

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2008-2009

4 MEI 2009

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 Nahima Lanjri c.s.)

TOELICHTING

Artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet bepaalt dat enkel Belgen benoembaar zijn tot de burgerlijke en militaire bedieningen, behalve indien een wet uitzonderingen stelt voor bijzondere gevallen. Dit voorstel wil de aanwerving van niet-Belgen in de overheidsdiensten bevorderen. Reeds in verschillende adviezen heeft de Raad van State er immers op gewezen dat het openbaar ambt enkel toegankelijk is voor personen die de Belgische nationaliteit bezitten. Deze adviezen werden herhaaldelijk gegeven precies omdat uit de praktijk blijkt dat zowel de wetgevende als de uitvoerende macht het openbaar ambt wil toegankelijk maken voor niet-Belgen (1). Deze initiatieven kwamen echter steeds in conflict met artikel 10 van de Grondwet.

Deze herziening van artikel 10 beoogt de benoeming tot de burgerlijke bedieningen open te stellen voor een ieder die op rechtmatige wijze in ons land is

(1) Bijvoorbeeld voor de toegang tot militaire bedieningen door de minister van Landsverdediging in het wetsontwerp betreffende de werving van de militairen en het statuut van de militaire muzikanten en tot wijziging van verschillende wetten van toepassing op het personeel van Landsverdediging (Parl. St. Kamer DOC 50 2185/001).

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2008-2009

4 MAI 2009

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 Nahima Lanjri et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Aux termes de l'article 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase, de la Constitution, seuls les Belges sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers. La présente proposition entend favoriser le recrutement de non-Belges dans la fonction publique. En effet, dans plusieurs avis, le Conseil d'État a déjà indiqué que seules les personnes de nationalité belge pouvaient accéder à la fonction publique. Or, si la restriction précitée a été formulée à plusieurs reprises par ledit Conseil, c'est précisément parce que les pouvoirs législatif et exécutif ont, comme le montre la pratique, manifesté l'intention d'ouvrir la fonction publique aux non-Belges (1), ces initiatives ayant cependant toujours buté sur l'article 10 de la Constitution.

La présente révision de l'article 10 vise à ouvrir la nomination aux emplois civils à quiconque est régulièrement établi en Belgique, certains emplois

(1) On citera l'exemple de l'accès aux emplois militaires proposé par le ministre de la Défense dans le projet de loi relatif au recrutement des militaires et au statut des musiciens militaires et modifiant diverses lois applicables au personnel de la Défense (Doc. Parl. Chambre DOC 50 2185/001).

gevestigd. De wet, het decreet of de ordonnantie kan bepaalde burgerlijke bedieningen voor Belgen voorbehouden. We denken hierbij bijvoorbeeld aan ambten betreffende de uitoefening van het openbaar gezag, ambten bij de Staatsveiligheid, ... De militaire bedieningen blijven uitsluitend voorbehouden voor de personen die de Belgische nationaliteit bezitten.

Artikel 10 van de Grondwet is niet langer aangepast aan de juridische en maatschappelijke realiteit. Juridisch bestaat er reeds een uitzondering op de eis van Belgische nationaliteit voor het begeven van openbare betrekkingen: artikel 48, lid 4, van het EG-Verdrag staat de lidstaten toe door middel van passende regelingen de toegang tot functies welke in een bepaalde loopbaan, dienst of groep de uitoefening van het openbaar gezag of de verantwoordelijkheid voor de bescherming van algemene staatsbelangen omvatten, aan de eigen onderdanen voor te behouden. Een uitlegging van dat artikel waardoor die vreemde onderdanen in het algemeen van overheidsbetrekkingen worden uitgesloten, kan volgens het Europees Hof van Justitie niet worden aanvaard aangezien zij zou leiden tot een veel verdergaande beperking van hun rechten dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van deze bepaling (1).

Maatschappelijk is de integratie van allochtone Belgen, inwoners met een nationaliteit van één van de andere EU-lidstaten en inwoners met een andere dan een EU-nationaliteit een belangrijke waarde geworden. De indienster is ervan overtuigd dat een goede samenleving maar tot stand kan komen wanneer racisme, onverdraagzaamheid en discriminatie een halt worden toegeroepen. Dit kan het best verzekerd worden door de gelijkheid in de Grondwet in te schrijven.

In de publieke diensten zijn 9 à 11 % van de Belgen aan het werk, tegenover 3 % van alle niet-EU'ers in het onderwijs en 1 % van hen in het openbaar bestuur (2). Uit een antwoord van de minister van Ambtenarenzaken op een mondelinge vraag van de indienster (3) in de Kamer, blijkt dat 247 van de 80 000 federale ambtenaren een niet-Belgische EU-nationaliteit hebben, of 0,3 %, terwijl hun aandeel in de bevolking 6,5 % bedraagt. Uiteraard zijn er geen ambtenaren met een niet-EU nationaliteit.

Om al deze juridische en maatschappelijke redenen acht de indienster de tijd gekomen om het grondwetartikel aan te passen, zodat ook mensen met een niet-EU nationaliteit tewerkgesteld kunnen worden in het

civils pouvant être réservés aux ressortissants belges par voie légale ou par voie de décret ou d'ordonnance. En l'espèce, nous pensons par exemple aux fonctions relatives à l'exercice de l'autorité publique, aux emplois à la Sûreté de l'État, etc. Les emplois militaires demeurent néanmoins réservés aux personnes de nationalité belge.

L'article 10 de la Constitution n'est plus adapté à la réalité juridique et sociale. Sur le plan juridique, la condition de la nationalité belge pour l'admission aux emplois publics connaît déjà une exception: conformément à l'article 48, alinéa 4, du Traité CE, les États membres peuvent, par le biais de mesures appropriées, réserver à leurs propres ressortissants l'accès à des fonctions qui, dans une carrière, un service ou un groupe déterminé, comportent une participation à l'exercice de la puissance publique ou la responsabilité de la sauvegarde d'intérêts généraux de l'État. La Cour de justice européenne estime que l'on ne peut déduire de l'interprétation de cet article que les ressortissants étrangers sont exclus d'une façon générale des emplois publics, étant donné que la limitation de leurs droits qui en résulterait irait bien au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs visés par cette disposition (1).

Sur le plan social, l'intégration de Belges allochtones, de citoyens possédant la nationalité d'un des autres États membres et de citoyens possédant une nationalité hors Union européenne revêt une valeur importante. L'auteur est convaincue qu'une société de valeur ne peut voir le jour que lorsqu'il est mis un terme au racisme, à l'intolérance et à la discrimination. L'inscription de l'égalité dans la Constitution en est la meilleure garantie.

Les services publics occupent 9 à 11 % des ressortissants belges, alors que l'on ne retrouve que 3 % de l'ensemble des citoyens non européens dans l'enseignement et 1 % dans l'administration publique (2). Il ressort d'une réponse fournie par la ministre de la Fonction publique à une question orale posée par l'auteur (3) que, parmi les 80 000 fonctionnaires fédéraux, 247 sont de nationalité européenne non belge, soit 0,3 %, alors que ces ressortissants représentent 6,5 % de la population. Il n'y a évidemment pas de fonctionnaire de nationalité non européenne.

Pour toutes ces raisons juridiques et sociales, l'auteur estime que le temps est venu d'adapter l'article de la Constitution, de sorte que des ressortissants de pays extérieurs à l'Union européenne puissent être employés au sein de la fonction publique. L'accès aux

(1) Hof van Justitie, 17 december 1980, Commissie/België, Jur., 1980, (3881), blz. 3904, overwegingen 21 en 22.

(2) Herremans, W. Tielens, M., Van Gils, S. *Creativiteit en solidariteit meer dan ooit nodig. Uitdagingen voor het toekomstig werkgelegenheidsbeleid*, Leuven, Steunpunt WAV, 2003.

(3) CRIV 51 COM 134, 21 januari 2004, 4 (vraag nr. 1199 Nahima Lanjri).

(1) Cour de Justice, 17 décembre 1980, Commission/Belgique, Jur. 1980, (3881), p. 3904, considérants 21 et 22.

(2) Herremans, W. Tielens, M., Van Gils, S. *Creativiteit en solidariteit meer dan ooit nodig. Uitdagingen voor het toekomstig werkgelegenheidsbeleid*, Louvain, Steunpunt WAV, 2003.

(3) Chambre CRIV 51 COM 134, 21 janvier 2004, 4 (question n° 1199 Nahima Lanjri).

openbaar ambt. De toegang voor niet-Belgen uit een EU-lidstaat wordt uiteraard ook verzekerd.

Ten slotte wil de indienst benadrukken dat het niet de bedoeling mag zijn om mensen positief te discrimineren. De lat wordt gelijk gelegd voor iedereen. Het is wel aanbevolen dat er — net zoals in de particuliere sector — ook voor de openbare sector diversiteitsplannen komen om de instroom van de groepen die ondervertegenwoordigd zijn te verbeteren. Deze diversiteitsplannen omvatten onder meer concrete streefcijfers (wat niet hetzelfde is als quota), timing en acties om een meer gediversifieerd personeelsbeleid te voeren. Voorbeelden van acties zijn gerichte bekendmaking van vacatures, specifieke voorbereiding op vacatures door gepaste opleiding en gerichte informatiesessies, het stimuleren van deelname aan vorming en selectieproeven van het openbare ambt.

Nahima LANJRI.
Wouter BEKE.
Dirk CLAES.
Sabine de BETHUNE.
Yves LETERME.

*
* *

non-Belges ressortissant d'un État membre de l'Union européenne est, bien entendu, également garanti.

L'auteur tient enfin à souligner que l'objectif ne peut être de discriminer positivement certaines catégories. La barre est placée au même niveau pour tous. Il est toutefois recommandé d'établir, dans le secteur public — comme dans le secteur privé —, des plans de diversité, en vue de promouvoir l'arrivée de travailleurs issus de groupes sous-représentés. Ces plans de diversité prévoient notamment des objectifs concrets (à ne pas confondre avec des quotas), un calendrier et des actions visant à diversifier la politique du personnel. À titre d'exemples d'actions, citons la publication ciblée de vacances d'emplois, la préparation spécifique à la demande d'emploi par le biais de formations adaptées et de séances d'information personnalisées, l'incitation à la participation à des formations et à des épreuves de sélection de la fonction publique.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

In artikel 10, tweede lid, van de Grondwet wordt het zinsdeel « ; zij alleen zijn tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld. » vervangen door de volgende twee zinnen: « . De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel bepalen de burgerlijke bedieningen waartoe alleen zij benoembaar zijn. Alleen de Belgen zijn benoembaar tot de militaire bedieningen. ».

19 juillet 2007.

Nahima LANJRI.
Wouter BEKE.
Dirk CLAES.
Sabine de BETHUNE.
Yves LETERME.

PROPOSITION

Article unique

À l'article 10, alinéa 2, de la Constitution, le membre de phrase « ; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers. » est remplacé par les deux phrases suivantes: « . La loi, le décret ou la règle visés à l'article 134 fixent les emplois civils auxquels eux seuls peuvent être admissibles. Seuls les Belges sont admissibles aux emplois militaires. ».

19 juillet 2007.