

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2004-2005

17 MARS 2005

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase, de la Constitution, en vue d'ouvrir la fonction publique aux ressortissants des pays ne faisant pas partie de l'Union européenne

(Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge » n° 128 — Éd. 2 du 10 avril 2003)

PROPOSITION DE MME FATMA PEHLIVAN

DÉVELOPPEMENTS

La Constitution (article 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase) réserve l'accès aux emplois civils et militaires aux seuls Belges.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Rome et des dispositions relatives au droit d'exercer librement sa profession, un problème se pose à cet égard.

L'article de 48 du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne interdit toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des États membres, notamment en ce qui concerne l'emploi. Aux termes de l'article 48, § 4, les

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2004-2005

17 MAART 2005

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet, teneinde het openbaar ambt open te stellen voor niet-EU-burgers

(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 128 — Ed. 2 van 10 april 2003)

VOORSTEL VAN MEVROUW FATMA PEHLIVAN

TOELICHTING

De Grondwet (artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel) waarborgt de toegang tot de burgerlijke en militaire bedieningen enkel voor de Belgen.

Sedert de inwerkingtreding van het Verdrag van Rome en de bepalingen inzake de vrije beroepsuitoefening rijst ter zake een probleem.

Artikel 48 van het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de EU verbiedt elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen de werknemers van de lidstaten, meer bepaald wat de tewerkstelling betreft. Artikel 48, § 4, geeft evenwel als regel dat die bepalin-

dispositions précitées ne sont toutefois pas applicables aux emplois dans l'administration publique.

Dans une communication publiée au Journal officiel du 18 mars 1988, la Commission européenne précise son point de vue concernant la portée de la dérogation prévue à l'article 48, § 4(1).

En se fondant sur l'état actuel de la jurisprudence de la Cour [européenne de justice] et en tenant compte des conditions actuelles de la construction du « marché unique », la Commission estime que la dérogation établie à l'article 48, § 4, vise les fonctions spécifiques de l'État et des collectivités assimilables telles que les forces armées, la police et les autres forces de l'ordre, la magistrature, l'administration fiscale et la diplomatie. En outre, sont considérés aussi couverts par cette exception, les emplois relevant des ministères de l'État, des gouvernements régionaux, des collectivités territoriales et autres organismes assimilés, des banques centrales dans la mesure où il s'agit du personnel (fonctionnaires et autres agents) qui exerce des activités ordonnées autour d'un pouvoir juridique public de l'État ou d'une autre personne morale de droit public telles que l'élaboration des actes juridiques, la mise en exécution de ces actes, le contrôle de leur application et la tutelle des organismes dépendants.

La disposition inscrite à l'article 16, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État (STAT. 1937) a été mise en concordance avec le dispositif de l'article 48, § 4, du traité CEE, tel qu'il a été interprété par la Cour de justice des Communautés européennes, de sorte que les seuls postes encore réservés aux ressortissants belges en vertu de l'article 16 STAT. 1937 sont les emplois qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État. Les autres fonctions sont accessibles aux citoyens de l'UE aux mêmes conditions que celles qui sont imposées aux Belges. Cette règle ne vaut pas pour les ressortissants des pays hors UE.

Le taux d'inactivité est nettement plus élevé chez les personnes d'origine étrangère, et surtout chez les ressortissants de pays hors UE, que chez les personnes de nationalité belge (2). Cela s'explique en partie par des différences culturelles, notamment en ce qui concerne la participation des femmes au marché du travail, mais aussi en partie par une forme de découra-

gen niet toepasselijk zijn op de betrekkingen in de overheidsadministratie.

Op 18 maart 1988 heeft de EU-Commissie, in een mededeling in het Publicatieblad, haar standpunt uitgebracht over de draagwijdte van de in artikel 48, § 4, vervatte afwijking (1).

Uitgaande van de huidige stand van de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en rekening houdend met de vorderingen inzake de opbouw van de « ene markt », is de EU-Commissie van oordeel dat de afwijking van artikel 48, § 4, betrekking heeft op de speciale functies van de Staat en van de daarmee gelijk te stellen openbare lichamen, zoals de strijdkrachten, de politie en de andere gewapende korpsen, de magistratuur, de belastingadministratie en de diplomatie. Verder worden geacht eveneens onder de uitzondering te vallen de betrekkingen die ressorteren onder de staatsministeries, de gewestelijke regeringen, de andere openbare lichamen, de gelijkgestelde organen en de centrale banken, voorzover het gaat om personeelsleden (ambtenaren of anderen) die zich inlaten met taken die rechtstreeks verband houden met de openbare rechtsmacht van de Staat of van een ander publiekrechtelijk lichaam, zoals de opstelling van juridische akten, de tenuitvoerlegging van die akten, de controle op hun toepassing en het toezicht op de ondergeschikte besturen.

De bepaling opgenomen in artikel 16, eerste lid, 1^o, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel (STAT. 1937) is thans in overeenstemming gebracht met het dispositief van artikel 48, § 4, van het EU-Verdrag, zoals die geïnterpreteerd werd door het Gerechtshof van de EU, zodat thans nog enkel aan Belgen worden voorbehouden de betrekkingen die luidens artikel 16 STAT. 1937 al dan niet rechtstreeks deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag inhouden en werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene bepalingen van de Staat. De andere functies zullen voor de burgers van de EU openstaan onder dezelfde voorwaarden die aan de Belgen worden opgelegd. Dit geldt niet voor niet-EU-burgers.

De inactiviteitsgraad van mensen van buitenlandse afkomst, vooral dan van personen die niet uit de EU afkomstig zijn, is aanzienlijk hoger dan die van mensen met de Belgische nationaliteit (2). Dit verschil kan gedeeltelijk verklaard worden door culturele verschillen, meer bepaald voor wat de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt betreft, maar is

(1) Voir JO C 72/3, communication n° 88/C 72/02.

(2) Source: Smets, J. (2003) *Mobilisation générale pour l'emploi. Rattraper notre retard sur l'Europe en matière d'emploi*. Bruxelles: Banque nationale de Belgique.

(1) Zie *Publicatieblad*, C 72/3, nr. 88/C/2/02.

(2) Bron: Smets, J. (2003) *Alle hens aan dek voor werk. Onze job-achterstand op Europa inhalen*. Brussel: Nationale Bank van België.

gement liée aux difficultés que les gens de ce groupe rencontrent quand ils cherchent à s'intégrer sur le marché du travail.

En conséquence, on observe dans tout le pays et au niveau régional des écarts considérables dans les taux d'emploi et les taux de chômage, entre les personnes de nationalité belge et les ressortissants des pays hors UE. Alors que le taux d'emploi oscille autour des 60 % chez les Belges et chez les ressortissants de l'Union européenne, il n'atteint que 30 % chez les ressortissants des pays hors UE. Ces écarts dans la participation au marché du travail s'observent pour tous les niveaux d'instruction.

Les analyses présentées ci-dessous sont basées sur les résultats d'enquêtes sur les forces de travail qui classent les personnes sur la base de leur nationalité et non pas de leur origine ethnique. Cela signifie que les personnes d'origine étrangère qui ont acquis la nationalité belge ne peuvent pas être traitées comme un groupe distinct dans le cadre de ces analyses.

Taux d'emploi par nationalité et par niveau d'éducation en Belgique en 2002

(pourcentage de personnes actives par rapport à la population correspondante en âge de travailler)

ook het gevolg van een vorm van ontmoediging die samenhangt met de problemen welke die groep ondervindt om zich op de arbeidsmarkt in te schakelen.

De verschillen in werkgelegenheids- en werkloosheidsgraad die over het hele nationale grondgebied worden waargenomen tussen mensen met Belgische nationaliteit en mensen die niet afkomstig zijn uit de EU, zijn dan ook aanzienlijk en komen ook op gewestelijk niveau tot uiting. Terwijl de werkgelegenheidsgraad van Belgen en mensen afkomstig uit een Europees land rond 60 % schommelt, belooft deze nauwelijks 30 % voor mensen die afkomstig zijn uit een land dat niet tot de EU behoort. Die verschillen in participatie op de arbeidsmarkt gelden voor alle opleidingsniveaus.

De hieronder gepresenteerde analyses zijn gebaseerd op de resultaten van arbeidskrachtentellingen, die personen selecteren op basis van hun nationaliteit, en niet op basis van hun oorspronkelijke etnische afkomst. Dat betekent dat vreemdelingen die intussen de Belgische nationaliteit hebben verworven, in die analyses niet als een aparte groep kunnen behandeld worden.

Werkgelegenheidsgraad per nationaliteit en per opleidingsniveau in België in 2002

(aantal werkende personen in procenten van de overeenstemmende bevolking op arbeidsleeftijd)

	Belges Belgen	UE EU	Hors UE Niet-EU
Hommes. — <i>Mannen</i>			
Niveau de scolarisation élevé. — <i>Hooggeschoolden</i>	86,4	87,4	65,9
Niveau de scolarisation moyen. — <i>Middengeschoolden</i>	75,1	78,6	43,6
Niveau de scolarisation bas. — <i>Laaggeschoolden</i>	52,9	53,3	38,5
Total. — <i>Totaal</i>	68,9	68,0	44,7
Femmes. — <i>Vrouwen</i>			
Niveau de scolarisation élevé. — <i>Hooggeschoolden</i>	81,0	77,9	36,0
Niveau de scolarisation moyen. — <i>Middengeschoolden</i>	56,9	53,2	30,2
Niveau de scolarisation bas. — <i>Laaggeschoolden</i>	30,1	29,4	9,8
Total. — <i>Totaal</i>	52,5	47,9	18,1
Hommes et femmes. — <i>Mannen en vrouwen</i>	60,7	58,7	30,7

Source: Eurostat, Enquête sur les forces de travail.

En ce qui concerne le chômage, 15,4 % des personnes en âge de travailler qui sont originaires d'un pays hors UE étaient à la recherche d'un emploi en 2002, alors que, pour les Belges et les ressortissants de l'Union européenne, ce chiffre s'élevait respectivement à 3,9 % et 6,7 %. Globalement parlant, le taux de chômage est inversement proportionnel au niveau

Bron: Eurostat, Arbeidskrachtentelling.

Wat de werkloosheid betreft, was 15,4 % van de personen op arbeidsleeftijd die afkomstig zijn uit een land buiten de EU, werkzoekend in 2002; voor de Belgen bedroeg dat percentage 3,9 % en voor de personen afkomstig uit een ander EU-land was dat 6,7 %. Globaal genomen is de werkloosheidsgraad omgekeerd evenredig met het opleidingsniveau,

de formation, sauf pour les femmes non belges qui sont faiblement scolarisées et dont le taux de chômage et le taux d'emploi sont relativement bas. La plupart de ces femmes sont en fait inactives. En ce qui concerne les hommes qui ne sont pas ressortissants d'un des États membres de l'Union européenne, l'obtention d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ou de l'enseignement supérieur n'améliore pas de manière significative leurs chances d'intégration sur le marché du travail. Contrairement à ce qui se passe pour les hommes de nationalité belge et pour ceux qui ont la nationalité d'un autre État de l'Union européenne, leur taux de chômage ne varie guère en fonction du niveau de scolarité; leur investissement dans la formation est donc mal récompensé. Cette situation s'explique par les discriminations dont sont victimes les personnes de nationalité étrangère sur le marché du travail.

Taux de chômage par nationalité et par niveau de scolarisation en Belgique en 2002

(pourcentage de demandeurs d'emploi dans la population correspondante en âge de travailler)

behalve voor laaggekwalificeerde niet-Belgische vrouwen die relatief lage werkloosheids- en werkgelegenheidsgraden vertonen. Die vrouwen zijn in feite grotendeels inactief. Voor mannen die niet afkomstig zijn uit een EU-land leidt het verwerven van een diploma van hoger secundair of hoger onderwijs niet tot een noemenswaardig grotere kans op inschakeling op de arbeidsmarkt. In tegenstelling tot wat het geval is voor mannen met een Belgische of Europese nationaliteit, verschilt de werkloosheidsgraad niet veel naargelang van het scholingsniveau; hun investering in opleiding komt dus niet tot haar recht. Dit getuigt van discriminatie op de arbeidsmarkt waaronder vreemdelingen te lijden hebben.

Werkloosheidsgraad per nationaliteit en per opleidingsniveau in België in 2002

(aantal werkzoekenden in procenten van de overeenstemmende bevolking op arbeidsleeftijd)

	Belges Belgen	UE EU	Hors UE Niet-EU
Hommes. — Mannen			
Niveau de scolarisation élevé. — <i>Hooggeschoolden</i>	2,6	3,6	15,8
Niveau de scolarisation moyen. — <i>Middengespoolden</i>	4,1	5,9	17,7
Niveau de scolarisation bas. — <i>Laaggeschoolden</i>	4,5	10,4	18,8
Total. — <i>Totaal</i>	3,9	7,7	18,0
Femmes. — Vrouwen			
Niveau de scolarisation élevé. — <i>Hooggeschoolden</i>	2,6	4,2	14,9
Niveau de scolarisation moyen. — <i>Middengespoolden</i>	4,3	8,1	24,4
Niveau de scolarisation bas. — <i>Laaggeschoolden</i>	4,5	4,6	9,6
Total. — <i>Totaal</i>	3,9	5,6	13,1
Hommes et femmes. — <i>Mannen en vrouwen</i>	3,9	6,7	15,4

Source: Eurostat, Enquête sur les forces de travail.

Eu égard à la situation précaire des allochtones sur le marché du travail, telle qu'elle a été présentée ci-dessus, nous devons tout mettre en œuvre pour les aider à trouver un emploi. En rendant les emplois publics accessibles aux ressortissants des pays hors UE, on accomplirait déjà un sérieux pas en avant à cet égard.

La Région de Bruxelles-Capitale a déjà voté une ordonnance permettant à toute personne, quelle que

Bron: Eurostat, Arbeidskrachtentelling.

Gegeven de hierboven geschetste precare situatie waarin allochtonen zich op de arbeidsmarkt bevinden, moeten we er alles aan doen om hen aan een job te helpen. Het openstellen van het openbaar ambt voor niet-EU-burgers zou een serieuze stap voorwaarts kunnen betekenen.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd reeds een ordonnantie aangenomen die elke persoon, on-

soit sa nationalité, d'accéder aux emplois de la fonction publique régionale (1). L'article 10 de la Constitution dispose en effet que seuls les Belges sont admissibles aux emplois publics, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi (en l'occurrence une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale) pour des cas particuliers. Concrètement, l'ordonnance bruxelloise permet aux ressortissants hors UE d'accéder à la fonction publique aux mêmes conditions que celles qui sont imposées aux ressortissants de l'UE et, plus précisément, aux emplois qui ne comportent pas de participation ni directe ni indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui n'ont pas pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques.

Il serait dès lors parfaitement logique et équitable de modifier la Constitution et d'ouvrir d'office l'accès à la fonction publique aux ressortissants hors UE, en le limitant toutefois aux emplois qui ne comportent pas de participation ni directe ni indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui n'ont pas pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques.

La présente proposition s'inscrit entièrement dans la politique du gouvernement actuel. L'accord de gouvernement fédéral de juillet 2003 dispose en effet que le gouvernement entend permettre l'accès des étrangers à certains postes de la fonction publique et stimuler la participation des personnes d'origine étrangère aux épreuves de sélection dans la fonction publique. C'est pourquoi il y a lieu d'ajouter l'article 10, § 2, deuxième membre de phrase, de la Constitution, à la liste des dispositions ouvertes à révision (2).

geacht zijn nationaliteit, toegang verleent tot het gewestelijk openbaar ambt (1). Artikel 10 van de Grondwet bepaalt immers dat enkel Belgen toegelaten zijn tot de openbare betrekkingen, behalve de uitzonderingen die bepaald zijn in een wetgevende tekst (*i.c.* een ordonnantie voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). Concreet verruimt de ordonnantie de toegang tot het openbaar ambt onder dezelfde voorwaarden als die welke vastgelegd zijn voor de EU-burgers, meer bepaald voor de betrekkingen die geen rechtstreekse of onrechtstreekse deelname aan het openbaar gezag inhouden en die niet tot doel hebben de algemene belangen van de Staat of van andere publieke overheden te waarborgen.

Het zou dan ook niet meer dan logisch en billijk zijn de Grondwet te wijzigen en het openbaar ambt sowieso open te stellen voor niet-EU-burgers, evenwel beperkt tot betrekkingen die geen directe of indirecte deelname aan het openbaar gezag veronderstellen en die niet tot doel hebben de algemene belangen van de staat of andere openbare diensten te waarborgen.

Dit voorstel past volledig in het beleid van deze regering. Het federaal regeerakkoord van juli 2003 stelt immers dat de overheid de toegang van vreemdelingen tot bepaalde openbare ambten wil aanmoedigen en de deelname wenst te stimuleren van landgenoten van vreemde herkomst aan de selectieproeven in het openbaar ambt. Artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet werd om die reden toegevoegd aan de lijst van voor herziening vatbare Grondwetsbepalingen (2).

Fatma PEHLIVAN.

(1) Ordonnance du 11 juillet 2002 élargissant les conditions de nationalité pour l'accès aux emplois de la fonction publique régionale.

(2) Déclaration du pouvoir législatif, voir le « *Moniteur belge* » n° 128 — Éd. 2 du 10 avril 2003.

(1) Ordonnantie van 11 juli 2002 tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden voor de toegang tot betrekkingen in het gewestelijk openbaar ambt.

(2) Verklaring van de wetgevende macht, zie *Belgisch Staatsblad* nr. 128 — Ed. 2 van 10 april 2003.

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 qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques.»

10 février 2005.

VOORSTEL

Enige artikel

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

«; zij alleen zijn benoembaar tot openbare ambten die een directe of indirecte deelname aan het openbaar gezag veronderstellen en die tot doel hebben de algemene belangen van de staat of andere openbare diensten te waarborgen.»

10 februari 2005.

Fatma PEHLIVAN.