

CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 2002-2003

26 JUIN 2003

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**élargissant les conditions
de nationalité pour
l'accès aux emplois
dans la fonction publique communale et
dans les intercommunales**

(déposée par M. Rufin GRIJP (N),
Mme Anne VAN ASBROECK (N) et
Mme Anne-Sylvie MOUZON (F))

Développements

La présente proposition d'ordonnance a pour objectif d'ouvrir autant que possible, à l'instar de la fonction publique régionale, les emplois dans les pouvoirs locaux et dans les intercommunales à Bruxelles à tous, indépendamment de l'origine ou de la nationalité. Elle abolira dans une large mesure la distinction existante, en matière de recrutement et de nomination, entre Belges, citoyens de l'UE et citoyens d'une autre nationalité.

L'article *2bis* de la loi du 30 juillet 1981, tel que modifié par la loi du 12 avril 1994, tend dès à présent à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie lors du recrutement. Il ne convient pas que les pouvoirs publics imposent aux entreprises des conditions de recrutement sans donner eux-mêmes le bon exemple.

Les citoyens de nationalité étrangère forment trente pour cent de la population de la Région de Bruxelles-Capitale. La moitié d'entre eux sont originaires d'un État membre de l'Union européenne, l'autre moitié vient d'autres États. Il n'y a aucune raison de considérer qu'il ne se trouverait pas dans cette masse de Bruxellois suffisamment de candidats fonctionnaires disposant des aptitudes nécessaires afin de renforcer en qualité les pouvoirs locaux.

De quoi s'agit-il au fond ? D'assurer le meilleur service possible au citoyen. Ne pas faire appel à une partie de la

BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD

GEWONE ZITTING 2002-2003

26 JUNI 2003

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**tot verruiming van
de nationaliteitsvoorwaarden voor
de toegang tot betrekkingen in
het gemeentelijk openbaar ambt en
de intercommunales**

(ingediend door de heer Rufin GRIJP (N),
mevr. Anne VAN ASBROECK (N) en
mevr. Anne-Sylvie MOUZON (F))

Toelichting

Dit voorstel van ordonnantie wil, in navolging van het gewestelijk ambt, ook de gemeentelijke ambten in lokale besturen en de ambten in de intercommunales in Brussel zoveel mogelijk openstellen voor iedereen, ongeacht de oorsprong of nationaliteit. Het bestaande onderscheid in aanwerving en benoeming tussen Belgen, EU-burgers en burgers van andere nationaliteit zal door middel van deze ordonnantie in grote mate opgeheven worden.

Reeds in artikel *2bis* van de wet van 30 juli 1981, gewijzigd door de wet van 12 april 1994, wordt de beteugeling beoogd van xenofobie of racisme bij de aanwerving. Het is ongepast, als overheid, om eisen te stellen aangaande aanwervingen aan bedrijven en zelf niet het goede voorbeeld te geven.

Burgers met een buitenlandse nationaliteit maken dertig procent uit van de bevolking van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De helft daarvan is afkomstig uit een EU-lidstaat; de helft uit andere staten. Er is geen enkele reden om te beschouwen dat in deze massa Brusselaars niet voldoende kandidaat-ambtenaren zouden gevonden worden die over de nodige vaardigheden beschikken om op kwalitatieve wijze de lokale besturen te versterken.

Want hierover gaat het in essentie : de dienstverlening aan de burger moet zo goed mogelijk worden uitgewerkt.

population qui a assurément les qualités qui font les bons fonctionnaires est, du point de vue de la bonne administration, une parfaite bêtise. Nous vivons dans une société multicolore et il ne serait pas correct de continuer à organiser la fonction publique en utilisant des techniques « disticoles » ⁽¹⁾.

La présente proposition d'ordonnance ne fait donc plus de distinction entre les citoyens non belges, qu'ils soient ou non originaires d'un État membre de l'Union européenne.

Commentaires des articles

Article 1^{er}

Cet article n'appelle aucun commentaire.

Article 2

Cet article règle les conditions de nationalité lors du recrutement et de la nomination des fonctionnaires communaux bruxellois.

En vertu de l'article 6 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions communales. La présente ordonnance s'inscrit dans le cadre de cette compétence.

Sur les conditions de nationalité, il y d'abord l'article 10 de la Constitution qui dispose ce qui suit :

« Article 10. – Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres.

Les Belges sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers ».

La présente proposition d'ordonnance s'inscrit dans les « exceptions » mentionnées au deuxième alinéa. Le Conseil d'État, section de législation, a accepté que le mot « loi » qui figure dans l'article susmentionné de la Constitution puisse également faire référence au « décret » ou à la « règle » visés à l'article 134 de la Constitution.

L'article 10, deuxième alinéa, entendait réagir au Roi Guillaume I^{er}, qui avait voulu écarter les Belges des em-

Geen beroep doen op een deel van de bevolking die allicht kwaliteit in huis heeft om goede ambtenaren te leveren, is dus vanuit beheersmatig oogpunt gewoon dom. We leven in een veelkleurige samenleving en het zou niet correct zijn onze ambtenarij te blijven organiseren op een « disticolische » wijze ⁽¹⁾.

Dit voorstel maakt dus niet langer een onderscheid tussen de niet-Belgische burgers, of zij al dan niet afkomstig zijn van een lidstaat van de Europese Unie.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel vergt geen commentaar.

Artikel 2

Dit artikel regelt de nationaliteitsvoorwaarden bij de aanwerving en benoeming van Brusselse gemeentelijke ambtenaren.

Artikel 6 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende de overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en gemeenschappen geeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de bevoegdheid voor wat betreft de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van de gemeentelijke instellingen. Deze ordonnantie kadert binnen deze bevoegdheid.

Over de nationaliteitsvoorwaarde spreekt in de eerste plaats artikel 10 van de Grondwet zich uit, dat zegt :

« Artikel 10. – Er is in de Staat geen onderscheid van standen.

De Belgen zijn gelijk voor de wet; zij alleen zijn tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld ».

Dit voorstel van ordonnantie past binnen de « uitzonderingen » waarvan sprake in het tweede lid. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft aanvaard dat het woord « wet » in voormelde grondwetsbepaling eveneens kan verwijzen naar het « decreet » of de « regel » die bedoeld zijn in artikel 134 van de Grondwet.

Artikel 10, tweede lid, kwam tot stand als reactie tegen Koning Willem I, die Belgen uit winstgevende staatsbe-

(1) Pour citer Jean Yanne.

(1) Om Jean Yanne te citeren.

plais lucratifs au service de l'État. Aujourd'hui la réalité sociale a bien changé mais les pouvoirs publics se doivent toujours de protéger leurs citoyens, ou certaines catégories de citoyens, des risques de retard structurel. La présente proposition d'ordonnance répond au caractère antidiscriminatoire du principe d'égalité que traduit l'article 10.

D'autre part, il faut appliquer l'article 39 du Traité de Rome de l'UE, qui assure la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne. Cet article interdit aux États membres de discriminer les travailleurs qui sont des ressortissants d'un autre État membre de l'UE ou de leur imposer des restrictions. Le quatrième alinéa de cet article permet toutefois d'y déroger pour des emplois publics.

Dans son arrêt du 12 février 1974, la Cour de justice insiste sur le caractère fondamental de ce principe et sur le fait que toute exception doit être de stricte interprétation. Dans son arrêt du 17 décembre 1980, la Cour définit le type d'emplois publics susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'exception et qui peuvent donc être réservés à des Belges : « 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 ».

Dans une communication du 18 mars 1998, la Commission européenne a spécifié quelques catégories d'emplois qui répondent à l'arrêt de la Cour : il s'agit principalement d'emplois de nature militaire, judiciaire ou de police.

Il en résulte d'une part que, selon la jurisprudence européenne, les autorités belges ont le droit de réserver certains emplois à des citoyens de nationalité belge; mais, pour autant, elles n'y sont pas tenues.

D'autre part, la jurisprudence européenne s'applique exclusivement aux ressortissants des États membres de l'UE. Elle ne peut se prononcer sur la libre circulation des travailleurs hors UE. Dans la pratique, l'article 10 de la Constitution continue donc à leur être appliqué. Les citoyens hors UE ne bénéficient dès lors pas des mêmes droits que les Italiens ou les Grecs en Belgique.

C'est pourquoi cet article prévoit d'ajouter un nouvel alinéa à la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, Titre III (Du personnel), Chapitre II (Du statut administratif et pécuniaire), article 145, 2°.

La présente ordonnance se situe dans le droit fil administratif de ce qu'a déjà fait la Région de Bruxelles-Capitale en matière d'emploi et plus particulièrement dans le domaine de la fonction publique. Elle a précédemment ouvert sa fonction publique aux citoyens hors UE par le

trekkings had willen weren. De sociale werkelijkheid is vandaag sterk veranderd maar het blijft als steeds de taak van de overheid om haar burgers, of bepaalde categorieën van burgers, te beschermen tegen structurele achterstelling. Dit voorstel van ordonnantie beantwoordt aan het anti-discriminatoire karakter van het zogenaamde gelijkheidsbeginsel van artikel 10.

Anderzijds is artikel 39 van het EG-verdrag van Rome van toepassing, dat het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie verzekert. Dit artikel verbiedt lidstaten te discrimineren of beperkingen op te leggen ten aanzien van werknemers die onderdaan zijn van een andere lidstaat van de EU. Volgens het vierde lid van dit artikel kan er echter wel uitzondering gemaakt worden voor overheidsbetrekkingen.

Het Hof van Justitie benadrukt in zijn arrest van 12 februari 1974 het fundamentele karakter van dit beginsel en dat iedere uitzondering erop een strikte interpretatie moet krijgen. In zijn arrest van 17 december 1980 bepaalt het Hof welke soort overheidsbetrekkingen in aanmerking komen voor de uitzonderingsmaatregel en dus alleen aan Belgen kunnen voorbehouden worden : « betrekkingen die een rechtstreekse of indirecte deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag inhouden en werkzaamheden omvatten strekkende tot de bescherming van de algemene belangen van de Staat of andere openbare lichamen ».

In een mededeling van 18 maart 1998 heeft de Europese Commissie enkele categorieën betrekkingen gespecificeerd die aan het arrest van het Hof beantwoorden : het gaat voornamelijk om betrekkingen van militaire, rechterlijke of politieke aard.

Dit betekent enerzijds dat volgens de Europese rechtspraak de Belgische overheden het recht hebben bepaalde jobs voor te behouden voor burgers met de Belgische nationaliteit; het betekent echter geenszins dat de Belgische overheden hiertoe verplicht zijn.

Anderzijds heeft de Europese rechtbank enkel betrekking op de burgers van de lidstaten van de EU. Over het vrije verkeer van werknemers van buiten de EU kan zij zich niet uitspreken. In de praktijk betekent dit dat voor hen artikel 10 van de Grondwet onverminderd blijft gelden. Burgers van buiten de EU genieten dus niet dezelfde rechten die Italianen of Grieken in België hebben.

Om deze redenen voorziet dit artikel om aan de Nieuwe gemeentewet van 24 juni 1988, in Titel III (Het Personeel), Hoofdstuk II (Administratief Statuut en Bezoldigingen), aan artikel 145, 2°, de voorgestelde alinea toe te voegen.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest trekt met deze ordonnantie een bestuurlijke lijn door ten aanzien van tewerkstelling en meer in het bijzonder ten aanzien van het openbaar ambt. Eerder stelde het zijn ambtenarij open voor burgers van buiten de EU door middel van de ordonnantie

biais de l'ordonnance du 11 juillet 2002 élargissant les conditions de nationalité pour l'accès aux emplois de la fonction publique régionale. Cette ordonnance antérieure constitue également un précédent important dans la jurisprudence belge, d'autant que le Conseil d'État n'a formulé aucune objection de fond à l'encontre de l'ordonnance du 11 juillet 2002 et en a lui-même indiqué la formulation dans son avis.

Article 3

Cet article règle les conditions de nationalité lors du recrutement de personnel statutaire dans les intercommunales situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Depuis que la législation qui régit les associations de communes a été régionalisée, le législateur régional est compétent pour adapter la plupart des dispositions de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales en application de l'article 6, §1^{er}, VIII, 1° de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles tel que modifié par l'article 2, § 6 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, lui-même voté en vertu de l'article 162 (ancien article 108), dernier alinéa, de la Constitution telle que révisée le 5 mai 1993.

Mais la présente proposition d'ordonnance ne s'applique qu'aux intercommunales dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région de Bruxelles-Capitale. En vertu de l'article 92bis, § , d), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel que modifié par l'article 61, § 2, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, les questions relatives aux associations de communes qui dépassent les limites d'une région doivent en effet être réglées via des accords de coopération entre les régions concernées.

La loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales dispose que les intercommunales sont des personnes morales de droit public (art. 3) qui adoptent la forme juridique soit de la société anonyme, soit de la société coopérative, soit de l'association sans but lucratif (art. 5). Elles engagent donc du personnel statutaire mais aussi du personnel contractuel.

La loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales ne dit rien sur le personnel des intercommunales – ni donc sur les conditions de nationalité pour le recrutement. C'est donc l'article 10 de la Constitution qui continue à s'appliquer, pour autant qu'il s'agisse de personnel statutaire.

La présente ordonnance ne modifie rien en ce qui concerne le personnel contractuel. L'article 10 de la Consti-

van 11 juli 2002 ter verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden voor de toegang tot betrekkingen in het gewestelijke openbaar ambt. Deze eerdere ordonnantie vormt tevens een belangrijk precedent binnen de Belgische jurisprudentie, te meer daar de Raad van State geen bezwaren te gronde tegen de ordonnantie van 11 juli 2002 formuleerde en zelf de formulering aangaf in zijn terzake verleend advies.

Artikel 3

Dit artikel regelt de nationaliteitsvoorwaarden bij de aanwerving van het statutair personeel van de intercommunales, gelegen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Sedert de wetgeving die de verenigingen van gemeenten regelt is geregionaliseerd, is de gewestelijke wetgever bevoegd om de meeste bepalingen van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales aan te passen met toepassing van artikel 6, § 1, VIII, 1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, gewijzigd bij artikel 2, § 6, van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, dat zelfs is goedgekeurd krachtens artikel 162 (vroeger artikel 108), laatste lid, van de Grondwet, zoals herzien op 5 mei 1993.

Dit voorstel van ordonnantie heeft evenwel alleen betrekking op de intercommunales waarvan het rechtsgebied de grenzen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet overschrijdt. Krachtens artikel 92bis, § 2, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, gewijzigd bij artikel 61, § 2 van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, moeten de vraagstukken betreffende de verenigingen van gemeenten die de grenzen van een gewest overschrijden immers worden geregeld via samenwerkingsakkoorden tussen de betrokken gewesten.

De wet betreffende de intercommunales van 22 december 1986 bepaalt dat intercommunales publieksrechtelijke rechtspersonen zijn (art. 3) die de rechtsvorm aannemen van een naamloze vennootschap, ofwel een coöperatieve vennootschap, ofwel een vereniging zonder winstoogmerk (art. 5). Zodoende stellen zij zowel statutair als contractueel personeel tewerk.

De wet betreffende de intercommunales van 22 december 1986 spreekt zich niet uit over het personeel van de intercommunales – dus ook niet over de nationaliteitsvoorwaarden voor aanwerving. Hier geldt dus onverminderd de Grondwet, artikel 10, voor zover het gaat over statutair personeel.

Deze ordonnantie verandert niets voor het contractueel personeel. Voor hen is artikel 10 van de Grondwet niet van

tution ne lui est pas applicable, ce qui signifie qu'il n'y a de toute façon pas de conditions de nationalité pour le recrutement du personnel contractuel.

toepassing, wat betekent dat voor het contractueel personeel sowieso geen nationaliteitsvoorwaarden bij de aanwerving van tel zijn.

Rufin GRIJP (N)
Anne VAN ASBROECK (N)
Anne-Sylvie MOUZON (F)

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**élargissant les conditions
de nationalité pour
l'accès aux emplois
dans la fonction publique communale et
dans les intercommunales**

Article 1^{er}

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

L'article 145, 2° de la nouvelle loi communale est complété par l'alinéa suivant :

« Les citoyens qui ne sont ni de nationalité belge ni ressortissants de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, ont accès aux emplois communaux qui ne comportent pas de participation, directe ou 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. ».

Article 3

Les citoyens qui ne sont ni de nationalité belge ni ressortissants de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, ont accès aux emplois intercommunaux qui ne comportent pas de participation, directe ou 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.

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**tot verruiming van
de nationaliteitsvoorwaarden voor
de toegang tot betrekkingen in
het gemeentelijk openbaar ambt en
de intercommunales**

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

Aan artikel 145, 2°, van de nieuwe gemeentewet wordt het volgende lid toegevoegd :

« De burgers met een andere dan de Belgische nationaliteit en die geen onderdaan zijn van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte, worden toegelaten tot het gemeentelijke personeel, voor deze betrekkingen die geen rechtstreekse of onrechtstreekse deelneming aan het openbaar gezag inhouden of geen werkzaamheden omvatten strekkende tot de bescherming van de algemene belangen van de Staat of andere openbare instanties. ».

Artikel 3

De burgers met een andere dan de Belgische nationaliteit en die geen onderdaan zijn van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte, worden toegelaten tot betrekkingen bij de intercommunales, voor deze betrekkingen die geen rechtstreekse of onrechtstreekse deelneming aan het openbaar gezag inhouden of geen werkzaamheden omvatten strekkende tot de bescherming van de algemene belangen van de Staat of andere openbare instanties.

Rufin GRIJP (N)
Anne VAN ASBROECK (N)
Anne-Sylvie MOUZON (F)

