

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

26 juni 2001

VOORSTEL VAN RESOLUTIE
strekkende tot ondertekening door België
van het Kaderverdrag van de Raad van
Europa inzake de bescherming
van nationale minderheden

AMENDEMENTEN

Nr. 2 VAN DE HEER WILLEMS

De resolutie als volgt wijzigen:

- 1° de derde considerans weglaten;
- 2° A) en B) vervangen als volgt:

»A) Verzoekt de regering het kaderverdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van nationale minderheden te ondertekenen, mits naleving van de bepalingen van C, D, E en F.»

VERANTWOORDING

Volgens een op 8 juni 2001 afgesloten «*List of declarations made with respect to treaty nr. 157*» heeft van de 15 opgesomde landen die het kaderverdrag ondertekenden enkel het kleine Liechtenstein dit zonder enig voorbehoud gedaan. Logisch dus

Voorgaand document :

Doc 50 **0401/ (1999/2000)** :

- 001 : Voorstel van resolutie van de heer Clerfayt c.s.
- 002 : Amendement.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

26 juin 2001

PROPOSITION DE RÉSOLUTION
visant à la signature par la Belgique de la
Convention-cadre du Conseil de l'Europe
pour la protection des minorités nationales

AMENDEMENTS

N° 2 DE M. WILLEMS

Apporter les modifications suivantes à la résolution :

- 1° supprimer le troisième considérant ;
- 2° remplacer les lettres A) et B) par le texte suivant :

« A) Demande au gouvernement de signer la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, moyennant le respect des lettres C, D, E et F. »

JUSTIFICATION

Il ressort de la « *List of declarations made with respect to treaty nr. 157* » clôturée le 8 juin 2001 que le petit Liechtenstein a été le seul des 15 pays énumérés à signer la Convention-cadre sans émettre aucune réserve. Il est donc logique que la

Document précédent :

Doc 50 **0401/ (1999/2000)** :

- 001 : Proposition de résolution de M. Clerfayt et consorts.
- 002 : Amendement.

dat ook België omschrijft wat minderheden zijn en wie voor deze kwalificatie in aanmerking komt. Dit alles wordt nader gepreciseerd in de amendementen 2 tot en met 5.

Nr. 3 VAN DE HEER WILLEMS

De resolutie als volgt aanvullen:

«C. Vermits het begrip nationale minderheid niet na-der is omschreven, noch in het kaderverdrag, noch in de voorbereidende werkzaamheden ervan, heeft België het recht dit begrip te omschrijven als «een groep mensen die gedurende meerdere generaties het Belgische grondgebied bewonen, die de Belgische nationaleiteit bezitten, die een aantal culturele of taalkundige eigenschappen wensen te behouden en die de dominantie dreigen te ondergaan van én of meer andere groepen.»».

VERANTWOORDING

Volgens de bovenvermelde «List of declarations» werden naar aanleiding van de goedkeuring of de ratificatie van dit kaderverdrag gelijkaardige, telkens aan de lokale situatie aangepaste definities geformuleerd door Estland, Luxemburg, Oostenrijk, Polen, Rusland en Zwitserland. Enkele landen weerhouden ook het element religie als criterium; Zweden gaat hierin het verst door ook de Joden als nationale minderheid te beschouwen. In België is dit mogelijk minder aangewezen gezien enerzijds de sterke grondwettelijke bepalingen inzake godsdienstvrijheid en anderzijds het in de praktijk gelukkig uitblijven van grove discriminaties op religieuze basis. Ook de restrictie dat de erkenning van het verdrag de territoriale integriteit en soevereiniteit niet mag aantasten (weerhouden door Azerbeïdjan en Bulgarije) lijken voor België niet van toepassing. Enkel Malta hanteert het politieke criterium van het verlenen van actief en passief kiesrecht als norm, iets wat in België nergens ter discussie staat. Het element «dominant» wordt ingebracht krachtens het rapport dat enkele grondwetspecialisten (één Duitstalige, drie Franstaligen en drie Nederlandstaligen) op vraag van de regering uitbrachten op 12 maart 1996 en dat verscheen in de *Publiek-rechterlijke Kronieken*, 2 (1998), blz. 491-527.

Hieruit de volgende overduidelijke citaten:

«Het zou strijdig zijn met het doel van het raamverdrag... om het toe te passen op een groep van personen, ongeacht zijn omvang, die zich in een dominante positie bevindt. Het is daarentegen niet uitgesloten dat het raamverdrag naar analogie zou worden toegepast op een groep die, alhoewel een meerderheid, toch niet dominant zou zijn.» (blz. 496) en «Het dient benadrukt dat om als minderheid te worden beschouwd men zowel in aantal als in machtspositie een minderheid moet zijn.» (blz. 507 – standpunt Nederlandstalige experts).

Het is inderdaad best mogelijk dat een minderheidsgroep toch een dominante positie bekleedt en de meerderheidsgroep gaat

België definieert ook wat de minderheden zijn en wie voor deze kwalificatie in aanmerking komt. Dit alles wordt nader gepreciseerd in de amendementen 2 à 5.

N° 3 DE M. WILLEMS

Compléter la résolution par un littera C), libellé comme suit :

«Étant donné que la notion de minorité nationale n'est pas davantage précisée, ni dans la convention-cadre ni dans les travaux préparatoires, la Belgique a le droit de la définir comme désignant un « groupe de personnes qui résident pendant plusieurs générations sur le territoire belge, possèdent la nationalité belge, souhaitent conserver un certain nombre de caractéristiques culturelles ou linguistiques et sont menacées de subir la domination d'un ou de plusieurs autres groupes ».

JUSTIFICATION

Il ressort de la « List of declarations » précitée qu'à la suite de l'approbation et de la ratification de cette convention-cadre, des définitions similaires, adaptées chaque fois à la situation locale, ont été formulées par l'Estonie, le Luxembourg, l'Autriche, la Pologne, la Russie et la Suisse. Quelques pays retiennent également la religion parmi les critères ; c'est la Suède qui va le plus loin à cet égard, en considérant également les Juifs comme une minorité nationale. En Belgique, la prise en compte de ce critère est peut-être moins indiquée en raison, d'une part, des dispositions constitutionnelles garantissant la liberté religieuse et, d'autre part, de l'absence dans la pratique (ce dont on ne peut que se réjouir) de discriminations graves fondées sur la religion. La restriction selon laquelle la ratification de la convention ne peut porter atteinte à l'intégrité et à la souveraineté territoriales (qui a été retenue par l'Azerbaïdjan et la Bulgarie) ne semble pas non plus pouvoir s'appliquer à la Belgique. Malte est le seul État à se fonder sur le critère politique de l'octroi du droit de vote et d'éligibilité, critère dont il n'est absolument pas question en Belgique. L'élément de « position dominante » a été inséré conformément au rapport qui a été établi, à la demande du gouvernement, par quelques constitutionnalistes (un germanophone, trois francophones et trois néerlandophones), qui a été déposé le 12 mars 1996 et qui a été publié dans les *Chroniques de droit public*, 2 (1998), pp. 491-527.

On trouvera ci-dessous quelques citations éloquentes de ce rapport :

« Il serait contraire au but de la Convention-cadre ... de l'appliquer à un groupe de personnes, quelle que soit son importance, se trouvant en position dominante. Par contre, il n'est pas exclu que la Convention puisse être appliquée, par analogie, à un groupe qui, bien que majoritaire, serait non dominant » (p. 496) et « Il faut insister que, pour être considérée comme une minorité, on doit être une minorité tant en nombre que dans le rapport de forces » (p. 507, point de vue des experts néerlandophones).

Un groupe minoritaire peut en effet parfaitement occuper une position dominante et menacer le groupe majoritaire. Et les

bedreigen. «In dat geval zijn het overduidelijk deze laatsten die op internationaal vlak moeten worden beschermd» stellen de Vlaamse grondwetspecialisten (blz. 519). Gezien de concrete taalverschuivingen op het terrein, lees de verfransing in Brussel en Vlaams-Brabant, samen met de reële politieke en sociologische positie van vele Franstaligen in deze regio is het duidelijk dat niet de Franstaligen maar wel de Vlamingen op bescherming aanspraak zouden kunnen maken vermits juist de homogeniteit en de integriteit van hun gemeenschap daar wordt aangetast en zij in enkele decennia in meerdere gemeenten van meerderheid tot minderheid werden. Het is hierbij allicht nuttig eraan te herinneren dat de taalwet (koninklijk besluit van 18 juli 1966) in de faciliteiten geen veralgemeende tweetaligheid ziet van deze gemeenten, die immers juridisch integraal tot het Nederlandse taalgebied blijven behoren.

Nr. 4 VAN DE HEER WILLEMS

De resolutie als volgt aanvullen:

« D. Om dezelfde redenen heeft België ook het recht om zelf te omschrijven op welke bevolkingsgroepen binnen zijn grondgebied het kaderverdrag van toepassing is. Rekening houdend met het machtsevenwicht in de federale instellingen en met de bestaande taalwetgevingen zijn in België noch de Nederlandstaligen, noch de Franstaligen een nationale minderheid. De Duitstaligen van Belgische nationaliteit kunnen daarentegen wel als nationale minderheid aangezien worden indien zij via de politieke instellingen van hun gemeenschap de wil te kennen geven om als zodanig te worden erkend. Verder kunnen ook de zigeuners van Belgische nationaliteit aanspraak maken op deze kwalificatie.»

VERANTWOORDING

Voor wat betreft de Duitstaligen is dit het standpunt van de Nederlandstalige experts in het bovenvermelde verslag van 12 maart 1996, blz. 496. Op blz. 507-512 verklaren zij zeer uitgebreid waarom zij de Duitstaligen wel en de Franstaligen niet aanzien als nationale minderheid. Gelijkaardige, heel precieze afbakeningen zijn ook gehanteerd door Denemarken (Duitstaligen), Duitsland (Deenstaligen, Sorben, Friezen, Sintien Romzigeuners), Slovenië (Italiaanssprekenden, Hongaarsprekenden en Romzigeuners), Zweden (Sami, Finssprekenden, Tornedalers, Romzigeuners en Joden) en Macedonië (Albanezen, Turken, Vlachten, Romzigeuners en Serviërs). In verband met de zigeuners kan worden verwezen naar het bovenstaande lijstje plus de ook in ons land onmiskenbare, ook recent nog duidelijk aangetoonde discriminaties van deze mensen.

Het limitatief preciseren van de eigen nationale minderheden belet dat zich in de toekomst nieuwe groepen aanmelden voor

constitutionnalisten flamands d'affirmer que « Dans ce cas, c'est bien évidemment ces derniers qui méritent d'être protégés sur le plan international » (p. 519). Compte tenu des glissements linguistiques sur le terrain, il est évident, vu la francisation à Bruxelles et dans le Brabant flamand à laquelle s'ajoute la position politique et sociologique réelle de nombreux francophones dans cette région, que ce ne sont pas les francophones, mais bien les Flamands qui devraient bénéficier d'une protection, étant donné que c'est précisément l'homogénéité et l'intégrité de leur communauté qui y est mise à mal et qu'en l'espace de quelques décennies, ils sont passés de la majorité à la minorité dans plusieurs communes. À ce propos, il est sans doute utile de rappeler que la loi linguistique (arrêté royal du 18 juillet 1996) ne conçoit pas les facilités comme un bilinguisme généralisé dans ces communes, qui, sous l'angle juridique, continuent au demeurant de faire partie intégrante de la région de langue néerlandaise.

N° 4 DE M. WILLEMS

Compléter la résolution par un D), libellé comme suit :

« D. Pour les mêmes raisons, la Belgique a également le droit de définir elle-même les groupes de personnes vivant sur son territoire auxquels s'applique la convention-cadre. Compte tenu de l'équilibre de pouvoir au sein des institutions fédérales et des lois linguistiques existantes, ni les néerlandophones ni les francophones ne constituent une minorité nationale en Belgique. En revanche, les germanophones de nationalité belge peuvent être considérés comme une minorité nationale s'ils manifestent, par le biais des institutions politiques de leur communauté, la volonté d'être reconnus comme tels. En outre, les Tziganes de nationalité belge peuvent également prétendre à cette qualification. »

JUSTIFICATION

En ce qui concerne les germanophones, cette disposition reprend le point de vue des experts néerlandophones figurant dans le rapport précité du 12 mars 1996, page 496. Aux pages 507-512, ils expliquent de manière très détaillée pourquoi ils considèrent que les germanophones et pas les francophones constituent une minorité nationale. Des restrictions analogues et très précises sont également appliquées par le Danemark (pour les germanophones), l'Allemagne (pour les personnes parlant le danois, et pour les Sorbes, les Frisons, les Sinti et les Roms), la Slovénie (pour les personnes parlant l'italien, celles s'exprimant en hongrois et pour les Roms), la Suède (pour les personnes parlant le finnois, le sami, le romani, le finnois du Tornedal et pour les juifs) et la Macédoine (pour les Albanais, les Turcs, les Valaques, les Roms et les Serbes). En ce qui concerne les tziganes, on peut se référer à la liste ci-dessus ainsi qu'aux discriminations évidentes et indéniables, encore clairement démontrées récemment, que subissent ces personnes dans notre pays.

Le fait de limiter avec précision ses propres minorités nationales permet d'éviter qu'à l'avenir, de nouveaux groupes re-

dit statuut. De experts (blz. 514-515) denken hierbij heel concreet aan migranten die de Belgische nationaliteit en een duurzame band met het Belgisch grondgebied hebben verworven, maar die zich toch zouden gaan manifesteren als minderheid met de nadruk op de eigen etnische, culturele, taalkundige of religieuze identiteit. De grondwetspecialisten stellen dat een aantal landen (bijvoorbeeld Duitsland en Luxemburg) precies via zulke verklaringen deze toepassingsmogelijkheid hebben uitgesloten.

Nr. 5 VAN DE HEER WILLEMS

De resolutie aanvullen als volgt:

«E. De goedkeuring van het kaderverdrag kan de toepassing niet in het gedrang brengen van de regels van federaal en gemeenschapsrecht inzake het gebruik der talen betreffende enerzijds het territorialiteitsprincipe en de taalhomogeniteit en anderzijds de reglementering van het taalgebruik in de bedrijven, de media en de erkenning van diploma's.»

VERANTWOORDING

Dit is letterlijk het standpunt van alle grondwetsspecialisten, zowel Duitstalig, Franstalig als Nederlandstalig in hun bovenvermeld verslag van 12 maart 1996, blz. 502-503. Dit is van essentieel belang voor het behoud van de tot nu toe geldende rechtspraak (het Europese Hof van de Rechten van de Mens, het Hof te Straatsburg en het Arbitragehof) volgens dewelke *«de door België gehuldigde taalkundige territorialiteit in principe verenigbaar is met de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden»* (blz. 498) en dat dit, sterker nog, *«een doelstelling is van algemeen belang die een ongelijke behandeling verantwoordt»* (blz. 501). Bovendien stellen de experts nog dat dit dossier *«in de eerste plaats kan gebruikt worden op het politieke vlak»* (blz. 500).

Nr. 6 VAN DE HEER WILLEMS

De resolutie aanvullen als volgt:

«F. Met toepassing van het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen (8 maart 1994) dient dit kaderverdrag ook te worden goedgekeurd door de gemeenschappen en de gewesten.»

vendiquent ce statut. Les experts (pp. 514-515) songent très concrètement à ce propos aux immigrants qui ont obtenu la nationalité belge et développé un lien durable avec le territoire belge, mais qui se manifesteraient malgré tout en tant que minorité en insistant sur leur propre identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. Les constitutionnalistes soulignent que certains pays (par exemple, l'Allemagne et le Grand-Duché de Luxembourg) ont précisément exclu cette possibilité d'application par le biais de pareilles déclarations interprétatives.

N° 5 DE M. WILLEMS

Compléter la proposition de résolution comme suit :

« La ratification de la convention-cadre ne peut compromettre l'application de règles de droit fédéral ou communautaire en matière d'emploi des langues concernant, d'une part, le principe de territorialité et d'homogénéité linguistique et, d'autre part, la réglementation de l'emploi des langues dans les entreprises, dans les médias et en ce qui concerne la reconnaissance des diplômes. »

JUSTIFICATION

Tel est, mot pour mot, le point de vue exprimé par l'ensemble des constitutionnalistes, qu'ils soient germanophones, francophones ou néerlandophones, dans leur rapport précité du 12 mars 1996, pp. 502-503. Cette restriction est primordiale si l'on veut ne pas remettre en cause la jurisprudence en vigueur jusqu'à présent (Cour européenne des droits de l'homme, Cour de Strasbourg et Cour d'arbitrage), selon laquelle *« le principe de territorialité linguistique auquel souscrit la Belgique est en principe compatible avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »* (p. 498) et selon laquelle, plus fort encore, c'est là *« un but d'intérêt général qui justifie un traitement inégal »* (p. 501). Les experts précisent en outre que ce dossier *« peut en premier lieu être utilisé au niveau politique »* (p. 500).

N° 6 DE M. WILLEMS

Compléter la résolution par le texte suivant :

« F) En application de l'accord de coopération conclu entre l'État fédéral, les communautés et les régions concernant les modalités de la conclusion de traités mixtes (8 mars 1994), cette convention-cadre doit également être approuvée par les communautés et les régions. »

VERANTWOORDING

Ook dit aspect wordt door de grondwetspecialisten beklemtoond in hun verslag van 12 maart 1996, blz. 492-494. Vooral wordt zo de discussie vermeden of de federale overheid een internationaal akkoord kan afsluiten dat van toepassing is op bevoegdheden van gewesten en gemeenschappen.

Ferdy WILLEMS (VU&ID)

JUSTIFICATION

Cet aspect est également souligné par les constitutionnalistes dans leur rapport du 12 mars 1996 (pp. 492-494). Cette approbation permettra surtout d'éviter toute discussion sur le point de savoir si l'État fédéral peut conclure une convention internationale qui s'applique à des domaines relevant de la compétence des communautés et des régions.