

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1988-1989**

18 JUIN 1989

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 6, alinéa 2, deuxième membre de phrase, de la Constitution

(Déclaration du pouvoir législatif,
voir « Moniteur belge » n° 216
du 9 novembre 1987)

TEXTE PROPOSE
PAR M. PATAER ET CONSORTS

DEVELOPPEMENTS

L'article 6 de la Constitution est resté inchangé depuis 1831. La portée exacte de l'exclusion de principe des étrangers des services publics qui y est prévue n'a pas toujours été aussi évidente. Au cours de la discussion au sein du Congrès national, l'on n'a pas cherché à déterminer si cette disposition devait s'appliquer à tous les emplois, quelle que soit la nature des activités exercées par l'intéressé. La *ratio legis* de l'article 6 était le souci de garantir l'indépendance de l'Etat et de son appareil administratif. Les meilleurs garants de cette indépendance seraient les ressortissants du pays même.

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1988-1989**

18 JUNI 1989

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van artikel 6, tweede lid,
tweede zinsdeel, van de Grondwet**

(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 216
van 9 november 1987)

TEKST VOORGESTELD
DOOR DE HEER PATAER c.s.

TOELICHTING

Artikel 6 van de Grondwet is sinds 1831 ongewijzigd gebleven. De juiste draagwijdte van de principiële uitsluiting van vreemdelingen uit de openbare dienst, die er in bepaald wordt, is niet altijd even duidelijk geweest. Tijdens de discussie in het Nationaal Congres werd niet ingegaan op de vraag of dit voor alle betrekkingen geldt, ongeacht de aard van de activiteiten die door de betrokkene worden uitgeoefend. De *ratio legis* van artikel 6 was de bezorgdheid voor de onafhankelijkheid van de Staat en zijn bestuurlijk apparaat. Deze onafhankelijkheid zou het best gewaarborgd worden door de onderdanen van het land zelf.

La question s'est posée de savoir si les fonctions qui n'ont pas de lien direct avec l'exercice de la puissance publique relevaient de l'article 6 de la Constitution. Dans la doctrine, l'on a défendu le point de vue suivant lequel l'article 6 n'était applicable qu'aux fonctions publiques au sens strict du terme, c'est-à-dire les fonctions qui supposent une délégation de la puissance publique (Thonissen J.J., *La Constitution belge annotée*, Hasselt, 1844, 25).

Cependant, cette interprétation n'a pas été maintenue ultérieurement dans la législation relative à la fonction publique. A l'heure actuelle, la condition de nationalité régit l'accès à tous les emplois de toutes les personnes morales de droit public au sens organique du terme.

C'est le cas pour ce qui est du personnel de l'Etat, des administrations communautaires et régionales, des provinces, des communes, des parastataux, de l'enseignement de l'Etat.

En 1980, la Cour de justice des Communautés européennes a dû se prononcer sur la signification de la notion d'« emplois dans l'administration publique », qui, dans le contexte de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la C.E.E., peuvent être réservés aux ressortissants des Etats membres (art. 48, § 4, du traité de Rome).

La Cour estima que des emplois ne peuvent être considérés comme des « emplois dans l'administration publique » au sens de l'article 48, § 4, du traité de la C.E.E. et ne peuvent être réservés par les Etats membres à leurs propres ressortissants que s'ils concernent des fonctions caractéristiques des activités spécifiques de l'administration publique en tant qu'elle est investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité pour la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat (C.J., 17 septembre 1980, Commission/Belgique, affaire 149/79).

La Cour a donc opté pour l'interprétation fonctionnelle, et non pas pour l'interprétation institutionnelle, de la notion d'« emplois dans l'administration publique ». Ce n'est pas l'employeur, mais la nature d'un emploi qui importe pour déterminer s'il peut être réservé aux ressortissants.

Certains défendent le point de vue suivant lequel l'article 6 de la Constitution n'est pas contraire à la jurisprudence susmentionnée de la Cour de justice européenne.

Une modification de l'interprétation et de la législation à laquelle cette interprétation a donné lieu serait suffisante. Nous estimons toutefois qu'il convient d'inscrire explicitement cette interprétation à l'article 6, pour éviter toute équivoque. La modification proposée vise à supprimer le verrou constitutionnel qui existe pour certaines professions dans l'administration publique à l'égard des citoyens de la C.E.E. En fait, il en est déjà ainsi pour ces derniers, parce que

De vraag rees of de ambten, die geen rechtstreeks verband hebben met de uitoefening van het staatsgezag, onder artikel 6 van de Grondwet vielen. In de rechtsleer werd het standpunt verdedigd dat artikel 6 slechts van toepassing was voor openbare ambten in de enge zin van het woord, namelijk de ambten die een delegatie van de openbare macht veronderstellen (Thonissen, J.J., *La Constitution belge annotée*, Hasselt, 1844, 25).

In de wetgeving betreffende het openbaar ambt werd deze interpretatie later echter niet gehandhaafd. Op dit ogenblik geldt de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot alle betrekkingen van alle publiekrechtelijke rechtspersonen in de organieke zin van het woord.

Dit is het geval voor het rijkspersoneel, het personeel van de gemeenschaps- en gewestadministraties, het personeel van provincies, gemeenten, parastatalen, het personeel van het openbaar onderwijs.

Het Hof van Justitie van de E.G. diende zich in 1980 uit te spreken over de betekenis van het begrip « betrekkingen in overheidsdienst », die in verband met het vrij verkeer van werknemers binnen de E.G. voorbehouden mogen worden aan de eigen onderdanen van de lid-staten (art. 48, § 4, Verdrag van Rome).

Het Hof stelde dat betrekkingen slechts als « betrekkingen in overheidsdienst » beschouwd mogen worden in de zin van artikel 48, § 4, van het E.E.G.-Verdrag en voorbehouden mogen worden aan eigen onderdanen, indien het functies betreffen die typerend zijn voor de specifieke taak van de overheid, voor zover deze belast is met de uitoefening van het openbaar gezag en verantwoordelijk is voor de bescherming van de algemene belangen van de Staat (H.v.J., 17 december 1980, Commissie/België, zaak 149/79).

Het Hof koos dus de functionele en niet de institutionele interpretatie van betrekkingen in overheidsdienst. Niet de werkgever maar de aard van een betrekking is van belang om te bepalen of ze mag voorbehouden worden aan eigen onderdanen.

Sommigen verdedigen het standpunt dat artikel 6 van de Grondwet niet strijdig is met de hogervermelde rechtspraak van het Hof van Justitie.

Een wijziging van interpretatie en van de wetgeving die op deze interpretatie volgde zou voldoende zijn. Wij menen echter dat het aangewezen is deze interpretatie uitdrukkelijk in artikel 6 op te nemen om dubbelzinnigheid te vermijden. De voorgestelde wijziging beoogt ten aanzien van E.G.-burgers de grondwettelijke grendel weg te nemen voor bepaalde beroepen in overheidsdienst. In feite geldt dit reeds voor hen, omdat het Verdrag van Rome primeert op

le traité de Rome prime le droit constitutionnel des Etats membres. En outre, il s'agit en l'occurrence d'un droit réciproque, qui est également reconnu aux citoyens belges dans les autres pays de la C.E.E.

La suppression de ce verrou pour les étrangers en général semble également logique dans le cadre d'une véritable politique d'intégration. Pourtant, la réalisation de cette possibilité reste du ressort du pouvoir législatif et/ou décretaal.

L'article unique proposé maintient la disposition actuelle de l'article 6, deuxième alinéa, deuxième membre de phrase, mais il y ajoute la définition plus précise de la notion d'« emplois dans l'administration publique », formulée par la Cour de justice européenne.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article unique

L'article 6, deuxième alinéa, deuxième membre de phrase, de la Constitution est remplacé par la disposition suivante :

« seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires qui impliquent l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde de l'intérêt général, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers. »

het grondwettelijk recht van de lid-staten. Bovendien gaat het hier over een wederkerig recht dat eveneens aan de Belgische burgers in de andere E.G.-landen wordt toegekend.

Het wegnemen van deze grendel voor vreemdelingen in het algemeen, lijkt eveneens zinvol in het kader van een daadwerkelijk integratiebeleid. Toch blijft het realiseren van deze mogelijkheid een zaak van de wetgever en/of decreetgever.

Het voorgestelde enig artikel behoudt de huidige bepaling van artikel 6, tweede lid, tweede zinsdeel, maar voegt er de andere definiëring van « betrekkingen in overheidsdienst » aan toe, zoals werd bepaald door het Europese Hof van Justitie.

P. PATAER.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Enig artikel

Artikel 6, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet wordt vervangen als volgt :

« zij alleen zijn tot de burgerlijke en militaire bedieningen, die de uitoefening van openbaar gezag en de bescherming van het algemeen belang inhouden, benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld. »

P. PATAER.
G. MOENS.
F. ERDMAN.
M. STROOBANT.