

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1996-1997 (*)

6 FÉVRIER 1997

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'article 47 des lois sur
l'emploi des langues en matière
administrative, coordonnées
le 18 juillet 1966**

(Déposée par M. Alfons Borginon)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le régime linguistique s'appliquant aux fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères est particulièrement compliqué et se fonde en outre sur l'idée fausse que les emplois doivent être répartis de manière égale entre les deux rôles linguistiques en ce qui concerne les affaires étrangères.

1. *Le cadre légal actuel*

Les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement qui sont nommés dans le cadre organique de l'administration centrale — et dont la carrière se déroule donc en principe entièrement en Belgique — tombent sous l'application de l'article 43 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Cela signifie qu'en ce qui concerne ces fonctionnaires, le cadre du personnel et la répartition des emplois entre les cadres linguistiques sont déterminés par arrêté royal.

(*) Troisième session de la 49^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1996-1997 (*)

6 FEBRUARI 1997

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van artikel 47 van
de gecoördineerde wetten van
18 juli 1966 op het gebruik van
de talen in bestuurszaken**

(Ingediend door de heer Alfons Borginon)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het taalstelsel van de ambtenaren van Buitenlandse Zaken is bijzonder ingewikkeld én bovendien gebaseerd op de foutieve idee dat in buitenlandse aangelegenheden de taalverhouding 50-50 moet zijn.

1. *Het huidige wettelijke kader*

Ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die benoemd worden in het organieke kader van het Hoofdbestuur — en dus in principe heel hun loopbaan in België werken — vallen onder de toepassing van artikel 43 van de gecoördineerde wetten op het taalgebruik in bestuurszaken. Dat betekent dat voor hen de personeelsformatie en de verdeling van de betrekkingen over de taalkaders bij koninklijk besluit worden vastgesteld.

(*) Derde zitting van de 49^e zittingsperiode.

Les fonctionnaires du même ministère qui sont nommés dans les carrières du service extérieur ou de la chancellerie ne tombent pas sous l'application de l'article 43, car ils ne travaillent pas au sein de services centraux.

Il arrive que des fonctionnaires du service extérieur ou de la chancellerie soient rappelés en Belgique pour un certain temps, afin d'y exercer une fonction au sein de l'administration centrale tout en restant nommés dans le cadre du personnel auquel ils appartenaient jusque là. Afin de résoudre une série de problèmes juridiques — en particulier, le problème de savoir si ces fonctionnaires « étrangers » pouvaient faire partie du cadre du personnel et du cadre linguistique de l'administration centrale, un cadre du personnel et un cadre linguistique distincts ont été établis pour ces fonctionnaires. Cette mesure s'imposait, étant donné que, bien qu'ils accomplissent en principe une carrière à l'étranger, ces fonctionnaires travaillent en fait en Belgique au sein d'un service central et tombent par conséquent sous l'application de l'article 43.

Bref, d'un point de vue administratif, le ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement dispose de trois sortes d'agents :

- des fonctionnaires attachés à l'administration centrale avec, par définition, un cadre du personnel et un cadre linguistique;
- des fonctionnaires du service extérieur ou occupant un emploi de la carrière de chancellerie qui ne relèvent pas, en principe, des « cadres linguistiques »;
- des fonctionnaires du service extérieur ou occupant un emploi de la carrière de chancellerie qui, *parce qu'ils travaillent à l'administration centrale*, relèvent quand même d'un cadre du personnel et d'un cadre linguistique.

Il reste une autre distinction à expliquer : la distinction entre les classes administratives et la hiérarchie fonctionnelle.

Les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement qui sont employés à l'étranger ne relèvent pas de l'article 43, mais bien de l'article 47, § 5, des lois coordonnées. Cela signifie que toutes les *fonctions* à tous les niveaux de la hiérarchie sont réparties de manière égale entre les francophones et les néerlandophones.

Il faut cependant distinguer entre la fonction qu'une personne occupe et la classe administrative à laquelle elle appartient. Une personne d'un rang administratif supérieur peut éventuellement remplir une fonction inférieure. Et, dans des cas exceptionnels, il ne paraît pas exclu qu'une personne de rang administratif inférieur occupe une fonction supérieure.

Mais il est évident que constater que les *fonctions* sont réparties de manière égale ne fournit encore aucune information sur la répartition des emplois au sein des classes administratives. Etant donné que les

Ambtenaren van hetzelfde ministerie die in de carrière buitenlandse dienst of de kanselarijcarrière benoemd werden, vallen niet onder de toepassing van artikel 43. Zij werken immers niet voor centrale diensten.

Sommige van de ambtenaren in de buitenlandse dienst of de kanselarijcarrière worden soms voor een bepaalde tijd naar België teruggeroepen om er een functie bij het hoofdbestuur waar te nemen. Zij blijven echter benoemd in hun vorige personeelsformatie. Om aan een aantal juridische problemen tegemoet te komen — met name de vraag of een dergelijke « buitenlandse » ambtenaar meegeteld mocht worden in de personeelsformatie en het taalkader van het hoofdbestuur — werd voor deze ambtenaren een afzonderlijke personeelsformatie en een afzonderlijk taalkader opgesteld. Dit is noodzakelijk vermits deze ambtenaren, ondanks het feit dat zij een buitenlandse loopbaan hebben, in feite voor een centrale dienst in België werken, zodat artikel 43 op hen van toepassing is.

Kortom : het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft administratief drie soorten personeelsleden :

- ambtenaren bij het hoofdbestuur met per definitie een personeelsformatie en een taalkader;
- ambtenaren in de buitenlandse dienst of de kanselarijcarrière die in principe niet onder de « taalkaders » vallen;
- ambtenaren in de buitenlandse dienst of de kanselarijcarrière die, *omdat ze bij het hoofdbestuur werken*, toch onder een personeelsformatie en een taalkader vallen.

Daarmee blijft er een ander onderscheid te verklaren : dat tussen de administratieve klassen en de functionele hiërarchie.

De ambtenaren in het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die in het buitenland tewerk gesteld zijn, vallen niet onder artikel 43, maar wel onder artikel 47, § 5, van de gecoördineerde wetten. Dat betekent dat alle *functies* op alle trappen van de hiërarchie gelijk verdeeld worden tussen Franstaligen en Nederlandstaligen.

Er bestaat evenwel een onderscheid tussen de functie die iemand bekleedt en de administratieve klasse waartoe hij behoort. Iemand die een hogere administratieve rang heeft, kan eventueel een functie vervullen die lager is. En in uitzonderlijke gevallen lijkt het ook niet uit te sluiten dat iemand met een lagere administratieve rang een hogere functie uitoefent.

Eens vastgesteld dat de *functies* gelijk verdeeld worden, is er vanzelfsprekend nog niets gezegd over de verdeling van de plaatsen in de administratieve klassen. Vermits de ambtenaren in de buitenlandse

fonctionnaires du service étranger ne travaillent pas au sein d'un *service central* au sens de l'article 43, il n'existe pas de base légale pour un cadre linguistique.

C'est pourquoi l'arrêté royal du 25 février 1996 déterminant la répartition des emplois de la carrière du service extérieur et de la carrière de chancellerie entre les deux rôles linguistiques prévoit une répartition égale de toutes les fonctions dans les *classes administratives*. Cet arrêté royal est basé sur l'article 107 de la Constitution, qui dispose que les fonctionnaires des services extérieurs sont nommés par le Roi.

La répartition linguistique des agents du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement est donc régie par trois règles :

— les arrêtés royaux fixant les cadres du personnel et les cadres linguistiques qui répartissent les fonctions dans les *classes administratives* pour les agents qui sont nommés dans l'administration centrale et les agents occupant un emploi du service extérieur ou de la carrière de chancellerie, affectés temporairement à l'administration centrale (article 43);

— la répartition en principe égale des *fonctions* pour les agents occupant un emploi du service extérieur ou de la carrière de chancellerie (article 47, § 5, alinéa 2);

— un arrêté réglementaire (arrêté royal du 25 février 1996) répartissant les emplois du service extérieur et de la carrière de chancellerie sur une base paritaire dans les *classes administratives*.

2. La parité

Ces règles ont en commun de prévoir une parité entre les emplois néerlandophones et francophones pour les agents du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement.

La philosophie qui sous-tend cette parité est exposée dans plusieurs avis de la commission permanente de contrôle linguistique : « *L'égalité numérique des emplois à tous les échelons de la hiérarchie se justifie par le fait que le département des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement s'occupe essentiellement de la défense des intérêts belges à l'étranger : les deux régions linguistiques ont dès lors la même importance pour chaque service dudit département.* »

Loin d'être exhaustifs, les arguments développés ci-après contre cette parité démontrent uniquement que la situation actuelle est intenable, et ce pour diverses raisons :

(1) le raisonnement selon lequel les régions linguistiques ont la même importance pour les affaires étrangères est un sophisme imaginé *a posteriori*. La parité entre néerlandophones et francophones au ministère des Affaires étrangères semble découler de

dienst niet in een *centrale dienst* werken in de betekenis van artikel 43, is er geen wettelijke basis voor een taalkader.

Daarom bepaalt het koninklijk besluit van 25 februari 1996 tot verdeling van de betrekkingen van de carrière buitenlandse dienst en van de kanselarijcarrière over de twee taalrollen de gelijke verdeling van alle ambten in de *administratieve klassen*. Dit koninklijk besluit is gebaseerd op artikel 107 van de Grondwet, dat bepaalt dat de Koning de ambtenaren van de buitenlandse diensten benoemt.

Er zijn dus drie regels voor de taalverhoudingen bij de ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking :

— koninklijke besluiten met de personeelsformaties en taalkaders die de ambten in de *administratieve klassen* verdelen voor ambtenaren die in het hoofdbestuur benoemd zijn en ambtenaren van de buitenlandse dienst of de kanselarijcarrière die tijdelijk bij het hoofdbestuur werken (artikel 43);

— in principe gelijke verdeling van de *functies* voor de ambtenaren in de buitenlandse dienst of de kanselarijcarrière (artikel 47, § 5, alinea 2);

— een reglementair besluit (koninklijk besluit van 25 februari 1996) dat de betrekkingen in de buitenlandse dienst en de kanselarijcarrière gelijk verdeelt in de *administratieve klassen*.

2. De gelijke verdeling

Deze regels hebben gemeen dat zij voor de ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de gelijke verdeling van de betrekkingen voorzien tussen Nederlandstaligen en Franstaligen.

De achterliggende idee wordt herhaald in verschillende adviezen van de Vaste commissie voor taaltoezicht : « *De numerieke gelijkheid van de betrekkingen in alle trappen van de hiërarchie wordt gerechtvaardigd door het feit dat de voornaamste bedrijvigheid van het departement van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking bestaat in het verdedigen van de Belgische belangen in het buitenland; de twee taalgebieden zijn derhalve even belangrijk voor iedere dienst van genoemd departement.* »

De volgende lijst van argumenten tegen deze gelijkheid is zeker niet exhaustief, maar geeft slechts aan dat de huidige situatie om tal van redenen onhoudbaar is :

(1) de redenering dat de taalgebieden even belangrijk zijn voor buitenlandse aangelegenheden is een drogreden die achteraf werd verzonnen. De pariteit tussen Nederlandstaligen en Franstaligen in het ministerie van Buitenlandse Zaken lijkt het gevolg

la disposition de l'article 47, § 5, qui prescrit cette règle pour les *services établis à l'étranger*. La parité prévue à l'article 47, § 5, résulte, quant à elle, du fait qu'à l'époque de l'élaboration de la loi, les néerlandophones étaient fondamentalement désavantagés. Les néerlandophones voulaient avoir la certitude que l'un ou l'autre ministre ne puisse invoquer un prétexte quelconque pour rétablir cette inégalité.

(2) Les cadres linguistiques ont toujours un double objectif : répondre aux nécessités du service et offrir des possibilités de carrière équitables aux fonctionnaires des deux rôles linguistiques. Or, le régime actuel répond uniquement au premier objectif et nullement au second. L'équité commande que les emplois soient répartis en fonction des chiffres de population. Ce n'est que s'il existe de solides arguments pour ce faire qu'une dérogation peut être accordée, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'occurrence.

(3) Les emplois des services extérieurs sont répartis à la suite d'un examen permettant au premier chef d'apprécier la qualité des candidats — d'avantage encore que ce n'est le cas pour les fonctionnaires ordinaires. Il est d'ailleurs logique qu'il n'en aille pas ainsi, dans la mesure où la défense de nos intérêts à l'étranger constitue une tâche très complexe et très délicate. Il est dans l'intérêt de la Belgique que ces fonctionnaires puissent être recrutés parmi des candidats aussi nombreux que possible. Or, le régime actuel empêche qu'il en soit ainsi, puisque les normes s'appliquant aux candidats francophones sont par définition moins strictes que celles qui s'appliquent aux candidats néerlandophones. Il y a en effet davantage de candidats néerlandophones que de candidats francophones, alors que le nombre d'emplois prévus est identique.

(4) Le régime actuel est contraire au principe d'égalité inscrit dans la Constitution : un candidat néerlandophone n'a en effet pas les mêmes chances qu'un candidat francophone d'entamer une carrière dans les services diplomatiques.

(5) Le volume de travail dans les services extérieurs (et assurément dans la carrière de chancellerie) est fortement influencé par le rapport numérique entre les communautés linguistiques : le nombre de contacts (lettres, appels téléphoniques) établis depuis la Belgique est en effet proportionnel au nombre de personnes qui habitent dans une région linguistique donnée. Un autre facteur qui joue un rôle en ce qui concerne le volume de travail est l'importance économique des diverses régions. Or, ce sont aussi les entreprises flamandes qui se taillent la part du lion au niveau des exportations. Si l'on tenait compte de l'argument économique, le rapport linguistique devrait même être de deux tiers pour un tiers.

(6) Le vieil argument selon lequel le français est la langue de la diplomatie ne tient plus la route depuis longtemps. C'est l'anglais qui s'impose de plus en plus comme la langue universelle par excellence. Or, personne ne réclame le recrutement d'un certain

van de bepaling van artikel 47, § 5, die voor de *buitenlandse diensten* van dit departement deze regel voorschrijft. En de pariteit van artikel 47, § 5, is dan weer een gevolg van de fundamentele achterstelling van de Nederlandstaligen in de tijd dat de wet tot stand kwam. De Nederlandstaligen wilden de zekerheid dat geen argument zou worden bovengehaald door één of andere verantwoordelijke minister om de Nederlandstaligen opnieuw in een minderheidspositie te brengen.

(2) Taalverhoudingen dienen telkens een dubbel doel : de vrijwaring van de behoeften van de dienst en rechtvaardige loopbaanmogelijkheden voor de ambtenaren van de beide taalrollen. De huidige regeling houdt enkel rekening met het eerste doel en geenszins met het tweede. Het aspect rechtvaardigheid vereist dat de betrekkingen verdeeld worden volgens de bevolkingscijfers. Slechts wanneer er stevige argumenten bestaan, kan een afwijking gerechtvaardigd zijn. Dit is manifest niet het geval.

(3) De functies in de buitenlandse diensten worden verdeeld na een streng examen waarbij de kwaliteit van de kandidaten — meer nog dan dit het geval is voor de gewone ambtenarij — voorop staat. Dat is ook logisch want het verdedigen van onze belangen in het buitenland is een zeer ingewikkelde en delicate taak. Het is in het « Belgische belang » dat de recrutering kan gebeuren op basis van het grootst mogelijke aantal kandidaten. De huidige regeling verhindert dat vermits de normen voor Franstalige kandidaten per definitie minder streng zijn, dan voor Nederlandstalige kandidaten. Er zijn immers meer Nederlandstalige dan Franstalige kandidaten voor evenveel plaatsen.

(4) De huidige regeling is strijdig met het gelijkheidsbeginsel van de Grondwet : een Nederlandstalige kandidaat heeft immers niet dezelfde kansen als een Franstalige kandidaat om een carrière in de diplomatieke dienst aan te vangen.

(5) Het werkvolume in de buitenlandse diensten (en zeker in de kanselarijcarrière) wordt sterk beïnvloed door de bevolkingsverhoudingen : het aantal contacten (brieven, telefoons) vanuit België is immers in evenredigheid met het aantal mensen dat in een bepaald taalgebied woont. Als er al een ander element meespeelt, is dit het economische belang van de diverse gewesten. Ook hier zijn het vooral Vlaamse bedrijven die het leeuwendeel van de export genereren. Op basis van het economische argument zou zelfs een taalverhouding van twee derden tegenover een derde gelden.

(6) Het oude argument dat de taal van de diplomatieke wereld het Frans is, gaat al lang niet meer op. Meer en meer is het Engels dé wereldtaal bij uitstek. Nochtans is er niemand die er voor pleit om een aantal Engelstalige ambtenaren aan te werven.

nombre d'agents anglophones. La « langue de la diplomatie » est un argument fallacieux. Il serait évidemment souhaitable que tous nos diplomates maîtrisent, outre leur langue maternelle, les langues nationales, les « langues diplomatiques » et la langue de leur lieu de résidence, mais il faudrait alors engager des professeurs de langue au lieu de réserver des emplois à des diplomates francophones.

(7) La Belgique de papa a vécu. Nous vivons aujourd'hui dans un Royaume fédéral. Il est primordial que l'image que nous donnons de nous à l'étranger soit le reflet exact de notre pays. Une diplomatie dans laquelle les agents francophones jouent un rôle beaucoup plus important que celui qui leur reviendrait en vertu des chiffres de la population présente une image tronquée de la Belgique à l'étranger.

(8) Même le gouvernement, qui, bien plus encore que les diplomates, doit défendre les intérêts belges à l'étranger, compte plus de néerlandophones que de francophones, à savoir dix contre sept. Pourquoi ce qui est appliqué au sommet ne peut l'être au niveau immédiatement inférieur ?

Nombre d'autres arguments pourraient encore allonger cette liste. Tous visent toutefois essentiellement à démontrer qu'une répartition 50/50, qui ne s'explique que par un conservatisme historique, n'est plus tenable. Il faut instaurer une répartition 60/40 à tous les niveaux du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement.

La présente proposition de loi concerne la hiérarchie fonctionnelle et statutaire des agents occupant un emploi du service extérieur ou de la carrière de chancellerie. Il serait évidemment souhaitable que l'on adapte également les cadres linguistiques des agents de l'administration centrale et de ceux des carrières du service extérieur et de chancellerie qui travaillent à l'administration centrale.

La présente proposition de loi prévoit que l'adaptation devra se faire progressivement au cours d'une période de cinq ans.

De « taal van de diplomatie » is een vals argument. Vanzelfsprekend is het wenselijk dat al onze diplomaten naast hun eigen taal, de landstalen, de « diplomatieke talen » én de taal van hun plaats van vestiging zouden kennen. Daarvoor zijn echter taalleraars nodig en niet het voorbehouden van betrekkingen voor Franstalige diplomaten.

(7) Het oude België bestaat niet meer. Thans leven wij in een federaal koninkrijk. Het is van het allergrootste belang dat wij in het buitenland een juist beeld weergeven van dit land. Een diplomatenbeleid waarbij Franstalige ambtenaren een veel grotere rol spelen dan hen toekomt volgens de bevolkingscijfers, geeft een vertekend beeld van België aan het buitenland.

(8) Zelfs binnen de regering, die toch nog veel meer dan de diplomaten de Belgische belangen ook in het buitenland moet verdedigen, zijn er meer Nederlandstaligen dan Franstaligen : tien tegen zeven. Waarom kan wat op topniveau kan, niet voor het niveau daar juist onder ?

Tal van argumenten kunnen aan deze lijst toegevoegd worden. In essentie komt het erop neer dat een gelijke verhouding, die alleen maar verklaarbaar is vanuit een historisch conservatisme, niet langer houdbaar is. Op alle niveaus binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking dient een 60/40-verhouding gerealiseerd te worden.

Dit wetsvoorstel gaat over de functionele en statutaire hiërarchie van de ambtenaren die hetzij in de buitenlandse dienst, hetzij in de kanselarijcarrière werken. Het spreekt vanzelf dat het wenselijk is dat ook de taalkaders van de ambtenaren in het hoofdbestuur én van de personeelsformatie van ambtenaren uit de buitenlandse dienst en de kanselarijcarrière die bij het hoofdbestuur werken, worden aangepast.

Dit wetsvoorstel heeft tot doel in een periode van vijf jaar de omschakeling te realiseren.

A. BORGINON

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

A l'article 47 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative sont apportées les modifications suivantes :

A) au § 5, alinéa 2, la première phrase est remplacée par ce qui suit :

« A tous les degrés de la hiérarchie, les emplois affectés à l'ensemble des services établis à l'étranger sont attribués selon la clef de répartition suivante : 60 % pour le rôle linguistique néerlandais et 40 % pour le rôle linguistique français. »;

B) le § 5, alinéa 3, est remplacé par l'alinéa suivant :

« L'alinéa 2 est appliqué progressivement de manière à sortir entièrement ses effets cinq ans après le 1^{er} septembre 1997. »;

C) il est inséré un § 6, libellé comme suit :

« La répartition entre les rôles linguistiques des emplois dans les classes administratives de la carrière du service extérieur et de la carrière de chancellerie ne peut porter préjudice à l'application de l'article 47, § 5. »

22 janvier 1997.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 47 van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A) in § 5, tweede lid, wordt de eerste zin vervangen door de volgende tekst :

« De betrekkingen, die voor de gezamenlijke buitenlandse diensten aangewezen zijn, worden op alle trappen van de hiërarchie, volgens de volgende verhouding verdeeld over de taalrollen : 60 % voor de Nederlandse taalrol en 40 % voor de Franse taalrol. »;

B) § 5, lid 3, wordt vervangen door het volgende lid :

« Lid 2 wordt trapsgewijze toegepast zodanig dat het volledige uitwerking heeft vijf jaar na 1 september 1997. »;

C) een § 6 wordt ingevoegd, luidend als volgt :

« De verdeling van de betrekkingen in de administratieve klassen van de carrière buitenlandse dienst en van de kanselarijcarrière over de beide taalrollen mag geen beletsel vormen voor de toepassing van artikel 47, § 5. ».

22 januari 1997.

A. BORGINON