

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

28 juillet 2003

SESSION EXTRAORDINAIRE 2003

PROPOSITION DE LOI**visant à ouvrir la fonction publique fédérale
aux ressortissants étrangers**(déposée par Mme Karine Lalieux)
_____**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

28 juli 2003

BUITENGEWONE ZITTING 2003

WETSVOORSTEL**tot openstelling van federale overheids-
betrekkingen voor buitenlandse onderdanen**(ingediend door mevrouw Karine Lalieux)
_____**RÉSUMÉ**

La présente proposition de loi entend organiser un accès partiel des personnes inscrites au registre de la population à la fonction publique quelle que soit leur nationalité en mettant comme seule limite la participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique. Dans ce dernier cas, seuls des Belges seraient admissibles.

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de in het bevolkingsregister ingeschreven personen, ongeacht hun nationaliteit, gedeeltelijk toegang te verlenen tot overheidsbetrekkingen. De enige beperking terzake zou zijn dat de betrekking geen, al dan niet rechtstreekse, deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag mag impliceren; in die gevallen zouden alleen Belgen worden toegelaten.

<i>cdH</i>	: <i>Centre démocrate Humaniste</i>
<i>CD&V</i>	: <i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
<i>ECOLO</i>	: <i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales</i>
<i>FN</i>	: <i>Front National</i>
<i>MR</i>	: <i>Mouvement Réformateur</i>
<i>N-VA</i>	: <i>Nieuw - Vlaamse Alliantie</i>
<i>PS</i>	: <i>Parti socialiste</i>
<i>SP.a - SPIRIT</i>	: <i>Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.</i>
<i>VLAAMS BLOK</i>	: <i>Vlaams Blok</i>
<i>VLD</i>	: <i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i>

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
<i>DOC 50 0000/000 :</i>	<i>Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>	<i>DOC 50 0000/000 :</i>	<i>Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>	<i>QRVA :</i>	<i>Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)</i>	<i>CRIV :</i>	<i>Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)</i>	<i>CRIV :</i>	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Beknopt Verslag (op blauw papier)</i>	<i>CRABV :</i>	<i>Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Plenum (witte kaft)</i>	<i>PLEN :</i>	<i>Séance plénière (couverture blanche)</i>
<i>COM :</i>	<i>Commissievergadering (beige kaft)</i>	<i>COM :</i>	<i>Réunion de commission (couverture beige)</i>

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i> <i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i> <i>Bestellingen :</i> <i>Natieplein 2</i> <i>1008 Brussel</i> <i>Tel. : 02/ 549 81 60</i> <i>Fax : 02/549 82 74</i> <i>www.deKamer.be</i> <i>e-mail : publicaties@deKamer.be</i>	<i>Commandes :</i> <i>Place de la Nation 2</i> <i>1008 Bruxelles</i> <i>Tél. : 02/ 549 81 60</i> <i>Fax : 02/549 82 74</i> <i>www.laChambre.be</i> <i>e-mail : publications@laChambre.be</i>
--	---

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La citoyenneté, que l'on distingue de la nationalité, recouvre plusieurs significations. Elle se confond avec différents droits et obligations. Le plus apparent étant bien entendu le droit de vote et d'éligibilité, le droit de participer à la vie politique de la cité. La citoyenneté est une composante de la nationalité, mais la nationalité n'est pas un attribut de la citoyenneté.

Par leur implication quotidienne dans un pays, leur attachement à ce pays, leur participation au développement de ce pays, leur intégration dans ce pays, beaucoup de personnes qui ne sont pas des ressortissants belges doivent être considérées comme citoyens de notre pays.

Ces citoyens se voient refuser une série de droits et obligations parce qu'ils n'ont pas la nationalité belge. Cette discrimination s'explique essentiellement par deux facteurs. Le premier, historique, remonte à la création de la Belgique : pour asseoir sa jeune indépendance, l'État s'est construit sur «ses» nationaux, en réservant par exemple les postes de l'armée à ses ressortissants pour s'assurer de leur fidélité et rompre avec les mercenaires. Le second est davantage politique et pour des raisons idéologiques continue à discriminer certaines communautés que l'on ne cesse de présenter comme étrangères et donc écartées d'une série de droits alors qu'elles sont intégrées dans notre pays.

L'évolution de notre société a pourtant battu en brèche ces distinctions entre nationalité et citoyenneté. La plus frappante étant bien sûr la construction européenne qui depuis près d'un demi siècle tend à supprimer les frontières et à promouvoir l'égalité des droits entre citoyens européens. Le droit de vote et d'éligibilité est emblématique à cet égard : le Traité de Maastricht l'a octroyé à tous les citoyens européens pour les élections européennes et communales. Par exemple, un Finlandais qui vit à Bruxelles peut se présenter et voter à Bruxelles.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het burgerschap, dat wordt onderscheiden van de nationaliteit, behelst verschillende betekenissen. Er hangen tal van rechten en plichten aan vast. Het meest in het oog springend zijn uiteraard het kies- en verkiesbaarheidsrecht, alsook het recht deel te nemen aan het politieke leven van de *polis*. Het burgerschap is een deelaspect van de nationaliteit, maar de nationaliteit is niet inherent aan het burgerschap.

Door hun dagelijkse betrokkenheid bij het reilen en zeilen van een land, hun gehechtheid aan dat land, hun deelname aan de ontwikkeling ervan en hun integratie erin moeten tal van niet-Belgen toch als burgers van ons land worden beschouwd. Die burgers blijven verstoken van een aantal rechten en plichten, omdat zij de Belgische nationaliteit niet bezitten.

Die discriminatie heeft twee belangrijke oorzaken. Ten eerste een historische oorzaak, die teruggaat tot de oprichting van België: teneinde zijn prille onafhankelijkheid van stevige grondvesten te voorzien, heeft de Staat zich uitgebouwd door te steunen op de eigen «nationale» onderdanen, door bijvoorbeeld de functies in het leger voor te behouden voor de eigen onderdanen; daardoor verzekerde de Staat zich van hun trouw en hoefde niet langer een beroep te worden gedaan op huurlingen. Een tweede oorzaak is veeleer politiek van aard en leidt er om ideologische redenen nog steeds toe dat sommige bevolkingsgroepen worden gediscrimineerd en afgeschilderd als «uitheems»; daardoor worden zij uitgesloten van een reeks rechten, hoewel zij in ons land geïntegreerd zijn.

Nochtans is bij ons, onder invloed van de maatschappelijke evoluties, dat onderscheid tussen nationaliteit en burgerschap ontkracht. De meest frappante evolutie is in dat verband de Europese eenwording, waarbij sinds bijna een halve eeuw wordt gestreefd naar een opheffing van de grenzen en naar de bevordering van de gelijkheid in rechte tussen alle Europese burgers. Het kies- en verkiesbaarheidsrecht heeft wat dat betreft een symbolische waarde: krachtens het Verdrag van Maastricht genieten alle Europese burgers dat recht voor de Europese verkiezingen en de gemeenteraadsverkiezingen; zo kan een in Brussel wonende Fin zich in Brussel verkiesbaar stellen en er zijn stem uitbrengen.

Une autre brèche, moins connue mais tout aussi significative consiste à obliger les États membres à ouvrir leur fonction publique aux ressortissants européens. Au nom du principe de la libre circulation et du droit d'établissement, l'Europe refuse les restrictions générales d'accès à la fonction publique imposées par les États, sauf en ce qui concerne les emplois «qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ainsi que les fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État et des autres collectivités publiques» (C.J.C.E., 17 décembre 1980).

On le voit, cette restriction ne concerne en aucun cas les grades, les niveaux ou les missions de l'administration, la seule restriction a trait à la nature de la mission à remplir par l'agent. Si celle-ci est liée à l'imperium, elle est réservée aux citoyens belges, sinon, aucune restriction ne peut être imposée.

Au nom du projet européen, l'Union s'attelle à supprimer les discriminations qui frappent les européens qui décident de résider dans un État membre autre que celui dont ils sont nationaux. Au nom de l'égalité de tous les citoyens qui vivent dans un État, quelle que soit leur nationalité, cette proposition vise à ouvrir la fonction publique à tout résident installé régulièrement en Belgique.

En Belgique, la Constitution réserve la fonction publique aux seuls Belges. Elle précise dans son article 10 que seuls les Belges «sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers».

Cette proposition vise à permettre à tous les citoyens installés de manière régulière en Belgique d'être candidats aux emplois de la fonction publique, dans les mêmes conditions que pour les ressortissants belges. Hormis pour les fonctions qui nécessitent un rapport particulier de solidarité et de confiance particulières entre leurs titulaires et l'État, chaque citoyen inscrit au registre de la population peut postuler à la fonction publique. Il ne s'agit pas d'imposer des quotas d'agents étrangers dans la fonction publique mais de permettre aux étrangers de s'inscrire aux procédures de recrutement, basées désormais sur la seule compétence des individus.

Een andere, minder bekende maar even betekenisvolle manier om bovengenoemd onderscheid weg te werken, bestaat erin de lidstaten te verplichten overheidsbetrekkingen toegankelijk te maken voor de Europese onderdanen. In naam van het beginsel van het vrije verkeer en van het recht van vestiging verbiedt Europa dat de Staten algemene beperkingen opleggen inzake de toegang tot overheidsbetrekkingen, behalve indien het gaat om «betrekkingen die, al dan niet rechtstreeks, deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag inhouden en die werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de Staat of van andere openbare lichamen» (H.J.E.G., 17 december 1980).

Uit een en ander blijkt duidelijk dat die beperking geenszins betrekking heeft op de graden, niveaus of taken in het raam van een overheidsbetrekking, maar alleen op de aard van de door de ambtenaar te vervullen taken. Als die taken te maken hebben met het *imperium*, dan blijven zij voorbehouden voor de Belgische burgers, zoniet kan geen enkele beperking worden opgelegd.

In naam van het Europees project legt de Unie zich erop toe een einde te maken aan de discriminaties ten aanzien van de Europeanen die beslissen zich te vestigen in een andere lidstaat dan die waarvan zij onderdaan zijn. In naam van de gelijkheid tussen alle burgers die in een zelfde Staat leven, ongeacht hun nationaliteit, strekt dit wetsvoorstel ertoe de overheidsbetrekkingen open te stellen voor al wie regelmatig in België verblijft.

In België behoudt de Grondwet de overheidsfuncties alleen voor Belgen voor. Artikel 10 van de Grondwet bepaalt immers dat alleen de Belgen «tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar [zijn], behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld».

Dit wetsvoorstel strekt ertoe alle regelmatig in België verblijvende burgers de mogelijkheid te bieden te kandideren voor overheidsbetrekkingen, onder dezelfde voorwaarden als de Belgische onderdanen. Behalve voor de functies die een bijzondere band van solidariteit en vertrouwen vereisen tussen de bekleders ervan en de Staat, kan elke in het bevolkingsregister ingeschreven burger zich kandidaat stellen voor een overheidsbetrekking. Het is niet de bedoeling om, via quota, de overheid te verplichten een bepaald aantal ambtenaren van buitenlandse origine in dienst te nemen, maar wel om de procedures voor de indienstneming van vreemdelingen voortaan uitsluitend te baseren op de bekwaamheden van de kandidaten.

L'accès à la fonction publique est un des attributs de la citoyenneté et un corollaire de l'intégration de celles et ceux qui participent à la vie de la cité du pays.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article n'appelle aucun commentaire

Art. 2

L'accès à la fonction publique doit refléter la composition de notre société. Il ne s'agit pas de créer des quotas de postes à réserver à des étrangers mais bien de leur permettre de participer, aux mêmes conditions que les Belges, aux sélections organisées pour pourvoir à certains emplois. Il appartient à l'Autorité qui recrute de réserver aux seuls ressortissants belges les postes liés directement ou indirectement à la puissance publique.

Art. 3

Il paraît très difficile d'établir une liste d'emplois qui ne puissent être réservés qu'aux nationaux tant les fonctions et tâches y afférentes évoluent dans un contexte flexible. Il apparaît dès lors plus judicieux de laisser à l'autorité qui procède au recrutement de préciser si le poste à pourvoir exige la nationalité belge. Elle doit alors motiver sa décision en se basant notamment sur la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes qui traite des restrictions au nom de l'*imperium*.

Karine LALIEUX (PS)

De toegang tot de overheidsfuncties is een wezenlijk kenmerk van het burgerschap en een logisch gevolg van de integratie van diegenen die aan het maatschappelijk leven in een land deelnemen.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Art. 2

De toegang tot de overheidsbetrekkingen moet een weerspiegeling zijn van de samenstelling van onze samenleving. Het is niet de bedoeling te voorzien in quota om een aantal banen voor te behouden voor de vreemdelingen, maar hen de mogelijkheid te bieden onder dezelfde voorwaarden als de Belgen deel te nemen aan de selecties met het oog op het invullen van bepaalde vacatures. Het komt de indienstnemende overheid toe de betrekkingen waaraan al dan niet rechtstreeks openbaar gezag is verbonden, alleen voor Belgische onderdanen te reserveren.

Art. 3

Het blijkt heel moeilijk een lijst op te stellen met de betrekkingen die voor de eigen onderdanen zijn voorbehouden, omdat de functies en de ermee gepaard gaande taken heel flexibel evolueren. Het is daarom verstandiger de indienstnemende overheid te laten bepalen of de vacante betrekking de Belgische nationaliteit vergt. Die overheid moet dan haar beslissing motiveren, met name door zich op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te baseren; dat Hof behandelt namelijk de beperkingen op grond van het *imperium*.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution

Art. 2

Les citoyens ressortissants d'un État autre que la Belgique, inscrits au registre de la population, sont admissibles, toutes conditions égales par ailleurs, aux emplois civils qui ne comportent pas de participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou aux fonctions qui n'ont pas pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État.

Art. 3

Lorsqu'il est procédé à un recrutement pour la fonction publique, l'autorité qui gère le recrutement si elle veut réserver la fonction aux candidats belges doit motiver son choix au regard des restrictions avancées par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes qui ont trait à l'*imperium*.

5 juin 2003

Karine LALIEUX (PS)

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

De burgers die onderdaan zijn van een andere staat dan de Belgische en die in het bevolkingsregister zijn ingeschreven, worden onder gelijke voorwaarden toegelaten tot de burgerlijke ambten die, al dan niet rechtstreeks, geen deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden en geen werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de Staat.

Art. 3

Als in een werving voor een overheidsbetrekking wordt voorzien en de indienstnemende overheid het ambt alleen voor Belgische kandidaten wil bestemmen, moet zij haar keuze motiveren in het licht van de beperkingen die door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen met betrekking tot het *imperium* zijn uitgesproken.

5 juni 2003