

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2007-2008

9 OKTOBER 2007

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van artikel 10, tweede lid,
tweede zinsdeel, van de Grondwet**

*(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 131 — Ed. 2
van 2 mei 2007)*

VOORSTEL VAN MEVROUW ISABELLE
DURANT C.S.

TOELICHTING

Dit voorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 17 juli 2003 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 3-81/1 — BZ 2003).

Het beoogt de aanwerving van niet-Belgen in overheidsdiensten te bevorderen.

Deze vraag om herziening van de Grondwet is niet nieuw. Reeds in 1995 (*Belgisch Staatsblad* van 12 april 1995) werd artikel 10 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard om het in overeenstemming te brengen met het Verdrag tot instelling van de Europese Gemeenschap. In artikel 48, § 4, (thans artikel 39.4) van dat verdrag wordt weliswaar een uitzondering gesteld op het verbod van discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers van de lidstaten voor betrekkingen in overheidsdienst, maar het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen geeft daaraan een strikte, functionele interpretatie. Volgens het Hof van Justitie slaat die uitzondering immers slechts op betrekkingen die een «rechtstreekse of onrechtstreekse deelneming aan de uitoefening van het

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2007-2008

9 OCTOBRE 2007

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision de l'article 10, alinéa 2,
deuxième membre de phrase, de la
Constitution**

*(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le « Moniteur belge » n° 131 — Éd. 2
du 2 mai 2007)*

PROPOSITION DE MME ISABELLE DURANT
ET CONSORTS

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 17 juillet 2003 (doc. Sénat, n° 3-81 — SE 2003).

Elle vise à encourager le recrutement de non-Belges dans les services publics.

Cette demande de révision de la Constitution n'est pas nouvelle. Déjà en 1995 (*Moniteur belge* du 12 avril 1995), les Chambres ont déclaré qu'il y avait lieu à révision de l'article 10 de la Constitution pour le mettre en conformité avec le Traité instituant la Communauté européenne. L'article 48, § 4 (actuellement l'article 39.4) de ce traité prévoit certes une exception à l'interdiction de faire une discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des États membres en ce qui concerne les emplois dans l'administration publique, mais la Cour de justice des Communautés européennes en donne une interprétation stricte et fonctionnelle. Selon la Cour, l'exception ne s'applique en effet qu'aux emplois « qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de

openbaar gezag inhouden en werkzaamheden omvatten ter bescherming van de algemene belangen van de Staat of van andere openbare lichamen ».

In het licht van die rechtspraak heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, aanbevolen artikel 10, tweede lid, te wijzigen. De afdeling administratie van dezelfde Raad heeft reeds in 1996 geoordeeld dat de interpretatie van het Hof van Justitie, krachtens de hiërarchie van de normen en artikel 34 van de Grondwet, gewoon rechtstreekse werking heeft in de nationale rechtsorde en daarmee dus voorrang heeft op het ermee strijdige artikel 10, tweede lid, van de Grondwet. België werd in juli 1996 reeds veroordeeld door het Europese Hof van Justitie wegens de moeilijke toegang van niet-Belgische EU-onderdanen tot de overheidsdiensten. Sedertdien zijn er reeds verschillende positieve initiatieven genomen, uitzonderingen gemaakt voor bepaalde beroepsgroepen en zelfs aanpassingen en verduidelijkingen aangebracht in het statuut voor het rijkspersoneel, maar de hoofdmoot zijnde de aanpassing van de Grondwet bleef achterwege.

Dat dit voor heel wat verwarring zorgt, zowel bij de overheidsdiensten als bij de allochtonen in ons land, moge blijken uit de manifeste ondervertegenwoordiging van niet-Belgen in het openbaar ambt, zowel bij contractuelen als bij statutairen. In 1996 wees een bevraging uit dat op 58 103 ambtenaren van de federale departementen en instellingen, slechts 116 allochtonen tewerkgesteld waren, waarvan slechts 9 afkomstig van buiten de Europese Unie. Dat er sedertdien maar met mondjesmaat verbetering komt, bewijzen de jaarlijkse rapporten van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. Dat centrum stelt in elk jaarrapport dat de ongelijkheid onder de niet-Belgen weggewerkt dient te worden door artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet aan te passen. Ook Belgen van vreemde afkomst zijn relatief ondervertegenwoordigd in de openbare sector.

Dat de overheid als werkgever voor allochtonen zo slecht uit de verf komt, is dubbel jammer. Zij schiet tekort in het vervullen van haar voorbeeldfunctie, als voorvechtster van maatschappelijke integratie en als verantwoordelijke overheid voor al haar inwoners. Op het moment dat de regering de allochtonen tot doelgroep benoemt waarvan zij de participatie op de arbeidsmarkt wil verhogen, dat zij een globale politiek voert om het actieve deel van de bevolking zoveel mogelijk en zo lang mogelijk in te schakelen in het arbeidscircuit en dat zij moeite ondervindt om concurrentieel te zijn met de privésector bij het aantrekken van mensen, betekent de blijvende ondervertegenwoordiging van niet-Belgen in overheidsdienst een gemiste kans.

la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques ».

À la lumière de cette jurisprudence, le Conseil d'État, section de Législation, a recommandé de modifier l'article 10, alinéa 2. La section d'Administration de ce même Conseil a jugé, déjà en 1996, qu'en vertu de la hiérarchie des normes et de l'article 34 de la Constitution, l'interprétation de la Cour de justice avait un effet direct dans l'ordre juridique national et primait donc de ce fait l'article 10, alinéa 2, de la Constitution, qui lui est contraire. La Belgique a déjà été condamnée en juillet 1996 par la Cour européenne de justice en raison de la difficulté qu'ont les ressortissants de l'UE qui ne sont pas Belges d'accéder à la fonction publique. Depuis lors, plusieurs initiatives positives ont été prises, des exceptions ont été faites pour certaines catégories professionnelles, et des adaptations et des précisions ont même été apportées au statut des agents de l'État, mais le principal c'est-à-dire l'adaptation de la Constitution reste à faire.

La sous-représentation manifeste des non-Belges dans la fonction publique, que ce soit comme contractuels ou comme statutaires, témoigne de ce que la situation actuelle crée une confusion considérable tant auprès des services publics que chez les étrangers vivant dans notre pays. En 1996, une enquête a montré que parmi les 58 103 agents des départements et organismes fédéraux, seuls 116 étaient étrangers, et 9 seulement originaires de pays n'appartenant pas à l'Union européenne. Les rapports annuels du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme montrent que, dans l'intervalle, la situation ne s'est améliorée qu'au compte-gouttes. Dans chacun de ses rapports annuels, le centre souligne la nécessité de supprimer l'inégalité entre non-Belges en adaptant l'article 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase, de la Constitution. Les Belges d'origine étrangère sont eux aussi assez sous-représentés dans le secteur public.

Il est doublement regrettable que l'autorité publique fasse si piètre figure en tant qu'employeur à l'égard des étrangers. Censée être le champion de l'intégration sociale et l'autorité responsable de tous les habitants, elle manque à l'obligation qui est la sienne de montrer le bon exemple. La sous-représentation continue des non-Belges dans la fonction publique constitue une occasion ratée, alors que le gouvernement veut augmenter la participation des étrangers au marché du travail, qu'il mène une politique globale visant à garder autant et aussi longtemps que possible la partie active de la population dans le circuit du travail, et qu'il éprouve des difficultés à être compétitif par rapport au secteur privé pour ce qui est d'attirer les travailleurs potentiels.

Door de bepalingen van de Grondwet te verduidelijken, geeft België een onmiskenbaar signaal dat het een andere koers wil varen, dat de overheden in dit land als overheid en als werkgever rekening houden met de blijvende aanwezigheid van mensen van vreemde afkomst en dat zij, voor de vervulling van de meeste overheidsfuncties, afzien van de nationaliteitsvoorwaarde. Voor de afbakening van de criteria die verantwoordend dat een functie voorbehouden moet blijven aan nationale onderdanen, kunnen we ons baseren op de richtlijnen van het Europees Hof van Justitie.

*
* *

VOORSTEL

Enig Artikel

Artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet wordt vervangen als volgt:

«; zij alleen zijn benoembaar tot openbare ambten die een rechtstreekse uitoefening van het openbaar gezag inhouden en werkzaamheden omvatten ter bescherming van de algemene belangen van de Staat of van andere openbare organen, in die zin dat zij een beslissingsmacht ten opzichte van privé-personen en een deelname aan het beheer van de Staat behelzen.»

12 juli 2007.

Le fait de préciser les dispositions de la Constitution permettrait à la Belgique de lancer un signal indéniable comme quoi elle entend suivre une autre voie, que les pouvoirs publics de notre propre pays tiennent compte, comme autorité publique et comme employeur, de la présence durable des personnes d'origine étrangère et qu'ils renoncent à la condition de nationalité pour la plupart des fonctions publiques. Pour définir les critères justifiant qu'une fonction reste réservée aux ressortissants nationaux, nous pouvons nous fonder sur les directives de la Cour européenne de justice.

Isabelle DURANT.
Vera DUA.
Marcel CHERON.
Freya PIRYNS.
Josy DUBIÉ.
Carine RUSSO.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase, de la Constitution, est remplacé par la disposition suivante:

«; seuls ils sont admissibles aux emplois publics qui comportent une participation directe à l'exercice de la puissance publique et des fonctions ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou d'autres organes publics, dans la mesure où ils impliquent un pouvoir de décision à l'égard des personnes privées et une participation à la gestion de l'État.»

12 juillet 2007.

Isabelle DURANT.
Vera DUA.
Marcel CHERON.
Freya PIRYNS.
Josy DUBIÉ.
Carine RUSSO.