

Chambre des représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1998 - 1999 (*)

1^{ER} AVRIL 1999

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

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

concernant la signature par la
Belgique de la Convention-cadre
du Conseil de l'Europe pour la
protection des minorités nationales

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES (1)

PAR
M. Albert GEHLEN ET
MME Suzette VERHOEVEN

- (1) Composition de la commission :
Président : M. Duquesne (A)

A. — Titulaires	B. — Suppléants
C.V.P. MM. Cauwenberghs, Eyskens, Ghesquière, Mme Verhoeven.	M.De Crem, Mme Hermans, MM. Moors, Van Erps, N.
P.S. MM.Dallons, Harmegnies, Moriau.	MM. Borin, Henry, Larcier, Meu- reau.
V.L.D. MM. De Croo, Eeman, Versnick.	MM. Chevalier, Daems, Lahaye, Valkeniers.
S.P. MM. Mahassine, Van der Maelen.	Mme Dejonghe, MM. Schellens, Schoeters.
P.R.L.- MM. de Donnée, Duquesne. F.D.F.	MM. Michel, Reynders, Simonet.
P.S.C. M. Gehlen. Vl.Blok M. Lowie.	MM. Beaufays, Mairesse. MM. Sevenhans, Van den Eynde.
Agalev/M. Van Dienderen. Ecolo	M. Decroly, Mme Schüttringer.

C. — Membre sans voix délibérative :

V.U. M. Borginon

Voir:

- 1846 - 98 / 99 :

- N° 1: Proposition de résolution de M. Clerfayt et consorts.

- 1845 - 98 / 99 :

- N° 1: Proposition de résolution de MM. Beaufays et Henry.

(*) Cinquième session de la 49^{ème} législature

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1998 - 1999 (*)

1 APRIL 1999

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

stekkende tot ondertekening door België van
de Raamovereenkomst van de Raad van
Europa voor de bescherming van de
nationale minderheden

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

stekkende tot ondertekening door België van
de Raamovereenkomst van de Raad van
Europa voor de bescherming van de
nationale minderheden

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER Albert GEHLEN EN
MEVROUW Suzette VERHOEVEN

- (1) Samenstelling van de commissie :
Voorzitter : de heer Duquesne (A)

A. — Vaste leden	B. — Plaatsvervangers
C.V.P. HH. Cauwenberghs, Eyskens, Ghesquière, Mevr. Verhoeven.	H.De Crem, Mevr. Hermans, HH. Moors, Van Erps, N.
P.S. HH. Dallons, Harmegnies, Moriau.	HH. Borin, Henry, Larcier, Meu- reau.
V.L.D. H. De Croo, Eeman, Versnick.	HH. Chevalier, Daems, Lahaye, Valkeniers.
S.P. HH. Mahassine, Van der Maelen.	Mevr. Dejonghe, HH. Schellens, Schoeters.
P.R.L.- HH. de Donnée, Duquesne. F.D.F.	HH. Michel, Reynders, Simonet.
P.S.C. H. Gehlen. Vl.Blok H. Lowie.	HH. Beaufays, Mairesse. HH. Sevenhans, Van den Eynde.
Agalev/H. Van Dienderen. Ecolo	H. Decroly, Mevr. Schüttringer.

C. — Niet-stemgerechtigd lid

V.U. H. Borginon

Zie:

- 1846 - 98 / 99 :

- N° 1: Voorstel van resolutie van de heer Clerfayt c.s.

- 1845 - 98 / 99 :

- N° 1: Voorstel van resolutie van de heren Beaufays en Henry.

(*) Vijfde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

Mesdames, Messieurs,

Votre commission a examiné ces propositions de résolution lors de ses réunions des 19 janvier, 23 février, 17 et 23 mars 1999.

M. Gehlen avait initialement été désigné en qualité de rapporteur. Lors de la deuxième réunion, M. Borginon a souhaité que soit désigné comme corapporteur un membre néerlandophone.

A deux reprises, des membres ont protesté contre le fait que le ministre des Affaires étrangères ait quitté la réunion.

I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'AUTEUR PRINCIPAL DE LA PROPOSITION N° 1846

M. Clerfayt rappelle l'adoption par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le 25 septembre 1998, d'une résolution (n° 1172) à l'issue de la discussion d'un rapport présenté par M. Columberg. Conformément à l'une des conclusions de ce rapport, la résolution demande au gouvernement belge «*d'envisager, de signer et de ratifier la Convention-cadre européenne relative à la protection des minorités nationales*».

Cette signature et cette ratification sont donc manifestement considérées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe comme le moyen de donner un statut démocratique correct à la population francophone vivant dans la périphérie bruxelloise, objet des travaux du rapporteur Columberg.

La présente proposition de résolution vise à faire relayer par le Parlement fédéral cette demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Il convient par ailleurs de souligner que la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales constitue un traité mixte et qu'il y a déjà eu des prises de position d'entités fédérées.

La prise de position du gouvernement flamand traduit malheureusement une attitude d'aveuglement : le gouvernement flamand n'a en effet plaidé pour la signature de cette Convention-cadre qu'à la condition qu'il soit spécifié que les dispositions de celle-ci n'avaient pas lieu de s'appliquer en Belgique.

Cette attitude du gouvernement flamand rappelle celle de la Turquie, l'un des seuls autres États-membres du Conseil de l'Europe à n'avoir pas encore ratifié la Convention-cadre, par crainte de devoir en appliquer les dispositions vis-à-vis de la minorité kurde.

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft deze voorstellen van resolutie besproken tijdens haar vergaderingen van 19 februari, 23 februari, 17 en 23 maart 1999.

Aanvankelijk werd de heer Gehlen als rapporteur aangewezen. Tijdens de tweede vergadering sprak de heer Borginon de wens uit dat een Nederlandstalig lid als mede-rapporteur zou worden aangewezen.

Tot tweemaal toe tekenden een aantal leden protest aan tegen het feit dat de minister van Buitenlandse Zaken de vergadering verliet.

I. — INLEIDING VAN DE HOOFDINDIENER VAN VOORSTEL Nr. 1846

De heer Clerfayt memoreert dat de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa op 25 september 1998 resolutie nr. 1172 heeft goedgekeurd, na de bespreking van een door de heer Columberg ingediend rapport. In overeenstemming met een van de conclusies van dat verslag, verzoekt de resolutie de Belgische regering de Raamovereenkomst van de Raad van Europa voor de bescherming van de nationale minderheden in overweging te nemen, te ondertekenen en te bekrachtigen.

Voormelde ondertekening en bekrachtiging worden dus kennelijk door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa beschouwd als het middel om de in de Brusselse Rand wonende Franstalige bevolking - waarop de werkzaamheden van rapporteur Columberg betrekking hadden - een behoorlijk democratisch statuut te geven.

Dit voorstel van resolutie strekt ertoe het Federaal Parlement dat verzoek van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa over te nemen. Voorts zij onderstreept dat de Raamovereenkomst van de Raad van Europa voor de bescherming van de nationale minderheden een gemengd verdrag is en dat een aantal gefedereerde entiteiten terzake reeds een standpunt hebben ingenomen .

Het door de Vlaamse Regering ingenomen standpunt getuigt jammer genoeg van enige verblinding: de Vlaamse Regering heeft immers alleen gepleit voor de ondertekening van die Raamovereenkomst op voorwaarde dat zou worden gespecificeerd dat er geen reden is om de bepalingen ervan in België toe te passen.

Dat door de Vlaamse Regering ingenomen standpunt doet denken aan de houding van Turkije, een van de weinige overige lidstaten van de Raad van Europa die de Raamovereenkomst nog niet hebben ondertekend uit vrees de bepalingen ervan op de Koerdische minderheid te moeten toepassen.

Il est intéressant de noter de quelle manière l'idée de protéger les minorités s'est développée.

La nécessité de protéger les minorités nationales, en prévoyant pour ce faire des garanties internationales, a déjà constitué l'une des préoccupations de la Société des Nations, consciente de l'existence de minorités nationales à protéger dans les nouveaux États issus du démantèlement de l'empire austro-hongrois. Cette idée a cependant été mise quelque peu en veilleuse par la suite, quand l'ONU, créée dans le contexte du triomphe récent de différents totalitarismes, a davantage mis l'accent sur les droits individuels que sur ceux des minorités nationales. Le principe de la protection des minorités nationales n'a été réaffirmé qu'après la Conférence de Helsinki en 1975. Cette réaffirmation du principe est toutefois restée lettre morte aussi longtemps qu'a duré la guerre froide. Ce n'est qu'après 1989, à la faveur du mouvement général de démocratisation qui s'est alors amorcé, que de nouveaux instruments juridiques internationaux ont pu être développés. Les travaux entrepris à partir de ce moment ont débouché sur l'approbation, par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Celle-ci est entrée en vigueur le 1er février 1998, à la suite du douzième dépôt d'un instrument de ratification. A l'heure actuelle, quasi tous les États membres du Conseil de l'Europe - mais pas la Belgique et la Turquie - ont signé cette Convention-cadre.

Il est indispensable que la Belgique la ratifie à son tour et s'inscrive ainsi dans ce courant contemporain d'approfondissement de la démocratie. Il faut en outre rappeler qu'au moins une minorité en Belgique ne s'estime pas suffisamment protégée par la législation belge.

La Convention-cadre ne définit pas la notion de «minorité nationale», mais cette définition a été donnée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa recommandation n° 1201 de 1993.

Aux termes de cette recommandation, une minorité nationale est *«un groupe de personnes dans un État qui (...) présentent des caractéristiques ethniques, culturelles ou linguistiques spécifiques; sont suffisamment représentatives tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet État ou d'une région de cet État; sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue»*.

Il est manifeste que la population francophone vivant dans la périphérie bruxelloise répond à cette définition. Le gouvernement flamand lui-même, par

Het is interessant na te gaan hoe de idee om de minderheden te beschermen, gegroeid is.

De noodzaak om de nationale minderheden te beschermen, door daarvoor internationale waarborgen in te bouwen, was in het verleden reeds een van de aandachtspunten van de Volkenbond, die beseftte dat in de nieuwe Staten die na de ontmanteling van het Oostenrijks-Hongaars Keizerrijk waren ontstaan, een aantal nationale minderheden aanwezig waren die bescherming nodig hadden. Dat uitgangspunt kreeg later wat minder aandacht toen de VN, opgericht toen een aantal totalitaire regimes op het toppunt van hun macht waren, meer de klemtoon gingen leggen op de individuele rechten, veeleer dan op die van de nationale minderheden. Pas na de Conferentie van Helsinki in 1975 werd het principe van de bescherming van de nationale minderheden opnieuw gesteld. Zolang de Koude Oorlog duurde, bleef die nieuwe principiële verklaring evenwel dode letter. Pas na 1989 konden, inspelend op de algemene democratiseringsgolf die toen op gang kwam, op internationaal vlak nieuwe juridische instrumenten worden uitgewerkt. De werkzaamheden die toen werden opgestart, hebben geleid tot de goedkeuring op 10 november 1994, door het Ministercomité van de Raad van Europa, van de Raamovereenkomst voor de bescherming van de nationale minderheden. Die overeenkomst is, nadat voor de twaalfde maal een instrument tot bekrachtiging werd ingediend, op 1 februari 1998 in werking getreden. Momenteel hebben bijna alle lidstaten van de Raad van Europa, maar noch België noch Turkije - die Raamovereenkomst ondertekend.

Het is absoluut noodzakelijk dat België die Overeenkomst op zijn beurt bekrachtigt en zo inspeelt op de hedendaagse trend om de democratie uit te diepen. Bovendien zij erop gewezen dat ten minste één minderheid in België zich door de Belgische wetgeving onvoldoende beschermd acht.

De Raamovereenkomst definieert het begrip «nationale minderheid» niet; die definitie werd wel gegeven door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (zie aanbeveling nr. 1201 van de Raad van 1993).

Luidens die aanbeveling is een nationale minderheid *«un groupe de personnes dans un État qui (...) présentent des caractéristiques ethniques, culturelles ou linguistiques spécifiques; sont suffisamment représentatives tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet État ou d'une région de cet État; sont animées de la volonté de préserver, ensemble, ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue»*.

Het moge duidelijk zijn dat de Franstalige bevolking die in de Brusselse Rand woont aan die definitie beantwoordt. Via de documenten die de Vlaamse Re-

les documents qu'il envoie à cette population, la reconnaît comme minorité.

Il faut par ailleurs rappeler que, le 11 décembre dernier, tant l'aile flamande que l'aile francophone de la Ligue des Droits de l'Homme ont appelé à la signature par la Belgique de cette Convention-cadre.

Celle-ci contient des dispositions qui seraient directement et immédiatement applicables par les cours et tribunaux. Il convient ici de rappeler la primauté des dispositions du droit international sur la législation nationale. Certaines autres dispositions de la Convention-cadre nécessiteraient des adaptations législatives et institutionnelles. En tout état de cause, la «circulaire Peeters» devrait être retirée.

S'agissant de la population francophone de la périphérie bruxelloise, la seule solution de rechange à la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales serait l'élargissement des limites territoriales de la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui supprimerait le problème posé par l'existence d'une minorité nationale sur le territoire de la Région flamande.

Enfin, faut-il rappeler que, si la Flandre voulait se constituer en État indépendant, elle devrait, pour être admise au sein du Conseil de l'Europe, ratifier toutes les conventions adoptées à ce jour par ce dernier, comme ont dû le faire tous les États candidats à l'entrée au Conseil de l'Europe ?

II. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'UN DES AUTEURS DE LA PROPOSITION N° 1845

M. Beaufays rappelle sa préoccupation fondamentale : le respect des libertés démocratiques et des principes de tolérance qui fondent l'action du Conseil de l'Europe. En concluant en son sein une Convention-cadre visant à protéger l'existence des minorités nationales sur leur territoire respectif, le Conseil de l'Europe partait, en effet, des considérations suivantes :

«les bouleversements de l'histoire européenne ont montré que la protection des minorités nationales est essentielle à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix du continent;

une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité;

gering naar die bevolking stuurt, erkent zij ze zelf als een minderheid.

Voorts zij erop gewezen dat op 11 december jongstleden zowel de Vlaamse als de Franstalige vleugel van de Liga voor de Rechten van de Mens België heeft opgeroepen die Raamovereenkomst te ondertekenen.

De in die Overeenkomst vermelde bepalingen zouden rechtstreeks en onmiddellijk door alle hoven en rechtbanken kunnen worden toegepast. Hierbij zij gewezen op het feit dat internationaalrechtelijke bepalingen op de nationale wetgeving primeren. Sommige andere bepalingen van de Raamovereenkomst zouden een aantal wetgevende en institutionele aanpassingen vereisen. In elk geval zou de «circulaire-Peeters» moeten worden ingetrokken.

Wat de Franstalige bevolking in de Brusselse Rand betreft, bestaat slechts één alternatief voor de bekrachtiging van de Raamovereenkomst van de Raad van Europa voor de bescherming van de nationale minderheden: de uitbreiding van de grenzen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waardoor het probleem van een op het grondgebied van het Vlaams Gewest levende nationale minderheid meteen van de baan zou zijn.

Tot slot nog dit: mocht Vlaanderen zichzelf tot een onafhankelijk Staat uitroepen en ook als dusdanig door de Raad van Europa willen worden erkend, dan zou het zijn goedkeuring moeten hechten aan alle tot dusver door de Raad aangenomen overeenkomsten, zoals alle kandidaat-lidstaten van de Raad van Europa dat trouwens hebben moeten doen.

II. — INLEIDING VAN EEN VAN DE INDIE- NERS VAN VOORSTEL NR. 1845

De heer Beaufays brengt in herinnering dat het hem in wezen te doen is om de eerbiediging van de democratische vrijheden en het tolerantiebeginsel, die beide het uitgangspunt vormen van het initiatief van de Raad van Europa. Bij het sluiten van de Raamovereenkomst die ertoe strekt het bestaan van de nationale minderheden op de respectieve grondgebieden te beschermen, liet de Raad van Europa zich immers leiden door de volgende overwegingen:

«les bouleversements de l'histoire européenne ont montré que la protection des minorités nationales est essentielle à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix du continent;

une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité;

la création d'un climat de tolérance et de dialogue est nécessaire pour permettre à la diversité culturelle d'être une source, ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société;».

Cette Convention-cadre vise à faire garantir les droits suivants :

- le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle (art.3);
- le droit à l'égalité devant la loi et l'interdiction de toute discrimination dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle (art. 4);
- le droit à la liberté de réunion et la liberté d'association (art. 7);
- le droit à un accès aux médias sans discrimination (art.9) ;
- le droit d'utiliser sans entrave la langue minoritaire en privé comme en public (art. 10);
- le droit à participer aux affaires publiques, en particulier celles la concernant (art. 15).

La convention se positionne contre toute assimilation forcée ou tout type de mesures qui modifient les proportions de la population dans une aire géographique où résident des personnes appartenant à la minorité aux fins de porter atteinte aux droits et libertés découlant de la convention (art. 5 et 16). Elle encourage enfin à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel ainsi qu'à favoriser le respect et la compréhension mutuels (art. 6).

Dans son rapport, M. Columberg signale que la Convention-cadre ne définit pas le terme de « minorité nationale », mais que, selon la définition de la recommandation n°1201, les francophones et les néerlandophones pourraient être considérés comme formant une minorité nationale dans la région respective de l'État où ils ne constituent pas la majorité.

La recommandation définit en effet dans sa proposition de protocole une «minorité nationale» comme un groupe de personnes dans un État qui :

- a) résident sur le territoire de cet État et en sont citoyens;
- b) entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet État;
- c) présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques;
- d) sont suffisamment représentatives tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet État ou d'une région de cet État;
- e) sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion et leur langue.»

la création d'un climat de tolérance et de dialogue est nécessaire pour permettre à la diversité culturelle d'être une source, ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société;».

Die Raamovereenkomst strekt ertoe de volgende rechten te waarborgen:

- het recht van al wie tot een nationale minderheid behoort, om vrij te kiezen al dan niet als zodanig te worden behandeld (art. 3);
- het recht op gelijkheid voor de wet en het verbod op discriminatie op alle vlakken van het economisch, sociaal, politiek en cultureel leven (art. 4);
- het recht op de vrijheid om te vergaderen en zich te verenigen (art. 7);
- het recht om zonder discriminatie toegang te krijgen tot de media (art. 9);
- het recht om, zowel privé als in het openbaar, zonder belemmeringen gebruik te maken van de taal van de minderheid (art. 10);
- het recht om deel te nemen aan het openbare leven en inzonderheid aan alles wat daar mee te maken heeft (art. 15).

In de overeenkomst spreekt de Raad zich uit tegen elke vorm van gedwongen assimilatie of tegen welke maatregelen ook die tot doel hebben de bevolkingsverhoudingen te wijzigen in de gebieden waar een minderheid woont, waardoor afbreuk wordt gedaan aan de rechten en vrijheden die uit de overeenkomst voortvloeien (art. 5 en 16). Tot slot strekt de overeenkomst ertoe een tolerante ingesteldheid en een dialoog tussen de culturen aan te moedigen, teneinde het wederzijds respect en begrip te bevorderen (art. 6).

In zijn rapport stipt de heer Columberg aan dat de Raamovereenkomst geen definitie geeft van het begrip «nationale minderheid», maar dat de definitie van aanbeveling nr. 1201 impliceert dat de Nederlandstaligen en de Franstaligen zouden kunnen worden beschouwd als een nationale minderheid in het deelgebied waar zij geen meerderheid vormen.

Die aanbeveling omschrijft in het voorstel van protocol het begrip «nationale minderheid» immers als volgt :

- a) op het grondgebied van die Staat wonen en er staatsburger zijn;
- b) oude, hechte en duurzame banden met die Staat onderhouden;
- c) specifieke kenmerken vertonen van etnische, culturele, religieuze of talige aard;
- d) voldoende representatief zijn, doch minder in aantal dan de rest van de bevolking van die Staat of van een regio van die Staat;
- e) er samen naar streven de essentie van hun gemeenschappelijke identiteit te beschermen, met name hun cultuur, hun tradities, hun godsdienst en hun taal.»

A ce jour, quatre États seulement - dont la Belgique - n'ont pas signé la Convention-cadre.

En signant cette convention, la très grande majorité des pays membres du Conseil de l'Europe ont voulu souligner l'importance qu'ils accordent aux droits de l'homme. En ayant omis jusqu'à présent de faire de même, la Belgique se singularise donc négativement par rapport aux États démocratiques européens.

Au regard du droit belge, il s'agit d'un traité mixte.

Les gouvernements de la Communauté française (19 décembre 1994), de la Région wallonne (12 janvier 1995) et de la Communauté germanophone (18 janvier 1995) ont exprimé leur volonté de voir cette convention adoptée sans réserve.

Le gouvernement flamand, le 24 juillet 1997, a souhaité assortir la signature d'une réserve ou d'une clause interprétative stipulant que «compte tenu des équilibres institutionnels au sein de l'État fédéral et de la législation linguistique en vigueur», ni les néerlandophones, ni les francophones ne peuvent être considérés «ni sur l'ensemble du territoire, ni sur une partie de celui-ci», comme une minorité nationale au sens de la convention.

Le 12 mars 1996, la CIPE (Conférence interministérielle de politique étrangère) a créé en son sein un groupe de travail pour étudier l'attitude que la Belgique doit prendre à l'égard de la convention. Le groupe a requis les avis d'un collège de sept experts juridiques qui a présenté son rapport le 16 mars 1997.

Il en résulte notamment qu'il n'existe pas d'accord entre experts francophones et germanophones, d'une part, flamands d'autre part, sur le point de savoir quels sont, juridiquement, les groupes de personnes que la Belgique pourrait désigner comme «minorités nationales».

Lors de la signature ou de la ratification, à défaut d'une telle précision, les termes, en cas de litige, seraient alors laissés à l'interprétation des juges.

L'immobilisme n'est plus de mise après le vote au Conseil de l'Europe de la résolution n° 1172 du 25 septembre 1998.

Certes, le texte de cette résolution, tel qu'il a finalement été adopté, peut paraître minimaliste, mais il n'en demeure pas moins qu'il prévoit - avec l'accord des membres néerlandophones de la délégation belge

Tot op heden hebben amper vier landen, waaronder België, die Raamovereenkomst niet ondertekend.

Door die overeenkomst te ondertekenen hebben de lidstaten van de Raad van Europa met een overgrote meerderheid uitdrukking gegeven aan het belang dat zij hechten aan de rechten van de mens. Het uitblijven van de Belgische bekrachtiging heeft tot gevolg dat ons land ongunstig afsteekt tegenover de democratische Europese Staten.

Volgens het Belgische recht gaat het hier om een gemengd verdrag.

De regeringen van respectievelijk de Franse Gemeenschap (op 19 december 1994), het Waals Gewest (op 12 januari 1995) en de Duitstalige Gemeenschap (18 januari 1995) hebben de wens geuit dat die overeenkomst zonder voorbehoud zou worden aangenomen.

Op 24 juli 1997 heeft de Vlaamse Regering verklaard dat zij haar handtekening slechts zou zetten, zo die vergezeld mocht gaan van een voorbehoud of een uitleggingsclausule, waarin te lezen zou zijn dat, in het licht van de institutionele evenwichten binnen de federale Staat en de thans geldende taalwetgeving, noch de Nederlandstaligen, noch de Franstaligen als een nationale minderheid kunnen worden beschouwd, of men nu het gehele grondgebied of slechts een gedeelte daarvan in aanmerking neemt.

Op 12 maart 1996 heeft de ICBB (Interministeriële conferentie buitenlands beleid) intern een werkgroep opgericht om na te gaan welke houding België moet aannemen ten aanzien van de overeenkomst. De werkgroep heeft de adviezen gevraagd van een college van zeven rechtskundigen, dat op 16 maart 1997 zijn verslag heeft ingediend.

Daaruit blijkt onder meer dat er geen overeenstemming is tussen Franstalige en Duitstalige deskundigen enerzijds en Nederlandstalige deskundigen anderzijds, over de vraag welke groepen van personen België juridisch als «nationale minderheden» zou kunnen aanwijzen.

Bij gebrek aan een dergelijke precisering bij de ondertekening of de bekrachtiging zou in geval van geschil de uitlegging van de termen dan worden overgelaten aan de rechters.

Het immobilisme is niet meer gepast na de goedkeuring op 25 september 1998 door de Raad van Europa van resolutie nr. 1172.

De tekst van de resolutie die ten slotte werd aangenomen, kan weliswaar minimalistisch lijken, maar dat neemt niet weg dat de Raad van Europa - met het akkoord van de Nederlandstalige leden van de

au Conseil de l'Europe -, « *d'envisager de signer et de ratifier la Convention-cadre européenne relative à la protection des minorités nationales* ».

C'est précisément ce que demande - sans plus - la proposition de résolution.

Quelles pourraient être les raisons de retarder la signature de la Convention-cadre ou d'y introduire des restrictions ?

Ou bien il n'existe pas dans notre pays de minorités au sens de cette convention et il n'y a alors aucune raison de ne pas signer sans retard et sans réserve la Convention-cadre. Ou bien, il en existe. Dans ce cas, ces minorités doivent être protégées selon les principes démocratiques du Conseil de l'Europe. La clause de réserve voulue par le gouvernement flamand est alors inacceptable. En effet, l'article 19 de la convention stipule :

« Les parties s'engagent à respecter et à mettre en oeuvre les principes convenus dans la présente convention en y apportant, si nécessaire, les seules limitations, restrictions ou dérogations, prévues dans les instruments juridiques internationaux notamment dans la convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles, dans la mesure où elles sont pertinentes pour les droits et libertés qui découlent desdits principes ».

Cet article exclut que l'État belge signe ce texte en y ajoutant la réserve ou la déclaration interprétative voulue par le gouvernement flamand.

Introduire une telle réserve équivaldrait de plus à une hypocrisie manifeste de notre pays, qui ne signerait cette Convention-cadre qu'après avoir réduit à néant l'effet des dispositions qui veulent précisément protéger les minorités; ce serait un non-sens total.

Il ne faut en outre pas perdre de vue que les notions de majorité et de minorité sont relatives et qu'en Belgique, protéger la minorité ne signifie pas toujours protéger les francophones. Enfin, le refus par la Belgique de souscrire à la convention serait d'autant plus inconcevable que, Bruxelles étant la capitale de l'Europe, la Belgique est d'une certaine manière le symbole de l'Europe, et que l'adhésion à la convention pour la protection des minorités est imposée comme condition sine qua non à l'entrée des nouvelles démocraties d'Europe de l'Est dans l'Europe.

Belgische afvaardiging in de Raad van Europa - aan de Belgische regering vraagt *«d'envisager de signer et de ratifier la Convention-cadre européenne relative à la protection des minorités nationales»*.

Dat is precies waar het voorstel van resolutie zonder meer om verzoekt.

Om welke redenen zou de ondertekening van de Raamovereenkomst worden uitgesteld of zouden er beperkingen in worden opgenomen ?

Ofwel bestaan er in België geen minderheden in de zin van die overeenkomst en dan is er geen reden om die Raamovereenkomst niet onverwijd en zonder voorbehoud te ondertekenen. Ofwel zijn er wel minderheden en dan moeten ze worden beschermd volgens de democratische beginselen van de Raad van Europa. De door de Vlaamse regering gewenste clausule van voorbehoud is derhalve onaanvaardbaar. Artikel 19 van de overeenkomst luidt immers als volgt :

«Les parties s'engagent à respecter et à mettre en oeuvre les principes convenus dans la présente convention en y apportant, si nécessaire, les seules limitations, restrictions ou dérogations, prévues dans les instruments juridiques internationaux notamment dans la convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles, dans la mesure où elles sont pertinentes pour les droits et libertés qui découlent desdits principes.»

Dat artikel sluit uit dat de Belgische Staat die tekst ondertekent na toevoeging van het door de Vlaamse Regering gewenste voorbehoud of dito uitleggingsclausule.

Een dergelijk voorbehoud invoegen, zou bovendien gelijkstaan met een kennelijke hypocrisie van ons land, dat die Raamovereenkomst pas zou ondertekenen na de uitwerking van de bepalingen die er precies toe strekken de minderheden te beschermen, teniet te hebben gedaan. Dat zou helemaal onzinnig zijn.

Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat de begrippen meerderheid en minderheid betrekkelijk zijn en dat in België het beschermen van de minderheid niet altijd inhoudt dat de Franstaligen worden beschermd. Ten slotte zou de weigering van België om in te stemmen de overeenkomst des te meer ondenkbaar zijn omdat België, door het feit dat Brussel de hoofdstad van Europa is, in zekere zin het symbool is van Europa, en omdat de instemming met de overeenkomst betreffende de bescherming van de nationale minderheden wordt opgelegd als een absolute voorwaarde voor de toetreding van nieuwe Oost-Europese democratieën tot de Europese instellingen.

III. — POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT

Le ministre des Affaires étrangères fait la déclaration suivante :

a) La Convention-cadre relative aux minorités nationales constitue, sur le plan interne belge, une convention mixte (fédéral - entités fédérées); les règles régissant la signature des conventions mixtes sont définies dans l'accord de coopération en la matière du 8 mars 1994.

b) Conformément aux principes de base de notre structure constitutionnelle, il découle des dispositions dudit accord de coopération que la Belgique ne peut signer une convention mixte qu'à condition que la « Conférence interministérielle de Politique étrangère » (C.I.P.E.) en ait arrêté au préalable et de manière consensuelle les modalités de signature, à savoir : toutes les entités compétentes adhéreront-elles à la convention en question, ou certaines d'entre elles n'y procéderont-elles pas ? Quelle formule de signature sera utilisée ? Déposera-t-on une déclaration interprétative ou une réserve lors de la signature ?

c) Jusqu'à présent, on n'a pu parvenir, au sein de la C.I.P.E., à un consensus au sujet des modalités de signature de la Convention-cadre précitée (notamment quant à la signification de certaines de ses dispositions, et donc, quant à la nécessité de déposer une déclaration interprétative); la Belgique se trouve dès lors dans l'impossibilité de signer la présente Convention-cadre.

IV. — DISCUSSION

a) Observations des membres

M. Borginon s'étonne que les présentes propositions soient examinées, alors que le dépôt d'une proposition de loi portant approbation du protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort, adopté par le Conseil de l'Europe le 28 avril 1983 (proposition n° 847 de M. Geert Bourgeois) avait amené le Conseil d'État à rappeler la pratique constitutionnelle constante qui réserve au Roi le monopole de l'initiative en ce qui concerne l'assentiment aux traités (cf. Doc. n° 847/2).

Le même intervenant relève par ailleurs que l'adoption de l'un ou l'autre des textes de résolution proposés serait dépourvue de signification, puisque, de l'aveu même du ministre, aucun consensus au sujet des modalités de signature de la convention n'a pu être trouvé au sein de la Conférence interministérielle de politique étrangère et qu'un tel consensus est im-

III. — STANDPUNT VAN DE REGERING

De minister van Buitenlandse Zaken verklaart het volgende :

a) De Raamovereenkomst betreffende de nationale minderheden is op intern Belgisch vlak een gemengde overeenkomst (federaal - deelgebieden); de regels voor de ondertekening van gemengde overeenkomsten zijn vastgesteld in de samenwerkingsovereenkomst van 8 maart 1994 terzake.

b) Overeenkomstig de grondbeginselen van onze grondwettelijke structuur vloeit uit de bepalingen van de voormelde samenwerkingsovereenkomst voort dat België een gemengde overeenkomst slechts mag ondertekenen indien de Interministeriële conferentie buitenslands beleid (ICBB) vooraf en eensgezind de nadere regels voor die ondertekening heeft vastgesteld, te weten : zullen alle bevoegde deelgebieden instemmen met de betrokken overeenkomst, of zullen sommige van hen dat niet doen ? Van welke ondertekeningsformule zal gebruik worden gemaakt ? Zal ter gelegenheid van de ondertekening een uitleggingsverklaring of een voorbehoud worden ingediend ?

c) Tot nu toe heeft men binnen de ICBB geen eensgezindheid bereikt over de nadere regels voor de ondertekening van de voormelde Raamovereenkomst (onder meer in verband met de betekenis van sommige bepalingen ervan en dus op het stuk van de noodzaak om een uitleggingsverklaring in te dienen); bijgevolg is België in de onmogelijkheid om de voormelde Raamovereenkomst te ondertekenen.

IV. — BESPREKING

a) Opmerkingen van de leden

Het verbaast *de heer Borginon* dat deze voorstellen worden besproken terwijl de Raad van State naar aanleiding van de indiening van een wetsvoorstel tot goedkeuring van het zesde protocol bij het Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens aangaande de afschaffing van de doodstraf, aangenomen in de Raad van Europa op 28 april 1983 (voorstel nr. 847 van de heer Geert Bourgeois), de onveranderlijke grondwettelijke praktijk heeft gememoreerd die de Koning het monopolie van het initiatief verleent wat de instemming met de verdragen betreft (zie Stuk nr. 847/2).

Dezelfde spreker merkt voorts op dat de goedkeuring van een van beide voorgestelde resolutieteksten volkomen zinloos zou zijn, aangezien, zoals de minister dat zelf erkent, inzake de wijze om het verdrag te ondertekenen binnen de interministeriële conferentie voor het buitenslands beleid geen enkele consensus kon worden bereikt, hoewel die in het geval van

pérativement requis dans le cas d'une convention mixte. Sur le fond de la question, l'intervenant fait observer que le débat porte sur la définition des minorités nationales. Or, les juristes consultés par la CIPE n'ont pu s'accorder sur les groupes de population qui pourraient être considérés comme minorités nationales en Belgique : pour les experts néerlandophones consultés, seule la minorité germanophone peut être considérée comme une minorité nationale; pour les autres experts, une sous-communauté au sein d'une communauté pourrait déjà être considérée comme une minorité nationale. Devant cette absence de consensus parmi les juristes interrogés, on peut à coup sûr prédire que la ratification par la Belgique de la Convention-cadre conduirait à des tentatives de recours abusifs devant les tribunaux. Le membre estime pour sa part que le concept de minorité nationale ne prend son sens qu'au sein d'un État. Dès lors, si la Flandre devenait un État indépendant, il est évident que la discussion sur la place de la minorité francophone en Flandre devrait alors être traitée selon les règles internationalement admises.

Mme Verhoeven déclare que, pour le groupe politique auquel elle appartient, Convention-cadre et résolution parlementaire ne doivent pas être confondues.

En tout état de cause, l'adoption d'une résolution parlementaire ne serait pas opportune en cette fin de législature.

La question de l'adoption de la Convention-cadre est par contre susceptible d'être discutée, dans un contexte de dialogue communautaire, après les élections.

Sur le fond, l'intervenante rappelle que certains des juristes consultés par la CIPE ont estimé que le concept de minorité nationale était fonction d'un rapport de domination et non d'un rapport purement numérique. Dans cette optique, la notion de minorité nationale ne trouve pas à s'appliquer dans la périphérie bruxelloise, où la population francophone bénéficie de facilités quasi constitutionnelles.

Le rapporteur juge curieuse la définition de la minorité nationale par rapport au concept de domination, donnée par la corapporteuse : faut-il en conclure qu'une minorité constituerait d'autant moins une minorité qu'elle obtiendrait plus d'autonomie ?

Au nom de son groupe politique, *M. Van der Maelen* déclare que la Belgique doit en tout état de cause signer et ratifier la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales.

een gemengd verdrag absoluut vereist is. Over de grond van de zaak merkt de spreker op dat het debat rond de definitie van nationale minderheden draait. De door de ICBB geraadpleegde juristen zijn het niet met elkaar eens kunnen worden over de bevolkingsgroepen die in België als nationale minderheden kunnen worden beschouwd: voor de geraadpleegde Nederlandstalige deskundigen kan alleen de Duitsstalige minderheid als een nationale minderheid worden beschouwd, voor de andere deskundigen kon een subgemeenschap binnen een bepaalde gemeenschap als een nationale minderheid worden beschouwd. Gelet op dat gebrek aan overeenstemming bij de geraadpleegde juristen, kan men er donder op zeggen dat de bekrachtiging, door België, van de Raamovereenkomst, zou leiden tot tal van pogingen om bij de rechtbank op een oneigenlijke wijze beroepsprocedures in te leiden. Volgens het lid krijgt het begrip «nationale minderheid» maar zin binnen een Staat. Mocht Vlaanderen bijvoorbeeld een onafhankelijke Staat worden, dan spreekt het voor zich dat het debat rond de plaats van de Franstalige minderheid in Vlaanderen op dat ogenblik zou moeten worden behandeld volgens de internationaal gangbare regels.

Mevrouw Verhoeven verklaart dat, wat haar fractie betreft, Raamovereenkomst en parlementaire resolutie niet door elkaar mogen worden gehaald.

Hoe het ook zij, op het einde van deze zittingsperiode zou de goedkeuring van een parlementaire resolutie niet opportuun zijn.

Na de verkiezingen komt de kwestie van de goedkeuring van de Raamovereenkomst daarentegen wél voor bespreking in aanmerking, maar dan in het raam van een dialoog van gemeenschap tot gemeenschap.

Over de grond van de zaak wijst de spreekster erop dat een aantal door de ICBB geraadpleegde juristen heeft geoordeeld dat het begrip «nationale minderheid» samenhangt met een machtsverhouding, niet met een louter numerieke verhouding. In dat perspectief is het begrip «nationale minderheid» niet van toepassing in de Brusselse Rand, waar de bevolking kan gebruik maken van nagenoeg grondwettelijke faciliteiten.

De rapporteur vindt de door de co-rapporteur aangereikte definitie van nationale minderheid met verwijzing naar het begrip «machtsverhouding» opmerkelijk: moet daaruit worden geconcludeerd dat een minderheid minder minderheid wordt naarmate zij meer autonomie verwerft ?

Namens zijn fractie verklaart *de heer Van der Maelen* dat België hoe dan ook de Raamovereenkomst van de Raad van Europa voor de bescherming van de nationale minderheden moet ondertekenen. Voorts

Il convient par ailleurs de respecter les accords conclus au sein de la structure fédérale belge. En l'occurrence, la Belgique ne peut signer une convention mixte qu'à condition que la CIPE en ait arrêté de manière consensuelle les modalités de signature. Ceci n'étant pas le cas pour l'instant, la signature de la Convention-cadre n'est malheureusement pas encore possible.

L'intervenant relève par ailleurs que la demande des auteurs des propositions à l'examen que la Convention-cadre soit signée *sans réserve* est en contradiction avec la pratique adoptée par d'autres pays européens, comme la France ou l'Allemagne.

De toute manière, la volonté de protéger les minorités nationales que traduit la Convention-cadre visée repose sur le constat, après la chute du mur de Berlin, des problèmes résultant de la fixation historique des frontières en Europe centrale; il est clair que cet instrument n'a pas été conçu pour s'appliquer à des situations comme celle des habitants francophones de la périphérie bruxelloise.

M. Lowie estime qu'en voulant détourner le sens du concept de minorité nationale, les auteurs des propositions de résolution portent atteinte à ce concept.

M. du Bus de Warnaffe fait observer que la recommandation n° 1201 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui définit le terme de «minorité nationale», fait clairement référence à la possibilité que des minorités nationales existent au sein d'une région («... l'expression «minorité nationale» désigne un groupe de personnes ... qui ... sont suffisamment représentatives tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet État ou d'une région de cet État»).

M. Borginon fait remarquer que, si la définition du concept de «minorité nationale» n'apparaît que dans la recommandation n° 1201 citée par l'intervenant précédent et non dans la Convention-cadre, c'est précisément parce que les États eux-mêmes n'ont pu s'accorder sur cette définition.

b) Réponses de l'auteur de la proposition n° 1846

A ceux des intervenants qui estiment que le concept de minorité nationale ne trouve pas à s'appliquer en Belgique, *M. Clerfayt* répond que la recommandation n° 1201 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe fait expressément mention de la notion de minorité nationale considérée par rapport

doivent de binnen de federale Belgische structuur gesloten akkoorden, worden nageleefd. *In casu* kan België pas een gemengde overeenkomst ondertekenen op voorwaarde dat de ICBB over de wijze van ondertekening ervan een consensus heeft bereikt. Aangezien zulks momenteel niet het geval is, kan de Raamovereenkomst jammer genoeg nog niet worden ondertekend.

De spreker merkt voorts op dat het verzoek van de indieners van de ter bespreking voorliggende voorstellen om de Raamovereenkomst *zonder enig voorbehoud* te ondertekenen, indruist tegen de door een aantal andere Europese landen, zoals Frankrijk en Duitsland aangehouden praktijk.

In elk geval is de wens om de nationale minderheden te beschermen, zoals die in de bedoelde Raamovereenkomst vervat is, gegroeid uit de na de val van de Berlijnse muur gedane vaststelling, dat een aantal problemen gerezen waren voortvloeiend uit de historische vastlegging van de grenzen in Centraal-Europa; het is duidelijk dat dit instrument niet bedoeld was om te worden toegepast op soortgelijke situaties als die van de Franstalige inwoners uit de Brusselse Rand.

De heer Lowie is van mening dat de indieners van de voorstellen van resolutie het begrip «nationale minderheid» een andere semantische invulling willen geven, waardoor zij afbreuk doen aan dat begrip.

De heer du Bus de Warnaffe merkt op dat aanbeveling nr. 1201 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, die een definitie geeft van de term «nationale minderheid», duidelijk verwijst naar de mogelijkheid dat nationale minderheden binnen een landsdeel kunnen bestaan («... l'expression «minorité nationale» désigne un groupe de personnes ... qui ... sont suffisamment représentatives tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet État ou d'une région de cet État»).

De heer Borginon merkt op dat de definitie van het begrip «nationale minderheid» alleen in de door de vorige spreker vermelde aanbeveling nr. 1201 en niet in de Raamovereenkomst voorkomt en dat zulks precies wordt verklaard door het feit dat de Staten zelf geen consensus rond de definitie uit de aanbeveling konden bereiken.

b) Antwoorden van de indiener van voorstel nr. 1846

Aan die sprekers die de mening toegedaan zijn dat het begrip «nationale minderheid» niet in België van toepassing is, antwoordt *de heer Clerfayt* dat aanbeveling nr. 1201 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa uitdrukkelijk melding maakt van een interprétatie van het begrip «nationale minder-

à une région d'un État (*«sont suffisamment représentatives tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet État ou d'une région de cet État»*).

La genèse des initiatives internationales tendant à protéger les minorités nationales, rappelée par l'intervenant dans son exposé introductif, illustre en outre combien le souci des défenseurs de cette idée a été inspiré par une situation présentant un fort parallélisme avec la situation belge. La situation issue de la décomposition de l'empire austro-hongrois, qui a été à l'origine de la volonté de protéger les minorités nationales, peut en effet être comparée aux conséquences de la décomposition de la Belgique au cours des 30 dernières années en des régions séparées par des frontières artificielles fixées sans tenir compte de la volonté des populations. Dans les deux cas, il y a en effet eu création de frontières là où il n'y en avait pas.

Faut-il par ailleurs rappeler que la Cour de La Haye a autrefois posé le principe que l'existence de minorités est une question de fait et non de droit ?

Or il y a dans la périphérie bruxelloise des populations - et leurs élus - qui refusent d'être considéré(e)s comme néerlandophones et veulent s'affirmer comme francophones.

La très grande majorité des États européens ont signé la Convention-cadre et ont retenu la définition de minorité nationale donnée par la recommandation n° 1201. Ainsi, les Pays-Bas ont précisé qu'ils voulaient donner au texte une application aussi large que possible.

Le cas de la France - qui n'a, il est vrai, pas signé la Convention-cadre - ne peut être tenu pour une comparaison pertinente, car il ne s'agit pas d'un État fédéral. De toute manière, la France a bel et bien signé - et applique - la charte des langues régionales et minoritaires, ce qui l'a amenée à créer des écoles où ces langues sont enseignées. Elle a également adopté la Convention européenne sur l'autonomie locale. Aucun de ces deux textes n'a été ratifié par la Belgique, alors que leur application permettrait pourtant de résoudre ou d'éviter bon nombre de problèmes concrets dans la périphérie bruxelloise.

A ceux qui critiquent le fait que les propositions de résolution à l'examen visent à demander la signature de la Convention-cadre sans réserve ni interprétation restrictive, l'intervenant fait observer que la formulation d'une réserve dans le sens demandé par le gouvernement flamand équivaldrait à vider de sa signification la Convention-cadre. Or, la Convention

heid», die de minderheid als deel van een Staat beschouwt (*«sont suffisamment représentatives tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet État ou d'une région de cet État»*).

De totstandkoming van de internationale initiatieven die ertoe strekken de nationale minderheden te beschermen, zoals die door de spreker in zijn inleidende uiteenzetting werd beschreven, illustreert bovendien hoezeer de mensen die achter die idee stonden bekommerd waren om toestanden die een sterke gelijkenis met de Belgische toestand vertonen. De toestand, ontstaan na het uiteenvallen van het Oostenrijks-Hongaars Keizerrijk, en die ten grondslag lag aan het streven om de nationale minderheden te beschermen, is immers vergelijkbaar met de gevolgen van het uiteenvallen van België de jongste dertig jaar en van het feit dat landsdelen tot stand kwamen die werden gescheiden door kunstmatige grenzen, zonder rekening te houden met de wil van de bevolkingsgroepen. In beide gevallen was er inderdaad sprake van het optrekken van grenzen waar er geen waren.

Moet voorts in herinnering te worden gebracht dat het Internationaal Hof van Justitie in Den Haag indertijd als principe heeft gesteld dat het bestaan van minderheden een feitelijke aangelegenheid, geen aangelegenheid in rechte is ?

Welnu, in de Brusselse Rand zijn er bevolkingsgroepen die - samen met hun verkozenen - weigeren als Nederlandstaligen te worden beschouwd en als Franstaligen naar buiten willen treden.

De overgrote meerderheid van de Europese Staten heeft de Raamovereenkomst ondertekend en de in aanbeveling nr. 1201 opgenomen definitie van het begrip «nationale minderheid» overgenomen. Nederland heeft bijvoorbeeld gepreciseerd dat het aan de tekst een zo ruim mogelijke toepassing wilde geven.

Er kan geen deugdelijke vergelijking worden gemaakt met Frankrijk - dat de Raamovereenkomst trouwens niet heeft ondertekend - omdat het geen federale Staat is. Frankrijk heeft in ieder geval het Europees handvest voor regionale talen of talen van minderheden ondertekend en heeft dan ook scholen opgericht waar die talen worden onderwezen. Het heeft ook het Europees handvest inzake lokale autonomie ondertekend. België heeft geen van die teksten bekrachtigd hoewel de toepassing ervan de mogelijkheid zou bieden om tal van concrete problemen in de Brusselse Rand op te lossen of te voorkomen.

Ter weerlegging van de kritiek van sommigen op het feit dat met de onderhavige voorstellen van resolutie wordt verzocht de Raamovereenkomst zonder voorbehoud of beperkende uitlegging te ondertekenen, merkt de spreker op dat het formuleren van een voorbehoud in de zin van wat de Vlaamse Regering vraagt erop neerkomt dat de Raamovereenkomst

de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités prohibe précisément les réserves qui porteraient sur l'objet fondamental du traité ou sur le but poursuivi, ce qui serait le cas en l'occurrence.

Quant au concept de «position dominée/dominante» auquel certains voudraient se référer, le membre fait observer que cette notion ne figure pas dans la recommandation n° 1201. En tout état de cause, il s'agit d'une notion discutable, qu'il ne serait de toute manière ni réaliste ni juste de n'apprécier que sous le seul angle institutionnel.

A l'intention de ceux qui n'envisagent de discuter de la signature par la Belgique de la Convention-cadre que dans le cadre du dialogue communautaire, le membre souligne que l'application d'un texte international ne peut en aucune manière faire l'objet de marchandages politiques et être en quelque sorte achetée.

c) Questions relatives à la procédure et à la position du gouvernement

Sur la *procédure*, M. Beaufays interroge le ministre sur les suites données au rapport du groupe d'experts requis par la Conférence interministérielle «Politique étrangère» du 12 mars 1996 :

- la CIPE a-t-elle réellement rediscuté du fond de la question ?
- si oui, quelles étaient les positions des différentes parties ?
- comme aucun accord n'a pu être trouvé au sein de la CIPE, le comité de concertation a-t-il été saisi conformément à l'accord de coopération ?
- si tel n'a pas été le cas, le gouvernement fédéral peut-il s'engager à convoquer le comité de concertation dans les plus brefs délais ?

S'agissant de la *position du gouvernement*, l'intervenant demande quelle est la position défendue par le gouvernement fédéral au sujet de l'adhésion de la Belgique à la Convention et de l'éventualité d'une déclaration interprétative.

En particulier, accorde-t-il du crédit au « raisonnement circulaire » consistant à dire que si une minorité est bien protégée par l'ordre juridique, elle n'est plus minoritaire ?

En tout état de cause, ne serait-ce pas vider la Convention de son contenu si l'on déclarait à priori que tel groupe en Belgique ne constitue en aucun cas une minorité ?

*
* *

wordt uitgehold. Het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht verbiedt echter voorbehoud dat betrekking heeft op het hoofdonderwerp van het verdrag of op het nagestreefde doel, wat in dezen het geval zou zijn.

In verband met het begrip «dominante positie/positie van gedomineerde» waarnaar sommigen zouden willen verwijzen, duidt de spreker erop dat dat begrip niet is opgenomen in aanbeveling nr. 1201. Het gaat in ieder geval om een betwistbaar begrip, en het zou realistisch noch rechtvaardig zijn het alleen vanuit een institutioneel oogpunt te beoordelen.

Ter attentie van degenen die de ondertekening van de Raamovereenkomst door België alleen in het kader van de dialoog van gemeenschap tot gemeenschap willen bespreken, geeft de spreker aan dat over de toepassing van een internationale tekst geen koehandel kan worden gevoerd en dat ze niet als het ware kan worden afgekocht.

c) Vragen met betrekking tot de werkwijze en het standpunt van de regering

Wat de *werkwijze* betreft, stelt de heer Beaufays de minister vragen over het gevolg dat is gegeven aan het verslag van 12 maart 1996 van de door de Interministeriële conferentie buitenlands beleid aangewezen deskundigen :

- heeft de ICBB het probleem werkelijk opnieuw grondig besproken ?
- zo ja, wat waren de standpunten van de verschillende partijen ?
- werd, overeenkomstig de samenwerkingsovereenkomst, de zaak aanhangig gemaakt hij het overlegcomité aangezien geen akkoord kon worden bereikt in de ICBB ?
- zo niet, kan de federale regering zich ertoe verbinden om het overlegcomité zo spoedig mogelijk bijeen te roepen ?

In verband met het *standpunt van de regering*, vraagt de spreker wat haar positie is over de instemming van België met de Overeenkomst en over een mogelijke uitleggingsverklaring.

Hecht ze in het bijzonder geloof aan de «cirkelredenering» die erin bestaat te stellen dat een minderheid die goed beschermd is door de rechtsorde geen minderheid meer is ?

Zou men de Overeenkomst hoe dan ook niet uithollen indien men van tevoren zou verklaren dat een bepaalde groep in België in geen geval een minderheid is ?

*
* *

A ces questions, *le ministre* communique la réponse suivante :

PROCÉDURE

1. *Rétroactes*

Il est renvoyé au point de vue du gouvernement déjà exposé (cf. III. ci-avant).

Le ministre ajoute que la raison de l'absence de consensus au sein de la CIPE est le désaccord entre la Flandre et la Communauté française/Région wallonne sur la question de savoir s'il existe ou non des «minorités nationales» en Belgique. Un problème qui se pose à cet égard est le fait que la convention même ne donne pas de définition précise de la notion de «minorités nationales».

Pour sortir de l'impasse, la CIPE a décidé, le 12 mars 1996, sur la proposition du ministre des Affaires étrangères, d'instaurer un groupe de travail qui chargerait des experts en droit constitutionnel - experts à désigner par les diverses autorités - d'examiner sous quelles conditions la Belgique pourrait adhérer à la convention et quelles seraient les conséquences d'une adhésion belge.

2. *Procédure au sein de la CIPE et du Comité de concertation*

— Comme le désaccord au sein du groupe d'experts confirme en fait et la position adoptée par la Flandre (pas d'adhésion à moins qu'une déclaration ne soit ajoutée précisant que les francophones et les néerlandophones ne constituent pas de minorités nationales en Belgique - seuls les germanophones peuvent être considérés comme une minorité nationale) et celle adoptée par la Communauté française et la Région wallonne (adhésion inconditionnelle), la CIPE a décidé, lors de sa session du 24 avril 1997, que les différentes entités étudieraient séparément le rapport des spécialistes constitutionnels, de manière à ce qu'une session suivante permette à la CIPE de prendre une décision sur la poursuite de la procédure.

— On n'a pas pu parvenir à un consensus lors de la réunion de la CIPE du 20 janvier 1998. Ensuite, lors de sa session du 24 juin 1998, la CIPE a décidé, sur la proposition de la Communauté française, de transmettre ce point au Comité de concertation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements communautaires et régionaux.

— Le 7 octobre 1998, le Comité de concertation a chargé la Conférence interministérielle de Politique étrangère d'une étude des déclarations déposées par

De minister geeft op die vragen de volgende antwoorden :

WERKWIJZE

1. *Voorgeschiedenis*

Er wordt verwezen naar het reeds uiteengezette standpunt van de regering (zie III. hierboven).

De minister voegt eraan toe dat er binnen de ICBB geen eensgezindheid is omdat Vlaanderen en de Franse Gemeenschap/het Waals Gewest het oneens zijn over de vraag of er in België al dan niet «nationale minderheden» zijn. Terzake rijst het probleem dat in de Overeenkomst zelf geen duidelijke omschrijving is opgenomen van het begrip «nationale minderheden».

Om uit die impasse te geraken, heeft de ICBB op 12 maart 1996 op voorstel van de minister van Buitenlandse Zaken beslist een werkgroep op te richten die een aantal - door de verschillende overheden aan te wijzen - specialisten inzake grondwettelijk recht ermee zou belasten na te gaan onder welke voorwaarden België zou kunnen instemmen met de Overeenkomst en welke gevolgen dat zou hebben.

2. *Procedure in het ICBB en in het Overlegcomité*

Aangezien het gebrek aan overeenstemming in de groep van deskundigen een feitelijke bevestiging vormt zowel van het door Vlaanderen ingenomen standpunt (geen toetreding, tenzij een verklaring wordt toegevoegd die preciseert dat Nederlandstaligen en Franstaligen in België geen nationale minderheden vormen - alleen de Duitstaligen kunnen als dusdanig worden beschouwd) als van het door de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest ingenomen standpunt (onvoorwaardelijke toetreding), heeft het ICBB tijdens zijn vergadering van 24 april 1997 beslist dat de verschillende deelgebieden afzonderlijk het verslag van de grondwetspecialisten zouden bestuderen, opdat het ICBB tijdens een volgende vergadering een beslissing kan nemen met betrekking tot de voortzetting van de procedure.

— Tijdens de ICBB-vergadering van 20 januari 1998 kon geen consensus worden bereikt. Vervolgens heeft het ICBB, tijdens de vergadering van 24 juni 1998, op voorstel van de Franse Gemeenschap, beslist dit punt over te zenden aan het Overlegcomité tussen de federale regering en de gemeenschaps- en gewestregeringen.

— Op 7 oktober 1998 heeft het Overlegcomité de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid ermee belast een studie uit te voeren betreffende de

les différents États membres lors de la signature de la Convention. Un groupe de travail ad hoc au sein de la CIPE sera chargé de cette étude.

3. *État d'avancement*

En application de la décision du Comité de concertation, la CIPE a décidé, le 24 février 1999, qu'un groupe de travail, sous la présidence du chef du service des relations avec les régions et les communautés du ministère des Affaires étrangères, serait chargé de l'étude des réserves formulées par un certain nombre de pays lors de la signature de la Convention-cadre.

Ce groupe de travail se réunira pour la première fois le 25 mars 1999.

POSITION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Jusqu'à présent, le gouvernement fédéral s'est en fait borné à la position selon laquelle il souscrirait à un consensus entre les communautés si pareil consensus se réalise.

Il apparaît que plusieurs États membres du Conseil de l'Europe n'estiment pas qu'une déclaration précisant qu'un certain groupe ne constitue pas une minorité signifierait que la Convention-cadre serait vidée de sa substance, puisque ces États membres ont déjà déposé des déclarations en ce sens.

*
* *

MM. Clerfayt et Beaufays jugent extrêmement formaliste la démarche adoptée par le gouvernement.

M. Clerfayt demande si, au moins au sein du gouvernement fédéral, une position claire a pu être adoptée.

M. Beaufays juge gênant que le gouvernement fédéral semble se borner à attendre passivement un consensus.

Le ministre répond que, conformément aux principes de notre structure institutionnelle, le rôle du ministre des Affaires étrangères au sein de la CIPE peut être comparé à celui d'un greffier; il lui appartient donc de suivre les règles fixées et d'essayer d'établir de manière consensuelle les modalités de la signature de la convention par la Belgique; il lui faut dès lors s'en tenir à une stricte neutralité et au respect des procédures.

verklaringen die de verschillende lidstaten bij de ondertekening van de overeenkomst hebben ingediend. Een *ad hoc*-werkgroep zal binnen de ICBB met deze studie worden belast.

3. *Stand van de werkzaamheden*

Met toepassing van de beslissing van het Overlegcomité heeft het ICBB op 24 februari 1999 beslist dat een werkgroep onder het voorzitterschap van het diensthoofd van de Betrekkingen met de gemeenschappen en de gewesten van het ministerie van Buitenlandse Zaken zal worden belast met het onderzoek van het voorbehoud dat door een aantal landen bij de ondertekening van de raamovereenkomst werd geformuleerd.

Die werkgroep zal voor de eerste maal samenkomen op 25 maart 1999.

STANDPUNT VAN DE FEDERALE REGERING

Tot nu toe beperkte de federale regering zich tot het standpunt dat ze zich zou aansluiten bij een consensus tussen de gemeenschappen, als een dergelijke consensus wordt bereikt.

Blijkt dat verscheidene lidstaten van de Raad van Europa niet van mening zijn dat een verklaring waarin wordt gesteld dat een bepaalde groep geen minderheid vormt een uitholling van de raamovereenkomst zou betekenen, aangezien die lidstaten al zodanige verklaringen indienden.

*
* *

De heren Clerfayt en Beaufays bestempelen het door de regering ingenomen standpunt als uiterst formalistisch.

De heer Clerfayt vraagt of tenminste binnen de federale regering een duidelijk standpunt kon worden ingenomen.

De heer Beaufays acht het beschamend dat de federale regering zich ertoe lijkt te beperken passief een consensus af te wachten.

De minister antwoordt dat, overeenkomstig de beginselen van ons institutionele bestel, de rol van de minister van Buitenlandse Zaken binnen het ICBB kan worden vergeleken met die van een griffier; het komt hem met andere woorden toe de vastgelegde regels te volgen en te proberen op basis van een consensus de nadere regels vast te leggen volgens welke België de overeenkomst ondertekent; hij moet bijgevolg strikt neutraal blijven en de procedures in acht nemen.

En ce qui concerne la dernière étape en date de la procédure, c'est-à-dire la mission confiée à un groupe de travail d'étudier les réserves formulées par d'autres pays lors de la signature de la Convention-cadre, *M. Beaufays* fait observer que les réserves formulées par un certain nombre d'États (Allemagne, Luxembourg, Estonie ...) sont d'une toute autre portée : elles visent en effet à préciser que ne sont pas visés les ressortissants étrangers se trouvant sur leur territoire; les engagements pris par ces différents États parties à la Convention-cadre ne concernent donc que leurs ressortissants.

M. Clerfayt s'inquiète de l'image que donne de la Belgique son refus de signer la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et demande s'il n'en est pas fait grief aux représentants belges dans les réunions internationales.

Le ministre répond par la négative à cette dernière question.

Il ajoute que la signature de la Convention-cadre relative à la protection des minorités nationales n'est de toute manière pas le seul point sur lequel aucun consensus n'a pu être dégagé jusqu'à présent.

V. — VOTES

La proposition de résolution n° 1846 de *M. Clerfayt* et consorts est rejetée par 6 voix contre 3.

La proposition de résolution n° 1845 de *MM. Beaufays* et *Henry* est rejetée par 7 voix contre 3.

Les rapporteurs,

A. GEHLEN
S. VERHOEVEN

Le président,

A. DUQUESNE

Wat de jongste fase van de procedure betreft, namelijk de aan een werkgroep toevertrouwde opdracht het voorbehoud te onderzoeken dat door andere landen bij de ondertekening van de raamovereenkomst werd geformuleerd, merkt *de heer Beaufays* op dat het door een aantal landen (Duitsland, Luxemburg, Estland...) geformuleerde voorbehoud een heel andere inhoud heeft: het strekt er immers toe te preciseren dat de overeenkomst geen betrekking heeft op de buitenlanders die zich op hun grondgebied bevinden; de verplichtingen welke die verschillende tot de raamovereenkomst toegetroden Staten aangaan, hebben met andere woorden alleen betrekking op hun eigen onderdanen.

De heer Clerfayt maakt zich zorgen over het beeld dat over België ontstaat als gevolg van 's lands weigering de Raamovereenkomst voor de bescherming van de nationale minderheden te ondertekenen en hij vraagt of dat de Belgische vertegenwoordigers op internationale bijeenkomsten niet kwalijk wordt genomen.

De minister geeft op deze laatste vraag een ontkenkend antwoord.

Hij voegt eraan toe dat de ondertekening van de Raamovereenkomst voor de bescherming van de nationale minderheden overigens niet het enige punt is waarover tot nu toe geen consensus kon worden bereikt.

V. — STEMMINGEN

Het voorstel van resolutie nr. 1846 van de heer *Clerfayt* c.s. wordt verworpen met 6 tegen 3 stemmen.

Het voorstel van resolutie nr. 1845 van de heren *Beaufays* en *Henry* wordt verworpen met 7 tegen 3 stemmen.

De rapporteurs,

A. GEHLEN
S. VERHOEVEN

De voorzitter,

A. DUQUESNE