc, « Une religion de trop », Carte blanche, Le Soir, 10 septembre 1994. https://www.lesoir.be/art/une-religion-de-trop_t-19940910-Z08HH4.html

l'accomplissement des formalités du mariage civil. L'intervention du ministre du culte pourrait en cette matière, être prématurée et devenir l'occasion d'un acte contraire à l'ordre public»⁽⁹¹⁾. La Cour de cassation a d'ailleurs estimé qu'un ministre du culte qui avait méconnu cette règle devait être sanctionné pénalement considérant notamment que la liberté de culte n'a « rien d'incompatible avec le pouvoir qui appartient à la société civile de défendre et de punir par l'organe de la loi et par l'action des magistrats les actes qu'elle juge contraire à l'ordre public »⁽⁹²⁾.

Dans une démocratie moderne, fondée sur l'État de droit, nul ne peut contester que chaque citoyen est soumis à la règle de droit, et cela sans distinction ou discrimination en fonction de l'origine, du genre ou de la religion. Les démocraties constitutionnelles et libérales, en érigeant l'État de droit comme fondement premier de toute organisation politique, ont définitivement donné raison à Créon contre Antigone. La loi des hommes s'impose à la loi des dieux. Le respect de l'État de droit est inhérent même au respect de l'ordre public.

L'article 21, alinéa 2 de la Constitution est une disposition laïque par excellence. Elle consacre non seulement la séparation des fonctions religieuses et des fonctions étatiques, mais affirme parallèlement la primauté de l'État de droit, consacré par ailleurs à l'article 33, alinéa 2 de la Constitution selon lequel les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution.

4. Un mot encore sur le financement étatique de certains cultes. Le régime est boiteux en ce qu'il implique le choix arbitraire au sein des différents cultes entre ceux qui méritent une reconnaissance et partant un financement et ceux qui en sont privés. Dans un arrêt du 5 avril 2022, *Assemblée chrétienne des témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique*, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné le système belge de financement des cultes en relevant que « Dans sa relation avec les divers religions, cultes et croyances, l'état se doit d'être neutre et impartial [...]. Sauf dans des cas très exceptionnels, le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention, exclut toute appréciation de la part de l'État sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci [...]. Par ailleurs, la Cour rappelle que l'interdiction de la discrimination que consacre l'article 14 dépasse la jouissance des droits et libertés que la Convention et ses Protocoles imposent à chaque État de garantir. Elle s'applique également aux droits additionnels — pour autant qu'ils

eerbiedwaardig zijn, hangen af van de vervulling van de formaliteiten van het burgerlijk huwelijk. De tussenkomst van de bedienaar van de eredienst zou in deze zaak voorbarig kunnen zijn en aanleiding kunnen geven tot een handeling die in strijd is met de openbare orde »⁽⁹¹⁾. Het Hof van Cassatie heeft trouwens geoordeeld dat een bedienaar van een eredienst die deze regel had geschonden, strafrechtelijk gestraft diende te worden, omdat het onder meer van oordeel was dat de vrijheid van eredienst « helemaal niet onverenigbaar is met de bevoegdheid van de burgerlijke samenleving om bij wet en door het optreden van magistraten handelingen te verbieden en te bestraffen die ze in strijd met de openbare orde acht. »⁽⁹²⁾

In een moderne, op de rechtsstaat berustende democratie kan niemand betwisten dat elke burger aan de rechtsregel onderworpen is zonder onderscheid noch discriminatie op grond van origine, geslacht of godsdienst. De constitutionele en liberale democratieën hebben, door de rechtsstaat uit te roepen tot de eerste grondslag van elke politieke organisatie, Creon en niet Antigone definitief gelijk gegeven. Het menselijk recht staat boven het goddelijk recht. Het respect voor de rechtsstaat is zelfs inherent aan het respect voor de openbare orde.

Artikel 21, tweede lid, van de Grondwet is dus bij uitstek een bepaling die de laïciteit huldigt. Het bevestigt niet alleen de scheiding van de religieuze en staatsfuncties, maar bekrachtigt tegelijkertijd dat de rechtsstaat de bovenhand heeft, wat trouwens bevestigd wordt door artikel 33, tweede lid, van de Grondwet, volgens hetwelk de bevoegdheden worden uitgeoefend op de door de Grondwet bepaalde wijze.

4. Nog een woordje over de overheidsfinanciering van bepaalde erediensten. Het systeem loopt mank in die zin dat het een arbitraire keuze impliceert tussen de verschillende erediensten, namelijk tussen die welke erkenning en bijgevolg financiering verdienen en die welke dat niet verdienen. In een arrest van 5 april 2022, *Assemblée chrétienne des témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. België*, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het Belgische systeem voor de financiering van de erediensten veroordeeld en er daarbij op gewezen dat « de Staat in zijn relatie tot de verschillende religies, erediensten en geloofsovertuigingen neutraal en onpartijdig moet zijn [...]. Behalve in zeer uitzonderlijke gevallen sluit het recht op vrijheid van godsdienst, zoals dat door het Verdrag wordt opgevat, iedere beoordeling door de Staat van de legitimiteit van religieuze overtuigingen of van de wijze waarop deze tot uitdrukking worden gebracht, uit [...]. Voorts herinnert het Hof eraan dat het in artikel 14 bevestigde verbod op discriminatie verder reikt dan het genot van de rechten en vrijheden die elke Staat krachtens het Verdrag en zijn

(91) J.J. THONISSEN, Constitution belge annotée, Millis, Hasselt, 1844, p. 60.

(92) Ibid. p. 63

(91) J.J. THONISSEN, Constitution belge annotée, Millis, Hasselt, 1844, p. 60.

(92) Ibid. p. 63

relèvent du champ d'application général de l'un des articles de la Convention — que l'État a volontairement décidé de protéger [...]. Par conséquent, si la liberté de religion, telle qu'elle est garantie par l'article 9 de la Convention, n'astreint pas les États contractants à créer un cadre juridique déterminé pour accorder aux communautés religieuses un statut spécial impliquant des privilèges particuliers, un État qui a créé un tel statut doit cependant veiller à ce que les critères fixés pour bénéficier de ce statut ne soient pas discriminatoires »⁽⁹³⁾.

Autrement dit le système de financement des cultes – pour lequel en 2020, l'autorité fédérale a dépensé plus de 100.000.000 d'euros⁽⁹⁴⁾ – est aujourd'hui en mort clinique juridique. Ceci vaut évidemment – et cela vous concerne au premier titre – pour le financement du temporel du culte, matière ressortissant à la compétence des régions⁽⁹⁵⁾.

5. Ceci nous conduit à un premier constat. L'État belge est, constitutionnellement, un État neutre. Rien dans la Constitution ne permet de considérer que la liberté de religion devrait être mieux garantie que les autres libertés constitutionnelles.

Ceci conduit à distinguer les droits absolus des droits relatifs. Selon le Conseil de l'Europe, un droit absolu « ne peut être mis en balance avec les besoins d'autrui ou l'intérêt public général. Il peut faire l'objet d'exceptions spécifiques, c'est le cas par exemple du droit de ne pas être privé de sa liberté, à l'article 5, ou d'aucune exception lorsqu'il est qualifié de droit absolu, par exemple le droit de ne pas être soumis à la torture, à l'article 3 » alors qu'un droit relatif est un « droit qui peut faire l'objet d'ingérence afin de protéger les droits d'autrui ou plus largement l'intérêt général, par exemple le droit au respect de la vie privée et familiale, à l'article 8 »⁽⁹⁶⁾.

La liberté de religion est bien un droit relatif ainsi qu'en atteste l'article 9.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

Protocollen dient te waarborgen. Het verbod is ook van toepassing op de bijkomende rechten - voor zover ze binnen de algemene werkingssfeer van een van de artikelen van het Verdrag vallen - die de Staat vrijwillig beslist heeft te beschermen [...]. Hoewel de door artikel 9 van het Verdrag gewaarborgde vrijheid van godsdienst de verdragsluitende Staten er niet toe verplicht een specifiek juridisch kader in het leven roepen om de geloofsgemeenschappen een bijzonder statuut toe te kennen dat bijzondere voorrechten inhoudt, moet een Staat die een dergelijk statuut in het leven heeft geroepen, er niettemin voor zorgen dat de criteria die zijn vastgesteld om voor dat statuut in aanmerking te komen, niet discriminerend zijn. »⁽⁹³⁾

Met andere woorden, het systeem voor de financiering van de erediensten – waaraan de federale regering in 2020 meer dan 100.000.000 euro⁽⁹⁴⁾ heeft uitgegeven – heeft nu geen solide juridische basis meer. Dat geldt uiteraard – en dit betreft u in de eerste plaats – voor de financiering van de temporalien van de erediensten, die onder de bevoegdheid van de Gewesten vallen⁽⁹⁵⁾.

5. Dat brengt ons tot een eerste vaststelling. De Belgische staat is volgens zijn grondwet een neutrale Staat. Niets in de Grondwet wijst erop dat de vrijheid van godsdienst beter gewaarborgd zou moeten worden dan de andere grondwettelijke vrijheden.

Dat leidt tot een onderscheid tussen absolute en relatieve rechten. Volgens de Raad van Europa kan een absoluut recht « niet worden afgewogen tegen de behoeften van anderen of het algemeen openbaar belang. Het kan onderworpen zijn aan specifieke uitzonderingen, bijvoorbeeld het recht om niet van zijn vrijheid te worden beroofd, in artikel 5, of aan geen enkele uitzondering wanneer het als een absoluut recht wordt gekwalificeerd, bijvoorbeeld het recht om niet aan foltering te worden onderworpen, in artikel 3 », terwijl een relatief recht « een recht is waarin mag worden ingegrepen om de rechten van anderen of het algemeen belang te beschermen, bijvoorbeeld het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, in artikel 8 »⁽⁹⁶⁾.

Vrijheid van godsdienst is wel degelijk een relatief recht, zoals blijkt uit artikel 9, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens

(93) C'est moi qui souligne - P. MINSIER, « La nécessité de repenser les relations entre État et religions ou, à tout le moins, le régime de reconnaissance des cultes Commentaire de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 5 avril 2022 - ASSEMBLÉE CHRÉTIENNE DES TÉMOINS DE JÉHOVAH D'ANDERLECHT ET AUTRES c. Belgique », J.L.M.B., 2022, pp. 761 et s.

(94) Ibid.

(95) Article 6, § 1^{er}, VIII, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(96) <https://www.coe.int/fr/web/echr-toolkit/definitions> - dernière consultation le 28 mai 2022.

(93) Onderlijning door mezelf - P. MINSIER, « La nécessité de repenser les relations entre État et religions ou, à tout le moins, le régime de reconnaissance des cultes Commentaire de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 5 avril 2022 - ASSEMBLÉE CHRÉTIENNE DES TÉMOINS DE JÉHOVAH D'ANDERLECHT ET AUTRES c. Belgique », J.L.M.B., 2022, pp. 761 et s.

(94) Ibid.

(95) Artikel 6, § 1^{er}, VIII, 6^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen

(96) <https://www.coe.int/nl/web/echr-toolkit/definitions> - laatste raadpleging op 28 mei 2022.

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

La liberté de religion n'est donc pas un droit absolu. Elle peut être soumise à des restrictions. Le droit à un État neutre, ainsi qu'il l'a été démontré plus haut, constitue également en Belgique une liberté publique des citoyens. C'est au regard de la balance qu'il convient de réaliser entre ces deux libertés qu'il convient d'examiner s'il est possible ou requis d'interdire le port des signes convictionnels dans les administrations publiques.

Les principes fixés par le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle

6. Siégeant en assemblée en générale, la section du contentieux administratif du Conseil d'État, dans un litige concernant une enseignante de l'enseignement officiel subventionné, a posé un principe applicable à l'ensemble des agents des administrations publiques.

Elle s'est ainsi exprimée : il « *ressort de nombreuses dispositions constitutionnelles (principe d'égalité et de non-discrimination, égal exercice des droits et libertés par les femmes et par les hommes, indépendance des cultes et de l'État notamment) que le constituant a entendu ériger notre État en un État dans lequel 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. En raison de ce motif, il est attendu des agents des pouvoirs publics que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils observent strictement, à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers. Les droits fondamentaux ont pour but primordial de protéger les droits de la personne humaine contre les abus de pouvoir des organes de l'autorité. La neutralité de l'autorité publique est donc un principe fondamental, qui transcende et garantit notamment les convictions de chacun* ».

Le Conseil d'État « *observe que le port de signes convictionnels par une personne peut avoir un impact sur les droits et libertés d'autrui, droits protégés par l'article 9, § 2, de la C.E.D.H. et l'article 19 de la Constitution. Ainsi, le fait de porter un de ces signes en permanence constitue une manifestation ostensible d'une appartenance religieuse. Il expose constamment les élèves à cette conviction religieuse* ».

en de fundamentele vrijheden, dat als volgt luidt : « *De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen* ».

Vrijheid van godsdienst is dus geen absoluut recht. Ze kan onderworpen worden aan beperkingen. Het recht op een neutrale Staat is, zoals hierboven aangetoond, ook een openbare vrijheid van de burgers in België. In het licht van het evenwicht dat tussen die twee vrijheden moet worden bereikt, dient te worden onderzocht of het mogelijk dan wel vereist is om het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensbeschouwelijke overtuiging in de overheidsdiensten te verbieden.

De door de Raad van State en het Grondwettelijk Hof vastgestelde beginselen

6. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in algemene vergadering bijeen, heeft in een geschil over een leraar in het gesubsidieerd openbaar onderwijs een beginsel uitgevaardigd dat van toepassing is op alle personeelsleden van de overheidsdiensten.

De afdeling heeft zich als volgt uitgedrukt : « *Uit tal van grondwettelijke bepalingen (onder meer het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, de gelijke uitoefening van rechten en vrijheden door vrouwen en mannen, de wederzijdse onafhankelijkheid van de eredielen en van de Staat) blijkt dat de grondwetgever van onze Staat een Staat heeft willen maken waarin de overheid neutraal moet zijn, omdat zij de overheid is van en voor alle burgers en omdat zij hen 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 wordt van de overheidsbeambten verwacht dat zij zich in de uitoefening van hun functie ten aanzien van de burgers strikt houden aan de beginselen van neutraliteit en de benuttingsgelijkheid. Grondrechten strekken er immers op de eerste plaats toe de rechten van de mens te beschermen tegen machtsmisbruik vanwege overheidsinstellingen. De neutraliteit van de overheid is dus een grondbeginsel dat de overtuigingen van eenieder overstijgt en deze waarborgt* ».

De Raad van State « *merkt op dat het dragen van tekens die uiting geven aan een overtuiging een weerslag kan hebben op de rechten en vrijheden van anderen, rechten die beschermd zijn bij artikel 9, tweede lid, van het EVRM en artikel 19 van de Grondwet. Zo bijvoorbeeld geeft iemand die voortdurend zo een teken draagt, duidelijk te kennen dat hij een bepaalde godsdienst aanhangt. Hij confronteert de leerlingen voortdurend met die godsdienstige overtuiging* ».

Il ajoute que « Les droits fondamentaux ayant pour but primordial de protéger les droits de la personne humaine contre les abus de pouvoir des organes de l'autorité, un agent des services publics, comme un enseignant dans l'enseignement officiel, ne peut invoquer un droit fondamental pour justifier la méconnaissance des droits et libertés fondamentaux des citoyens, en l'espèce, des élèves et de leurs parents »⁽⁹⁷⁾.

7. La Cour constitutionnelle, quant à elle, pose des principes analogues, rappelant les limites qui s'imposent à la mise en œuvre de la liberté de religion. Dans un arrêt n° 81/2020 du 4 juin 2020, elle s'est ainsi exprimée :

- « La liberté de conscience et de religion comprend, entre autres, la liberté d'exprimer sa religion ou sa conviction, soit seul, soit avec autrui, mais elle ne protège pas tout acte inspiré par une religion ou par une conviction. Elle ne garantit pas non plus en toutes circonstances le droit de se comporter selon les prescriptions religieuses ou selon sa conviction »⁽⁹⁸⁾.
- « Bien que la démocratie ne puisse être réduite à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité et bien qu'elle commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d'une position dominante [...], il peut se révéler nécessaire, dans une société démocratique où plusieurs religions et convictions coexistent, d'assortir de restrictions la liberté de manifester ses convictions en vue de concilier les intérêts de divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun »⁽⁹⁹⁾.
- « Le pluralisme et la démocratie doivent s'appuyer sur le dialogue et sur un esprit de compromis, qui requièrent nécessairement de la part des individus des concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et valeurs d'une société démocratique⁽¹⁰⁰⁾.

Les principes fixés par la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

8. Cette problématique doit également être envisagée sous l'angle de la législation antidiscrimination laquelle trouve son fondement dans la directive 2000/78/CE du

(97) CE n° 233.042 du 27 mars 2013, XXXX — c'est moi qui souligne.

(98) Considérant B.25.1. - C'est moi qui souligne.

(99) Considérant 8.25.2. - C'est moi qui souligne.

(100) Idem.

De Raad van State voegt er het volgende aan toe : « Aangezien de grondrechten er op de eerste plaats toe strekken de rechten van de mens te beschermen tegen machtsmisbruik vanwege overheidsinstellingen, kan niet toegestaan worden dat een ambtenaar van de openbare diensten, zoals een leerkracht in het officieel onderwijs, een grondrecht aanvoert ter rechtvaardiging van de schending van de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de burgers, *in casu* van de leerlingen en hun ouders. »⁽⁹⁷⁾

7. Het Grondwettelijk Hof legt van zijn kant soortgelijke beginselen vast en brengt de grenzen aan de beoefening van de vrijheid van godsdienst in herinnering. In arrest nr. 81/2020 van 4 juni 2020 heeft het zich als volgt uitgedrukt :

- « De vrijheid van geweten en godsdienst omvat onder meer de vrijheid om hetzij alleen, hetzij met anderen, zijn godsdienst of zijn overtuiging tot uiting te brengen, maar zij beschermt niet elke daad die door een godsdienst of overtuiging is geïnspireerd. Zij waarborgt evenmin in alle omstandigheden het recht om zich naar de religieuze voorschriften of naar zijn overtuiging te gedragen »⁽⁹⁸⁾.
- « Hoewel de democratie niet teruggebracht kan worden tot de constante suprematie van de overtuiging van een meerderheid en hoewel zij een evenwicht vereist dat de individuen van een minderheid een rechtvaardige behandeling verzekert en dat elk misbruik van een overheersende positie voorkomt [...], kan het in een democratische samenleving waarin meerdere religies en overtuigingen aanwezig zijn, noodzakelijk zijn de vrijheid om een overtuiging tot uiting te brengen, aan beperkingen te onderwerpen, met het oog op het verzoenen van de belangen van verschillende groepen, evenals met het oog op het verwezenlijken van respect voor eenieder's overtuiging »⁽⁹⁹⁾.
- « Het pluralisme en de democratie dienen te steunen op de dialoog en een geest van compromis, die noodzakelijkerwijs vanwege de individuen diverse toegevingen inhouden die verantwoord zijn met het oog op het vrijwaren en bevorderen van de idealen en waarden van een democratische samenleving »⁽¹⁰⁰⁾.

De beginselen vastgesteld door het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

8. Deze kwestie moet ook worden bekeken vanuit het oogpunt van de antidiscriminatiewetgeving, die gebaseerd is op richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november

(97) RvS nr. 233.042 van 27 maart 2013, XXXX – onderlijning door mezelf

(98) Considerans B.25.1 – ik onderlijn

(99) Considerans 8.25.2. – ik onderlijn

(100) Idem

Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Dans un arrêt Wabe, la Cour de justice de l'Union européenne, réunie en grande chambre, a rendu, le 15 juillet 2021, une décision de principe, laquelle concerne l'interdiction du port des signes convictionnels dans une entreprise privée⁽¹⁰¹⁾.

Les principes dégagés dans cet arrêt sont éclairants :

- L'arrêt s'applique à tout signe visible de convictions politiques, philosophiques ou religieuses sur le lieu de travail.
- Une interdiction n'est admissible que pour autant « *qu'elle vise indifféremment toute manifestation de telles convictions et traite de manière identique tous les travailleurs de l'entreprise, en leur imposant, de manière générale et indifférenciée, notamment une neutralité vestimentaire s'opposant au port de tels signes [...]* »⁽¹⁰²⁾.
- « *Cette constatation n'est pas remise en cause [...] par la considération que certains travailleurs observent des préceptes religieux imposant de porter une certaine tenue vestimentaire. Si l'application d'une règle interne (...est certes de nature à occasionner un désagrément particulier pour de tels travailleurs, cette circonstance est sans incidence sur le constat selon lequel cette même règle, traduisant une politique de neutralité politique, philosophique et religieuse de l'employeur, n'instaure en principe pas une différence de traitement entre travailleurs fondée sur un critère indissociablement lié à la religion ou aux convictions, au sens de l'article 1^{er} de la directive 2000/78* »⁽¹⁰³⁾.
- « *Aux fins d'établir l'existence d'une justification objective et, partant, d'un besoin véritable de l'employeur, il peut être tenu compte notamment des droits et des attentes légitimes des clients ou des usagers. Il en est ainsi, par exemple, du droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses, philosophiques et pédagogiques reconnu à l'article 14 de la Charte et de leur souhait de voir leurs enfants encadrés par des personnes ne manifestant pas leur religion ou leurs convictions lorsqu'elles sont en contact avec les enfants dans le but, notamment, de « garantir le développement libre et personnel des enfants en ce qui*

2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

Op 15 juli 2021 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie, verenigd in grote kamer, een principiebeslissing genomen in een arrest-Wabe, dat betrekking heeft op het verbod op het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensbeschouwelijke overtuiging in een particuliere onderneming⁽¹⁰¹⁾.

De in het arrest uiteengezette beginselen zijn verhelderend :

- Het arrest is van toepassing op alle uiterlijke tekenen van een politieke, levensbeschouwelijke of geloofs-overtuiging op de arbeidsplaats.
- Een verbod is slechts toelaatbaar voor zover « *het zonder onderscheid voor alle uitingen van dergelijke overtuigingen geldt en alle werknemers van de onderneming op dezelfde wijze behandelt door hen op algemene en niet-gedifferentieerde wijze met name te verplichten zich neutraal te kleden, wat het dragen van dergelijke tekens uitsluit [...]* »⁽¹⁰²⁾.
- « *Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door het feit dat bepaalde werknemers religieuze geboden volgen die hen verplichten bepaalde kleding te dragen. Hoewel een interne regel [...] uiteraard in het bijzonder onaangenaam kan zijn voor dergelijke werknemers, doet dit niet af aan de vaststelling in het vorige punt dat die regel, die uiting geeft aan een beleid van politieke, levensbeschouwelijke en religieuze neutraliteit van de werkgever, in beginsel geen verschil in behandeling van werknemers creëert op basis van een criterium dat onlosmakelijk verbonden is met godsdienst of overtuiging in de zin van artikel 1 van richtlijn 2000/78* »⁽¹⁰³⁾.
- « *In die omstandigheden kan bij de vraag of er sprake is van een objectieve rechtvaardiging en dus van een werkelijke behoefte van de werkgever, ten eerste rekening worden gehouden met inzonderheid de rechten en de legitieme verwachtingen van de klanten of gebruikers. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het in artikel 14 van het Handvest erkende recht van ouders om te verzekeren dat hun kinderen worden opgevoed en onderwezen in overeenstemming met hun godsdienstige, levensbeschouwelijke en opvoedkundige overtuiging, en hun wens dat hun kinderen worden omringd door personen die in hun contacten met de kinderen hun religie of overtuiging niet uiten, dit met name om « een*

(101) J.L.M.B., 2021, pp. 1248 et s. et obs. M. UYTENDAELE, « La neutralité d'apparence n'est pas discriminatoire, la Cour de Luxembourg l'affirme sans ambage ».

(102) Point 52.

(103) Point 53.

(101) J.L.M.B., 2021, pp. 1248 et s. et obs. M. UYTENDAELE, « La neutralité d'apparence n'est pas discriminatoire, la Cour de Luxembourg l'affirme sans ambage ».

(102) Punt 52

(103) Punt 53

concerne la religion, la croyance et la politique »⁽¹⁰⁴⁾.

- La Cour rappelle que « l'interprétation de la directive 2000/78 ainsi retenue est conforme à la jurisprudence de la Cour en ce qu'elle permet d'assurer que, lorsque plusieurs droits fondamentaux et principes consacrés par les traités sont en cause, tels que, en l'occurrence, le principe de non-discrimination consacré à l'article 21 de la Charte et le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion garanti à l'article 10 de la Charte, d'une part, ainsi que le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses, philosophiques et pédagogiques reconnu à l'article 14, paragraphe 3, de la Charte et la liberté d'entreprise reconnue à l'article 16 de la Charte, d'autre part, l'appréciation du respect du principe de proportionnalité doit s'effectuer dans le respect de la conciliation nécessaire des exigences liées à la protection des différents droits et principes en cause et d'un juste équilibre entre eux »⁽¹⁰⁵⁾.
- Elle admet cependant qu'un décideur national puisse donner un poids accru à la liberté de religion : s'agissant « du point de savoir si une disposition nationale relative à la liberté de religion et de conscience peut être considérée comme une disposition nationale plus favorable à la protection du principe de l'égalité de traitement, au sens de l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la directive 2000/78, il convient de rappeler, ainsi qu'il ressort de l'intitulé de cette directive, que celle-ci établit un cadre général en faveur de cette égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, qui laisse une marge d'appréciation aux États membres, compte tenu de la diversité de leurs approches quant à la place qu'ils accordent, en leur sein, à la religion ou aux convictions. La marge d'appréciation ainsi reconnue aux États membres en l'absence de consensus au niveau de l'Union doit toutefois aller de pair avec un contrôle, incombant au juge de l'Union, consistant notamment à rechercher si les mesures prises au niveau national se justifient dans leur principe et si elles sont proportionnées »⁽¹⁰⁶⁾.
- La Cour de justice de l'Union européenne ne limite pas la possibilité d'interdire le port des signes convictionnels aux seuls travailleurs en contact avec le public. Elle estime, en effet, que « tant la prévention des conflits sociaux que la présentation de l'employeur de manière neutre à l'égard des clients peuvent correspondre à un besoin véritable de l'employeur, ce qu'il doit démontrer », mais qu'il importe de vérifier « si la règle interne consistant à interdire le port de tout signe ostentatoire de grande taille de convictions politiques,

individuelle en libre ontwikkeling van de kinderen ten aanzien van godsdienst, levensbeschouwing en politiek te waarborgen »⁽¹⁰⁴⁾.

- Het Hof wijst erop dat « de aldus gekozen uitlegging van richtlijn 2000/78 overeenstemt met de rechtspraak van het Hof aangezien daarmee kan worden verzekerd dat, wanneer verscheidene in de verdragen neergelegde grondrechten en beginselen aan de orde zijn, zoals in casu het non-discriminatiebeginsel van artikel 21 van het Handvest en het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst van artikel 10 van het Handvest enerzijds en het in artikel 14, lid 3, van het Handvest erkende recht van ouders om te verzekeren dat hun kinderen worden opgevoed en onderwezen in overeenstemming met hun godsdienstige, levensbeschouwelijke en opvoedkundige overtuigingen en de in artikel 16 van het Handvest erkende vrijheid van ondernemerschap anderzijds, bij de beoordeling of het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen, de vereisten inzake de bescherming van die verschillende rechten en beginselen met elkaar worden verzoend en een juist evenwicht hiertussen wordt verzekerd »⁽¹⁰⁵⁾.
- Het Hof erkent evenwel dat een nationale besluitvormer een groter gewicht kan toekennen aan de vrijheid van godsdienst : wat betreft de kwestie « of een nationale bepaling inzake de vrijheid van godsdienst en geweten kan worden beschouwd als een nationale bepaling die gunstiger is voor de bescherming van het beginsel van gelijke behandeling in de zin van artikel 8, lid 1, van richtlijn 2000/78, zij eraan herinnerd dat deze richtlijn, zoals uit de titel ervan blijkt, een algemeen kader voor deze gelijke behandeling in arbeid en beroep instelt, dat de lidstaten een beoordelingsmarge laat, gezien hun diverse benaderingen wat betreft de plaats die zij binnen hun staat aan godsdienst of overtuiging toekennen. De beoordelingsmarge waarover de lidstaten aldus beschikken bij gebrek aan consensus op het niveau van de Unie moet echter gepaard gaan met toezicht door de Unierechter waarbij er met name wordt nagegaan of de op nationaal niveau genomen maatregelen in beginsel gerechtvaardigd en evenredig zijn »⁽¹⁰⁶⁾.
- Het Hof van Justitie van de Europese Unie beperkt de mogelijkheid van een verbod op het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensbeschouwelijke overtuiging niet tot de werknemers die in contact met het publiek treden. Het is immers van oordeel dat « zowel het vermijden van sociale conflicten als een neutrale opstelling naar klanten toe, een werkelijke behoefte van de werkgever kan zijn, waarbij het aan hem staat om dit aan te tonen », maar het is belangrijk na te gaan « of de interne regel volgens welke geen grote, opvallende

(104) Point 65.

(105) Point 84.

(106) Point 85.

(104) Punt 65

(105) Punt 84

(106) Punt 85

philosophiques et religieuses est apte à assurer l'objectif poursuivi et si cette interdiction se limite au strict nécessaire »⁽¹⁰⁷⁾.

- Enfin, elle estime qu'une « interdiction qui est limitée au port de signes de convictions politiques, philosophiques ou religieuses ostentatoires et de grande taille est susceptible de constituer une discrimination directe fondée sur la religion ou les convictions, laquelle ne saurait en tout état de cause être justifiée sur le fondement de cette même disposition »⁽¹⁰⁸⁾. Il convient donc de faire porter l'interdiction sur tout signe « ostensible » et donc « visible ».

9. Il faut également évoquer la jurisprudence de Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁽¹⁰⁹⁾ selon laquelle « *Le principe de laïcité et de neutralité constitue l'expression d'une règle d'organisation des relations de l'État avec les cultes, qui implique son impartialité à l'égard de toutes les croyances religieuses dans le respect du pluralisme et de la diversité* »⁽¹¹⁰⁾. La Cour estime que « *le fait que les juridictions nationales ont accordé plus de poids à ce principe et à l'intérêt de l'État qu'à l'intérêt de la requérante de ne pas limiter l'expression de ses croyances religieuses ne pose pas de problème au regard de la Convention* », que, en France, « *l'obligation de neutralité s'applique à l'ensemble des services publics* » qu'il « *ne ressort en effet d'aucun texte ou d'aucune décision du Conseil d'État que l'obligation de neutralité litigieuse pourrait être modulée selon les agents et les fonctions qu'ils exercent* » et que « *les autorités nationales sont les mieux placées pour apprécier la proportionnalité de la sanction, qui doit être déterminée au regard de l'ensemble des circonstances dans lesquelles un manquement a été constaté, afin de respecter l'article 9 de la Convention* » (§§ 68 et 69). Partant, elle « *estime que l'ingérence litigieuse peut passer pour proportionnée au but poursuivi. Partant, l'ingérence dans l'exercice par la requérante de sa liberté de manifester sa religion était nécessaire dans une société démocratique, et il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention* »⁽¹¹¹⁾.

10. Il est donc permis d'en conclure que les deux plus hautes juridictions européennes, à l'instar du Conseil d'État et la Cour constitutionnelle belges, affirment la validité

(107) Point 76.

(108) Point 78.

(109) Voy. notamment C. Eur D.H., Dahlab contre Suisse, 15 février Kurtumus contre Turquie du 24 janvier 2006 et Cour eur DH Kurtumus contre Turquie du 24 janvier 2006 qui concernent des enseignants qui exercent leurs fonctions dans le secteur public.

(110) C'est moi qui souligne.

(111) Cour eur D.H., 26 novembre 2015, Ebrahimian contre France, Point 72 — c'est moi qui souligne

tekens van politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging mogen worden gedragen, geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en of het verbod niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is »⁽¹⁰⁷⁾.

- Tot slot is het Hof van oordeel dat « *een verbod dat enkel geldt voor het dragen van grote, opvallende tekens van politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging directe discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging kan opleveren, die in geen geval kan worden gerechtvaardigd op basis van die bepaling* »⁽¹⁰⁸⁾. Het verbod dient dus te gelden voor elk « opvallend » en bijgevolg « zichtbaar » teken.

9. Er zij eveneens gewezen op de rechtspraak van het Europees Hof voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden⁽¹⁰⁹⁾ volgens welke « *het beginsel van laïcité en neutraliteit de uitdrukking vormt van een regel voor de organisatie van de betrekkingen tussen de Staat en erediensten, die zijn onpartijdigheid ten opzichte van alle geloofsovertuigingen impliceert met respect voor pluralisme en diversiteit* »⁽¹¹⁰⁾. Het Hof is van oordeel dat « *het feit dat de nationale rechterlijke instanties aan dit beginsel en aan het belang van de Staat een groter gewicht hebben toegekend dan aan het belang van de eiser om de uiting van haar godsdienstige overtuiging niet te beperken, geen probleem oplevert uit het oogpunt van het Verdrag* », dat in Frankrijk « *de verplichting van neutraliteit voor alle overheidsdiensten geldt, dat « uit geen enkele tekst en geen enkele beslissing van de Raad van State blijkt dat de omstrede neutraliteitsverplichting zou kunnen worden gedifferentieerd naar gelang van de personeelsleden en de functies die ze uitoefenen* » en dat « *de nationale autoriteiten het best in staat zijn de evenredigheid te beoordelen van de sanctie, die moet worden bepaald in het licht van alle omstandigheden waarin een schending is vastgesteld, teneinde artikel 9 van het Verdrag na te leven* » (§§ 68 en 69). Bijgevolg is het Hof « *van oordeel dat de omstrede inmenging kan worden beschouwd als proportioneel met het nagestreefde doel. Bijgevolg was de inmenging in de uitoefening door de eiser van haar vrijheid om haar godsdienst te belijden noodzakelijk in een democratische samenleving en was er geen schending van artikel 9 van het Verdrag* »⁽¹¹¹⁾.

10. Er kan dus worden geconcludeerd dat de twee hoogste Europese rechtscolleges, net als de Belgische Raad van State en het Grondwettelijk Hof, de geldigheid

(107) Punt 76

(108) Punt 78

(109) Zie onder meer Eur. Hof R.M. C. Eur D.H., Dahlab tegen Zwitserland, 15 februari Kurtumus tegen Turkije van 24 januari 2006 en Eur. Hof R.M. DH Kurtumus tegen Turkije van 24 januari 2006 over onderwijzend personeel in de openbare sector

(110) Onderlijning door mezelf

(111) Eur. Hof. R.M., 26 november 2015, Ebrahimian contre France, Punt 72 — onderlijning door mezelf

d'une mesure d'interdiction du port des signes convictionnels et admettent qu'il puisse s'agir là d'une dérogation admissible à la liberté de religion⁽¹¹²⁾.

Les principes de neutralité et d'impartialité

11. Que déduire de ce qui précède ?

Si le décideur national — ce qui est incontestablement le cas en Belgique — n'a pas considéré que la liberté de religion devait bénéficier d'une protection supérieure aux autres droits et libertés, il lui est loisible d'interdire aux agents publics le port de signes convictionnels, qu'ils soient ou non en contact avec le public et qu'ils exercent ou non un pouvoir décisionnel.

12. Il convient, cependant, de pousser le raisonnement plus loin. S'il est loisible d'interdire le port de tels signes, dans les administrations publiques, s'agit-il d'une faculté ou d'une obligation ?

Un lien étroit unit, comme le révèle la jurisprudence précitée de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁽¹¹³⁾ entre la neutralité de l'État et le respect du principe d'impartialité.

Toute administration publique est tenue d'exercer son action dans le respect du principe d'impartialité. Il s'agit d'un principe général qui « *s'applique même devant les organes de l'administration active, du moins dans la mesure où cela se concilie avec la nature spécifique de l'administration active* »⁽¹¹⁴⁾. Ce principe suppose à la fois que l'autorité soit effectivement impartiale, mais également qu'elle apparaisse comme telle. Il est exprimé par l'adage anglais bien connu « *justice must not only be done : It must also be seen to be done* »⁽¹¹⁵⁾. Il a été jugé que « *Le principe*

(112) Cette conception européenne de la matière n'est pas partagée par le Comité des droits de l'homme de l'O.N.U. (voy. notamment Rapport - EXAMEN DES RAPPORTS SOUMIS PAR LES ÉTATS PARTIES CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 40 DU PACTE – Observations finales du Comité des droits de l'homme France <https://tbinternet.ohchr.org/Jayouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fFRA%2fC0%2f4&Lang=fr> – dernière consultation le 28 mai 2028) dont les observations, qui relèvent de la soft law, n'ont pas l'autorité des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

(113) Voy. supra n° 4 et n° 9.

(114) R. ERGEC, « Le droit disciplinaire et les droits de l'homme », Rev. Dr. ULB, 1991, p. 49.

(115) P. LAMBERT, La Convention européenne des droits de l'homme dans la jurisprudence belge, Nemesis, 1987, p. 68 et R. ERGEC, op. cit., p. 48

bevestigen van een maatregel die het dragen van tekenen van een geloofs- of levensbeschouwelijke overtuiging verbiedt en aanvaarden dat het kan gaan om een toelaatbare afwijking van de vrijheid van godsdienst.⁽¹¹²⁾

De beginselen van neutraliteit en onpartijdigheid

11. Wat kan uit het voorgaande worden afgeleid ?

Indien de nationale besluitvormer – hetgeen in België onbetwistbaar het geval is – niet van oordeel is dat de vrijheid van godsdienst beter beschermd dient te worden dan de andere rechten en vrijheden, staat het hem vrij om de personeelsleden van de overheidsdiensten te verbieden uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensbeschouwelijke overtuiging te dragen, ongeacht of ze al dan niet in contact treden met de bevolking en al dan niet beslissingsbevoegdheid hebben.

12. De redenering moet echter verder worden doorgetrokken. Als het dragen van dergelijke tekenen in overheidsdiensten mag worden verboden, gaat het dan om een mogelijkheid of een verplichting ?

Zoals blijkt uit de voornoemde rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden⁽¹¹³⁾, bestaat er een nauw verband tussen de neutraliteit van de Staat en de eerbiediging van het beginsel van onpartijdigheid.

Alle overheidsdiensten moeten werken overeenkomstig het beginsel van onpartijdigheid. Het gaat om een algemeen beginsel dat « *zelfs voor de organen van de actieve administratie van toepassing is, althans voor zover dat verenigbaar is met de specifieke aard van de actieve administratie* »⁽¹¹⁴⁾. Dit beginsel veronderstelt tegelijk dat de overheid inderdaad onpartijdig is, maar ook als zodanig overkomt. Dat wordt uitgedrukt door het welbekende Engelse adagium « *Justice must not only be done : it must also be seen to be done* »⁽¹¹⁵⁾. Er werd geoordeeld dat « *het algemene rechtsbeginsel van*

(112) Deze mening wordt niet gedeeld door het Comité voor de mensenrechten van de VN (zie onder meer Rapport - EXAMEN DES RAPPORTS SOUMIS PAR LES ÉTATS PARTIES CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 40 DU PACTE – Observations finales du Comité des droits de l'homme FRANCE <https://tbinternet.ohchr.org/Jayouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fFRA%2fC0%2f4&Lang=fr> – laatste raadpleging op 28 mei 2028) waarvan de opmerkingen, die tot de soft law behoren, niet het gezag hebben van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

(113) Zie supra nr. 4 en nr. 9

(114) R. ERGEC, « Le droit disciplinaire et les droits de l'homme », Rev. Dr. ULB, 1991, p. 49.

(115) P. LAMBERT, La Convention européenne des droits de l'homme dans la jurisprudence belge, Nemesis, 1987, p. 68 et R. ERGEC, op. cit., p. 48

général de droit d'impartialité s'applique à l'administration active, singulièrement, mais pas exclusivement, en matière disciplinaire ; ce principe est, en outre, d'ordre public. Il requiert que l'autorité offre les apparences de l'impartialité (impartialité objective) et qu'elle soit effectivement impartiale (impartialité subjective). La violation de l'impartialité objective n'implique pas que la preuve de la partialité ait été fournie, une simple impression d'apparence de partialité suffit. »⁽¹¹⁶⁾.

La Cour constitutionnelle relève que « Cette impartialité doit s'apprécier de deux manières. L'impartialité subjective, qui se présume jusqu'à preuve du contraire, exige que dans une affaire sur laquelle il doit statuer, le juge n'ait ni de parti pris ni de préjugés et qu'il n'ait pas d'intérêt à l'issue de celle-ci. L'impartialité objective exige qu'il y ait suffisamment de garanties pour exclure également des appréhensions justifiées sur ces points (CEDH, 1^{er} octobre 1982, *Piersack c. Belgique*, § 30 ; 16 décembre 2003, *Grievies c. Royaume-Uni*, § 69). 8.3.2. En ce qui concerne l'impartialité objective, il y a lieu de vérifier si, indépendamment du comportement des juges, il existe des faits démontrables faisant naître un doute au sujet de cette impartialité. À cet égard, même une apparence de partialité peut revêtir de l'importance (CEDH, 6 juin 2000, *Morel c. France*, § 42). S'il faut examiner si un juge a suscité, dans un cas concret, de telles appréhensions, le point de vue du justiciable est pris en compte mais ne joue pas un rôle décisif. Ce qui est par contre déterminant, c'est de savoir si les appréhensions de l'intéressé peuvent passer pour objectivement justifiées (CEDH, 21 décembre 2000, *Wettstein c. Suisse*, § 44) »⁽¹¹⁷⁾.

13. Le principe d'impartialité exige donc que tout agent public en contact avec le public ou qui exerce un pouvoir décisionnel soit non seulement impartial, mais apparaisse comme tel. Le principe d'impartialité exige donc qu'il ne manifeste, de manière ostensible ou visible, ses convictions qu'elles soient politiques, philosophiques ou religieuses.

14. Qu'en est-il des agents qui ne sont pas en contact avec le public et qui n'exercent pas un pouvoir décisionnel ?

L'application du principe d'impartialité permet également de répondre à cette interrogation. En effet s'il s'applique dans l'exercice de l'action administrative vis-à-vis des citoyens, il s'impose également dans l'organisation interne de l'administration, et notamment dans le cadre d'une pyramide administrative qui se caractérise par

onpartijdigheid van toepassing op de actieve administratie is, in het bijzonder, maar niet uitsluitend, in tuchtzaken ; dit beginsel is bovendien van openbare orde. Het vereist dat de overheid de schijn van onpartijdigheid wekt (objectieve onpartijdigheid) en daadwerkelijk onpartijdig is (subjectieve onpartijdigheid). De schending van de objectieve onpartijdigheid impliceert niet dat het bewijs van partijdigheid is geleverd ; een loutere indruk van de schijn van partijdigheid is voldoende. »⁽¹¹⁶⁾

Het Grondwettelijk Hof wijst erop dat « die onpartijdigheid op twee manieren dient te worden onderzocht. De subjectieve onpartijdigheid, die wordt vermoed tot het bewijs van het tegendeel, vereist dat de rechter in een zaak waarover hij dient te oordelen, niet vooringenomen is, noch vooroordelen heeft, en dat hij geen belang heeft bij de uitkomst ervan. De objectieve onpartijdigheid vereist dat er voldoende waarborgen zijn om ook een gerechtvaardigde vrees op die punten uit te sluiten (EHRM, 1 oktober 1982, *Piersack t. België*, § 30 ; 16 december 2003, *Grievies t. Verenigd Koninkrijk*, § 69). B.3.2. Wat de objectieve onpartijdigheid betreft, moet worden nagegaan of er, los van het gedrag van de rechters, aantoonbare feiten bestaan die twijfel doen ontstaan omtrent die onpartijdigheid. In dat opzicht kan zelfs een gewekte schijn van partijdigheid belangrijk zijn (EHRM, 6 juni 2000, *Morel t. Frankrijk*, § 42). Indien dient te worden onderzocht of een rechter in een concreet geval aanleiding heeft gegeven tot een dergelijke vrees, wordt het standpunt van de rechtzoekende in aanmerking genomen, maar speelt het geen doorslaggevende rol. Wat wel doorslaggevend is, is of de vrees van de betrokkene als objectief verantwoord kan worden beschouwd (EHRM, 21 december 2000, *Wettstein t. Zwitserland*, § 44) »⁽¹¹⁷⁾.

13. Het beginsel van onpartijdigheid vereist derhalve dat elke ambtenaar die in contact treedt met de bevolking of die een beslissingsbevoegdheid heeft, niet alleen onpartijdig moet zijn, maar ook als dusdanig moet overkomen. Het beginsel van onpartijdigheid vereist derhalve dat hij zijn overtuigingen, of die nu van politieke, levensbeschouwelijke of religieuze aard zijn, niet op opvallende of zichtbare wijze kenbaar maakt.

14. Wat met de personeelsleden die niet in contact treden met de bevolking en die geen beslissingsbevoegdheid hebben ?

De toepassing van het beginsel van onpartijdigheid maakt het eveneens mogelijk deze vraag te beantwoorden. Het beginsel is immers van toepassing bij het stellen van bestuurshandelingen jegens de burgers, maar dat is ook vereist in de interne organisatie van de administratie, onder meer in het kader van een bestuurspiramide die wordt

(116) CE 225.605 du 26 novembre 2013, Mertz.

(117) CC n° 157/2009 du 13 octobre 2009

(116) CE 225.605 van 26 november 2013, Mertz.

(117) G.H. nr. 157/2009 van 13 oktober 2009

l'existence d'un pouvoir hiérarchique et d'injonction que tout agent est appelé à exercer sur ses subordonnés.

Ainsi, à titre exemplatif, a-t-il été jugé que « *Dans une procédure où s'impose le respect des droits de la défense, toute personne dont l'impartialité n'est pas garantie, même en apparence, doit s'abstenir d'intervenir si elle est susceptible d'influencer la décision finale. [...]. En pareille circonstance, il s'impose qu'il soit remplacé par son supérieur hiérarchique, et non par un subordonné* »⁽¹¹⁸⁾.

Il s'en déduit que l'apparence d'impartialité s'impose à tous les niveaux de la hiérarchie. Ce principe, qui s'applique également en Belgique, a été rappelé tout récemment par le Conseil d'État de France : « *Le principe d'impartialité, rappelé par l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, s'impose à toute autorité administrative dans toute l'étendue de son action, y compris dans l'exercice du pouvoir hiérarchique. Il s'ensuit qu'en jugeant, pour censurer le motif d'annulation retenu par le tribunal administratif de Saint-Martin, qu'un agent public ne peut utilement se prévaloir du principe d'impartialité à l'encontre d'une décision prise à son encontre par une autorité administrative dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit* »⁽¹¹⁹⁾.

Seuls pourraient alors être dispensés de l'obligation d'apparaître impartial, les membres du personnel qui se trouvent tout en bas de l'échelle administrative et qui ne peuvent donner d'injonction à quiconque. Or ne pas leur imposer les mêmes règles de comportement que celles qui s'imposent à tous les autres agents de leur administration reviendrait alors à les stigmatiser, et partant à leur réserver un traitement discriminatoire.

Conclusions sur le principe d'égalité en général

15. La question centrale qui est le fil conducteur de la présente réflexion est de savoir si la liberté de religion doit faire l'objet d'une protection accrue par rapport aux autres droits et libertés, laquelle ne permettrait pas d'interdire le port de signes convictionnels aux agents des administrations publiques.

(118) CE n° 75.568 du 10 août 1998, Lejeune - c'est moi qui souligne.

(119) CE, 29 juin 2020, Centre hospitalier de Saint Martin Louis Constant Fleming, req. n° 423996 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042065742?init=true&page=1&query=423996&searchField=ALL&tab_selection=all

gekenmerkt door het bestaan van een hiërarchisch gezag dat elke ambtenaar over zijn hiërarchisch minderen moet uitoefenen.

Zo werd bijvoorbeeld geoordeeld dat « *iemand wiens onpartijdigheid zelfs niet in schijn gewaarborgd kan worden en die de eindbeslissing kan beïnvloeden, niet mag optreden in een procedure waarin de rechten van verdediging moeten worden geëerbiedigd [...] in een dergelijk geval had hij door zijn hiërarchische meerdere en niet door een ondergeschikte vervangen moeten worden* »⁽¹¹⁸⁾.

Daaruit volgt dat de schijn van onpartijdigheid moet worden gewekt op alle niveaus van de hiërarchie. Dit beginsel, dat ook in België van toepassing is, werd onlangs in herinnering gebracht door de Raad van State van Frankrijk : « *Het beginsel van onpartijdigheid, dat in herinnering werd gebracht door artikel 25 van de wet van 13 juli 1983 betreffende de rechten en plichten van de ambtenaren, is bindend voor alle administratieve overheden op alle gebieden, met inbegrip van de uitoefening van het hiërarchisch gezag. Daaruit volgt dat het administratieve hof van beroep een juridische fout heeft begaan toen het oordeelde dat een ambtenaar, om de door de administratieve rechtbank van Saint-Martin aangevoerde reden tot vernietiging te weerleggen, zich niet kan beroepen op het beginsel van onpartijdigheid tegen een beslissing die een administratieve overheid tijdens de uitoefening van haar hiërarchisch gezag jegens hem heeft genomen.* »⁽¹¹⁹⁾

Enkel de personeelsleden die helemaal onderaan de administratieve ladder staan en aan niemand bevelen kunnen geven, zouden kunnen worden vrijgesteld van de verplichting om onpartijdig over te komen. Als ze niet dezelfde gedragsregels moeten volgen als alle andere personeelsleden van hun dienst, zou dat echter neerkomen op een stigmatisering en dus op een discriminerende behandeling.

Conclusies betreffende het gelijkheidsbeginsel in het algemeen

15. De centrale vraag die de leidraad van deze reflectie vormt, is of de vrijheid van godsdienst beter beschermd dient te worden dan de andere rechten en vrijheden, waardoor het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging niet verboden zou mogen worden voor de personeelsleden van de overheidsdiensten.

(118) RvS nr. 75.568 van 10 augustus 1998, Lejeune – onderlijning door mezelf

(119) CE, 29 juni 2020, Centre hospitalier de Saint Martin Louis Constant Fleming, req. n° 423996 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042065742?init=true&page=1&query=423996&searchField=ALL&tab_selection=all

Il a été démontré que, tant en 1831 qu'aujourd'hui, il n'a jamais été question de consacrer une protection accrue de cette liberté.

L'article 19 de la Constitution en apporte d'ailleurs la preuve irréfutable en visant simultanément en mettant sur le même pied « la liberté de cultes » et la « liberté de manifester ses opinions en toute matière ». Autrement dit, les différents législateurs, les différents exécutifs et les différentes administrations publiques ne peuvent constitutionnellement réserver un sort différent aux convictions religieuses par rapport à toute autre conviction.

Autoriser le port de signes convictionnels à un agent public exigerait donc que d'autres agents puissent, de la même manière, arborer des signes d'appartenance politique ou partisane. Il s'agit là d'une application indiscutable du principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Chacun conviendra que permettre à un agent public tant dans ses contacts avec le public que dans l'exercice d'un pouvoir hiérarchique au sein même d'une administration ne se concilierait pas avec l'apparence d'impartialité qui s'impose à lui. Il doit donc en aller de même pour un signe qui manifeste une appartenance religieuse.

Conclusions sur le principe d'égalité entre les femmes et les hommes

16. Une dernière réflexion concerne l'égalité entre les femmes et les hommes, laquelle est consacrée par les articles 10, alinéa 3 et 11*bis* de la Constitution. Celle-ci est fréquemment invoquée, au nom d'une théorie sociologique sur les discriminations intersectionnelles pour contester l'interdiction générale du port des signes convictionnels dans le chef des agents publics. Cette interdiction frapperait plus les femmes musulmanes que les autres catégories de la population et revêtirait dès lors un caractère discriminatoire.

Première observation, le débat ne porte pas sur le port du foulard islamique mais sur l'ensemble des signes convictionnels de nature politique, philosophique ou religieuse. Autrement dit, l'interdiction s'applique indifféremment, et à titre d'exemple, à des hommes de confession juive portant la kippa, sikhs portant le turban, à des militants et militantes belges laïques arborant un flambeau, à des femmes et des hommes adeptes de toute religion qui arborent un signe d'appartenance à celle-ci, ainsi qu'à des militants et militantes de tous les partis politiques ou à tout qui causes sociétales, tel par exemple la cause LGBTQ+.

Er werd aangetoond dat zowel in 1831 als vandaag er nooit sprake van geweest is om die vrijheid beter te beschermen.

Artikel 19 van de Grondwet levert daarvan het onweerlegbare bewijs door de « vrijheid van godsdienst » en de « vrijheid van meningsuiting in alle aangelegenheden » op voet van gelijkheid te plaatsen. Met andere woorden, de verschillende wetgevers, de verschillende regeringen en de verschillende overheidsdiensten mogen volgens de Grondwet geloofsovertuigingen niet anders behandelen dan andere overtuigingen.

Toestaan dat een ambtenaar uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensbeschouwelijke overtuiging draagt zou bijgevolg vereisen dat andere ambtenaren op dezelfde manier uiterlijke tekenen van een politieke of een partij-politieke overtuiging mogen dragen. Dat is een onbetwistbare toepassing van het beginsel van gelijkheid dat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wordt bevestigd.

Iedereen is het ermee eens zijn dat zulks niet verenigbaar is met de schijn van onpartijdigheid die de ambtenaar moet wekken zowel in zijn contacten met de bevolking als bij de uitoefening van zijn hiërarchische gezag in een overheidsdienst. Hetzelfde moet dus gelden voor een uiterlijk teken dat op een geloofsovertuiging wijst.

Conclusies over het beginsel van gelijkheid tussen vrouwen en mannen

16. Een laatste reflectie gaat over de gelijkheid tussen vrouwen en mannen, die verankerd is in artikel 10, derde lid, en artikel 11*bis* van de Grondwet. Die gelijkheid wordt vaak aangevoerd in het kader van een sociologische theorie over de intersectionele discriminaties om het algemene verbod op het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensbeschouwelijke overtuiging door ambtenaren aan te vechten. Dat verbod zou de moslimvrouwen meer treffen dan de andere bevolkingscategorieën en zou derhalve discriminerend zijn.

De eerste vaststelling is dat het debat niet gaat over het dragen van de islamitische hoofddoek, maar over alle tekenen van een politieke, levensbeschouwelijke of geloofsovertuiging. Met andere woorden, het verbod geldt evenzeer en bij wijze van voorbeeld voor joodse mannen die een keppeltje dragen, sikhs die een tulband dragen, Belgische seculiere militanten die een fakkel dragen, mannen en vrouwen van onverschillige welke godsdienst die een uiterlijk teken dragen dat ze die godsdienst belijden, alsook militanten van alle politieke partijen of van onverschillige welke andere maatschappelijke bewegingen, zoals de LGBTQ+-gemeenschap.

Le simple fait que tous ceux et celles qui sont ici évoqués s'accommodent de l'application de l'interdiction ici en cause ne suffit pas à la rendre discriminatoire à l'égard de celles qui refusent d'en admettre le bien fondé. Elles sont, en effet, traitées par l'autorité publique à l'identique de ceux et celles appartenant à toute autre minorité religieuse, philosophique ou politique.

Deuxième observation, l'argument fondé sur cette prétendue discrimination intersectionnelle est rencontré dans les arrêts ici évoqués de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, de la Cour constitutionnelle, de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. A supposer qu'il existe un doute à ce propos, la Cour de justice de l'Union européenne est interrogée pour l'instant à titre préjudiciel sur cette question spécifique.

Troisième observation, le simple fait que seules les femmes musulmanes, à l'exclusion des hommes adeptes de la même confession, s'estiment victimes d'une discrimination, démontre que la différence de traitement invoquée trouve son origine dans la loi religieuse, et non dans la loi civile. La religion islamique n'est pas la seule à traiter de manière différenciée, sinon discriminatoire, les femmes et les hommes. Ainsi peut-on évoquer l'accès à la prêtrise qui, dans la religion catholique, est réservée aux seuls hommes. Il est réellement permis de se demander si le principe même de la neutralité de l'État et la primauté de la loi civile sur la loi religieuse autorisent le législateur à consacrer dans le droit positif une loi religieuse qui ne respecte pas l'égalité entre les femmes et les hommes. À ce titre, il est permis de se demander si la prise en charge par l'État des traitements des ministres du culte catholique ne contredit pas la Constitution. La question se pose de savoir si celle-ci ne serait pas également méconnue par une réglementation qui interdirait certains signes convictionnels politiques, philosophiques et religieux, mais qui entérinerait une différence de traitement entre femmes et hommes dans les règles s'imposant à l'habillement des agents publics.

Quatrième et dernière observation, un argument arithmétique est souvent invoqué au bénéfice des femmes de confession musulmane. Elles seraient plus nombreuses que les adeptes, femmes ou hommes d'une autre confession, à subir les effets négatifs de l'interdiction du port des signes convictionnels dans la fonction publique et méritent dès lors, plus que d'autres, de voir leur situation prise en considération par le décideur national.

Un tel argument doit être vigoureusement récusé. Si une mesure constitue une dérogation inadmissible à une liberté, il est indifférent de savoir si elle frappe un groupe important de citoyens ou un seul d'entre eux, lequel est de surcroît plus fragile, ne disposant pas quant à lui du soutien

Het loutere feit dat al degenen die hier genoemd werden, zich kunnen vinden in de toepassing van het verbod in kwestie volstaat niet om het discriminerend te maken ten opzichte van degenen die de gegrondheid ervan weigeren te aanvaarden. Ze worden door de overheid immers op dezelfde wijze behandeld als degenen die tot een andere religieuze, levensbeschouwelijke of politieke minderheid behoren.

In de tweede plaats wordt het argument dat gebaseerd is op deze vermeende intersectionele discriminatie, weerlegd in de aangehaalde arresten van de afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, het Grondwettelijk Hof, het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Mocht hierover twijfel bestaan, zij er op gewezen dat het Hof van Justitie van de Europese Unie thans verzocht is om een prejudiciële uitspraak te doen over deze specifieke kwestie.

In de derde plaats blijkt alleen al uit het feit dat enkel moslimvrouwen, met uitsluiting van mannen van hetzelfde geloof, zich het slachtoffer van discriminatie voelen, dat het aangevoerde verschil in behandeling zijn oorsprong vindt in de religieuze wet en niet in de civiele wet. De islamitische godsdienst is niet de enige die vrouwen en mannen verschillend, zo niet discriminerend behandelt. In het katholieke geloof bijvoorbeeld is de toegang tot het priesterschap voorbehouden aan mannen. Men kan zich afvragen of het beginsel zelf van de neutraliteit van de Staat en het primaat van de civiele wet op de religieuze wet de wetgever toestaan om in het positieve recht een religieuze wet te bevestigen die de gelijkheid tussen vrouwen en mannen niet eerbiedigt. In dat verband kan men zelfs de vraag stellen of de betaling door de Staat van de wedden van de bedienaren van de katholieke eredienst niet in strijd is met de Grondwet. De vraag rijst of de Grondwet niet ook zou worden geschonden door een reglementering die bepaalde uiterlijke tekenen van een politieke, levensbeschouwelijke of geloofsovertuiging zou verbieden, maar een verschil in behandeling tussen vrouwen en mannen in de regels voor de kleding van de ambtenaren zou bekrachtigen.

Een vierde en laatste opmerking: er wordt vaak een rekenkundig argument aangevoerd ten gunste van moslima's. Zij lopen meer dan mannen of vrouwen van andere geloofsovertuigingen het risico de negatieve gevolgen te ondervinden van het verbod op het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofsovertuiging in de overheidsdiensten en verdienen derhalve meer dan anderen dat de nationale besluitvormer rekening houdt met hun situatie.

Een dergelijk argument moet krachtig bestreden worden. Indien een maatregel een ontoelaatbare afwijking van een vrijheid vormt, is het naast de kwestie of hij een grote groep burgers treft dan wel een enkele burger, die kwetsbaarder is en niet op de steun van organisaties kan

de groupes organisés. La défense des libertés des citoyens s'analyse au singulier et non au pluriel. Il ne peut, dans la défense des libertés, être question de prendre en considération un quelconque effet de masse afin de bénéficier d'une protection accrue de ses droits. Chaque citoyen doit bénéficier de la protection de ses droits et libertés. Force cependant est de constater que l'interdiction généralisée du port des signes convictionnels dans les administrations publiques constitue une dérogation admissible à la liberté de religion précisément parce qu'elle garantit la neutralité de l'autorité publique et l'impartialité de ses agents. »

b) M. Hervé Hasquin qui avait été invité à s'exprimer devant la commission, s'est excusé, et a transmis aux commissaires les articles suivants :

- Carte blanche in «Le Vif» van 07-07-2021 : <https://www.levif.be/international/la-laicite-aux-abois-carte-blanche/>
- Carte blanche in «Le Vif» van 07-07-2021 : <https://www.levif.be/international/la-laicite-aux-abois-carte-blanche/>

III. Clôture des travaux

La commission décide de clôturer ses travaux et de publier le rapport en l'état.

Le rapport est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

Les Rapporteurs,

John PITSEYS
Alexia BERTRAND
Joëlle MAISON
Juan BENJUMEA MORENO

Le Président,

Rachid MADRANE

rekenen. De vrijheden van elke burger op zich moeten verdedigd worden. Er kan geen sprake van zijn dat bij de verdediging van de vrijheden rekening wordt gehouden met het aantal burgers om hun rechten beter te beschermen. Iedere burger moet kunnen rekenen op de bescherming van zijn rechten en vrijheden. Er zij echter op gewezen dat het algemene verbod op het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofsovertuiging in de overheidsdiensten een toelaatbare afwijking van de vrijheid van godsdienst vormt, juist omdat het de neutraliteit van de overheid en de onpartijdigheid van haar ambtenaren waarborgt. »

b) De heer Hervé Hasquin, die uitgenodigd was om voor de commissie te spreken, heeft zich verontschuldigd en heeft de volgende artikelen overgezonden naar de commissieleden :

- Carte blanche in «Le Vif» van 07-07-2021 : <https://www.levif.be/international/la-laicite-aux-abois-carte-blanche/>
- Carte blanche in «Le Vif» van 08-09-2021 : <https://www.levif.be/belgique/liberalisme-et-neutralite-les-barbus-faites-gaffe-carte-blanche/>

III. Afsluiting van de werkzaamheden

De commissie beslist haar werkzaamheden af te sluiten en het verslag in zijn huidige vorm te publiceren.

Het verslag wordt aangenomen bij eenparigheid door de 14 aanwezige leden.

De Rapporteurs,

John PITSEYS
Alexia BERTRAND
Joëlle MAISON
Juan BENJUMEA MORENO

De Voorzitter,

Rachid MADRANE