

DIVERSITEIT IN DE FEDERALE OVERHEID

Studie naar de tewerkstelling van vreemdelingen en
personen met een vreemde afkomst
binnen het federale administratieve openbare ambt

Ellen Ceulemans - Nouria Ouali - Ann Valkeneers
Katleen Janssens - Marjan van de Maele

Met medewerking van

Bart Cambré - Sara Vertommen
Hans Verhoeven - Albert Martens



Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CESO)
Katholieke Universiteit Leuven



Centre de Sociologie du Travail, de l'Emploi et
de la Formation (TEF)
Université Libre de Bruxelles



Instituut voor de Overheid (IO)
Katholieke Universiteit Leuven

© Centrum voor Sociologisch Onderzoek
E. Van Evenstraat 2B
B-3000 Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur

D/2005/1192/7
ISBN: 90-6784-152-8

Inhoudstafel

Inhoudstafel	i
Lijst van afkortingen	vii
Lijst van tabellen en figuren.....	xiii
Inleiding	1
Hoofdstuk 1 De positie van allochtonen binnen de federale overheid..	3
1 Allochtonen op de arbeidsmarkt.....	3
1.1 Positie van allochtonen op de arbeidsmarkt.....	4
1.2 Oorzaken van die positie op de arbeidsmarkt	4
2 Tewerkstelling van allochtonen binnen de federale overheid	7
2.1 Kwantitatieve aanwezigheid van allochtonen in de FWI's en de ION's	8
2.1.1 De Federale Wetenschappelijke Instellingen	8
2.1.2 De Instellingen van Openbaar Nut.....	9
2.2 Kwantitatieve en kwalitatieve aanwezigheid van allochtonen in de FOD's	11
2.2.1 Aanwezigheid in 2003.....	11
2.2.2 Aanwezigheid in 2004.....	13
2.3 Besluit en aanbevelingen	16
Hoofdstuk 2 Voornaamste drempels voor de toegang van vreemdelingen en personen met een vreemde afkomst tot de federale overheid volgens de verschillende actoren	19
1 Informatiebronnen	19
1.1 Gesprekken met experts.....	19
1.2 Allochtonen zelf aan het woord.....	20
1.3 Ambtenaren en sociale partners bevroegd	21
2 De gesignaliseerde knelpunten	21

Hoofdstuk 3 Enkele knelpunten nader onderzocht.....	27
1 Het juridische kader voor de tewerkstelling van vreemdelingen in het federale openbare ambt	27
1.1 Inleiding	27
1.2 Toegang tot het openbare ambt naar Europees gemeenschapsrecht	28
1.2.1 Vrij verkeer van werknemers in het EG-Verdrag.....	28
1.2.2 Rechtspraak Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.....	30
1.2.2.1 Overzicht van relevante arresten: feitenrelaas	30
1.2.2.2 Uitgangspunten.....	34
1.2.2.3 Begripsbepaling 'betrekkingen in overheidsdienst' ...	39
1.2.2.4 Enkele uitspraken	44
1.2.3 Het Europese Parlement.....	45
1.2.4 De Europese Commissie.....	46
1.3 Toegang tot het openbare ambt naar Belgisch recht.....	47
1.3.1 Artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet	47
1.3.2 Toegang tot het federale openbare ambt.....	51
1.3.3 Toegang tot het decentrale openbare ambt	55
1.3.3.1 Plaatselijke en provinciale overheidsdiensten	55
1.3.3.2 Gemeenschappen en Gewesten	58
1.3.4 Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding	62
1.4 Besluit en aanbevelingen.....	64
2 Les procédures de sélection et d'engagement recherchées dans le gouvernement fédéral	65
2.1 Procédures de sélection de Selor	65
2.1.1 Types de procédures de sélection.....	65
2.1.2 Intervenants au sein de Selor	68
2.1.3 Étapes dans l'organisation de la sélection.....	68
2.1.4 Composition de la Commission de sélection.....	69
2.1.5 Épreuves de sélection	70

2.1.6	Évaluation.....	71
2.1.7	Conditions de participation.....	72
2.1.8	Diffusion de l'offre.....	73
2.2	Analyse transversale des procédures de sélection au sein des SPF.....	73
2.2.1	Perception de la réglementation.....	74
2.2.1.1	Nationalité.....	74
2.2.1.2	Notion d'exercice de la puissance publique.....	78
2.2.2	Équivalence de Diplôme.....	80
2.2.3	Épreuves linguistiques.....	82
2.2.4	Autres conditions administratives.....	83
2.2.4.1	Certificat de bonne vie et mœurs.....	84
2.2.4.2	Certificat de milice.....	85
2.2.4.3	Permis de conduire.....	85
2.2.5	Perceptions des procédures de sélection et recrutement par les témoins.....	85
2.2.6	Quelques aspects problématiques de la procédure.....	86
2.2.6.1	Sélection contractuelle.....	87
2.2.6.2	Déséquilibre dans les types de recrutement.....	88
2.2.7	Image de la fonction publique.....	90
2.2.8	Offres d'emploi.....	90
2.2.9	Canaux de diffusion.....	92
2.2.10	Perception des étrangers dans la fonction publique par les responsables de sélection.....	93
2.2.11	Actions positives d'insertion des personnes étrangères ou d'origine étrangère.....	96
2.2.12	Questions soulevées par la présence d'étrangers ou de personnes d'origine étrangère dans la fonction publique.....	98
2.3	Conclusions.....	99
3	Draagkracht voor een diversiteitsbeleid?.....	101
3.1	Opzet.....	101
3.2	Een wil om aan diversiteit te werken?.....	101

3.3	Maatregelen om de aanwezigheid van allochtonen te bevorderen	103
3.4	Besluit en aanbevelingen	104
	Hoofdstuk 4 Hoe benaderen andere overheden de problematiek? ...	105
1	Vlaanderen.....	105
1.1	Kwantitatieve en kwalitatieve aanwezigheid van allochtonen in de Vlaamse overheid	105
1.2	Actieplannen en wetgeving rond de tewerkstelling van allochtonen	107
1.2.1	Positieve-actieplannen allochtonen	107
1.2.2	Diversiteitsplannen (of actieplannen diversiteit en evenredige arbeidsdeelname)	108
1.2.3	Pact van Vilvoorde	109
1.2.4	Decreet betreffende de evenredige participatie op de arbeidsmarkt	110
1.2.5	Positieve-actieplan 2003	111
1.2.6	Andere initiatieven	113
1.3	Besluit en mogelijkheden voor de federale overheid	113
2	Wallonië	114
2.1	La situation des étrangers et des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail en Wallonie.....	114
2.2	Législation, réglementation et circulaire en matière d'accès à l'emploi public	116
2.3	Les actions sur le terrain	122
3	Nederland	123
4	Frankrijk	124
5	Verenigd Koninkrijk.....	126
	Besluit	127
1	De belangrijkste vaststellingen	127
2	Bouwstenen voor een toekomstig effectief beleid	131
	Conclusion	141
1	Les constats	141
2	Les principaux résultats de la recherche.....	142

2.1 Les procédures de recrutement	142
2.2 L'attitude des fonctionnaires	146
2.3 Les résultats de l'analyse juridique	146
2.4 La comparaison internationale.....	147
3 Propositions pour un meilleur accès à la fonction publique fédérale	148
3.1 Définition des groupes cibles et inventaire de la situation actuelle	148
3.2 Clarifier l'exigence de nationalité par fonction et adapter la législation en la matière	149
3.3 Fixer l'objectif a court et à long terme pour l'entrée et la carrière des membres du groupe cible.....	150
3.4 Nommer pour l'ensemble des procédures un responsable unique possédant suffisamment d'expérience et de moyens..	150
3.5 Plan d'action prévoyant l'entrée et la carrière dans la fonction publique.....	152
3.5.1 Conditions pour une réalisation optimale des actions développées.....	152
3.5.1.1 Motivation suffisante.....	152
3.5.1.2 Moyens suffisants	152
3.5.1.3 Responsabilités partagées et encouragement.....	152
3.5.1.4 Soutien suffisant	153
3.5.2 Actions réalisables.....	153
3.5.2.1 Recrutement et sélection.....	153
3.5.2.2 Amélioration de la connaissance et de l'image de la fonction publique parmi les personnes étrangères ou d'origine étrangère.....	155
3.5.2.3 Développement de l'expertise et sa diffusion.....	155
3.5.2.4 Promouvoir le soutien des fonctionnaires.....	156
3.5.2.5 Amélioration de la carrière.....	156
3.6 Suivi, surveillance et adaptations éventuelles.....	157
Bibliografie	159
Bijlagen	171

Lijst van afkortingen

ABVV	Algemeen Belgisch Vakverbond
AGCD	Administration Générale de la Coopération au Développement
ARARAP	Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën
ASBL	Association Sans But Lucratif
B&B	(Federale Overheidsdienst) Budget en Beheerscontrole
BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
BIAC	Brussels International Airport Company
BIRA	Belgisch Instituut voor Ruimte-Aëronomie
BIZA	(Federale Overheidsdienst) Binnenlandse Zaken
BUZA	(Federale Overheidsdienst) Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
CDV	Controledienst voor de Verzekeringen
CDZ	Controledienst voor Ziekenfondsen
CECLCR	Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme
CEE	Communauté Économique Européenne
CGKR	Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding
CGT	Confédération Générale du Travail
CODAC	Commissions Départementales d'Accès à la Citoyenneté
CPAS	Centre Public d'Action Sociale
CPROC	Centre Pénitentiaire de Recherche et d'Observation Clinique
CRB	Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CREDOC	Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie
CRPI	Commissariat Royal à la Politique des Immigrés
CRS	Commission for Racial Equality
CSCM	Civil Service Corporate Management
CSDN	Civil Service Disability Network
CSREN	Civil Service Race Equality Network
DARES	Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques

Lijst van afkortingen

DEF	(Federale Overheidsdienst) Defensie
DEOE	Demandeur d'Emploi d'Origine Étrangère
DG	Direction Générale
DIP	Département de l'Instruction Publique
DOM-TOM	Départements et Terres d'Outre-Mer
DOSZ	Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid
ECON	(Federale Overheidsdienst) Economie, Kleine en middelgrote ondernemingen, middenstand en energie
EDF-GDF	Électricité et Gaz de France
EEE	Espace Économique Européen
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschap
EMO	Etnische Minderheden bij de Rijksoverheid
ENA	École Nationale d'Administration
ETP	Équivalent Temps Plein
EU	Europese Unie
FAO	Fonds voor Arbeidsongevallen
FBZ	Fonds voor Beroepsziekten
FECRI	Fédération des Centres Régionaux d'Intégration
FEDICT	Federale Overheidsdienst voor Informatie- en Communicatie-technologie
FIN	Financiën
FOD	Federale Overheidsdienst
FOD P&O	Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie
FOD WASO	Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg
FOREM	Services d'Information sur l'Emploi et la Formation
FWI	Federale Wetenschappelijke Instellingen
GED	Groupe d'Études sur les Discriminations
GREE-CNRS	Groupe de Recherche sur l'Éducation et l'Emploi du Centre National de la Recherche Scientifique
HRM	Human Resources Management
HRP	Division au sein du SPF Défense qui s'occupe de la préparation de la Politique des Ressources Humaines
HRPW	Section au sein du SPF Défense qui s'occupe de la politique de recrutement
HVKZ	Hulp- en Voorzorgkas voor Zeevarenden

HVV	Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen
HZIV	Hulpkas voor Ziekte en Invaliditeitsverzekering
ICEM	Interdepartementale Commissie Etnisch culturele Minderheden
ICT	Information and Communication Technology
IFA	Institut de Formation de l'Administration fédérale
INF	Institut National de Fiscalité
INS	Institut National de la Statistique
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
ION	Instellingen voor Openbaar Nut
IRA	Institut Régional d'Administration
ISERES	Institut Syndical d'Études et de Recherches Économiques et Sociales
JUST	(Federale Overheidsdienst) Justitie
KANS	(Federale Overheidsdienst) Kanselarij en Algemene Diensten
KBB	Koninklijke Bibliotheek België
KBINW	Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen
KBSZ	Kruispuntbank Sociale Zekerheid
KIK	Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium
KISS	Klant Informatie Selectie Systeem
KMI	Koninklijk Meteorologisch Instituut
KMKG	Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis
KMMA	Koninklijk Museum voor Midden-Afrika
KMSKB	Koninklijk Musea voor Schone Kunsten van België
KSB	Koninklijke Sterrenwacht België
LING	Service de la Gestion des Examens Linguistiques au SELOR
MET	Ministère de l'Emploi et du Travail
MIREC	Mission Régionale de Charleroi
MOB	(Federale Overheidsdienst) Mobiliteit en Vervoer
NAR	Nationale Arbeidsraad
NARIC	National Academic Recognition Information Center
NICC	Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie
NGI	Nationaal Geografisch Instituut
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn

Lijst van afkortingen

ORBEM	Office Régional Bruxellois de l'Emploi
P&O	(Federale Overheidsdienst) Personeel en Organisatie
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PV	Procès verbal
PZK	Pool van de Zeelieden ter Koopvaardij
RATP	Régie Autonome des Transports Parisiens
Rgeb	Regie der gebouwen
RH	Ressources Humaines
RIZIV	Rijksdienst voor Ziekte en Invaliditeitsverzekering
RJV	Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie
RKW	Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers
RSVZ	Rijksdienst voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RSZPPO	Rijksdienst Sociale Zekerheid voor Plaatselijke en Provinciale Overheden
RTBF	Radio-Télévision Belge de la Communauté Française
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
RVP	Rijksdienst voor Pensioenen
SAMEN	Stimulering Arbeidsdeelname Etnische Minderheden
SAO	Service d'Accueil et d'Orientation
SCS	Senior Civil Service
SNCB	Société Nationale des Chemins de fer Belges
SNCF	Société Nationale des Chemins de fer Français
SPF	Service Public Fédéral
STAR	Situation - Tâches - Action - Résultats
STC	Subregionaal Tewerkstellingscomité
SZ	(Federale Overheidsdienst) Sociale Zekerheid en Openbare instellingen van sociale zekerheid
TEC	Transport en Commun en Wallonie
TEF	Centre du Sociologie du Travail, de l'Emploi et de la Formation
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
TSER	Targeted Socio-Economic Research
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
VESOC	Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité
UE	l'Union Européenne
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding

VIONA	Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwerk Arbeidsmarkt
VOI	Vlaamse Openbare Instellingen
VOLKSGZ	(Federale Overheidsdienst) Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu
VRT	Vlaamse Radio en Televisieomroep
WASO	(Federale Overheidsdienst) Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg)
WBEAA	Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen
WIS-computer	Werk-Informatie-Systeem-computer

Lijst van tabellen en figuren

Tabel 1	Aantal personeelsleden op 30/06/2003 naar nationaliteit en FWI.....	9
Tabel 2:	Aantal personeelsleden op 30/06/2003 naar nationaliteit en ION.....	10
Tabel 3:	Aantal personeelsleden op 30/06/2003 naar nationaliteit en FOD	12
Tabel 4:	Aantal personeelsleden naar nationaliteit en FOD, mei-juni 2004.....	13
Tabel 5:	Aantal personeelsleden in niveau D, mei-juni 2004	16
Tabel 6:	Type knelpunten per aanwervingsstappen en verantwoordelijke actor	22
Tableau 7:	Les étapes de sélection et d'engagement selon le type de fonction.....	66
Tabel 8:	Verband tussen het belang dat ambtenaren hechten aan het bevorderen van de aanwezigheid van allochtonen in de federale overheid en de idee die men heeft over de evolutie van de aanwezigheid zonder bijkomende maatregelen	102
Tabel 9:	Aantal niet-Belgen op 31/12/2002 naar geslacht en nationaliteit.....	106
Tableau 10:	Répartition géographique (principales villes) de la population étrangère par principales nationalités	114
Tabel 11:	Type knelpunten per aanwervingsstappen en verantwoordelijke actor	128
Tableau 12:	Type de difficulté selon les étapes de recrutement et les acteurs concernés	146
Figuur 1:	Aantal niet-Belgen op 30/06/2003 naar niveau en nationaliteit in de FOD's.....	12
Figuur 2:	Aantal niet-Belgen naar nationaliteit in de FOD's, mei-juni 2004.....	14
Figuur 3:	Aantal niet-Belgen naar niveau, mei-juni 2004	15

Lijst van tabellen en figuren

Figuur 4:	Vinden federale ambtenaren het bevorderen van de aanwezigheid van allochtonen in de federale overheid belangrijk?.....	101
Figuur 5:	Aantal niet-Belgen in 2002 naar niveau en nationaliteit.....	107

Inleiding

De *federale overheid* is een instelling die de principes van een vrije, democratische en wereldgerichte maatschappij als erg belangrijk huldigt. Als *wetgever* heeft zij daarbij een belangrijke rol te vervullen. Toch wordt van die overheid ook verwacht dat zij deze principes zelf toepast binnen de ontwikkeling van haar eigen werking en als *werkgever*. De overheid draagt hierbij immers een principiële voorbeeldfunctie. Hoe kan zij anders private en semi-publieke ondernemingen en organisaties aanspreken op het naleven van deze regels?

Toch blijken bepaalde groepen van de bevolking ondervertegenwoordigd in bepaalde categorieën van openbare functies.

Zo werd naar aanleiding van de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid van 29 april 1998 besloten dat de federale ministers van Arbeid en Werkgelegenheid en van Ambtenarenzaken het initiatief zouden nemen tot invoering van een reglementering die de positieve actie naar vreemdelingen in de administratieve diensten zou bevorderen. Het doel was een gelijkekansenplan te ontwikkelen in alle administratieve diensten, naar het model van het Koninklijk Besluit inzake de gelijke kansen van mannen en vrouwen. Het plan moest een analyse inhouden van de situatie, een beschrijving van de doelstellingen en de concrete positieve acties, alsook een agenda voor het doorvoeren van de maatregelen.¹ Tot voor kort werd echter geen gevolg gegeven aan deze beslissing.

Om van de federale overheid een *'voortreffelijke werkgever te maken die openstaat voor iedereen'*, werd recent op vraag van Mevrouw Arena, federaal minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie en Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen, een *actieplan 'diversiteit'* opgestart.²

Eén van de startpunten van dit actieplan is het opzetten van verschillende studies naar de tewerkstelling van vrouwen, personen met een handicap en vreemdelingen, en personen met een vreemde afkomst binnen het federale administratieve openbare ambt. Dit rapport bevat de resultaten van de studie naar de toegang van *vreemdelingen en personen met een vreemde afkomst tot de federale overheid*. Het wil een aantal belangrijke *knelpunten* inventariseren bij de verschillende actoren en in de processen rond de toegang van vreemdelingen en personen met

¹ Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, 2004, p. 50.

² Arena, Beleidsnota 16 december 2003, pp. 28-30.

een vreemde afkomst binnen het federale administratieve ambt, alsook *voorstellen* doen in verband met het wegwerken van deze knelpunten.

Binnen het kader van het globale onderzoek kunnen verschillende deelprojecten worden onderscheiden die door een samenwerking van verschillende *partners* werden uitgevoerd: de Afdeling Arbeids- en Organisationsociologie van de K.U.Leuven onder leiding van Prof. Dr. Geert Van Hoetegem en Dr. Bart Cambré, het Centre de sociologie du Travail, de l'Emploi et de la Formation (TEF) van de ULB onder leiding van Prof. Pierre Desmarez en het Instituut voor de Overheid (K.U.Leuven) onder leiding van Prof. Dr. Annie Hondeghem.

Dit boek is een synthese van de studie naar de tewerkstelling van vreemdelingen en personen met een vreemde afkomst die dateert van augustus 2004. In het *eerste hoofdstuk* wordt door de onderzoekers van de Afdeling Arbeid en Organisatie en het Instituut voor de Overheid (K.U.Leuven) een *algemene inleiding* op de problematiek geschetst aan de hand van reeds bestaande studies. Daarbij wordt aandacht besteed aan de positie van allochtonen op de algemene arbeidsmarkt en binnen het federale openbare ambt.

Hoofdstuk twee geeft een overzicht van de *problemen* in verband met de tewerkstelling van vreemdelingen en personen met een vreemde afkomst, bekeken vanuit het perspectief van de belangrijkste actoren: de vreemdelingen zelf, de ambtenaren bevoegd voor werving en selectie, de sociale partners en experts.

In het *derde hoofdstuk* wordt dieper ingezoomd op een aantal belangrijke knelpunten.

Allereerst wordt het *juridische kader* van de tewerkstelling van vreemdelingen binnen het federale openbare ambt geschetst.

Vervolgens worden de *aanwervingsprocedures* van de verschillende Federale Overheidsdiensten en Selor, alsmede de implicaties en/of problemen voor de tewerkstellingen van vreemdelingen en mensen met een vreemde afkomst in kaart gebracht. Tot slot wordt ook stilgestaan bij het *draagvlak* voor een diversiteitsbeleid bij de betrokken ambtenaren.

In het *vierde deel* ten slotte wordt kort nagegaan hoe *andere overheden* in België (Vlaamse, Waalse en Brusselse overheden) en daarbuiten (Frankrijk, Groot-Brittannië en Nederland) met deze problematiek omgaan. Gekeken wordt welke initiatieven inspiratie kunnen opleveren voor de federale overheid in haar aandacht voor diversiteit en het opstellen van een diversiteitsbeleid.

In de conclusie (zowel in het Frans als in het Nederlands) worden ten slotte de *belangrijkste vaststellingen* samengevat en een aantal *aanbevelingen* geformuleerd op basis van de verzamelde informatie.

Hoofdstuk 1

De positie van allochtonen binnen de federale overheid

In dit eerste deel wordt een overzicht gegeven van de positie van allochtonen binnen de federale overheid. Als inleiding op de problematiek wordt eerst de situatie op de algemene arbeidsmarkt besproken op basis van reeds bestaande studies en/of publicaties. Daarna wordt meer gefocust op de federale overheid.

Als uitgangspunt voor de afbakening voor de groep van mensen met een vreemde nationaliteit of afkomst (in dit rapport ook allochtonen genoemd) wordt de definitie genomen die ook door het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding wordt gehanteerd: onder de term 'allochtoon' wordt begrepen *die persoon die ofwel (1) een vreemde nationaliteit heeft, ofwel (2) in het buitenland geboren is en de Belgische nationaliteit heeft verworven, ofwel (3) in België geboren is, van ouders of grootouders die een vreemde nationaliteit hebben of hadden.*³

1 Allochtonen op de arbeidsmarkt

De laatste jaren hebben verschillende studies en rapporten aangeduid dat de positie van allochtonen in onze samenleving, en dus ook op de arbeidsmarkt, verre van optimaal is. Nochtans worden de meeste onderzoekers gehinderd door de moeilijke afbakening van de allochtone populatie. Resultaten van onderzoeken hebben dan ook vaak betrekking op verschillende categorieën van allochtonen: vreemdelingen, nieuwkomers, tweedegeneratiemigranten,...

Vooraf in *Vlaanderen* werd onder impuls van een toegenomen aandacht binnen het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid verschillende initiatieven genomen om de positie van allochtonen op de arbeidsmarkt beter op te volgen. Zo publiceert de VDAB sinds 1998 gegevens naar herkomst op basis van naamanalyse en hebben Verhoeven en Martens de positie van tot Belg genaturaliseerde allochtonen in kaart gebracht voor Vlaanderen en Brussel.⁴

³ FOD P&O, 2004, p. 17.

⁴ Verhoeven & Martens, 2000.

1.1 Positie van allochtonen op de arbeidsmarkt

Hoe fragmentarisch het beeld ook is, de resultaten van de verschillende onderzoeken kunnen duidelijk gezien worden als delen van een groter geheel die wonderwel in elkaar passen.

Zo blijken de problemen van allochtonen op de arbeidsmarkt van tweeërlei aard te zijn. Enerzijds is er een groot probleem bij de instroom, anderzijds is ook de doorstroom erg problematisch.

Wat betreft *de instroom* stelt zich daarenboven een dubbel probleem. In de eerste plaats stellen onderzoekers een *kwantitatief probleem* vast bij de instroom. Allochtonen blijken veel minder actief dan autochtonen en oververtegenwoordigd in de werkloosheid waardoor de werkzaamheidsgraad bij allochtonen veel lager ligt. Zo stelde de VDAB in een eenmalige studie in 1998 vast dat allochtonen (gedefinieerd volgens nationaliteit en herkomst op basis van naam) in Vlaanderen vijf keer meer werkloos waren dan autochtonen.⁵ Recent kwam ook Tratsaert tot dezelfde conclusie voor vreemdelingen in Vlaanderen.⁶ Ook Ouali en Rea stelden vast dat na het beëindigen van de studies een uitgesproken etnische differentiatie kan worden waargenomen wat betreft tewerkstellingskansen. In hun onderzoek bij Brusselse schoolverlaters stelden zij vast dat allochtone schoolverlaters bij gelijke opleiding veel langer werkloos bleven of zich tevreden moesten stellen met zeer precare jobs.⁷

Deze laatste vaststelling toont aan dat naast een kwantitatief probleem ook een *kwalitatief probleem* bestaat bij de instroom. Allochtonen die er in slagen om toegang tot de loontrekkende arbeidsmarkt te verwerven, blijken oververtegenwoordigd in het secundaire gedeelte van die arbeidsmarkt. Concentratie in industriële sectoren, de landbouw, uitzendarbeid, ..., lagere gemiddelde lonen, een overheersend arbeidersstatuut en de noodzakelijke combinatie van verschillende deeltijdse jobs voor een voltijdse tewerkstelling bewijzen dit.⁸

1.2 Oorzaken van die positie op de arbeidsmarkt

Als algemene oorzaken voor deze specifieke positie van allochtonen op de arbeidsmarkt kunnen verschillende factoren worden aangehaald zowel langs de kant van de allochtonen zelf (niveau van opleiding, onvoldoende kennis van de landstalen, gebruik van zoekkanalen naar werk) als bij de

⁵ ICEM, 1999, p. 8

⁶ Tratsaert, 2003b, pp. 187-202.

⁷ Ouali & Rea, 1995.

⁸ Verhoeven, 2000b; Tratsaert, 2003a.

werkgevers en tewerkstellende organisaties (discriminatie bij aanwerving, weerstand van personeel in de omgang met allochtone collega's, ...) en de match tussen beiden. Verschillende studies hebben een aantal van deze oorzaken in kaart gebracht.

Rapporteringen in verband met de positie in het *onderwijs* naar nationaliteit tonen aan dat de gemiddelde opleiding van vreemdelingen veel lager ligt en dat allochtonen vaak terechtkomen of kiezen voor studierichtingen die moeilijk aansluiting vinden bij de arbeidsmarkt.⁹

Stoop en Neels maakten op basis van volkstellinggegevens een analyse van de achterstand en statistische discriminatie bij verschillende generaties Marokkanen en Turken.¹⁰ Ze toonden aan dat de achterstand van deze groepen op de arbeidsmarkt deels verklaard kan worden op basis van opleiding en woonplaats, maar dat andere factoren eveneens een belangrijke rol spelen. Ook uit de resultaten van onderzoek naar schoolverlaters in Vlaanderen blijkt dat de opleidingsachterstand slechts een *beperkt gedeelte* van de zwakkere positie van allochtonen op de arbeidsmarkt kan verklaren. Bij gelijke diploma's blijken allochtonen immers veel langer werkloos te blijven dan autochtonen, zelfs hoogopgeleide allochtonen.¹¹ Een uitgebreide studie van Pang en Sarens die aan de hand van vragenlijsten en interviews de drempels voor tewerkstelling bij (hoog)geschoolde allochtonen in kaart brengt, toonde eveneens de problemen aan die allochtonen hebben op hun zoektocht naar werk.¹²

Bij onderzoek naar *etnische discriminatie bij aanwervingen* werd vastgesteld dat personen van Marokkaanse herkomst bij het solliciteren meer moeilijkheden ondervinden dan kandidaten van Belgische herkomst, en dit zowel in het Vlaamse, als in het Waalse én het Brusselse Gewest.¹³ Bovendien blijkt discriminatie voor te komen bij verschillende manieren van kandidaatstelling (reactie op advertenties, open sollicitaties) en bij verschillende sollicitatieprocedures (mondelijke, schriftelijke en visuele sollicitaties). In het Brusselse en het Waalse Gewest schijnt deze discriminatie vaak het gevolg te zijn van gedifferentieerd gedrag tegenover de kandidaat van Marokkaanse herkomst. Zulk gedrag vertaalt zich doorgaans in procedurevervalsing en valse verklaringen, vooral bij het nagaan van de vereiste van tweetaligheid en bij het aanleggen van een wervingsreserve. In datzelfde onderzoek werd ook aangetoond dat een Belg van allochtone afkomst niet meer kans maakt op tewerkstelling. Zelfs Belgen van vreemde origine met de hoogste vakbekwaamheid en

⁹ VDAB, 2004.

¹⁰ Stoop & Neels, 1998.

¹¹ VDAB, 2004.

¹² Pang & Sarens, 2002.

¹³ CGKR, 1997, pp. 119-125.

de beste kwalificaties hebben problemen om op de arbeidsmarkt door te dringen.

Ook de studiedienst van de VDAB stelde het bestaan van discriminatie door werkgevers vast op basis van een analyse van het gebruik van de KISS-databank; een vreemde naam op een CV leidt tot minder uitnodigingen voor interviews en verdere selectietesten.¹⁴

In vele gevallen gebeurt deze discriminatie bovendien niet bewust of rechtstreeks. Vaak zijn gehanteerde wervings- en selectieprocedures minder neutraal dan gedacht. Onderzoek naar het effect van selectietesten op de aanwervingskansen van allochtonen was tot voor kort echter onbestaand.

Binnen het programma 2003 van het Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwerk Arbeidsmarkt (VIONA) wordt door Meulders et al. momenteel de laatste hand gelegd aan een uniek onderzoek in verband met de effecten van psychologische testen op de instroom van kansengroepen in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en in de Vlaamse privé-bedrijven.¹⁵

Naast deze factoren van opleiding en bewuste en onbewuste discriminatie blijkt ook de *afstemming* tussen werkzoekende allochtonen en werkgevers verre van optimaal. In hun onderzoek stelden Doyen en Lamberts een mismatch vast tussen het wervingsgedrag van bedrijven en het zoekgedrag van werkzoekenden.¹⁶ De belangrijkste zoekkanalen blijken advertenties in de lokale en de nationale pers, de WIS-computer van de VDAB, rondvragen bij familie, vrienden en kennissen, en de uitzendkantoren. Opvallend hierbij is dat velen een job vinden via familie, vrienden en kennissen, en dat allochtonen hun sociale netwerk veel meer als zoekkanaal inschakelen dan autochtonen.

Als *gevolg* van deze problemen blijken heel wat allochtonen – al dan niet gedwongen – te opteren voor het uitvoeren van arbeid binnen obscure circuits of onder onwettelijke regelingen. Zo gaf Krzeslo aan dat het resultaat van moeilijke promotiemogelijkheden binnen het reguliere arbeidscircuit bijdraagt tot de ontwikkeling van een bloeiend *irregulier circuit*.¹⁷ Binnen de Brusselse arbeidsmarkt blijkt een belangrijke instroom van werknemers te bestaan die op illegale wijze worden tewerkgesteld. Volgens de inspectiediensten van verschillende ministeries blijken voornamelijk in de bouwnijverheid, de horeca en de handel vormen van niet-reguliere tewerkstelling te bestaan.

¹⁴ Van de Broeck, 1999.

¹⁵ Meulders, De Boeck, De Witte & Janssen, 2002-2005.

¹⁶ Doyen & Lamberts, 2001.

¹⁷ Krzeslo, 2002.

2 Tewerkstelling van allochtonen binnen de federale overheid

Onderzoek naar de sectoren waar allochtonen tewerkgesteld zijn in Vlaanderen en Brussel heeft aangetoond dat allochtonen *ondervertegenwoordigd* zijn in de meeste *quartaire sectoren*. Hetzelfde geldt voor de tot Belg genaturaliseerde allochtonen.¹⁸

Een belangrijk probleem bij de exacte meting van het aantal allochtone ambtenaren binnen de federale overheid is natuurlijk de *moeilijke afbakening* van de groep van allochtonen. Tot op heden worden in de gegevens alleen die personen met een andere dan de Belgische nationaliteit als allochtoon beschouwd. De enige beschikbare cijfers, die hieronder verder worden uiteengezet, zijn bijgevolg louter gebaseerd op *nationaliteit*. Nochtans behoren ook genaturaliseerde Belgen en personen van wie de ouders of grootouders niet de Belgische nationaliteit hebben of hadden – zoals voortkomt uit de definitie die werd opgesteld door het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding en die in dit onderzoek als uitgangspunt wordt gebruikt – tot de groep van allochtonen. Cijfergegevens over deze allochtonen binnen de federale overheid zijn echter niet beschikbaar.¹⁹

Toch moet het mogelijk zijn deze gegevens te verzamelen. Voor Vlaanderen werd in mei 2004 door de Vlaamse regering, op voorstel van Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken, Paul Van Grembergen, het besluit goedgekeurd tot uitvoering van het decreet evenredige participatie van 8 mei 2002 dat onder meer elke administratie verplicht om een registratiesysteem operationeel te maken, waarbij personen uit de kansengroep²⁰ zich vrijwillig kunnen registreren. (zie infra hoofdstuk 4). Op die manier kunnen ook de andere groepen allochtonen, zoals vermeld in de vooropgestelde definitie, worden opgenomen in de cijfergegevens. *Ook voor de federale overheid moet het mogelijk zijn dergelijk registratiesysteem op te zetten.*

¹⁸ Verhoeven, 2000b, p. 204.

¹⁹ Cijfergegevens voor Belgen met een andere etnische herkomst binnen de federale overheid zijn sinds het beëindigen van dit onderzoek wel beschikbaar en zijn voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest reeds gepubliceerd in het kader van een studie naar etnische discriminatie op de arbeidsmarkt (Martens, Ouali, Van de maele, Vertommen & Dryon, 2005).

²⁰ Kansengroepen zijn *alle categorieën van personen waarbij de werkzaamheidsgraad, zijnde het procentuele aandeel van de personen uit de betrokken categorie op beroepsactieve leeftijd (15-64 jaar) dat effectief werkt, lager ligt dan het gemiddelde bij de totale beroepsbevolking*, zie Besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de criteria, de voorwaarden en de andere regelingen volgens welke subsidies worden verleend met betrekking tot het VESOC-actieplan 'diversiteit en evenredige arbeidsdeelname'.

Hieronder worden voor het personeel binnen de federale overheid de bestaande gegevens naar nationaliteit weergegeven. Daarbij wordt telkens een onderscheid gemaakt tussen personen met de Belgische nationaliteit (autochtone Belgen en genaturaliseerde Belgen ongeacht hun oorspronkelijke nationaliteit), personen met een EU-nationaliteit en personen met een niet-EU-nationaliteit. Voor de personen met een EU-nationaliteit werd verder nog een opsplitsing gemaakt naar de nieuwe lidstaten van de EU.

2.1 Kwantitatieve aanwezigheid van allochtonen in de FWI's en de ION's

Om te beginnen wordt kort ingegaan op de situatie in de Federale Wetenschappelijke Instellingen (FWI's) en de Instellingen voor Openbaar Nut (ION's).²¹ De beschikbare cijfergegevens dateren van 30 juni 2003 en zijn omwille van het ontbreken van enkele instellingen niet volledig. Onderstaande cijfers werden berekend op basis van ongeveer 65% van de totale personeelssterkte.

Zoals verwacht, blijkt het aantal niet-Belgen in zowel de FWI's als de ION's erg laag uit te vallen.

2.1.1 De Federale Wetenschappelijke Instellingen

Bij de *Federale Wetenschappelijke Instellingen* heeft 1,56% van de totale personeelssterkte een andere dan de Belgische nationaliteit. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat het grootste aandeel van de niet-Belgen onderdaan is van een EU-lidstaat, met name 1,43%. Wanneer we de FWI's apart bekijken, blijkt dat die instellingen die niet-Belgen in dienst hebben, allemaal minimum een aandeel van 1% op hun totale personeelssterkte halen. Koplopers hierbij zijn het Belgisch Instituut voor Ruimte-Aëronomie (BIRA) met 9,18%, het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika (KMMA) met 5,41% en de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis (KMKG) met 3,22%.

²¹ De autonome overheidsbedrijven niet inbegrepen: Belgacom, Belgocontrol, BIAC, de Post en de NMBS.

Hoofdstuk 1: De positie van alloctonen binnen de federale overheid

Tabel 1: Aantal personeelsleden op 30/06/2003 naar nationaliteit en FWI

FWI	BELGEN	EU	NIEUW EU	NIET-EU	TOTAAL
NICC	99	1	0	0	100
CPROC	14	0	0	0	14
ARARAP	216	0	0	0	216
BIRA	99	8	1	1	109
KBINW	372	0	0	0	372
KIK	135	0	0	0	135
KMI	96	0	0	0	96
KMMA	105	6	0	0	111
KBB	304	4	1	0	309
KMKG	391	11	0	2	404
KMSKB	235	0	0	0	235
KSB	138	0	0	0	138
TOTAAL	2.204	30	2	3	2.239
TOTAAL %	98,44	1,34	0,09	0,13	100

Bron: databank federale overheid (FOD P&O), eigen berekeningen.

2.1.2 De Instellingen van Openbaar Nut

In vergelijking met de FWI's, liggen de cijfers van de aanwezigheid van personen met een andere dan de Belgische nationaliteit in de federale *Instellingen van Openbaar Nut* nog lager. Slechts 0,76% van het totaal aantal personeelsleden beschikt niet over de Belgische nationaliteit. Bovendien is het grootste aandeel van deze niet-Belgen, net als bij de FWI's, onderdaan van een EU-lidstaat, met name 0,59%. Slechts 0,15% is onderdaan van een land dat geen lid is van de EU.

Hoofdstuk 1: De positie van allochtonen binnen de federale overheid

Tabel 2: Aantal personeelsleden op 30/06/2003 naar nationaliteit en ION

ION	BELGEN	EU	NIEUW EU	NIET-EU	ONBEPAALD	TOTAAL
Rgeb	1.653	8	1	1	0	1.663
NGI	265	1	0	1	0	267
CDV	131	0	1	5	0	137
CDZ	46	0	0	0	0	46
CRB	71	0	0	0	0	71
NAR	47	0	0	0	0	47
DOSZ	166	0	0	0	0	166
FAO	262	3	0	1	1	267
FBZ	298	0	0	1	0	299
HVKZ	19	0	0	0	0	19
HVW	614	0	0	0	0	614
HZIV	321	1	0	0	0	322
PZK	6	0	0	0	0	6
RKW	960	17	1	6	2	986
RSZPPO	318	0	0	0	0	318
RSVZ	844	9	1	3	0	857
RJV	376	0	0	0	0	376
RVA	5.332	32	0	0	0	5.364
RVP	2.316	9	0	3	0	2328
KBSZ	33	0	0	0	0	33
TOTAAL	14.078	80	4	21	3	14.186
TOTAAL%	99,24	0,56	0,03	0,15	0,02	100

Bron: databank federale overheid (FOD P&O), eigen berekeningen.

Binnen de ION's, kennen de Controledienst voor de Verzekeringen (CDV) met 4,38%, de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW) met 2,63%, het Fonds voor Arbeidsongevallen (FAO) met 1,86% en de Rijksdienst voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) met 1,52% de hoogste aandelen niet-Belgen. De andere instellingen halen nauwelijks een aandeel van 1% op hun totale personeelssterkte.

2.2 Kwantitatieve en kwalitatieve aanwezigheid van allochtonen in de FOD's

Voor de *Federale Overheidsdiensten* (FOD) wordt eerst gekeken naar de cijfergegevens van 30 juni 2003 die slechts tien van de veertien bestaande FOD's omvatten.²² De berekeningen gebeurden op basis van ongeveer 88% van de totale personeelssterkte van de FOD's. Deze cijfers worden vervolgens aangevuld met een update van mei-juni 2004.²³ Op die manier kan een evaluatie worden gemaakt van eventuele veranderingen in het personeelsbestand tussen 2003 en 2004.

2.2.1 Aanwezigheid in 2003

Slechts 0,20% van de totale personeelssterkte heeft een andere dan de Belgische nationaliteit. Net als bij de FWI's en de ION's komen niet-EU'ers quasi niet aan bod (amper 0,04%). De diensten Kanselarij en Personeel en Organisatie stellen in verhouding het grootste aandeel niet-Belgische medewerkers te werk, namelijk 5,84% en 1,54% van de totale personeelssterkte.

²² Voor de volgende FOD's zijn geen gegevens beschikbaar: Defensie, Volksgezondheid, Sociale Zekerheid en Mobiliteit.

²³ Ook bij de cijfergegevens van 2004 beschikken we niet over de gegevens van alle FOD's. Ditmaal ontbreken de cijfers van drie FOD's, met name die van de FOD's Defensie, Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en Kanselarij.

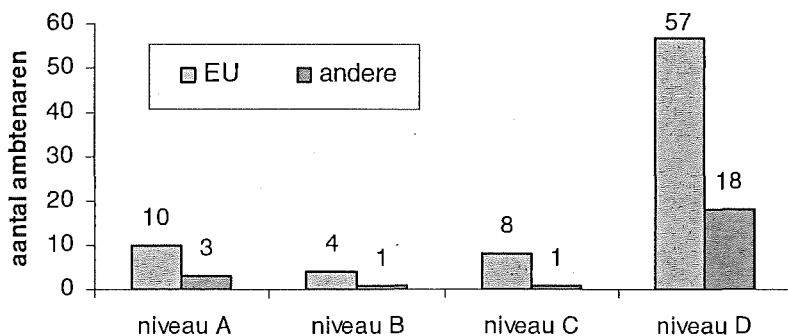
Hoofdstuk 1: De positie van allochtonen binnen de federale overheid

Tabel 3: Aantal personeelsleden op 30/06/2003 naar nationaliteit en FOD

FOD	BELGEN	EU	NIEUW EU	NIET-EU	ONBEPaald	TOTAAL
KANS	145	9	0	0	0	154
P&O	511	7	0	1	0	519
B&B	112	0	0	0	0	112
FEDICT	14	0	0	0	0	14
ECON	2.975	0	0	0	0	2.975
FIN	33.325	37	11	12	9	33.394
BUZA	1.568	5	0	6	0	1.579
BIZA	4.246	4	0	0	0	4.250
JUST. Hoofd	1.235	1	0	1	0	1.237
JUST. Huiz.	920	0	0	0	0	920
JUST-Straf	7.653	0	0	0	0	7.653
WASO	1.516	5	0	3	0	1.524
TOTAAL	54.220	68	11	23	9	54.331
TOTAAL %	99,80	0,13	0,02	0,04	0,02	100

Bron: databank federale overheid (FOD P&O), eigen berekeningen.

Figuur 1: Aantal niet-Belgen op 30/06/2003 naar niveau en nationaliteit in de FOD's



Bron: databank federale overheid (FOD P&O), eigen berekeningen.

Hoofdstuk 1: De positie van allochtonen binnen de federale overheid

De gegevens laten ook toe om te kijken naar het *niveau van tewerkstelling* (Figuur 1). Niet-Belgen blijken voornamelijk tewerkgesteld op niveau D. Maar liefst 73,5% van alle niet-Belgen in de FOD's vinden we terug op dit niveau. De niveaus A en C stellen respectievelijk 12,7% en 8,82% van de niet-Belgen te werk.

2.2.2 Aanwezigheid in 2004

Tabel 4: Aantal personeelsleden naar nationaliteit en FOD, mei-juni 2004

FOD	BELGEN	EU	NIEUW EU	NIET-EU	ONBEPAALD	TOTAAL
KANS*	145	9	0	0	0	154
P&O	521	8	0	0	0	529
B&B	121	0	0	0	0	121
FEDICT	19	1	0	0	0	20
ECON	2.914	14	0	1	0	2.929
FIN	33.619	43	12	16	145	33.835
BUZA	1.163	7	0	3	0	1.173
BIZA	4.246	4	0	0	0	4.250
JUST magistraten	2.359	0	0	0	0	2.359
JUST griff. en parketten	8.262	0	0	0	0	8.262
DEF**		0	0	0	0	
VOLKSGZ	1.820	37	0	0	0	1.857
SZ	1.161	12	0	2	0	1.175
MOB	1.223	0	0	3	0	1.226
WASO*	1.516	5	0	3	0	1.524
TOTAAL	59.089	140	12	28	145	59.414
TOTAAL %	99,45	0,24	0,02	0,05	0,24	100

* Voor de cijfers van de FOD's Kanselarij en WASO wordt gebruikgemaakt van de gegevens van 2003, aangezien voor 2004 geen update werd gegeven.

** Voor de FOD Defensie werden zowel in 2003 als 2004 geen exacte gegevens meegedeeld. Wel werd verklaard dat tot 2004 alleen personen met de Belgische nationaliteit werden aangeworven.

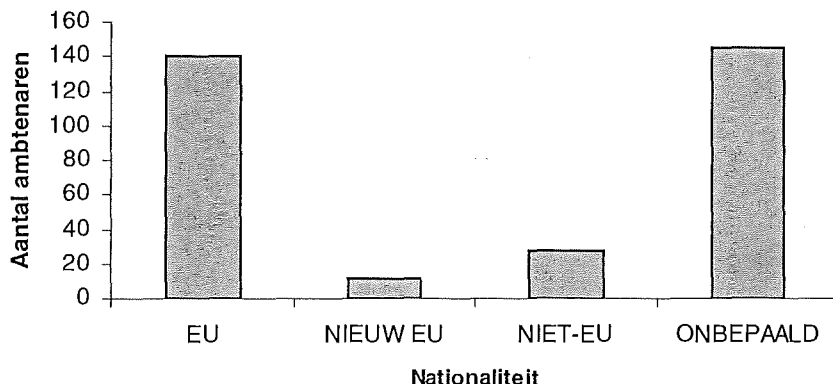
Bron: Contactpersonen van de verschillende FOD's, aangeduid voor het diversiteitsproject.

Hoofdstuk 1: De positie van allochtonen binnen de federale overheid

Daar waar de FOD's in 2003 een aandeel van 0,20% niet-Belgen telden, tellen zij in 2004 samen een aandeel van 0,55%. Deze stijging is echter grotendeels te wijten aan de *FOD Financiën* die in 2003 69 niet-Belgen tewerkstelde en in 2004 216. De FOD Financiën bereikte op één jaar tijd dus een verdrievoudiging van het aantal niet-Belgen in haar diensten. Dit heeft vooral te maken met het aanwerven van nieuwe personeelsleden op niveau D. Van de 216 niet-Belgen zijn er immers 198 die op dit niveau zijn tewerkgesteld. Op de hogere niveaus werden in 2004 geen nieuwe personeelsleden aangeworven.

Aandeelsgewijs hebben de FOD's Volksgezondheid (1,99%), Personeel & Organisatie (1,50%) en Sociale Zekerheid (1,19%) het hoogste aandeel niet-Belgen in hun personeelsbestand.

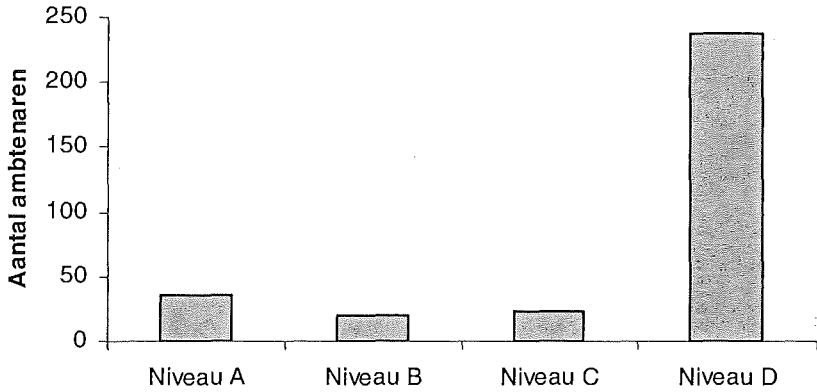
Figuur 2: Aantal niet-Belgen naar nationaliteit in de FOD's, mei-juni 2004



Bron: Contactpersonen van de verschillende FOD's, aangeduid voor het diversiteitsproject. Eigen berekeningen.

Opvallend is dat de stijging in het aandeel tewerkgestelde niet-Belgen, vooral ten goede komt aan onderdanen van een land dat lid is van de *Europese Unie*. In 2003 was 0,15% van alle personeelsleden van de FOD's in het bezit van een EU-nationaliteit. In 2004 bedraagt dit aandeel 0,26%. Voor niet-EU'ers blijft de situatie nagenoeg dezelfde. In 2003 bedroeg hun aanwezigheid 0,04%; in 2004 is dat 0,05% van de totale personeelssterkte. Voor 2004 blijft de nationaliteit van een belangrijk aantal niet-Belgen echter onbekend. Waarschijnlijk zet de trend zich hier verder en is het grootste aantal van deze niet-Belgen onderdaan van een EU-lidstaat.

Figuur 3: Aantal niet-Belgen naar niveau, mei-juni 2004



Bron: Contactpersonen van de verschillende FOD's, aangeduid voor het diversiteitsproject. Eigen berekeningen.

Wanneer gekeken wordt naar het *niveau* waarop de niet-Belgen binnen de FOD's worden tewerkgesteld, blijkt ook in 2004 het merendeel, meer bepaald 75%, terug te vinden op *niveau D*. Niveau A stelt 11,04% van de niet-Belgen te werk, niveau B en C respectievelijk 6,31% en 7,57%.

Toch betekent het grote aandeel van de niet-Belgen tewerkgesteld op niveau D geen evenredige vertegenwoordiging of oververtegenwoordiging op dit niveau. Ook op niveau D zijn zij in vergelijking met de Belgen ondervertegenwoordigd. De totale personeelssterkte op niveau D herbergt immers 98,95% Belgen en slechts 1,05% niet-Belgen.

Hoofdstuk 1: De positie van allochtonen binnen de federale overheid

Tabel 5: Aantal personeelsleden in niveau D, mei-juni 2004

FOD	BELGEN	NIET-BELGEN	TOTAAL
P&O	106	1	107
B&B	17	0	17
FEDICT	3	0	3
ECON	1.071	1	1.072
FIN	11.728	198	11.926
BUZA	416	7	423
BIZA	1.867	1	1.868
JUST magistraten	0	0	0
JUST griffiers en parketten	5.076	0	5.076
VOLKSGZ	555	14	569
SZ	297	4	301
MOB	431	3	434
TOTAAL	21.567	229	21.796
TOTAAL %	98,95	1,05	100

Bron: Contactpersonen van de verschillende FOD's, aangeduid voor het diversiteitsproject. Eigen berekeningen.

2.3 Besluit en aanbevelingen

In dit hoofdstuk werd een kort overzicht gegeven van de positie van allochtonen op de algemene arbeidsmarkt alsook van een aantal reeds onderzochte oorzaken die deze positie verklaren. Allochtonen nemen op de arbeidsmarkt een zwakke positie in. Een lager opleidingsniveau blijkt slechts een deel van deze zwakkere positie te verklaren.

Als gekeken wordt naar de sectoren waar allochtonen terecht komen, valt onder meer de beperkte instroom in de quartaire sector op. Een analyse naar nationaliteit bij ambtenaren van de federale overheid bevestigt dit. Slechts 0,55% van dit ambtenarenkorps blijkt geen Belg te zijn.

Om van de federale overheid inderdaad een *voortreffelijke werkgever te maken die openstaat voor iedereen* zullen de volgende maatregelen moeten worden genomen:

1. Een meer *structurele aanpak* van de problematiek. Binnen elke FOD dient een eindverantwoordelijke te worden aangeduid en een duidelijk

plan te worden opgesteld waarin concrete, meetbare objectieven op korte en lange termijn worden uitgewerkt.

2. Een meer constante en gedetailleerde *monitoring op basis van herkomst* om de evolutie te kunnen volgen en de geleverde inspanningen te kunnen evalueren.

Hoofdstuk 2

Voornaamste drempels voor de toegang van vreemdelingen en personen met een vreemde afkomst tot de federale overheid volgens de verschillende actoren

In dit deel worden de specifieke *problemen voor de toegang* van vreemdelingen en personen met een vreemde afkomst tot de federale administratie in kaart gebracht aan de hand van informatie van de verschillende betrokken actoren. Deze actoren zijn de allochtonen zelf (aanbod van werkkrachten), de ambtenaren verantwoordelijk voor selectie en rekrutering (vraag van werkkrachten), experts terzake en de sociale partners.

In het eerste punt van dit deel bekijken we meer gedetailleerd de verschillende *informatiebronnen*. In het tweede punt worden de verschillende *knelpunten* geïnventariseerd en toegelicht. De belangrijkste knelpunten werden meer diepgaand onderzocht en worden verder in het boek uitgebreid behandeld.

1 Informatiebronnen

Voor de inventarisatie van de knelpunten werden de actoren bevraagd via verschillende methoden.

1.1 Gesprekken met experts

In een eerste fase werden verschillende *experts* benaderd. In totaal werden tien gesprekken gevoerd waarvan zes in Vlaanderen en vier in Wallonië.²⁴ In Vlaanderen werd gesproken met (1) het Forum van Etnisch-Culturele Minderheden, (2) toeleiders van enkele federaties aangesloten bij het Forum, (3) een Subregionaal Tewerkstellingscomité (STC) alsook (4) een lokaal integratiecentrum.²⁵ In Wallonië werden gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van regionale integratiecentra. Tijdens de gesprekken werd gevraagd naar de visie van de betrokkenen op de problematiek alsook naar concrete ervaringen.

²⁴ Lijst van personen, zie bijlage.

²⁵ *Toeleiders* zijn personen binnen de federaties aangesloten bij het Forum, die zich specifiek toeleggen op het 'toeleiden van allochtonen naar werk'.

1.2 Allochtonen zelf aan het woord

Vervolgens werd voldoende ruimte voorzien voor de mening van de *allochtonen* zelf. Omwille van een gebrek aan tijd en een duidelijk steekproefkader van allochtonen, was een kwantitatieve benadering van de vooropgestelde onderzoeksvragen uitgesloten. Bovendien leek het vanuit de inhoud van de onderzoeksvragen ook zinvoller om voor kwalitatieve onderzoekstechnieken te kiezen. Er werd immers gevraagd om de toegangsproblemen en zoekkanalen van allochtonen te bekijken alsook het imago van de federale overheid zelf. Om deze redenen werd besloten te werken met *discussienamiddagen* waarop allochtonen en vertegenwoordigers van minderheden- en vreemdelingenorganisaties werden uitgenodigd. Via de verschillende federaties in Vlaanderen werden uitnodigingen voor en informatie over de discussienamiddag verspreid naar allerlei organisaties van en voor allochtonen alsook naar diensten die werken rond tewerkstelling van allochtonen. In Wallonië werd aan de verschillende regionale integratiecentra gevraagd de informatie door te geven aan de organisaties waar zij mee samenwerken. De verspreiding verliep hier echter minder vlot dan in Vlaanderen.

Aan de hand van de resultaten van de twee discussienamiddagen werden enkele *sleutelrespondenten*, die bij de discussies aanwezig waren, opnieuw gecontacteerd met de vraag naar een opvolgend diepte-interview. Uiteindelijk vonden drie van zulke gesprekken plaats: met één (of meer) vertegenwoordiger(s) van het ABVV Vlaams-Brabant, Familiehulp Brussel en de organisatie Divers & Actief uit Gent.

Naar aanleiding van een aantal uitspraken tijdens de discussienamiddagen en de gesprekken ter uitdieping, werd bijkomend feedback gevraagd aan Vincent Van Malderen, de verantwoordelijke voor het diversiteitsbeleid binnen Selor.

De onderzoeksgroep van de ULB stelde ter aanvulling een groep *allochtone werkzoekenden* samen, aan wie overeenkomstig hun profiel, vacatures van de federale overheid werden voorgelegd. Deze groep werd samengesteld op basis van drie criteria, met name geslacht, opleidingsniveau en nationaliteit (vreemdeling of Belg van vreemde afkomst). Volgende opleidingsniveaus werden in de groep onderscheiden: hogere opleiding (universitair of niet-universitair), hoger secundair, lager secundair en zonder diploma. Aan hen werden vacatures voorgelegd van Selor. Vervolgens werd hen gevraagd een vragenlijst in te vullen. Op die manier kon een negatieve of positieve reactie worden vastgesteld op de voorgestelde functies bij de federale overheid en konden knelpunten worden bekeken.

1.3 Ambtenaren en sociale partners bevroegd

Aangezien een bevraging bij alle federale ambtenaren niet mogelijk was, werd gekozen voor een bevraging bij een selecte groep. Er werd een *focusgroep* samengesteld bestaande uit de *contactpersonen* van de verschillende FOD's, die werden aangeduid in het kader van het diversiteitsproject waarvan deze studie deel uitmaakt. Hun oordeel over de problematiek, de functie van de contactpersonen als 'diversiteitsambtenaar' en hoe zij het praktijkgebeuren van diversiteit in hun FOD ervaren, werden uitgebreid besproken. Ook thema's als het verspreiden van vacatures, rekrutering en vereiste taalkennis kwamen aan bod. Op deze manier kon de feedback van Selor nog verder uitgediept worden met de praktijkervaring van de verschillende FOD's.

Volgende FOD's waren vertegenwoordigd bij de focusgroep: Volksgezondheid, Kanselarij, Personeel en Organisatie, Budget en Beheerscontrole, Informatie- en Communicatietechnologie, Justitie, Financiën, Binnenlandse zaken, Economie, Mobiliteit en Vervoer, Sociale Zekerheid.

Daarnaast werden ook de *sociale partners* geïnterviewd.²⁶ Thema's die hierbij aan bod kwamen, zijn onder andere: toegang tot het openbare ambt, de notie 'openbaar gezag', beeld van ambtenaren over allochtonen, verspreiding van vacatures en de rol van de sociale partners in de selectieprocedures van Selor.

Aan de hand van de verkregen informatie via al deze bronnen wordt in wat volgt een inventaris opgemaakt van de belangrijkste knelpunten en problemen wat betreft de toegang van vreemdelingen en personen met een vreemde afkomst tot het federale openbare ambt. Vervolgens worden de belangrijkste knelpunten gedetailleerd onderzocht.

2 De gesignaliseerde knelpunten

De voornaamste *knelpunten* worden in tabel 6 per actor in de verschillende fasen van werving opgesomd.

Om deze knelpunten aan te pakken zullen binnen de federale overheidsadministratie een aantal dringende *maatregelen* moeten worden genomen.

1. De strikte interpretatie van de nationaliteitsvereiste dient dringend te worden herbekeken vanuit de Europese regelgeving. In het volgende hoofdstuk wordt hierop dieper ingegaan.

²⁶ Lijst van deze personen, zie bijlage 2.

Tabel 6: Type knelpunten per aanwervingsstappen en verantwoordelijke actor

	Overheid als wetgever	Actoren werving en selectie/personeelsbeleid	Allochtonen	Ambtenaren
Fase 1 Opstellen van functieprofielen en -eisen	Nationaliteitsvereiste en de strikte interpretatie ervan Gelijkschakeling van buitenlandse diploma's	Gebrek aan kennis over de nationaliteitsvereiste Manier van voorstelling van vacatures	Gebrek aan kennis over de nationaliteitsvereiste Opleidingsdeficit	Gebrek aan kennis over de nationaliteitsvereiste
Fase 2 Werving van potentiële kandidaten		Bereik van de gebruikte wervingskanalen	Gebrek aan kennis over de federale overheid Slecht imago van de federale overheid Perceptie van te hoge taaleisen	
Fase 3 Selectie van de kandidaten		Selecties voor contractuele functies verschillen per FOD Geen verplichte samenwerking met Selor	Assumptie van bias bij selectietesten	
Fase 4 Aanwerving en integratie op de werkvloer en het opzetten van een diversiteitsbeleid		Weinig expertise i.v.m. culturele verschillen	Vinden dat overheid niet genoeg inspanningen doet en probleem niet echt onderkent	Probleem wordt niet als belangrijk beschouwd Eigen impact wordt geminimaliseerd Geen tijd Geen kennis Geen ondersteuning

2. De interpretatie van de nationaliteitsvereiste dient in grotere mate *gestandaardiseerd* te verlopen. Logischerwijze zou dit een specifieke dienstverlening van *Selor* moeten worden waarbij geen vrijblijvend maar wel een *bindend advies* wordt gegeven over de mate waarin elke nieuwe vacature al dan niet opengesteld moet worden voor niet-Belgen.
3. De *kennis* over de uiteindelijke gestandaardiseerde interpretatie van de nationaliteitsvereiste dient *bij alle actoren* te worden vergroot: ambtenaren, verantwoordelijken werving en selectie en allochtonen.
4. De federale overheid dient bij de verschillende gemeenschappen aan te dringen op een *snellere gelijkshakeling van buitenlandse diploma's* alsook op betere, eenduidige informatie hieromtrent en een betere ondersteuning.
5. Een *realistisch te verwachten aanwezigheid* van allochtonen per functie en/of niveau dient te worden berekend *op basis van opleidingsgegevens*. In een eerste fase kan dit naar nationaliteit gebeuren, op langere termijn dient een systeem naar herkomst te worden opgezet. Een eerste berekening kan gebeuren op basis van de gegevens van de *schoolverlaters* die de gemeenschappen verzamelen. In Vlaanderen zijn deze cijfers beschikbaar naar nationaliteit en worden momenteel stappen ondernomen om deze ook naar herkomst beschikbaar te maken. Ook in Wallonië moet het mogelijk zijn om minstens de gegevens naar nationaliteit te verkrijgen. Ook gegevens van *werklozen* kunnen hierbij betrokken worden aangezien in de databanken van de RVA ook opleidingsgegevens bekend zijn. Deze cijfers maken het mogelijk de bewering dat het vooral de zwakke opleiding is van de allochtonen die de instroom verhindert, te onderzoeken.
6. Er dient meer aandacht te worden besteed aan het *taalaspect* bij werving en selectie. Zo dienen taaleisen over verschillende functies meer gestandaardiseerd te worden, en meer expliciet te worden gesteld bij functieomschrijvingen. De overheid moet meer en duidelijkere informatie geven over de taalkennis die (al dan niet) vereist is om in aanmerking te komen voor tewerkstelling bij de overheid. Deze informatie moet zowel worden verspreid naar allochtonen als naar integratiecentra en -diensten die werken rond tewerkstelling van allochtonen. Om argwaan of vrees bij allochtonen te overwinnen, kunnen voorbeeldtaaltesten beschikbaar worden gesteld via internet.
7. De initiatieven van *Selor* om vacatures op veel grotere schaal te verspreiden, dienen te worden verdergezet. Decentralisatie zou hierbij een aandachtspunt kunnen zijn. Het recente initiatief om na te denken over een *specifieke verspreiding* van deze vacatures via or-

ganisaties die veel in contact komen of werken met allochtonen dient zeker te worden geïmplementeerd.

8. Om het *bereik van de huidige wervingskanalen* te bekijken en de evolutie ervan met deze bijkomende inspanningen te monitoren, is het noodzakelijk dat bij selectietesten gegevens worden bijgehouden over de herkomst van de kandidaten.
9. Ook voor *contractuelen* dient een *éénduidig systeem* te worden ontwikkeld zodat alle FOD's hun vacatures op eenzelfde manier verspreiden. Daarbij dient ook de mogelijkheid worden nagegaan om interimkantoren in te schakelen. De bestaande praktijken om te werken met spontane sollicitaties bieden te weinig objectiviteit en hebben een negatieve impact op de kansen van allochtonen. In een volgende hoofdstuk gaan we daar dieper op in.
10. De federale overheid dient haar *imago* naar de allochtone burger te verbeteren. Hiertoe dienen twee zaken te worden gerealiseerd. Ten eerste dient de *kennis* over de federale overheid te worden vergroot: wie doet wat, met hoeveel,... Zeker bij de verspreiding van vacatures dient de nodige informatie te worden gebundeld, waarbij ook aandacht wordt besteed aan het uitleggen van het gehanteerde jargon. Een andere mogelijkheid om daaraan te werken, is het verspreiden van een positief beeld van de overheid via media die een groot bereik hebben, zoals televisie. Voorbeelden daarvan kunnen onder meer gevonden worden bij campagnes van het leger en de politie. Daarnaast dient de federale overheid aan de allochtone gemeenschappen te *bewijzen* dat zij zich engageert om de zwakke aanwezigheid aan te pakken via het opstellen van een concreet en daadkrachtig plan. Hiervoor dienen (1) de nodige middelen te worden vrijgemaakt (2) realistische doelstellingen op korte termijn te worden geformuleerd en (3) uitgebreid gecommuniceerd te worden met de allochtone gemeenschappen en de individuele (allochtone) burgers. Ook de *aanpassing van de nationaliteitsvereiste* zou een belangrijk positief signaal zijn. Het verbeteren van deze kennis en van het imago van de federale overheid kan echter niet op korte termijn worden gerealiseerd. Indien echter de nodige inspanningen worden geleverd en de communicatie hieromtrent goed verloopt, kan de impact op termijn erg groot zijn.
11. Er dient meer aandacht te worden besteed aan de *manier van voorstelling van vacatures*. Meer uitleg wat betreft de gebruikte terminologie en de mogelijkheid van (erkenning van) buitenlandse diploma's is noodzakelijk. Verder kan ook de website van Selor meer gebruiksvriendelijk worden gemaakt.
12. De *resultaten van het VIONA-onderzoek* in verband met de *cultuurvrijheid* van de gebruikte selectietesten dienen uitgebreid gecommuniceerd te worden in de pers.

13. Er is te weinig expertise op het gebied van etnisch-culturele diversiteit bij de verantwoordelijken van het personeelsbeleid binnen de verschillende FOD's en bij de medewerkers van de FOD Personeel en Organisatie. In de toekomst zouden deze mensen echter de motor moeten zijn van een eventueel diversiteitsbeleid. Er dient dan ook dringend en onverwijld te worden geïnvesteerd in het *verhogen van de bestaande expertise* of in het *binnenhalen van nieuwe expertise*.
14. Ook bij de andere ambtenaren is weinig of geen besef van de problematiek en de impact van het eigen handelen op deze situatie. Een *cursus* interculturele communicatie, culturele diversiteit of omgaan met verschillen, kan daarom een eerste stap zijn in het vermijden van onbewuste discriminatie. Zulk soort cursus zou binnen de federale overheid moeten worden opgenomen in een basispakket aan opleidingen.
15. Indien men meer wil dan enkel windowdressing en verdere diversiteitsinitiatieven niet wil hypothekeren, is een nauwgezette selectie van de *ambtenaren*, verantwoordelijk voor de verdere opvolging van het project, *noodzakelijk*. Deze ambtenaren moeten daarenboven *meer tijd* krijgen voor hun nieuwe taken uit te voeren en kennis over de problematiek te vergaren en dienen *beter ondersteund* te worden.
16. Een *periodiek grootschalig onderzoek bij alle ambtenaren* rond hun *houding* ten opzichte van diversiteit en allochtonen dient te worden opgezet om (1) mogelijke weerstand op te sporen, (2) de impact van bepaalde maatregelen te meten en (3) om een signaal te geven naar de allochtone gemeenschappen dat de federale overheid wel degelijk werk wil maken van de problematiek.

Deze maatregelen dienen echter op een planmatige en gestructureerde manier te worden geïmplementeerd. Om dit te realiseren wordt in het besluit achteraan in dit boek een plan van aanpak ontwikkeld waarbij deze maatregelen geïntegreerd worden in een chronologisch stappenplan.

Hoofdstuk 3

Enkele knelpunten nader onderzocht

In dit hoofdstuk wordt dieper ingezoomd op een aantal belangrijke *knelpunten*. Zo wordt eerst het *juridische kader* van de tewerkstelling van vreemdelingen binnen het federale openbare ambt in kaart gebracht. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de *aanwervingsprocedures* van Selor en de verschillende Federale Overheidsdiensten en de implicaties en/of problemen voor de tewerkstelling van vreemdelingen en mensen met een vreemde afkomst. Tot slot wordt ook stilgestaan bij het *draagvlak* voor een diversiteitsbeleid bij de betrokken ambtenaren.

1 Het juridische kader voor de tewerkstelling van vreemdelingen in het federale openbare ambt²⁷

1.1 Inleiding

De toegang van vreemdelingen tot betrekkingen in overheidsdiensten is nog steeds een gevoelige materie. Niet-Belgen blijven duidelijk ondervertegenwoordigd in het openbare ambt. Vanuit haar voorbeeldfunctie dient de overheid als werkgever dringend werk te maken van een betere integratie en een ruimere tewerkstelling van vreemdelingen in overheidsfuncties.

Nationaliteit en *burgerschap* zijn hierbij twee van elkaar te onderscheiden begrippen. Enerzijds hebben alle niet-Belgen die te beschouwen zijn als burgers van ons land omwille van hun dagelijkse betrokkenheid en deelname aan de ontwikkeling ervan, op basis van dit burgerschap bepaalde rechten en plichten. Anderzijds blijven deze burgers ook verstoken van sommige rechten en plichten, omdat zij de Belgische nationaliteit niet bezitten.

Maatschappelijke evoluties, zoals de Europese eenmaking, zorgen er evenwel voor dat het onderscheid tussen beide begrippen afneemt.

De Belgische Grondwet voorziet nog steeds in een nationaliteitsvereiste bij de aanwerving in overheidsdienst. Zij beperkt de toegang tot alle statutaire overheidsbetrekkingen tot personen die de Belgische nationaliteit bezitten. Vanuit haar lidmaatschap bij de Europese Unie dient België

²⁷ Dit hoofdstuk werd geschreven door Katleen Janssens van de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen.

echter een aantal verplichtingen na te leven, onder meer op het vlak van de toegang tot overheidsbetrekkingen.

We starten dit onderdeel met een schets van de toegang van vreemdelingen tot het openbare ambt naar *Europees gemeenschapsrecht*. We gaan daarbij nader in op de invulling van het beginsel van vrij verkeer van werknemers door het Hof van Justitie, het Europese Parlement en de Europese Commissie.

Daarna gaan we dieper in op de *Belgische situatie* terzake. We analyseren artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet en geven een overzicht van regelingen die betrekking hebben op de toegang van niet-Belgen tot het federale en decentrale openbare ambt. We nemen zowel de statutaire als de contractuele betrekkingen onder de loep en onderzoeken zowel de situatie van de EU- en EER-onderdanen als de situatie van de onderdanen van derde landen.

1.2 Toegang tot het openbare ambt naar Europees gemeenschapsrecht

1.2.1 Vrij verkeer van werknemers in het EG-Verdrag

Artikel 39 (oud 48) Verdrag 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna verkort geciteerd EG-Verdrag) grondvest het principe van het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie.²⁸ Dit behelst de afschaffing van iedere vorm van discriminatie op grond van nationaliteit tussen de werknemers uit de lidstaten, onder meer wat betreft de werkgelegenheid.²⁹

Meer concreet omvat het vrije verkeer van werknemers – uitgezonderd de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen – het recht om:

- zich vrij te verplaatsen binnen de Europese Unie om in te gaan op een feitelijke aanbieding tot tewerkstelling;
- in een lidstaat te verblijven om er een beroep uit te oefenen onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat;
- op het grondgebied van een lidstaat te verblijven na er een betrekking te hebben vervuld, mits naleving van de voorwaarden die de Commissie dient vast te stellen.³⁰

²⁸ Art. 39 (oud 48) eerste lid EG-Verdrag.

²⁹ Art. 39 (oud 48) tweede lid EG-Verdrag.

³⁰ Art. 39 (oud 48) derde lid EG-Verdrag.

Het vierde en laatste lid van dit artikel geeft aan dat de bepalingen ervan niet van toepassing zijn op *de* betrekkingen in overheidsdienst.

Voor we verdergaan, willen we erop wijzen dat artikel 39 EG-Verdrag het vroegere artikel 48 EG-Verdrag is. Inhoudelijk stemt de huidige bepaling volledig overeen met het oude artikel. Het betreft een loutere vernummering die dateert van 1997.³¹

Artikel 28 Overeenkomst 2 mei 1992 betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna verkort geciteerd EER-Overeenkomst)³² heeft het territoriale toepassingsgebied van artikel 39 (oud 48) EG-Verdrag uitgebreid tot Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. Deze bepaling vestigt namelijk het beginsel van het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Europese Unie en de Staten van de Europese Vrijhandelsassociatie.³³ De vier leden van artikel 28 EER-Overeenkomst stemmen volledig overeen met artikel 39 (oud 48) eerste tot en met vierde lid EG-Verdrag. Dus ook hier is voorzien in een afwijking voor betrekkingen in overheidsdienst.³⁴

Verordening 1612/68/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap verduidelijkt het discriminatieverbod ten aanzien van migrerende EU-werknemers.³⁵ Zij werkt het beginsel van vrij verkeer van werknemers verder uit.

Artikel 1 van deze verordening bepaalt dat elke onderdaan van een lidstaat het recht heeft om op het grondgebied van een andere lidstaat werk in loondienst aan te nemen onder dezelfde voorwaarden die gelden voor de nationale onderdanen van die staat.

³¹ Vernummering is gebeurd bij het Verdrag van Amsterdam 2 oktober 1997 houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, *P.B. C.* 340, 10 november 1997, goedgekeurd bij Wet 10 augustus 1998 houdende instemming met het verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, Bijlagen, Protocolen A, B, C en D, en slotakte, gedaan te Amsterdam op 2 oktober 1997, *B.S.* 30 april 1999, derde uitgave.

³² *B.S.* 7 februari 1994.

³³ Bij de totstandkoming van de EER-Overeenkomst maakten volgende staten deel uit van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA): Finland, IJsland, Noorwegen, Oostenrijk, Zweden, Liechtenstein en Zwitserland. Intussen zijn Oostenrijk, Finland en Zweden toegetroten tot de Europese Unie. Zwitserland ratificeerde deze overeenkomst niet en maakt bijgevolg geen deel uit van de Europese Economische Ruimte.

³⁴ Art. 28 vierde lid EER-Overeenkomst.

³⁵ Zie Lenaerts & Van Nuffel (2003), nr. 187.

EU-onderdanen mogen wat betreft de tewerkstellings- en arbeidsvoorwaarden op het grondgebied van een andere lidstaat niet worden gediscrimineerd op basis van hun nationaliteit.³⁶

1.2.2 Rechtspraak Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

Zoals gezegd, vormt artikel 39 (oud 48) vierde lid EG-Verdrag een uitzondering op het beginsel van het vrije verkeer van werknemers. Deze afwijkingsbepaling maakt het mogelijk de nationaliteitsvereiste als voorwaarde te hanteren voor de toegang tot overheidsbetrekkingen.

Het begrip 'betrekkingen in overheidsdienst' geeft echter aanleiding tot interpretatieproblemen en aangezien geen enkele verdragsbepaling verduidelijkend brengt, heeft men zich hiervoor al meermaals tot het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen gewend.

In 1974 heeft het Hof voor het eerst uitspraak gedaan over de toepasselijkheid van het principe van het vrije verkeer van werknemers op de overheidsbetrekkingen en de draagwijdte van de uitzondering hierop.

Intussen heeft het Hof in verschillende arresten haar standpunt hierover verduidelijkt en een aantal criteria bepaald waarmee ze tot een begripsbepaling van 'de betrekkingen in overheidsdienst' kwam. Dit neemt niet weg dat een aantal knelpunten blijven.

1.2.2.1 Overzicht van relevante arresten: feitenrelaas

In de zaak *Sotgiu / Deutsche Bundespost* nr. 152/73 ging het om een Italiaanse onderdaan, die als postbeambte met een arbeidsovereenkomst was tewerkgesteld bij de Deutsche Bundespost (Duitse posten). Het geschil had betrekking op een ontheemdingstoelage die onder bepaalde voorwaarden werd toegekend aan werknemers die in een andere plaats waren tewerkgesteld dan hun woonplaats. Het bedrag van deze toelage was hoger wanneer men binnen het Duitse grondgebied woonde dan wanneer men er buiten woonde. Bijgevolg ontving *Sotgiu* die zijn woonplaats had in Italië een lagere ontheemdingstoelage. Ondanks het feit dat het geschil in casu betrekking had op de regels omtrent de gelijkheid van behandeling en niet op de toegang tot een betrekking in overheidsdienst, stelde het Bundesarbeitsgericht een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie om te vernemen of een contractueel tewerkgestelde

³⁶ Artikel 7 eerste lid Verordening 1612/68/EEG van de Raad 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap.

postbeambte al dan niet onder het toepassingsgebied valt van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag.³⁷

In de zaak Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België nr. 149/79 diende de Europese Commissie een klacht in tegen ons land omdat het voor de toegang tot de betrekkingen bij de stad Brussel, de gemeente Oudergem, de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen en de Nationale Maatschappij der Buurtspoorwegen, ongeacht de aard van de te vervullen taken, steeds het bezit van de Belgische nationaliteit eiste. De Europese Commissie wilde van het Hof vernemen of de betrokken functies overheidsbetrekkingen zijn in de zin van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag.³⁸

In de zaak Commissie van de Europese Gemeenschappen / Franse Republiek nr. 307/84 behandelde het Hof een klacht van de Commissie tegen Frankrijk omdat dit land het bezit van de Franse nationaliteit als voorwaarde stelde voor de benoeming en de vaste aanstelling op permanente posten van ziekenverpleger en -verpleegster in openbare ziekenhuizen. In casu rees de vraag of de functie van verplegend personeel in openbare ziekenhuizen te beschouwen is als een betrekking in overheidsdienst in de zin van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag.³⁹

De zaak Lawrie-Blum / Baden-Württemberg nr. 66/85 betrof een geschil tussen een Britse onderdane en genoemde Duitse deelstaat. Mevrouw Lawrie-Blum had aan de universiteit het eerste staatsexamen voor leraar in het hoger middelbaar onderwijs afgelegd en kreeg nadien geen toegang tot de stage die leidde tot het tweede staatsexamen en dit op grond van haar nationaliteit. Het Bundesverwaltungsgericht stelde een prejudiciële vraag aan het Hof om na te gaan of deze stage onder het toepassingsgebied valt van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag.⁴⁰

In de zaak Commissie van de Europese Gemeenschappen / Italiaanse Republiek nr. 225/85 diende de Europese Commissie een klacht in tegen Italië omdat enkel nationale onderdanen als onderzoeker bij de nationale raad voor onderzoek (consiglio nazionale delle ricerche) in een vaste post konden worden aangesteld. Onderdanen van andere lidstaten konden enkel worden aangeworven met een arbeidsovereenkomst van ten hoog-

³⁷ Zie H.v.J. 12 februari 1974, Sotgiu / Deutsche Bundespost, nr. 152/73, *Jur. H.v.J.* 1974, 153 e.v.

³⁸ Zie H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, 3881 e.v. en H.v.J. 26 mei 1982, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1982, 1845 e.v.

³⁹ Zie H.v.J. 3 juni 1986, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Franse Republiek, nr. 307/84, *Jur. H.v.J.* 1986, 1725 e.v.

⁴⁰ Zie H.v.J. 3 juli 1986, Lawrie-Blum / Baden-Württemberg, nr. 66/85, *Jur. H.v.J.* 1986, 2121 e.v.

ste vijf jaar en voor zeer geavanceerde onderzoeken. Vraag was dus of de functie van onderzoeker bij de nationale raad voor onderzoek te beschouwen is als een overheidsbetrekking in de zin van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag.⁴¹

De zaak Allué en Coonan / Università Degli Studi di Venezia nr. 33/88 betrof een geschil tussen een Spaanse en een Britse onderdane enerzijds en een Venetiaanse universiteit anderzijds. Beide vrouwen werkten gedurende zes jaar als lector vreemde talen aan de universiteit. Een overeenkomst tot aanstelling van lector was slechts mogelijk voor één jaar en kon nadien maximum vijfmaal telkens voor één jaar worden verlengd. Deze regeling gold eveneens voor Italiaanse lectoren vreemde talen, maar uit cijfergegevens bleek dat 75% van de lectoren vreemde talen niet de Italiaanse nationaliteit had. Bovendien bestond een dergelijke limiet niet voor andere werknemers. De Arbeidskamer te Venetië stelde hierover een prejudiciële vraag teneinde te achterhalen of de functie van lector vreemde talen aan een universiteit een overheidsbetrekking is in de zin van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag.⁴²

In de zaak Groener / Minister for Education en City of Dublin Vocational Educational Committee nr. 379/87 stonden een Nederlandse onderdane enerzijds en de Ierse minister van Onderwijs en de Commissie voor beroepsonderwijs van de stad Dublin anderzijds tegenover elkaar. Het geschil was ontstaan naar aanleiding van de weigering van de betrokken minister om Groener te benoemen in een voltijdse vaste betrekking als docent kunst bij genoemde commissie, nadat ze was gezakt voor een examen waarin haar kennis van het Iers werd getoetst. De High Court te Dublin heeft dan een prejudiciële vraag gesteld om na te gaan of het verplicht stellen van een behoorlijke kennis van de Ierse taal te verzoeken is met artikel 3 eerste lid laatste alinea Verordening 1612/68/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap.⁴³

De zaak Bleis / Ministère de l'éducation nr. 4/91 betrof een geschil tussen een Duitse onderdane en het Franse ministerie van Onderwijs. Aanleiding hiervoor was de weigering van dit ministerie om betrokkene in te schrijven voor een extern vergelijkend onderzoek voor de akte van bekwaamheid tot het geven van middelbaar onderwijs in de Duitse taal en dit op grond van haar nationaliteit. Het Tribunal administratif te Parijs wilde middels een prejudiciële vraag te weten komen of de betrekking

⁴¹ Zie H.v.J. 16 juni 1987, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Italiaanse Republiek, nr. 225/85, *Jur. H.v.J.* 1987, 2625 e.v.

⁴² Zie H.v.J. 30 mei 1989, Allué en Coonan / Università degli studi di Venezia, nr. C-33/88, *Jur. H.v.J.* 1989, 1591 e.v.

⁴³ Zie H.v.J. 28 november 1989, Groener / Minister for Education and the City of Dublin Vocational Education Committee, nr. C-379/87, *Jur. H.v.J.* 1989, 3967 e.v.

van leraar middelbaar onderwijs al dan niet een overheidsbetrekking is in de zin van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag.⁴⁴

In de zaak Commissie van de Europese Gemeenschappen / Groothertogdom Luxemburg nr. 473/93 diende de Europese Commissie een klacht in tegen deze lidstaat omdat zij de toegang tot de betrekkingen van ambtenaar of beambte in de overheidssectoren onderzoek, onderwijs, gezondheid, vervoer over land, post en telecommunicatie en in de sector water-, gas- en elektriciteitsdistributie voorbehield aan eigen onderdanen. Men wilde in casu achterhalen of deze functies overheidsbetrekkingen zijn in de zin van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag.⁴⁵

In de zaak Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België nr. 173/94 stelde de Europese Commissie een beroep in tegen ons land omdat het bij de indienstneming van ambtenaren of beambten in de openbare instellingen die belast zijn met de water-, gas- en elektriciteitsdistributie het bezit van de Belgische nationaliteit als voorwaarde stelde. Vraag was of alle functies die binnen deze publiekrechtelijke rechtspersonen worden uitgeoefend onder het toepassingsgebied vallen van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag.⁴⁶

In de zaak Commissie van de Europese Gemeenschappen / Helleense Republiek nr. 290/94 verweet de Europese Commissie Griekenland dat het enkel Griekse onderdanen toegang verleende voor de betrekkingen in de overheids-, semi-overheids- of gemeentelijke ondernemingen en de maatschappijen die belast zijn met de water-, gas- en elektriciteitsdistributie, de betrekkingen in de gezondheidszorg, de functies van onderwijzend personeel in de sector openbaar onderwijs in de kleuterscholen, het lager, middelbaar, hoger en universitair onderwijs, die onder het ministerie van Nationale Opvoeding vallen, de betrekkingen in de diensten, maatschappijen of instellingen van het zee- en luchtvervoer, de functies bij de Griekse spoorwegen en in de overheids- of gemeentelijke instellingen, maatschappijen en ondernemingen die het stedelijke en regionale openbare vervoer beheren, de functies van het (niet-)wetenschappelijk personeel in de overheidsinstellingen voor onderzoek voor burgerlijke doeleinden, de betrekkingen in de overheids- of semi-overheidsinstellingen of -ondernemingen die de post, de telecommunicatie en de radio en televisie beheren en de functies van musicus bij de opera van Athene en in de stedelijke en de gemeentelijke orkesten. In casu werd nagegaan of

⁴⁴ Zie H.v.J. 27 november 1991, Bleis / Ministère de l'Education nationale, nr. C-4/91, *Jur. H.v.J.* 1991, I, 5627.

⁴⁵ Zie H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Groothertogdom Luxemburg, nr. C-473/93, *Jur. H.v.J.* 1996, I, 3207 e.v.

⁴⁶ Zie H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. C-173/94, *Jur. H.v.J.* 1996, I, 3265 e.v.

Hoofdstuk 3: Enkele knelpunten nader onderzocht

bovenstaande betrekkingen al dan niet overheidsbetrekkingen zijn in de zin van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag.⁴⁷

In de zaak Commissie van de Europese Gemeenschappen / Italiaanse Republiek nr. 283/99 diende de Europese Commissie een klacht in tegen Italië omdat deze staat de functie van particuliere bewaker in een particulier beveiligingsbedrijf voorbehield aan nationale onderdanen. In casu rees de vraag of deze bewakers deelnemen aan de uitoefening van het openbare gezag, of zij een betrekking uitoefenen die wordt beoogd door artikel 48 vierde lid EG-Verdrag.⁴⁸

In de zaak Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola / Administración del Estado nr. 405/01 heeft het Tribunal Supremo een prejudiciële vraag gesteld om na te gaan of een lidstaat op basis van artikel 39 vierde lid EG-Verdrag de functies van kapitein en eerste stuurman op zijn koopvaardijsschepen mag voorbehouden aan nationale onderdanen.⁴⁹

De zaak Anker, Ras en Snoek / Bundesrepublik Deutschland nr. 47/02 betrof een geschil tussen bovengenoemde onderdanen en de Wasser- und Schifffahrtdirektion Nord (directie van water en scheepvaart noord) over de toegang tot de functies van kapitein van onder Duitse vlag varende vissersschepen. Naar aanleiding hiervan heeft het Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht een prejudiciële vraag gesteld om na te gaan of lidstaten op grond van artikel 39 vierde lid EG-Verdrag deze functies mogen voorbehouden aan nationale onderdanen.⁵⁰

1.2.2.2 Uitgangspunten

Wanneer we het toepassingsgebied van artikel 39 (oud 48) vierde lid EG-Verdrag willen preciseren, rijst onmiddellijk de vraag naar de omvang van de bevoegdheid van de lidstaten om een eigen, autonome invulling te geven aan deze afwijkingsbepaling.⁵¹

In het arrest Sotgiu heeft het Hof van Justitie voor het eerst de draagwijdte van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag moeten bepalen. In zijn conclusie bij dit arrest heeft advocaat-generaal MAYRAS benadrukt dat het

⁴⁷ Zie H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Helleense Republiek, nr. C-290/94, *Jur. H.v.J.* 1996, I, 3287 e.v.

⁴⁸ Zie H.v.J. 31 mei 2001, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Italiaanse Republiek, nr. C-283/99, *Jur. H.v.J.* 2001, I, 4363 e.v.

⁴⁹ Zie H.v.J. 30 september 2003, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola / Administración del Estado, nr. C-405/01.

⁵⁰ Zie H.v.J. 30 september 2003, Anker, Ras en Snoek / Bondsrepubliek Duitsland, nr. C-47/02.

⁵¹ Zie Verschuieren, 2000, nr. 268.

begrip 'betrekking in overheidsdienst' een communautair en geen nationaal begrip is. Hij heeft het Hof daarbij gevraagd om dit begrip op autonome wijze te definiëren, los van nationale criteria eigen aan elke individuele staat.⁵² MAYRAS volgt hiermee het standpunt van de Europese Commissie.⁵³

Functionele benadering

De lidstaten zelf stelden dat het hen toekomt de inhoud van de notie '(betrekkingen in) overheidsdienst' individueel en autonoom te bepalen. Zij drongen daarbij aan op een institutionele benadering van dit begrip.⁵⁴ Het enkele feit een publiekrechtelijke werkgever te zijn, brengt de toepassing mee van artikel 39 (oud 48) vierde lid EG-Verdrag. De vorm is doorslaggevend. Deze benadering kan evenwel aanleiding geven tot problemen wanneer de lidstaten hierdoor al te gemakkelijk het vrije verkeer van werknemers kunnen beperken.⁵⁵

Hoewel de lidstaten de institutionele opvatting bepleitten, heeft het Hof resoluut gekozen voor een functionele interpretatie.⁵⁶

Gelet op het uitgebreide takenpakket en de uiteenlopende activiteiten die de nationale overheden naar zich hebben toegetrokken, ook op sociaal en economisch vlak, zou een institutionele benadering tot gevolg hebben dat heel wat betrekkingen buiten het toepassingsgebied van het vrije verkeer van werknemers zouden vallen.⁵⁷ Dit kan niet de bedoeling geweest zijn, aangezien het vierde lid van artikel 39 (oud 48) EG-Verdrag wel degelijk een uitzondering vormt op het principe van het vrije

⁵² Concl. Adv. Gen. Mayras bij H.v.J. 12 februari 1974, Sotgiu / Deutsche Bundespost, nr. 152/73, *Jur. H.v.J.* 1974, (153) 169-170.

⁵³ Zie opmerkingen Europese Commissie bij H.v.J. 12 februari 1974, Sotgiu / Deutsche Bundespost, nr. 152/73, *Jur. H.v.J.* 1974, (153) 158.

Zie ook H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3881) 3886.

⁵⁴ Zie de argumenten van de tussenkomende partijen – Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk – in de zaak H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3881) 3892-3897.

Zie ook H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Groothertogdom Luxemburg, nr. C-473/93, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3248) ov. 25.

⁵⁵ Horevoets, 1997, (227) 230.

⁵⁶ H.v.J. 3 juni 1986, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Franse Republiek, nr. 307/84, *Jur. H.v.J.* 1986, (1734) ov. 12; H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Groothertogdom Luxemburg, nr. C-473/93, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3248) ov. 27.

⁵⁷ H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3898) ov. 11.

verkeer. Bovendien kunnen bepaalde taken zowel door een publiekrechtelijke als door een privaatrechtelijke werkgever worden uitgeoefend. Wanneer men in dergelijk geval het institutionele criterium zou hanteren, zou dit tot gevolg hebben dat de uitzonderingsbepaling wel van toepassing is op het personeelslid in dienst van een publiekrechtelijke rechtspersoon, maar niet op het personeelslid dat is tewerkgesteld bij een privaatrechtelijke werkgever, terwijl ze beiden dezelfde opdrachten vervullen.

De basis voor de functionele benadering vinden we terug in de zaak *Sotgiu* waarin het Hof van Justitie oordeelde dat het niet toelaten van vreemdelingen tot het openbare ambt slechts is toegestaan voor 'bepaalde' betrekkingen.⁵⁸ De aard van het werk, de inhoud van het takenpakket is doorslaggevend.

Restrictieve benadering

De Europese Commissie stelt duidelijk dat artikel 48 vierde lid EG-Verdrag restrictief moet worden geïnterpreteerd, omdat deze bepaling een afwijking vormt op het principe van het vrije verkeer van werknemers.⁵⁹

Het Hof van Justitie is de Commissie hierin gevolgd. Omwille van het fundamentele karakter van de beginselen van vrij verkeer en gelijkheid van behandeling van werknemers binnen de Europese Unie, moet de uitzondering voorzien in artikel 48 vierde lid EG-Verdrag beperkend worden uitgelegd. Zij mag niet verder gaan dan het doel waarvoor ze is opgenomen.⁶⁰

⁵⁸ H.v.J. 12 februari 1974, *Sotgiu / Deutsche Bundespost*, nr. 152/73, *Jur. H.v.J.* 1974, (161) ov. 4.

⁵⁹ Zie opmerkingen Europese Commissie bij H.v.J. 12 februari 1974, *Sotgiu / Deutsche Bundespost*, nr. 152/73, *Jur. H.v.J.* 1974, (153) 159; H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3881) 3886 en 3890.

⁶⁰ H.v.J. 12 februari 1974, *Sotgiu / Deutsche Bundespost*, nr. 152/73, *Jur. H.v.J.* 1974, (161) ov. 4.

In dezelfde zin H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3898) ov. 22; H.v.J. 3 juli 1986, *Lawrie-Blum / Baden-Württemberg*, nr. 66/85, *Jur. H.v.J.* 1986, (2139) ov. 26; H.v.J. 16 juni 1987, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Italiaanse Republiek, nr. 225/85, *Jur. H.v.J.* 1987, (2636) ov. 7; H.v.J. 30 september 2003, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola / Administración del Estado*, nr. C-405/01, ov. 41; H.v.J. 30 september 2003, *Anker, Ras en Snoek / Bondsrepubliek Duitsland*, nr. C-47/02, ov. 60.

Uniforme uitlegging en toepassing

Daarnaast dient het begrip '(betrekking in) overheidsdienst' in de verschillende lidstaten op uniforme wijze te worden uitgelegd en toegepast, zodat het beginsel van het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap ten volle kan spelen.⁶¹

De afbakening ervan mag daarom niet helemaal aan het eigen inzicht van de lidstaten worden overgelaten.⁶² Het Hof aanvaardt geen beroep op interne rechtsregels met het doel de draagwijdte van bepalingen van gemeenschapsrecht – zoals het vrije verkeer en de gelijke behandeling – te beperken, omdat dit de eenheid en de doeltreffendheid van dit recht zou aantasten.⁶³

Aard van de rechtsverhouding

De aard van de rechtsverhouding tussen de werknemer en zijn overheidswerkgever is irrelevant om de draagwijdte van het begrip 'betrekkingen in overheidsdienst' te bepalen. Het doet niet ter zake of een werknemer is aangeworven als werkmans, beambte of ambtenaar, noch of zijn arbeidsverhouding van privaatrechtelijke dan wel van publiekrechtelijke aard is.⁶⁴

Indien de statutaire aanstelling hét criterium zou zijn om het toepassingsgebied van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag te bepalen, dan zouden de onderscheiden lidstaten naar goeddunken statutaire personeelsleden

⁶¹ Zie opmerkingen Europese Commissie bij H.v.J. 12 februari 1974, Sotgiu / Deutsche Bundespost, nr. 152/73, *Jur. H.v.J.* 1974, (153) 158.

H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3898) ov. 12; H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Groothertogdom Luxemburg, nr. C-473/93, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3248) ov. 26; H.v.J. 30 september 2003, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola / Administración del Estado, nr. C-405/01, ov. 38; H.v.J. 30 september 2003, Anker, Ras en Snoek / Bondsrepubliek Duitsland, nr. C-47/02, ov. 57.

⁶² H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3898) ov. 18; H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Groothertogdom Luxemburg, nr. C-473/93, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3248) ov. 26; H.v.J. 30 september 2003, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola / Administración del Estado, nr. C-405/01, ov. 38.

⁶³ H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3898) ov. 19.

⁶⁴ H.v.J. 12 februari 1974, Sotgiu / Deutsche Bundespost, nr. 152/73, *Jur. H.v.J.* 1974, (161) ov. 5-6.

kunnen aanwerven.⁶⁵ Op die manier zou elke lidstaat vrij het vrije verkeer van werknemers kunnen inperken.

Bovendien zijn de begrippen werkman, beambte, ambtenaar, privaatrechtelijke arbeidsverhouding en publiekrechtelijke arbeidsverhouding variabel in tijd en ruimte.⁶⁶

Discriminatieverbod

Het discriminatieverbod staat niet toe dat overheidswerknemers uit andere lidstaten zouden worden aangesteld in een administratief statuut dat minder voordelig is dan dat van de nationale onderdanen. Overheidsdiensten dienen onderdanen uit andere lidstaten na hun aanwerving dezelfde voordelen en waarborgen te geven als de eigen onderdanen.⁶⁷

De functionele interpretatie kan echter leiden tot een feitelijke discriminatie van EU-onderdanen ten opzichte van nationale onderdanen. De inhoud van een functie is doorslaggevend om uit te maken of zij openstaat voor een burger van de Europese Unie. Het kan zijn dat bepaalde functies in geval van bevordering plots typische overheidstaken en -verantwoordelijkheden omvatten, waardoor een EU-werknemer zijn promotiekansen ziet verdwijnen.⁶⁸

Het Hof van Justitie erkent dit probleem, maar stelt dat de volledige uitsluiting van EU-onderdanen tot de overheidsbetrekkingen "zou leiden tot een veel verdergaande beperking van hun rechten dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van deze bepaling".⁶⁹

⁶⁵ H.v.J. 3 juni 1986, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Franse Republiek, nr. 307/84, *Jur. H.v.J.* 1986, (1735) ov. 11; H.v.J. 3 juli 1986, Lawrie-Blum / Baden-Württemberg, nr. 66/85, *Jur. H.v.J.* 1986, (2139) ov. 26; H.v.J. 16 juni 1987, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Italiaanse Republiek, nr. 225/85, *Jur. H.v.J.* 1987, (2636) ov. 8.

⁶⁶ Zie ook Horevoets, 1997, (227) 228.

⁶⁷ H.v.J. 3 juni 1986, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Franse Republiek, nr. 307/84, *Jur. H.v.J.* 1986, (1735) ov. 16; H.v.J. 30 mei 1989, Allué en Coonan / Università degli studi di Venezia, nr. C-33/88, *Jur. H.v.J.* 1989, (1606) ov. 8. Zie ook H.v.J. 16 juni 1987, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Italiaanse Republiek, nr. 225/85, *Jur. H.v.J.* 1987, (2636) ov. 11-13.

⁶⁸ Zie Verschueren, 2000, nr. 272.

⁶⁹ H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3898) ov. 22.

1.2.2.3 Begripsbepaling 'betrekkingen in overheidsdienst'

Zoals reeds eerder gezegd, heeft het Hof van Justitie in het arrest Sotgiu voor het eerst de draagwijdte van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag moeten bepalen. In zijn conclusie bij dit arrest heeft advocaat-generaal MAYRAS het Hof gevraagd om dit begrip op autonome wijze te definiëren, los van nationale criteria eigen aan elke individuele staat. Aangezien de tekst van het Verdrag zelf geen uitsluitel biedt, moet de achterliggende bedoeling van de verdragsauteurs worden nagegaan. MAYRAS is ervan overtuigd dat zij met deze uitzonderingsbepaling de lidstaten de mogelijkheid hebben willen geven de overheidsbetrekkingen die een rechtstreekse deelname aan de uitoefening van het overheidsgezag onderstellen of die een voorrecht inhouden van de overheid tegenover burgers, aan eigen onderdanen voor te behouden.⁷⁰ In navolging van MEGRET; impliceert het begrip 'overheidsdienst' dan de rechtstreeks door de Staat uitgeoefende bevoegdheid. Het louter deel uitmaken van een overheidsdienst volstaat niet om een betrekking uit te sluiten van het toepassingsgebied van artikel 48 EG-Verdrag.⁷¹ Beide auteurs verdedigen een restrictieve interpretatie van de afwijking opgenomen in het laatste lid van deze verdragsbepaling.

Een vaste rechtspraak van het Hof van Justitie stelt dat artikel 48 vierde lid EG-Verdrag uitsluitend geldt voor "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".⁷² De

⁷⁰ Concl. Adv. Gen. Mayras bij H.v.J. 12 februari 1974, Sotgiu / Deutsche Bundespost, nr. 152/73, *Jur. H.v.J.* 1974, (153) 170.

⁷¹ Megret, e.a., 1971, 6.

⁷² Deze definitie werd voor het eerst geformuleerd in H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3898) ov. 10 en 12.

In dezelfde zin H.v.J. 3 juni 1986, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Franse Republiek, nr. 307/84, *Jur. H.v.J.* 1986, (1734) ov. 12; H.v.J. 3 juli 1986, Lawrie-Blum / Baden-Württemberg, nr. 66/85, *Jur. H.v.J.* 1986, (2139) ov. 27; H.v.J. 16 juni 1987, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Italiaanse Republiek, nr. 225/85, *Jur. H.v.J.* 1987, (2636) ov. 9; H.v.J. 30 mei 1989, Allué en Conon / Università degli studi di Venezia, nr. C-33/88, *Jur. H.v.J.* 1989, (1606) ov. 7; H.v.J. 27 november 1991, Bleis / Ministère de l'Éducation nationale, nr. C-4/91, *Jur. H.v.J.* 1991, I, (5638) ov. 6; H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Groothertogdom Luxemburg, nr. C-473/93, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3248) ov. 2, 27 en 48; H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. C-173/94, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3276) ov. 2 en 20; H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Helleense Republiek, nr. C-290/94, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3317) ov. 2 en 37; H.v.J. 30 september 2003, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola / Administración del Estado, nr. C-405/01, ov. 39; H.v.J. 30 september 2003, Anker, Ras en Snoek / Bondsrepubliek Duitsland, nr. C-47/02, ov. 58.

Hoofdstuk 3: Enkele knelpunten nader onderzocht

uitoefening van zulke betrekkingen vereist "een bijzondere band van solidariteit ten opzichte van de staat en een wederkerigheid van rechten en plichten die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding".⁷³

HOREVOETS spreekt in dit verband van betrekkingen die een bijzondere vertrouwensrelatie eisen tussen hun titularis en de overheid. Bovendien houden zij in hoofde van hun titularis het recht in om een zekere dwang uit te oefenen tegen particulieren.⁷⁴

Deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag

Betrekkingen die wel afhangen van de staat of van andere openbare lichamen, maar die geen enkele medewerking aan overheidswerkzaamheden in eigenlijke zin impliceren, vallen niet onder deze uitzonderingsbepaling. Hier anders over oordelen, zou tot gevolg hebben dat heel wat betrekkingen aan het toepassingsgebied van het verdrag worden onttrokken en zou aanleiding geven tot ongelijkheden tussen de verschillende lidstaten.⁷⁵

Advocaat-generaal MAYRAS stelde in zijn conclusie bij de zaak Sotgiu dat het toepassingsgebied van artikel 48 vierde lid EG-verdrag beperkt is tot de betrekkingen waarbij de titularis een beslissingsbevoegdheid heeft ten opzichte van particulieren en de functies op het vlak van de binnen- of

⁷³ H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3898) ov. 10.

In dezelfde zin H.v.J. 3 juli 1986, Lawrie-Blum / Baden-Württemberg, nr. 66/85, *Jur. H.v.J.* 1986, (2139) ov. 27; H.v.J. 30 mei 1989, Allué en Coonan / Università degli studi di Venezia, nr. C-33/88, *Jur. H.v.J.* 1989, (1606) ov. 7; H.v.J. 27 november 1991, Bleis / Ministère de l'Éducation nationale, nr. C-4/91, *Jur. H.v.J.* 1991, I, (5638) ov. 6; H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Groothertogdom Luxemburg, nr. C-473/93, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3248) ov. 2; H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. C-173/94, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3276) ov. 2; H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Helleense Republiek, nr. C-290/94, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3317) ov. 2; H.v.J. 30 september 2003, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola / Administración del Estado, nr. C-405/01, ov. 39; H.v.J. 30 september 2003, Anker, Ras en Snoek / Bondsrepubliek Duitsland, nr. C-47/02, ov. 58.

⁷⁴ Horevoets, 1997, (227) 229-230.

⁷⁵ H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3898) ov. 11.

Zie ook H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Groothertogdom Luxemburg, nr. C-473/93, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3248) ov. 2; H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. C-173/94, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3276) ov. 2; H.v.J. 30 september 2003, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola / Administración del Estado, nr. C-405/01, ov. 40; H.v.J. 30 september 2003, Anker, Ras en Snoek / Bondsrepubliek Duitsland, nr. C-47/02, ov. 59.

buitenlandse veiligheid.⁷⁶ Kort daarop definieerde hij de uitdrukking 'uitoefening van openbaar gezag' als volgt: "het openbaar gezag is het gezag dat zijn bron vindt in de soevereiniteit, het *imperium* van de staat; voor degene die het uitoefent, impliceert het het gebruik van bijzondere bevoegdheden van publiekrechtelijke aard, van overheidsprivileges, van zeggenschap over de burgers".⁷⁷

In een latere conclusie bepaalde hij dat deze uitzonderingsbepaling enkel geldt voor betrekkingen die werkzaamheden van bestuurlijke aard omvatten of die verband houden met de uitoefening van de voorrechten van de overheid die buiten het gemene recht vallen.⁷⁸ Advocaat-generaal MANCINI meent dat er sprake is van uitoefening van openbaar gezag wanneer de titularis van een betrekking wilsdaden kan opleggen aan particulieren en hen kan verplichten ze na te leven. Bij wijze van voorbeeld verwijst hij hierbij naar politie, landsverdediging, rechtspraak en belastingheffing.⁷⁹

De Europese Commissie verwijst in dit verband naar overheidsfuncties die betrekking hebben op de uitoefening en verdediging van staatsbelangen, betrekkingen die een rechtstreekse of indirecte participatie aan het openbare gezag inhouden. Het gaat om "functies die de bevoegdheid meebrengen tot een soeverein optreden ten opzichte van privé-persoonen, waarbij onder bepaalde omstandigheden rechten zouden kunnen worden geschonden". De Commissie denkt hierbij aan functies waarbij de inachtneming van de nationale belangen op het vlak van het staatsgeheim of de openbare veiligheid cruciaal is.⁸⁰

Naar aanleiding van een later arrest oordeelt de Commissie dat het moet gaan om betrekkingen die een daadwerkelijke, directe deelname aan de uitoefening van het openbare gezag inhouden of waarvan de betrokken werknemer tegenover derden overheidsprivileges kan doen gelden. De betrekkingen van ongeschoolde werknemers, sjouwers en spoorleggers bij de spoorwegmaatschappijen en de functies van verpleegster, kinderverzorgster, nachtwaker, architect, loodgieter, schrijnwerker en elektricien bij de stad Brussel en de gemeente Oudergem stemmen overeen met soortgelijke functies bij particuliere industriële of commerciële

⁷⁶ Concl. Adv. Gen. Mayras bij H.v.J. 12 februari 1974, Sotgiu / Deutsche Bundespost, nr. 152/73, *Jur. H.v.J.* 1974, (153) 172.

⁷⁷ Concl. Adv. Gen. Mayras bij H.v.J. 21 juni 1974, Reyners / Belgische Staat, nr. 2/74, *Jur. H.v.J.* 1974, (631) 665.

⁷⁸ Concl. Adv. Gen. Mayras bij H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3881) 3916.

⁷⁹ Concl. Adv. Gen. Mancini bij H.v.J. 3 juni 1986, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Franse Republiek, nr. 307/84, *Jur. H.v.J.* 1986, (1725) 1732.

⁸⁰ Zie opmerkingen Europese Commissie bij H.v.J. 12 februari 1974, Sotgiu / Deutsche Bundespost, nr. 152/73, *Jur. H.v.J.* 1974, (153) 159 en 160.

Hoofdstuk 3: Enkele knelpunten nader onderzocht

ondernemingen en voldoen volgens de Commissie niet aan deze voorwaarde.⁸¹

Voorts heeft het Hof van Justitie verduidelijkt dat het voorbehoud van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag zowel van toepassing is op betrekkingen die een rechtstreekse, als op betrekkingen die een onrechtstreekse deelname aan de uitoefening van het openbare gezag inhouden. Uit de rechtspraak van het Hof menen wij te mogen afleiden dat leidinggevende functies en functies die advisering van de staat in wetenschappelijke en technische aangelegenheden inhouden, een indirecte deelneming aan de uitoefening van het openbare gezag impliceren.⁸² Hetzelfde geldt voor toezichthoudende en controlerende functies in openbare gebouwen of op openbare plaatsen, zoals de betrekkingen van Controleur hoofd van het tekenbureau, eerste controleur, controleur inventarissen, nachtwaker en architect.⁸³

Betrekkingen waarin deelname aan de uitoefening van het openbare gezag slechts occasioneel of subsidiair voorkomt, vallen daarentegen niet onder artikel 48 vierde lid EG-Verdrag. Voorbeelden hiervan zijn ziekenhuisverpleegkundigen⁸⁴ en kandidaat-leraars die het onderwijs organiseren, leerlingen beoordelen en meebeslissen over hun overgang naar een hogere klas.⁸⁵

Rekening houdend met het voorgaande, vat VERSCHUEREN de notie 'uitoefening van het openbaar gezag' samen als "slaande op de regelgeving en de afdwingbaarheid ervan, alsmede op de advisering bij en het toezicht op de uitoefening van overheidsactiviteiten, zonder dat het evenwel mag gaan om een occasionele uitoefening ervan. Tevens moeten de taken m.b.t. de nationale veiligheid en de ordehandhaving daartoe gerekend worden".⁸⁶

⁸¹ Zie opmerkingen Europese Commissie bij H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3881) 3884-3886.

⁸² Zie H.v.J. 16 juni 1987, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Italiaanse Republiek, nr. 225/85, *Jur. H.v.J.* 1987, (2636) ov. 9.
Zie Verschueren, 2000, nr. 275.

⁸³ Zie H.v.J. 26 mei 1982, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1982, (1850) ov. 8.

⁸⁴ Zie H.v.J. 3 juni 1986, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Franse Republiek, nr. 307/84, *Jur. H.v.J.* 1986, (1734) ov. 13.

⁸⁵ Zie H.v.J. 3 juli 1986, Lawrie-Blum / Baden-Württemberg, nr. 66/85, *Jur. H.v.J.* 1986, (2139) ov. 24 en 28.

⁸⁶ Verschueren, 2000, nr. 276.

Bescherming van de algemene belangen van de Staat of van andere openbare lichamen

De uitdrukking 'algemene belangen', kan zeer ruim worden opgevat, maar sluit alleszins de functies uit die uitsluitend betrekking hebben op de bescherming van specifieke of particuliere belangen.

Het Hof van Justitie geeft nergens een verduidelijking van wat juist onder 'algemeen belang' moet worden verstaan. Zij geeft de lidstaten dus veel ruimte om een eigen invulling te geven aan dit begrip.

In navolging van VERSCHUEREN zijn wij van mening dat deze voorwaarde moet worden gekoppeld aan het vereiste van deelname aan de uitoefening van het openbare gezag. Aan beide voorwaarden dient cumulatief te worden voldaan: aan nationale onderdanen kunnen uitsluitend die betrekkingen worden voorbehouden die een uitoefening van het openbare gezag impliceren en die eveneens een bescherming van de algemene belangen van de Staat of van andere openbare lichamen inhouden.⁸⁷

Het Hof van Justitie lijkt deze zienswijze in haar arresten te bevestigen.⁸⁸

Onder andere openbare lichamen vallen overheidsdiensten en -instellingen andere dan de Staat. We denken hierbij onder meer aan gemeenschappen, gewesten, provincies en gemeenten.⁸⁹

⁸⁷ Verschueren, 2000, nr. 279.

⁸⁸ Zie H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3898) ov. 10 en 12; H.v.J. 3 juni 1986, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Franse Republiek, nr. 307/84, *Jur. H.v.J.* 1986, (1734) ov. 12; H.v.J. 3 juli 1986, Lawrie-Blum / Baden-Württemberg, nr. 66/85, *Jur. H.v.J.* 1986, (2139) ov. 27; H.v.J. 30 mei 1989, Allué en Coonan / Università degli studi di Venezia, nr. C-33/88, *Jur. H.v.J.* 1989, (1606) ov. 7; H.v.J. 27 november 1991, Bleis / Ministère de l'Éducation nationale, nr. C-4/91, *Jur. H.v.J.* 1991, I, (5638) ov. 6; H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Groothertogdom Luxemburg, nr. C-473/93, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3248) ov. 2, 27 en 48; H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. C-173/94, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3276) ov. 2 en 20; H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Helleense Republiek, nr. C-290/94, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3317) ov. 2 en 37; H.v.J. 30 september 2003, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola / Administración del Estado, nr. C-405/01, ov. 39; H.v.J. 30 september 2003, Anker, Ras en Snoek / Bondsrepubliek Duitsland, nr. C-47/02, ov. 58. In al deze arresten verbindt het Hof beide voorwaarden door het voegwoord 'EN', wat eerder wijst op een cumulatieve benadering.

Contra H.v.J. 16 juni 1987, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Italiaanse Republiek, nr. 225/85, *Jur. H.v.J.* 1987, (2636) ov. 9. In dit arrest gebruikt het Hof het voegwoord 'OF', wat eerder neigt naar een alternatieve benadering.

⁸⁹ Zie Verschueren, 2000, nr. 277.

1.2.2.4 Enkele uitspraken

De betrekkingen van controleur hoofd van het tekenbureau, eerste controleur, controleur inventarissen, nachtwaker bij het gemeentebestuur van Brussel en architect bij de gemeentebesturen van Brussel en Oudergem zijn volgens het Hof van Justitie overheidsbetrekkingen in de zin van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag. De functies van ongeschoolde werknemer, sjouwer, spoorlegger e.d. bij de spoorwegmaatschappijen en de functies van verpleegster, kinderverzorgster, geschoolde arbeider (zoals loodgieter, schrijnwerker, elektricien) en halfgeschoolde arbeider bij de stad Brussel en de gemeente Oudergem vallen daarentegen niet onder het toepassingsgebied van deze uitzonderingsbepaling.⁹⁰

Aan de functie van ziekenhuisverpleger en -verpleegster in openbare ziekenhuizen kan volgens het Hof evenmin een nationaliteitsvoorwaarde worden gekoppeld.⁹¹

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie kunnen we afleiden dat het Hof groot belang hecht aan het vrije verkeer van werknemers binnen het onderwijs. De stage ter voorbereiding op het beroep van leraar,⁹² de betrekking van lector vreemde talen aan een universiteit,⁹³ de functie van leraar middelbaar onderwijs⁹⁴ en deze van onderwijzer in het lager onderwijs⁹⁵ zijn geen betrekkingen in overheidsdienst in de zin van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag.

Voorts heeft het Hof van Justitie in een aantal arresten geoordeeld dat een lidstaat zijn verdragsverplichtingen niet is nagekomen door in bepaalde publieke sectoren de nationaliteitsvereiste niet te beperken tot de toegang tot de betrekkingen van ambtenaar of beambte die een al dan niet rechtstreekse deelname aan de uitoefening van het openbare gezag impliceerden en die werkzaamheden omvatten strekkende tot de be-

⁹⁰ H.v.J. 26 mei 1982, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1982, (1845) 1847-1848 en ov. 11.

⁹¹ H.v.J. 3 juni 1986, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Franse Republiek, nr. 307/84, *Jur. H.v.J.* 1986, (1734) ov. 17.

⁹² H.v.J. 3 juli 1986, Lawrie-Blum / Baden-Württemberg, nr. 66/85, *Jur. H.v.J.* 1986, (2139) ov. 28-29.

⁹³ H.v.J. 30 mei 1989, Allué en Coonan / Università degli studi di Venezia, nr. C-33/88, *Jur. H.v.J.* 1989, (1606) ov. 9.

⁹⁴ H.v.J. 27 november 1991, Bleis / Ministère de l'Éducation nationale, nr. C-4/91, *Jur. H.v.J.* 1991, I, (5638) ov. 7.

⁹⁵ H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Groothertogdom Luxemburg, nr. C-473/93, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3248) ov. 34.

scherming van de algemene belangen van de staat of van andere openbare lichamen.⁹⁶

Ten slotte mag een lidstaat de nationaliteitsvereiste enkel opleggen voor de betrekkingen van kapitein en eerste stuurman op onder zijn vlag varende koopvaardij- en vissersschepen wanneer deze personeelsleden hun bevoegdheden van openbaar gezag daadwerkelijk regelmatig uitoefenen en deze niet slechts een zeer beperkt deel van hun werkzaamheden uitmaken.⁹⁷

1.2.3 Het Europese Parlement

Het Europese Parlement heeft in een resolutie van 1972, over onder meer de omschrijving van het begrip overheidsdienst en de gevolgen hiervan voor de toepassing van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag, haar standpunt ten aanzien van deze uitzonderingsbepaling bepaald.

In haar zevende overweging lijkt zij de lidstaten te volgen door te stellen dat "artikel 48, lid 4, kan worden toegepast op iedere betrekking welke door een Lid-Staat tot zijn overheidsdienst wordt gerekend, ongeacht de inhoud van de in het kader van deze betrekking verrichte werkzaamheden". Zij voegt daar evenwel onmiddellijk – in een achtste en elfde overweging – aan toe dat "lid 4, in de eerste plaats de bedoeling heeft de uitoefening van daadwerkelijk overheidsgezag aan eigen onderdanen voor te behouden" en hoopt dat de toepassing van deze afwijkingsbepaling wordt beperkt tot betrekkingen die de uitoefening van overheidsgezag inhouden.⁹⁸

⁹⁶ H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Groothertogdom Luxemburg, nr. C-473/93, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3248) ov. 50; H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. C-173/94, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3276) ov. 24; H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Helleense Republiek, nr. C-290/94, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3317) ov. 39.

⁹⁷ H.v.J. 30 september 2003, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola / Administración del Estado, nr. C-405/01, ov. 50; H.v.J. 30 september 2003, Anker, Ras en Snoek / Bondsrepubliek Duitsland, nr. C-47/02, ov. 69.

⁹⁸ Zie Resolutie Europees Parlement 17 januari 1972 nopens de omschrijving van de begrippen overheidsdienst en openbaar gezag in de Lid-Staten en de gevolgen hiervan voor de toepassing van artikel 48, lid 4, en artikel 55 van het EEG-Verdrag, *P.B.* C. 10, 5 februari 1972, 4-5.

1.2.4 *De Europese Commissie*

Omdat verscheidene lidstaten een te ruime invulling gaven aan de notie 'betrekking in overheidsdienst' is de Europese Commissie in 1988 overgegaan tot een "systematisch optreden" op basis van Bekendmaking 88/C 72/02, Vrij verkeer van werknemers en de toegang tot overheidsbetrekkingen in de Lid-Staten – Optreden van de Commissie ter zake van de toepassing van artikel 48, lid 4, van het EEG-Verdrag.

De Europese Commissie stelt dat artikel 48 vierde lid EG-Verdrag de specifieke functies van de Staat en van de daarmee gelijk te stellen openbare lichamen beoogt. Onder deze laatste zijn de strijdkrachten, de politie en andere gewapende korpsen, de magistratuur, de belastingadministratie en de diplomatie begrepen. Daarnaast worden ook tot deze uitzondering gerekend, de betrekkingen die vallen onder de Staatsministeries, de gewestelijke regeringen, de andere openbare lichamen, de gelijkgestelde organen en de centrale banken, in zoverre het personeelsleden betreft die taken uitoefenen die rechtstreeks verband houden met de openbare rechtsmacht van de Staat of van een ander publiekrechtelijk lichaam, zoals de opstelling en tenuitvoerlegging van juridische akten, de controle op hun toepassing en het toezicht op ondergeschikte besturen.⁹⁹

In de organisaties met commerciële dienstverleningen¹⁰⁰ en de sectoren gezondheidszorg, openbaar onderwijs en burgerlijk onderzoek in openbare instellingen streeft de Commissie de volle uitwerking van het vrije verkeer van werknemers na. Reden hiervoor is dat men de activiteiten die binnen deze sectoren worden uitgeoefend, evenzeer terugvindt in de particuliere sector, die buiten het toepassingsgebied van artikel 48 vierde lid EG-Verdrag valt en dat deze activiteiten in de publieke sector kunnen worden ontwikkeld zonder nationaliteitseisen.¹⁰¹

Zij verzoekt iedere lidstaat de toegang tot de betrekkingen in de vier bovengenoemde sectoren open te stellen voor onderdanen uit de andere lidstaten en behoudt zich het recht voor om een in gebreke blijvende Staat te dagvaarden op grond van artikel 169 EG-Verdrag.¹⁰² Deze procedure voor het Hof van Justitie geeft de lidstaten tevens de mo-

⁹⁹ Bekendmaking 88/C 72/02, Vrij verkeer van werknemers en de toegang tot overheidsbetrekkingen in de Lid-Staten – Optreden van de Commissie ter zake van de toepassing van artikel 48, lid 4, van het EEG-Verdrag, *P.B. C. 72*, 18 maart 1988, 3.

¹⁰⁰ Zoals openbaar vervoer, elektriciteits- of gasdistributie, lucht- of zeevaartmaatschappijen, post en telecommunicatie, radio- en televisieomroep.

¹⁰¹ Bekendmaking 88/C 72/02, Vrij verkeer van werknemers en de toegang tot overheidsbetrekkingen in de Lid-Staten – Optreden van de Commissie ter zake van de toepassing van artikel 48, lid 4, van het EEG-Verdrag, *P.B. C. 72*, 18 maart 1988, 3.

¹⁰² Het huidige art. 226 tweede lid EG-Verdrag.

gelijkheid om te bewijzen dat de geviseerde betrekking tegen alle verwachtingen in, toch een specifieke overheidsfunctie is waarvoor een nationaliteitsvereiste gerechtvaardigd is.¹⁰³

1.3 Toegang tot het openbare ambt naar Belgisch recht

1.3.1 Artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet

Artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet bepaalt dat de Belgen gelijk zijn voor de wet en dat alleen zij kunnen worden benoemd in burgerlijke en militaire bedieningen. Enkel een wet kan voor bijzondere gevallen in uitzonderingen voorzien.

In beginsel geldt de Belgische nationaliteit dus als voorwaarde voor de toegang tot de statutaire overheidsbetrekkingen. De wetgever kan echter uitzonderlijk bepaalde ambten openstellen voor vreemdelingen.

Deze grondwettelijke bepaling heeft een ruim toepassingsgebied. Alle publiekrechtelijke rechtspersonen in de organieke betekenis van het woord zijn door deze bepaling gebonden. Het betreft onder meer de federale staat, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies, de gemeenten, de openbare instellingen, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en het personeel van de wetgevende machten, de rechterlijke macht en de bijzondere korpsen.¹⁰⁴

Hoewel artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet duidelijk lijkt, duiken in de praktijk toch enkele problemen en ongerijmdheden op.

Zo is de aard van het werk irrelevant om de draagwijdte van dit artikel te bepalen. Ongeacht de inhoud van het takenpakket van een betrekking, zijn benoemingen voorbehouden aan Belgen. Men gaat dus uit van de institutionele benadering; de vorm is doorslaggevend.

Dit leidt tot vreemde situaties bij taken die zowel door een privaatrechtelijke als door een publiekrechtelijke werkgever kunnen worden uitgeoefend. Verpleegkundigen in een privé-ziekenhuis bijvoorbeeld, vervullen dezelfde opdrachten als hun collega's in een OCMW-ziekenhuis. In het eerste geval gaat het om een privaatrechtelijke werkgever die zowel Belgische onderdanen als vreemdelingen met een arbeidsovereenkomst kan tewerkstellen. Een vaste benoeming is hier uitgesloten. In het tweede geval is er sprake van een publiekrechtelijke werkgever die zowel

¹⁰³ Bekendmaking 88/C 72/02, Vrij verkeer van werknemers en de toegang tot overheidsbetrekkingen in de Lid-Staten - Optreden van de Commissie ter zake van de toepassing van artikel 48, lid 4, van het EEG-Verdrag, *P.B. C. 72*, 18 maart 1988, 3.

¹⁰⁴ Zie Verschueren, 1990, 155-157; Horevoets, 1997, (227) 234.

statutaire als contractuele personeelsleden kan tewerkstellen. De toegang tot de statutaire betrekkingen is voorbehouden aan Belgen, de contractuele functies staan ook open voor vreemdelingen.

Het is evenzeer mogelijk dat een bepaald takenpakket dat sinds jaar en dag wordt uitgeoefend door een publiekrechtelijke werkgever van de ene dag op de andere overgaat naar een privaatrechtelijke werkgever of omgekeerd.

Ten slotte is het duidelijk dat, hoewel publiekrechtelijke werkgevers normaliter het algemene belang dienen, zij geen exclusiviteit hebben in het opnemen van taken van algemeen belang. Een eerder extreem voorbeeld is het afvoeren van lijken. Op de vraag of dit een taak is van algemeen belang, zal niemand ontkennend antwoorden. Omdat begrafenisondernemers hierin wel brood zagen, heeft de overheid deze taak niet op zich moeten nemen.¹⁰⁵

Daarnaast zien we in andere nationale wetteksten voor bepaalde overheidsbetrekkingen dezelfde nationaliteitsvoorwaarde opnieuw verschijnen. Zo bepaalt artikel 2 K.B. 20 juli 1976 tot vaststelling van de grens van de algemene bepalingen betreffende de voorwaarden tot benoeming in de graden van gemeentesecretaris, adjunct-gemeentesecretaris en gemeenteontvanger dat kandidaten voor genoemde functies Belg moeten zijn.

Wij vragen ons af waarom deze herhaling nodig is. Heeft artikel 10 Gecoördineerde Grondwet dan toch geen algemeen en duidelijk toepassingsgebied?¹⁰⁶

In het verleden werd betoogd dat zowel de statutaire als de contractuele personeelsleden de Belgische nationaliteit moesten bezitten.¹⁰⁷

In een omzendbrief van 1990 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken gesteld dat artikel 6 Grondwet (huidig artikel 10 Gecoördineerde Grondwet) enkel betrekking heeft op de benoeming tot ambtenaar. De nationaliteitsvoorwaarde geldt niet voor de contractuele betrekkingen in overheidsdienst.¹⁰⁸ In de memorie van toelichting bij het recente Voorontwerp van decreet tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot vaste betrekkingen in sommige Vlaamse openbare diensten staat opnieuw te lezen dat artikel 10 tweede lid

¹⁰⁵ Dit voorbeeld vinden we ook terug in Janvier & Janssens, 2003, 7.

¹⁰⁶ Zie ook A. El Mouden, 1990, 36. Dit rapport betrof een onderzoek in opdracht van de Minister en de Staatssecretaris van Wetenschapsbeleid en de Diensten van de Eerste Minister voor de Programmatie van het Wetenschapsbeleid.

¹⁰⁷ Zie Craeye & Debyser, 1985, 35; Verschueren, 1990, 154.

¹⁰⁸ Rondzendbrief 16 november 1990 betreffende de toegang voor vreemdelingen tot betrekkingen bij gemeentebesturen, B.S. 9 april 1991.

Gecoördineerde Grondwet geen betrekking heeft op de contractuele betrekkingen in de publieke sector.

HOREVOETS trekt bovenstaande interpretatie in twijfel. Zij benadrukt dat de Grondwetgever met de invoering van deze bepaling elke vreemde inmenging in het overheidsapparaat beoogde te vermijden. De aard van de rechtsverhouding is hier irrelevant; de functie zelf moet in overweging worden genomen. Deze auteur lijkt deze ongrondwettigheid wel te verstaan vanuit de wil om zich wat de EU-onderdanen betreft, te conformeren aan het Europese recht. Zij besluit dat een wijziging van artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet noodzakelijk is om meer juridische duidelijkheid te krijgen.¹⁰⁹

Wij zijn van mening dat de nationaliteitsvoorwaarde, voorzien in artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet uitsluitend geldt voor de statutaire betrekkingen in overheidsdienst. Deze bepaling stelt uitdrukkelijk dat enkel Belgen 'benoembaar zijn' tot de burgerlijke en militaire bedieningen. 'Benoeembaar zijn' wijst duidelijk op een eenzijdige, vaste aanstelling.

Zoals gezegd, kan enkel de wetgever uitzonderingen stellen op de nationaliteitsvereiste en dit uitsluitend voor bijzondere gevallen.

Wordt hier enkel de federale wetgever bedoeld of komt deze bevoegdheid ook toe aan de lagere wetgevende machten? HOREVOETS meent dat de grondwetgever vergeten is om artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet aan te passen na de institutionele hervormingen. Naast de notie 'wet', zouden de begrippen 'decreet' en 'regel beoogd in artikel 134 Gecoördineerde Grondwet' in deze grondwetsbepaling moeten worden opgenomen.¹¹⁰ De afdeling wetgeving van de Raad van State stelt eveneens dat sinds de omvorming van België tot een federale staat onder 'wet' ook 'decreet' of 'ordonnantie' moet worden verstaan.¹¹¹ Het begrip 'wet' wordt aldus in de ruime zin van het woord geïnterpreteerd.

Daarnaast zien we dat de wetgever slechts uitzonderingen kan bepalen voor bijzondere gevallen, dat wil zeggen voor een bepaalde categorie van personen. Hij is niet bevoegd om overheden een algemene toelating te geven om vreemdelingen toegang te verlenen tot alle overheidsbetrekkingen.¹¹²

¹⁰⁹ Horevoets, 1997, (227) 248-251.

¹¹⁰ Horevoets, 1997, (227) 233.

¹¹¹ Adv. R.v.St. 35.857/VR bij Voorontwerp van decreet tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot vaste betrekkingen in sommige Vlaamse openbare diensten.

¹¹² Horevoets, 1997, (227) 234.

De Belgische regering heeft in een arrest van het Hof van Justitie van 1980 artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet aangehaald ter verantwoording van het niet aanwerven van vreemdelingen in overheidsdienst. Zij erkende wel de voorrang van het gemeenschapsrecht boven het nationale, zelfs grondwettelijke, recht van de verschillende lidstaten. Wanneer men echter de grondwettelijke teksten van bepaalde lidstaten naleest, kan men hieruit duidelijk afleiden dat de lidstaten bij de opstelling van het Verdrag de bedoeling hadden om personen met een vreemde nationaliteit te weren.¹¹³ De Europese Commissie volgde deze redenering niet. Zij herhaalde dat gemeenschapsrechtelijke bepalingen primeren op eender welke interne norm.¹¹⁴ Het Hof benadrukte dat het inroepen van nationale rechtsregels om de draagwijdte van verdragsbepalingen te beperken ongeoorloofd is, omdat dit de eenheid en doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht zou aantasten.¹¹⁵

Naar aanleiding van de rechtspraak van het Hof heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State een aanpassing van artikel 10 Gecoördineerde Grondwet aan de vereisten van het Europese recht bepleit.

De Raad van State, afdeling administratie op haar beurt heeft in een aantal arresten van 1995 en 1996 geoordeeld dat in geval van conflict tussen een interne rechtsnorm en een norm van internationaal recht met rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde, de regel die bij het verdrag is vastgesteld voorrang moet krijgen.¹¹⁶

In 1995 heeft men artikel 10 Gecoördineerde Grondwet voor herziening vatbaar verklaard om het in overeenstemming te brengen met artikel 48 EG-Verdrag en de rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot het vierde lid van deze verdragsbepaling.¹¹⁷

In antwoord hierop hebben enkele leden uit de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat voorstellen ingediend tot herziening van artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet. Deze voorstellen beoog-

¹¹³ H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3881) 3887 en ov. 16.

¹¹⁴ Zie opmerkingen Europese Commissie bij H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3881) 3890.

¹¹⁵ H.v.J. 17 december 1980, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Koninkrijk België, nr. 149/79, *Jur. H.v.J.* 1980, (3898) ov. 19.
In dezelfde zin H.v.J. 2 juli 1996, Commissie van de Europese Gemeenschappen / Groothertogdom Luxemburg, nr. C-473/93, *Jur. H.v.J.* 1996, I, (3248) ov. 38.

¹¹⁶ R.v.St., Billy, nr. 51.104, 11 januari 1995; R.v.St., Goosse, nr. 62.921, 5 november 1996; R.v.St., Orfinger, nr. 62.922, 5 november 1996; R.v.St., G.E.R.F.A., nr. 62.923, 5 november 1996; R.v.St., De Baenst, nr. 62.924, 5 november 1996.

¹¹⁷ Zie B.S. 12 april 1995.

den de bevordering van de indienstneming van niet-Belgen in de overheidsdiensten.¹¹⁸

In 2003 werd artikel 10 tweede lid tweede zinsdeel Gecoördineerde Grondwet opnieuw voor herziening vatbaar verklaard. Men wil met een wijziging bekomen dat de betrekkingen in overheidsdienst in de toekomst ook openstaan voor niet-Belgen.¹¹⁹ Deze verklaring tot herziening heeft geleid tot de indiening van nieuwe voorstellen in Kamer en Senaat. Een eerste voorstel wil enkel aan Belgen voorbehouden: "de openbare ambten die een rechtstreekse uitoefening van het openbare gezag inhouden en werkzaamheden omvatten ter bescherming van de algemene belangen van de Staat of van andere openbare organen, in die zin dat zij een beslissingsmacht ten opzichte van privé-personen en een deelname aan het beheer van de Staat behelzen".¹²⁰ Een tweede voorstel bepaalt dat uitsluitend de Belgen benoembaar zijn tot de militaire bedieningen. Wat de burgerlijke bedieningen betreft, geldt het voorbehoud voor de betrekkingen die een rechtstreekse of indirecte deelname aan de uitoefening van het openbare gezag impliceren en die werkzaamheden omvatten ter bescherming van de algemene belangen van de Staat of van andere openbare organen.¹²¹ Het laatste voorstel stemt volledig overeen met het eerste.¹²²

1.3.2 Toegang tot het federale openbare ambt

Artikel 16 eerste lid 1° KB 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel (hierna verkort geciteerd Statuut Rijkspersoneel) bepaalt dat enkel Belgen tot rijksambtenaar kunnen worden benoemd voor betrekkingen die een rechtstreekse of onrechtstreekse deelname aan de uitoefening van het openbare gezag impliceren en die werkzaamheden

¹¹⁸ Voorstel tot herziening van artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet, *Parl. St. Senaat* 2002, nr. 2-1189/1 (verval door ontbinding kamers); Voorstel tot herziening van artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel van de Grondwet, *Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 1884/01 (vervallen); Voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 10, 11, 26 en 27 van de Grondwet, *Parl. St. Kamer* 2002-03, nr. 2381/001 (zonder voorwerp ingevolge aanneming Ontwerp van verklaring tot herziening van de Grondwet, *Parl. St. Kamer* 2002-03, nr. 2389).

¹¹⁹ Zie Verklaring tot herziening van de Grondwet, *B.S.* 10 april 2003, tweede uitgave.

¹²⁰ Voorstel tot herziening van artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet (Verklaring van de wetgevende macht, zie "Belgisch Staatsblad" nr. 128 - Ed. 2 van 10 april 2003), *Parl. St. Senaat* 2003, nr. 3-81/1 (Behandeling in Senaat).

¹²¹ Herziening van artikel 10 van de Grondwet, *Parl. St. Kamer* 2003-04, nr. 567/001 (Behandeling in Kamer).

¹²² Herziening van artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet, *Parl. St. Kamer* 2003-04, nr. 1019/001 (Behandeling in Kamer).

inhouden tot bescherming van de algemene belangen van de Staat. In de overige gevallen dient men Belg te zijn of burger van een andere staat die behoort tot de Europese Economische Ruimte.

Omzendbrief nr. 397 van 24 februari 1995 geeft een verduidelijking over de toepassing van artikel 16 eerste lid 1° Statuut Rijkspersoneel. Elke minister of instelling van openbaar nut moet bepalen of een vacante betrekking een rechtstreekse of indirecte deelname aan de uitoefening van het openbare gezag inhoudt in de zin van dit artikel. Hun beslissing wordt telkens doorgegeven aan Selor.¹²³ Voor de federale wetenschappelijke instellingen dient de bevoegde minister de examencommissie door middel van een functieanalyse te laten weten of de vacante betrekking kan worden ingevuld door een burger van de Europese Unie.¹²⁴

Het vroegere artikel 1 § 3 eerste lid 1° KB 26 september 1994 tot bepaling van de algemene principes van het administratieve en geldelijke statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, bepaalde dat voor de betrekkingen die een al dan niet rechtstreekse deelname aan de uitoefening van het openbare gezag inhouden en werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de Staat, de Gemeenschap of het Gewest uitsluitend Belgen tot ambtenaar konden worden benoemd. Wat de overige betrekkingen betreft, konden zowel Belgen als burgers van de Europese Unie tot ambtenaar worden benoemd.

Dit koninklijk besluit is vervangen door het KB 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratieve en geldelijke statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen. In dit nieuwe besluit is de nationaliteitsvoorwaarde geschrapt om de toegang tot het openbare ambt mogelijk te maken voor niet-Belgen, zelfs wanneer zij geen EU-burger zijn.¹²⁵

¹²³ In de omzendbrief is nog sprake van het VWS, het Vast Wervingssecretariaat. Dit is de voorloper van Selor, het selectiebureau van de federale overheid.

¹²⁴ Omz. nr. 397, 24 februari 1995 Toepassing van artikel 16, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel betreffende de nationaliteitsvoorwaarde, *B.S.* 11 maart 1995.

¹²⁵ Bespreking van de artikelen bij het KB 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratieve en geldelijke statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Ge-

Het oorspronkelijke artikel 2 § 1, 2° van het intussen opgeheven KB 18 november 1991 tot vaststelling van de voorwaarden voor de indienstneming bij arbeidsovereenkomst in sommige overheidsdiensten stelde dat, voor betrekkingen die een deelneming aan de uitoefening van het openbare gezag onderstellen, enkel Belgen bij arbeidsovereenkomst konden worden aangeworven. De andere contractuele betrekkingen stonden open voor alle EU-onderdanen.¹²⁶

Een Koninklijk Besluit van 1995 heeft deze bepaling gewijzigd. Voor contractuele betrekkingen die een rechtstreekse of indirecte participatie aan de uitoefening van het openbare gezag impliceren en die werkzaamheden inhouden strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de Staat moest men nog steeds Belg zijn, maar alle andere contractuele betrekkingen stonden van dan af open voor alle vreemdelingen, zowel voor de EU-onderdanen als voor de onderdanen van derde landen.¹²⁷

Het KB 13 maart 2002 tot vaststelling van de voorwaarden voor de indienstneming bij arbeidsovereenkomst in sommige overheidsdiensten dat van toepassing is op de diensten van het federale administratieve openbare ambt die zijn opgenomen in artikel 1 Wet 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, heeft het KB 18 november 1991 tot vaststelling van de voorwaarden voor de indienstneming bij arbeidsovereenkomst in sommige overheidsdiensten opgeheven.¹²⁸

Artikel 2 eerste lid 2° van dit besluit heeft echter dezelfde strekking als het overeenkomstige artikel uit het opgeheven koninklijke besluit. Contractuele betrekkingen die een rechtstreekse of indirecte deelname aan de uitoefening van het openbare gezag impliceren en werkzaamheden inhouden tot bescherming van de algemene belangen van de Staat, kunnen slechts worden ingevuld door Belgen. Hieruit volgt opnieuw dat de overige contractuele betrekkingen openstaan zowel voor de onderdanen van de Europese Unie als voor de onderdanen van andere landen.

Begin 2003 hebben mevrouw COENEN en mevrouw GRAUWELS een wetsvoorstel ingediend tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden inzake de toegang tot de betrekkingen bij de federale overheidsdiensten. Zij wilden onderdanen uit Staten die geen deel uitmaken van de Euro-

meenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, *B.S.* 9 januari 2001, 421.

¹²⁶ *B.S.* 18 januari 1992.

¹²⁷ KB 13 april 1995 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 november 1991 tot vaststelling van de voorwaarden voor de indienstneming bij arbeidsovereenkomst in sommige overheidsdiensten, *B.S.* 29 april 1995.

¹²⁸ Art. 5 KB 13 maart 2002 tot vaststelling van de voorwaarden voor de indienstneming bij arbeidsovereenkomst in sommige overheidsdiensten, *B.S.* 19 maart 2003.

pese Unie of de Europese Economische Ruimte toegang verlenen tot de federale burgerlijke ambten die geen rechtstreekse of indirecte participatie aan de uitoefening van het openbare gezag impliceren en die geen werkzaamheden inhouden strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de Staat of van andere openbare lichamen.¹²⁹

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft hierover een negatief advies gegeven omdat het voorstel in strijd was met het huidige artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet. Ze verwijst hierbij naar een eerder gegeven advies waarin de draagwijdte van deze grondwettelijke bepaling als volgt werd omschreven: "De in artikel 10, tweede lid, van de Grondwet aan de "wet" verleende bevoegdheid heeft (...) betrekking op bijzondere gevallen, waarbij de afwijking van de 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".¹³⁰ Uit artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet volgt derhalve dat uitzonderingen op het erin verwoorde beginsel slechts mogelijk zijn bij een wet die precies dient aan te geven voor welk bijzonder geval het voorrecht van de Belgen niet geldt. Het betrokken wetsvoorstel voorzag echter in een algemene afwijking op de nationaliteitsvereiste en voldeed dus niet aan deze voorwaarde.¹³¹

Enige tijd later is opnieuw een wetsvoorstel ingediend dat de toegang tot de federale overheidsbetrekkingen voor buitenlandse onderdanen beoogt. Artikel 2 van dit voorstel stemt inhoudelijk overeen met het voorgaande wetsvoorstel. Artikel 3 bepaalt dat wanneer de in dienstnemende overheid een ambt wil voorbehouden aan Belgen, zij haar keuze dient te motiveren, rekening houdende met de rechtspraak van het Hof van Justitie in deze materie. Uit de commentaar bij deze bepaling blijkt dat men het opstellen van een lijst met aan nationale onderdanen voor te behouden functies in overweging heeft genomen, maar omdat (de inhoud van) dergelijke functie in tijd variabel is, heeft men dit uitgangspunt niet weerhouden.¹³²

¹²⁹ Wetsvoorstel tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden inzake toegang tot de betrekkingen bij de federale overheidsdiensten, *Parl. St.* Kamer 2002-03, nr. 2246/001 (vervallen).

¹³⁰ Adv. R.v.St. bij Voorstel van decreet houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst, *Parl. St.* VI. Parl. 1996-97, nr. 720/2, 22.

¹³¹ Adv. R.v.St. bij Wetsvoorstel tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden inzake toegang tot de betrekkingen bij de federale overheidsdiensten, *Parl. St.* Kamer 2002-03, nr. 2246/002.

¹³² Wetsvoorstel tot openstelling van federale overheidsbetrekkingen voor buitenlandse onderdanen, *Parl. St.* Kamer 2003, nr. 117/001 (behandeling in Kamer).

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft ook over dit wetsvoorstel negatief geadviseerd.¹³³

1.3.3 Toegang tot het decentrale openbare ambt

1.3.3.1 Plaatselijke en provinciale overheidsdiensten

De Omzendbrief WEL-97/04 van 27 mei 1997 betreffende de uitvoering van de beslissing van de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid van 6 november 1996¹³⁴ verduidelijkt nog eens dat men artikel 10 Gecoördineerde Grondwet moet lezen in samenhang met artikel 48 EG-Verdrag. Dit wil zeggen dat EU-onderdanen eveneens toegang hebben tot zowel de contractuele als de statutaire betrekkingen bij de onderscheiden overheden met uitzondering van de functies "die verband houden met de uitoefening van het openbare gezag en de bescherming van de algemene belangen van de staat, waarmee de belangen van gemeente- en OCMW-besturen worden gelijkgesteld".

Om uit te maken of een betrekking al dan niet onder deze uitzondering valt, dient men naar de functiebeschrijving te zien, waarin de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden eigen aan de functie zijn opgenomen.

Deze omzendbrief geeft uitdrukkelijk aan dat contractuele betrekkingen slechts hoogst uitzonderlijk onder bovengenoemde afwijking vallen en dat voor deze functies geen enkele nationaliteitsvereiste geldt. Dit wil zeggen dat ook onderdanen van landen van buiten de Europese Unie toegang hebben tot de contractuele betrekkingen bij de plaatselijke en provinciale overheidsdiensten.

In artikel 55 § 2 OCMW-Wet wordt OCMW's zelfs uitdrukkelijk de mogelijkheid geboden om voor de niet-leidinggevende betrekkingen personen van vreemde nationaliteit met een arbeidsovereenkomst aan te werven.

In de toelichting bij deze omzendbrief wordt verduidelijkt welke functies zijn voorbehouden aan personen die de Belgische nationaliteit bezitten en voor welke betrekkingen en in welke sectoren men deze vereiste niet mag stellen. Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap steunt zich hiervoor op de rechtspraak van het Hof van Justitie en op de aanwijzingen van de Europese Commissie van 1988.

¹³³ Adv. R.v.St. Wetsvoorstel tot openstelling van federale overheidsbetrekkingen voor buitenlandse onderdanen, *Parl. St.* Kamer 2003, nr. 117/002.

¹³⁴ B.S. 25 juni 1997.

Om functiespecifieke redenen kunnen enkel personen met de Belgische nationaliteit als gemeentesecretaris, gemeenteontvanger, OCMW-secretaris en OCMW-ontvanger worden aangeworven.

Om inhoudsspecifieke redenen geldt dezelfde aanwervingsvoorwaarde voor functies waaraan krachtens een wet, decreet, koninklijk besluit of besluit van een Gewest een bevoegdheid tot verbaliseren is verbonden,¹³⁵ voor functies die het opstellen en tenuitvoerleggen van juridische akten en de controle op de toepassing ervan inhouden¹³⁶ en voor functies die het toezicht op ondergeschikte besturen, zoals OCMW en kerkfabrieken, inhouden.

Men mag de Belgische nationaliteit niet eisen voor organen die belast zijn met commerciële diensten, voor alle diensten die in aanmerking komen voor uitbesteding aan de particuliere sector, voor de functies in de sociale, culturele en sportieve dienstverlening, in de sectoren publieke gezondheidszorg en openbaar onderwijs en voor de meeste lagere functies.

Omdat bleek dat heel wat plaatselijke en provinciale besturen in hun personeelsstatuten de toegang tot de contractuele functies beperkten tot EU-burgers, heeft minister VAN GREMBERGEN in een omzendbrief van 2001 opnieuw benadrukt dat allochtonen die in België mogen verblijven en er zich vestigen, ongeacht hun nationaliteit, toegelaten moeten worden tot de contractuele betrekkingen.¹³⁷

COCLE reageerde vrij kritisch op deze omzendbrief door te stellen dat er niet onmiddellijk een wettelijke basis voorhanden is voor het verbod op de nationaliteitsvereiste. Het EU-recht verbiedt wel de ongelijke behandeling tussen EU-onderdanen, maar zegt niets over personen van buiten de Europese Unie. Deze auteur lijkt te besluiten dat overheden de vrije keuze hebben om niet-EU-burgers al dan niet toegang te verlenen tot het openbare ambt.¹³⁸

¹³⁵ Men geeft hierbij als voorbeeld milieupolitie en bouwpolitie.

¹³⁶ Voorbeelden hier zijn de controleur van werken die de uitvoering ervan uitbesteedt aan derden en deze uitvoering controleert, de ambtenaar die de akten van de burgerlijke stand opmaakt en de ambtenaar die bevoegd is om contracten op te stellen die het bestuur binden.

¹³⁷ Omzendbrief BA 2001/08, 22 juni 2001 betreffende de toegang tot contractuele functies bij lokale en regionale besturen, *B.S.* 7 augustus 2001.

¹³⁸ Cocle, 10 augustus 2001, nr. 149.3, 6-7.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft in het verlengde van de Interministeriële Conferentie over het Migrantenbeleid van 6 november 1996 een omzendbrief verspreid.¹³⁹

Deze omzendbrief herhaalt dezelfde principes als de Vlaamse omzendbrief. Statutaire en contractuele betrekkingen die een rechtstreekse of indirecte participatie inhouden aan het openbare gezag staan enkel open voor personen die de Belgische nationaliteit bezitten. De overige statutaire betrekkingen daarentegen, staan open voor Belgen én EU-onderdanen. Voor de overige contractuele functies bestaat geen enkele nationaliteitsvereiste; zij staan open voor iedereen, ook voor onderdanen van staten van buiten de Europese Unie.

De bevoegde minister benadrukt de functionele en daardoor restrictieve interpretatie die het Hof van Justitie aan het begrip 'overheidsdienst' geeft. De functies die hij aanhaalt als vallende onder de uitzondering voorzien in artikel 48 vierde lid EG-Verdrag zijn dezelfde als degene die de Europese Commissie weergeeft in zijn document van 1988.

Het ministerie van het Waalse Gewest is in een omzendbrief van 1999 nader ingegaan op de gewenste integratiepolitiek van de Waalse lokale besturen ten overstaan van personen met een vreemde nationaliteit of van vreemde afkomst.¹⁴⁰

Zowel de contractuele als de statutaire betrekkingen binnen de Waalse gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden dienen open te staan voor burgers van de Europese Unie en voor EER-onderdanen onder dezelfde voorwaarden als voor personen die de Belgische nationaliteit bezitten. De enige uitzondering hierop vormen de functies die een al dan niet rechtstreekse deelname inhouden aan de uitoefening van het openbare gezag én die de bescherming van de algemene belangen van de Staat, van de Gemeenschap, van het Gewest of van de lokale overheden tot voorwerp hebben. De bevoegde minister, ANSELME, vermeldt expliciet dat beide voorwaarden cumulatief moeten worden vervuld.

Personen met een vreemde nationaliteit, uit Staten van buiten de EU en de EER hebben onder dezelfde voorwaarden toegang tot de contractuele betrekkingen. Zij komen echter niet in aanmerking voor de statutaire functies.

ANSELME acht het omwille van de zeer uiteenlopende functies binnen gemeenten, provincies en intercommunales onmogelijk om een exhaustieve opsomming te geven van betrekkingen die mogen worden voorbehouden

¹³⁹ Circulaire 18 décembre 1997 relative à l'exécution de la décision de la Conférence interministérielle relative à la Politique des Immigrés du 6 novembre 1997.

¹⁴⁰ Circulaire 1 mars 1999 relative à la politique d'intégration des personnes de nationalité étrangère ou d'origine étrangère, B.S. 13 maart 1999, tweede uitgave.

aan Belgen. Hij beperkt zich daarom tot het geven van een aantal voorbeelden, zoals de functie van gemeentesecretaris en gemeenteontvanger, bepaalde politiefuncties en de provinciegriffier.

Daarnaast brengt deze omzendbrief de standpunten van de Europese Commissie in herinnering. Uitsluitend betrekkingen waarvan de functies gelijk zijn aan de functies die kenmerkend zijn voor de overheidsdiensten en die een deelname inhouden aan de uitoefening van het openbare gezag en aan de bescherming van algemene belangen kunnen aan Belgen worden voorbehouden. De sectoren volksgezondheid, onderwijs en commerciële dienstverlening beantwoorden *a priori* niet aan deze voorwaarde. Discriminaties op grond van nationaliteit voor lagere overheidsfuncties kunnen evenmin worden gerechtvaardigd.

Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding wijst erop dat de problemen en moeilijkheden met betrekking tot de toegang van vreemdelingen tot het openbare ambt het grootst zijn bij onderdanen van landen die niet behoren tot de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte. Voor lokale besturen bestaat er geen wet of decreet die hen verplicht om contractuele betrekkingen open te stellen voor deze onderdanen. Terwijl een EU-burger of EER-onderdaan zich beschermd weet door het Europese Gemeenschapsrecht, is er voor de onderdanen uit derde landen geen enkele internationale, wettelijke of decretale norm voorhanden.¹⁴¹ Het Centrum benadrukt dat omzendingen geen voldoende wettelijke basis vormen om overheden te verplichten contractuele betrekkingen open te stellen voor onderdanen uit derde landen.

1.3.3.2 Gemeenschappen en Gewesten

Binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap staat de statutaire tewerkstelling in beginsel open voor alle EER-onderdanen en de contractuele tewerkstelling zelfs voor onderdanen van buiten de Europese Economische Ruimte.

Artikel V 1 Besluit van de Vlaamse regering 15 juli 2002, houdende organisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel,¹⁴² bepaalt dat ambten waarvoor men in de functiebeschrijving en het profiel aangeeft dat zij een directe of indirecte deelname aan de uitoefening van het openbare gezag impliceren of die taken omvatten die de bescherming van de algemene

¹⁴¹ Interne nota Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, ICEM, 2000.

¹⁴² Ook gekend als Vlaams Personeelsstatuut.

belangen van de Vlaamse Gemeenschap tot voorwerp hebben, voorbehouden zijn aan Belgen.

Op Vlaams niveau ligt op dit ogenblik een voorontwerp van decreet voor dat de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot statutaire functies in bepaalde openbare diensten¹⁴³ wil versoepelen. Men wil hiermee "streven naar een personeelsbestand bij de Vlaamse overheid en de lokale overheden dat een getrouwere afspiegeling zou vormen van de samenstelling van de bevolking in Vlaanderen".¹⁴⁴

Burgers die niet de nationaliteit bezitten van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte zouden bij deze (lokale) Vlaamse overheidsinstellingen en -diensten in de toekomst zonder enig voorbehoud volgende vaste betrekkingen moeten kunnen uitoefenen:

- verplegende en verzorgende functies;
- sociaal-pedagogische functies;
- functies in de culturele, sportieve en recreatieve dienstverlening;
- logistieke functies;
- secretariaats- en onthaalfuncties.¹⁴⁵

De toegang tot administratief ondersteunende, financieel ondersteunende, technisch uitvoerende, technisch conceptuele, beleidsvoorbereidende en beleidsevaluerende, medische of paramedische, administratief of technisch coachende en maritieme functies zou eveneens komen open te staan voor burgers die geen onderdaan zijn van de Europese Economische Ruimte. Dit evenwel slechts in zoverre deze functies geen of maar in beperkte mate betrekking hebben op fiscaliteit, diplomatie, toezicht of

¹⁴³ Met name het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse wetenschappelijke instellingen, de Vlaamse openbare instellingen, de provincies en de instellingen die ervan afhangen, de autonome provinciebedrijven, de gemeenten en de instellingen die ervan afhangen, de autonome gemeentebedrijven, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de autonome havenbedrijven, de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, de ziekenhuizen en autonome verzorgingsinstellingen van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn en de Verenigingen van Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn. Zie art. 2 Voorontwerp van decreet tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot vaste betrekkingen in sommige Vlaamse openbare diensten.

¹⁴⁴ Memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot vaste betrekkingen in sommige Vlaamse openbare diensten.

¹⁴⁵ Art. 3, 1^o Voorontwerp van decreet tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot vaste betrekkingen in sommige Vlaamse openbare diensten. Zie voor toelichting en voorbeelden bij deze functiefamilies, Memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot vaste betrekkingen in sommige Vlaamse openbare diensten.

inspectie, beheer van het patrimonium van de overheid, frequentie-beheer voor radio- en televisieomroep, opstelling, tenuitvoerlegging en controle van juridische akten of voor zover deze functies geen politionele bevoegdheid inhouden of leidinggevende topfuncties betreffen.¹⁴⁶

Ten slotte wil men voor deze burgers de toegang ook uitbreiden tot de wetenschappelijke functies die geen activiteiten inhouden op het vlak van de veiligheid van de overheid.¹⁴⁷

De Raad van State, afdeling wetgeving, gaf hierover een negatief advies omwille van de strijdigheid van het ontwerp met het huidige artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet. De omschrijving van zeer algemene categorieën van overheidsbetrekkingen stemt totaal niet overeen met de 'bijzondere gevallen' beoogd door artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet.¹⁴⁸ Ondanks dit negatieve advies, heeft de vorige minister van Binnenlandse aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken het ontwerp van decreet ingeleid in het Vlaamse Parlement. Het is afwachten of men dit voorstel in deze legislatuur opnieuw zal opnemen.

Artikel 2 Decreet 19 maart 2004 tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden voor de toegang tot betrekkingen van het openbare ambt in de schoot van de diensten van de Franse Gemeenschapscommissie bepaalt dat burgers die de Belgische nationaliteit niet bezitten en die geen onderdaan zijn van een lidstaat uit de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte burgerlijke betrekkingen mogen uitoefenen in de diensten van de Franse Gemeenschapscommissie en de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen. Het betreft evenwel uitsluitend betrekkingen die geen, al dan niet rechtstreekse deelname aan het openbare gezag impliceren of geen taken inhouden strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de Staat of andere openbare instanties.¹⁴⁹

De regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft op 11 juli 2002 de Ordonnantie tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden voor de

¹⁴⁶ Art. 3, 2° Voorontwerp van decreet tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot vaste betrekkingen in sommige Vlaamse openbare diensten. Zie voor toelichting en voorbeelden bij deze functiefamilies, Memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot vaste betrekkingen in sommige Vlaamse openbare diensten.

¹⁴⁷ Art. 3, 3° Voorontwerp van decreet tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot vaste betrekkingen in sommige Vlaamse openbare diensten. Zie voor toelichting en voorbeelden bij deze functiefamilies, Memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot vaste betrekkingen in sommige Vlaamse openbare diensten.

¹⁴⁸ Adv. R.v.St. 35.857/VR bij Voorontwerp van decreet tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot vaste betrekkingen in sommige Vlaamse openbare diensten.

¹⁴⁹ B.S. 18 mei 2004.

toegang tot betrekkingen in het gewestelijke openbare ambt afgekondigd.¹⁵⁰

Artikel 2 van deze Ordonnantie bepaalt dat de burgers die niet de Belgische nationaliteit hebben en geen onderdaan zijn van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte burgerlijke betrekkingen mogen uitoefenen in de diensten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhankelijk zijn. Het betreft evenwel uitsluitend betrekkingen die geen al dan niet rechtstreekse participatie aan het openbare gezag inhouden of geen werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de Staat of andere openbare instanties.

Een ordonnantie van 11 maart 2004 heeft de bevoegdheid om in de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest burgerlijke ambten uit te oefenen die geen rechtstreekse of indirecte deelname aan het openbare gezag inhouden of geen werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de Staat of andere openbare instanties eveneens uitgebreid tot de burgers die niet de Belgische nationaliteit bezitten en geen onderdaan zijn van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte.¹⁵¹ Hetzelfde geldt van dan af voor de burgerlijke ambten bij de Brusselse intercommunales.¹⁵²

In een ordonnantie van enkele weken later wordt de toegang tot dit soort betrekkingen, bij de diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad enerzijds¹⁵³ en bij de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, de plaatselijke verenigingen die zij oprichten en de koepelvereniging hiervan anderzijds¹⁵⁴, ook verruimd tot bovengenoemde burgers.

¹⁵⁰ B.S. 23 juli 2002. Deze ordonnantie is in werking getreden op 2 augustus 2002.

¹⁵¹ Art. 145 eerste lid 2° Nieuwe Gemeentewet, zoals toegevoegd bij art. 2 Ordonnantie 11 maart 2004 tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden voor de toegang tot betrekkingen in het gemeentelijke openbare ambt en de Intercommunales, B.S. 23 maart 2004.

¹⁵² Art. 27bis Wet 22 december 1986 betreffende de intercommunales, zoals ingevoegd bij art. 3 Ordonnantie 11 maart 2004 tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden voor de toegang tot betrekkingen in het gemeentelijke openbare ambt en de Intercommunales, B.S. 23 maart 2004.

¹⁵³ Art. 2 Ordonnantie 1 april 2004 tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden voor de toegang tot betrekkingen bij de diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, alsook bij de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, de plaatselijke verenigingen die zij oprichten en de koepelvereniging hiervan, B.S. 23 april 2004, tweede uitgave.

¹⁵⁴ Art. 43 derde lid OCMW-Wet, zoals toegevoegd bij art. 3 Ordonnantie 1 april 2004 tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden voor de toegang tot betrekkingen bij de diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, alsook bij de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, de

1.3.4 Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding

Het beginsel van vrij verkeer van werknemers zoals opgenomen in artikel 39 (oud 48) EG-Verdrag en het toepassingsgebied van de uitzondering hierop in het vierde lid van deze bepaling lijken duidelijk, maar hun praktische toepassing geeft aanleiding tot een aantal moeilijkheden als gevolg van het ontbreken van een precieze definitie van specifieke functies die uitsluitend zijn voorbehouden aan Belgen.

Een te ruime interpretatie van artikel 39 (oud 48) vierde lid EG-Verdrag leidt in vele gevallen tot het opnemen van voorwaarden in vacatureberichten die niet overeenstemmen met de Europese regelgeving en het onterecht uitsluiten van kandidaten die een andere dan de Belgische nationaliteit bezitten.

Gelet op het voorgaande ontwikkelde het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding een brochure waarin het aan de hand van criteria en concrete voorbeelden het onderscheid tussen de gewone en de specifieke functies bij de overheid tracht te verduidelijken.¹⁵⁵

Personen met een nationaliteit van een EU-lidstaat, hebben toegang tot de gewone statutaire of contractuele functies bij de overheid. Personen met een nationaliteit van een land van buiten de Europese Unie komen in aanmerking voor gewone contractuele betrekkingen bij de overheid.

Specifieke statutaire of contractuele betrekkingen bij de overheid daarentegen, staan enkel open voor personen die de Belgische nationaliteit hebben. Het betreft functies die een deelname aan de uitoefening van het openbare gezag inhouden.

Zoals we hiervoor reeds hebben gezien, gaat het bij gewone betrekkingen om functies bij organisaties belast met commerciële dienstverlening, in de gezondheidszorg, in het openbare onderwijs en in het burgerlijke wetenschappelijke onderzoek. Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding heeft daar nog aan toegevoegd, functies bij de overheidsdiensten in de ruime zin.

In concreto gaat het om functies als bestuursassistent, bestuurssecretaris, groendienstwerker, buschauffeur, steward, postbode, omroeper,

plaatselijke verenigingen die zij oprichten en de koepelvereniging hiervan, B.S. 23 april 2004, tweede uitgave.

¹⁵⁵ Het gaat om de brochure "Je hoeft niet altijd de Belgische nationaliteit te hebben om bij de overheid te kunnen werken!"

cameraman, verpleger, gezins- en bejaardenhulp, onderwijzer, maatschappelijk werker, onderzoeker,...¹⁵⁶

Specifieke functies zijn bijvoorbeeld functies bij het leger, de politie en andere gewapende functies, functies in de magistratuur, de belasting-administratie en de diplomatie en de top- of leidinggevende functies bij de ministeries, de overheidsinstellingen en de centrale banken.

Wat onderscheidt een gewone functie van een specifieke functie?

Overheidsdiensten en -instellingen nemen vaak het niveau of de graad van de functie als onderscheidend criterium. Zo gebeurt het dat bepaalde overheden voor alle functies van niveau één de Belgische nationaliteit als toegangsvoorwaarde stellen omdat het verantwoordelijkheidsfuncties betreft. Het dragen van verantwoordelijkheid is op zich echter onvoldoende om dit onderscheid te verantwoorden. De toegang van vreemdelingen tot het openbare ambt is niet beperkt tot de lagere functies.

Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding haalt het voorbeeld aan van een OCMW dat bij de aanwerving van een hoofdverpleegster ten onrechte de Belgische nationaliteit eist met als reden dat het om een vaste betrekking met verantwoordelijkheid gaat. Het Centrum geeft tegelijk aan dat voor de functie van OCMW-secretaris als hoogste administratieve functie, de nationaliteitsvereiste wel een aanwervingsvoorwaarde is.

Misschien brengt de algemene opdracht van een overheidsdienst of -instelling wel soelaas.

De politie en het leger zijn onmiskenbaar belast met opdrachten die in het algemeen de uitoefening van openbare macht inhouden. Voor de functies van politiemans en beroepsmilitair is de Belgische nationaliteit een vereiste, maar voor een contractuele functie bij het burgerpersoneel (bijvoorbeeld onderwijzer in de politieschool) is dit niet het geval.

Hét criterium om een gewone functie te onderscheiden van een specifieke is het eigenlijke werk, de aard van de opdracht van de ambtenaar. Werkzaamheden die een uitoefening van openbaar gezag inhouden ten gunste van de algemene belangen van een bestuur, zijn voorbehouden aan personen die de Belgische nationaliteit bezitten. Uitoefening van openbaar gezag vinden we onder meer terug in hoge leidinggevende functies, in functies waarin men mag verbaliseren, juridische akten opstellen of controle uitoefenen.

Het Centrum geeft als voorbeeld een inspecteur van de sociale of medische inspectie van het ministerie van Arbeid en Tewerkstelling die de

¹⁵⁶ Deze voorbeelden komen uit de brochure "Je hoeft niet altijd de Belgische nationaliteit te hebben om bij de overheid te kunnen werken!" van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding.

naleving van de sociale wetgeving dient te controleren en ter zake de bevoegdheid heeft om verwittigen en processen-verbaal op te maken.

1.4 Besluit en aanbevelingen

Artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet behoudt de toegang tot de statutaire betrekkingen in overheidsdienst in België voor aan nationale onderdanen. Sommige rechtsgeleerden zijn zelfs van mening dat deze bepaling eveneens betrekking heeft op de contractuele betrekkingen.

Sinds de totstandkoming van het *EG-Verdrag*, dat voor België in een aantal verplichtingen voorziet, wordt de draagwijdte van deze grondwettelijke bepaling evenwel steeds meer in vraag gesteld. Artikel 39 (oud 48) EG-Verdrag grondvest immers het beginsel van het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie.

Het vierde lid van deze Verdragsbepaling formuleert weliswaar een voorbehoud ten aanzien van de betrekkingen in overheidsdienst, maar dit wordt zeer eng geïnterpreteerd door het Hof van Justitie. Een discriminatie op grond van de nationaliteit wat betreft de tewerkstelling bij de overheid is voor het Hof enkel mogelijk voor betrekkingen die een deelname aan de uitoefening van het openbare gezag impliceren en die werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de staat of van andere openbare lichamen.

De huidige situatie is niet langer houdbaar. Wij bepleiten dan ook een *herziening van artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet* om het in overeenstemming te brengen met het EG-Verdrag en de rechtspraak van het Hof van Justitie.

Aangezien er eveneens problemen rijzen met betrekking tot de toegang van onderdanen uit derde landen, dient artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet ineens te worden herzien in die zin dat ook deze onderdanen toegang kunnen hebben tot de overheidsdiensten voor betrekkingen die geen deelname aan de uitoefening van het openbare gezag inhouden en die geen werkzaamheden omvatten tot bescherming van de algemene belangen van de staat.

Daarnaast bepleiten wij de uitwerking van een *wettelijke basis* die de contractuele en statutaire betrekkingen in de federale en decentrale overheidsdiensten openstelt voor onderdanen uit derde landen onder dezelfde voorwaarden als deze voor nationale en EU-onderdanen, zoals opgelegd door de rechtspraak van het Hof van Justitie.

2 Les procédures de sélection et d'engagement recherchées dans le gouvernement fédéral

2.1 Procédures de sélection de Selor

Ce chapitre présente une synthèse de la description des procédures de sélection telles que décrites dans les documents officiels de Selor, complétés par des informations recueillies lors d'une rencontre avec un agent de Selor.¹⁵⁷

2.1.1 Types de procédures de sélection

Il existe trois types de sélection :

- Sélection statutaire;
- Sélection de haut niveau: pour les fonctions à mandat, notamment les fonctions de management, d'encadrement, d'experts...;
- Sélection contractuelle.

Selor est chargé de l'organisation des sélections pour les fonctions statutaires et de haut niveau au sein du Service Public Fédéral (SPF), mais peut à la demande des SPF remplir le rôle de support dans la sélection pour des fonctions contractuelles. Il s'occupe également de la gestion du marché interne, c'est-à-dire la mobilité des fonctionnaires statutaires au sein des SPF et de la gestion des profils de compétences dans une banque de données pour les fonctions contractuelles et pour le marché interne.

Pour les fonctions statutaires, Selor peut organiser deux types de sélection:

- Sélection générale: dans le cas d'une fonction générale commune à plusieurs SPF;
- Sélection spécifique: dans le cas d'une fonction spécifique qui apparaît uniquement au sein du SPF qui fait la demande de sélection;

Les trois types de fonctions et leurs caractéristiques respectives sont reprises dans tableau 7.

¹⁵⁷ Documents de Selor concernant le Set minimal des procédures à savoir la procédure de recrutement et sélection, l'organisation pratique de la sélection, la commission de sélection, les épreuves de sélection et le traitement des résultats de la sélection.

Tableau 7: Les étapes de sélection et d'engagement selon le type de fonction

	Statutaire	Contractuel	Haut niveau
Épreuves	<p>Une épreuve au moins chez Selor prévue dans le règlement de sélection.</p> <p>Pour les sélections générales: épreuve complémentaire obligatoire. Organisation déléguée par Selor au SPF.</p>	Épreuve spécifiée selon la sélection.	Épreuve spécifiée selon la sélection.
Classement	<p>Lauréats d'une sélection classés en fonction de leurs points.</p> <p>Sélection générale: 1^{er} classement après sélection chez Selor remplacé par un classement spécifique après l'épreuve complémentaire au sein du SPF.</p> <p>Sélection spécifique: Classement au terme de la sélection chez Selor.</p>	Pas de classement des candidats. Uniquement réussite ou échec.	<p>Les candidats sont évalués selon 4 catégories (A: très apte; B: apte; C: moins apte; D: non apte). Les lauréats avec une évaluation A et B sont classés au sein de ces groupes. Seul un lauréat des catégories A ou B entre en service après décision de l'autorité compétente. L'autorité n'est pas tenue de suivre ce classement pour autant qu'elle motive sa décision.</p>
Réserve	<p>Lauréats maintenus dans une réserve générale en conservant le classement d'origine même en cas de refus ou d'échec pour l'épreuve complémentaire. Réserve valable durant un délai fixé dans règlement de sélection (1 ou 2 ans).</p> <p>Classement publié au <i>Moniteur Belge</i>.</p>	Banque de données avec les candidatures pour des fonctions contractuelles.	Pas de réserve.

	Statutaire	Contractuel	Haut niveau
	Lauréats restent dans la réserve jusqu'au moment où une fonction est déclarée vacante et ce jusqu'à l'expiration de la réserve de recrutement		
Conditions d'engagement	Entrée en service selon l'ordre de classement dans des fonctions statutaires déclarées vacantes selon le plan du personnel.	Engagement selon les besoins en personnel et la volonté du service P&O du SPF. Entrée en service sous les termes d'un contrat de travail.	
Nomination	Nomination à titre définitif après la réussite du stage d'entrée en service (1 an pour les niveaux 1, B et C; 3 mois pour les niveaux D) Si nomination à titre définitif, droit au statut des agents de l'État	Pas de nomination à titre définitif. Pas de droit au statut des agents de l'État.	

2.1.2 Intervenants au sein de Selor

Plusieurs acteurs au sein de Selor interviennent dans l'organisation d'une sélection: l'Administrateur délégué, l'Account Manager, le Coordinateur de team, le Responsable de projet, les Collaborateurs de sélection et les Collaborateurs scientifiques.

Les 'Account Managers' assurent la planification des demandes de sélection et la répartition des projets. Ils ont également la responsabilité de contrôler la qualité de toutes les procédures, notamment du règlement de sélection et des épreuves.

Le Coordinateur de 'team' est responsable du suivi des dossiers en cours, de la distribution des projets, de l'organisation du travail, de la discussion sur le planning des sélections et le garant du 'set minimal des procédures'. Une équipe est composée du Responsable de projet, de Collaborateurs de sélection et de Collaborateurs administratifs.

Le Responsable de projet est chargé de mener à bien le projet de sélection en gérant et déléguant les différentes étapes de la procédure de sélection. Cela se fait en concertation avec l'équipe au début et en cours de projet.

2.1.3 Étapes dans l'organisation de la sélection

Au départ, une demande de sélection pour une fonction déterminée est émise par un SPF auprès de Selor par courrier officiel. Les 'Account Managers' fournissent au Responsable de Projet la demande d'organisation d'une sélection du SPF en question, la description de la fonction visée, les coordonnées de la personne de contact au sein du SPF demandeur et le protocole régissant les accords entre Selor et le SPF.

Le Responsable de projet a pour tâche de définir un projet de sélection. Toutes les étapes de ce processus se font en concertation avec le service d'encadrement P&O du SPF demandeur. Le Responsable de projet doit d'abord procéder à l'analyse de la demande de sélection et du profil de fonctions. Il vérifie s'il dispose de toutes les informations nécessaires concernant la description du SPF, du service et de la fonction, le profil des compétences exigées par la fonction (connaissances, tâches, traits de personnalité) et les procédures de sélection. A partir de cette analyse, il définit une 'convention de sélection'. La convention de sélection comporte la demande d'organisation de la sélection et la fonction visée par la convention, le formulaire de description de fonction, les parties contractantes (SPF et Selor ainsi que les personnes de contact), le détail de la procédure de sélection (types d'épreuves, chronologie, durée et cotation), le planning de la procédure de sélection et la proposition composition de la commission de sélection.

Le responsable de projet doit également rédiger le règlement de sélection toujours en concertation avec le service d'encadrement P&O du SPF qui apporte ses corrections éventuelles et donne son accord. Il s'agit d'un document standard reprenant toutes les informations concernant la fonction (SPF, service, tâches, rémunération, conditions d'engagement) et la sélection (conditions de participation, procédure de sélection). Le règlement de sélection doit aussi être soumis à l'approbation du département DIP (gestion des diplômes) qui vérifie et atteste les diplômes retenus pour les conditions de participation. Enfin, ce règlement est soumis à l'approbation de l'Account Manager et ensuite soumis à l'Administrateur délégué de Selor pour signature.

La convention de sélection et le règlement de sélection sont joints au dossier du projet de sélection. Dès l'approbation du projet, le responsable transmet au service d'encadrement P&O du SPF concerné une copie du règlement de sélection, la convention de sélection dûment signée et les différents textes destinés à la publication.

2.1.4 Composition de la Commission de sélection

Selon la réglementation, la commission doit être composée d'un président de sélection, et de deux assesseurs au moins. La présidence d'une séance d'épreuve est assurée par un délégué de l'Administrateur délégué de Selor compétent en matière de sélection (quel que soit son statut ou niveau). En ce qui concerne les assesseurs, il n'y a pas d'obligation de constituer un jury d'agents de l'administration et d'experts en nombre paritaire mais le responsable de projet devra veiller à composer une commission de sélection avec un agent SPF et un expert ou professeur. Les agents assesseurs proposés par le SPF doivent être au moins du rang de la fonction (le niveau ne suffit pas) pour laquelle la sélection est organisée. En ce qui concerne les externes (experts du privé, professeurs), le responsable de projet aura recours à des personnes 'particulièrement qualifiées et considérées comme experts reconnus'.¹⁵⁸ La composition de la commission de sélection est soumise à la signature de l'Administrateur délégué de Selor.

¹⁵⁸ Pour les professeurs, on applique les règles suivantes: Niveau 1: professeurs de l'enseignement universitaire ou supérieur de type long; Niveau B: professeurs de l'enseignement supérieur de type court; Niveau C: professeurs de l'enseignement secondaire supérieur ou du supérieur de type court; Niveau D: instituteur de l'enseignement primaire ou professeur de l'enseignement secondaire inférieur, de l'enseignement technique ou professionnel.

2.1.5 *Épreuves de sélection*

La commission de sélection a pour mission d'élaborer les épreuves de sélection qui permettront d'évaluer les compétences (savoirs, savoirs-faire, savoirs-être...) des candidats afin d'atteindre l'objectif du 'profil recherché'. Si la commission prend les décisions en matière de sélection, il est précisé dans les documents que le rôle de Selor reste celui 'garant de la qualité, de l'objectivité et de l'impartialité de la sélection'.

Lors de la réunion de préparation de la sélection avec les assesseurs, le responsable de projet déterminera:

- l'objectif poursuivi par la sélection (degré de spécificité des compétences, nombre de lauréats);
- le type de sélection: rapide (test informatisé) ou très ciblée (plus longue);
- les différentes compétences évaluées, leur pondération et les points accordés;
- les questions posées et la manière de les aborder (tirage au sort, possibilité de préparation des questions, syllabus de référence...);
- le déroulement pratique de l'épreuve (durée, possibilité d'un temps de préparation ou non);
- l'explication des techniques liées à l'épreuve (profil professionnel OPQ,...);
- l'objectif et la neutralité accordées en regard des prestations de tous les candidats;
- les autres aspects tels que le planning des séances.

En fonction de ce qui est convenu dans la convention de sélection, une épreuve préalable à la sélection peut être organisée, par exemple, des tests psychotechniques informatisés ou un questionnaire à choix multiple. Les résultats de cette épreuve préalable sont consignés dans un procès-verbal et c'est la commission de sélection qui arrête le nombre de candidats admissibles à la sélection proprement dite. Le minimum peut varier. Il faut remarquer qu'on ne tient pas compte de cette épreuve pour établir le classement des lauréats à l'issue de la sélection proprement dite. Lorsque le candidat a obtenu son diplôme dans une autre langue que celle de la fonction, il doit alors passer une épreuve linguistique préalable à la sélection proprement dite.

Les épreuves de la sélection proprement dite sont celles qui vont permettre de définir les lauréats et déterminer leur classement. Selon le règlement, une seule épreuve est suffisante. Les différents types d'épreuves sont:

- épreuves écrites (questions ouvertes, rapport ou questionnaire à choix multiple - l'identité du candidat est masquée lors de la correction);
- épreuve informatisée;
- épreuve orale;
- épreuve pratique: estimer la capacité à accomplir des tâches techniques liées à la fonction (rédiger un rapport, réaliser un plan, un dessin technique, accomplir certains actes techniques...);
- épreuve d'*assessment*: méthode d'évaluation de compétences à l'aide de tests, situations et méthodes d'observation.

Lors d'une sélection générale destinée à plusieurs SPF, le règlement de sélection prévoit *obligatoirement* l'organisation d'une épreuve complémentaire. Les lauréats de la sélection générale deviennent la réserve de candidats que chaque SPF peut consulter pour l'organisation de cette épreuve.

L'organisation de l'épreuve complémentaire est déléguée par Selor au SPF concerné et un protocole règle les modalités la concernant. Il faut remarquer que 'les mêmes règles sont à observer pour une épreuve complémentaire que pour toute sélection organisée chez Selor qui reste responsable de cette épreuve et a le devoir de contrôler le respect et la qualité de la procédure'. Dans le cas d'une épreuve complémentaire, c'est le SPF demandeur qui rédige le dossier qui est soumis à l'approbation de l'Account Manager et à la signature de l'Administrateur délégué de Selor. L'épreuve complémentaire consiste en une partie orale au moins, parfois précédée d'autres techniques de sélection.

2.1.6 Évaluation

Les assesseurs procèdent à l'appréciation des candidats. Ils délibèrent, motivent leur décision, cotent la prestation des candidats et entérinent par leur signature les résultats de l'épreuve. La commission doit 'adopter une attitude de réserve, d'objectivité et de neutralité dans le traitement des candidats'. Un PV, dressé à chaque épreuve de sélection, consigne les résultats obtenus par chaque candidat. Le PV de clôture consigne les résultats au terme de toutes les épreuves et établit le classement des lauréats.

En ce qui concerne le calcul du classement, c'est le règlement de sélection qui précise les maxima des différentes épreuves (épreuve 1 sur 20 points, épreuve 2 sur 40 points), les épreuves de sélection qui sont prises en compte pour le classement final (toutes ou certaines) et l'ordre

de priorité pour le classement (en fonction de l'épreuve, en fonction de l'âge...).

Les lauréats d'une sélection constituent une réserve où ils sont classés en fonction de leurs points. Il faut remarquer que certaines réserves sont limitées à un nombre 'n' de lauréats. Le candidat est informé de son résultat par courrier (réussite ou échec). Le candidat peut introduire une demande d'explication par courrier dans un délai de trois mois.

La réussite d'une sélection ne donne droit qu'à un seul emploi statutaire pour la fonction visée. La réserve est valable durant le délai de validité repris dans le règlement de sélection. En général, elle est de un ou deux ans. La liste des lauréats dans l'ordre de classement est publiée au *Moniteur Belge*. Dans le cas d'une sélection spécifique pour un SPF, les dossiers des lauréats sont transmis au SPF. Dans le cas d'une sélection générale, les dossiers restent chez Selor et sont transmis en fonction des entrées en service auprès des SPF.

Ce dossier contient entre autres par lauréat: le cahier d'épreuves, la copie du diplôme vérifié et visé par DIP (gestion des diplômes), les attestations éventuelles telles que permis de conduire, brevet de natation, et les données émanant du Registre national stipulant entre autres la nationalité du candidat.

Le responsable de projet fournira sur demande du service d'encadrement P&O du SPF et en fonction de l'entrée en service d'un lauréat, le casier judiciaire du lauréat, soit vierge, soit déclaré admissible par l'Administrateur délégué du Selor en cas de condamnation. Le service d'encadrement P&O du SPF devra réclamer le certificat de milice pour les lauréats masculins (nés avant 1976).

2.1.7 Conditions de participation

Lorsque le candidat possède un diplôme obtenu dans une autre langue que celle de la sélection et ne possède pas le certificat linguistique du niveau exigé par cette sélection, le responsable de projet prend contact avec le service de la gestion des examens linguistiques (LING) pour traiter le dossier. En général, le responsable du projet demande l'organisation en urgence d'une épreuve linguistique préalablement à la procédure de la sélection. Si le candidat échoue à l'épreuve, son inscription est rejetée.

Tant que les diplômes n'ont pas été vérifiés, tous les courriers adressés aux candidats doivent signaler qu'ils sont inscrits à la sélection 'sous réserve de la vérification des conditions de participation'. Le service gestion des diplômes (DIP) est en charge de vérifier si le diplôme est ad hoc en fonction de la sélection et pour un diplôme étranger si une équiva-

lence a été délivrée. Si les conditions ne sont pas remplies au niveau du diplôme, le service Diplôme adresse un courrier au candidat avec la mention de son rejet à la sélection au plus tard dans les 8 jours ouvrables.

Le responsable de projet est chargé de demander aux candidats l'envoi des documents exigés pour la participation (diplôme, permis de conduire...). Ceux-ci doivent être transmis par le candidat au plus tard avant la dernière épreuve.

2.1.8 Diffusion de l'offre

Comme on le verra dans la partie décrivant les procédures de sélection au sein des SPF, ce sont les services des SPF concernés par les fonctions vacantes qui rédigent la description de fonction, souvent en collaboration avec le service P&O du SPF. Le service de sélection du SPF demandeur envoie alors cette description de fonction à Selor qui est responsable de mettre en forme l'offre pour publication. Selor fait le choix des canaux de communication, l'objectif étant de créer un 'media-mix optimal'.

Les canaux de diffusion utilisés par Selor sont les sites web (Selor, ORBEM, FOREM, VDAB), le télétexte de la RTBF, de la VRT, le Moniteur belge et les journaux du samedi. Notre interlocuteur a ajouté que les offres étaient également publiées dans le journal *Métro*. Les autres possibilités (journaux professionnels, écoles...) doivent être prises en charge par le SPF demandeur.

Les documents internes de Selor précisent que c'est le responsable de projet qui doit veiller à ce que le texte soit "le plus attractif possible" tout en abordant tant les aspects techniques que psychologique et en utilisant 'le jargon propre à la fonction visée'. Les descriptions trop générales sont 'à éviter'. L'objectif est de 'viser les candidats les plus aptes pour le profil recherché'. Le responsable de projet rédige les textes nécessaires pour les différents canaux qui doivent être soumis à l'approbation du service d'encadrement P&O du SPF demandeur, de l'Account Manager et de PUBLI-TEAM.

PUBLI-TEAM au sein de Selor est chargé de la gestion de la publication. Ils doivent fixer la date de publication en accord avec le Responsable de projet, le Coordinateur de team et les Account Managers.

2.2 Analyse transversale des procédures de sélection au sein des SPF

Certains thèmes liés à la problématique de l'accès à l'emploi de la fonction publique des personnes étrangères ou d'origine étrangère sont abordés ici sur base d'une analyse transversale.

Les objectifs de cette analyse sont de mettre en lumière les zones de flou tant dans les pratiques de sélection que dans les représentations qui pourraient conduire à des discriminations. Ensuite, l'analyse servira de base pour alimenter la réflexion sur les actions à mettre sur pied afin d'éviter des effets potentiels discriminatoires dans les procédures de sélection.

Les informations rapportées ici ont été recueillies lors des entretiens avec des personnes travaillant dans les services de sélection au sein des différents SPF. Il s'agit donc d'une analyse de leurs pratiques et de leur perception de la réglementation relative aux conditions d'accès à la fonction publique. Cette analyse n'est en aucun cas basée sur l'observation des pratiques telles qu'elles se déroulent dans les faits.

Notons que les personnes rencontrées font toutes parties du service de sélection au sein d'un SPF mais elles n'ont pas toutes la même fonction, les mêmes responsabilités ou la même place dans la hiérarchie, et de ce fait pas le même pouvoir de décision. En fonction de leur âge et de leurs années de service, elle ont aussi une expérience de travail plus ou moins longue dans leur poste et dans la fonction publique en général: elles n'ont donc pas la même connaissance de la législation et de sa pratique et donc une maîtrise différente de la question.

2.2.1 Perception de la réglementation

2.2.1.1 Nationalité

D'après les propos récoltés, pour tous les SPF, les fonctions statutaires sont accessibles aux Belges et aux personnes possédant la nationalité d'un pays de l'Espace économique européen¹⁵⁹ et les fonctions contractuelles sont ouvertes à tous quelle que soit la nationalité, à l'exception des cas particuliers du SPF Affaires Étrangères, SPF Défense, SPF Finances et SPF Intérieur qui sont décrits plus loin. En dehors de ces quatre SPF, la plupart des témoins connaissent l'existence de la réglementation mais un seul a donné la référence de textes législatifs.

Par ailleurs, quelques cas de figures se sont présentés montrant qu'il subsiste un doute, chez certains, si ce n'est dans les pratiques, du moins dans les esprits. La réglementation n'est pas forcément bien connue de tous. Selon les cas, la personne interprète la réglementation en vigueur de manière plus large ou plus restrictive.

¹⁵⁹ plus la Norvège, Islande et le Liechtenstein.

Lorsque la question de la nationalité est posée, un témoin explique par exemple, que la règle 'c'est que tout le monde a accès à toutes les fonctions, statutaires ou contractuelles, quelle que soit la nationalité'. Selon son interprétation, si 'pour l'une ou l'autre raison on n'engage pas des personnes d'une autre origine, il faut l'écrire quelque part. Or ici on ne l'a jamais fait'. Pour elle, dans certains SPF, il faut être Belge mais pas dans le sien. Lorsqu'il est demandé si c'est également le cas pour les statutaires, la personne hésite, voire commence à douter.

Deux autres personnes ont interprété la réglementation de manière plus restrictive puisqu'elles déclarent que tant les fonctions statutaires que contractuelles ne sont accessibles qu'aux ressortissants de l'UE. Dans un des cas, la personne ne semble pas avoir eu de doute quant à cette interprétation. Elle explique d'ailleurs qu'elle base ses affirmations sur la législation mais elle ne peut nous indiquer le texte auquel elle fait référence. Elle ne signale pas non plus qu'il s'agirait d'une exception par rapport à la règle générale en vigueur dans les autres SPF.

Dans le deuxième cas, ce sont à nouveau les questions du chercheur qui ont produit le doute dans l'esprit du témoin qui finit par dire qu'il avait peut-être mal compris les conditions. Il demande alors au chercheur si les autres SPF ont confirmé cette information et si les fonctions contractuelles sont ouvertes à toutes les nationalités dans les autres SPF. Il se justifie en ajoutant que la question ne s'est pas posée car le cas d'un candidat hors Europe ne s'est jamais présenté. Par ailleurs, la personne promet de vérifier plus tard et nous a effectivement contactés pour confirmer que les fonctions contractuelles sont ouvertes à tous.

Il apparaît donc que même lorsqu'ils travaillent dans un service de sélection, certains fonctionnaires ne maîtrisent pas certains aspects de la législation relative aux conditions d'accès à l'emploi public des étrangers. Il peut s'agir d'un manque d'expérience. En effet, dans deux cas, les personnes occupaient la fonction depuis un an ou moins.

Ces interprétations de la réglementation indiquent que l'information n'a pas atteint le personnel concerné ou que même lorsque des documents ont été distribués lors de réunions de réseaux, comme c'était le cas, l'information a été mal interprétée.

Par contre, rien ne permet d'affirmer que des candidats auraient été délibérément écartés suite à cette interprétation. En effet, il faut rappeler que lorsque le SPF réalise des recrutements statutaires, c'est le Selor, en tant qu'organisateur de la sélection, qui vérifie les conditions de participation, notamment concernant la nationalité. Le service P&O du SPF ne s'occupe pas des conditions, ils convoquent seulement les candidats déjà classés suite aux épreuves de Selor. Pour les recrutements contractuels, selon un témoin, c'est également Selor qui demande la nationalité lors de l'inscription des candidats dans la database. Cela pourrait être la raison pour laquelle, cet aspect n'est pas bien maîtrisé par quelques agents.

Par contre, c'est effectivement le SPF qui organise les épreuves de sélection pour les recrutements contractuels, après avoir eu recours à la base de données Selor. Ne pas maîtriser les aspects relatifs conditions de nationalité pourrait engendrer des discriminations lors des étapes suivantes de la sélection, comme dans le cas où le SPF utiliserait sa propre liste de candidatures spontanées ou consulte d'autres bases de données, et surtout lorsqu'il procède à une pré-sélection sur C.V. Encore une fois, nous n'affirmons pas que ce fut le cas car il est possible que les personnes qui ont témoigné en ce sens n'ont eu affaire à aucun candidat étranger pour des postes contractuels C'était d'ailleurs l'explication d'une personne pour justifier le fait qu'elle n'était pas bien au courant.

Par ailleurs, le fait que certains agents d'un service P&O aient une connaissance insuffisante de ces conditions pourrait également laisser penser que des fonctionnaires d'autres services ne maîtrisent pas non plus toutes les conditions d'accès et que l'information ne soit pas bien diffusée, voire de mauvaises interprétations soient véhiculées. Si certains fonctionnaires n'ont pas une idée claire des conditions d'accès, qu'en est-il alors du public, et notamment des populations étrangères ou d'origine étrangère?

Quatre SPF appliquent des conditions d'accès à l'emploi des étrangers plus restrictives.

Au SPF Intérieur, le témoin explique que les fonctions contractuelles, comme les fonctions statutaires ne sont ouvertes qu'aux ressortissants de l'UE. Elle précise qu'une décision a été prise en ce sens au sein du SPF mais elle ne peut nous indiquer pourquoi ou qui a fait ce choix. A sa connaissance c'est propre à ce SPF mais elle n'a pas de contact avec les autres SPF, donc elle ne peut confirmer.

Au SPF Défense, la situation est particulière en ce qui concerne les conditions de nationalité puisque ce n'est donc que depuis 2004 que l'on peut engager sans condition de nationalité belge. En vertu de la loi du 27 mars 2003 (AR du 11 septembre 2003), sur le recrutement des militaires (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004), il faut être citoyen de l'UE pour occuper un poste de militaire.

Pour ce qui est des formalités administratives, le candidat doit prouver sa nationalité par la carte d'identité ou le passeport seulement au moment de l'incorporation. En fait, le témoin explique qu'ils ont extrapolé une condition qui existe concernant les diplômés à celle concernant la nationalité. Comme l'étudiant en dernière année peut participer aux sélections avant d'avoir obtenu son diplôme, de même le candidat en cours de naturalisation peut au moins participer à la sélection. Par contre, si les démarches de naturalisation ne sont pas entreprises, les services déconseillent de s'inscrire. Si les candidats veulent absolument s'inscrire, ils peuvent néanmoins le faire.

Pour les civils, par contre, la même réglementation que pour les autres SPF est en vigueur. Selon notre interlocuteur, 'c'est la même chose que dans les autres SPF, il faut être citoyen de l'UE' pour les postes de contractuels et de statutaires. A nouveau, ces propos témoignent d'une interprétation restrictive de la réglementation.

Au SPF Affaires étrangères, une distinction doit être faite entre deux types de carrière possibles: la carrière intérieure et la carrière extérieure. Pour les carrières extérieures, les fonctions statutaires (Diplomates, Chanceliers et Attachés de coopération) sont limitées aux Belges et certaines fonctions contractuelles sont ouvertes aux ressortissants européens, notamment la fonction d'agent Visa.

Pour les agents de carrière intérieure, les propos recueillis lors de l'entretien confirment que les fonctions statutaires sont ouvertes aux Belges ou citoyens d'un état faisant partie de l'Espace Économique Européen selon les A.R. 15 et 16 introduits en 94 (modification du statut de l'AR du 2 octobre 37 portant sur les statuts des agents de l'État - statut Camus). Par contre, les fonctions contractuelles de la carrière intérieure sont ouvertes à toutes les personnes de n'importe quelle nationalité.

Selon la personne rencontrée, on pouvait déjà engager des personnes de l'Espace Économique Européen comme contractuels mais, plus récemment on peut les engager comme statutaires. Cela date, selon cette personne, d'à peu près 5/6 ans. Cette personne croit qu'il n'y a pas encore eu d'examen organisé depuis et que les personnes étrangères n'ont donc pas encore eu l'occasion de postuler.

Au SPF Finances, jusqu'à présent le service de recrutement se base sur la réglementation qui précise qu'il faut obligatoirement posséder la nationalité belge au moment de l'engagement. Rappelons que l'engagement signifie la nomination définitive. Cette condition de nationalité est d'ailleurs mentionnée dans l'offre d'emploi. La raison invoquée est que les agents traitent des dossiers fiscaux et que cette matière entre dans la définition de l' 'exercice de la puissance publique'.

Apparemment, cette condition a déjà fait l'objet d'une discussion depuis quelques années au sein du SPF Finances, notamment lorsque la nationalité belge n'était plus exigée dans la fonction publique. Un dossier existe au Service Réglementations et Statuts (service juridique) à ce sujet. Mais jusqu'à présent aucune décision n'a été prise dans le sens d'une modification de la situation. Ainsi, le cas d'une candidate hollandaise qui avait réussi les épreuves de sélection a du être refusée en raison de sa nationalité étrangère. Par contre, il n'y a pas de condition de nationalité pour participer à la sélection. Par exemple, le candidat en voie de naturalisation peut y participer tout en sachant qu'au moment de l'entrée en service, il faudra qu'il possède la nationalité belge.

Le témoin explique que si les fonctions statutaires sont ouvertes aux Belges uniquement, pour les fonctions contractuelles les conditions ne sont pas si restrictives. Mais une distinction est faite en fonction du niveau de fonction. Les fonctions contractuelles d'auxiliaires de manœuvre (niveaux D), c'est-à-dire surtout le personnel de cafetaria ou de nettoyage sont ouvertes à toutes les nationalités. Par contre, les fonctions de contractuels administratifs ne sont accessibles qu'aux ressortissants européens. Aucune explication n'a été fournie quant à la raison de cette distinction. Après comparaison avec les autres SPF, il s'agit du seul cas où une telle distinction est faite.

2.2.1.2 Notion d'exercice de la puissance publique

Pour ce qui est de la notion 'd'exercice de la puissance publique', d'après les témoignages recueillis, aucune liste d'emplois concernés par cette définition n'a été établie. Une seule personne évoque l'existence d'un règlement au Selor où les emplois concernés seraient spécifiés. Cette information n'a pas été confirmée lors de l'entretien avec un représentant de Selor.

Dans les SPF, comme celui de la Mobilité, du Personnel & Organisation, du Budget et Contrôle, les témoins ont assuré que il n'y avait aucune restriction de ce type. Cette notion n'est d'application pour aucune des fonctions existant dans leur SPF.

Selon un de nos interlocuteurs, il y aurait eu une discussion au sein de son SPF sur les fonctions de Managers pour lesquelles, au départ, la nationalité belge était exigée mais cette restriction aurait été supprimée.

Même au sein du SPF Défense, selon le témoin, toutes les fonctions sont accessibles aux ressortissants de l'UE 'sans restriction aucune au sein des forces armées'. S'ils sont incorporés, ils participent à toutes les missions des forces armées. Le témoin ajoute que le Conseil d'État avait émis une objection à la loi sur l'accès des ressortissants de l'UE à la fonction publique, en ce qui concerne la Défense en raison de cette notion d'exercice de la puissance publique. Cette objection avait été rejetée à l'époque car il y avait 'conflit entre cette notion et le Traité sur la libre circulation des personnes'. Par contre, le Ministre Flahaut voulait étendre l'accessibilité à tous les étrangers quelle que soit leur nationalité mais le gouvernement a refusé pour limiter aux ressortissants de l'UE (2002).

Parmi les témoins rencontrés, certains ont été plus directement confrontés à cette notion au cours de leur pratique professionnelle. Une personne rapporte comment dans le cadre d'une enquête, un membre de la police judiciaire lui a dit que 'ça allait plus loin qu'on ne le croie' et qu'il suffisait de 'donner un réquisitoire de train à quelqu'un pour participer à

la puissance publique'. Selon le témoin, 'il n'y a de définition nulle part' de cette notion et pour sa part, il l'interprète comme 'engager la responsabilité de l'État' mais il voit dès lors très peu d'emplois qui seraient concernés. Il précise que cette notion a été introduite au moment où des étrangers ont pu être engagés comme statutaire mais qu'auparavant cette notion n'était pas nécessaire.

Les exemples concrets de fonctions sont cités aux SPF Intérieur, Affaires Économiques et Santé publique. Par exemple au SPF Intérieur, on cherchait à recruter un 'chef d'unités permanentes' (par exemple à Ghlin, à Crisnée) qu'on appelle encore protection civile c'est-à-dire les agents opérationnels qui vont sur le terrain en renfort des pompiers en cas d'incendies ou de catastrophes naturelles). Selon le témoin pour ce poste 'il y avait exercice de la puissance publique car il a, par exemple le pouvoir de réquisitionner une voiture'. C'est la direction qui avait émis cet avis et c'était d'ailleurs repris dans la description de fonction. Selon la personne rencontrée il s'agit de cas très spécifiques et c'est le seul cas dont elle a eu connaissance. Par contre, la fonction d'agent opérationnel est ouverte aux Belges et aux ressortissants UE.

Au SPF Affaires économiques, on cite les fonctions de contrôleur et d'inspecteur qui ont été jugées comme participant de l'exercice la puissance publique et pour lesquelles il faut être obligatoirement belge. La personne est amenée à dresser des procès-verbaux et parfois à témoigner devant le parquet. Ce sont les raisons pour lesquelles, selon le témoin, ces fonctions ont été limitées aux Belges. La restriction est indiquée dans la description de fonction. Selon le témoin, 'ces fonction sont connues'. Il n'y a pas d'interprétation possible; les textes sont clairs et ne prêtent pas à interprétation. Il ajoute que c'est précisé dans un Arrêté Royal mais il n'a pu nous donner la référence.

Pour une fonction de contrôleur, des étrangers ont déjà postulé au SPF Affaires économiques, notamment une candidate européenne avait été sélectionnée et recrutée. Puis il s'est avéré qu'elle n'était pas belge mais en voie de naturalisation. Elle a pu continuer son service mais pendant cette période, elle a été privée des ses fonctions de contrôleur et a réintégré cette fonction après sa naturalisation.

Au SPF Santé publique, ce sont également les fonctions d'inspecteur qui sont concernées car ceux-ci 'peuvent dresser des procès-verbaux ou demander que la police procède à une arrestation'.

Pour plusieurs personnes qui n'ont pas été confrontées à un exemple de fonction lors de sélection, l'exercice de la puissance publique évoque des 'postes sensibles' comme la Sûreté de l'État, la police ou la diplomatie. Une autre personne fait allusion aux fonctions de la Défense qui selon elle seraient concernées mais comme nous venons de le voir plus haut, ces fonctions sont actuellement accessibles aux Belges et ressortissants de l'UE.

Une autre personne nous explique que 'c'est une question de bon sens', une autre encore qu'au sein du SPF, on est 'souple' et qu'on lui donne assez de liberté. Si le cas devait se présenter dans la pratique et qu'il y avait un doute quant à une fonction, ces personnes précisent qu'elles ne décideraient pas toutes seules et qu'elles demanderaient conseil pour l'interprétation au Comité de direction, avec lequel ils ont des réunions régulièrement. Deux autres personnes ont mentionné le service juridique du SPF à qui l'on pourrait faire appel. Quelqu'un a également précisé que pour les fonctions statutaires, il y a également la garantie de Selor.

Par contre, selon deux autres témoins, c'est le ministre qui décide si un poste est concerné par la notion d'exercice de la puissance publique et que si le cas devait se présenter pour une fonction au sein de leur SPF, le service d'où émane la demande de recrutement devrait leur fournir les textes légaux prouvant que le ministre a fait une exception à la règle pour la fonction visée.

Les explications différentes données par les témoins montrent qu'ils ne disposent pas tous des mêmes informations et soulèvent des questions quant à de possibles risques d'interprétation même s'ils ne sont peut-être pas concernés par ces emplois au sein de leur SPF.

2.2.2 Équivalence de Diplôme

Comme décrit plus haut dans la partie sur les procédures Selor, le candidat doit répondre aux conditions de diplôme pour participer à une sélection. Or, une personne interrogée attire l'attention sur le fait que les candidats étrangers ne sont pas forcément au courant du fait qu'ils doivent obtenir une équivalence de leur diplôme étranger. 'Dans leur esprit, le diplôme obtenu est valable en Belgique sans autre formalité'. Ils ne connaissent pas les démarches à accomplir ou les instances auxquelles ils doivent s'adresser pour obtenir l'équivalence. Elle suggère que les Communautés réfléchissent à la manière de diffuser cette information de manière plus efficace.

Si le règlement de sélection accompagnant l'offre d'emploi publiée par Selor renseigne un numéro de téléphone du service 'gestion des diplômes à Selor' pour obtenir plus d'informations, il serait utile d'indiquer également le numéro de téléphone du service au sein des différentes communautés, ainsi qu'un lien vers leur site.

Une autre question soulevée lors des entretiens mérite réflexion en termes de discrimination. En effet, pour certaines fonctions, les sélections sont ouvertes aux étudiants inscrits en dernière année. Un étudiant qui est en dernière année et donc n'ayant pas encore obtenu son diplôme, peut théoriquement déjà participer à une sélection. Il s'avère que cette condition ne peut bénéficier qu'à un candidat étudiant (Belge ou étran-

ger) inscrit en Belgique. Un étudiant inscrit dans une université étrangère doit obligatoirement fournir une équivalence de diplôme, délivrée par la Communauté, au plus tard avant la dernière épreuve de la sélection. Étant étudiant en dernière année, il n'a pas encore obtenu son diplôme et ne peut donc introduire une demande d'équivalence. Au contraire de l'étudiant encore aux études en Belgique, il ne peut participer à la sélection en cours mais est obligé d'attendre l'organisation d'une prochaine sélection. Il perd non seulement l'opportunité de participer à celle-ci et d'être engagé s'il est retenu mais il perd également la chance de se retrouver repris dans la liste de réserve dont le délai de validité peut être de un à deux ans. Un témoignage a cependant montré que ce délai pouvait être prolongé au-delà et parfois jusqu'à 10 ans. L'étudiant à l'étranger n'a pas la même opportunité que l'étudiant en Belgique.

La même question se pose pour les étrangers qui ont déjà obtenu le diplôme en ce qui concerne le moment où ils doivent fournir leur certificat d'équivalence. Il est en effet précisé que tous les documents, notamment les diplômes (et donc les équivalences pour les personnes ayant obtenu un diplôme étranger) doivent être remis au plus tard avant la dernière épreuve. Si par le passé, selon un témoin, il est arrivé que Selor retarde le recrutement parce qu'il fallait encore examiner les diplômes, aujourd'hui, ce n'est plus le cas. Selor n'accepte plus les candidats avec un diplôme qui n'est pas reconnu équivalent au moment de la participation à la sélection.

Cette condition a pour conséquence que les diplômés qui viennent d'introduire une demande d'équivalence, ne peuvent théoriquement pas participer à la sélection. Ils perdent à la fois l'opportunité d'y participer mais aussi de se retrouver repris dans la réserve de Selor pour les postes qui s'ouvriraient ultérieurement alors qu'ils pourraient obtenir cette équivalence dans le délai entre la sélection et l'entrée en service.

Il est clair que le candidat étranger subit les conséquences de situations administratives complètement indépendantes de sa volonté. Dans un souci d'équité, il serait plus adéquat de ne l'exiger au moment de l'entrée en service, comme c'est d'ailleurs le cas par exemple, au SPF Défense et au SPF Finances en ce qui concerne à la fois le diplôme et la nationalité.

Une autre inégalité liée à l'origine du diplôme se pose en matière de démarches administratives. Après renseignement pris auprès du service Diplôme, il s'avère que lorsqu'un diplôme a été délivré hors Union Européenne, le candidat doit faire les démarches lui-même pour obtenir l'équivalence alors que dans le cas d'un diplôme de l'UE, c'est Selor qui se charge de prendre contact auprès des Communautés. Mais d'après cet interlocuteur, un nouveau problème se pose depuis mars 2004. En fait, lorsque le service DIP demande une équivalence, la Communauté française ne délivre plus qu'une équivalence de niveau (par exemple licence ou graduat) et plus une équivalence de la spécialité du diplôme (ex ingé-

nieur civil en électromécanique). Cela ne pose aucun problème lors d'une sélection pour des fonctions générales puisque dans ce cas là, c'est seulement la condition de niveau d'études qui doit être remplie. Par contre, lors de sélections pour des fonctions spécifiques, la détention d'un diplôme d'une spécialité bien précise est exigée. Pour participer à ce type de sélection, c'est donc le candidat étranger qui doit faire lui-même les démarches auprès de la Communauté française. Ce problème ne se poserait par contre pas pour les équivalences délivrées par la Communauté flamande. D'autre part, les frais administratifs pour introduire un dossier sont plus élevés à la Communauté française.

D'autres problèmes liés aux conditions de diplôme peuvent survenir, notamment le cas d'une femme de nationalité espagnole ayant un diplôme espagnol et qui avait réussi toutes les épreuves de sélection de niveau 1. La Communauté française a déclaré que son diplôme n'était pas équivalent à un diplôme pour accéder aux fonctions de niveau 1, mais seulement pour les fonctions de niveaux B. Cette personne, malgré le fait qu'elle avait prouvé ses compétences lors des épreuves, n'a pas pu entrer dans une fonction de niveau 1. Elle a alors été engagée au niveau B et donc été rémunérée selon ce barème. La personne rencontrée explique que ce cas est arrivé dans le passé mais qu'actuellement, et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle on le fait, on vérifie systématiquement que les conditions de diplôme sont bien remplies.

2.2.3 Épreuves linguistiques

Les agents de la fonction publique ne doivent pas connaître nécessairement la deuxième langue nationale. L'offre d'emploi peut seulement indiquer qu'être bilingue est un atout mais ne peut exiger la connaissance des deux langues. Selon un témoin, il a déjà été question, lors d'une réunion de réseau 'Sélection et recrutement', du fait qu'on ne pourra pas tester les connaissances des langues et si cette règle et les lois sur le régime linguistique ne devraient pas être revues. Actuellement, ce n'est pas encore le cas : l'entretien doit se passer uniquement dans la langue de la fonction visée et on ne peut en aucun cas tester les connaissances de la deuxième langue. Si, par exemple, un candidat convient mieux sur les autres plans mais qu'il ne maîtrise pas suffisamment la deuxième langue, il n'est pas pour autant disqualifié. Cela ne peut pas être la seule raison pour laquelle on ne retient pas un candidat puisqu'il peut acquérir la connaissance de l'autre langue par la pratique grâce aux cours organisés par l'IFA. La personne rencontrée explique que le SPF envoie les agents à un cours de langue s'ils en ont besoin.

Pourtant, un témoin nous a expliqué que lors des entretiens, le jury a déjà posé une question en français ou en néerlandais pour vérifier si le

candidat comprend car 'il faut pouvoir travailler dans un environnement bilingue'.

En ce qui concerne les connaissances des deux langues, une exception existe au niveau du SPF Défense qui lui est soumis à la loi linguistique de 1938 en ce qui concerne les militaires. Les examens linguistiques doivent être passés en première langue (connaissance approfondie) et dans la deuxième langue (connaissance élémentaire). Par contre, il n'y a aucune épreuve linguistique pour les civils postulant aux SPF Défense. Au SPF Affaires étrangères, des épreuves linguistiques sont également exigées pour les fonctions statutaires de la carrière extérieure, à savoir les fonctions de Diplomate, de Chancelier et Attaché de coopération. Par contre, pour la fonction contractuelle d'attaché de coopération assistant, aucune connaissance linguistique n'est exigée.

L'aspect linguistique est, selon la personne rencontrée à la Défense, le premier aspect qui pourrait démotiver et retenir les candidat étrangers ou d'origine étrangère. Les règles de sélection sont exactement les mêmes, de même que les règles de formation, cela implique une connaissance des deux langues dans laquelle la formation est dispensée (pas dispensée en allemand). 'Il n'est pas évident pour un étranger de suivre la formation poussée comme elle l'est'. De plus, l'examen de connaissance approfondie d'une des deux langues consiste en une dissertation.

Si l'agent de la fonction publique ne doit pas nécessairement connaître la deuxième langue nationale, il doit au moins connaître le français ou le néerlandais selon le régime linguistique de la fonction visée. Pourtant, il est arrivé qu'une personne soit engagée dans un SPF alors qu'elle ne maîtrisait pas encore la langue. Une personne de nationalité européenne qui parlait très bien anglais et espagnol a été engagé dans un service international à la condition qu'elle réussisse l'épreuve linguistique de Selor dans un certain délai. Cette clause avait été ajoutée à son contrat.

Il s'agit d'envisager des solutions pour que les langues ne soient pas un obstacle au recrutement de candidats étrangers et d'octroyer, lorsque c'est possible, un délai pour les épreuves de langues et de proposer des possibilités de formation après le recrutement

2.2.4 Autres conditions administratives

Le candidat à la fonction publique doit fournir une série de documents administratifs pour remplir les conditions de participation. Si pour un Belge résidant en Belgique, ces démarches administratives ne sont pas trop compliquées à entreprendre, il n'en est pas de même pour les personnes étrangères, surtout si elles ne résident pas en Belgique. Nous

abordons ici les problèmes survenus tels qu'ils ont été rapportés par les différents témoins.

2.2.4.1 Certificat de bonne vie et mœurs

Il paraît important de signaler que le candidat à la fonction publique ne doit dorénavant plus fournir un Certificat de bonne vie et mœurs. Le SPF Défense constitue une exception puisqu'il l'exige pour les candidats militaires. Par contre, ce n'est plus le cas pour les civils au sein du SPF Défense. Pour les fonctions de carrière extérieure au SPF Affaires étrangères, il est également demandé.

La personne rencontrée au SPF Défense rapporte que le Certificat de bonne vie et mœurs peut constituer un problème d'une part pour le candidat étranger, dans la mesure où c'est lui qui doit fournir ce document et qu'il n'existe pas dans certains pays, comme l'Angleterre par exemple, et d'autre part, pour le SPF dans la mesure où il ne répond pas aux mêmes conditions. Par exemple, le nombre d'années pris en compte pour l'effacement des peines n'est pas le même. Il y a un groupe de travail au SPF Défense qui se penche actuellement sur ces questions.

Les candidats étrangers domiciliés en Belgique depuis un certain temps peuvent plus facilement obtenir le document. Mais se posent alors d'autres questions, si le candidat a un certificat délivré en Belgique, cela ne vaut que pour la durée de son séjour en Belgique, donc il peut s'avérer difficile de connaître ses antécédents. On peut cependant avoir un contact avec Interpol pour voir s'ils sont fichés mais 'cela ne dit pas tout' selon notre témoin.

En effet, il explique le cas d'un Européen qui vivait en Belgique et qui avait obtenu un certificat de bonne vie et mœurs délivré en Belgique mais lors de l'entretien, il a déclaré qu'il avait fait trois ans de prison dans son pays. Selon la personne rencontrée, 'Il y a des faiblesses du système qui vont être difficiles à régler car cela repose sur des accords internationaux'.

En tous les cas, si les candidats n'ont pas de Certificat de bonne vie et mœurs, ils ne peuvent participer à la sélection. Étant donné que les systèmes ne sont pas harmonisés entre les pays, les personnes ne se retrouvent pas sur le même pied d'égalité en fonction de leur nationalité.

Si on ne demande plus de certificat de bonne vie et mœurs, il faut savoir que, selon un de nos témoins, Selor a accès au casier judiciaire des candidats. Cette information est confirmée au vu des documents internes de Selor où il est mentionné que Selor transmet, à la demande du SPF, le casier judiciaire du candidat retenu au moment de son entrée en service.

Dans le cas où cette information serait considérée indispensable pour l'entrée en service, la question est de savoir comment cette condition peut-être remplie par les candidats étrangers qui ne résideraient pas en Belgique. Comment Selor procède-il pour obtenir les informations et est-il confronté aux mêmes situations que le SPF Défense?

2.2.4.2 Certificat de milice

Lors des entretiens, le SPF Défense est le seul à avoir fait mention du Certificat de milice: le candidat venant d'un pays où le service militaire est obligatoirement, doit prouver qu'il est libre d'obligation militaire. Au vu des documents de Selor, on remarque que les candidats masculins nés avant 1976 doivent également fournir leur certificat de milice quel que soit le SPF concerné.

Dans la mesure où les candidats étrangers doivent s'adresser aux autorités de leur pays, ne devrait-on pas tenir compte du délai dans le temps nécessaire à constituer son dossier.

2.2.4.3 Permis de conduire

Cette question n'a pas été soulevée au cours des entretiens. Mais au vu des documents internes du Selor, ce document, s'il est exigé dans les conditions de participation, doit être remis (au même titre que les autres documents) au plus tard avant la dernière épreuve. A nouveau, une question se pose en ce qui concerne les étrangers qui seraient en possession d'un permis de conduire étranger mais en cours de procédure pour obtenir le permis de conduire belge. Il semblerait plus pertinent de ne l'exiger qu'au moment de l'entrée en service.

2.2.5 *Perceptions des procédures de sélection et recrutement par les témoins*

De nombreux témoins travaillant dans les services de sélection ont évoqué des problèmes liés à l'organisation des procédures de recrutement. Quasiment tous se plaignent de la 'lourdeur' et la 'longueur' de la procédure concernant les recrutements statutaires. Si certains reconnaissent que la partie de la procédure régie par Selor est 'construite de manière intelligente', ils se plaignent de la partie administrative qui est, selon un témoin, 'trop tatillonne' et synonyme de 'garantie excessive'. D'une part, le plan du personnel doit être accepté par plusieurs instances, notamment l'Inspecteur des Finances, le ministre du SPF et le ministre de la fonction publique et cette procédure prend déjà beaucoup de temps.

D'autre part, la procédure même de sélection est lourde, et l'est encore plus dans le cas des étrangers, puisqu'il y a d'autres documents à vérifier.

Parallèlement, ils déclarent presque unanimement que la procédure pour les fonctions contractuelles est plus 'souple' et plus 'facile'.

Il s'agit donc de réfléchir à la manière d'améliorer les procédures de sélection afin de les alléger et par la même occasion de faciliter le travail des collaborateurs qui seront d'autant plus attentifs et sensibles à la question de la diversité. Même s'ils sont de bonne volonté, la diversité n'est pas pour tous actuellement leur principale priorité dans la mesure où ils ont tellement d'autres préoccupations. Ils évoquent souvent la surcharge de travail, le manque de personnel pour effectuer toutes les tâches liées au service et les 'pressions subies' de la part des autres services pour qu'ils trouvent rapidement le personnel recherché.

Deux personnes témoignent que la professionnalisation des procédures pourrait être une partie de la solution. Depuis qu'il y a eu des changements dans ce sens, elles ont noté une amélioration. L'analyse d'un témoin à ce sujet est à approfondir. Selon elle, le service de sélection devrait être un service de soutien méthodologique alors qu'actuellement il réalise essentiellement des entretiens, du moins dans le SPF visé. Leurs missions devraient plutôt comprendre le développement de nouveaux types d'épreuves et la diffusion d'informations pour garantir que les procédures de sélection se faisaient avec la même vision dans l'ensemble du SPF. A partir du moment où ils sont informés, les autres services sont tout à fait capables de réaliser les procédures de sélection. Elle estime que le rôle du service P&O devrait être celui de "gestionnaires de connaissances".

En ce qui concerne les sélections générales où un classement est établi, une personne signale que le désavantage de cette procédure est que plusieurs services du personnel de différents SPF contactent les mêmes personnes lorsqu'ils ont des fonctions vacantes. D'autre part, au moment où l'on contacte les candidats potentiels, vu le délai écoulé, ces personnes ne sont souvent plus intéressées. Par contre, les sélections spécifiques permettent de contacter directement la personne intéressée par le SPF pour lequel il a subi les épreuves.

2.2.6 Quelques aspects problématiques de la procédure

Après analyse des procédures pratiquées au sein des SPF telles qu'ils les ont décrites, les SPF semblent suivre la procédure réglementée pour les fonctions statutaires. Elle semble donc bien cadencée et transparente pour prévenir les risques de discrimination. Mais rappelons que nous n'avons pas effectivement observé comment elles se déroulaient ni au

sein de Selor, ni au sein des différents SPF. Par contre, les procédures contractuelles présentent plus de risque de dérives puisqu'il n'y a pas, comme le fait remarquer un témoin de Selor, de "structure" dans ce cas-là.

2.2.6.1 Sélection contractuelle

Il apparaît selon les dires des personnes rencontrées, qu'il n'y aurait aucune réglementation quant aux procédures de sélection concernant les contractuels à l'exception de l'obligation, de consulter la banque de données des candidats contractuels de Selor. Certains ont expliqué qu'ils consultent la base mais n'ont pourtant pas parlé d'obligation de le faire. D'autres encore consultent d'abord leur propre base de candidatures spontanées avant de consulter la base de Selor.

En ce qui concerne, les entretiens avec les candidats inscrits dans la base de contractuels de Selor, plusieurs témoins déclarent que les conditions de l'organisation ne sont pas réglementées et le choix est laissé au SPF quant à la constitution du jury (nombre de membres et les personnes), le type d'épreuves, la méthode d'entretien et le type d'évaluation.

Dans la plupart des cas, les services choisissent d'appliquer les mêmes procédures que pour le recrutement statutaire en ce qui concerne l'entretien des contractuels. Ils utilisent le même type d'entretien et de grille d'évaluation.

Étant donné que les procédures de sélection ne sont pas réglementées, chaque SPF organise donc la sélection comme il l'entend et les procédures diffèrent selon les SPF. On peut se poser la question si ce manque d'harmonisation entre SPF ne pourrait engendrer des dérives, même si la plupart suivent les mêmes procédures que pour les statutaires. Il faut signaler par exemple que les observateurs syndicaux ne sont pas systématiquement invités dans tous les SPF pour ce type d'entretien alors qu'ils le sont d'office lors des entretiens de statutaires.

Ce manque de cohérence pourrait en tout cas introduire des zones de flou. En effet, cette transposition des règles concernant le recrutement des statutaires à l'égard des contractuels pourrait être une explication pour le fait que dans leur interprétation de la réglementation quelques personnes pensent devoir appliquer les mêmes conditions en ce qui concerne la nationalité pour les contractuels et les statutaires, à savoir être de nationalité européenne.

Le représentant de Selor que nous avons rencontré, souligne lui-même que d'un point de vue de la discrimination, il y a plus de risques dans la mesure où il n'existe pas de structure établie pour les épreuves de sélection contractuelle.

2.2.6.2 Déséquilibre dans les types de recrutement

Le principe de donner la priorité au recrutement par mobilité, qui est pratiqué dans certains SPF même si elle n'est pas imposée par le règlement, peut à priori ne pas sembler problématique. Mais si l'on y réfléchit, étant donné que les personnes d'origine étrangère ne sont pas encore bien représentées dans la fonction publique, comme le confirment plusieurs témoins, il y aurait proportionnellement moins de candidats potentiels.

Nous avons également constaté que certains SPF visent prioritairement le recrutement statutaire, ce qui n'est d'ailleurs pas négatif en soi pour les agents puisque ce statut offre des avantages par rapport à la situation d'emploi contractuel. Mais dans le cas des étrangers, il y a un risque d'inégalité. Étant donné que les conditions d'accès sont différentes en ce qui concerne la nationalité, pour les fonctions statutaires ou contractuelles, s'il y a déséquilibre, il y a risque de discrimination en fonction du type de nationalité (UE par rapport aux hors UE, Belges par rapport aux UE). Par exemple, au sein du SPF Finances la proportion de statutaires est largement supérieure à la proportion de contractuels. Comme les fonctions statutaires ne sont ouvertes qu'au Belges, cela explique que la grande majorité du personnel est belge.

Par ailleurs, un autre déséquilibre se manifeste dans certains SPF, qui concerne, cette fois, le niveau de fonction.

Si par exemple, comme c'est le cas de certains SPF, les recrutements statutaires concernent surtout les niveaux 1 et B. Cela signifie que:

- les universitaires ou gradués des pays hors UE ont moins de chance de se faire engager puisque les fonctions de niveau 1 et B se font surtout par le biais du recrutement statutaire, et donc moins par le biais du recrutement contractuel.
- les personnes sans diplôme supérieur se retrouvent plus souvent dans les fonctions contractuelles puisque c'est uniquement par ce biais qu'elles ont la possibilité d'être engagés.

Par ailleurs, nous avons vu que certains SPF lorsqu'ils sont satisfaits d'agents contractuels préfèrent pouvoir les engager comme statutaire lorsque l'occasion se présente. C'est pourquoi, ils essaient de donner une opportunité à leurs contractuels déjà en place de participer à l'épreuve complémentaire pour une fonction spécifique statutaire. En fonction de la place que le candidat contractuel a obtenu dans le classement des lauréats suite à la première épreuve générale, le SPF est obligé alors, s'il veut pouvoir convoquer ce contractuel, de convoquer également tous les candidats mieux classés que lui. Généralement, c'est d'ailleurs ce qu'ils font même si cela rend les procédures plus lourdes à gérer. Dans le cas d'un contractuel ressortissant d'un pays hors UE, la question ne se

posera pas. Il ne pourra pas bénéficier de cette opportunité puisqu'il n'a d'office pas accès aux fonctions statutaires et le SPF ne pourra pas envisager de garder les agents en place. Mais se pose alors la question si le fait de savoir qu'une personne étrangère ne pourra pas devenir statutaire (sauf si elle change de nationalité) n'influence en aucune façon la décision d'engager ou non cette personne.

Vu les conditions de nationalité différentes au niveau contractuel et statutaire, il s'agirait alors de viser à tendre vers un équilibre de recrutement contractuel et statutaire et ce pour tous les niveaux afin de diminuer les discriminations.

Rappelons également que les contractuels ne sont pas engagés sous les mêmes conditions que les statutaires et ne bénéficient pas des avantages liés au statut d'agent de l'État, ce qui peut démotiver les candidats. Un exemple est celui d'un ingénieur d'origine maghrébine qui avait été convoqué à l'entretien et qui après avoir pris les renseignements sur le salaire, a préféré rester dans son emploi actuel dans le privé où il gagnait un meilleur salaire. A la fonction publique, comme contractuel, il faut commencer avec un salaire de base. Cette personne gagnait plus et en plus son lieu de travail était près de son domicile. Le témoin précise qu'il y a eu des exemples de ce type avec des Belges aussi. Comme on l'a vu plus haut, le SPF FEDICT a trouvé une solution pour palier à cet effet et trouver du personnel spécialisé en informatique. Ceux-ci sont recrutés sous une autre forme de contrat (e-gov) par un autre employeur. Dans le cadre de cette étude, il n'était pas prévu d'analyser les conditions de sélection de cet organisme mais il serait intéressant de le faire dans une étude ultérieure. On pourrait d'une part constater si par ce biais, ils arrivent à toucher plus de candidats étrangers et d'en comprendre les raisons. Est-ce entre autres dû à une meilleure image qu'ils véhiculent ou à des conditions salariales plus avantageuses?

Enfin, une dernière remarque concernant la pratique du recrutement dans la fonction publique fédérale. Le compte rendu des interviews peut donner une impression trompeuse que la pratique du clientélisme dans le recrutement n'existe pas. Dans le cadre de cette enquête, nous avons clairement perçu le caractère tabou de ce thème et, bien que cet usage soit notoirement connu, il était difficile pour nos interlocuteurs de l'évoquer clairement.

Cependant, lors des interviews des responsables des services de recrutement des différents SPF, cette question a été abordée comme pratique possible dans la procédure du recrutement des candidats à la fonction publique fédérale. Nous formulons en effet l'hypothèse que l'absence de réseaux sociaux et de relais tant dans la fonction publique que dans la sphère politique (cabinets ministériels et ministres) des étrangers et des personnes d'origine étrangère, contribuait à diminuer les possibilités d'accès à l'emploi contractuel de la fonction publique fédérale. La réac-

tion de nos différents interlocuteurs a été soit d'écartier totalement la possibilité d'une telle pratique "clientéliste", soit, beaucoup plus rarement, de reconnaître, mais sous le sceau du secret, l'existence du choix unilatéral voire de l'imposition d'une personne à un poste contractuel par le cabinet ou le ministre. Dès lors, il nous a été impossible d'évaluer l'ampleur de cette pratique et, de ce fait, le potentiel d'emplois qui échappe à tous ceux (y compris les Belges) qui ne disposent pas des réseaux sociaux utiles.

2.2.7 Image de la fonction publique

Au vu des réactions de certains demandeurs d'emploi, on peut se demander si un effort ne devait pas encore être fourni en ce qui concerne la manière dont les offres sont rédigées, notamment dans la manière dont la fonction à pourvoir et le SPF sont présentés.

D'après une personne chargée de sélection au sein d'un SPF, la fonction publique 'n'a pas un bon renom' auprès des candidats. La question de l'image de la fonction publique pourrait être un frein. De même, certaines personnes font remarquer qu'elles ne savent pas quelle image les personnes étrangères ou de nationalité étrangère ont de la fonction publique et que peut-être elles ne sont pas intéressées de travailler pour l'État belge.

Selon un témoin du SPF Défense, pour les hommes d'origine maghrébine, il n'est pas bien perçu de 'participer à l'ordre public'. 'Ce n'est pas évident comme pas à faire de s'engager dans l'armée ou la police'. De là viendrait l'accueil mitigé reçu lors des contacts avec les associations s'occupant de personnes d'origine étrangère. Le témoin explique que la police a le même problème que le SPF Défense. Ils veulent mettre des policiers maghrébins en uniforme dans les rues. Ils ont organisé un système de formation pour les jeunes d'origine étrangère pour préparer pendant 6 mois les examens d'entrée à la police mais ils ont eu très peu de résultats.

Ces exemples devraient inciter la fonction publique à travailler son image et bien la communiquer auprès du public en général et auprès des personnes étrangères.

2.2.8 Offres d'emploi

Quelques témoins ont fait part de leur constat qu'en fonction de la manière dont est rédigé la description de fonction, ils reçoivent un nombre plus ou moins élevé de réponses. Plus la description est générale, plus les candidats sont intéressés, plus elle est spécifique, moins ils ont de

candidatures. À force d'expérience, ils parviennent à estimer l'ampleur des réactions. Peut-être faudrait-il alors aussi considérer l'impact de ces descriptions sur les candidats étrangers ou d'origine étrangère

En ce qui concerne les informations comprises dans l'offre, il semblerait que certains points ne soient même pas abordés ou ne soient pas clairs, et nécessiterait soit une autre formulation ou plus de détails. Le problème se pose notamment pour les conditions de nationalité, de salaires et de diplôme.

Plusieurs services se disent prêts à ajouter une mention spéciale dans l'offre d'emploi concernant l'accès aux personnes étrangères ou d'origine étrangère et pour communiquer également le fait que la fonction publique 'favoris la diversité', qu'elle veut être le 'reflet de la société dans toutes ses composantes' et qu'ils essayent de 'faire des efforts dans ce sens-là'. Signalons que les conditions concernant l'accès des fonctions aux ressortissants européens sont mentionnées dans le règlement de sélection de Selor pour les sélections générales et complémentaires. Par contre, comme on nous l'a fait remarquer, pour les sélections concernant les contractuels, cette précision n'est pas forcément ajoutée, dans les vacances d'emploi publiées sur les autres sites comme ceux des SPF, du FOREM ou de Stepstone, ou dans le règlement envoyé aux candidats par le SPF concerné.

En ce qui concerne le salaire, l'information n'est pas toujours précisée dans l'offre. Une personne au sein d'un SPF a suggéré d'ajouter clairement dans l'offre les conditions salariales. Selon ses dires, il arrive souvent que les candidats pensent pouvoir négocier le salaire au cours de l'entretien; 'ils n'ont aucune idée des barèmes' en vigueur même si ceux-ci sont officiels et disponibles pour le public. Il faudrait soit les ajouter ou donner les informations pour les trouver (créer un lien vers un site).

Après l'analyse d'un règlement de sélection (voir annexe), on constate que sous l'intitulé *Diplôme requis au (date)*, on ne fait référence qu'aux diplômes délivrés par les établissements belges¹⁶⁰. Dans cette partie, il n'y a aucune indication pour les candidats ayant un diplôme étranger. Cette information est seulement donnée deux paragraphes plus bas. Étant donné que le règlement est long et que certains candidats lisent rapidement ou en diagonale, il nous semble qu'il serait souhaitable de directement préciser dans le paragraphe concernant le diplôme requis que la fonction soit également ouverte aux candidats avec un diplôme étranger et d'éventuellement renvoyer aux conditions détaillées plus bas.

¹⁶⁰ La formulation complète est "reconnus et délivrés par les universités belges et les établissements d'enseignement supérieur de types long après au moins 4 ans d'études et par un jury de l'État ou d'une Communauté".

2.2.9 Canaux de diffusion

Selor s'occupe de la diffusion des offres des fonctions statutaires. En tout cas, selon les personnes interviewées, il n'y a pas de réglementation en ce qui concerne les canaux de diffusion à utiliser par les SPF.

Certaines des personnes suggèrent de repenser les canaux de diffusion afin de toucher plus largement les personnes étrangères ou d'origine étrangère. Selon elles, certains n'ont peut-être pas accès à une connexion Internet, ne lisent pas les quotidiens dans lesquels sont publiés les offres ou ne connaissent pas le VDAB / FOREM / ORBEm. Selon d'autres, ils ne sont pas 'sensibles aux mêmes média'. Une personne a suggéré de parler de la fonction publique dans des associations, dans les mosquées.

Quelques initiatives ont d'ailleurs déjà été prises. Selor pense devoir toucher des organisations qui s'occupent ou sont en contact avec des personnes étrangères ou d'origine étrangère et a rassemblé une liste d'associations à qui ils pourraient adresser les offres d'emploi. Il attire l'attention sur le fait qu'il ne faut pas tomber dans l'extrême qui consisterait à n'adresser que certains types d'emploi à ce public.

Il faut remarquer que le SPF Finances se déplace dans les écoles supérieures et les universités pour faire de la publicité pour les emplois aux Finances afin d'attirer les diplômés vers la fonction publique. Cette démarche a du succès, selon le témoin puisque les écoles demandent qu'ils reviennent. Cela pourrait être une voie par laquelle on pourrait toucher plus de personnes d'origine étrangère.

Par contre, une autre expérience a été moins positive, le SPF Défense a déjà fait des opérations de Public Relations vers des organisations qui s'occupent d'étrangers ou de personnes d'origine étrangère dans les grandes villes et en fait l'accueil n'a pas été forcément très bon. Pourtant ces mêmes opérations fonctionnent très bien avec les écoles.

Une personne a rencontré un membre du Centre pour l'Égalité des Chances afin de recueillir des conseils quant aux moyens d'attirer les personnes étrangères ou d'origine étrangère à la Défense, comment atteindre ce public cible et comment l'aborder dans les campagnes de publicité. Cette initiative avait été prise bien avant notre enquête. Le Centre pour l'Égalité des Chances leur a conseillé de ne pas faire une campagne spécifique vers les personnes étrangères ou d'origine étrangère qui accueilleraient mal ce type d'opération.

La solution était de s'adresser à eux d'une part en les représentant dans les supports visuels et les brochures et d'autre part, en essayant d'intégrer dans les brochures, des informations qui les intéressent et par exemple, être clair au niveau du port de l'uniforme et de la pratique de la religion (pas question de s'arrêter de travailler pour la prière, possibilité

de rations de combat sans porc...) Ils sont d'ailleurs en train d'y travailler et le SPF a reçu des budgets de l'UE pour cette action.

2.2.10 Perception des étrangers dans la fonction publique par les responsables de sélection

Lorsqu'on aborde la question du nombre de personnes étrangères au sein du SPF, pour beaucoup, la première réaction est souvent de dire qu'ils ne savent pas. Pour certains, la nationalité 'n'a pas d'importance, ce n'est pas un critère, donc on n'y est pas attentif'. Par ailleurs, comme le remarque un témoin, quand il s'agit de recrutement des statutaires, Selor a déjà validé la sélection et vérifié que les personnes sont bien dans les conditions de participation. Puisqu'ils ne s'occupent pas de ces aspects, ils ne connaissent pas la nationalité des candidats et ne s'en soucient pas.

Quelques-uns, par contre, se plaignent alors du manque de données en ce qui concerne l'origine des personnes et pensent qu'un recensement serait nécessaire. 'Mais c'est une question qui doit se décider au niveau politique. Pour l'instant en tout cas, il n'y a pas de directive en ce sens et aucune question n'est posée en ce qui concerne l'origine des candidats à aucun moment' rapporte un témoin. L'inconvénient est qu'aucun bilan ne peut être fait. Un Groupe de travail 'diversité' a été instauré en 2002 où il a été discuté de la possibilité de réaliser un recensement.

Si ces données étaient disponibles, il serait possible d'établir des constats sur le taux de participation aux examens ou le taux de réussite comme pour les femmes.¹⁶¹ La personne rencontrée ne peut donner que des impressions: par exemple pour les personnes d'origine marocaine ou turque, s'ils sont présents, cela reste limité et plus on monte dans la hiérarchie, plus la proportion est faible.

Mais pour objectivement savoir si les sélections posent des problèmes en termes de discrimination, il faudrait, selon le témoin, pouvoir identifier les personnes d'origine étrangère, parmi les postulants et parmi le personnel. On pourrait également prendre des mesures pour corriger le système. Il est actuellement possible d'analyser les chiffres pour les postulants de nationalité étrangère mais ce n'est qu'une partie de la problématique.

¹⁶¹ Au SPF Défense: 7% de femmes dans le personnel et 15% dans les postulants depuis trois ans. Dans le personnel actuel, il y a plus de femmes volontaires que de cadres mais c'est dû à l'historique de l'incorporation des femmes qui a commencé par les volontaires. Par contre, actuellement en ce qui concerne les postulants, plus le niveau de formation est élevé, plus la proportion de femmes est importante. Il y a plus de candidats officiers féminins que de volontaires. Par ailleurs, les femmes ont un meilleur taux de réussite à l'examen d'entrée.

Ajoutons que Selor tente d'approcher cette réalité en administrant sur base volontaire un questionnaire d'une dizaine de questions liées à l'origine à tous les participants lors de sélections générales. Mais à l'heure actuelle, l'échantillon est trop petit pour obtenir des résultats statistiquement significatifs.

On se rend compte que la perception des témoins au sujet de la nationalité des personnes employées au SPF est différente de la réalité. Une personne a cité plusieurs exemples d'agents de nationalité de pays africains pour se rendre compte après vérification qu'ils étaient en fait belges. Ils étaient nés à l'étranger. Similairement, un autre témoin raconte comment il avait cru qu'un agent était italien alors que par la suite au cours d'une conversation, il s'était rendu compte que seul ses parents étaient italiens.

Le fait de ne pas disposer de l'information sur la nationalité peut parfois poser un problème administratif. Confrontée à un cas de ce type, un responsable de sélection a conseillé à son SPF de prévoir la donnée sur la nationalité dans le nouveau système de gestion du personnel qui va être instauré. En effet, un des agents de nationalité espagnole mais ayant un diplôme belge, était parti en vacances au moment de remplir des papiers pour le recrutement. La responsable n'était pas certaine de sa nationalité. Dans les fichiers d'un autre service, ils avaient encodé que cette personne était belge mais il s'est avéré à son retour qu'elle était espagnole.

Si au départ, les personnes disent ne pas être au courant de la nationalité ou de l'origine des autres agents, mais cela ne les empêche pas de nous fournir des exemples. Une personne explique que les travailleurs asiatiques sont des niveaux D au sein du SPF en question. Elle conclut même que la plupart des postes occupés par des personnes d'origine étrangère sont des 'petits emplois' et concernent en majorité des femmes. La même réflexion a été faite dans un autre SPF où les étrangers se trouvaient principalement dans le personnel de nettoyage.

Mais on a aussi cité un exemple où l'origine ou plutôt l'avantage de la connaissance d'une langue étrangère a joué en faveur d'une personne d'origine maghrébine qui a été engagée pour ses connaissances de la langue arabe.

Dans un autre SPF, on nous a déclaré qu'ils avaient déjà recruté des personnes d'origine étrangère à tous les niveaux et qu'on ne pouvait affirmer qu'ils étaient nécessairement confinés dans les postes les plus bas. Elle confirme que la population bruxelloise se retrouve représentée au SPF mais elle relativise cependant: 'ce n'est pas encore aussi métissé que cela lorsqu'on arpente les couloirs du SPF'. Selon elle, grâce à la professionnalisation du recrutement, la situation est en train de changer. Si auparavant, le recrutement pouvait se passer par 'copinage', actuellement ce n'est plus le cas. Ce constat est confirmé par un témoin d'un

autre SPF qui souligne également que la professionnalisation est le garant d'une plus grande transparence des procédures.

Lorsqu'on aborde le thème du nombre de candidats étrangers ou d'origine étrangère se repose la question des données qui ne sont pas disponibles sur les candidats en général, ni, à fortiori, sur leur nationalité car les sélections ne sont pas informatisées partout.

Néanmoins, mis à part trois personnes, tous répondent qu'il y en a effectivement et qu'ils sont bien représentés mais lorsqu'on demande un ordre d'idée, ils ne peuvent souvent pas répondre. Une personne assure qu'ils reçoivent beaucoup de candidatures spontanées de personnes de toutes origines et de tous les niveaux de formation. Dans la mesure où ils engagent surtout des statutaires, ils ne peuvent prendre en considération ces candidats mais ils leur conseillent toujours de s'inscrire dans la base de données de contractuels via Selor.

Trois personnes émettent un avis différent: il y a selon eux un nombre très limité de candidats étrangers. Depuis qu'elle travaille pour le service, une responsable a organisé une vingtaine de sélection et il n'y a eu que deux étrangers qui se sont portés candidats. Elle croit qu'il n'y a même pas eu un seul candidat d'origine étrangère. Un autre rapporte qu'il y a plus d'étrangers de nationalité européenne qui postulent (France, Espagne, Pays-Bas, Russie) mais que les personnes issues de l'immigration ne postulent pas. Pourtant, il y a plusieurs générations de jeunes gens qui pourraient postuler.

La raison invoquée pour expliquer le fait qu'ils ne postulent pas est, pour un tiers des personnes rencontrées, leur manque de formation. Une personne déclare qu'elle avait lu des études à ce sujet que lui avait communiquées le Centre pour l'Égalité des Chances et de la Communauté française. On leur a aussi conseillé de contacter les écoles d'enseignement professionnel. Selon ces personnes, les populations d'origine maghrébine ont des niveaux de formation très faibles ce qui entraînerait leurs problèmes au niveau de la sélection. 'On ne l'a pas mesuré mais il est connu le problème de formation des populations des personnes immigrées dans les grandes villes (c'est là aussi qu'il y a des problèmes d'intégration). Ils sont sous formés par rapport à la moyenne de la population. Les Turcs et les Marocains sont les deux types de populations les plus touchés'. Dans un autre SPF, la personne a évoqué le fait que certaines jeunes femmes d'origine maghrébine se retrouvent, par des pressions de leur entourage, dans des filières professionnelles alors qu'elles auraient pu faire des études supérieures.

Un commentaire sur les contrats Rosetta (actuellement contrats de premier emploi) devrait attirer particulièrement l'attention. Si les personnes issues de l'immigration ne postulent pas ou peu à des fonctions statutaires ou contractuelles, elles semblent accéder aux contrats de premier emploi. Selon notre témoin, 'si elles ont accès à la fonction publique c'est

par ce biais'. Un autre interlocuteur confirme en citant l'exemple d'un Congolais engagé d'abord par un contrat Rosetta et actuellement comme contractuel de remplacement.

De plus, la réglementation vient de changer. Auparavant, il s'agissait d'un contrat d'un an mais maintenant, les personnes peuvent être engagées jusqu'à ce qu'ils atteignent 26 ans. S'ils sont engagés à 22 ans, ils peuvent rester 4 ans. Cela concerne tous les niveaux. Or, le service de sélection ne s'occupe pas de ces recrutements, ce sont les services qui en ont besoin qui recrutent. Une enquête sur les pratiques de sélection concernant ce type d'emploi pourrait s'avérer intéressante.

2.2.11 Actions positives d'insertion des personnes étrangères ou d'origine étrangère

En général, lorsqu'on aborde la question des actions positives, les personnes rencontrées ne savent pas concrètement comment cela peut se traduire dans la pratique, à l'exception de l'imposition de quotas auxquels ils font systématiquement allusion. En général, ils sont soit mitigés, soit contre le principe même des quotas.

La même conception revient quasiment chez tous les participants: ce sont les 'compétences qui doivent prévaloir', il faut se baser sur la 'valeur des gens'. Certains vont plus loin et estiment que les quotas sont 'dégradants' car ils assimilent presque les personnes à du 'bétail'.

D'autres commentaires encore témoignent de cette conviction que si on juge les compétences uniquement, on ne peut produire d'inégalités: 'Les personnes d'origine étrangères sont gérées comme tous les autres dossiers, ils ne sont ni favorisés, ni négligés'; 'ils sont pris au même titre que les autres'; 'si les étrangers remplissent les conditions et se mettent en concurrence avec les autres, cela ne devrait pas poser de problèmes de trouver le meilleur élément quelle que soit son origine'.

Plusieurs personnes sont persuadées que 'les personnes qui ont le diplôme et disposent des capacités vont solliciter. Ces gens vont être l'exemple et peuvent prouver qu'ils sont capables d'exercer les mêmes fonctions que les Belges'. Si l'on met ce témoignage en relation avec les réactions des demandeurs d'emploi d'origine étrangère, on constate que ce n'est pas le cas puisque des étudiants qui ont le diplôme requis ne souhaitent pas nécessairement solliciter pour un emploi qu'on leur a soumis.

Une autre personne fait part de son expérience au sein du SPF où elle travaille et où depuis un an ou deux, il y a plus de personnes d'origine étrangère qui sont entrées et donne son interprétation: c'est par la professionnalisation du recrutement et non par des actions positives 'c'est

pour ça que je dis qu' à partir du moment où on professionnalise le recrutement, tout le monde a accès à l'emploi quelle que soit son origine'.

Une personne s'est déclarée choquée par l'idée de baisser le niveau d'exigence pour permettre à des personnes d'origine étrangère d'être recrutées. Selon elle, il faut garder le même niveau d'exigences car il faut que l'administration fonctionne. 'Comme on nous demande de telles choses et que l'administration est dans un tel changement qu'on a besoin de personnes très compétentes'. Elle explique aussi qu'il lui arrive très fréquemment de recruter des personnes d'origine étrangère et que ce sont des questions qu'elle ne se pose pas. Elle essaie de trouver le meilleur candidat pour l'administration sans s'occuper de ses origines. Au cours de l'entretien, elle affirme cependant que 'les actions positives c'est très délicat comme conception. Mais c'est parce que je ne connais pas. Je ne vois pas ce qui pourrait être fait en faveur des étrangers qui pourraient favoriser les recrutements'.

Cette référence au fonctionnement de l'administration est revenue lors d'un entretien dans un autre SPF: 'En deux mots, nous, on essaie de respecter tout le monde. On ne fait aucune discrimination sur le sexe, la religion, les langues, etc..., mais en même temps on ne fait pas non plus de discrimination positive. Personnellement, je ne crois pas à la discrimination positive mais si on nous dit qu'on doit le faire, on le fera en bon fonctionnaire. Je suis pour la diversité, c'est vraiment pas la question, mais d'abord l'administration doit fonctionner comme elle doit fonctionner, et si dans ce cadre là on peut avoir des gens de toutes les nationalités, de toutes les couleurs, tant mieux'.

Unaniment les personnes rencontrées sont d'accord pour des actions positives dans le sens de bonnes pratiques pour que les personnes étrangères soient encouragées à postuler, comme par exemple mieux les informer sur les fonctions existantes. Mais en général, elles ne sont pas convaincues par l'idée d'un nombre obligatoire à atteindre.

Certains pensent également aux aspects pratiques du recrutement dans le cas de quotas: 'Ce qui est un peu délicat, c'est qu'on risque d'arriver à des situations comme un tiers de femmes, autant de % de handicapés, 10% de personnes de plus de 50 et 5% d'allochtones et on ne sait plus engager qui que ce soit'.

Seulement deux personnes sur les 12 acceptent l'idée de quotas. L'une d'elles déclare: 'Dans l'abstrait je trouve ça ridicule; il faut prendre les gens les plus compétents mais s'il n'y a pas ces obligations, on ne va jamais y arriver'. L'autre personne a déjà été confrontée à la réalité des actions positives lors d'un séjour dans un pays étranger où il y a des quotas très stricts pour améliorer la situation et faire en sorte que la diversité de la société soit représentée dans la fonction publique. C'est d'ailleurs la seule personne qui a un avis très tranché en faveur des actions positives: 'si ça ne vient pas d'un Ministre, si ce n'est pas fait par une

politique, ce n'est pas le Collège des Présidents qui va le faire, non que ce ne soit pas leur souci mais ils ont d'autres priorités qui passent avant; si on veut vraiment améliorer la situation, il faut travailler avec des quotas, sinon dans 5 ans, ce sera la même situation'. Elle estime qu'il n'y a pas d'autres instruments qui soient mis en place à l'heure actuelle pour améliorer cette situation. Les quotas seraient le moyen par lequel l'image de la fonction publique serait améliorée en montrant que l'intégration se fait aussi par elle. En effet, si les publics-cibles y sont représentés, ils feront la publicité pour les postes vacants dans leur groupe qui constaterait qu'il est possible d'y travailler. 'Tant qu'il n'y aura pas de représentants au sein même du SPF, cela ne se produira pas'.

Il apparaît que les avis négatifs proviennent en grande partie d'un manque de connaissance pratique des actions positives. Une séance d'informations sur les actions positives telles qu'elles sont pratiquées dans d'autres pays et à la Région flamande pourrait être organisée à l'intention de tous les services de recrutement et de sélection et du personnel de la fonction publique.

2.2.12 Questions soulevées par la présence d'étrangers ou de personnes d'origine étrangère dans la fonction publique

Aucun témoin n'a évoqué de problèmes liés à la présence d'étrangers dans la fonction publique. L'ouverture ne pose aucun problème à l'heure actuelle mais si 'on avait essayé ça, il y a dix ans, cela aurait peut-être été différent' affirme un responsable de sélection qui a de longues années d'expérience dans la fonction publique. Il ajoute que la situation est peut-être différente dans d'autres SPF.

Une personne cependant, a évoqué le fait que les remarques à tendance raciste qu'on peut formuler au SPF sur les étrangers sont les mêmes qu'on pourrait entendre dans la société en général. Mais selon elle, c'est justement par la diversité au sein du SPF qu'on pourrait voir disparaître ces remarques.

Une autre a déclaré qu'ouvrir la fonction publique à toutes les nationalités sans distinction pourrait même être une solution à la difficulté de trouver des candidats notamment pour certaines fonctions techniques très spécialisées.

Personne en fait, n'a soulevé la question du voile lors des entretiens mais lorsque nous l'avons abordée, quasiment tous ont répondu que personnellement cela ne leur posait aucun problème mais qu'ils ne pouvaient parler au nom des autres agents. Certains n'étaient pas sûrs de la réaction de collaborateurs plus âgés notamment. On retrouve pour cette question le même argument que le plus important est que la personne soit compétente.

Deux personnes avaient une opinion plus partagée quant à la question du port du voile pour les agents de la fonction publique. La première explique: 'D'un côté, je suis pour la liberté de pouvoir porter ce que l'on veut mais de l'autre côté, on demande d'être apolitique et de rester neutre, donc je suppose qu'on doit être neutre du point de vue de la religion'. Elle n'a pas encore été confrontée à ce cas mais si cela devait survenir, elle ne se laisserait pas influencer par le fait que la candidate porte un voile si elle est compétente pour la fonction. Mais elle soumettrait son code vestimentaire au conseil de direction; elle estime que c'est à lui de prendre la décision. Cet avis est rallié par deux autres agents qui pensent que c'est à l'administration d'établir les règles. L'un ajoute encore que si cette règle était établie, il faudrait interdire tous les signes religieux qui sont parfois visibles dans certains bureaux. Enfin, une seule personne déclare qu'il existe une réglementation qui précise qu'on ne peut faire la démonstration de son appartenance religieuse mais elle n'est pas certaine.

En ce qui concerne la présence de femmes portant le voile, les témoins rencontrés ne connaissent aucune situation similaire parmi les agents. Par contre, plusieurs ont précisé que parmi le personnel de nettoyage, il y a des femmes qui portent le voile mais elles sont employées par une firme privée. Cela ne suscite aucune réaction particulière au sein du SPF. Un autre témoin affirme qu'il n'arrive même pas à se souvenir qui porte ou non le voile parmi ces employés et que 'C'est la preuve qu'on n'y accorde pas d'attention'. Une personne cite une femme vue à la télévision mais c'était une femme qui travaillait dans une administration régionale. Par contre, dans trois SPF, des candidates qui portaient le voile se sont présentées lors d'entretiens de sélection.

Même à la Défense, dans le cas du personnel civil, rien ne s'oppose car il n'y a aucune restriction vestimentaire pour les civils. Naturellement, ce n'est pas le cas des militaires pour lesquels le port de l'uniforme est obligatoire. Mais selon notre interlocuteur, pour les femmes musulmanes plus que pour les hommes, il y a des aspects, en dehors de l'uniforme, qui sont un frein, entre autres la relation d'autorité avec les hommes, les soins par un médecin en cas de maladie.

2.3 Conclusions

Ce chapitre rend compte d'une part des procédures de sélection de Selor telles qu'elles sont réglementées, et d'autre part, des pratiques décrites par les témoins privilégiés que nous avons rencontrés au sein du service de sélection de chaque SPF. Les informations ainsi collectées ont ensuite servi de base à une analyse du point de vue de la problématique de la discrimination envers les personnes étrangères ou d'origine étrangère. Plusieurs constats ont ainsi pu être dégagés.

Premièrement, la procédure concernant les fonctions statutaires est cadenassée de manière à ce que la pratique corresponde à la réglementation en vigueur. D'une part, Selor est le garant d'une procédure standardisée valable dans tous les SPF. D'autre part, la collaboration constante entre Selor et les services de sélection des SPF à tous les niveaux de la sélection, que ce soit la composition du jury, les épreuves et l'évaluation, permet plus de transparence. Selor exerce ainsi un contrôle de la qualité des procédures qui contribue à la professionnalisation des sélections et des évaluations des candidatures. Il n'en reste pas moins que, tel qu'il est actuellement mis en place, le recrutement statutaire implique des procédures administratives très lourdes et parfois longues qui pourraient avoir des répercussions sur la disponibilité des agents au sein des services P&O sur les questions de diversité. De plus, d'autres aspects relatifs à la réglementation tels que l'équivalence des diplômes, la nationalité et les épreuves linguistiques réclament des démarches administratives laborieuses pour obtenir les documents exigés dans les délais. Face aux pré-requis administratifs d'accès à l'emploi, les Belges et les étrangers ne sont pas sur le même pied d'égalité.

Deuxièmement, les sélections concernant les fonctions contractuelles sont pour leur part entièrement laissées sur l'initiative des SPF, ce qui entraîne une hétérogénéité des procédures de sélection et d'évaluation des candidats et de la composition des jurys. S'il est vrai que certains SPF reproduisent pour la sélection de contractuels le même mode de fonctionnement que celui des sélections statutaires et tendent donc à harmoniser leurs procédures, le risque existe qu'en dehors d'un cadre réglementaire, ils appliquent certaines procédures de manière erronée. En effet, les sélections statutaires et contractuelles ne sont pas assimilables en termes de pré-requis. Pourtant, on a vu comment dans la perception de certains agents, les conditions d'accès aux fonctions contractuelles, notamment relatives à la nationalité, se retrouvent alignées sur celles concernant les fonctions contractuelles, alors qu'elles sont en réalité différentes. En d'autres termes, le manque d'harmonisation dans les procédures de sélection contractuelle représente un risque potentiel de discrimination.

Suite à ces constats, une discussion devrait être engagée entre les différents intervenants dans le processus de sélection afin de concevoir les moyens d'améliorer encore les procédures de recrutement et sélection pour tendre vers davantage d'équité. En ce qui concerne la sélection contractuelle, nous suggérons l'harmonisation des procédures, inspirée de la procédure statutaire, garantissant la transparence et l'objectivité envers les candidats, ainsi qu'une redéfinition des rôles respectifs de Selor et des services de sélection des SPF impliquant une plus grande collaboration.

3 Draagkracht voor een diversiteitsbeleid?

3.1 Opzet

Aan de contactpersonen van iedere FOD, aangeduid in het kader van dit diversiteitsproject, werd gevraagd een lijst op te stellen van alle personen binnen hun FOD die betrokken zijn bij *werving en selectie*. Deze personen kregen uiteindelijk via e-mail een uitnodiging deel te nemen aan een door ons opgesteld *websurvey*.

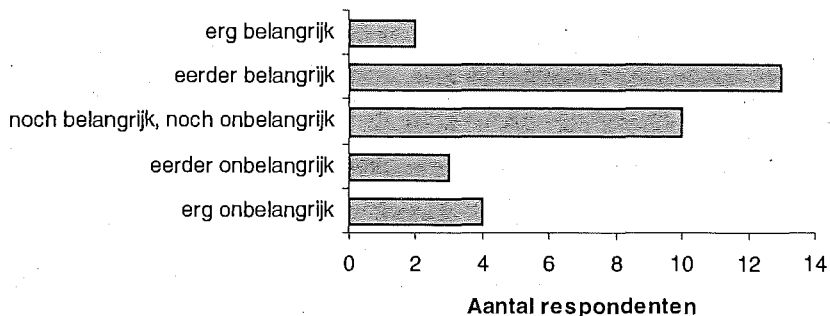
De vragenlijst werd zowel in het Frans als in het Nederlands opgesteld, zodat iedereen kon deelnemen in zijn/haar eigen taal. Na enige tijd werden diegenen die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld telefonisch gecontacteerd met de vraag alsnog deel te nemen.

Na deze tweede oproep en na het verlopen van de einddatum op 12 juni 2004, werden 32 van de 45 verstuurd vragenlijsten ingevuld ontvangen. Daarbij, op één dienst na (Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg), vulde minstens één persoon van iedere FOD de vragenlijst in.

In de vragenlijst werd gepeild naar de mate waarin ambtenaren de beperkte aanwezigheid van allochtonen een probleem vinden en welke mogelijke maatregelen zij in de procedures van werving en selectie al dan niet wenselijk achten. Op die manier kon een beeld worden geschetst van de *wil tot werken aan diversiteit* alsook van de *manier waarop* men dat het liefst zou doen.

3.2 Een wil om aan diversiteit te werken?

Figuur 4: Vinden federale ambtenaren het bevorderen van de aanwezigheid van allochtonen in de federale overheid belangrijk?



Hoofdstuk 3: Enkele knelpunten nader onderzocht

Een eerste vraag in de vragenlijst peilde naar het *belang* dat men hecht aan *het bevorderen van de aanwezigheid van allochtonen* in de federale overheid. Uit bovenstaande grafiek blijkt dat slechts een kleine meerderheid van de bevraagde ambtenaren het belangrijk vindt dat er in positieve zin gewerkt wordt aan de aanwezigheid van allochtonen in de federale administratieve diensten.

Redenen waarom men van mening is dat er werk moet worden gemaakt van de aanwezigheid van allochtonen, zijn onder meer het beter kunnen inspelen op een diverse populatie burgers/klanten, het vervullen van een voorbeeldfunctie door de overheid, het helpen wegwerken van de sociale ongelijkheid en het verbeteren van de inburgering van allochtonen in de samenleving.

Tabel 8: Verband tussen het belang dat ambtenaren hechten aan het bevorderen van de aanwezigheid van allochtonen in de federale overheid en de idee die men heeft over de evolutie van de aanwezigheid zonder bijkomende maatregelen

	Beter	Status-quo	Slechter	Geen mening	TOTAAL
Zeer onbelangrijk	3	1	0	0	4
Eerder onbelangrijk	1	1	0	1	3
Noch belangrijk/noch onbelangrijk	5	3	0	2	10
Eerder belangrijk	4	8	0	1	13
Zeer belangrijk	2	0	0	0	2
TOTAAL	15	13	0	4	32

Er moet echter op gewezen worden dat een derde van de ambtenaren de aan- of beter afwezigheid van allochtonen in de federale overheid niet belangrijk genoeg vindt om er effectief werk van te maken. In navolging van de Copernicushervormingen zijn de FOD's nog volop in een verandingsfase die zeer veel tijd en werk vraagt en waardoor het hele diversiteitsproject momenteel *geen prioriteit* krijgt. Velen zijn dan ook van mening dat de aanwezigheid van allochtonen in de federale overheidsdiensten zal *verbeteren zonder het invoeren van bijkomende maatregelen*. Ondanks het feit dat dus een kleine meerderheid van de bevraagde ambtenaren er wel belang aan hecht, blijkt bij een aanzienlijk deel nog geen draagvlak te bestaan voor een diversiteitsbeleid.

3.3 Maatregelen om de aanwezigheid van allochtonen te bevorderen

In de vragenlijst die werd verstuurd werd een aantal *maatregelen* opgesomd die de aanwezigheid van allochtonen in de federale overheid zou kunnen bevorderen. Deze maatregelen kunnen we in grote lijnen verdelen in drie groepen:

- maatregelen betreffende het verspreiden van informatie;
- externe en interne maatregelen;
- maatregelen inzake selectieprocedures.

Gevraagd werd, in welke mate men deze maatregelen *wenselijk* vindt. De meningen van federale ambtenaren en allochtonen vertonen zowel gelijkenissen als verschillen. Wat betreft de maatregelen inzake het *verspreiden van informatie* zijn de twee groepen het eens met elkaar. Net als de allochtonen blijken de meeste federale ambtenaren zich ervan bewust dat dit verre van optimaal gebeurt en zijn ze voorstander van (1) het duidelijker maken van de toegangskanalen van de federale overheid, (2) het verspreiden van vacatures voor overheidsfuncties via organisaties van allochtonen en (3) het geven van infosessies in scholen, integratiecentra en organisaties voor allochtonen.

De federale ambtenaren van werving en selectie zijn overtuigd dat de overheid voldoende openstaat voor allochtonen, maar rapporteren dat deze openheid niet voldoende naar buiten toe wordt gecommuniceerd. *Externe maatregelen*, meer bepaald het profileren van de overheid als een werkgever die achter diversiteit staat en het verbeteren van het imago bij allochtonen, zijn naar hun mening dus niet overbodig. De ambtenaren blijken daarnaast ook voorstander te zijn van een aantal *interne maatregelen*, met name het organiseren van workshops die binnen de overheidsdiensten de aanvaarding van culturele verschillen bevorderen en het aanduiden van een vertrouwenspersoon die klachten en problemen in verband met racisme en discriminatie kan opvangen. Deze laatste werd door sommigen aangegeven als een maatregel die reeds in praktijk is omgezet.

Wat betreft de maatregelen inzake de *selectietesten* botsen de meningen van ambtenaren en allochtonen. Zo blijken de meeste ambtenaren geen voorstanders te zijn van (1) het organiseren van voorbereidingen op de selectietesten, (2) het verleggen van de klemtoon op schriftelijke testen naar mondelinge gesprekken en (3) het aanpassen van de selectietesten zodat ze rekening houden met cultuurverschillen. Drie maatregelen die allochtonen wel zien als elementen die kunnen bijdragen tot het bevorderen van hun aanwezigheid in de federale overheidsdiensten. Ook het invoeren van een quotasysteem waarbij een bepaald aantal functies wordt voorbehouden voor allochtonen, is niet meteen populair bij de

ambtenaren; zowel de focusgroep als de reacties op de vragenlijst wijzen erop dat elke vorm van positieve discriminatie vermeden moet worden. Competenties en kwaliteiten (en dus niet afkomst of huidskleur) zijn de basisvoorwaarden voor een tewerkstelling binnen de federale overheid. Aanwezigheid van allochtonen is per definitie geen probleem, maar mag niet ten koste gaan van anderen.

Een volgende maatregel waar onenigheid over is, betreft het *verzwakken van taalvereisten* voor bepaalde functies. Zoals ook uit de focusgroep bleek, zijn alle ambtenaren het erover eens dat talenkennis een zeer belangrijke factor is. Ze opteren daarom ook eerder voor het organiseren van taallessen voor allochtonen dan het aanpassen van de taalvereisten. Ook allochtonen beseffen dat taal een belangrijk element is. Toch opteren zij voor de functies waar talenkennis minder belangrijk is, voor een verzwakking van de vereisten.

Maatregelen die door sommige ambtenaren werden aangeduid als reeds omgezet in de praktijk zijn de volgende: (1) het profileren van de federale overheid naar buiten toe als een werkgever die achter diversiteit staat, (2) het verbeteren van het imago van de federale overheid bij allochtonen en (3) het aanduiden van een vertrouwenspersoon die klachten en problemen in verband met racisme en discriminatie opvangt.

3.4 Besluit en aanbevelingen

Uit het bovenstaande blijkt dat de draagkracht voor een diversiteitsbeleid binnen de federale overheid nog niet optimaal is. Alles bij elkaar genomen, kunnen we stellen dat de wil om aan diversiteit te werken slechts *sluimerend aanwezig is bij een deel van de bevraagde federale ambtenaren*. Slechts bij een deel van de ambtenaren, daar ook een groot deel onder hen het belang van de aanwezigheid van allochtonen in het midden laat of er zelfs geen belang aan hecht. Sluimerend, in die zin dat reeds velen inzien dat diversiteit een belangrijk element is, maar het tegelijkertijd niet als prioriteit beschouwen. Het feit dat velen ervan overtuigd zijn dat de situatie ook zonder bijkomende maatregelen zal verbeteren, speelt hier zeker een rol.

Verder werden ook maatregelen aangegeven die de aanwezigheid van allochtonen in de federale overheid kunnen bevorderen. Hierbij werd verduidelijkt welke door de vraag en/ of aanbodzijde als aanvaardbaar worden beschouwd. Ambtenaren staan daarbij erg weigerachtig ten opzichte van maatregelen die verplichtingen opleggen of functie-eisen veranderen. Er wordt eerder geopteerd voor een *betere communicatie en informatie* naar de allochtone gemeenschappen.

Inspanningen op het vlak van *sensibiliseren* en *informer*en van de federale ambtenaren betreffende de problematiek, zijn zeker noodzakelijk.

Hoofdstuk 4

Hoe benaderen andere overheden de problematiek?

Na het bekijken van verschillende aspecten in verband met tewerkstelling van allochtonen in de federale overheid, wordt in dit deel een overzicht gegeven van hoe *andere overheden* in België en enkele andere landen (Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) omgaan met de problematiek.

Voor Vlaanderen en Wallonië wordt kort de *kwantitatieve* en *kwalitatieve aanwezigheid* van vreemdelingen en personen met een vreemde afkomst binnen het administratieve openbare ambt geschetst.

Omwille van de preciaire aanwezigheid van allochtonen worden voor elk land kort de *plannen en regelingen* bekeken die reeds bestaan om de tewerkstelling van deze kansengroep binnen die overheden te verbeteren.

1 Vlaanderen

1.1 Kwantitatieve en kwalitatieve aanwezigheid van allochtonen in de Vlaamse overheid

Vooreerst is het belangrijk erop te wijzen dat de cijfergegevens die we tot onze beschikking hebben, beperkt blijven tot een registratie van *nationaliteiten*. Belgen van allochtone afkomst of 'genaturaliseerde Belgen' zijn hierin dus niet verrekend.

Zeer recent echter (mei 2004) werd door de Vlaamse regering, op voorstel van Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken, Paul Van Grembergen, het besluit goedgekeurd tot uitvoering van het decreet van 8 mei 2002.¹⁶² Dit besluit verplicht onder andere elk beleidsdomein om een *registratiesysteem* operationeel te maken, waarbij personen uit de kansengroep zich vrijwillig kunnen registreren. Op die manier zouden binnenkort dus ook cijfergegevens naar origine ter beschikking moeten zijn.

¹⁶² Dit is het decreet voor evenredige participatie op de arbeidsmarkt voor het Vlaamse overheidsperoneel en betreft maatregelen om het gelijkheids- en diversiteitsbeleid in de diensten van de Vlaamse overheid te bevorderen en te ondersteunen.

Hoofdstuk 4: Hoe benaderen andere overheden de problematiek?

Uitgaande van onderstaande gegevens kunnen we vaststellen dat het aantal personeelsleden dat binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap gekend is als niet-Belg op één jaar tijd zeer sterk toegenomen is: van 21 in 2001 naar 59 in 2002.¹⁶³ In 2002 stroomden 38 personen met een andere nationaliteit dan de Belgische in de Vlaamse overheid. Dat is meer dan een verdubbeling in vergelijking met 2001, toen stroomden er slechts 14 in. Ondanks deze positieve evolutie, blijft het aantal niet-Belgen toch nog erg beperkt.

Tabel 9: Aantal niet-Belgen op 31/12/2002 naar geslacht en nationaliteit *

	Aantal	Europese Unie	Andere nationaliteit	Instroom 2002
Mannen	30	21	9	23
Vrouwen	29	18	11	15
TOTAAL	59	39	20	38

* personeelsleden met een startbaanovereenkomst en Lambermont-personeel zijn niet opgenomen in de berekeningen

Bron: Beleidsrapport Personeel en Organisatie, 2002.

Aangezien in de niet-Belgische beroepsbevolking meer personen uit de Europese unie afkomstig zijn dan uit andere landen, is de verdeling van de instroom relatief goed in evenwicht. Op dezelfde manier is ook de man-vrouwverhouding in evenwicht met een grotere instroom bij de mannen dan bij de vrouwen. Wanneer we echter de nationaliteiten apart vergelijken, merken we op dat de helft van de niet-Belgische personeelsleden de *Nederlandse* nationaliteit heeft, met name 33 van de 59.¹⁶⁴ Bovendien wordt, ondanks de sterke instroom van niet-Belgen in de Vlaamse overheid, de *maatschappelijke norm nog lang niet bereikt*.

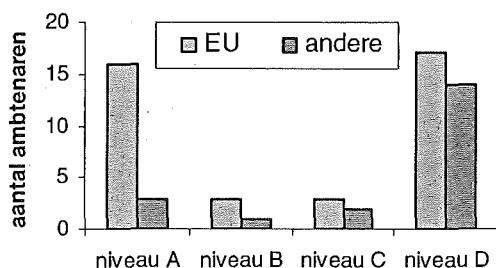
Om een afspiegeling te vormen van de beroepsbevolking in de samenleving zou 4,1% van het personeel van de Vlaamse overheid niet-Belg moeten zijn. Hierbij wordt tevens een onderscheid gemaakt tussen personeelsleden die afkomstig zijn uit de Europese Unie (2,8%) en personeelsleden afkomstig uit andere landen (1,3%). Op dit moment heeft echter slechts 0,46% van de personeelsleden een andere dan de Belgische nationaliteit. Om de reële samenleving te weerspiegelen zou de Vlaamse overheid haar aandeel allochtone personeelsleden dus ongeveer moeten *vertienvoudigen*.

¹⁶³ Beleidsrapport FOD P&O, 2002.

¹⁶⁴ FOD P&O, 2002, p. 102.

Verder blijkt, zoals in onderstaande figuur is te zien, dat niet-Belgen in de Vlaamse overheid vooral tewerkgesteld zijn op niveau A (32%) en niveau D (52,5%).

Figuur 5: Aantal niet-Belgen in 2002 naar niveau en nationaliteit



Bron: Beleidsrapport Personeel en Organisatie, 2002.

1.2 Actieplannen en wetgeving rond de tewerkstelling van allochtonen

Om de instroom van allochtonen in haar diensten te verbeteren, kiest de Vlaamse overheid niet voor het gebruik van aanwervingsquota of andere vormen van positieve discriminatie. De juiste persoon met de juiste kwaliteiten op de juiste plaats blijft immers het uitgangspunt. Ze opteert wel voor de creatie en de garantie van gelijke kansen voor iedereen.

Hieronder schetsen we kort de meest belangrijke en recente acties en regelingen die de Vlaamse overheid daartoe neemt.

1.2.1 Positieve-actieplannen allochtonen

Hoewel de Vlaamse regering reeds op 3 februari 1993 een beslissing nam betreffende de realisering van evenredige participatie van vrouwen, migranten en personen met een handicap in de Vlaamse administraties en instellingen van openbaar nut, is het pas in 1998 dat zij, samen met de sociale partners, een basis zal leggen voor een integrale en planmatige aanpak om de arbeidsmarktsituatie van allochtonen te verbeteren. Deze basis wordt gevormd door het toenmalige VESOC-akkoord 'Tewerkstelling van allochtonen' (8 juni 1998). Het akkoord heeft als doel een evenredige en volwaardige arbeidsdeelname van allochtonen te realiseren, op zowel de private als de publieke arbeidsmarkt. Het was de bedoeling losstaande initiatieven en acties in een samenhangend kader te

plaatsten en op elkaar af te stemmen, met het oog op een georganiseerde verspreiding van 'goede praktijken' en een voortdurende bijsturing van methodieken en ervaringen. De Vlaamse regering en de sociale partners zouden jaarlijks een concreet actieprogramma opstellen met meetbare objectieven, de zogenaamde 'positieve-actieplannen'.

In het eerste jaarprogramma werden op vier terreinen acties ondernomen: (1) in de ondernemingen en (openbare) instellingen op een planmatige manier werk maken van een kleurrijk personeelsbeleid; (2) het publiek en de ondernemingen in de regio's sensibiliseren; (3) een draagvlak scheppen voor dit beleid en (4) vernieuwende trajecten ondersteunen die tot betere kwalificatie van allochtonen leiden.¹⁶⁵ Om dit mogelijk te maken, werden op Vlaams niveau een aantal ondersteunende producten zoals brochures en vormingspakketten ontwikkeld.

Wat betreft positieve-actieplannen in de ondernemingen, zijn het de 'projectontwikkelaars allochtonen', die verbonden zijn aan een subregionaal tewerkstellingscomité (STC), die het indienen van een positieve-actieplan promoten bij ondernemers. Het doel van deze actieplannen is *'het op een planmatige manier wegnemen van direct en indirect discriminerende drempels en/of het scheppen van voorzieningen waardoor de verticale en horizontale mobiliteit van allochtonen op de bedrijfsinterne en -externe arbeidsmarkt wordt vergroot en hun voortijdige uitstroomkansen worden verminderd, met het oog op hun evenwaardige participatie in alle afdelingen en functies'*.¹⁶⁶ Bedrijven kunnen voor de implementatie van hun actieplan een subsidie krijgen die maximum twee derde van de totale kost van het actieplan vergoedt.¹⁶⁷

1.2.2 Diversiteitsplannen (of actieplannen diversiteit en evenredige arbeidsdeelname)

Binnen het activeringsbeleid is de klemtoon in de loop der jaren verschoven van een *doelgroepenbeleid naar een diversiteitsbeleid*. Men kwam immers meer en meer tot het inzicht dat de verschillende kansengroepen (allochtonen, vrouwen, personen met een handicap, ...) ondanks hun specifieke hindernissen op de arbeidsmarkt, ook gemeenschappelijke drempels ondervinden. Sinds 2001 werd, met het oog op een geïntegreerd doelgroepenbeleid, dan ook besloten de positieve-actieplannen voor allochtonen, die sinds 1999 worden gestimuleerd, uit te breiden tot

¹⁶⁵ Doyen, Lamberts & Janssens, 2002, pp. 9-11.

¹⁶⁶ ICEM, 2000.

¹⁶⁷ Verhoeven & Martens, 2002, pp. 11-12.

de andere kansengroepen.¹⁶⁸ Kansengroepen worden hierbij beschouwd als bestaande uit die categorieën van personen waarbij de werkzaamheidsgraad lager ligt dan het gemiddelde van de totale Vlaamse bevolking.

1.2.3 Pact van Vilvoorde

Naast de jaarlijkse positieve-actieplannen die de dienst Emancipatiezaken opstelt, hebben de Vlaamse overheid en de Vlaamse sociale partners de handen in elkaar geslagen om een aantal concrete doelstellingen te formuleren. Deze doelstellingen voor 2010 worden gebundeld in het pact van Vilvoorde dat op 22 november 2001 werd afgesloten. Ook hier is het doel een verhoging van de arbeidsdeelname gestalte te geven.¹⁶⁹

In het Pact van Vilvoorde zijn eveneens enkele doelstellingen opgenomen die specifiek gericht zijn op tewerkstelling en kansengroepen:

Doelstelling 3:

In het Vlaanderen van 2010 heeft elke persoon op actieve leeftijd de gelegenheid om een volwaardige job uit te oefenen. De werkzaamheidsgraad ligt tegen 2010 zo dicht mogelijk bij de 70%.

Doelstelling 5:

In 2010 is de achterstand van vrouwen enerzijds en van kansengroepen (onder meer allochtonen, arbeidsgehandicapten, laaggeschoolden) anderzijds inzake deelname aan het arbeidsproces in belangrijke mate weg-gewerkt. Dit blijkt onder meer uit het feit dat zij niet langer oververtegenwoordigd zijn in de werkloosheid.

De Vlaamse overheid engageert zich hierbij om uitvoering te geven aan de afgesproken doelstellingen. Daartoe zal zij onder meer gerichte maatregelen voorstellen om de instroom van allochtonen te bevorderen en de begeleiding van deze werknemers te garanderen. Zo zal de Vlaamse overheid op korte termijn een initiatief nemen in het wegwerken van de belemmeringen voor de statutaire betrekkingen. Via gerichte actieplannen voor allochtonen (en andere doelgroepen) zal zij tegelijkertijd ook een beleid op langere termijn garanderen (zie punt 2.2.5).

¹⁶⁸ Verhoeven & Martens, 2002, p. 12.

¹⁶⁹ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Dienst Emancipatiezaken, Positieve-actieplan 2003 ter bevordering van gelijke kansen en een evenredige vertegenwoordiging van mannen/vrouwen, allochtonen en personen met een handicap in de Vlaamse overheidsadministratie: aanvullend actieplan allochtonen.

1.2.4 Decreet betreffende de evenredige participatie op de arbeidsmarkt

De doelstelling om non-discriminatie en evenredige participatie op de arbeidsmarkt structureel in te bedden in alle onderdelen van het werkgelegenheidsbeleid kreeg in 2002 een nog steviger fundament door het *decreet van 8 mei 2002* houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt. Dit decreet steunt op de eerder aangenomen resolutie van 15 mei 2001 van het Vlaamse Parlement en zet de Europese non-discriminatie-richtlijnen om in een Vlaamse regelgeving.¹⁷⁰

In dit decreet onderschrijft de overheid de principes van *evenredige participatie* en *gelijke behandeling*. Iedere verwijzing naar geslacht, ras, huidskleur, leeftijd, levensbeschouwing en andere soortgelijke kenmerken bij arbeidsbemiddeling, beroepsopleiding, beroepskeuzevoorlichting en loopbaanbegeleiding in Vlaanderen en in het wervings-, selectie- en personeelsbeleid van de Vlaamse overheid worden hierbij verboden. Het beginsel van gelijke behandeling betekent een afwezigheid van zowel directe als indirecte discriminatie. Onder *directe discriminatie* verstaat het decreet 'wanneer een persoon minder gunstig wordt of is behandeld dan een andere persoon in een vergelijkbare situatie op grond van geslacht, een zogenaamd ras, huidskleur, afstamming, nationale of etnische afkomst, seksuele geaardheid, burgerlijke stand, geboorte, fortuin, leeftijd, geloof of levensbeschouwing, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of fysieke eigenschap'. *Indirecte discriminatie* wordt in het decreet omschreven als 'een situatie waarbij een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met bovengenoemde eigenschappen in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn'.

Daarnaast verplicht het decreet de intermediaire organisaties en de Vlaamse diensten actief mee te werken aan de realisatie van de evenredige participatie en de gelijke behandeling via het *verplicht opstellen van een actieplan* (waarin onder meer de doelstellingen, procedures, evaluatiemethodes en een stappenplan worden beschreven) en een *verplicht jaarlijks voortgangsrapport* over te maken aan de Vlaamse regering en het Vlaamse Parlement. Hierbij wordt bovendien gespecificeerd dat de beginselen van evenredige participatie en gelijke behandeling niet beletten dat, om volledige gelijkheid in het beroepsleven te waarborgen, specifieke maatregelen gehandhaafd of getroffen worden.

¹⁷⁰ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Strategisch Plan Werkgelegenheid. Monitoring van de beoogde Beleidseffecten – Stand van zaken oktober 2003.

Verder voorziet dit decreet ook in toezicht en sancties. Daartoe wordt een aantal ambtenaren aangewezen die toezicht moeten houden op de uitvoering van het decreet.

1.2.5 Positieve-actieplan 2003

De dienst Emancipatiezaken stelt jaarlijks een positieve-actieplan op. In dat plan, dat ter goedkeuring aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd, stelt de dienst een aantal acties voor om gelijke kansen in de praktijk te realiseren voor mannelijke en vrouwelijke personeelsleden, allochtonen en voor personen met een handicap, die zijn tewerkgesteld bij de Vlaamse administratie. Het gaat om concrete initiatieven die moeten worden gerealiseerd via een intensieve samenwerking met de afdelingen HRM, Vorming, Statutaire aangelegenheden, Wervingen en Personeelsbewegingen, de verschillende personeelsdiensten en de leidinggevendenden. Om de twee jaar bevat het plan ook een cijferanalyse waarin de genderverhoudingen op diverse niveaus nader worden bekeken: voltijds/deeltijds, contractueel/statutair.¹⁷¹

Het 'positieve-actieplan 2003 werd op 28 februari 2003 goedgekeurd door de Vlaamse regering en bevat ook een *aanvullend actieplan allochtonen*. Hierin worden een aantal beleidsmaatregelen en initiatieven nader toegelicht, meer bepaald instroombevorderende maatregelen, maatregelen betreffende de doorstroming en initiatieven rond interne cultuurverandering.

Kenmerkend voor het probleem bij de *instroom* is dat de Vlaamse overheid en de allochtone gemeenschap elkaar onvoldoende vinden op de arbeidsmarkt. Hiervoor worden oorzaken als taalachterstand, culturele verschillen en het beeld dat beide partijen van elkaar hebben, aangehaald. Ter bevordering van de instroom worden maatregelen en acties geformuleerd rond (wederzijdse) beeldvorming, bekendmaking van vacatures en het selectie- en wervingsproces.

Wat betreft de *doorstroming*, moet getracht worden goede (en dus ook allochtone) werkkrachten aan boord te houden. Startbaners en personen met tijdelijke contracten moeten de kans krijgen om door te stromen naar andere, meer permanente functies, net zoals contractuele personeelsleden de kans moeten krijgen op te klimmen naar een statutaire functie. Competentiemanagement is hierbij een belangrijk middel om inzicht te verwerven in het intern aanwezige potentieel. Ook op dit vlak worden in het actieplan enkele maatregelen en acties opgenomen.

¹⁷¹ Zie ook www.emancipatiezaken.be

Tot slot wordt in dit actieplan ook een *interne cultuurverandering* nagestreefd: binnen de Vlaamse gemeenschap zou een mentaliteit van verdraagzaamheid en respect voor elkaar moeten heersen, van welke cultuur, leeftijd, sekse of geaardheid men ook is. Omgaan met andere culturen vergt echter een aantal vaardigheden die niet steeds optimaal of soms zelfs helemaal niet aanwezig zijn bij collega's of leidinggevendenden. Anderzijds zijn ook allochtone werknemers vaak niet voldoende bekend met onze arbeidscultuur. De Vlaamse Gemeenschap wil dan ook een aantal maatregelen nemen die een interne cultuurverandering kunnen bewerkstelligen.

Wat betreft het *bevorderen van de instroom* van allochtonen werden volgende initiatieven reeds genomen¹⁷²:

Opname van een *standaardclausule* in vacatureberichten om allochtonen aan te sporen zich kandidaat te stellen.

Aanbieden van *stageplaatsen* voor cursisten van allochtone afkomst waardoor ze de organisatie beter konden leren kennen. In 2003 werd door de administratie Personeelsontwikkeling actief gewerkt aan het aanbieden van stageplaatsen binnen de Vlaamse overheid. Bijna alle aanvragen van kandidaat-stagiairs kunnen worden ingevuld.

Start van een *arbeidsmarktcommunicatiecampagne* in 2003 met als doel meer allochtonen te bereiken en warm te maken voor een job bij de Vlaamse overheid. Het campagnemateriaal werd onder meer verspreid via integratiecentra, allochtonenorganisaties en scholen.

Concrete afspraken met een aantal allochtonenorganisaties en integratiecentra omtrent het doorgeven van *vacatures en andere relevante informatie* van de Vlaamse overheid.

Ontwerp van een decreet tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot vaste betrekkingen in sommige Vlaamse openbare diensten (cf. administratie Statutaire Aangelegenheden, 2003) zodat mensen met een niet EU-nationaliteit de mogelijkheid krijgen statutair ambtenaar te worden. Op 18 juli 2003 verleende de Vlaamse regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp. In 2004 wordt het decreet voorgelegd aan het Vlaamse Parlement.

Start van het *onderzoek 'Test de test'* naar de neutraliteit van aanwervingstesten voor onder andere allochtonen (i.s.m. met Vesoc). In 2003 kreeg men een eerste zicht op de feiten, in 2004 dient men inzicht te krijgen in de achterliggende mechanismen en mogelijke bijsturingen. Vanaf 2004 en verder zal men de testen en het gebruik ervan bijsturen.

¹⁷² ICEM, 2002-2003, pp. 54-59.

1.2.6 Andere initiatieven

Enkele andere belangrijke initiatieven in verband met de tewerkstelling van allochtonen in de Vlaamse overheid zijn het *registratiesysteem* (zie supra), een centraal meldpunt voor grensoverschrijdend gedrag, een actiekit, ondersteuning bij het opmaken van diversiteitsplannen en een vormingsaanbod.

In 2002 werd 'Spreekbuis' het *centrale meldpunt* voor ongewenst gedrag op het werk. Klachten rond racisme en discriminatie van allochtonen worden er doorgegeven en behandeld. In 2003 maakt de afdeling Communicatie en Ontvangst een gedragscode voor gebruik van e-mail en prikborden.¹⁷³ Belangrijk hierbij zijn het tegengaan van racistische of discriminerende berichten en het aanpakken van meldingen terzake.

In 2003 werd een '*actiekit*' gepubliceerd, een informatiepakket rond diversiteit en gelijke kansen voor leidinggevenden en personeelsverantwoordelijken. De bedoeling van deze actiekit is om hen via een brochure en een website warm te maken voor het diversiteitsbeleid en hen zoveel mogelijk concrete instrumenten aan te bieden om dat beleid te doen slagen.

Verder zal de dienst Emancipatiezaken in 2004 samen met de administratie Werkgelegenheid een aantal pilootprojecten ondersteunen binnen departementen en/of VOI's. Hierbij zal *ondersteuning* worden geboden bij het opstellen van diversiteitsplannen.¹⁷⁴ De vergaarde expertise, kan van pas komen wanneer in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) de opmaak van een jaarlijks gelijkekansen- en diversiteitsplan verplicht wordt.

Tot slot zal de afdeling Vorming in 2004 een *vormingsaanbod* uitwerken rond management van diversiteit voor direct leidinggevenden en het topmanagement.

1.3 Besluit en mogelijkheden voor de federale overheid

Ook op Vlaams gebied is de instroom van allochtonen beperkt. De laatste jaren werden echter een aantal belangrijke stappen gezet en is de aandacht voor de problematiek enorm toegenomen. Een aantal van de genomen initiatieven, met name de toegenomen aandacht voor *monitoring* en de idee om de verschillende administraties te verplichten een jaarlijks actieplan op te stellen en hierover te laten rapporteren verdient zeker de aandacht van de federale overheidsadministratie.

¹⁷³ ICEM, 2002-2003, p. 59.

¹⁷⁴ ICEM, 2002-2003, p. 60.

Ook de sterke sturing en ondersteuning door de centrale dienst Emancipatiezaken bij dit proces verdient zeker navolging. Op het gebied van de *instroom* zijn er de standaardclausule voor het aansporen van allochtonen om te kandideren, de arbeidsmarktcommunicatiecampagne, het toegenomen gebruik van alternatieve wervingskanalen en het werken via een uitgebreid aanbod van stageplaatsen. Opvallend is ook de politieke wil om op wettelijk vlak iets te doen aan de *nationaliteitsvereiste* ondanks het negatieve advies van de Raad van State. Ook de inspanningen om de *aandacht* voor de problematiek te vergroten via de actiekits en allerhande vormingen verdienen navolging.

Probleem bij dit alles is dat deze initiatieven te recent zijn om een degelijke evaluatie uit te voeren en dat bijgevolg ook weinig uitspraken kunnen worden gedaan over de impact van elk van deze maatregelen.

2 Wallonië

2.1 La situation des étrangers et des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail en Wallonie

Au 1^{er} janvier 2003, 36,4% de la population étrangère du pays résidait en Wallonie. Dans cette région, les étrangers représentent environ 10,4% de la population wallonne totale. 80% sont des ressortissants de l'UE et 20% non européens. Les Italiens et les Français constituent les groupes les plus importants. Près de 53% des étrangers sont principalement installés dans les 4 grandes agglomérations urbaines wallonnes: Liège, Charleroi, Mons et La Louvière.

Tableau 10: Répartition géographique (principales villes) de la population étrangère par principales nationalités

	Italiens	Marocains	Turcs	Réfugiés	UE	TOTAL
Liège	43.225	6.158	4.128	1.882	56.825	75.121
Charleroi	27.038	3.240	5.581	360	33.340	45.764
Mons	15.407	825	747	313	20.981	26.508
La Louvière	21.304	531	1.036	167	23.740	26.431
Namur	1.555	531	944	287	3.192	6.485
Wallonie	146.783	17.440	16.743	4.969	258.631	329.847
Belgique	200.281	121.984	72.064	17.909	563.556	897.110

Source: INS, 1999

Peu de recherches font état de la situation des personnes étrangère ou d'origine étrangère sur le marché du travail en Wallonie. Toutefois, à partir des chiffres publiés par le SPF Travail, Emploi, Concertation sociale (tirés de la base de donnée de l'Office national des pensions (1998)¹⁷⁵, quelques grandes caractéristiques de la population étrangère *salariée* qui est essentiellement active dans le secteur privé peuvent être établies. Pour la Wallonie, la population salariée représentait 90 344 personnes dont 32,4% sont des femmes. 83,6% de celle-ci travaillaient dans le secteur tertiaire et constituait le premier secteur d'activité: le commerce, la santé et les services aux entreprises représentent les trois plus gros secteurs d'emploi. Les hommes étrangers sont à 50% dans le secteur secondaire, principalement dans l'industrie manufacturière et la construction. La répartition des salariés masculins et féminins diffère selon le groupe de nationalité des personnes: les femmes salariées UE représentent 32,4%, les femmes non UE 26,87%, et parmi celles-ci les Marocaines 19,36% et les Turques, 28,49%¹⁷⁶.

Le travail *indépendant* est peu important dans la population étrangère. Pour toute la Belgique, les étrangers représentent 7,2% des indépendants (57.771 sur 792.806 en 1997). Pour la région wallonne, on dénombrait 19 466 indépendants soit 8,31% de l'ensemble des indépendants de la Région: 88% sont des ressortissants de l'UE et 12% non UE. Ils sont surtout présents dans les branches d'activités du commerce (10.185), l'industrie et l'artisanat (4.587), les professions libérales et intellectuelles (2 136) et les services (2.059)¹⁷⁷.

Sur le plan du *chômage*, la répartition des chômeurs étrangers se réalise, pour l'essentiel, dans les grands centres urbains. Alors que les travailleurs étrangers représentent 8,8% de l'ensemble des travailleurs, les chômeurs étrangers représentent 13,4% des chômeurs. Il touche davantage les ressortissants d'origine européenne (italiens, français) que les Marocains et les Turcs¹⁷⁸. Les non européens représentent 4,4% du chômage total en Wallonie, les Turcs et les Marocains venant en tête et représentant 57,7% de ces chômeurs. Selon la Fédération des Centres Régionaux pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère (FECRI), du fait même que les étrangers ne se retrouvent pas dans la fonction publique et sont très peu occupés dans les professions

¹⁷⁵ MET, La population active en Belgique. Wallonie: situation au 30 juin 1999, Regards sur le marché du travail, juin 2001.

¹⁷⁶ FECRI, l'insertion socioprofessionnelle des personnes marocaines ou d'origine marocaine en Wallonie, sans date.

¹⁷⁷ FECRI, op. cit., p. 27-28.

¹⁷⁸ Parlement wallon, Politique d'intégration des personnes étrangère et d'origine étrangère en Wallonie, Rapport d'évaluation des actions 1999-2000, p. 33.

libérales et indépendantes, 'ils sont donc davantage exposés au risque du chômage'.¹⁷⁹

En 1997 enfin l'étude du BIT sur la discrimination à l'embauche dans le secteur privé¹⁸⁰ indiquait qu'en Wallonie, dans 27% des candidatures examinées, l'employeur privilégie le candidat belge au détriment du candidat belge d'origine marocaine, à qualifications et compétences égales.

En matière de *formation*, les caractéristiques de l'immigration en Wallonie ont été mises en évidence à partir des chiffres du recensement de la population de 1991. Ainsi, dans cette région, les chercheurs ont pu observer une proportion plus élevée de personnes déclarant détenir un diplôme primaire ou secondaire inférieur, alors qu'en la Flandre les personnes n'ayant aucun diplôme sont largement représentées et qu'à Bruxelles, la part des diplômés du supérieur est la plus élevée.¹⁸¹

2.2 Législation, réglementation et circulaire en matière d'accès à l'emploi public

En novembre 1989, le Commissariat royal à la politique des immigrés plaidait pour l'ouverture de l'emploi public aux personnes étrangères comme indicateur de la mise en place d'une politique d'encouragement à l'intégration de la part des pouvoirs publics en tant qu'employeur et dans ce cadre suggérait de supprimer la condition de nationalité pour certaines fonctions du secteur public¹⁸². Le CRPI proposait de réviser l'article 6, 2^e alinéa de la Constitution pour rendre accessible certains emplois de la fonction publique tels que définis par la Cour de Justice européenne tant aux étrangers ressortissants de l'UE que les autres étrangers. Une différence de durée de séjour pourrait toutefois les distinguer. Le CRPI insistait également pour ne pas seulement offrir les emplois aux fonctions subalternes mais de nommer également les "immigrés" aux fonctions qui procurent 'reconnaissance et estime'. Le CRPI suggérait enfin d'examiner des mesures de promotion pour une participation proportionnelle des immigrés à l'emploi dans le secteur public.

¹⁷⁹ FECRI, op. cit., p. 34-35.

¹⁸⁰ Arriijn e.a., 1997, pp. 46-52.

¹⁸¹ Docquier & Debuissou, novembre 2002, n)23, pp. 111-130.

¹⁸² CRPI, *L'intégration: une politique de longue haleine. Volume I: repères et premières propositions*, INBEL, Bruxelles, novembre 1989, pp. 57-58. 'La suppression de la condition de nationalité pour certaines fonctions du secteur public constitue un premier pas vers la mise en place d'une politique d'encouragement à l'intégration de la part des autorités en tant qu'employeur'.

Le 6 mars 1990, la conférence interministérielle à la politique des immigrés marque son accord à l'accès des immigrés aux emplois contractuels de la fonction publique fédérale, communautaire, régionale et locale. La Commune y est vue comme un employeur direct et indirect notamment par le biais des inter-communales et des ASBL communales¹⁸³. Le 16 novembre 1990, le ministre de l'Intérieur, Louis Tobback, publie une circulaire relative à l'accès des étrangers à des emplois aux administrations communales (MB 9/4/91)¹⁸⁴. Adressée aux Gouverneurs, cette circulaire précise les règles en matière de recrutement des étrangers. Le ministre affirme qu'il est possible aux communes d'engager du personnel par contrat, bien que '*cette manière de procéder est exceptionnelle et ne s'applique pas à des fonctions d'autorité*'.

Ensuite, la circulaire rappelle le principe de l'article 6 de la Constitution qui réserve les emplois publics statutaires aux Belges, cette condition ne s'impose pas s'il s'agit de personnes recrutées sous les liens d'un contrat de travail. '*Il en résulte que pour certaines fonctions, l'autorité peut prendre en service des gens qui connaissent mieux les problèmes de groupes spécifiques de la population non belge*'.

Enfin, la circulaire évoque l'article 48, alinéa 4 du Traité de Rome et la jurisprudence de la Cour de Justice qui limitent l'accès aux emplois publics statutaires aux '*fonctions caractéristiques de la tâche spécifique de l'autorité, dans la mesure où celle-ci est chargée de l'exercice de la puissance publique et est responsable de la sauvegarde des intérêts généraux de l'État, auxquels doivent être assimilés ceux des administrations municipales*'.

La manière dont cette circulaire est rédigée introduit une certaine confusion dans la mesure où l'accent est d'emblée mis sur les emplois réservés aux Belges dans la fonction publique et ensuite les exceptions (contractuels et exercice de la puissance publique) à cette règle. Or l'objet de cette circulaire devrait permettre de comprendre la vraie portée de la législation européenne en matière d'accès à l'emploi public des ressortissants européens. Par cette formulation, de nombreuses personnes ont probablement retenu le principe général des emplois statutaires aux Belges¹⁸⁵.

Le ministre wallon de la fonction publique Guy Mathot, publie *la circulaire du 14 avril 1993* relative à l'accès aux emplois dans l'administration

¹⁸³ CRPI, Pour une cohabitation harmonieuse. Volume III : données et argumentaires, INBEL, Bruxelles, mai 1990, p. 225.

¹⁸⁴ Voir code des étrangers, partie "travail salarié", p. 24

¹⁸⁵ Il semble que l'on sorte très difficilement de la logique protectionniste de l'emploi public qui reste par ailleurs un levier important pour le clientélisme des responsables politiques.

publique pour des ressortissants de la Communauté européenne (MB 9/7/1993). Cette circulaire rappelle aux présidents des conseils provinciaux et des députations permanentes, aux bourgmestres et échevins ainsi qu'aux présidents des intercommunales l'obligation du respect de l'article 48 du Traité de Rome relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté européenne. Le Ministre précise que '*L'article 6 de la Constitution qui réserve les emplois publics aux Belges n'est applicable qu'aux agents statutaires (statut des agents de l'État ou statut assimilé). La condition de nationalité ne s'impose pas aux personnes sous contrat*'. La circulaire ajoute que la condition de nationalité pour les agents statutaires n'est valable que pour les employés exerçant la puissance publique et responsable de la sauvegarde des intérêts généraux de l'État, de la province, de la commune ou de l'intercommunale. De même que les emplois contractuels avec l'exercice de la puissance publique sont réservés aux Belges. La circulaire stipule clairement que ces dispositions traduisent les options en matière d'intégration de la Commission européenne, confortées par les arrêtés de la Cour européenne de Justice et que dès lors, pour '*éviter l'introduction d'actions contentieuses*', il y a lieu de respecter cette jurisprudence.

La conférence interministérielle à la politique des immigrés de 1992 décida de l'adoption de deux AR: celui du 26 septembre 1994 qui mit en concordance les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État avec l'article 48 du Traité de Rome établissant le principe de la libre circulation des travailleurs. Celui du 13 avril 1995 fixant les conditions d'engagement par contrat de travail dans certains services publics où la nationalité belge n'était plus exigée pour les fonctions contractuelles où la puissance publique de l'État n'est pas exercée.

Cet arrêté royal a entraîné l'adaptation des statuts du personnel des différentes administrations des Communautés et des Régions. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme déplore toutefois qu'en raison de la grande liberté d'interprétation octroyée aux administrations pour appliquer cette réglementation, '*la tendance générale fut de classer un maximum d'emplois dans la rubrique "fonctions spécifiques" et de les réserver aux Belges*'.¹⁸⁶

Une circulaire du 24 février 1995 chargeait les différents départements de la fonction publique de déterminer les fonctions d'exception qui relèvent de l'autorité publique.

La conférence interministérielle à la politique des immigrés du 6 novembre 1996 demanda aux ministres de la Fonction publique d'établir l'inventaire des fonctions exercées dans les administrations où la natio-

¹⁸⁶ CECLCR, Vers l'égalité, 10 ans 1993-2003, Bruxelles, 2003.

nalité belge est exigée. Une note du Centre pour l'égalité rappelant les termes de la loi du 31 juillet 1981 relatifs à la discrimination à l'embauche a été diffusée sous forme de circulaire aux administrations régionales et locales.

En Région wallonne, il s'agit de *la circulaire du 6 mars 1996* relative à l'accès aux emplois dans l'administration publique pour des ressortissants de l'Union européenne, publiée au *Moniteur* du 10 octobre 1996. En raison du risque d'une nouvelle condamnation de la Belgique par la Cour de justice des Communautés européennes en matière d'accès à l'emploi public des ressortissants de l'UE, le ministre enjoint les présidents des conseils provinciaux et des députations permanentes, les bourgmestres et échevins ainsi que les présidents des intercommunales à modifier le statut administratif du personnel¹⁸⁷. Le ministre indique que *'la détermination des emplois susceptibles d'être ou non réservés aux Belges n'est pas chose aisée, comme l'a constaté la Cour. Celle-ci estime que l'obligation de nationalité belge en matière d'accès aux emplois publics doit s'apprécier non seulement en raison de la nature même de chaque fonction concernée mais également en égard au contexte spécifique dans lequel elle s'exerce. Il convient donc d'analyser le type d'attributions qui seront concrètement exercées dans le cadre de l'emploi de recrutement ou de promotion à conférer. Du fait de l'extrême variété des emplois offerts dans la fonction publique et du fait qu'une même dénomination ne recouvre pas partout les mêmes réalités, il est impossible d'établir une liste exhaustive des emplois concernés'*.

Suite à la conférence interministérielle du 29 avril 1998, le ministre wallon des affaires intérieures et de la Fonction publique a publié la circulaire du 1^{er} mars 1999¹⁸⁸ adressée aux administrations de la Région wallonne afin d'attirer leur attention sur les dispositions légales relatives à l'engagement de personnes étrangères dans les services publics. Ladite circulaire relative à la politique d'intégration des personnes de nationalité étrangère ou d'origine étrangère (MB 13/3, 1999, 2^e éd.) apporte des précisions substantielles sur l'application de la législation européenne, puisqu'elle inclut l'application de cette législation les ressortissants de l'Espace Économique européen, qui en vertu l'article 28 points 2 et 4 du 2 mai 1992 se voient appliquer le même régime. La circulaire rappelle

¹⁸⁷ En juillet 1996, la Cour européenne de justice condamnait une fois de plus la Belgique pour non-respect de la législation européenne sur l'accès à l'emploi public des ressortissants européen, en particulier aux emplois des intercommunales de distribution d'eau, de gaz et d'électricité, et ce malgré la mise en demeure que la Commission européenne a adressée au gouvernement belge en avril 1991 et le rappel à l'ordre en août 1992. Il s'agissait de la Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux, la société flamande des eaux, Unerg (société privée Powerfin) et Sibelgaz (activité exercée par Electrabel) (*Le Soir* du 3 juillet 1996).

¹⁸⁸ Circulaire du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique, Namur, le 1^{er} mars 1999. Voir code du droit des étrangers partie UE séjour, p. 89-90

également que les emplois statutaires ne sont pas accessibles aux ressortissants hors UE et Espace économique européen (EEE) mais lorsqu'il s'agit d'emplois contractuels, *'la nationalité ne doit pas être exigée lors de l'engagement de personnes sous le régime juridique du contrat de travail'*.

La circulaire stipule que la détermination en pratique des emplois à réserver aux Belges n'est chose aisée du fait de la variété des emplois. Toutefois, et pour la première fois, le ministre signale que quelques fonctions peuvent être réservées aux Belges. *'Il s'agit par exemple de postes de secrétaire et de receveur communal, des emplois au sein du corps de police ainsi que le chef du service incendie ou encore du greffier provincial.'*

La circulaire indique également les emplois que la Commission européenne ne considère pas comme à réserver aux Belges: *'certains secteurs tels que les services commerciaux, de santé publique ou encore d'enseignement ne répondent, a priori, pas à cette condition¹⁸⁹. Toute discrimination en raison de la nationalité en ce qui concerne les emplois subalternes de l'administration publique ne saurait, a priori, être justifiée.'* Dès lors, et en principe, les emplois réservés aux Belges doivent être motivés à partir d'éléments concrets et spécifiques justifiant une telle restriction.

Cette circulaire reconnaît également pour la première fois le rôle des autorités locales en matière de politique d'intégration des immigrés par l'engagement de non-belges. Et le ministre vient de stipuler: *'Il s'indique que chaque commune, chaque province, chaque intercommunale, à l'instar des autres employeurs du secteur privé comme du secteur public, prenne sa part de responsabilité sociale en la matière.'*

Cette circulaire rappelle également que la législation visant à réprimer les actes inspirés par le racisme et la xénophobie (MB du 8 août 1981 modifiée par les lois du 15 février 1993 et 12 avril 1994) sont applicables aux pouvoirs locaux en matière de recrutement ou aussi dans quelque situation que ce soit. Le ministre plaide pour le respect de la législation mais également pour *'une attitude ouverte et dépourvue de tout préjugé'*. Il reconnaît même dans ce texte l'apport important des personnes de nationalité étrangère: *'Outre l'intégration des personnes engagées et de leur famille, une telle attitude peu s'avérer, dans de nombreux cas, positive sur le plan du service rendu à la population. En effet, qu'il s'agisse de services en contact avec la population étrangère ou plus généralement de services pour lesquels ces connaissances ou des aptitudes particulières liées à la nationalité sont utiles (ex: connaissance*

¹⁸⁹ Condition d'exercice de la puissance publique et à la sauvegarde des intérêts de la collectivité.

de langues ou de cultures étrangères, ...) l'apport des travailleurs de nationalités étrangères est parfois inestimable.'

Enfin dans cette circulaire, le ministre demande pour la première fois l'inventaire des services de chaque administration pour lesquels:

- il serait utile de mener une action de sensibilisation à la non-discrimination en raison des contacts de ces services avec la population étrangère ou d'origine étrangère
- l'engagement de personnes étrangère ou d'origine étrangère serait opportun qu'il s'agisse de services en contact ou non avec la population étrangère ou d'origine étrangère

Le ministre demande également aux administrations les statistiques sur le nombre de personnes de nationalité étrangère employées au 31 décembre 1998 au sein des différents services en distinguant les ressortissants de l'UE et les non européens, ainsi que les postes occupés.

Toujours dans le cadre de la politique d'intégration des personnes de nationalité étrangère ou d'origine étrangère le ministre wallon de l'Action sociale et du Logement et de la Santé, Willy Taminiaux, publie la circulaire du 98/06 datée du 28 avril 1999. Cette circulaire adressée aux Gouverneurs de provinces, aux Présidents de CPAS rappelle les règles en matière de nationalité et la jurisprudence européenne pour le recrutement des emplois statutaires et contractuels, mais également la loi Moureaux contre le racisme et la xénophobie qui s'applique aussi aux fonctionnaires. Reprenant dans les grandes lignes, la circulaire du 1^{er} mars 1999 du ministre wallon de la fonction publique (voir infra), elle stipule notamment que *'le conseil de l'aide sociale peut procéder à l'engagement sous contrat de travail de personnes de nationalité étrangère pour les emplois non dirigeants'*. L'exercice de la puissance publique y est défini dans le sens des emplois à responsabilité.

La circulaire du 8 novembre 2000 relative à la prise en compte, dans les mêmes conditions que celles des travailleurs belges au sein du secteur public, de l'ancienneté ou de l'expérience professionnelle acquise dans un autre État membre par un travailleur communautaire (MB 18/09/2000). Cette circulaire constate que suite à plusieurs plaintes, des ressortissants communautaires ont eu quelques difficultés à faire valoir leur expérience professionnelle antérieure pour leur classement professionnel et leur ancienneté. Ils perdent ainsi le bénéfice de leur carrière professionnelle. La Commission européenne a adressé à la Belgique un avis motivé le 28 février 2000 stipulant que celle-ci a manqué à ses obligations en matière de droit communautaire et notamment de l'article 39 du Traité de Rome et l'article 7 du règlement CEE relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Afin de mettre fin à cette discrimination et à éviter une condamnation par la Cour de Justice, la circulaire clarifie ce qu'il faut entendre par la notion d'ancienneté. Selon les trois cas

Indiqués (ancienneté pécuniaire, d'échelle, en évolution de sa carrière à faire valoir lors d'une promotion), il en résulte que *'si une ancienneté acquise dans un autre État membre peut être prise en considération dans la fonction publique locale et provinciale au niveau de la Région wallonne en vue d'une évolution de carrière ou de la détermination de traitements individuels, elle ne peut pas l'être en vue d'une promotion'*.

Par ailleurs, la notion de 'secteur public' doit dorénavant être prise en compte dans l'UE, mais également dans l'EEE. L'application de ce principe aux ressortissants communautaires garantit, par extension, l'égalité de traitement aux Belges qui ont acquis une expérience professionnelle dans le secteur public d'un autre état membre de l'UE ou de l'EEE.

Le ministre ajoute que cette circulaire doit être diffusée à l'ensemble du personnel afin de revoir éventuellement des situations individuelles.

Dans le rapport de mars 2002 du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme¹⁹⁰, les responsables font état de la difficulté d'appliquer cette réglementation. Ainsi, au regard des plaintes parvenues au Centre, les recommandations établies dans ces circulaires visant à établir la liste limitative des fonctions qui comportent la participation directe à l'exercice de l'autorité publique et l'analyse de fonctions démontrant la nécessité d'imposer une exigence de nationalité ne sont pas appliquées partout avec la même cohérence.

Le Centre¹⁹¹ plaidait notamment en 2002 pour que les entreprises publiques, telles que la poste, la SNCB, TEC, De Lijn, ..., adaptent leur procédure d'embauche de manière à intégrer les nouvelles dispositions relatives à l'accès des étrangers aux emplois publics.

2.3 Les actions sur le terrain

En matière de politique d'intégration, le premier rapport d'évaluation des actions du gouvernement wallon évoque brièvement celles qui sont relatives à l'emploi et la formation. Il présente plusieurs actions développées par le FOREM sur le plan de l'insertion socioprofessionnelle qui se résument au nombre de permis de travail délivré dans le secteur privé et aux formations professionnelles organisées par l'office de formation et emploi de la Région (le FOREM).

¹⁹⁰ CECLCR, *Égalité et diversité*, Rapport annuel 2001, Mars 2002, p. 62-64.

¹⁹¹ CECLCR, *Citoyens à part entière*, Rapport annuel 1999, Mai 2001, p. 42-43.

Depuis 1998, le contrat de gestion du FOREM¹⁹² le liant à son pouvoir de tutelle, prévoit un article relatif à l'égalité des chances avec une référence explicite aux personnes étrangères et d'origine étrangère. Par ailleurs, cette institution a fait figurer dans la Charte qui définit sa relation aux usagers le respect du principe de l'égalité de traitement des usagers.

La majorité des demandeurs d'emploi étrangers ou d'origine étrangère (DEOE) sont inscrits dans les Directions régionales de Charleroi et de Liège.

Les actions en région wallonne en matière de sensibilisation, d'information, de recherche de 'niches d'emploi', d'accompagnement spécifique ou de sensibilisation des intermédiaires à la discrimination ont essentiellement été orientées vers le marché privé de l'emploi.

En 1999-2000, une action spécifique de formation préparatoire à l'examen à la police et à la gendarmerie pour les demandeurs d'emploi 'allochtones' a été menée par le FOREM en collaboration avec la Mission régionale de Charleroi (Mirec) et l'école de promotion sociale Saint-Laurent à Liège. L'objectif visait à former 90 personnes 'allochtones'¹⁹³ de Charleroi, Mons et La Louvière à l'examen de recrutement de policier avec un programme de formation correspondant à 660 heures de formation individuelle. Le rapport au Parlement wallon ne mentionne aucun résultat chiffré sur cette action.

3 Nederland

Het Nederlandse voorbeeld laat zien dat het mogelijk is om een grotere instroom van etnische minderheden te krijgen in een overheidsadministratie zonder dat daarvoor functie-eisen dienen te worden veranderd. Wel blijkt duidelijk dat dit een proces van lange adem is en dat de snelheid waarmee verbeteringen worden genoteerd sterk afhankelijk is van de mate waarin planmatig wordt gewerkt en van de middelen die worden ingezet bij de realisatie van de plannen.

Een interessant gegeven voor de federale overheid is het feit dat voor het opstellen van *cijfermatige doelstellingen* werd gewerkt in twee fasen.

¹⁹² Parlement wallon, *Politique d'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère en Wallonie*, Rapport d'évaluation des actions 1999-2000, 352 (2001-2002), n°1, 17 avril 2002.

¹⁹³ Signalons que ce terme est utilisé sans qu'une définition précise soit donnée. On ne sait donc pas quelles sont celles qui sont concernées. Du côté francophone, on utilise davantage les termes 'personne étrangère ou d'origine étrangère'. Rapport d'évaluation, op. cit., p. 35-36.

In een eerste *initiële fase* van het beleid, vanaf midden jaren '80, werd niet gewerkt met streefcijfers op basis van opleidingsgegevens daar deze, net als in België op dit moment, toen in Nederland nauwelijks voorhanden waren. Wel werd gewoon een duidelijke verhoging vooropgesteld van 33%. Dit maakte het mogelijk om toch op vrij korte termijn aan de slag te gaan en initiële successen te behalen zonder onmiddellijk hoge doelstellingen voorop te stellen.

In een *tweede fase* werd wel gewerkt met analyses op basis van opleidingsgegevens en de tewerkstelling van de regio. Deze streefcijfers worden bovendien per dienst en per functieniveau opgesteld.

Een initiatief dat ook navolging verdient in een initiële fase is de *wervingsreserve voorkeursgroepen* waarbij, zonder dat er openstaande vacatures waren, voor een aantal veel gevraagde functies examens werden georganiseerd voor leden van doelgroepen. Zo werd het argument ontkracht dat geschikte allochtone kandidaten niet konden worden gevonden. Heel wat diensten gebruikten dit argument immers om niet aan de problematiek te moeten werken.

De *ministages en traineeprojecten* zijn ook laagdrempelige initiatieven waarbij alle jongeren kennis maken met de overheid maar waarbij extra aandacht wordt besteed aan het werven van allochtone kandidaten voor de stages.

Eén van de sleutelementen in het succes van het Nederlandse beleid is de koppeling van de *gedecentraliseerde verantwoordelijkheid* van alle diensten (verplichting tot het opstellen van actieplannen) met *financiële stimuli* voor het bereiken van de vooropgestelde resultaten en een sterke ondersteuning door een centrale dienst.

Ook nu nog wordt binnen de Nederlandse overheidssector sterk geïnvesteerd in het vergroten van het draagvlak en de aandacht voor het gegeven via de jaarlijkse diversiteitsdag, de vaste opleidingsmodule diversiteit voor al het personeel en specifieke opleidingen voor medewerkers werving en selectie.

4 Frankrijk

Sous l'effet de la législation européenne, la France, comme la Belgique, ont dû troquer le sacro-saint principe de la 'préférence nationale' pour les emplois de la fonction publique pour progressivement s'ouvrir d'une part aux Européens et ensuite aux non européens pour les emplois contractuels. La volonté des gouvernements de mieux intégrer ces populations dans la société a aussi motivé la décision de promouvoir la diversité culturelle qui doit permettre de mieux refléter la société multiculturelle d'aujourd'hui.

Dans la réalité, la règle d'interdiction d'accès à certains emplois publics est souvent contournée, ce qui conduit les chercheurs et les différents acteurs institutionnels et sociaux à s'interroger sur l'utilité, encore aujourd'hui, de maintenir une telle interdiction. Ils plaident dès lors pour *la poursuite de l'assouplissement de la loi* et l'ouverture plus franche de la fonction publique aux étrangers. Sur cet aspect, il serait souhaitable que la Belgique évalue dans quelle mesure les étrangers occupent, de fait, des postes pour lesquels la puissance publique de l'État s'exerce. La Belgique n'est pas, comme la France, confrontée à des pénuries importantes de main-d'œuvre dans le secteur des soins de santé, mais aussi de l'enseignement. C'est pourquoi, il est nécessaire de vérifier si les situations nationales et sectorielles sont comparables. Dans l'affirmative, il y aura également lieu *d'analyser le bien fondé des règles d'interdiction à l'accès à ces emplois*.

De la même manière que l'État français a marqué son engagement dans la lutte contre les discriminations afin de constituer un modèle pour le secteur privé. Le gouvernement fédéral et les entités fédérées devraient également pouvoir montrer l'exemple.

Pour ce qui est de *l'image de la fonction publique* chez les jeunes d'origine étrangère, la France connaît une situation inverse à celle de la Belgique: une étude a en effet montré que cette image était *plutôt positive*, en particulier chez les jeunes d'origine maghrébine (contrairement aux jeunes Français de naissance). Manifestement, elle représente encore pour les familles un emploi stable et un signe de promotion sociale, même si les salaires sont jugés peu attrayants. Les campagnes de recrutement notamment pour la police et l'armée semblent avoir un impact en termes d'image positive. Les campagnes médiatiques de l'armée belge ces dernières années ont également contribué à mieux faire connaître les professions militaires et a donné une image plus transparente de ce corps.

Les campagnes médiatiques d'information sur les différents emplois de la fonction publique gagneraient à être développées pour accroître le recrutement des personnes étrangères.

Une proposition de *lever totalement la condition de nationalité* pour les emplois statutaires des entreprises et établissements publics n'entrant pas dans le cas de l'exercice de la puissance publique a été proposée et devrait pouvoir être appliquée en Belgique aussi.

Comme la France l'a déjà réalisée, la Belgique devrait pouvoir établir *la liste des professions* du secteur public et même privé interdit aux étrangers afin de pouvoir mesurer l'étendue des emplois potentiels auxquels ils n'ont pas accès.

La Belgique pourrait également analyser *le profil sociologique* des candidats aux examens du Selor afin d'identifier les effets de sélection socio-

économiques (origine sociale) mais aussi ethniques (origine ethnique) en amont (études supérieures) des procédures de recrutement, comme une des recherches mentionnée dans ce chapitre a pu l'observer en France dans les Instituts Régionaux d'Administration (IRA).

5 Verenigd Koninkrijk

Net als in Nederland blijkt ook in het Verenigd Koninkrijk dat een sterke toename van de instroom van leden van etnische minderheden kan worden bereikt indien planmatig wordt gewerkt.

Zo werd geopteerd voor een aanpak op niveau van de verschillende diensten die rekenschap dienen af te leggen over het al dan niet bereiken van de gestelde doelstellingen en de geïmplementeerde actieplannen. Ook hier wordt men sterk *ondersteund* door een centrale dienst (*diversity unit*) waar men bij problemen terecht kan en die de algemene coördinatie en opvolging regelt van het gelijkheidskansenbeleid ten aanzien van onder meer etnische minderheden.

Zowel voor het verbeteren van de instroom als de doorstroom werd ook een specifiek *outreach* team opgericht dat zich buigt over het probleem van het bereiken van etnische minderheden en hier voortdurend acties rond opzet (presentaties in scholen, stages voor allochtone studenten, zomercursussen,...).

Aangezien de instroom van etnische minderheden de vooropgestelde doelstellingen haalt, wordt de laatste jaren veel meer nadruk gelegd op *doorstroom* en *veranderingen in de heersende cultuur*, wat veel moeilijker blijkt. Zo werden initiatieven genomen om het aandeel van etnische minderheden in specifieke programma's zoals het '*fast stream*' programma, waarbij ambtenaren relatief kortlopende jobs (twaalf maanden) na elkaar uitoefenen binnen de administratie om zo ervaring op te bouwen. Specifiek voor minderheden met groeipotentieel werd ook het '*pathway*' schema ontwikkeld waarbij jaarlijks een twintigtal ervaren allochtone ambtenaren door leidinggevende ambtenaren worden begeleid op hun weg naar een hogere functie.

Een belangrijke rol is hierbij ook weggelegd in een aantal *diversiteitsnetwerken* die expertise en ervaring bundelen over de verschillende diensten heen en buiten de grenzen van de overheidsadministratie.

Besluit

1 De belangrijkste vaststellingen

Dit rapport is de neerslag van een onderzoek dat werd uitgevoerd door het Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CESO) en het Instituut van de Overheid van de K.U.Leuven en het Centre sociologie TEF van de Université Libre de Bruxelles naar de *tewerkstelling van personen met een vreemde nationaliteit en van vreemde herkomst bij de federale overheid*.

Op basis van een analyse van bestaande gegevens en onderzoeken, gesprekken met experts, interviews met ambtenaren van de verschillende Federale Overheidsdiensten (FOD's) en de sociale partners, discussiemiddagen met leden van etnische minderheidsgroepen zelf, een schriftelijke bevraging bij ambtenaren betrokken bij werving en selectie in de verschillende FOD's, 'experimenten' met allochtone werkzoekenden en de analyse van het gevoerde beleid terzake in Nederland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de gemeenschapsregeringen, werd getracht de problematiek langs *verschillende perspectieven* te benaderen en de *voornaamste knelpunten* te inventariseren.

Vooreerst werd een kort overzicht gegeven van de *positie van allochtonen op de algemene arbeidsmarkt* en van een aantal reeds onderzochte *oorzaken* die deze positie verklaren. Daaruit bleek dat allochtonen op de gehele arbeidsmarkt een zwakke positie bekleden. Een lager opleidingsniveau blijkt daarbij slechts een deel van deze zwakkere positie te verklaren. Ook andere elementen als discriminatie (bewust en/of onbewust) en procedures van werving en selectie blijken een rol te spelen.

Wanneer gekeken wordt naar de sectoren waar allochtonen terechtkomen, valt onder meer de *beperkte instroom in de quataire sector* op. Dit wordt bevestigd door een analyse naar nationaliteit van de ambtenaren van de federale overheid. Slechts 0,55% van de ambtenaren blijkt geen Belg te zijn. Cijfers naar herkomst van de betrokkenen zijn helaas niet beschikbaar.

Dit *gebrek aan data* is meteen een eerste element dat aandacht verdient. Alvorens een concreet en relevant beleid te kunnen opstellen, is het immers noodzakelijk een zicht te hebben op de doelgroep waarop dit beleid zich zal richten.

Vervolgens werden een aantal concrete *knelpunten* geïnventariseerd op het vlak van de *toegang* van allochtonen tot het federale openbare ambt.

Tabel 11: Type knelpunten per aanwervingsstappen en verantwoordelijke actor

	Overheid als wetgever	Actoren werving en selectie/personeelsbeleid	Allochtonen	Ambtenaren
Fase 1 Opstellen van functieprofielen en -eisen	Nationaliteitsvereiste en de strikte interpretatie ervan Gelijkschakeling van buitenlandse diploma's	Gebrek aan kennis over de nationaliteitsvereiste Manier van voorstelling van vacatures	Gebrek aan kennis over de nationaliteitsvereiste Opleidingsdeficit	Gebrek aan kennis over de nationaliteitsvereiste
Fase 2 Werving van potentiële kandidaten		Bereik van de gebruikte wervingskanalen	Gebrek aan kennis over de federale overheid Slecht imago van de federale overheid Perceptie van te hoge taaleisen	
Fase 3 Selectie van de kandidaten		Selecties voor contractuele functies verschillen per FOD Geen verplichte samenwerking met Selor	Assumptie van bias bij selectietesten	
Fase 4 Aanwerving en integratie op de werkvloer en het opzetten van een diversiteitsbeleid		Weinig expertise i.v.m. culturele verschillen	Vinden dat overheid niet genoeg inspanningen doet en probleem niet echt onderkent	Probleem wordt niet als belangrijk beschouwd Eigen impact wordt geminimaliseerd Geen tijd Geen kennis Geen ondersteuning

De voornaamste knelpunten worden in tabel 11 opgesomd per actor waarop ze betrekking hebben en in de verschillende fasen die tot aanwerving kunnen leiden.

In het volgende deel van dit besluit zal een aantal aanbevelingen worden geformuleerd om deze knelpunten aan te pakken in het kader van de voorstelling van een globale efficiënte en effectieve aanpak.

Na een inventarisatie van deze knelpunten werd in dit rapport verder ingezoomd en werden enkele *specifieke knelpunten* verder onder de loep genomen.

Zo bleek uit de *juridische analyse van de nationaliteitsvereiste* dat artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet de toegang tot de statutaire betrekkingen in overheidsdienst in België voorbehoudt aan nationale onderdanen. Sommige rechtsgeleerden zijn zelfs van mening dat deze bepaling eveneens betrekking heeft op de contractuele betrekkingen. Sinds de totstandkoming van het EG-Verdrag, dat voor België in een aantal verplichtingen voorziet, wordt de draagwijdte van deze grondwettelijke bepaling evenwel steeds meer in vraag gesteld. Artikel 39 (oud 48) EG-Verdrag grondvest immers het beginsel van het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie. Het vierde lid van deze Verdragsbepaling formuleert weliswaar een voorbehoud ten aanzien van de betrekkingen in overheidsdienst, maar dit wordt *zeer eng geïnterpreteerd* door het Hof van Justitie. Discriminatie op grond van nationaliteit wat betreft de tewerkstelling bij de overheid, is voor het Hof enkel mogelijk voor betrekkingen die een rechtstreekse deelname aan de uitoefening van het openbare gezag impliceren én die werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de staat of van andere openbare lichamen. De interpretatie van deze notie dient volgens rechtspraak daarenboven te gebeuren op basis van de *inhoud* van de functie en *niet op basis van het statuut* zoals dit in België wel gebeurt.

De huidige situatie is dan ook niet langer houdbaar. Een *herziening van artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet* dringt zich op om het in overeenstemming te brengen met het EG-Verdrag en de rechtspraak van het Hof van Justitie.

Aangezien er eveneens problemen rijzen met betrekking tot de toegang van *onderdanen uit derde landen*, dient artikel 10 tweede lid Gecoördineerde Grondwet eveneens te worden herzien in die zin dat ook deze onderdanen toegang kunnen hebben tot de overheidsdiensten voor betrekkingen die geen deelname aan de uitoefening van het openbare gezag inhouden en die geen werkzaamheden omvatten tot bescherming van de algemene belangen van de Staat.

Daarnaast bepleiten wij de uitwerking van een *wettelijke basis* die de contractuele en statutaire betrekkingen in de federale en decentrale

overheidsdiensten openstelt voor onderdanen uit derde landen onder dezelfde voorwaarden als deze voor nationale en EU-onderdanen, zoals opgelegd door de rechtspraak van het Hof van Justitie.

Om de moeilijkheden die blijven rond de *interpretatie van de notie van openbaar gezag* op te vangen, pleiten wij voor het opzetten van een *beslissingscommissie met de nodige juridische expertise binnen Selor*. Zo dient in de toekomst deze commissie te beslissen of een bepaalde functie al dan niet een uitoefening van openbaar gezag veronderstelt. In de huidige procedure beslist de bevoegde minister dit, maar dit leidt tot duidelijke wantoestanden, inconsistentie en onduidelijkheid. Het gaat zelfs zo ver dat binnen eenzelfde FOD afhankelijk van de taalrol bepaalde functies al dan niet voor vreemdelingen worden opengesteld.

2. Een tweede knelpunt waarop werd ingezoomd betreft *de analyse van de wervings- en selectieprocedures* in de verschillende FOD's. Inzake de *statutaire functies* wordt in samenwerking met Selor een gestandaardiseerde procedure toegepast in alle FOD's. Selor is zodoende de waarborg van een kwaliteitscontrole op de procedures die bijdraagt tot de professionalisering van de selecties en evaluaties van de kandidaten. Toch worden vreemdelingen benadeeld door de ingewikkelde administratieve stappen om de documenten te verkrijgen die bij de selectie worden vereist. De selectie voor *contractuele functies* is volledig overgelaten aan het initiatief van de FOD's, wat tot heterogeniteit leidt in de selectie- en evaluatieprocedures van de kandidaten. Het gebrek aan reglementair kader en harmonisatie van deze procedures in alle FOD's houdt een potentieel risico in van discriminatie ten opzichte van vreemdelingen. Een unieke en gestandaardiseerde procedure zou, zoals bij de statutaire functies, dezelfde transparantie en objectiviteit waarborgen.
3. Ten slotte werd nog een *derde knelpunt* van dichtbij belicht, met name dat van het *draagvlak* voor een diversiteitsbeleid binnen de federale overheid. Op dit moment blijkt zulk draagvlak verre van optimaal te zijn. Alles bij elkaar genomen, kunnen we stellen dat de wil om aan diversiteit te werken *sluimerend aanwezig is bij een deel van de bevraagde federale ambtenaren*. Slechts bij een deel van de ambtenaren, daar ook een groot deel onder hen het belang van de aanwezigheid van allochtonen in het midden laat of er zelfs geen belang aan hecht. Sluimerend, in die zin dat reeds velen inzien dat diversiteit een belangrijk element is, maar het tegelijkertijd nog niet als prioriteit beschouwen. Het feit dat velen ervan overtuigd zijn dat de situatie ook zonder bijkomende maatregelen zal verbeteren, blijkt hierbij een rol te spelen.

Verder werd hierbij ook nagegaan in welke mate bepaalde *maatregelen* die de aanwezigheid van allochtonen in de federale overheid kunnen bevorderen wenselijk of haalbaar zijn volgens ambtenaren bevoegd voor werving en selectie binnen hun FOD. Daaruit bleek dat de ambtenaren erg weigerachtig staan ten opzichte van maatregelen die verplichtingen

opleggen, functie-eisen veranderen of bijkomende inspanningen vragen. Er wordt wel geopteerd voor een *betere communicatie en informatie* naar de allochtone gemeenschappen.

Na een diepgaande belichting van de voornaamste knelpunten in verband met de toegang tot het federale administratieve ambt, werd gekeken hoe *andere administraties en overheden* omgaan met dezelfde problematiek. Daaruit bleek dat andere landen zoals Nederland en het Verenigd Koninkrijk, maar ook de Vlaamse administratie veel verder staan en dat daaruit lessen voor de federale overheid kunnen worden getrokken. Belangrijkste vaststelling daarbij is dat zelfs op relatief korte tijd reële resultaten kunnen worden gerealiseerd, zowel op het gebied van instroom als op het gebied van doorstroom, maar dat dit duidelijke *inspanningen* veronderstelt en een *grondige planmatige aanpak*.

Andere mogelijke lessen worden geïntegreerd in het volgende deel van dit besluit bij de voorstelling van een plan van aanpak voor de federale overheidsadministratie.

2 *Bouwstenen voor een toekomstig effectief beleid*

Het verbeteren van de kwantitatieve en kwalitatieve vertegenwoordiging van personen van vreemde afkomst in het federale openbare ambt is erg *moeilijk te realiseren op korte termijn*. Bestaande gewoonten en gebruiken dienen aangepast, de bestaande bedrijfscultuur veranderd en zelfs wettelijke initiatieven dienen te worden genomen om bestaande drempels aan te pakken.

Gelet op de ernstige ondervertegenwoordiging en de specifieke knelpunten is daarbij een *categoriaal beleid* noodzakelijk.

Bovendien dient deze aanpak *planmatig en chronologisch* te verlopen en dient een effectief plan te worden ontwikkeld en uitgevoerd. Alvorens echter een actieplan kan worden opgesteld dat ook maar enige kans op slagen heeft, dient een aantal *voorwaarden* te worden vervuld.

Zo lijkt op het eerste zicht wel kostbare tijd verloren te gaan, maar zal op termijn niet enkel veel tijd worden gewonnen, maar vooral ook veel frustratie worden vermeden bij de ambtenaren op het terrein. Frustraties die in de praktijk uitgroeien tot weerstand. De vaststelling dat het draagvlak voor specifieke maatregelen voor de verbetering van de positie van allochtonen binnen het federale openbare ambt uiterst beperkt is, maakt dit in de praktijk nog belangrijker.

Daarom dient een aantal *stappen* chronologisch en planmatig te worden doorlopen. Dit in tegenstelling tot de huidige aanpak, waar een aantal belangrijke basisvoorwaarden onvoldoende worden gerealiseerd en waar overhaast toch allerlei initiatieven worden genomen en verwachtingen

worden gewekt die in de praktijk niet inlosbaar blijken. Zo werden binnen de FOD's verantwoordelijken voor de problematiek aangeduid zonder dat er doelstellingen, expertise en ondersteuning voor handen waren. Deze studie die als diagnose van de problemen wordt gezien, verliep bovendien gelijktijdig met het opzetten van acties ter remediëring. Terecht klagen de ambtenaren op het terrein dan ook over de taak die hen werd opgelegd.

Om zulke situaties in de toekomst te vermijden, dienen *volgende stappen chronologisch* te worden genomen:

1) Afbakenen doelgroepen en inventarisatie van de huidige situatie

In de eerste plaats dient een duidelijke *afbakening* te worden gemaakt van de beoogde doelgroep. Op basis van deze definitie dient vervolgens een *inventaris* te worden gemaakt van de huidige positie van de doelgroep in het federale openbare ambt. Doelgroep en inventaris zijn daarbij onlosmakelijk met elkaar verbonden. Men kan moeilijk langs de ene kant stellen dat Belgen van vreemde afkomst ook tot de doelgroep van het beleid behoren, maar langs de andere kant geen enkele inspanning doen om de aanwezigheid van deze groep in het federale openbare ambt na te gaan. Deze gegevens dienen bovendien voldoende gedetailleerd te zijn en minstens opgesplitst naar functie, niveau en dienst.

We stellen daarbij voor om de definitie van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding te hanteren en inspanningen te doen om de benodigde gegevens te verzamelen. De definitie die hierbij als afbakening geldt voor de groep van mensen met een vreemde nationaliteit of afkomst (in dit rapport ook allochtonen genoemd) luidt als volgt: *die persoon die ofwel (1) een vreemde nationaliteit heeft, ofwel (2) in het buitenland geboren is en de Belgische nationaliteit heeft verworven, ofwel (3) in België geboren is, van ouders of grootouders die een vreemde nationaliteit hebben of hadden.*¹⁹⁴

Het voorstel van vrijwillige registratie zoals dat nu in Vlaanderen wordt uitgevoerd, kan daarbij als voorbeeld dienen. Ook in andere landen bestaat deze praktijk reeds langer en bestaat genoeg ervaring en expertise om de weerstand tegen deze monitoring en de eraan gekoppelde registratie te beperken. Voldoende informatie en openbaarheid rond zulke maatregel is daarbij van primordiaal belang.

¹⁹⁴ FOD P&O, 2004, p. 17.

2) Uitklaren nationaliteitsvereiste per functie en aanpassing wetgeving en communicatie hierover

In een tweede fase dient de *interpretatie van de nationaliteitsvereiste* te worden bekeken zodat deze in navolging van de Europese regelgeving wordt ingevuld en kan worden nagegaan voor wie welke functies wettelijk openstaan. Daar de interpretatie van de notie van openbaar gezag daarbij geval per geval centraal staat, dient dit te gebeuren door *één orgaan* dat hiervoor de nodige expertise heeft. Aangezien dit in het huidige systeem niet bestaat, dient dit te worden *opgericht*. Het lijkt ons ideaal om zulk een orgaan te plaatsen binnen Selor aangezien deze beschikt over de nodige functieprofielen en op deze manier ook bij alle nieuwe aanwervingen een *bindend advies* kan worden gegeven. Enkel zo kan de huidige praktijk van enge interpretatie en willekeur worden veranderd.

Ook zal een *wettelijk initiatief* moeten worden geïntroduceerd door de bevoegde minister voor de aanpassing van artikel 10 van de grondwet aan de Europese regelgeving en aan de maatschappelijke realiteit.

Vervolgens dient de *kennis* over de uiteindelijke gestandaardiseerde interpretatie van de nationaliteitsvereiste *bij alle actoren* te worden verhoogd (ambtenaren, verantwoordelijken werving en selectie en allochtonen) via een uitgebreide communicatie over de grond van de uiteindelijke beslissingen en eventueel de nieuwe wetgeving.

Ook dient een *lijst van functies* die niet openstaan voor vreemdelingen en personen met een vreemde afkomst te worden opgesteld. Telkens moet een uitgebreide motivatie worden gegeven voor het niet openstellen van de functie. De lijst dient vervolgens te worden gepubliceerd.

3) Vooropstellen doelstelling op korte en lange termijn voor de instroom en de doorstroom van leden van de doelgroep

In een volgende fase dienen *kwantitatieve doelstellingen* te worden opgesteld voor de instroom en de doorstroom op korte en middellange termijn. Deze doelstellingen dienen verder gespecificeerd te worden *per FOD* op basis van het aantal *toekomstige aanwervingen per functie en niveau*.

Idealiter worden deze objectieven gebaseerd op *onderwijsgegevens* van de doelgroep, maar bij gebrek hieraan kan in een *eerste fase* worden afgestapt van het evenredigheidsbeginsel en gewerkt worden met een *loutere verhoging* zoals dat ook in Nederland is gebeurd bij de start van het beleid. Dit betekent echter wel dat *inspanningen* worden gedaan om de nodige *opleidingsgegevens te verzamelen* zodat deze in een tweede fase kunnen worden gebruikt.

Een andere mogelijkheid is een eerste berekening te maken op basis van de gegevens van de *schoolverlaters* die de gemeenschappen herbergen. In Vlaanderen zijn deze cijfers beschikbaar naar nationaliteit en worden momenteel stappen ondernomen om deze ook naar herkomst beschikbaar te maken. Ook in Wallonië moet het mogelijk zijn om minstens de gegevens naar nationaliteit te verkrijgen. Ook gegevens van *werklozen* kunnen hierbij betrokken worden aangezien in de databanken van de RVA ook opleidingsgegevens bekend zijn.

Op dat moment is ook een duidelijke *toezegging van engagement* noodzakelijk *vanuit de top* van de administraties voor een streven naar het behalen van de vooropgestelde doelstellingen.

4) Aanduiden eindverantwoordelijke voor het ganse proces met voldoende expertise en middelen

Pas na het vooropstellen van de doelstellingen lijkt het zinvol binnen de dienst P&O van de federale administratie een *cel* op te richten die belast wordt met de *ondersteuning, coördinatie en opvolging van alle acties* die genomen worden voor het behalen van de vooropgestelde doelstellingen.

Deze cel dient bovendien op korte termijn voldoende *kennis* te verzamelen over de problematiek en de aanpak ervan. Hierbij dient ook voldoende tijd te worden uitgetrokken om ervaringen uit te wisselen met gelijkaardige diensten in andere overheidsadministraties in binnen- en buitenland.

De *tijdelijke cel diversiteit* die werd opgericht, kan een *aanzet* zijn voor de implementatie van zulk een nieuwe cel. De huidige cel diversiteit staat in voor de omkadering van de diensten van het administratieve federale openbare ambt bij het opzetten van een beleid met als doel het integreren van diversiteit in het HRM-beleid van een moderne administratie. Bedoeling van deze cel is een samenwerking te creëren met de ambtenaren in het ontwikkelen van een wervingsbeleid rond diversiteit binnen het HRM-beleid.

In de praktijk is de cel *onvoldoende uitgebouwd* om de vooropgestelde taak uit te oefenen. Zo is één persoon verantwoordelijk voor het luik allochtonen en wordt verwacht dat hij/zij instaat voor:

- het sensibiliseren van de P&O-stafdiensten of van elke andere dienst belast met het HRM-beleid;
- het opsporen van discriminerende fenomenen en psychologische barrières vanwege het management tegenover de werving van allochtonen en voorstellen doen om hieraan te verhelpen;
- het samenstellen en motiveren van een netwerk van personen;
- het omkaderen van diensten die projecten willen starten;

- het verzamelen van en informeren over 'best practices';
- het verstrekken van informatie over en het beantwoorden van vragen met betrekking tot de regelgeving;
- waken over het imago van het openbare ambt.

Bovendien zijn slechts tien maanden voorzien voor de realisatie van deze taken. Ter vergelijking: in Groot-Brittannië waar men al veel verder staat en dus niet van nul hoeft te beginnen, werken zeventien personen op de centrale '*diversity unit*'.

5) Actieplan voor instroom en doorstroom

Er zijn verschillende *acties* noodzakelijk voor het verbeteren van de instroom en de doorstroom van vreemdelingen en personen met een vreemde afkomst binnen het federale openbare ambt. Hieraan zijn echter ook een aantal *voorwaarden* gekoppeld die hierboven nog niet werden vermeld, maar die evengoed gerealiseerd moeten worden voor het slagen van de acties en waarmee in het actieplan dus ook rekening moet worden gehouden.

a) Voorwaarden voor een succesvolle realisatie van ontwikkelde acties

- Voldoende draagvlak

Alvorens acties te ondernemen voor een betere in- en/of doorstroom dient voldoende *draagvlak* aanwezig te zijn bij alle ambtenaren en de allochtone gemeenschappen. Dit kan enkel worden gerealiseerd indien zij beide worden betrokken bij de ontwikkeling van het actieplan en voldoende middelen worden uitgetrokken voor de realisatie ervan. Daarnaast dient men in de uitvoering van het actieplan te starten met acties voor het creëren van een draagvlak. Alle ambtenaren dienen uitgebreid te worden geïnformeerd over het hoe en het waarom van de vooropgestelde doelstellingen en maatregelen.

- Voldoende middelen

Nauw verwant met acties gericht op het creëren van een draagvlak zijn acties gericht op het behouden van het bestaande draagvlak. Dit kan enkel indien *voldoende middelen* worden uitgetrokken om voorziene acties te realiseren. In de eerste plaats veronderstelt dit dat ambtenaren betrokken bij het opzetten van acties hiervoor de nodige tijd krijgen binnen hun gehele takenpakket.

- Deelverantwoordelijkheden met stimulus

Voor alle doelstellingen en acties dienen duidelijk de verschillende *verantwoordelijkheden* en deelobjectieven per dienst te worden aangeduid. Hiervoor kan best worden gewerkt met een *financiële stimulus* waarbij vanuit een centraal budget middelen ter beschikking worden gesteld voor de uitvoering van acties en het behalen van vooropgestelde doelstellingen. In Nederland bleek dit heel effectief.

- Voldoende ondersteuning

Alle deelverantwoordelijken dienen te kunnen rekenen op een *continue, voldoende en kwaliteitsvolle ondersteuning* vanuit de centrale cel.

b) Mogelijke acties

Pas nadat de nodige expertise aanwezig is op centraal niveau kan worden gestart met het *opstellen van een actieplan*. Dit actieplan moet voorrang geven aan de *instroom* op korte termijn, maar dient zeker ook reeds vanaf de start een component *doorstroom* te bevatten aangezien dit laatste veel moeilijker valt te realiseren. Mogelijke acties liggen op verschillende gebieden.

b1) Werving en selectie:

- Ook voor *contractuelen* dient een *éénduidig systeem* te worden ontwikkeld zodat alle FOD's hun vacatures op eenzelfde manier verspreiden. Daarbij dient ook de mogelijkheid om interimkantoren in te schakelen voor contractuele functies te worden nagegaan. De bestaande praktijken om te werken met spontane sollicitaties bieden te weinig objectiviteit en hebben een negatieve impact op de kansen van allochtonen om bij de federale overheid te werken.
- Er dient nagedacht te worden over de mogelijkheid om gevraagde administratieve documenten die nu vóór de aanvang van de selectieprocedure aan Selor dienen te worden bezorgd, pas op te vragen bij de indienstneming. Dit gebeurt nu al bij de FOD's Defensie en Financiën zodat ook meer tijd wordt gegeven aan kandidaten met buitenlandse diploma's voor de gelijkschakeling van hun diploma.
- De initiatieven van Selor om *vacatures* op veel grotere schaal te *verspreiden*, dient te worden verdergezet. Decentralisatie, in de zin van lokale bijkantoren in bijvoorbeeld de grote steden, zou hierbij een aandachtspunt kunnen zijn. Het recente initiatief om na te denken over een *specifieke verspreiding* van deze vacatures via organisaties die veel in contact komen of werken met allochtonen dient zeker te worden geïmplementeerd. In vergelijking met het Verenigd Koninkrijk (*outreach group*) dient een *specifieke werkgroep* te worden opgericht rond het probleem van het *bereiken van etnische minderheden* die

eventueel ook gelijkaardige acties kan opzetten. Daarbij dient ook nagedacht te worden over de mogelijkheid om te rekruteren via scholen waarbij rekening wordt gehouden met de mate van aanwezigheid van allochtonen in deze scholen.

- Om het bereik van de huidige wervingskanalen te bekijken en de evolutie ervan te monitoren met de bijkomende inspanningen is het noodzakelijk dat *gegevens* worden bijgehouden van de *herkomst* van de kandidaten bij selectietesten.
- Een *standaardclausule* voor het aansporen van allochtonen tot kandideren, dient te worden opgesteld en geïmplementeerd zoals dat bij de Vlaamse administratie het geval is.
- Bij de beschrijvingen van gevraagde *diploma's* in vacatureberichten dient duidelijk en onmiddellijk te worden vermeld dat buitenlandse diploma's mits gelijkschakeling ook in aanmerking komen. Ook de nodige informatie voor de gelijkschakeling moet worden gegeven. Op dit moment wordt deze informatie vaak onderaan de vacatureberichten geplaatst en blijken allochtone werkzoekenden reeds af te haken bij de eerste zin.
- Er dient ook meer aandacht te worden besteed aan de *manier van voorstelling van vacatures*. Het is noodzakelijk gebruikte termen beter uit te leggen alsook de mogelijkheid van buitenlandse diploma's. Verder kan ook de website van Selor zeker meer gebruiksvriendelijk worden gemaakt.
- Er dient meer aandacht te worden besteed aan het *taalaspect* bij de werving en de selectie. Zo dienen taaleisen over verschillende functies meer gestandaardiseerd te worden. Daarnaast dienen taaleisen ook meer expliciet te worden gesteld bij functieomschrijvingen. De overheid moet meer en duidelijkere informatie geven over de taalkennis die (al dan niet) vereist is om in aanmerking te komen voor tewerkstelling bij de overheid. Deze informatie moet zowel worden verspreid naar allochtonen als naar integratiecentra en -diensten die werken rond tewerkstelling van allochtonen. Om argwaan of vrees bij allochtonen te overwinnen, kunnen voorbeeldtaaltesten beschikbaar worden gemaakt via Internet.
- De resultaten van het VIONA-onderzoek in verband met de *cultuurvrijheid van de gebruikte selectietesten* dienen uitgebreid gecommuniceerd te worden in de pers. Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan het bereiken van de allochtone gemeenschappen.

- Een Nederlands initiatief dat ook navolging verdient in een initiële fase, is de *wervingsreserve voorkeursgroepen* waarbij, zonder dat er openstaande vacatures waren, voor een aantal veel gevraagde functies examens werden georganiseerd voor leden van doelgroepen. Zo werd het argument ontkracht dat geschikte allochtone kandidaten niet kunnen worden gevonden.
- Het werken via een uitgebreid aanbod van *stageplaatsen* waarbij extra aandacht wordt besteed aan het bereik van doelgroepen dient te worden bekeken. Ook kunnen, zoals in het Verenigd Koninkrijk, ministages en traineeprojecten worden ontwikkeld zoals laagdrempelige initiatieven waarbij alle jongeren kennis kunnen maken met de overheid en waarbij opnieuw extra aandacht wordt besteed aan het werven van allochtone kandidaten.

b2) Verbetering van kennis over en het imago van de overheid bij allochtonen:

- De federale overheid moet haar *imago* naar de allochtone burger toe verbeteren. Daarbij dient in de eerste plaats de *kennis* over de federale overheid te worden vergroot: wie doet wat, met hoeveel, ... Zeker bij de verspreiding van vacatures dient de nodige informatie te worden gebundeld, waarbij ook aandacht moet worden besteed aan het uitleggen van het gehanteerde jargon. Een andere mogelijkheid om daaraan te werken, is het verspreiden van een positief beeld van de overheid via media die een groot bereik hebben, zoals televisie. Voorbeelden daarvan kunnen onder meer gevonden worden bij campagnes van het leger en de politie.
- Uitgebreide *communicatie* met de allochtone gemeenschappen en de individuele (allochtone) burgers over het actieplan moet worden voorzien als bewijs van het belang dat de federale overheidsadministratie hecht aan een evenredige vertegenwoordiging van allochtonen binnen haar werking.

b3) Op het gebied van verhoging van expertise en het delen ervan:

- De centrale cel dient na te gaan hoe *andere overheden* de problematiek benaderen en regelmatig *ervaringen ter plaatse uitwisselen* met de betrokken ambtenaren.
- *Diversiteitsnetwerken* moeten de expertise en ervaringen bundelen over de verschillende diensten heen en buiten de grenzen van de overheidsadministratie. Hiervoor moeten de betrokken ambtenaren de nodige tijd krijgen binnen hun takenpakket.

- Een *actiekrit positieve actie* voor allochtonen, zoals in Vlaanderen, dient te worden ontwikkeld ter ondersteuning van de verschillende verantwoordelijken.

b4) Verhogen van het draagvlak bij ambtenaren:

- Bij de meeste ambtenaren is weinig of geen besef van de problematiek en de impact van het eigen handelen op deze situatie. Een *cursus* interculturele communicatie, culturele diversiteit of omgaan met verschillen, kan daarom een eerste stap zijn in het vermijden van onbewuste discriminatie. Zulk soort cursus zou binnen de federale overheid mee in een basispakket aan opleidingen moeten worden opgenomen.
- De problematiek regelmatig onder de aandacht brengen is belangrijk. In dat licht kunnen *diversiteitsdagen en -awards* een rol spelen.
- Een *constante en open communicatie* is erg belangrijk. Hiertoe dienen de nodige middelen te worden voorzien in het actieplan en de nodige verantwoordelijken te worden aangeduid.
- Een *periodiek grootschalig onderzoek bij alle ambtenaren rond hun houding* ten opzichte van diversiteit en allochtonen dient te worden opgezet om weerstanden op te sporen en de impact van bepaalde maatregelen te meten.

b5) Verhogen van doorstroom:

- Belangrijk, maar moeilijk te bereiken, is een *cultuurverandering* waarbij meer openheid voor het anderszijn wordt gecreëerd. Acties die bedoeld zijn op het verhogen van het draagvlak zullen op dat vlak ook een duidelijke impact hebben.
- Specifieke programma's zoals het *fast stream* programma in het Verenigd Koninkrijk waarbij ambtenaren relatief kortlopende jobs (twaalf maanden) na elkaar uitoefenen binnen de administratie om zo ervaring op te bouwen, lijken zinvol. Ook het *pathway* schema waarbij jaarlijks een aantal ervaren allochtone ambtenaren door leidinggevende ambtenaren wordt begeleid op hun weg naar een hogere functie kan in de toekomst zinvol zijn. Vooraleer aan zulke initiatieven in verband met doorstroom kan worden gedacht, dienen echter voldoende allochtonen in aanmerking te komen en dat kan enkel een degelijke inventaris uitwijzen.

6) Opvolging monitoring en bijsturing

Ten slotte dient bij de uitvoering van het opgestelde actieplan voldoende te worden geïnvesteerd in de opvolging van de acties, de monitoring van de impact en de eventuele bijsturing van het beleid.

Gelet op de zwakke positie van alloctonen op de arbeidsmarkt is het noodzakelijk dat de federale overheid een *prioriteit* maakt van het vervullen van haar eigen voorbeeldfunctie en een duidelijk en helder actieplan ontwikkelt voor het verhogen van de instroom en doorstroom van personen met een vreemde afkomst binnen haar eigen administratie.

Ervaringen uit het buitenland bewijzen dat dit *mogelijk* is. Acties en aandachtspunten daartoe werden hierboven uitgewerkt. Indien het de federale overheid inderdaad *menens* is, is het nu het moment om de nodige middelen uit te trekken voor de ontwikkeling en uitvoering van een effectief actieplan. Hierbij moet duidelijk verder worden gegaan dan de inspanningen in het verleden, die te weinig impact hebben gehad en enkel de mening hebben versterkt dat het werken aan diversiteit binnen de federale overheid geen prioriteit is.

Daarnaast zijn er nog een aantal belangrijke elementen die buiten het bestek van dit kortlopende onderzoek vielen, maar die wel het voorwerp dienen uit te maken van *toekomstig onderzoek*. Zo werd in dit onderzoek de nadruk gelegd op de toegang van vreemdelingen en personen met een vreemde afkomst tot het federale openbare ambt, maar dient in de toekomst ook onderzoek te worden gevoerd *naar ervaringen en eventuele drempels voor promotie van zetelende ambtenaren* van de doelgroep.

Via het in real time opvolgen van concrete trajecten van allochtone kandidaten en het in kaart brengen van hun ervaringen zou ook bijkomende zinvolle informatie kunnen worden vergaard over de werving en selectie in de praktijk.

De *houding* ten aanzien van de ganse diversiteitproblematiek en de *ervaringen* ermee van alle federale ambtenaren is een belangrijk gegeven dat de slaagkansen van een degelijk diversiteitsbeleid mee bepaalt, maar dat eveneens nog dient te worden onderzocht.

Conclusion

Ce rapport est le résultat de la recherche menée par la Section "Emploi et Organisation" du Département de Sociologie, par l'Institut de la Fonction Publique de la Katholieke Universiteit Leuven et par le Centre de Sociologie du Travail, de l'Emploi et de la Formation de l'Université Libre de Bruxelles, sur *l'emploi de personnes étrangères et d'origine étrangère dans la fonction publique fédérale*.

L'étude a consisté en trois volets: les enquêtes de terrain, l'analyse de données statistiques, l'examen de la littérature scientifique.

Différents types d'enquêtes ont été réalisées avec des acteurs distincts: les fonctionnaires des différents Services Publics Fédéraux, les responsables du recrutement et de la sélection du personnel des 12 SPF, les partenaires sociaux, des demandeurs d'emploi étrangers et d'origine étrangère et des experts.

Enfin, à la demande des commanditaires, l'étude des politiques menées en matière d'insertion des étrangers et des personnes d'origine étrangère dans l'emploi des administrations publiques des trois régions de Belgique et dans trois pays européens (aux Pays-Bas, en France, au Royaume-Uni) a permis d'établir l'inventaire des obstacles rencontrés en vue d'éclairer les responsables des politiques fédérales en la matière.

1 Les constats

Dans un premier temps, le rapport présente un aperçu général de la *position des personnes étrangères ou d'origine étrangère sur le marché du travail* et des facteurs qui sont à l'origine d'une position défavorable sur le marché du travail. Un faible niveau de formation ne peut expliquer à lui seul cette position. D'autres éléments, comme la discrimination à l'accès à l'emploi ou à la promotion qu'elle soit directe ou indirecte, consciente, ou pas, ont également été révélés dans plusieurs recherches dont celle du BIT en 1997. Dès lors, les procédures de recrutement et sélection se révèlent déterminantes.

L'analyse, par secteur d'activité, des données statistiques de la Banque carrefour de la sécurité sociale, nous indique que les personnes étrangères ou d'origine étrangère sont peu présentes dans *le secteur quartaire*. Dans notre étude, l'analyse des fonctionnaires de la fonction publique fédérale selon la nationalité le confirme: seuls 0,55% de fonctionnaires ne possèdent pas la nationalité belge. Toutefois, nous savons que de nombreux étrangers ont été naturalisés en Belgique

depuis 1984¹⁹⁵, mais les informations relatives aux Belges d'origine étrangère ne sont pas disponibles. On peut dès lors supposer que leur nombre dans la fonction publique est supérieur à 0,55%. Pour pouvoir le vérifier, il serait important de pouvoir disposer de la nationalité d'origine du personnel de la fonction publique.

L'absence de *données* est un élément qui mérite l'attention particulière des pouvoirs publics. Il est en effet nécessaire d'avoir une connaissance précise de la situation des groupes cibles dans la fonction publique pour la mise en place d'une politique d'emploi pertinente.

Dans un deuxième temps, différentes situations concrètes relatives à l'accès des personnes étrangères ou d'origine étrangère aux emplois de la fonction publique fédérale ont été inventoriées. Les principaux obstacles qui en sont ressortis sont présentés dans le tableau ci-dessous où, ont été croisés, les différents "acteurs" concernés avec les étapes de la procédure de recrutement.

Dans un troisième temps, l'analyse de la législation nationale et européenne en matière de recrutement des étrangers dans la fonction publique nous éclaire sur les principes juridiques qui règlent cette matière.

Enfin, des recommandations sont formulées afin d'améliorer le recrutement des étrangers et des personnes d'origine étrangère dans la fonction publique fédérale.

2 Les principaux résultats de la recherche

2.1 Les procédures de recrutement

L'enquête auprès des services du personnel a permis d'identifier un des obstacles se rapportant aux procédures de recrutement et de sélections actuelles dans les différents SPF. Pour les *fonctions statutaires*, la procédure standardisée appliquée dans tous les SPF en collaboration avec Selor est "cadenassée" de sorte que la pratique respecte la réglementation en vigueur. Selor est alors le garant d'un contrôle de la qualité des procédures ce qui contribue à la professionnalisation des sélections et des évaluations des candidatures. Toutefois, les démarches administratives laborieuses pour obtenir les documents requis lors de la sélection des candidats, défavorisent les étrangers. La sélection des candidats aux *fonctions contractuelles* est entièrement laissée à l'initiative des SPF, ce qui entraîne une hétérogénéité des procédures de

¹⁹⁵ Date de la création du code de la nationalité.

sélection et d'évaluation des candidats. L'absence d'un cadre réglementaire et d'harmonisation de ces procédures au sein de tous les SPF représente un risque potentiel de discrimination des candidats étrangers. Une procédure unique et standardisée comme pour les fonctions statutaires, garantirait la même transparence et objectivité.

Tableau 12: Type de difficulté selon les étapes de recrutement et les acteurs concernés

Acteurs Phases	Les pouvoirs publics en tant que législateur	Acteurs de recrutement et de sélection/gestion du personnel	Personnes étrangères ou d'origine étrangère	Fonctionnaires
<p>Phase 1 Établir les profils de fonction et leurs exigences</p>	<p>Condition de nationalité et son interprétation stricte. Équivalence de diplômes étrangers.</p>	<p>Manque de connais- sances sur la condition requisie de nationalité. Manière de présenter les offres d'emploi</p>	<p>Manque de connais- sances sur la condition de nationalité. Déficit de formation.</p>	<p>Manque de connais- sances sur la condition de nationalité.</p>
<p>Phase 2 Recrutement de candidats potentiels</p>		<p>Étendue des canaux de recrutement utilisés.</p>	<p>Méconnaissance la fonction publique fé- dérale. Image négative des services de la fonction publique fédérale. Estimation erronée des connaissances linguis- tiques exigées (souvent trop élevées)</p>	
<p>Phase 3 Sélection des candidats</p>		<p>Les procédures de sélection pour les fonctions contrac- tuelles diffèrent selon les services. Pas d'obligation de collaborer avec Selor.</p>	<p>Présupposition de dis- criminations lors des tests de sélection.</p>	

Acteurs Phases	Les pouvoirs publics en tant que législateur	Acteurs de recrutement et de sélection/gestion du personnel	Personnes étrangères ou d'origine étrangère	Fonctionnaires
Phase 4 Recrutement et intégration au travail et mise en place d'une politique de diversité		Peu d'expertise en matière de diversités culturelles.	Absence de reconnais- sance de la discrimina- tion dans la fonction publique. Manque d'effort pour la combattre.	La discrimination n'est pas considérée comme importante. L'impact sur le per- sonnel est minimisé. Manque de temps. Pas de connaissance du phénomène. Pas de soutien.

2.2 L'attitude des fonctionnaires

Un autre *obstacle* identifié concerne la motivation à adhérer à une politique de la diversité au sein de la fonction publique fédérale. Il apparaît que la motivation est actuellement loin d'être optimale, mais nous avons pu observer qu'une volonté d'améliorer la diversité culturelle du personnel *reste latente* chez la plupart des fonctionnaires interrogés. Certains prennent conscience que la diversité est un élément important mais ne la considèrent pas comme une priorité. D'autres, en revanche, n'y accordent aucune importance. Par ailleurs, beaucoup de personnes sont persuadées que la situation s'améliorera d'elle-même sans mesures complémentaires, ce qui contribue aussi en partie à l'inertie.

Les chercheurs ont tenté de savoir si des *mesures* favorisant la présence de personnes étrangères ou d'origine étrangère au sein de leur SPF étaient souhaitables ou réalisables pour les fonctionnaires responsables du recrutement et de la sélection. Les résultats indiquent une absence d'adhésion, voire un rejet des mesures qui modifieraient les exigences de la fonction ou qui demanderaient des efforts supplémentaires. Ils optent, en revanche, pour une *meilleure communication et information* des personnes étrangères ou d'origine étrangère sur l'emploi de la fonction publique.

2.3 Les résultats de l'analyse juridique

Dans ce rapport, nous avons d'abord fait l'inventaire des obstacles pour ensuite en analyser certains de manière plus détaillée. L'*analyse juridique des conditions de la nationalité* a ainsi mis en évidence que l'Article 10 paragraphe 2 de la Constitution coordonnée, réserve l'accès aux postes statutaires dans la fonction publique en Belgique, aux ressortissants nationaux. Certains juristes sont même d'avis que cette condition (de nationalité belge) concerne également les postes contractuels. Depuis la mise en application du Traité UE, qui prévoit un certain nombre d'obligations pour la Belgique, la portée de cette disposition constitutionnelle est de plus en plus remise en question. En effet, l'Article 39 (ancien 48) du Traité UE est fondé sur le principe de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union Européenne. Le quatrième paragraphe de cette disposition formule certes une réserve vis-à-vis des emplois dans la fonction publique, mais ceci est *interprété très étroitement* par la Cour de Justice Européenne. La discrimination basée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi dans la fonction publique, est uniquement admise par la Cour, pour les emplois qui impliquent une participation directe à l'exercice de l'autorité publique et qui impliquent aussi des activités concernant la protection des intérêts généraux de

l'État ou d'autres organismes publics. L'interprétation de cette notion doit, par ailleurs, être basée sur le *contenu* de la fonction et *non pas sur la base du statut*, comme cela se passe en Belgique.

La situation actuelle n'est donc plus tenable. Une *révision de l'Article 10, deuxième paragraphe de la Constitution Coordonnée* est nécessaire afin de la mettre en accord avec le Traité UE et la jurisprudence de la Cour de justice. Étant donné qu'il y a également des problèmes concernant l'accès des *ressortissants des pays tiers*, l'Article 10 paragraphe 2 de la Constitution Coordonnée devrait également être révisé afin que ces ressortissants puissent aussi avoir accès au secteur public, pour des postes qui n'impliquent pas de participation à l'exercice de l'autorité publique, et qui ne contiennent pas d'activités concernant la protection des intérêts généraux de l'État.

De plus, nous plaidons pour l'élaboration d'une *base légale* qui ouvre les postes contractuels et statutaires des services publics fédéraux et décentralisés aux ressortissants des pays tiers, dans les mêmes conditions que pour les ressortissants nationaux et de l'UE, comme imposé par la jurisprudence de la Cour de Justice. Afin de prendre en compte les problèmes qui concernent *l'interprétation de la notion de l'autorité publique*, nous plaidons pour la mise en place d'une *commission de décision avec l'expertise juridique nécessaire au sein de Selor*. Ainsi cette commission devra décider dans l'avenir si telle ou telle fonction suppose, oui ou non, l'exercice de l'autorité publique. Dans la procédure actuelle, c'est le ministre compétent qui décide, mais ceci mène à des situations discriminatoires, à l'incohérence et à la confusion. Cela va parfois même tellement loin qu'à l'intérieur du même SPF, certaines fonctions sont ou ne sont pas ouvertes aux étrangers selon le rôle linguistique.

2.4 La comparaison internationale

Après l'analyse détaillée des principaux obstacles qui concernent l'accès à la fonction publique fédérale, nous avons cherché à savoir comment *d'autres administrations et pouvoirs publics* en Belgique et à l'étranger traitent cette problématique. On a pu constater que des pays comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni, mais aussi l'administration flamande, ont mis en place depuis plusieurs années des actions spécifiques à l'égard des personnes étrangères et d'origine étrangère. Ces expériences montrent que, dans un temps relativement court, aussi bien l'accès à l'emploi que le développement de la carrière ont été améliorés pour ces personnes. Ces actions exigent bien sûr une volonté politique déterminée et une méthode d'approche sérieuse de la question de la diversité sur le lieu du travail. L'administration fédérale pourrait s'inspirer de ces expériences.

3 Propositions pour un meilleur accès à la fonction publique fédérale

L'amélioration de la représentation quantitative et qualitative des personnes étrangères ou d'origine étrangère dans la fonction publique fédérale est très *difficilement réalisable à court terme*. Les habitudes et les usages doivent être adaptés, la culture d'entreprise doit être modifiée et il faudra prendre des initiatives légales afin de franchir les seuils actuels.

Vu la sous-représentation constatée (0,55%) et les obstacles multiples rencontrés, une *politique spécifique* est nécessaire pour rattraper le retard.

Pour cela, une série d'étapes et un plan d'action devront être développés. Mais avant la mise en place d'un tel plan, des conditions préalables doivent être rencontrées. En effet, pour donner toutes les chances de réussite à ce plan, il est primordial d'éviter de nombreuses frustrations chez les fonctionnaires, frustrations qui dans la pratique se transformeraient en résistance. Le fait que les fonctionnaires soient peu favorables à des mesures spécifiques pour améliorer la situation des personnes étrangères ou d'origine étrangère, renforce encore la nécessité d'une telle approche.

Pour cette raison, certaines *étapes* doivent être minutieusement définies contrairement à l'approche actuelle, où toutes sortes d'initiatives sont prises à la hâte et suscitent des attentes qui, dans la pratique, se révèlent irréalisables. Ainsi, par exemple, des responsables de la diversité ont été désignés au sein des SFP, alors que les objectifs, l'expertise et le soutien n'étaient pas encore déterminés. Cette étude mise sur pied pour diagnostiquer les problèmes, s'est ainsi déroulée en même temps que les actions pour y remédier. Sur le terrain, les fonctionnaires se sont plaints, à juste titre, de la tâche qui leur a été imposée.

Afin d'éviter de telles situations dans l'avenir, les *étapes* suivantes doivent pouvoir être mises en place *chronologiquement*:

3.1 Définition des groupes cibles et inventaire de la situation actuelle

En premier lieu, il s'agit de définir les groupes cibles visés. À partir de cette définition, un *inventaire* doit être réalisé concernant la position actuelle du groupe cible dans la fonction publique fédérale, le groupe cible et l'inventaire étant indissociables l'un de l'autre. Il est difficile, d'une part, de présumer que les Belges d'origine étrangère appartiennent

également au groupe cible de cette politique et, d'autre part, de ne pas faire d'effort de vérifier la présence de ce groupe dans la fonction publique fédérale. De plus, ces données doivent être suffisamment détaillées et au moins analysées selon la fonction, le niveau et le service.

Nous proposons d'utiliser la définition du Centre pour l'Égalité des Chances et de la Lutte contre le Racisme et de rassembler les données nécessaires. La définition du groupe des personnes de nationalité ou d'origine étrangère (appelées allochtones dans la terminologie néerlandophone) est la suivante: *la personne qui soit (1) a une nationalité étrangère, soit (2) est née à l'étranger et a obtenu la nationalité belge, soit (3) est née en Belgique, de parents ou grands-parents ayant ou ayant eu la nationalité étrangère* (SPF RH, 2004: 17).

La proposition d'enregistrement volontaire, comme cela se fait déjà en Flandre, pourrait servir d'exemple. Cette pratique existe déjà dans d'autres pays depuis plus longtemps et il existe assez d'expérience et d'expertise pour tenter de limiter la résistance à ce type de suivi et ou d'enregistrement. Il est primordial d'avoir suffisamment d'informations et de publicité autour d'une telle mesure.

3.2 Clarifier l'exigence de nationalité par fonction et adapter la législation en la matière

Dans une deuxième phase, *l'interprétation du critère de nationalité* exigé dans la fonction publique doit être examinée pour que cette condition puisse être remplie conformément à la réglementation européenne et afin de pouvoir vérifier qui a légalement accès aux emplois et à quelles fonctions. Comme l'interprétation de la notion "*d'exercice de la puissance publique*" doit se faire au cas par cas, il est indispensable qu'elle soit assurée par *un seul organe* compétent en la matière. Étant donné qu'un tel organe n'existe pas encore dans le système actuel, celui-ci devra être créé. L'idéal serait de le créer au sein même de Selor, qui dispose des profils de fonction nécessaires. Cet organe pourra rendre un *avis contraignant* lors de tout nouveau recrutement. C'est la seule manière de changer la pratique actuelle basée sur une interprétation trop étroite et imprégnée d'arbitraire.

En outre, une *initiative législative* devra être proposée par le ministre compétent, afin d'adapter l'Article 10 de la constitution à la réglementation européenne et à la réalité sociale.

Par ailleurs, lorsque qu'une interprétation standardisée à propos de l'exigence de nationalité dans la fonction publique aura été mise au point, cette information devra circuler par le biais d'une campagne de communication. Les décisions prises en la matière et l'éventuelle législation nouvelle, devront être communiquées à tous les acteurs

concernés (fonctionnaires, responsables de recrutement et de sélection, personnes étrangères ou d'origine étrangère).

De plus, une *liste des fonctions* qui ne sont pas ouvertes aux étrangers devra clairement être établie. Elle impliquera le développement d'arguments sérieux pour motiver le refus d'accès à toute fonction non ouverte aux étrangers. La liste devra ensuite être publiée.

3.3 Fixer l'objectif à court et à long terme pour l'entrée et la carrière des membres du groupe cible

Dans la phase suivante, des *objectifs quantitatifs* doivent être établis pour l'entrée et la carrière à court et à moyen terme. Ces objectifs doivent être également spécifiés *pour chaque SPF* sur base du nombre de *recrutements futurs par fonction et par niveau*.

Idéalement ces objectifs devraient être basés sur les *données relatives au niveau de formation* du groupe cible, mais en l'absence de ces données chiffrées, on peut, du moins dans une première phase, *s'abstenir de prendre en compte* le principe de proportionnalité et viser une simple *augmentation* du nombre, comme ce fut le cas aux Pays-bas lors du lancement de leur politique. Cela signifie toutefois qu'il faut faire les *efforts nécessaires pour rassembler les données relatives à la formation*, afin que celles-ci puissent être utilisées dans la deuxième phase.

Une autre méthode consiste à établir un premier calcul sur base des données relatives aux *jeunes quittant le système scolaire*. En Flandre, ces chiffres sont disponibles selon la nationalité et des démarches sont actuellement entreprises pour les rendre également disponibles en fonction de la nationalité d'origine. En Wallonie, il devrait également être possible d'avoir au moins les données selon la nationalité. L'accès à des données sur les *chômeurs* peut être également envisagé puisque que les données relatives à la formation sont contenues dans les bases de données de l'ONem.

À l'heure actuelle, il est nécessaire que la direction des administrations s'engage clairement pour atteindre les objectifs fixés.

3.4 Nommer pour l'ensemble des procédures un responsable unique possédant suffisamment d'expérience et de moyens

Ce n'est que lorsque les objectifs à court et à long terme auront été fixés qu'il sera opportun de créer une cellule "diversité", au sein du service P&O de l'administration fédérale, chargée du *soutien*, de la *coordination* et du *suivi de toutes les actions* qui seront entreprises pour atteindre ces objectifs.

En outre, cette cellule devrait pouvoir disposer à court terme de *connaissances* suffisantes sur la problématique et les méthodes d'action. Par ailleurs, du temps devrait être consacré à échanger les expériences avec les services similaires d'autres administrations publiques du pays ou à l'étranger.

La *cellule diversité* telle qu'elle existe actuellement et qui a été créée à titre provisoire pourrait être une base dans la mise en place d'une nouvelle cellule. La cellule diversité actuelle a pour but d'encadrer les services de la fonction publique fédérale afin de mettre en place une politique d'intégration au sein de la gestion des ressources humaines d'une administration moderne.

Autrement dit, l'objectif de cette cellule est de créer une collaboration avec les fonctionnaires afin de développer une politique de recrutement tenant compte de la diversité au sein de la gestion des ressources humaines.

Dans la pratique, cette cellule est encore *insuffisamment développée* pour effectuer les tâches qui lui incombent. En effet, une seule personne est responsable du volet "personnes étrangères ou d'origine étrangère", dont voici son rôle:

- sensibiliser les services P&O ou tout autre service chargé de la gestion des ressources humaines
- découvrir les phénomènes discriminatoires et les barrières psychologiques de la part de la direction quant au recrutement des personnes étrangères ou d'origine étrangère et proposer des solutions;
- composer et motiver un réseau de personnes;
- encadrer les services souhaitant lancer des projets ;
- rassembler les meilleures pratiques et faire passer l'information;
- s'informer et répondre aux questions concernant la réglementation;
- veiller à l'image de la fonction publique;

De plus, dix mois, seulement, ont été prévus pour la réalisation de toutes ces tâches. Si l'on compare avec la situation au Royaume-Uni qui est déjà bien plus loin dans le processus et qui ne démarre donc pas de zéro, on constate que dix-sept personnes se consacrent entièrement à la centrale '*diversity unit*'.

3.5 Plan d'action prévoyant l'entrée et la carrière dans la fonction publique

Différentes *actions* sont nécessaires pour améliorer l'entrée et la carrière des personnes étrangères ou d'origine étrangère au sein de la fonction publique fédérale. Ici également un certain nombre de *conditions*, qui n'ont pas encore été abordées, doivent être remplies afin d'assurer la réussite de ces actions et dont il faut donc tenir compte dans le plan d'action.

3.5.1 Conditions pour une réalisation optimale des actions développées

3.5.1.1 Motivation suffisante

Avant d'entreprendre des actions visant une meilleure entrée et/ou carrière, il faut qu'il y ait assez de *motivation* parmi tous les fonctionnaires et les personnes étrangères ou d'origine étrangère. Cela ne pourra se faire, que si les deux parties sont impliquées dans le développement du plan d'action et si les moyens consentis sont suffisants. Par ailleurs, la mise en place du plan d'action, doit commencer par des actions incitant le soutien des fonctionnaires qui doivent tous être amplement informés sur les motifs et les moyens mis en œuvre pour réaliser les objectifs et les mesures fixés.

3.5.1.2 Moyens suffisants

Il ne suffit pas d'entreprendre des actions incitant le soutien des fonctionnaires, mais il faut également prévoir du personnel suffisant afin de conserver le soutien existant. Cela n'est réalisable que si l'on y consacre des moyens suffisants. Tout d'abord, cela suppose que les fonctionnaires impliqués dans la mise en œuvre des actions reçoivent le temps nécessaire dans l'ensemble de leurs tâches.

3.5.1.3 Responsabilités partagées et encouragement

En ce qui concerne les objectifs et les actions, il faut clairement indiquer par service, les différentes *responsabilités* et les objectifs partiels à atteindre. L'idéal serait d'utiliser un incitant financier sous la forme de moyens provenant du budget central et servant à la réalisation des actions et des objectifs fixés. Aux Pays-Bas, ce système s'est révélé efficace.

3.5.1.4 Soutien suffisant

Tous les responsables doivent pouvoir compter sur un *soutien continu, suffisant et de qualité* de la part de la cellule centrale.

3.5.2 Actions réalisables

Ce n'est que quand l'expertise nécessaire aura été acquise au niveau central, que l'on pourra établir un *plan d'action*. Ce plan d'action devra donner la priorité à l'*entrée* à court terme et également comporter, dès le départ, une composante concernant le *déroulement de la carrière*, étant donné que cet aspect est plus difficile à réaliser.

Les actions envisageables touchent différents domaines.

3.5.2.1 Recrutement et sélection

En ce qui concerne le recrutement des *contractuels*, il est impératif de développer un *système unique* de sélection de manière à ce que tous les SPF diffusent leurs offres d'emploi de la même manière. De plus, il faudrait examiner la possibilité de faire appel aux agences d'intérim pour les fonctions contractuelles. Les pratiques existantes qui consistent à utiliser des candidatures spontanées offrent trop peu d'objectivité et ont un impact négatif sur les chances des personnes étrangères ou d'origine étrangères de pouvoir travailler au sein de la fonction publique fédérale.

Il faut offrir la possibilité pour les candidats étrangers, de n'introduire les documents administratifs exigés qu'au moment de l'entrée en service et non plus avant la procédure de sélection par Selor comme c'est le cas actuellement. Au SPF Défense et SPF Finances, cette procédure est déjà en application, de sorte que les candidats possédant par exemple des diplômes étrangers disposent de plus de temps pour obtenir l'équivalence de leur diplôme.

Les initiatives prises par Selor pour diffuser des *offres d'emploi* à une plus grande échelle doivent être davantage développées. La décentralisation via la création de succursales locales dans les grandes villes, par exemple, pourrait être une solution envisageable. Il faut sérieusement envisager une diffusion plus ciblée de ces offres d'emploi par le biais d'organisations qui sont en contact ou qui travaillent avec les personnes étrangères ou d'origine étrangère. Suivant l'exemple du Royaume-Uni (*outreach group*), il faut créer un *groupe de travail spécifique* sur la question d'*atteindre les minorités ethniques*, et qui pourrait également lancer des actions de ce type. La possibilité de recruter par le biais des

Conclusion

écoles, en tenant compte du taux de fréquentation des personnes étrangères ou d'origine étrangère, doit également être envisagée.

Pour pouvoir examiner la portée des canaux de recrutement actuels et en surveiller l'évolution, il sera nécessaire de veiller à garder une information concernant l'*origine* étrangère des candidats lors des tests de sélection.

Il faut rédiger et introduire une *clause standard* incitant les personnes étrangères ou d'origine étrangère à postuler, comme l'a fait l'administration flamande.

En ce qui concerne les offres d'emploi, les critères relatifs aux *diplômes* exigés doivent d'emblée mentionner clairement que les diplômes étrangers, sont également pris en considération à condition qu'ils aient été reconnus équivalents. À l'heure actuelle, ces informations sont placées en bas de page de telle sorte que les personnes étrangères ou d'origine étrangère se désintéressent de l'offre dès la première ligne. L'information concernant la procédure d'équivalence des diplômes doit également être fournie.

La présentation des offres d'emploi mérite également plus d'attention. Il est indispensable de mieux expliquer les termes utilisés ainsi que de mentionner la possibilité de postuler avec des diplômes étrangers. Par ailleurs, le site Web de Selor devrait être rendu plus convivial.

Plus d'attention devrait être consacrée à l'*aspect linguistique* lors du recrutement et de la sélection. Ainsi les exigences linguistiques en fonction des différentes fonctions doivent être standardisées et mentionnées, de manière explicite, dans les descriptions de fonctions. Les autorités doivent fournir une information plus claire au sujet de la connaissance linguistique exigée ou non pour avoir accès à l'emploi dans la fonction publique. Cette information doit être diffusée aussi bien vers les personnes étrangères ou d'origine étrangère que vers les centres et services d'intégration qui s'occupent de l'emploi des personnes étrangères ou d'origine étrangère. Afin de vaincre la méfiance ou la peur des personnes étrangères ou d'origine étrangère, des exemples de tests de langue pourraient être mis à disposition via Internet.

Les résultats de la recherche effectuée par VIONA, concernant la *neutralité culturelle* (*l'absence de biais culturels*) des tests de sélection, doivent être largement communiqués dans la presse. Il est important de veiller à toucher les personnes étrangères ou d'origine étrangère.

Une initiative néerlandaise, qui mérite d'être suivie dans la phase initiale, consiste à établir une *réserve de recrutement de groupes prioritaires*: c'est ainsi que, alors qu'il n'y avait pas de postes vacants, des examens de sélection pour des fonctions très demandées ont été organisés à l'intention des membres de groupes cibles. L'argument selon lequel les

candidats étrangers ou d'origine étrangère seraient introuvables a ainsi été démonté.

Proposer de nombreuses possibilités de *stages* aux jeunes en veillant à atteindre en particulier les groupes cibles. Comme au Royaume-Uni, des projets de stages et des stages de plus courte durée peuvent également être développés en tant qu'initiatives aisément accessibles aux jeunes. Ceux-ci pourraient ainsi apprendre à mieux connaître la fonction publique. On veillerait ainsi à encourager le recrutement de candidats étrangers ou d'origine étrangère.

3.5.2.2 Amélioration de la connaissance et de l'image de la fonction publique parmi les personnes étrangères ou d'origine étrangère

La fonction publique fédérale doit améliorer son *image* auprès des citoyens en général, et des citoyens étrangers ou d'origine étrangère en particulier. En premier lieu, il faut développer pour ces deux derniers groupes, leur *connaissance* de l'organisation et du fonctionnement de la fonction publique fédérale. Lors de la diffusion des offres d'emplois vacants, l'information doit en tout cas être cohérente et le jargon utilisé, expliqué. Une autre possibilité à exploiter est la diffusion d'une image plus positive de la fonction publique via les médias de grande audience, comme la télévision. Les campagnes de l'armée et de la police peuvent, entre autres, servir d'exemple.

Une campagne de *communication* à grande échelle auprès des citoyens étrangers ou d'origine étrangère au sujet du plan d'action doit être prévue, montrant ainsi l'intérêt que porte l'administration publique fédérale à une représentation proportionnelle des personnes étrangères ou d'origine étrangère en son sein.

3.5.2.3 Développement de l'expertise et sa diffusion

La cellule centrale "diversité" doit analyser comment les *autres autorités* abordent la problématique et régulièrement *échanger les expériences* avec les fonctionnaires concernés.

Des réseaux de diversité doivent rassembler les compétences et les expériences acquises à la fois au sein et en dehors des services de l'administration fédérale. Le temps nécessaire pour l'exécution de ces tâches doit être alloué.

Un '*kit d'action positive*' envers les personnes étrangères ou d'origine étrangère, comme il en existe en Flandre, doit être développé à l'usage des différents responsables.

3.5.2.4 Promouvoir le soutien des fonctionnaires

La plupart des fonctionnaires ont peu ou pas de notions de la diversité et de l'impact de leurs propres actions sur cette situation. Une *formation* sur la communication interculturelle, la diversité culturelle ou le traitement des différences, peut être une première étape pour éviter la discrimination au niveau inconscient. Il serait utile d'intégrer une telle formation dans le programme de base des formations de la fonction publique.

Il est important de régulièrement attirer l'attention sur cette problématique. Des *journées "diversité" et des "prix"* sur les bonnes pratiques (comme cela a été initié en 2004 par le ministère fédéral de la fonction publique) pourraient y contribuer.

Une *communication constante et ouverte* est essentielle. Il faut donc prévoir dans le plan d'action les moyens nécessaires et nommer les responsables.

La mise en place d'une *enquête périodique à grande échelle parmi tous les fonctionnaires* au sujet de leur attitude à l'égard de la diversité et des personnes étrangères ou d'origine étrangère doit être programmée afin de mesurer l'impact de certaines mesures et de cerner les résistances.

3.5.2.5 Amélioration de la carrière

Une étape importante mais plus difficile à réaliser est le *changement de culture*, incitant à plus d'ouverture d'esprit envers les différences. Les actions prévues pour susciter l'adhésion des fonctionnaires à cette nouvelle politique devrait également avoir un impact remarquable.

Certains programmes spécifiques semblent pertinents, comme le programme *fast stream* au Royaume-Uni, où les fonctionnaires exercent successivement des emplois sur une durée relativement courte (12 mois) dans différents services de l'administration afin d'acquérir de l'expérience. Le schéma *pathway* pourrait également s'avérer intéressant dans l'avenir. Il s'agit d'un programme où des fonctionnaires étrangers ou d'origine étrangère ayant de l'expérience, sont accompagnés par des fonctionnaires dirigeants dans leurs démarches leur permettant de monter en grade. Avant de penser à de telles initiatives concernant la carrière, il faut, bien entendu, qu'il y ait un nombre suffisant de personnes étrangères ou d'origine étrangère qui soit concerné et seul un inventaire sérieux pourrait le démontrer.

3.6 Suivi, surveillance et adaptations éventuelles

Enfin, lors de l'exécution du plan d'action, il est important d'investir dans le suivi des actions, et dans une évaluation de l'impact, pour préparer une éventuelle adaptation de cette politique.

Vu la position faible des personnes étrangères ou d'origine étrangère sur le marché du travail, il est indispensable que la fonction publique fédérale fasse de cette problématique une priorité et remplisse son rôle d'exemple, en développant un plan d'action clair afin de promouvoir l'entrée et la carrière des personnes étrangères ou d'origine étrangère au sein de sa propre administration.

Les expériences à l'étranger montrent que c'est *possible*. Des actions et des exemples intéressants à ce sujet, ont d'ailleurs été mentionnés plus haut. Si la fonction publique fédérale prend cette situation au *sérieux*, c'est sans délai qu'il faut réserver les moyens nécessaires au développement et à la mise en place d'un plan d'action efficace. Il est clair qu'il faut aller plus loin. Les efforts consentis par le passé ont eu trop peu d'impact et n'ont fait que renforcer l'opinion selon laquelle promouvoir la diversité n'était pas une priorité au sein de la fonction publique.

Par ailleurs, de nombreux éléments importants n'ont pu être traités dans le cadre de cette trop brève recherche. Ils devraient faire l'objet d'une *recherche future*. Ainsi, l'accent a ici été mis sur l'accès des personnes étrangères ou d'origine étrangère à la fonction publique fédérale, mais une recherche devrait également être menée *sur les expériences et les obstacles éventuels rencontrés par les fonctionnaires en exercice et appartenant au groupe cible*.

Le suivi des trajectoires de candidats étrangers ou d'origine étrangère et l'analyse de leurs expériences fournira de nombreuses informations utiles notamment sur les procédures de recrutement et de sélection.

De même, la perception et l'*attitude* face à la diversité culturelle ainsi que *les expériences* vécues par les fonctionnaires fédéraux sont des informations importantes sur les chances de réussite d'une politique de diversité. Elles mériteraient d'être approfondies.

Bibliografie

Algemeen

- Arena, M. (2003). *De wereld in beweging. Samen gaan wij de uitdagingen van het nieuwe federaal openbaar ambt aan*. Beleidsnota 16 december 2003, Brussel.
- Caestecker, F. (2001). *Voorstellen tot registratie van allochtonen. Een beleidsvoorbereidend onderzoek ter ondersteuning van het positieve-actiebeleid voor allochtonen*. EHSAL en K.U. Leuven – Onderzoek in opdracht van de dienst Emancipatiezaken van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Cambré, B., Billiet, J., & Swyngedouw, M. (1995). *De kennis van de Vlamingen en hun houding tegenover de Vlaamse overheid en haar advertentiecampagnes*. Leuven: ISPO.
- Cambré, B., Billiet, J., & Swyngedouw, M. (1996). *De kennis van de Vlamingen en hun houding tegenover de Vlaamse overheid. Resultaten van de effectpeiling*. Leuven: ISPO.
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (1997). *Etnische discriminatie bij de aanwerving: Belgische deelname aan het internationaal vergelijkend onderzoek van het internationaal arbeidsbureau*. Brussel: Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden.
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (2000). *Medeburgers en landgenoten. Jaarverslag 1999*. Brussel.
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (2004). *10 jaar CGKR: van integratie naar diversiteit*. Brussel.
- Ceulemans, E., Verhoeven, H., Valkeneers, A., Ouali, N., & Cambré B. (2004). *Diversiteit in de federale overheid: studie naar de tewerkstelling van vreemdelingen en personen met een vreemde afkomst binnen het federaal openbaar ambt*. Leuven: K.U.Leuven, Departement Sociologie en Instituut voor de Overheid – ULB.
- Cocle, J. (2001). Toegang tot contractuele functies bij lokale en regionale besturen - nationaliteitsvereiste. In X., *Statuut plaatselijke en provinciale besturen*. Diegem: Kluwer, Actuele voorinformatie, 10 augustus.
- Craeye, M., & Debyser, J. (1985). *Aanwerving van gemeentepersoneel*. Brugge: Die Keure.

- Devisscher, S., & Janssens, M. (2003-2004). *Weerstand bij werknemers tegen allochtonen*. Leuven: K.U.Leuven Departement Economische Wetenschappen en Idea Consult – Onderzoek in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.
- Dewachter, W., Wauters, B., & Dejaeghere, Y. (2002). *De nauwelijks bereikte burger of een 'benchmarking van de overheidscommunicatie'*, Leuven: Acco, K.U.Leuven Afdeling Politologie.
- Dierckens, T. (24/06/2004). Allochtonen kiezen massaal verkeerde studierichtingen. *De Morgen*: katern binnenland.
- Docquier, F., & Debuissou, M. (2002). Marché du travail et immigration sélective. Bilan et perspectives à l'horizon 2050. Les trois régions belges. *Tendances économiques*, (23), novembre, 111-130.
- Doyen, G., & Lamberts, M. (2001). *Hoe zoeken werkzoekenden?*, Leuven: HIVA.
- Doyen, G., Lamberts, M., & Janssens, M. (2002). *Diversiteitsmanagement in de praktijk*, Leuven: HIVA en Departement Sociologie K.U.Leuven – Onderzoek in opdracht van de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid en Toerisme in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.
- El Mouden, A. (1990). De toegang tot de betrekkingen in overheidsdienst en de nationaliteitsvoorwaarde. In L. Denolf, A. El Mouden, A. Kutluoglu & E. Zervas (1990). *De werkgelegenheid van migranten. Verslag van het beleidsvoorbereidend wetenschappelijk onderzoek over de werkgelegenheid van migranten*. Leuven: Departement Sociologie K.U.Leuven – Onderzoek in opdracht van de Minister en de Staatssecretaris van Wetenschapsbeleid en de Diensten van de Eerste Minister voor de Programmatie van het Wetenschapsbeleid (DPWB).
- FOD P&O (2002). *Beleidsrapport 2002*, Brussel.
- FOD P&O (2004). *Document Diversiteit in de overheidsdiensten*. Evenement 26 oktober 2004, maart/april 2004.
- FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (2003). *Cel kleurrijk ondernemen: activiteitenverslag juli 2001 tot juni 2003*. Brussel.
- Garcia Soto, D., Bochhah, N., & Scheve, S. (2003-2004). Goed voorbeeld doet goed volgen. Onderzoek naar bestrijden van racisme op de werkvloer. *Zebra Magazine (LBR)*, dec. 2003/jan. 2004(4), 3-5.
- Gouvernement Wallon (2004). *Déclaration de Politique Régionale 2004-2009*.
- Hondeghem, A., & Nelen, S. (eds.) (1999). *Een emancipatiegericht personeelsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap*. Brugge: Die Keure.

- Horevoets, C. (1997). La condition de nationalité comme condition d'accès aux emplois publics. In F. Delpérée (ed.), *Les agents contractuels dans la fonction publique régionale*. Brussel: Bruylant.
- ICEM (1999). Het emancipatiebeleid naar allochtonen en erkende vluchtelingen: werkloosheid bij allochtonen. In *Jaarrapport 1999 inzake het Vlaams beleid naar etnisch-culturele minderheden*.
- ICEM (2000). *Jaarrapport 2000 inzake het Vlaams beleid naar etnisch-culturele minderheden*.
- ICEM (2002-2003). *Jaarrapport 2002-2003 inzake het Vlaams beleid naar etnisch-culturele minderheden*.
- Janssens, M. (2002). *Kritische succesfactoren van een diversiteitsbeleid*, Leuven: Departement Economische Wetenschappen K.U.Leuven – onderzoek in opdracht van Trivisi, project van het Vlaamse Werkgelegenheidsbeleid.
- Krzeslo, E. (2002). Le travail clandestin, la régularisation des papiers, le séjour. Aperçu de l'état du marché du travail clandestin en Belgique et à Bruxelles en particulier. Aux marges du marché du travail. *Employables convertibles, clandestins TEF Travail Emploi Formation*, (3), 64-106.
- Lamberts, M., & Martens, A. (2002-2004). *Positieve-actieplannen allochtonen en diversiteitsplannen geëvalueerd*, Leuven: HIVA – Departement Sociologie K.U.Leuven – Onderzoek in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.
- Lambrecht, H., Verhoeven, H., & Martens, A. (2001). *Allochtone ondernemers of ondernemende allochtonen?* Leuven: Departement Sociologie K.U.Leuven.
- Lenaerts, K., & Van Nuffel, P. (2003). *Europees recht in hoofdlijnen*. Antwerpen: Maklu.
- Martens, A. (1998). Discriminatie op de arbeidsmarkt. Evenredige arbeidsdeelname als dam tegen apartheid. *Samenleving en politiek*, 5(3), 4-11.
- Martens, A., & Arryn, P. (1993). Zelfde zweet, ander brood. Onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van Belgen en migranten op twee lokale arbeidsmarkten: Antwerpen en Gent. In *Programma maatschappelijk onderzoek: Migrantenstudies*, Brussel: Diensten voor Programmatie van het Wetenschapsbeleid.

- Martens, A., Ouali, N., Van de maele, M., Vertommen, S., & Dryon, P. (2005). *Etnische discriminatie op de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Onderzoek in het kader van het Sociaal Pact voor de Werkgelegenheid van de Brusselaars. Brussel/Leuven: ULB/K.U.leuven
- Martens, A., & Sette, K. (1997). *Belgische gevallenstudies voor het opmaken van een compendium van betekenisvolle voorbeelden van bestrijding van racisme op de werkplaats*. Leuven: Departement Sociologie K.U.Leuven.
- Megret, J., e.a. (1971). *Le droit de la Communauté économique Européenne, III*. Brussel: Presses Universitaires de Bruxelles.
- Meijnen, W., Rupp, J. C. C., & Veld, T. (red.) (2001). *Succesvolle allochtone leerlingen*. Leuven-Apeldoorn: Garant.
- Meulders, M., De Boeck, P., De Witte, K., & Janssen, R. (2002-2005). *De bruikbaarheid van intelligentietesten voor de selectie van kansengroepen*. Leuven: Departement Psychologische en Pedagogische Wetenschappen K.U.Leuven – Onderzoek in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Dienst Emancipatiezaken (2003). *Positieve-actieplan 2003 ter bevordering van gelijke kansen en een evenredige vertegenwoordiging van mannen/ vrouwen, allochtonen en personen met een handicap in de Vlaamse overheidsadministratie: aanvullend actieplan allochtonen*.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2003). *Strategisch Plan Werkgelegenheid. Monitoring van de beoogde beleidseffecten – Stand van zaken, oktober 2003*.
- Ouali, N., & Rea, A. (1995). *Insertion, discrimination et exclusion. Coursus scolaires et trajectoires d'insertion professionnelle de jeunes bruxellois*. Dossier 11, Bruxelles: Point d'appui TEF.
- Pact Van Vilvoorde, 3 december 2002.
- Pang, C. L., & Sarens, E. (2002). *Actieonderzoek: hooggeschoolde allochtonen op de arbeidsmarkt*. Genk: Stebo.
- Parlement Wallon (1995). *Intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère: parchemin*, Rapport 148 n° 1 (1995-1996).
- Parlement Wallon (2001). *Politique d'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère en Wallonie. Rapport d'évaluation des actions 1998*. Rapport 351 n°1 (2001-2002).
- Parlement Wallon (2001). *Politique d'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère. Rapport d'évaluation des actions 1999-2000*. Rapport 352 n° 1 (2001-2002).

- Parlement Wallon (2002). *Le rapport d'évaluation des actions 1999-2000 sur la politique d'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère en Wallonie. Question orale – Réponse – Réplique*. Publication CRI 06 (2002-2003).
- Parlement Wallon (2004). *Politique de l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère. Rapport décrivant les actions menées en matière d'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère en 2001 et 2002*. Rapport 734 n° 1 (2003-2004).
- Parys, M., & Hondeghem, A. (2001). *Focusgroepen bij het ministerie van Financiën: arbeidskwaliteit en imago in kaart gebracht – Studie in opdracht van DWTC*. Leuven: K.U.Leuven – Instituut voor de Overheid.
- Parys, M., & Hondeghem, A. (2002). *De wervingskracht van de federale overheid als werkgever ten aanzien van hoog gekwalificeerd personeel: de arbeidsmarktpositionering en het imago in kaart gebracht*. Gent: Academia Press.
- Paso Flanders (2003). *Organisatie in bedrijf. Een overzicht van de eerste resultaten van het PASO Flanders onderzoek*. Leuven: Steunpunt WAV.
- Putseys, L., & Hondeghem, A. (2002). *Contracten met leidende ambtenaren. Internationaal vergelijkend onderzoek naar de contractualisering van de sturings- en arbeidsrelatie*. Instituut voor de Overheid: Overheidsmanagement no. 15, Brugge: Die Keure.
- Slimane, L. (1995). *Contribution à l'étude des dynamiques de reproduction de la migration clandestine de la main-d'oeuvre*. Thèse de l'Institut du Travail. Bruxelles: ULB.
- Stoop, R., & Booms, B. (1997). Hij kwam werken. Gaat zij werken? Arbeidsparticipatie en arbeidsmobiliteit bij Turkse en Marokkaanse vrouwen. In R. Lestaeghe (red.), *Diversiteit in sociale verandering. Turkse en Marokkaanse vrouwen in België* (pp. 201-239). Brussel: VUB-press.
- Stoop, R., & Neels, K. (1998). Social Mobility and Equal Opportunities: The Case of Turkish and Moroccan Minorities in Belgium. *IPD-Working Paper* (3): 1-19.
- Timmerman, C., Van Der Heyden, K., Abdeljelil, Y., & Geets, J. (2001). *Marokkaansen en Turkse nieuwkomers in Vlaanderen*. Antwerpen: OASes UA.
- Tratsaert, K. (2003a). De kracht der nationaliteiten. Sociaal-economische positie van Belgen en Niet-Belgen in Vlaanderen. In Steunpunt WAV en VIONA Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *De*

- arbeidsmarkt in Vlaanderen. Jaarboek editie 2003* (pp. 173-186). Antwerpen: Garant.
- Tratsaert, K. (2003b). Zoek de gelijkenissen. Loontrekkende Belgen en Niet-Belgen in Vlaanderen. In Steunpunt WAV en VIONA Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *De arbeidsmarkt in Vlaanderen. Jaarboek editie 2003* (pp. 187-202). Antwerpen: Garant.
- Vandenabeele, W., Hondeghem, A., Steen, T., & Parys, M. (2001). *De roep van de Vlaamse overheid. Arbeidsoriëntaties van hogeschoolden in Vlaanderen en het imago van de overheid*. Leuven: Instituut voor de Overheid: Overheidsmanagement no. 14, Brugge: die Keure.
- Van De Broeck, D. (1998). Werkloosheid en tewerkstelling van allochtonen in het Vlaamse Gewest. Brussel: werknota VDAB.
- Van De Broeck, D. (1999). Werkloosheid en tewerkstelling van allochtonen in het Vlaamse Gewest. In A. Degroote (red.), *Jaarrapport ICEM*, Brussel.
- Van De Maele, M., Vertommen, S., Verhoeven, H., & Martens, A. (2003-2004). *Etnische discriminatie op de Brusselse arbeidsmarkt*, Leuven: K.U.Leuven, Departement Sociologie – ULB.
- Van De Voorde, M. (1996). *Effectieve (interculturele) communicatie op de werkvloer*, Brussel: Vlaams Centrum Integratie Migranten, reeks BWM-Documenten nr. 2, oktober 1996.
- Van De Voorde, M. (1998). *Beeldvorming, identiteit en uitsluiting: jongeren van Turkse en Marokkaanse origine op de Vlaamse arbeidsmarkt*. Brussel: Vlaams Centrum Integratie Migranten.
- Van De Walle, S., Kampen, J. K., Bouckaert, G., & Maddens, B. (2003a). *De staat van het vertrouwen: het beeld van de ambtenaar bij de Vlaamse burger en tevredenheid met overheidsdienstverlening*, Vierde rapport 'Burgergericht Besturen: Kwaliteit en Vertrouwen in de overheid'. Leuven: K.U.Leuven, Instituut voor de Overheid.
- Van De Walle, S., Kampen, J. K., Bouckaert, G., & Maddens, B. (2003b). *Stereotype beelden over ambtenaren en overheidsdiensten*, Zesde rapport 'Burgergericht Besturen: Kwaliteit en Vertrouwen in de overheid', Leuven: K.U.Leuven, Instituut voor de Overheid.
- Van Roy, E., Lamberts, M., Verhoeven, H., & Martens, A. (2001). *Werk maken van werk voor allochtonen*. Leuven: Departement Sociologie K.U.Leuven.
- VDAB (2004). *Fatima of Sil, een wereld van verschil*. ArbeidsmarktTopic, juni 2004: nummer 2.

- Verhoeven, H. (2000a). Een onderzoek naar de positie van allochtonen op enkele lokale arbeidsmarkten in Vlaanderen en Brussel. In Steunpunt WAV (eds.), *De arbeidsmarkt-onderzoeksdag 1999. Verslagboek*, Leuven: Steunpunt WAV.
- Verhoeven, H. (2000b). *De vreemde eend in de bijt, arbeidsmarkt en diversiteit* – WAV Dossier. Leuven: K.U.Leuven – Steunpunt WAV.
- Verhoeven, H. (2001). Arbeid en werkloosheid. In J. Vranken, C. Timmerman K. Van Der Heyden, *Komende generaties. Wat weten we (niet) over allochtonen in Vlaanderen?* (pp. 225-236). Antwerpen: Acco.
- Verhoeven, H. (2004). Allochtonen op de Vlaamse arbeidsmarkt. In G. Vanhooetegem, & B. Cambré (eds.) (2004). *Overwerk(t) in de actieve welvaartstaat* (pp. 401-415). Leuven: Acco.
- Verhoeven, H., Anthierens, J., Neudt, D., & Martens, A., (2003); *Het Vlaams minderhedenbeleid gewikt en gewogen. Evaluatie van het Vlaams minderhedenbeleid 1996-2002*. Leuven: Departement Sociologie K.U.Leuven – Studie in opdracht van de Minister van Welzijn, Gezondheid, Gelijke Kansen en Ontwikkelingssamenwerking.
- Verhoeven, H., & Martens, A. (2000). De werkgelegenheid van een moeilijk af te bakenen doelgroep: migranten. In *Arbeidsmarkt-onderzoek in Vlaanderen* (pp. 97-111). Ministerie van de Vlaamse regering.
- Verhoeven, H., & Martens, A. (2002). *Stimulerend imponeren. De mogelijke brug tussen onevenredige belasting en redelijke aanpassing*. Leuven: Departement Sociologie K.U.Leuven – Onderzoek in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.
- Verschueren, H. (1990). *Internationale arbeidsmigratie*. Brugge: Die Keure.
- Verschueren, H. (2000). *Grensoverschrijdende arbeid*. Brugge: Die Keure.
- VESOC (1998). *De tewerkstelling van migranten. Engagements van de Vlaamse Regering en de Vlaamse Sociale Partners*. Brussel.
- Vlaamse Regering (2004). *Samenleven in diversiteit. Gedeeld burgerschap en gelijke kansen in een kleurrijk Vlaanderen*. Actualisering beleid t.a.v. etnisch-culturele minderheden: strategisch plan minderhedenbeleid 2004-2010.
- Wets, J., Lamberts, M., Martens, A., & Timmerman, C. (2003-2004). *Activerend arbeidsmarktbeleid: nieuwe migranten en de arbeidsmarkt*. Leuven: K.U.Leuven, Departement Sociologie, HIVA en

OASes UA – Onderzoek in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.

De overheid in Nederland

- Dagevos, J. M., & Beljaarts, M. A. M. M. (1996). *Vijf jaar voorkeursbeleid. Instroom, doorstroom en uitstroom van minderheden bij de Rijksoverheid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam en Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek.
- De Jong, W., & Verkuyten, M. (1990). *De smalle marges van positieve actie. Positieve actie voor etnische minderheden bij de gemeente Rotterdam*. Zeist: Kerckebosch BV.
- Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid (z.d.). *Kansen krijgen, kansen pakken: Integratiebeleid 1999-2002*, z.u.
- Minister van Binnenlandse Zaken ('s-Gravenhage, 25.11.1987). *Werkgelegenheid etnische minderheden bij de rijksoverheid* [Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal].
- Minister van Binnenlandse Zaken ('s-Gravenhage, 25.11.1987). Ministerie van Binnenlandse Zaken. (1991), *Werkgelegenheid voor minderheden bij de rijksoverheid. Tweede projectperiode 1991-1995*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Pereira Gomes, A.J. (1992). *De deur staat open. Maar hoe wijd? De positie van Turken en Marokkanen bij de rijksoverheid tijdens het eerste EMO-plan*. Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.
- Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Den Haag, 26.09.2003). *Kabinetsstandpunt evaluatie Wet SAMEN* [Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal].
- Tesser, P. T. M., Van Dugteren, F. A., & Merens, A. (1996). *Rapportage Minderheden 1996. Bevolking, arbeid, onderwijs, huisvesting*, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (z.d.). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 1999*, z.u.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1987). *Werkgelegenheidsbeleid etnische minderheden bij de rijksoverheid. Beleidsplan*. z.u.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1997). *Minderhedenbeleid 1998. Jaaroverzicht*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1998a). *Minderhedenbeleid 1999. Jaaroverzicht*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1998b). *Kansen krijgen, kansen pakken. Nota Integratiebeleid 1999-2002*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000a). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2000*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000b). *Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000-2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2001). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2001*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2003a). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2002*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2003b). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

De overheid in Frankrijk

- Belorgey, J-M. (1999). *Lutter contre les discriminations*. Rapport à Madame la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Mars.
- Borgogno, V. (1998). Les étudiants étrangers en France: trajectoires et devenir. *Migration Études*, 79, janvier-février-mars.
- Chassard, Y., Singer, V., Bletry, N., & Sachs, T. (1999). *Les emplois du secteur privé fermés aux étrangers*. Rapport final, Paris: Brunhes Bernard consultants, décembre.
- DARES (2000). Les salariés étrangers: loin des secteurs porteurs et des positions valorisées. *Premières synthèses*, novembre, n°46.1.
- DARES (2000). Chômeurs étrangers et chômeurs d'origine étrangère. *Première synthèse*, novembre 2000, n°42.2.
- Daugareilh I. (1997). La situation de l'emploi salarié des étrangers en France. *Revue de Droit Sanitaire et Social*, octobre-décembre, cité par DARES, Les salariés étrangers: loin des secteurs porteurs et des positions valorisées, *Premières synthèses*, nov. 2000, n°46.1.
- Denour, L., & Junker, R. (1991). Les médecins étrangers dans les hôpitaux. *Migrations Études*, 21-22, octobre-novembre.

Bibliografie

- Garner-Moyer, H. (2003). Discrimination et emploi: revue de la littérature. DARES, *Document d'études*, 69, Mai.
- Groupe d'Études sur les Discriminations GED (2000). *Une forme méconnue de discrimination: les emplois fermés aux étrangers (secteur privé, entreprises publiques, fonctions publiques)*. note n°1, mars.
- GREE-CNRS, N., *La fonction publique en France. Premier état des lieux*, Working paper 01, Réseau européen 'Employment in the public sector: a transnational and european analyses', TSER, Avril 2003.
- Haut Conseil à l'Intégration (2001). *Le parcours d'intégration*. La Documentation française.
- INSEE (2000). *Enquête emploi*.
- ISERES (1998). *Racisme et comportements professionnels aux Finances*. Paris: CGT, juin.
- Le Bras, H. (1999). *Le démon des origines. Démographie et extrême droite*. Paris: L'aube.
- Maresca, B., Van De Walle I., & Masson, B. (2001). *L'accès des Français d'origine étrangère et des natifs des DOM-TOM aux fonctions d'encadrement dans les entreprises et administrations*. Paris: CREDOC, juillet.
- Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État. *Fonction publique: faits et chiffres 2003*.
- Peres, H. (2004). L'accès aux fonctions publiques des jeunes Français d'origine immigrée. *Migration Études*, 122, Avril.
- Rebzani, M. (2002). *Les jeunes dans la discrimination*. Paris: PUF.
- Viprey, M., & Deroche, L. (2000). Conditions d'accès à l'entreprise des jeunes étrangers ou d'origine étrangère: nature des résistances. *Migrations Études*, 94, mai-juin-juillet.

De overheid in het Verenigd Koninkrijk

- British Council (2002). *The British Council's Diversity Strategy*, British Council Policy Documents.

Cabinet Office (1999). *Diverse Civil Service: Civil Service reform*. A report to the meeting of permanent heads of departments at Sunningdale. London.

Cabinet Office (2000). *Equal Opportunities in the Civil Service*. Data Summary 1999. London.

Cabinet Office (2002), *Civil Service Fast Stream Recruitment Report 2001-2002*. London.

Cabinet Office (2003), *News release: New Senior Civil Service Diversity Data* (Restricted draft – statistics embargoed until 16/10/2003), London.

Bijlagen

1) Gesprekken ter voorbereiding van de discussienamiddagen: lijst van personen

Sophia Hoornaert

Forum voor etnisch-culturele minderheden, 02/03/2004

Fernando Marzo

Acli Vlaanderen, 15/03/2004

Ari Ramazan

Unie van Turkse Verenigingen, 18/03/2004

Cil Cuypers

STC Leuven, 23/03/2004

Jean-Michel Heuskin

Cripel Liège, 31/03/2004

Inne Van de Ven

De Acht, 01/04/2004

Murielle Steckx

CRVI Verviers, 14/04/2004

Juan Luis Caballero

Federatie voor Marokkaanse Verenigingen, 21/04/2004

Françoise Zenner

Maisone Economie Sociale & MIREC, 22/04/2004

Claude Giovanardi

Ce.R.A.I.C., 27/04/2004

2) Gesprekken met de sociale partners: lijst van personen

Eddy Courthéoux

Directeur général de l' ORBEM

Daniel Piersoel

Secrétaire régional de la Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC) – Bruxelles et Benoit Lambotte, Secrétaire permanent de la Centrale Chrétienne des Services Publics (CCSP-CSC)

Jean Jacqmain

Service juridique de la Centrale Générale des Services Publics (CGSP-FGTB)

Henk Herman

Secrétaire général du Syndicat Libre de la Fonction Publique (SLFP-CGSLB)

Sonia Kohnenmergen

Fédération des Entreprises de Belgique (FEB)

Philippe Calewaert

Directeur Wallonie – Bruxelles de la Fédération des Partenaires de l'Emploi (FEDERGON)

Niels De Block

Overleg Opleidings- en Tewerkstellingsprojecten Brussel (OOTB)

Suzanne Beer

Secrétaire générale de la Fédération bruxelloise des Opérateurs de l'Insertion socioprofessionnelle (FEBISP)

François Sant'Angelo et Laurent Jadoul

Juristes au Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme