

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019

---

3 OCTOBRE 2019

---

## RÉVISION DE LA CONSTITUTION

---

Révision de l'article 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase, de la Constitution

*(Déclaration du pouvoir législatif, voir le «Moniteur belge» n° 114 du 23 mai 2019)*

---

Proposition de révision de l'article 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase, de la Constitution

(Déposée par M. Bert Anciaux)

---

## DÉVELOPPEMENTS

---

1. L'article 10, alinéa 2, de la Constitution dispose ce qui suit:

«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.»

2. Le contenu de cette disposition est dépassé, eu égard au principe de la libre circulation des travailleurs (article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) et à la jurisprudence de la Cour européenne de Justice en la matière.

La Cour a en effet jugé que les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne doivent pouvoir être admis aux emplois civils et militaires dans un État membre autre que le leur, à moins qu'il s'agisse d'emplois qui

# BELGISCHE SENAAAT

---

BUITENGEWONE ZITTING 2019

---

3 OKTOBER 2019

---

## HERZIENING VAN DE GRONDWET

---

Herziening van artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet

*(Verklaring van de wetgevende macht, zie «Belgisch Staatsblad» nr. 114 van 23 mei 2019)*

---

Voorstel tot herziening van artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet

(Ingediend door de heer Bert Anciaux)

---

## TOELICHTING

---

1. Artikel 10, tweede lid, van de Grondwet bepaalt het volgende:

«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.»

2. De inhoud van deze bepaling is achterhaald door het vrij verkeer van werknemers (artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) en de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie daaromtrent.

Het Hof oordeelde immers dat onderdanen van andere EU landen evenzeer tot het burgerlijke en militaire ambt benoembaar moeten kunnen zijn, tenzij het gaat om ambten die een deelname aan het openbaar gezag

comportent une participation à l'exercice de la puissance publique, ce qui, dans le jargon de la Cour européenne, s'énonce comme suit:

Seuls peuvent être réservés à des ressortissants nationaux:

«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 ou des autres collectivités publiques, et supposent ainsi, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que la réciprocité des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité. En revanche, l'exception prévue à l'article 45, paragraphe 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne s'applique pas à des emplois qui, tout en relevant de l'État ou d'autres organismes de droit public, n'impliquent cependant aucun concours à des tâches relevant de l'administration publique proprement dite (1).»

3. Autrement dit, le principe de la libre circulation des travailleurs veut que les citoyens de l'Union européenne (UE) puissent, au même titre que les Belges, être employés par les autorités belges. Une exception est toutefois prévue pour les fonctions qui comportent une participation à l'exercice de la puissance publique, comme la fonction de ministre, de parlementaire ou de juge.

4. L'article 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase, de la Constitution doit d'ores et déjà être lu à la lumière de cette jurisprudence de la Cour européenne de Justice. Il s'agit là d'une conséquence de la hiérarchie des normes juridiques. Ce qui précède implique que les non-Belges qui sont ressortissants d'un État membre de l'UE sont, eux aussi, déjà admissibles à des fonctions civiles ou militaires auprès des pouvoirs publics, sauf s'il s'agit de fonctions qui comportent une participation à l'exercice de la puissance publique.

5. Il est temps d'adapter également le texte de l'article 10 à cette jurisprudence de la Cour européenne. Il faut par ailleurs profiter de cette modification de texte pour ouvrir la fonction publique aux ressortissants de pays non membres de l'UE, à condition, là aussi, qu'il ne s'agisse pas d'emplois qui comportent une participation à l'exercice de la puissance publique proprement dite (2).

(1) Cour européenne de Justice, 2 juillet 1996, n° C-473/93.

(2) À titre de comparaison, voir: <http://www.senate.be/www/?Mlval=/dossier&LEG=5&NR=1910&LANG=fr>.

inhouden. In het jargon van het Europees Hof luidt dit als volgt:

Aan eigen onderdanen kunnen slechts worden voorbehouden:

«de betrekkingen die een rechtstreekse of indirecte deelneming aan het openbaar gezag inhouden en werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de Staat of andere openbare lichamen, en die dus bij de functionaris een bijzondere band van solidariteit ten opzichte van de Staat onderstellen alsook een wederkerigheid van plichten die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding. De uitzondering van artikel 45, vierde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is daarentegen niet van toepassing op betrekkingen die, hoewel afhankelijk van de staat of van andere publiekrechtelijke lichamen, generlei medewerking aan de overheidswerkzaamheden in eigenlijke zin inhouden (1).»

3. Kortom: het vrij verkeer van werknemers vereist dat EU-burgers net als Belgen tewerkgesteld kunnen worden bij de Belgische overheden. Behalve wanneer het gaat om functies die een deelname aan het openbaar gezag inhouden – bijvoorbeeld de functie van minister, parlements lid of rechter.

4. Artikel 10, lid 2, tweede zinsdeel, van de Grondwet moet vandaag al gelezen worden in het licht van deze jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Dat is een gevolg van de juridische normenhiërarchie. Het voorgaande impliceert dat ook niet Belgen die afkomstig zijn uit de Europese Unie (EU) al benoembaar zijn tot burgerlijke of militaire betrekkingen bij de overheid, behalve voor functies die een deelname aan het openbaar gezag inhouden.

5. Het is tijd om ook de tekst van artikel 10 aan te passen aan deze rechtspraak van het Europees Hof. Deze tekstwijziging moet aangegrepen worden om de toegang tot het publieke ambt ook open te stellen voor onderdanen van niet EU-landen. Nog steeds onder de voorwaarde dat het niet gaat om betrekkingen die medewerking inhouden aan de uitoefening van overheidsgezag in eigenlijke zin (2).

(1) HvJ, 2 juli 1996, nr. C-473/93.

(2) In vergelijkbare zin, zie: <http://www.senate.be/www/?Mlval=/dossier&LEG=5&NR=1910&LANG=nl>.

6. Dans un petit pays ouvert et multiculturel comme la Belgique, il n'est pas raisonnablement justifiable de refuser aux travailleurs de pays non membres de l'UE le droit de travailler pour la fonction publique (belge).

Dénier par principe aux ressortissants de pays tiers le droit de travailler pour les autorités belges, c'est:

- traiter inéquitablement cette catégorie de travailleurs, sans justification légitime;
- priver les ressortissants de pays tiers d'un important instrument d'intégration;
- risquer de priver de talents les pouvoirs publics belges en tant qu'employeurs.

7. Le moment est donc venu d'adapter l'article 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase, de la Constitution à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, mais aussi de franchir une étape supplémentaire en ouvrant également la fonction publique aux citoyens des pays non membres de l'Union européenne.

\*  
\* \*

6. In een klein, open en intercultureel land als België is het niet redelijk te verantwoorden om werknemers uit niet EU-landen het recht te ontfemen om te werken voor de Belgische overheden.

Als wij derdelanders principieel de toegang ontfemen tot arbeid voor de Belgische overheden:

- wordt deze groep op ongerechtvaardigde wijze ongelijk behandeld;
- wordt derdelanders een belangrijk instrument tot integratie ontfemd;
- dreigt talent verloren te gaan voor de Belgische overheden als werkgevers.

7. Daarom is de tijd gekomen om artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet niet alleen aan te passen aan de jurisprudentie van het Europees Hof, maar om ook nog een stap verder te gaan. En wel door het openbaar ambt ook open te stellen voor burgers van buiten de Europese Unie.

\*  
\* \*

**PROPOSITION**

Article unique

L'article 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase, de la Constitution est remplacé par ce qui suit:

«ils sont admissibles aux emplois civils et militaires; les emplois qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique sont réservés aux Belges, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers.»

Le 18 juillet 2019.

**VOORSTEL**

Enig artikel

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

«zij zijn tot de burgerlijke en militaire bedieningen be-noembaar; de betrekkingen die een directe of indirecte deelneming aan het openbaar gezag inhouden, zijn voorbehouden aan Belgen, behoudens de uitzonderin-gen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld.»

18 juli 2019.

Bert ANCIAUX.