



Date de réception : 21/04/2022

Zaak C-148/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing op grond van artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

2 maart 2022

Verwijzende rechter:

Président du tribunal du travail de Liège (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

24 februari 2022

Verzoekende partij:

OP

Verwerende partij:

Gemeente Ans

1. Voorwerp en feiten van het geding:

- 1 Sinds 11 april 2016 is OP als juriste werkzaam bij de gemeente Ans (België) en bevoegd voor overheidsopdrachten en stedenbouw, waar zij op 11 oktober 2016 van rang B is bevorderd tot bureauchef in rang A.
- 2 In januari 2021 heeft OP aan de gemeentelijke overheid laten weten dat zij op grond van een „spirituele en persoonlijke ontwikkeling” had besloten om vanaf 22 februari 2021 op haar werk een hoofddoek te dragen.
- 3 Op 18 februari 2021 heeft de gemeente bij wijze van conservatoire maatregel een eerste individueel besluit genomen, met het opschrift „dragen van zichtbare tekens van een levensbeschouwelijke overtuiging op de werkplek/individueel verzoek/besluit”], waarbij aan OP het verbod werd opgelegd „om tot de vaststelling van een algemene regeling inzake het dragen van levensbeschouwelijke tekens in overheidsfuncties, op haar werkplek tekens van een levensbeschouwelijke overtuiging te dragen”.

- 4 Op 26 februari 2021 heeft de gemeente, na OP te hebben gehoord, een tweede individueel besluit genomen, met hetzelfde dispositief, waarbij in de motivering rekening is gehouden met de bezwaren van OP.
- 5 Op 29 maart 2021 heeft de gemeente het arbeidsreglement voor het gemeentepersoneel gewijzigd. Artikel 9 daarvan, dat niet uitdrukkelijk op het dragen van zichtbare religieuze tekens zag, verbiedt voortaan elk personeelslid „het dragen van enig zichtbaar teken dat kan wijzen op zijn ideologische of levensbeschouwelijke dan wel politieke of religieuze overtuiging”. Voorts preciseert dit artikel dat deze regel zowel bij contact met het publiek als ten opzichte van hiërarchische meerderen en onder collega’s geldt.
- 6 OP maakt bezwaar tegen die handelingen omdat zij inbreuk maken op haar godsdienstvrijheid.
- 7 OP heeft bij de Raad van State beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing van de twee individuele besluiten ingesteld, die zij naar eigen zeggen om financiële redenen heeft ingetrokken. Tevens heeft zij bij de rechtbank van eerste aanleg schadevergoeding gevorderd wegens aantasting van haar recht op het belijden van haar godsdienst, en heeft zij in kortgeding om voorlopige maatregelen verzocht wegens inbreuk op haar godsdienstvrijheid. Het verzoek in kortgeding is wegens het ontbreken van spoedeisendheid bij beschikking van 4 mei 2021 afgewezen.
- 8 Op 26 mei 2021 heeft OP op grond van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en de wet van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, bij de voorzitter van de arbeidsrechtbank een vordering tot staking ingesteld.
- 9 In wezen verzoekt OP de voorzitter van de arbeidsrechtbank om vast te stellen dat zij op grond van godsdienst en geslacht wordt gediscrimineerd, de individuele besluiten van 18 en 26 februari 2021 en artikel 9 van het arbeidsreglement nietig te verklaren en de gemeente Ans te gelasten een einde te maken aan, primair, haar beleid van „exclusieve neutraliteit” of, subsidiair, haar beleid van „exclusieve neutraliteit voor zover dit extensief wordt toegepast”.

2. Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep

- 10 Artikel 1 bepaalt:

„Doel

Deze richtlijn heeft tot doel met betrekking tot arbeid en beroep een algemeen kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid zodat in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling toegepast kan worden.

11 Artikel 2 bepaalt:

„Het begrip discriminatie

1. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder het beginsel van gelijke behandeling verstaan de afwezigheid van elke vorm van directe of indirecte discriminatie op basis van een van de in artikel 1 genoemde gronden.

2. Voor de toepassing van lid 1 is er:

a) ‚directe discriminatie‘, wanneer iemand ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld op basis van een van de in artikel 1 genoemde gronden;

b) ‚indirecte discriminatie‘, wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met een bepaalde godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt,

i) tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn (...).”

Nationaal recht

Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie

12 Artikel 2 bepaalt:

„Bij deze wet wordt Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep omgezet.”

13 Artikel 4 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze wet verstaat men onder:

(...)

4° beschermde criteria: leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, taal, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap, een fysieke of genetische eigenschap, sociale afkomst;

(...)

6° direct onderscheid: de situatie die zich voordoet wanneer iemand ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld op basis van één van de beschermde criteria;

7° directe discriminatie: direct onderscheid op grond van een beschermd criterium dat niet gerechtvaardigd kan worden op grond van de bepalingen van titel II;

8° indirect onderscheid: de situatie die zich voordoet wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen gekenmerkt door een bepaald beschermd criterium, in vergelijking met andere personen bijzonder kan benadelen;

9° indirecte discriminatie: indirect onderscheid op grond van een beschermd criterium dat niet gerechtvaardigd kan worden op grond van de bepalingen van titel II;

Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen

3. Standpunt van de partijen

OP

- 14 OP betoogt dat het hoofddoekverbod aan geen enkele dwingende maatschappelijke behoefte beantwoordt, aangezien zij in het kader van haar hoofdopdracht niet in contact komt met burgers. Zij benadrukt dat zij geen eerstelijnsfunctie en evenmin een gezagspositie heeft, zodat zij slechts uitzonderlijk met het publiek in contact komt en geen eigen beslissingsbevoegdheid heeft.
- 15 OP acht de maatregel onevenredig, want zij komt slechts vijfmaal per jaar in contact komt met het publiek en volgens haar „is de handhaving van deze beperkingen voor de rest van de tijd kennelijk onevenredig; het verbod reikt veel verder dan in een democratische samenleving strikt noodzakelijk is om het nagestreefde legitieme doel te bereiken”.
- 16 Volgens OP komen de twee individuele besluiten en het nieuwe arbeidsreglement (artikel 9) neer op een directe discriminatie, met andere woorden, een niet te rechtvaardigen direct onderscheid.
- 17 OP betoogt dat de bij dit reglement opgelegde exclusieve neutraliteit slechts schijn is. Zij stelt ten opzichte van haar collega's een bijzonder nadeel te ondervinden wegens haar geloofsovertuiging.
- 18 OP betoogt dat zij anders wordt behandeld dan haar collega's en legt een aantal stukken, waaronder foto's, voor om haar bewering te staven.

- 19 Volgens OP is algemeen bekend dat ander overheidspersoneel christelijke tekens draagt, in de vorm van een zichtbare tatoeage, oorbellen of hangers in de vorm van een kruis.
- 20 OP voert bovendien een middel aan dat is ontleend aan de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, waarbij zij steunt op statistische en rekenkundige gegevens. In dit verband heeft de verwijzingsbeslissing betrekking op de bladzijden 53 en volgende van de conclusies van OP, zonder verder in te gaan op het middel.

Gemeente Ans

- 21 De gemeente Ans betwist de analyse van OP en betoogt dat de overheid ter wille van de neutraliteit van de openbare dienst, die onder meer in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet haar grondslag vindt, steeds als regel heeft gesteld dat het dragen van tekens van politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen verboden is. Het feit dat OP in september 2020 en december 2020 aan haar hiërarchische meerderen haar wens te kennen heeft gegeven om de islamitische hoofddoek te dragen, is volgens die gemeente een duidelijk bewijs hiervan.
- 22 Omwille van de duidelijkheid heeft de gemeente Ans besloten om het arbeidsreglement te wijzigen en zo een einde te maken aan elke vorm van polemiek terzake, omdat het dragen van zichtbare religieuze tekens niet letterlijk en uitdrukkelijk in dat reglement was opgenomen.
- 23 De gemeente Ans betoogt dat de controversiële kwestie van het dragen van een teken van politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging door overheidspersoneel door de nationale wetgever moet worden geregeld en dat, in voorkomend geval, de regel inzake exclusieve neutraliteit die bij de overheid geldt, niet in strijd is met artikel 9 EVRM. In dit opzicht steunt zij op de arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens in zaken die betrekking hebben op Turkije en Frankrijk, twee staten waar secularisme één van de grondwettelijke beginselen is, en Zwitserland (zie EHRM, 10 november 2005, Leyla Şahin tegen Turkije, ECLI:CE:ECHR: 2005:1110JUD004477498; EHRM, 24 januari 2006, Kurtumulus tegen Turkije (kledij van overheidspersoneel), ECLI:CE:ECHR:2006: 0124DEC006550001; EHRM, 26 november 2015, Ebrahimian tegen Frankrijk (dragen van de hoofddoek in een openbaar ziekenhuis) ECLI:CE:ECHR:2015: 1126JUD006484611; EHRM, 15 februari 2001, Dahlab tegen Zwitserland, ECLI:CE:ECHR:2001: 0215DEC004239398; EHRM, 10 januari 2017, Osmanoğlu en Kocabaş tegen Zwitserland, ECLI:CE:ECHR:2017: 0110JUD002908612).
- 24 Voorts verwijst zij naar het arrest van 15 juli 2021, WABE en MH Müller Handel (C-804/18 en C-341/19, EU:C:2021:594), waarin het Hof voor recht heeft verklaard:

„1) Artikel 1 en artikel 2, lid 2, onder a), van [richtlijn 2000/78] moeten aldus worden uitgelegd dat een interne regel van een onderneming die werknemers verbiedt op het werk zichtbare tekens van politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging te dragen, voor werknemers die vanwege religieuze geboden bepaalde kledingvoorschriften opvolgen, geen directe discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging in de zin van deze richtlijn vormt, wanneer die regel op algemene en niet-gedifferentieerde wijze wordt toegepast.

2) Artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/78 moet aldus worden uitgelegd dat een indirect op godsdienst of overtuiging gebaseerd verschil in behandeling als gevolg van een interne regel van een onderneming die werknemers verbiedt op het werk zichtbare tekens van politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging te dragen, kan worden gerechtvaardigd door de wens van de werkgever om ten aanzien van klanten of gebruikers een beleid van politieke, levensbeschouwelijke en religieuze neutraliteit te voeren, op voorwaarde dat: 1) het beleid beantwoordt aan een werkelijke behoefte van de werkgever, hetgeen hij dient aan te tonen aan de hand van onder meer de legitieme verwachtingen van zijn klanten of gebruikers en de nadelige gevolgen die hij, gezien de aard of de context van zijn activiteiten, zonder dat beleid zou ondervinden; 2) het verschil in behandeling geschikt is om een goede toepassing van het neutraliteitsbeleid te verzekeren, wat veronderstelt dat het beleid coherent en systematisch wordt nagestreefd, en 3) het verbod niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is gezien de ware omvang en ernst van de nadelige gevolgen die de werkgever met het verbod tracht te vermijden.

3) Artikel 2, lid 2, onder b), i), van richtlijn 2000/78 moet aldus worden uitgelegd dat indirecte discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging als gevolg van een interne regel van een onderneming volgens welke op het werk geen zichtbare tekens van politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging mogen worden gedragen, met de bedoeling een neutraliteitsbeleid binnen de onderneming te garanderen, enkel kan worden gerechtvaardigd indien het verbod geldt voor elke zichtbare uitingvorm van politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging. Een verbod dat enkel geldt voor het dragen van grote, opvallende tekens van politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging kan directe discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging opleveren, die in geen geval kan worden gerechtvaardigd op basis van die bepaling. [...].”

- 25 Subsidiair verzoekt de gemeente Ans dat aan het Grondwettelijk Hof bevoegdheidskwesties worden voorgelegd en dat het Hof van Justitie wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over een (met de hieronder opgenomen eerste prejudiciële vraag overeenstemmende) vraag in verband met de uitlegging van richtlijn 2000/78.
- 26 Aangaande het middel dat is ontleend aan de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, heeft de verwijzingsbeslissing betrekking op de bladzijden 47 tot en met 49 van de conclusies van de gemeente Ans (die stelt dat het aan de orde gestelde verschil in behandeling voortkomt uit

de godsdienstwet en niet in het positieve recht kan worden opgelegd), zonder daarop verder in te gaan.

4. Beoordeling door de voorzitter van de tribunal du travail de Liège:

- 27 Zelfs als ervan wordt uitgegaan dat er een ongeschreven regel (gewoonte of gebruik) bestaat die het gemeentepersoneel van Ans verbiedt om op de werkplek enig teken van een overtuiging te dragen, lijkt dit verbod betrekking te hebben op duidelijk zichtbare of zelfs opvallende tekens, zoals het dragen van de islamitische hoofddoek. Die regel lijkt daarentegen niet te zien op het dragen van discrete tekens op de werkplek. Uit verschillende stukken die OP aanvoert, blijkt immers dat vóór 2021 het discreet dragen van tekens werd geduld en zelfs aangemoedigd (Kerstfeest en Sinterklaasfeest) en ook na februari 2021 werd geduld (tatoeage of oorbellen in de vorm van een kruis, Sinterklaasfeest).
- 28 De contouren van deze regel waren weinig duidelijk, zo weinig zelfs dat zij noopten tot vaststelling van een nieuw artikel 9 van het arbeidsreglement, met als verdienste dat de zaken duidelijk werden gesteld, zonder evenwel in de weg te staan aan een gedifferentieerde toepassing ervan.
- 29 Wat de twee individuele besluiten van 18 en 26 februari 2021 betreft, waarbij het verbod wordt opgelegd om het teken (de islamitische hoofddoek) te dragen zoals OP voornemens was, zij maken een direct onderscheid op grond van een religieuze of filosofische overtuiging.
- 30 Rekening houdend met het feit dat OP hoofdzakelijk een kantoorfunctie verricht (zonder contact met gebruikers van openbare dienstverlening), zijn er geen wezenlijke en doorslaggevende beroepsvereisten die een dergelijk direct onderscheid rechtvaardigen.
- 31 Een dergelijk direct onderscheid is niet objectief gerechtvaardigd door een legitiem doel waarvoor de middelen om dit te bereiken, passend en noodzakelijk zouden zijn.
- 32 De vordering tot staking van OP is derhalve gegrond voor zover zij gericht is tegen de twee individuele besluiten.
- 33 Wat het (nieuwe) artikel 9 van het arbeidsreglement betreft, dat maakt geen direct onderscheid op grond van een religieuze of filosofische overtuiging (zie arrest van 14 maart 2017, G4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203).
- 34 Niettemin zij eraan herinnerd dat er, „[a]angezien een dergelijke regeling de facto personen met een bepaalde godsdienst of overtuiging – in casu werkneemsters die moslima zijn – bijzonder kan benadelen in vergelijking met andere werknemers, [...] er – onder voorbehoud van een eventuele rechtvaardiging – evenwel [sprake] kan zijn van indirecte religieuze discriminatie” (conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, punt 57).

- 35 In casu komt het betrokken arbeidsreglement op het eerste gezicht neer op indirecte discriminatie, dat wil zeggen, een indirect onderscheid (namelijk een situatie die zich voordoet wanneer ogenschijnlijk neutrale bepalingen, criteria of praktijken voor bepaalde personen een bijzonder nadeel kunnen inhouden) dat niet op basis van een legitiem doel kan worden gerechtvaardigd dan wel onevenredig is.
- 36 De bepaling die exclusieve neutraliteit oplegt, is inderdaad ogenschijnlijk neutraal, zowel qua filosofische of religieuze overtuiging als qua geslacht. Los van de gedifferentieerde toepassing ervan, ten minste voor niet-opvallende en discrete tekens (hangers, oorbellen, enz.) waarop OP wijst, blijkt de dwingende maatschappelijke behoefte waarnaar wordt verwezen om een inmenging in de godsdienstvrijheid te rechtvaardigen, toch niet zo evident wanneer in kantoorfuncties zonder contact met gebruikers de exclusieve neutraliteit extensief wordt opgelegd.
- 37 Wanneer OP kantoorwerk verricht, dient zij voorlopig toestemming te krijgen om een zichtbaar filosofisch of religieus teken te dragen, in een geest van vrijheid, verdraagzaamheid en emancipatie, net als haar collega's met een andere religieuze of filosofische overtuiging, en dient in afwachting van een antwoord op de prejudiciële vragen artikel 9 van het arbeidsreglement van 29 maart 2021 voorlopig niet strikt te worden toegepast.
- 38 Met andere woorden, OP mag voorlopig de hoofddoek dragen wanneer zij op kantoor werkt of telewerk doet (uiteraard), maar niet bij contact met gebruikers en wanneer zij een gezagsfunctie vervult (als bureauchef).

5. Prejudiciële vragen:

- 39 Alvorens ten gronde uitspraak te doen, stelt de voorzitter van de tribunal du travail de Liège de volgende vragen aan het Hof van Justitie:
 - 1) Kan artikel 2, lid 2, onder a) en b), van richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep aldus worden uitgelegd dat het toelaat dat een overheidsdienst een volkomen neutrale overheidsomgeving creëert en het derhalve alle personeelsleden, ongeacht of zij in contact komen met het publiek, verbiedt om tekens van een overtuiging te dragen?
 - 2) Kan artikel 2, lid 2, onder a) en b), van richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep aldus worden uitgelegd dat het toelaat dat een overheidsdienst een volkomen neutrale overheidsomgeving creëert en het derhalve alle personeelsleden, ongeacht of zij in contact komen met het publiek, verbiedt om tekens van een overtuiging te dragen, ook al lijkt dit neutrale verbod in meerderheid vrouwen te raken en dus mogelijk een verkapt discriminatie op grond van geslacht is?