

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

14 février 2020

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**relative au droit à l'autodétermination
des peuples au sein de l'Union européenne**

(déposée par M. Peter De Roover et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

14 februari 2020

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**betreffende het recht op zelfbeschikking
van volkeren in de Europese Unie**

(ingediend door de heer Peter De Roover c.s.)

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans sa forme actuelle, l'Union européenne est un accord de coopération complexe conclu entre 28 pays dans le but de se forger un meilleur avenir. Lors du référendum sur le *Brexit*, la population britannique a décidé de quitter l'Union, de sorte que bientôt les 27 États membres restants devront continuer à porter le projet. L'Union n'est dès lors pas une entité statique. Elle doit réagir de façon pragmatique aux changements de dynamique qui se produisent sur son territoire.

C'est en 2004 que l'Union a connu son élargissement le plus important. L'adhésion de 10 nouveaux États membres situés principalement en Europe centrale et de l'Est lui a permis de faire reculer ses frontières extérieures de centaines de kilomètres vers l'Est et d'intégrer des millions de nouveaux citoyens dans le projet européen. Mais l'UE n'est pas une tache d'huile qui ne cesse de s'étendre. L'assise sociétale actuelle, alliée à une succession de tensions internes et externes, laisse supposer qu'elle conservera les mêmes frontières extérieures certainement jusqu'en 2025.

Outre l'élargissement extérieur, il est également nécessaire de réfléchir à la possibilité d'un "élargissement interne" de l'UE. L'Europe est une mosaïque de régions souvent dotées d'une identité forte. L'UE elle-même rend hommage à ce foisonnement de langues, de traditions et de cultures dans sa devise "Union dans la diversité". Ces régions se situent dans des territoires bien délimités ayant leurs spécificités historiques, culturelles, économiques et politiques et qui, malgré leur intégration dans un ensemble plus vaste, n'ont jamais été assimilés dans un État de plus grande taille.

Dans sa configuration pré-*Brexit*, l'Union comptait 74 entités régionales dotées du pouvoir législatif, c'est-à-dire également d'une autonomie politique limitée qu'elles aspirent éventuellement à parachever. L'appel à l'autodétermination se fait de plus en plus fort dans certains de ces territoires, au point que, ces dernières années, l'UE a dû se poser la question de savoir ce qu'elle fera si des parties de son territoire demandent à être reconnues en tant qu'États membres indépendants.

En l'absence d'un dialogue constructif ou de la possibilité de mener celui-ci au niveau même des États membres, les entités fédérées considèrent souvent l'Union européenne comme la protectrice des minorités nationales. Le régionalisme et la pensée pro-européenne sont en effet évidemment complémentaires, voire indissociables. Mais l'UE, en tant qu'institution, est à son tour

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De Europese Unie, zoals we ze vandaag kennen, is een complex samenwerkingsverband van achtentwintig landen die aan een betere toekomst bouwen. Bij het *brexit*-referendum besliste de Britse bevolking om de Unie te verlaten, zodat binnenkort de 27 overblijvende lidstaten het project verder zullen moeten schouderen. De Unie is dan ook geen statisch gegeven, ze dient op pragmatische wijze in te spelen op de wisselende dynamieken op haar grondgebied.

In 2004 kende de Unie haar grootste uitbreiding. Met de toetreding van 10 nieuwe lidstaten uit voornamelijk Centraal- en Oost-Europa verschoven de buitengrenzen van de Unie honderden kilometers oostwaarts en werden miljoenen nieuwe burgers geïntegreerd in het Europese Project. De EU is echter geen olievlek die almaar uitdijt. Het huidige maatschappelijke draagvlak en een aaneenschakeling van interne en externe spanningen maken dat de Unie zeker tot 2025 in haar huidige vorm begrenst zal blijven.

Naast de externe uitbreiding is het echter ook nodig stil te staan bij mogelijke interne uitbreiding of zogenaamde inbreiding. Europa is een mozaïek van regio's, vaak met een sterke eigen identiteit. De EU huldigt zelf dit kleurenpalet aan talen, tradities en culturen in haar slagzin "in verscheidenheid verenigd". Deze regio's hebben welomschreven grondgebieden met een unieke historische, culturele, economische en politieke eigenheid, die ondanks hun opname in een groter geheel nooit werden geassimileerd in een grotere staat.

Binnen de Unie waren er pre-brexit 74 regionale entiteiten met legislatieve bevoegdheid, dus ook met al dan niet beperkte politieke autonomie en mogelijke aspiraties om deze te vervolmaken. De roep naar zelfbeschikking in sommige van deze gebieden zwelt aan, in die mate dat de Unie in de afgelopen jaren wel vaker geconfronteerd werd met de vraag, wat ze zal doen als delen van haar territorium vragen om de erkenning als onafhankelijke lidstaat.

Bij gebrek aan een constructieve dialoog, of de mogelijkheid daartoe over op niveau van de lidstaat zelf kijken de deelstaten vaak naar de Europese Unie als beschermheer van nationale minderheden. Regionalisme en de pro-Europese gedachte zijn immers vanzelfsprekend complementair. Maar de EU als instelling staat op haar beurt eerder weigerachtig tot zelfs afwijzend tegenover

plutôt réfractaire à l'idée de participer au débat de fond, quand elle ne s'y refuse pas sous le prétexte du principe de "non-intervention dans les affaires intérieures".

Les traités européens prévoient uniquement la possibilité d'un élargissement externe de l'Union, mais pas interne. Pourtant, nous constatons que les États membres utilisent à tort et à travers le poids et la légitimité de l'Union – ou plutôt en abusent – comme argument contre l'autonomie de certaines entités fédérées, aux dépens de celles-ci.

Nous estimons que l'UE, eu égard à l'évolution récente de la situation en Écosse et en Catalogne, doit œuvrer à l'élaboration d'une réponse pragmatique à la question de l'élargissement interne, réponse qui ne peut nier ou ignorer les évolutions étatiques pacifiques ou les réorganisations internes des États membres. L'enjeu est clair: il ne faudrait pas que des millions d'Européens se retrouvent soudainement éjectés de l'Union, si ces régions deviennent indépendantes démocratiquement, en étant privés de leur citoyenneté et de leurs droits européens à cause d'une lacune dans la législation et qu'ils doivent reprendre place au bout de la file des candidats à l'adhésion.

La doctrine n'est pas unanime quant au cheminement que doit parcourir un nouvel État membre qui est apparu à la suite d'un élargissement interne. D'aucuns affirment qu'il devient automatiquement membre de l'UE alors que d'autres prétendent qu'il doit parcourir l'ensemble du processus d'adhésion. Nous estimons qu'il importe dès lors que les traités européens prévoient la possibilité d'un élargissement interne. À terme, il sera nécessaire de créer un nouveau système sans faille.

La manière dont l'UE traite cette question de l'autodétermination aura non seulement des conséquences pour les citoyens européens, mais pourra également avoir des répercussions en dehors de l'Union. L'UE fait ici office de laboratoire où sont cherchées des solutions uniques, rationnelles et surtout pacifiques permettant à tout un chacun d'exercer son droit à l'autodétermination. La solution trouvée constituera un précédent significatif qui pourra contribuer à la résolution de conflits de souveraineté à travers le monde.

deelname aan het inhoudelijk debat onder het mom van "niet-interventie in een binnenlandse aangelegenheid".

De Europese verdragen voorzien enkel in de mogelijkheid van een externe uitbreiding van de Unie en geen interne. Nochtans stellen we vast dat lidstaten wel te pas en te onpas het gewicht en de legitimiteit van de Unie als ontradende factor in het autonomiedebat gebruiken of eerder misbruiken tegen de belangen van de deelstaten.

Wij zijn van mening dat de EU, met de recente ontwikkelingen in Schotland en Catalonië, werk dient te maken van een pragmatisch antwoord op de vraag naar interne uitbreiding. Een antwoord dat vreedzame staatsontwikkelingen of interne reorganisaties van de lidstaten niet ontkent of uit de weg gaat. Het belang mag duidelijk wezen, miljoenen Europeanen mogen zich niet, ten gevolge van een lacune in de wetgeving, plots buiten de Unie bevinden als die regio op democratische wijze onafhankelijk is geworden. Weer achteraan in de rij, beroofd van hun EU-burgerschap en rechten, wachtend om terug te mogen toetreden.

Onder rechtsgeleerden is geen eensgezindheid over de weg die een nieuwe lidstaat die via interne uitbreiding ontstaat moet afleggen. Waar de enen stellen dat ze automatisch lid zijn van de EU, stellen anderen dat ze het hele toetredingsproces moeten doorlopen. De auteurs vinden het dan ook belangrijk dat de Europese verdragen in de mogelijkheid van een interne uitbreiding voorzien. Op termijn is er nood aan de creatie van een nieuw waterdicht systeem.

De wijze waarop de EU deze vraag tot zelfdeterminatie behandelt zal niet enkel implicaties hebben voor de eigen burgers, maar kan ook haar weerslag hebben buiten de Unie. De EU als verdediger van de democratie kan hier een laboratorium zijn voor rationele en vooral vreedzame oplossingen in de uitoefening van het recht van zelfbeschikking. De uitkomst hiervan zal een grote precedentswaarde hebben die internationaal bijdraagt in het oplossen van andere soevereiniteitsconflicten.

Peter DE ROOVER (N-VA)
Anneleen VAN BOSSUYT (N-VA)
Sander LOONES (N-VA)
Tomas ROGEMAN (N-VA)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. vu le droit à l'autodétermination des peuples: un principe fondamental du droit international, énoncé pour la première fois en 1789 dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et ensuite ancré dans la Charte des Nations Unies, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, les accords d'Helsinki, la Charte de Paris pour une nouvelle Europe et la Déclaration de Vienne;

B. consciente que, du point de vue du droit international, le droit à l'autodétermination se heurte au système à deux piliers de l'État-nation westphalien: la souveraineté et l'intégrité territoriale, et que par conséquent, selon la jurisprudence internationale, le droit à l'autodétermination ne comprend pas le droit à la sécession unilatérale;

C. s'inspirant des solutions offertes par la Convention de Vienne sur la succession d'États de 1978, notamment l'article 34, qui dispose que le nouvel État reprend automatiquement les engagements de l'État prédécesseur et l'article 4 qui affirme la primauté des règles internes des organisations internationales sur cette procédure;

D. vu la lacune créée par le fait que ni l'Union européenne, ni ses États membres, ne sont parties à la Convention de 1978, et qu'aucune réglementation propre adéquate n'a été élaborée dans les Traités européens concernant l'exercice du droit à l'autodétermination des peuples et l'obtention d'un statut autonome;

E. ayant à l'esprit les vaines tentatives de l'ALE (Alliance libre européenne) et de l'Intergroupe des Nations sans État d'insérer une "clause d'élargissement interne" lors de la rédaction d'une constitution européenne, clause qui autoriserait les nations sans État au sein des États membres de l'Union européenne à faire sécession de manière démocratique, tout en conservant leur qualité de membre de l'Union;

F. constatant que l'article 49 du Traité sur l'Union européenne (TUE) fixe uniquement les conditions et la procédure d'adhésion de nouveaux pays à l'Union européenne (élargissement externe), sans établir une réglementation correspondante pour les nouveaux États au sein de l'Union (élargissement interne);

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. gelet op het recht op zelfbeschikking van volkeren: een basisbeginsel van het internationaal recht. Voor het eerst vastgelegd in 1789 in de Verklaring van de rechten van de Mens en de Burger, later verankerd in de het Handvest van de Verenigde Naties, het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO), het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ICECSR), de Verklaring inzake het verlenen van onafhankelijkheid aan koloniale landen en volkeren, de Helsinki-akkoorden, het Handvest van Parijs voor een nieuw Europa en de Verklaring van Wenen;

B. bewust dat internationaalrechtelijk het recht op zelfbeschikking botst op het twee-pijler systeem van de Westfaalse natiestaat: soevereiniteit en territoriale integriteit. En dat bijgevolg volgens internationale jurisprudentie het recht op zelfbeschikking geen recht op unilaterale afscheiding behelst;

C. geïnspireerd op de oplossingen geboden door het Verdrag van Wenen inzake statenopvolging van 1978, in het bijzonder artikel 34 dat stipuleert dat de nieuwe staat automatisch de verbintenissen van de oude moederstaat overneemt en artikel 4 dat voorrang geeft aan interne regelingen van internationale organisaties op deze procedure;

D. gezien de lacune die ontstaat sinds de EU noch haar lidstaten verdragspartij zijn bij het verdrag van 1978 en er in de Europese verdragen geen eigen passende regeling werd uitgewerkt betreffende de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht van volkeren en het bekomen van een autonome status;

E. indachtig de vergeefse inspanningen van de EFA en Stateless Nations Intergroup voor het opnemen van een zogenaamde "internal enlargement clause" bij het opstellen van een Europese Grondwet, die zou toestaan voor staatloze naties binnen de EU-lidstaten om zich op democratische wijze zich af te scheiden, met behoud van hun lidmaatschap aan de Unie;

F. vaststellend dat artikel 49 VEU daarom enkel de voorwaarden en procedure vaststelt voor het toetreden van nieuwe landen tot de EU (externe uitbreiding), zonder een bijhorende regeling voor nieuwe staten binnen de Unie (interne uitbreiding) te treffen;

G. vu la réponse fournie par le président de la Commission de l'époque, M. Barroso, au Parlement européen (P-009664/2011) concernant l'adhésion après une sécession interne: *"Article 49 of the Treaty on the European Union sets out the conditions and procedure for the accession of States to the EU. The same conditions and procedure apply to any State that applies to become a member of the EU. There are no provisions in the Treaties that refer to the secession from a Member State."* Une réponse que l'Union a ensuite ressassée de façon dogmatique;

H. soulignant qu'il n'existe aucun précédent de sécession interne d'un État membre de l'UE et que si aucune solution n'est trouvée, les droits économiques, sociaux et civils de millions de citoyens européens seront menacés, ce qui aura un impact sur l'ensemble du système politique de l'Union européenne;

I. faisant observer que l'article 2 du TUE, qui énumère les principes généraux sur lesquels repose l'Union, mentionne le respect des droits des personnes appartenant à des minorités, ce qui autorise la Commission à agir en la matière;

J. faisant valoir que bien qu'ils ne puissent pas adopter de dispositions contraignantes dans cette matière, le Parlement européen et les autres institutions européennes sont malgré tout en mesure d'offrir un forum pour le débat de fond, des considérations d'ordre politico-juridique rendant souvent un tel débat impossible dans les États membres eux-mêmes;

K. convaincue que sur le débat autour de l'autodétermination, l'UE peut avoir un impact déterminant et qui fait autorité dans ses États membres;

L. soulignant que l'Union européenne a montré par le passé qu'elle est capable de trouver des solutions *ad hoc* pragmatiques;

M. certaine que les modifications des frontières internes de l'Union et l'intégration de représentants de nouveaux acteurs étatiques ne déstabiliseront pas l'UE, mais au contraire la renforceront;

N. convaincue qu'une unique chance s'offre à nous de créer un précédent démocratique fort pour l'autodétermination des peuples en Europe et ailleurs;

O. consciente des conséquences que pourrait avoir une telle prise de position pour notre pays sur les relations que nous entretenons sur le plan politique, diplomatique, militaire et économique;

G. gelet op het antwoord van toenmalig Commissievoorzitter Barroso aan het Europese Parlement (P-009664/2011) betreffende het lidmaatschap na interne afscheiding: *"Article 49 of the Treaty on the European Union sets out the conditions and procedure for the accession of States to the EU. The same conditions and procedure apply to any State that applies to become a member of the EU. There are no provisions in the Treaties that refer to the secession from a Member State."* Een antwoord dat hierna dogmatisch door de Unie wordt uitgedragen;

H. informerend dat de interne afscheiding van een EU lidstaat zonder precedent is, en dat zonder oplossing de economische, sociale en civiele rechten van miljoenen Europese burgers gevaar lopen en hun weerslag zullen hebben op het hele politieke bestel van de Europese Unie;

I. Opmerkend dat op basis van artikel 2 VEU, het welke de algemene principes opsomt waarop de Unie gegrondvest is, de eerbied voor de rechten van personen die tot minderheden behoren vermeldt, En de Commissie hierdoor kan optreden;

J. aanprijzend dat hoewel het Europese Parlement en de andere Europese instellingen in deze materie geen bindende bepalingen kunnen aannemen, ze wel een forum kunnen bieden voor het inhoudelijke debat, wat vaak om politiek-juridische redenen onmogelijk is binnen de lidstaten zelf;

K. overtuigd dat de EU een toonaangevende en bepalende impact kan hebben op het debat over zelfbeschikking in haar lidstaten;

L. erop wijzend dat de Europese Unie in het verleden heeft laten zien dat ze in staat is om pragmatische ad-hoc oplossingen te vinden;

M. stellig dat wijzigingen aan de interne grenzen van de Unie en het opnemen van vertegenwoordigers van nieuwe statelijke actoren, de EU niet zullen destabiliseren maar juist versterken;

N. overtuigd dat een unieke kans zich aanbiedt voor de ontwikkeling van een krachtig democratisch precedent voor de zelfbeschikking van volkeren binnen en buiten Europa;

O. beseffende de mogelijke gevolgen van deze standpuntname voor de betrekkingen op politiek, diplomatiek, militair en economisch vlak voor ons land;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

1. eu égard aux profondes implications y afférentes, d'inscrire à l'ordre du jour le débat sur l'évolution du droit des peuples à l'autodétermination au sein de l'UE et au niveau européen et d'examiner le vide existant dans la réglementation à propos de l'exercice du droit des peuples à l'autodétermination;

2. de donner la priorité à l'ajout dans le Traité sur l'Union européenne d'une clause qui comprend les conditions et procédures relatives à l'élargissement interne;

3. dans le prolongement de ce qui précède, de prévoir que cette question ne soit pas soumise à un vote à l'unanimité au Conseil afin d'éviter le blocage de la demande d'adhésion ou l'imposition de conditions d'adhésion moins avantageuses pour le nouvel État par l'ancien État;

4. sur le fond, de donner la priorité à une transition rapide vers une adhésion à part entière du nouvel État européen sans conditions supplémentaires qui seraient au détriment du bien-être économique et social de ses citoyens;

5. dans le cas où aucune solution permanente ne serait trouvée à la question qui se pose, d'opter systématiquement pour une attitude pragmatique correspondant aux valeurs démocratiques défendues par l'UE;

6. une scission négociée étant requise en vertu des usages du droit international, d'insister auprès des acteurs nationaux et régionaux pour qu'une solution politique soit trouvée après avoir consulté de manière approfondie les citoyens concernés.

9 janvier 2020

VRAAGT AAN DE FEDERALE REGERING:

1. gelet op de ingrijpende gevolgen, het debat over de evolutie van het zelfbeschikkingsrecht van volkeren binnen de EU op het Europese niveau te agenderen en de leemte in de regelgeving rond de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht van volkeren aan te kaarten;

2. prioriteit te geven aan een aanvulling van het Verdrag betreffende de Europese met een clausule die de voorwaarden en procedure voor de interne uitbreiding bevat;

3. bijhorend erin te voorzien dat deze bepaling niet bestaat in een stemming bij unanimité binnen de Raad om een blokkering van het verzoek tot lidmaatschap of minder voordelige voorwaarden voor toetreding, voor de opvolgerstaat door de voorgangerstaat, te vermijden;

4. inhoudelijk de voorkeur te geven aan een snelle transitie naar volwaardig lidmaatschap voor Europese opvolgerstaten zonder boventallige voorwaarden ten koste van het economisch en sociaal welzijn van haar burgers;

5. desgevallend er geen permanente regeling gevonden wordt voor de kwestie zich aandoet, steevast te kiezen voor een pragmatische houding die strookt met de EU als verdediger van de democratie;

6. gezien de voorwaarde van een onderhandelde scheiding volgens internationaalrechtelijk gebruik, bij nationale en regionale actoren aan te dringen op een politieke oplossing, na een grondige consultatie van de betrokken burgers.

9 januari 2020

Peter DE ROOVER (N-VA)
Anneleen VAN BOSSUYT (N-VA)
Sander LOONES (N-VA)
Tomas ROGGEMAN (N-VA)