KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.809/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 februari 2003 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden inzake toegang tot de betrekkingen bij de federale overheidsdiensten" (Parl. St., Kamer, 2002-2003, nr. 2246/1), heeft op 27 februari 2003 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.809/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 3 février 2003, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "élargissant les conditions de nationalité pour l'accès aux emplois de la fonction publique fédérale" (Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, nr. 2246/1), a donné le 27 février 2003 l'avis suivant :

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om de burgerlijke ambten bij de federale overheidsdiensten en bij de onder de federale overheid ressorterende publiekrechtelijke rechtspersonen, die geen deelneming aan het openbaar gezag inhouden en die geen werkzaamheden behelzen strekkende tot de bescherming van de algemene belangen van de Staat of van andere openbare entiteiten, ook open te stellen voor burgers met een andere nationaliteit dan de Belgische, die geen onderdaan zijn van de Europese Unie of van een staat die deel uitmaakt van de Europese Economische ruimte.

2. Krachtens artikel 10, tweede lid, van de Grondwet zijn alleen de Belgen tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft in zijn advies L. 18.564/2 van 11 juli 1988 [1] met betrekking tot die grondwetsbepaling het volgende opgemerkt :

> "Die grondwetsregel voorziet weliswaar dat het beginsel volgens hetwelk alleen Belgen benoembaar zijn tot burgerlijke en militaire bedieningen, uitzonderingen kan gedogen welke voor bijzondere gevallen door een wet worden gesteld.
>
> Uit die bewoordingen van de Grondwet volgt dat een wet die op dat beginsel een uitzondering stelt, nauwkeurig moet aangeven voor welk bijzonder geval het voorrecht van de Belgen moet zwichten. Een wet die in een dergelijke uitzondering voorziet, maar die dat geval of die gevallen niet nader omschrijft, zou dan ook ongrondwettig zijn.
>
> De voorgestelde wet nu geeft geen dergelijke precisering aangezien zij zich ertoe bepaalt een volstrekt algemeen beginsel van gelijkstelling van vreemdelingen met Belgen vast te stellen met slechts enkele beperkingen. Zij komt er dus op neer dat de door de Grondwet gevestigde verhouding tussen het beginsel en de uitzondering, met betrekking tot de benoembaarheid tot burgerlijke en militaire bedieningen, op de kop wordt gezet aangezien de voorgestelde wet de gelijkstelling als beginsel poneert en het voorrecht van de Belgen tot uitzondering maakt. Daarom overtreedt ze het tweede lid van artikel 6 [2] van de Grondwet".

---

[1] Wetsvoorstel op de gelijkstelling en de gelijke behandeling van vreemdelingen en Belgen, Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 331/2.

[2] Thans artikel 10 van de Grondwet.

In het advies L. 26.661/1/V van 7 augustus 1997 [3] werd de draagwijdte van de genoemde grondwetsbepaling als volgt omschreven :

> "De in artikel 10, tweede lid, van de Grondwet aan de "wet" verleende bevoegdheid heeft (...) betrekking op bijzondere gevallen, waarbij de afwijking van het nationaliteitsvereiste zal worden toegestaan gelet op de eigen kenmerken van elk soort "bediening" afzonderlijk. Het gaat met andere woorden niet om een algemene bevoegdheid, maar wel om een bevoegdheid die telkens in concreto wordt uitgeoefend".

Ook de adviezen L. 30.362/2/V van 30 augustus 2000 [4] en 34.250/4 van 13 november 2002 [5] gaan uit van eenzelfde opvatting.

3. De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet geen reden om terug te komen op hetgeen is opgemerkt in de sub 2 vermelde adviezen.

Conclusie moet dan ook zijn dat het om advies voorgelegde wetsvoorstel, dat in een algemene afwijking op het nationaliteitsvereiste voorziet, gelet op de huidige tekst van artikel 10, tweede lid, van de Grondwet [6], ongrondwettig is en derhalve geen doorgang kan vinden.

---

[3]Voorstel van decreet houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst, Parl. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 720/2.

[4]Voorontwerp van decreet "modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale", Parl. St, W.Gew.R., 1999-2000, nr. 137/1.

[5]Ontwerp van wet 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, 2002-03, nr. 2185/1.

[6]Er ligt momenteel een voorstel tot herziening van die grondwetsbepaling voor (zie Parl. St., Kamer, 2001-02, nr. 1884/1).

1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'ouvrir également l'accès aux emplois civils de la fonction publique fédérale et des personnes morales de droit public dépendant de l'autorité fédérale, qui ne comportent pas de participation à l'exercice de la puissance publique et qui n'ont pas pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres entités publiques, aux citoyens revêtus d'une nationalité autre que belge et non ressortissants de l'Union européenne ou d'un des pays qui constituent l'Espace économique européen.

2. En vertu de l'article 10, alinéa 2, 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.

Dans son avis L. 18.564/2 du 11 juillet 1988 [1], le Conseil d'Etat, section de législation, a relevé ce qui suit à propos de cette disposition de la Constitution :

> "Certes, cette règle constitutionnelle envisage que le principe selon lequel seuls les Belges sont admissibles aux emplois civils et militaires puisse souffrir des exceptions établies par une loi pour des cas particuliers.
>
> Il résulte de ces termes de la Constitution qu'une loi ménageant une exception à ce principe doit préciser le cas particulier pour les besoins duquel il est nécessaire que le privilège des Belges fléchisse. Une loi apportant une telle exception, mais qui resterait en défaut de préciser ce ou ces cas, serait donc inconstitutionnelle.
>
> Or la loi proposée n'apporte pas cette précision puisqu'elle se borne à établir un principe tout à fait général d'assimilation de l'étranger au Belge, en l'assortissant seulement de quelques réserves. Elle aboutit donc à renverser, pour ce qui concerne l'accès aux emplois civils et militaires, le rapport que la Constitution établit entre le principe et l'exception, puisqu'elle fait de l'assimilation un principe et du privilège des Belges une exception. C'est pourquoi, elle transgresse l'alinéa 2 de l'article 6 [2] de la Constitution".

---

[1] Proposition de loi prévoyant l'égalité de droits et de traitement entre étrangers et Belges, Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 331/2.

[2] Actuellement l'article 10 de la Constitution.

Dans l'avis L. 26.661/1/V du 7 août 1997 [3], la portée de la disposition constitutionnelle précitée a été définie comme suit :

> "De in artikel 10, tweede lid, van de Grondwet aan de "wet" verleende bevoegdheid heeft (...) betrekking op bijzondere gevallen, waarbij de afwijking van het nationaliteitsvereiste zal worden toegestaan gelet op de eigen kenmerken van elke soort "bediening" afzonderlijk. Het gaat met andere woorden niet om een algemene bevoegdheid, maar wel om een bevoegdheid die telkens in concreto wordt uitgeoefend".

Les avis L. 30.362/2/V du 30 août 2000 [4] et 34.250/4 du 13 novembre 2002 [5] procèdent de la même conception.

3. Le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit aucune raison de reconsidérer les observations formulées dans les avis mentionnés sous 2.

La conclusion qui s'impose dès lors est que, eu égard au texte actuel de l'article 10, alinéa 2, de la Constitution [6], la proposition de loi soumise pour avis qui prévoit une dérogation générale à la condition de nationalité, est inconstitutionnelle et, partant, ne peut être adoptée.

---

[3]Proposition de décret "houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst", Doc. parl., Parlement flamand, 1996-97, n° 720/2.

[4]Avant-projet de décret modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, Doc. parl., Conseil de la Région wallonne, 1999-2000, n° 137/1.

[5]Projet de loi relative au recrutement des militaires et au statut des musiciens militaires et modifiant diverses lois applicables au personnel de la défense, Doc. parl., Chambre, 2002-03, n° 2185/1.

[6] Une proposition de modification de cette disposition constitutionnelle a été déposée (voir Doc. parl., Chambre, 2001-02, n° 1884/1).

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	A. SPRUYT,	assessor van de afdeling wetgeving, assesseur de la section de législation,
Mevrouw Madame	A. BECKERS,	griffier, greffier.

La chambre était composée de

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS., auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris - afdelingshoofd.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN DAMME