

2014•2015
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef
Belgische taaleisen in het licht van het Europese recht

Promotor :
Prof. dr. Peter SCHOLLEN

Vincent Loos
Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



Maastricht University

2014•2015
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

Belgische taaleisen in het licht van het Europese recht

Promotor :
Prof. dr. Peter SCHOLLEN

Vincent Loos
Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

Samenvatting

Mijn onderzoek handelt over de verenigbaarheid tussen de ratificatie van het Kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden met het Belgische taalmodel. In mijn eerste deel ga ik voornamelijk in op de historisch totstandkoming van de belangrijkste elementen van het Belgisch taalmodel. In het tweede deel schets ik een meer algemeen en breed kader waarbinnen het Kaderverdrag past.

De antwoorden op mijn tweeledige onderzoeksvraag vinden we in het derde en het vierde hoofdstuk. In het derde hoofdstuk ga ik op zoek naar onverenigbaarheden en problemen die opduiken bij de ratificatie van het Kaderverdrag met het oog op het behoud van het Belgische taalmodel. Hier komen hoofdzakelijk drie grote problemen aan bod.

Een eerste probleem handelt over het huidige voorbehoud dat is opgemaakt bij de ondertekening van het Kaderverdrag in 2001 door België. Dit voorbehoud werd door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa problematisch geacht in zijn verenigbaarheid met het doel en het voorwerp van het Kaderverdrag (zoals in art. 29 Weens Verdragenverdrag). De groep grondwetspecialisten die in 2002 door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid werden aangesteld, kwam eveneens tot dit oordeel en besloot dat dit voorbehoud niet meer overeind kon blijven bij een mogelijke ratificatie. Hier is het van belang dat ik een oplossing zoek om het Belgische taalmodel en meer bepaald het territorialiteitsbeginsel en de homogeniteit van de taalgebieden te kunnen vrijwaren.

Een tweede probleem heeft betrekking op de begripsomschrijving van 'nationale minderheid' in de zin van het Kaderverdrag. Nadat grondwetspecialisten en politici in de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid niet konden komen tot een dergelijke begripsomschrijving, werd in 2002 de Commissie van Venetië met deze opdracht belast door mevrouw Nabholz-Haidegger. De Commissie kwam tot het besluit dat de Belgische Duitstaligen op federaal niveau beschouwd konden worden als 'nationale minderheden' en dat op regionaal niveau zowel de Belgische Nederlandstaligen als de Belgische Duitstaligen in het Franstalig taalgebied en de Belgische Franstaligen in het Nederlandstalig en het Duitstalig taalgebied vallen onder de begripsomschrijving van 'nationale minderheden'. Deze definitie wordt door Franstaligen en Nederlandstaligen bekritiseerd. Daarom zal verder moeten gezocht worden naar overeenstemming in de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid.

Een derde probleem betreft de al dan niet rechtstreekse werking van het Kaderverdrag en de gevolgen hiervan voor de invulling van het discriminatieverbod. Ook hebben we het over de mogelijke politieke invloed die de bepalingen van het Kaderverdrag met zich mee kunnen brengen.

In het vierde hoofdstuk ga ik in op de mogelijke oplossingen voor deze problemen. We bespreken de mogelijkheden die door de rechtsleer worden aangereikt in de vorm van voorbehouden, interpretatieve verklaringen en begeleidende maatregelen. Ik benadruk wel het feit dat ik enkel aanbevelingen kan doen en dat een uiteindelijke ratificatie zal moeten passen in een politiek akkoord.

Een eerste aanbeveling is om een voorbehoud te maken bij de ratificatie ter vrijwaring van de officiële talen. Hierdoor wordt de toepassing van het Kaderverdrag uitgesloten met betrekking op de taalregeling voor de overheid in bestuurszaken en blijft de essentie van het territorialiteitsbeginsel overeind. Een te strikte toepassing van dit voorbehoud en van de homogeniteit van taalgebieden zal de toets van het Raadgevend Comité niet doorstaan. Bijgevolg moeten wij ons beraden over de mogelijke wenselijkheid van de uiteindelijke ratificatie van het Kaderverdrag.

In een interpretatieve verklaring zal de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid kunnen verduidelijken welke groepen als 'nationale minderheden' kunnen gezien worden in België. Ik raad aan om deze bevolkingsgroepen in een exhaustieve lijst op te nemen en om (net zoals vele andere staten) recent ingeweken migranten expliciet uit te sluiten van het toepassingsgebied van het Kaderverdrag. Belangrijk is wel dat de Commissie van Venetië reeds een definitie heeft aangenomen en dat deze van belang zal zijn bij de uiteindelijke beoordeling van de interpretatieve verklaring van België bij het Kaderverdrag.

Ik sta ook stil bij mogelijk begeleidende maatregelen. Zo zou het Grondwettelijk Hof door zijn paritaire samenstelling en de aanwezigheid van de politiek in dit Hof, het best geplaatst zijn om wetgevende teksten te toetsen aan bepalingen van het Kaderverdrag. Deze toetsing zal enkel door het Grondwettelijk Hof gebeuren en niet door lagere hoven en rechtbanken. Een tweede begeleidende maatregel zou het toevertrouwen van de bevoegdheid tot de uitbreiding van de faciliteiten aan de gemeenschappen omvatten. Om te voorkomen dat deze zouden worden verminderd, moet er een grondwettelijke waarborg komen die dit verhindert. Hierdoor zijn gemeenschappen zelf bevoegd en zou, indien regionale minderheden worden erkend als nationale minderheden, in de faciliteitengemeenten ook een bescherming komen voor bijvoorbeeld Franstaligen in de faciliteitengemeenten met een klacht omtrent het taalgebruik. Als derde maatregel zie ik het politiek akkoord over de aanvaarding van de taalgrens. Dit zou het streven van Franstaligen naar de aanpassing van de taalgrens teniet doen. Zo zou ook een milder klimaat kunnen ontstaan bij de onderhandelingen over de ratificatie van het Kaderverdrag.

Dankwoord

Aan het begin van mijn thesis wens ik nog enkele personen uitdrukkelijk te bedanken voor hun bijdrage en hun hulp die ik heb mogen ontvangen tijdens het opstellen van mijn masterscriptie.

Vooreerst wil ik mijn promotor bedanken. Prof. dr. Peter Schollen heeft mij bij de begeleiding van deze scriptie attent gemaakt op de taalproblematiek die er in België bestaat en heeft mij de mogelijkheid gegeven hierover een interessant onderzoek te voeren.

Als tweede zou ik graag mijn ouders bedanken, die mij de mogelijkheid hebben gegeven om te kunnen studeren aan de Universiteit van Hasselt. Hun bijdrage om aan deze scriptie te kunnen werken mag dan ook niet vergeten worden. Ook mijn vriend en mijn broer, die mij voorzagen van de nodige morele ondersteuning, samen met mijn ouders, mag hier wel bedankt worden.

Ook wens ik mijn collega rechtenstudenten te bedanken. Bij hen kon ik altijd terecht voor antwoorden op mijn vragen.

Ik dank ook graag de medewerkers van de rechtsbibliotheken van Hasselt, Leuven, Maastricht, Luik en van de Provinciale bibliotheek Limburg voor hun hartelijke ontvangst en voor hun bereidheid om mij inzage te geven in hun juridische collecties.

Grote dank gaat eveneens uit naar Kristien Luyckx, voor de technische ondersteuning en haar vak- en taalkundige kennis.

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting..... | 1 |
| Dankwoord | 3 |
| Inhoudsopgave | 5 |
| Inleiding | 7 |
| Hoofdstuk 1: Het Belgische taalmodel | 11 |
| 1. Indeling in taalgebieden | 11 |
| 2. Territorialiteitsbeginsel | 13 |
| 3. Taalhomogeniteit | 17 |
| 4. Taalfaciliteiten | 17 |
| 5. Bijzondere meerderheidswetten..... | 20 |
| 6. De (communautaire) alarmbelprocedure | 22 |
| 7. Pariteit in de Ministerraad | 23 |
| 8. Verdragsluitende bevoegdheid van deelstaten | 24 |
| Hoofdstuk 2: Het Kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden | 27 |
| 1. Doel Kaderverdrag..... | 28 |
| 2. Rechtstreekse werking Kaderverdrag | 29 |
| 3. Begrip ‘nationale minderheid’ | 31 |
| 4. Tekstuele ontleding Kaderverdrag | 34 |
| Hoofdstuk 3: Relatie Belgisch taalmodel en Kaderverdrag | 41 |
| 1. Interferenties tussen het Belgische taalmodel en het Kaderverdrag | 41 |
| 1.1. Ondertekening met voorbehoud | 42 |
| 1.2. Begrip nationale minderheid..... | 47 |
| 1.3. Rechtstreekse werking en interferenties met het Belgische taalmodel | 56 |
| 2. Standpunt verschillende parlementen | 61 |
| 2.1. Vlaanderen (Vlaams gewest en Vlaamse gemeenschap) | 61 |
| 2.2. Wallonië (Franstalige gemeenschap en Waals Gewest) | 63 |
| 2.3. Duitstalige gemeenschap | 64 |
| 2.4. Brussels-Hoofdstedelijk Gewest..... | 64 |
| 2.5. Federaal niveau | 65 |
| 3. TUSSENBSLUIT | 66 |
| Hoofdstuk 4: Hebben het Belgische taalmodel en het Kaderverdrag nog een gezamenlijke toekomst? | 69 |
| 1. VISIES VAN OPLOSSINGEN | 69 |

| | | |
|---------------------|--|-----------|
| 1.1. | Vlamingen tegen de rest van de wereld? | 69 |
| 1.2. | Ratificatie zonder meer, geen ratificatie of toch maar een middenweg? | 72 |
| 2. | EEN VOORBEHOUD BIJ HET KADERVERDRAG: DE OPLOSSING VOOR DE PROBLEMEN BETREFFENDE HET BELGISCHE TAALMODEL EN DE RATIFICATIE VAN HET KADERVERDRAG? | 73 |
| 2.1. | Een voorbehoud | 74 |
| 2.2. | Een interpretatieve verklaring..... | 75 |
| 2.3. | Begeleidende maatregelen | 77 |
| 3. | WELKE VISIE ZIEN WE ALS DE JUISTE EN WAAROM? | 78 |
| 3.1. | Een voorbehoud | 78 |
| 3.2. | Een interpretatieve verklaring..... | 79 |
| 3.3. | Begeleidende maatregelen | 80 |
| Conclusie | | 83 |
| Bibliografie | | 87 |
| Wetgeving..... | | 87 |
| Rechtspraak..... | | 91 |
| Rechtsleer..... | | 92 |
| Websites..... | | 96 |
| Overige | | 96 |

Inleiding

“Wie niet heeft nagedacht over taal, heeft helemaal niet nagedacht.”¹ Dit citaat geeft meteen weer wat ik in mijn onderzoek zal proberen te doen: nadenken over taal. Meer in het bijzonder zal ik mijn onderzoek richten op de vraag of de instandhouding van het Belgische taalmodel verenigbaar is met het Europees Kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden (verder: het Kaderverdrag).

Het is de bedoeling om met dit onderzoek een manier te vinden om het Kaderverdrag in te passen in de Belgische taalregeling. Het Belgische taalmodel is een opeenvolging van vaak zeer ingewikkelde compromissen tussen de Nederlandstalige taalgroep en de Franstalige taalgroep in ons land. Het belang van deze evenwichtige regeling kan niet overschat worden en daarom zal ik het Belgische taalmodel als referentiepunt nemen in mijn onderzoek. Met andere woorden zullen we onderzoeken welke technieken we kunnen toepassen om het Kaderverdrag alsnog te ratificeren in België.²

Meer bepaald formuleer ik mijn algemene onderzoeksvraag als volgt: “Is de ratificatie van het Kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden onverenigbaar met het huidige Belgisch taalmodel en zo ja, kunnen we oplossingen formuleren zodat de belangrijkste elementen uit het huidige Belgisch taalmodel overeind blijven wanneer het toch tot een ratificatie van het Kaderverdrag zou komen?”

Om tot een oplossing te komen in verband met deze algemene onderzoeksvraag moeten we ons eerst afvragen hoe beide systemen ingevuld worden en hoe zij zich tot elkaar verhouden (het Belgische systeem en het systeem omtrent het Kaderverdrag). Bij dit onderzoek zal ik dan ook gebruikmaken van volgende subonderzoeksvragen:

1. Wat wordt bedoeld met het Belgische taalmodel en hoe is de Belgische taalregeling uitgegroeid tot een dergelijk complexe materie?
2. Wat houdt het Kaderverdrag in?
3. Welke invloed kan het Kaderverdrag hebben binnen de Belgische taalregeling?

Voor de eerste subonderzoeksvraag is het van belang kort te specificeren wat er in deze scriptie verstaan wordt onder het begrip ‘Belgisch taalmodel’. Het Belgische taalmodel is een model dat erin geslaagd is om op een vreedzame manier een oplossing te vinden voor het samenleven van verschillende taalkundige groepen binnen één staat. Om deze oplossing te bereiken werd gebruik gemaakt van drie technieken: individuele grondrechten, specifieke minderheidsrechten en institutionele bescherming. De individuele taalvrijheid vinden we al terug bij de aanneming van de

¹ ALAIN (pseudoniem van Émile Auguste Chartier), *Propos sur l'éducation*, Parijs, éditions Rieder, 1932, 66 (Qui n'a point réfléchi sur la langue, n'a point réfléchi du tout).

² Het Kaderverdrag werd in 2001 ondertekend als politiek compromis in het kader van het Lambermontakkoord (5^e staatshervorming) mits een voorbehoud. Tot een ratificatie kwam het nog niet. J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 32-33.

Belgische Grondwet in 1831. De taalwetgeving die tot stand kwam vanaf 1873, heeft uiteindelijk het Belgische grondgebied ingedeeld in drie eentalige taalgebieden (Nederlandstalig, Franstalig en Duitstalig) en één tweetalig taalgebied (Brussel-Hoofdstad). Hieruit is dan het territorialiteitsbeginsel voortgekomen dat, in tegenstelling tot het personaliteitsbeginsel, gebruik maakt van de afbakening van een territorium om de rechten van een bepaalde groep van mensen uit te drukken. Het minderhedenaspect hier is de specifieke bescherming van minderheidsrechten in de zogenaamde faciliteitengemeenten. Vanaf de eerste staatsvorming in 1970 komt de bipolariteit in België volledig tot uiting in de Grondwet.³ Niet alleen worden de vier taalgebieden en de faciliteiten gebetonneerd in de Grondwet, ook worden er tal van maatregelen ingeschreven die de Franstalige minderheid op federaal vlak moeten beschermen tegen de Nederlandstalige meerderheid. De Franstalige minderheid wordt op alle vlakken van de Belgische staatsinrichting (wetgevend, uitvoerend en rechtelijk) beschermd tegen de Nederlandstalige meerderheid. Hier moeten we vooral denken aan de bijzondere meerderheidswetten, de (communautaire) alarmbelprocedure, de pariteit in de Ministerraad en de pariteit binnen de hoogste rechtscolleges en van topambtenaren in de federale administratie. Ook de Duitstalige minderheid wordt beschermd, maar deze bescherming is veel miniemer en is vooral gebaseerd op de bevoegdheden van de Duitstalige gemeenschap.⁴

Meteen kunnen we hieruit de fundamentele elementen van het Belgische taalmodel afleiden. Deze fundamentele kenmerken zullen achtereenvolgens besproken worden. Hieruit zal blijken hoe deze kenmerken tot stand zijn gekomen en hoe zij vandaag de dag geïnterpreteerd kunnen worden. Buiten deze fundamentele kenmerken van het Belgische taalmodel, zal ik ook kort ingaan op de bevoegdheid van de deelstaten in België in verband met het sluiten van verdragen in hun materiële bevoegdheidsdomein omdat dit van belang is voor het vervolg van mijn onderzoek.

De tweede subonderzoeksvraag is bedoeld om inzicht te krijgen in de concrete tekst van het Kaderverdrag en de achtergrond van dit Kaderverdrag. Het is de bedoeling dat we eerst het doel van het Kaderverdrag achterhalen, om het in een groter geheel te kunnen plaatsen. Vervolgens bekijken we of, indien we het Kaderverdrag zouden ratificeren, het Kaderverdrag rechtstreekse werking heeft en dus door burgers voor de nationale rechters ingeroepen zal kunnen worden. Daarna gaan we in op het meest problematische begrip in het Kaderverdrag, namelijk het begrip 'nationale minderheid'. Hier zullen we verschillende invalshoeken en meningen tegenover elkaar stellen. Als laatste bekijken we de artikelen die een weerslag kunnen hebben op het Belgische taalmodel en bespreken we ze individueel.⁵

³ "Het bestaan van drie gemeenschappen en drie gewesten kan echter niet verhinderen dat de Belgische federatie in essentie bipolair is (Nederlandstaligen en Franstaligen)" J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 914.

⁴ T. NIJS, "De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel", *Jura Falc.* 2005-6, 211-212; J. Clement, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 1-3.

⁵ Voornamelijk gaat het hier dan om de artikelen 3, 4, 9, 10, 11, 13, 14, 15 en 17; J. Clement, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 732-733; R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 499-502; T. Nijs, "De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel", *Jura Falc.* 2005-6, 223-228.

In de derde subonderzoeksvraag richten we ons op de onderlinge verhouding tussen het Kaderverdrag en de Belgische taalregeling. We gaan specifiek opzoek naar de problemen die zouden kunnen optreden bij een eventuele ratificatie van het Kaderverdrag en welke weerslag dit heeft op het Belgisch taalmodel. Eerst ga ik in op de ondertekening van het Kaderverdrag door België en het voorbehoud dat hierbij geformuleerd werd. Daarna gaan we in op de bepaling van het begrip 'nationale minderheden'. Als derde richten we onze aandacht op de al dan niet rechtstreekse werking van de verdragsbepalingen en de gevolgen die hieruit voortkomen voor het Belgische model. In een tweede deel kijken we naar de meningen van de verschillende deelparlementen en het Federaal Parlement in ons land. Deze meningen zijn van belang omdat het Kaderverdrag een gemengd verdrag is, waar elk parlement zijn goedkeuring voor moet geven. In dit deel komt ook het rapport van mevrouw Nabholz-Haidegger en de resolutie 1301 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa verschillende keren aan bod.

Met de oplossing van de drie voorafgaande subvragen, zal ik een voldoende kader schetsen om vervolgens tot mogelijke oplossingen te komen voor het beantwoorden van mijn centrale onderzoeksvraag. Deze oplossingen komen in hoofdstuk 4 aan bod.

De centrale onderzoeksvraag is een normatieve vraag. Eerder werden al de specifieke interferenties en eventuele problemen naar voor gebracht tussen het Belgische model en het Kaderverdrag. Echter moet voor een volledig antwoord op mijn centrale onderzoeksvraag nog ingegaan worden op een ander element. Hoe kunnen we zorgen voor het behouden van de belangrijkste elementen uit het huidige Belgische taalmodel (zoals we deze benoemd hebben in de eerste subonderzoeksvraag) indien het tot een ratificatie van het Kaderverdrag komt? Dit zal ik onderzoeken aan de hand van verschillende meningen die voortvloeien uit de rechtsleer. Een vergelijkende studie, waarbij ook rekening wordt gehouden met de eventuele gevolgen van deze meningen, lijkt mij hiervoor de geschikte aanpak. Uiteindelijk zal ik tot een oplossing komen die ervoor zorgt dat het huidige Belgisch taalmodel min of meer behouden kan blijven en dat er alsnog kan overgegaan worden tot een ratificatie van het Kaderverdrag (wat onze uitstraling in het buitenland en binnen de Raad van Europa toch aanzienlijk zou verbeteren).

Om af te sluiten zal ik in mijn conclusie de bevindingen van mijn onderzoek uiteenzetten. Ik kijk ook in welk opzicht mijn centrale onderzoeksvraag zo volledig mogelijk beantwoord kan worden.

Hoofdstuk 1: Het Belgische taalmodel

In dit hoofdstuk wordt het Belgische taalmodel besproken. Zoals hierboven reeds aangehaald zal dit gebeuren aan hand van de meest fundamentele beginselen die ten grondslag liggen aan de huidige taalregeling in België. Ik zal deze beginselen in een vrij kort bestek weergeven. Daarom zal ik mij bij de bespreking beperken tot een korte historisch beschrijving van de afzonderlijke elementen en zo tot de huidige stand van zaken komen. Hierbij maken we gebruik van de meest prominente rechtsleer hieromtrent, terug te vinden in toonaangevende handboeken. Op het einde van ieder onderdeel zal ik ingaan op de vraag waarom het besproken element van dergelijk fundamenteel belang is voor de huidige taalregeling in België en meer in het bijzonder wat dit bijdraagt tot de minderhedenbescherming in België.

1. Indeling in taalgebieden

Het begrip 'taalgebied' komt voor het eerst voor in taalwetten van 1921.⁶ Tot welk taalgebied een gemeente toen behoorde hing af van het taalgebruik dat bij de tienjaarlijkse talentellingen werd geregistreerd. Hier werden drie taalgebieden ingesteld maar er werd niets gezegd over een Duits taalgebied. Omdat de uitvoering van de taalwet van 1921 bleef aanslepen en omdat de bepalingen hierin eerder vaag omschreven waren, werd deze wet in 1932 vervangen door een nieuwe wet die de bestuurstaal moest regelen. Deze wet nam wel de meeste principes over van de wet van 1921. Zo bleef ook de regeling in verband met de taalgebieden en hun veranderlijkheid door middel van de talentellingen van kracht.⁷ De talentellingen werden afgeschaft in de wet van 24 juli 1961 en de resultaten van de talentelling van 1947 werden behouden.⁸ Iets meer dan een jaar later, werd met de wet van 8 november 1962, de taalgrens op definitieve wijze vastgelegd.⁹ Vanaf dan kunnen gemeenten hun taalkundig statuut niet meer aanpassen aan de wil van de meerderheid van de bevolking. De wet van 2 augustus 1963 regelt de taalregeling in bestuurszaken en voorziet ook voor het eerst in de oprichting van een Duits taalgebied.¹⁰ Sinds de grondwetswijziging van 1970 zijn de taalgebieden verankerd in onze Grondwet. Het huidige artikel 4 heeft het over vier taalgebieden, namelijk het Nederlandse taalgebied, het Franse taalgebied, het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en het Duitse taalgebied. De indeling in taalgebieden bepaalt welke taal bij voorrang wordt gebruikt in de aangelegenheden waarin het taalgebruik kan worden geregeld (handelingen van openbaar gezag en gerechtszaken (art.30 GW) en bestuurszaken, onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen, sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel en de door de wet en verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen (art.129 GW)) en omvat een beperking voor de verschillende

⁶ Wet van 31 juli 1921 op het taalgebruik in bestuurszaken, *BS* 12 augustus 1921.

⁷ Wet 28 juni 1932 op het gebruik der talen in bestuurszaken, *BS* 29 juni 1932, 3577.

⁸ Wet 24 juli 1961 waarbij het houden van de algemene volks-, nijverheids- en handelstelling in 1961 wordt voorgeschreven, *BS* 1 augustus 1961, 6140.

⁹ Wet 8 november 1962 tot wijziging van provincie-, arrondissements- en gemeentegrenzen en tot wijziging van de wet van 28 juni 1932 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, *BS* 22 november 1962, 10315.

¹⁰ Wet 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, *BS* 22 augustus 1963, 8217.

wetgevers inzake de bevoegdheid tot het regelen van het taalgebruik.¹¹ Verder merken we op dat elke gemeente in België behoort tot slechts één taalgebied.¹²

Vandaag staan de grenzen van de taalgebieden omschreven in hoofdstuk II van de huidige bestuurstaalwet en deze kunnen slechts gewijzigd worden bij bijzondere meerderheidswet.¹³ Zo behoren tot het Nederlandse taalgebied de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, het arrondissement Halle-Vilvoorde en het arrondissement Leuven.¹⁴ Tot het Franstalige taalgebied behoren de provincies Henegouwen, Luxemburg, Namen, Luik (met uitzondering van de gemeenten die behoren tot het Duitse taalgebied) en het arrondissement Nijvel.¹⁵ Tot het tweetalig taalgebied Brussel-Hoofdstad behoren de 19 Brusselse gemeenten, die samen het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad vormen (Anderlecht, Brussel, Elsene, Etterbeek, Evere, Ganshoren, Jette, Koekelberg, Oudergem, Schaarbeek, Sint-Agatha-Berchem, Sint-Gillis, Sint-Jans-Molenbeek, Sint-Joost-ten-Node, Sint-Lambrechts-Woluwe, Sint-Pieters Woluwe, Ukkel, Vorst en Watermaal-Bosvoorde).¹⁶

Ten slotte omvat het Duitse taalgebied een aantal aangeduide gemeenten in de provincie Luik (Eupen, Eynatten, Hauset, Hergenrath, Kalmis, Kettenis, Lontzen, Neu-Moresnet, Raeren, Walhorn, Amel, Bullingen, Butgenbach, Crombach, Elsenborn, Heppenbach, Lommersweiler, Manderfeld, Meyerode, Recht, Reuland, Rocherath, Sankt-Vith, Schoenberg en Thommen).¹⁷ De grondwettelijke indeling van België in vier taalgebieden is niet alleen van belang inzake de taal die gesproken wordt, zij is ook van belang voor de totstandkoming van het territorialiteitsbeginsel en de bepaling van de bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten. Deze indeling in taalgebieden van het Belgische grondgebied biedt vooral een basis voor de regeling van het taalgebruik door de gemeenschappen zelf. Dit houdt meteen ook een verbod in voor andere gemeenschappen om zich te mengen in de regeling van taalgebruik in een andere gemeenschap.

¹¹ Arbitragehof 26 maart 1986, nr. 17/86, beoordeling 3.B.6.

¹² A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 305-309; J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 539; DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en G. GOEDERTIER, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2014, 413-417; K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, 13-15; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 24-34; L.M. VENY, I. CARLENS, N.A. DE VOS en B. VERBEECK, *Grondslagen van het publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 352-353.

¹³ Wetten 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, *BS* 2 augustus 1966, p. 7799.

¹⁴ Art. 3 Bestuurstaalwet 18 juli 1966; In de bestuurstaalwet van 1963, werd het toen bestaande administratief arrondissement Brussel ingedeeld in 3 arrondissementen: tweetalig arrondissement Brussel-Hoofdstad (bestaande uit de 19 gemeenten uit de Brusselse agglomeratie), eentalig arrondissement Halle-Vilvoorde en het arrondissement Brussel-Randgemeenten (dat de 6 faciliteitengemeenten rond Brussel omvatte). Door de wet van 23 december 1970, werd het arrondissement Brussel-Randgemeenten opgeheven en werden de 6 faciliteitengemeenten ondergebracht in het Nederlandstalig arrondissement Halle-Vilvoorde; Wet 23 december 1970 tot wijziging van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in de bestuurszaken, *BS* 1 januari 1971, 17; J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 707-710.

¹⁵ Art. 4 Bestuurstaalwet 18 juli 1966.

¹⁶ Art.6 Bestuurstaalwet 18 juli 1966.

¹⁷ Art. 5 Bestuurstaalwet 18 juli 1966.

Hierdoor is het bijvoorbeeld onmogelijk dat Vlaamse gemeenschap decreten zou stemmen over het taalgebruik op Waals grondgebied of vice versa. Dit kan toch bekeken worden als een belangrijke waarborg voor bepaalde minderheden en maakt ook meteen duidelijk waarom deze indeling hier een bespreking verdient.¹⁸

2. Territorialiteitsbeginsel

Het territorialiteitsbeginsel wordt in de Belgische staatsstructuur gezien als één van de belangrijkste bouwstenen ervan. Er zijn niet alleen taalkundige rechtsgevolgen voortgevloeid uit het territorialiteitsbeginsel. Het territorialiteitsbeginsel heeft ook een weerslag op de samenstelling van Gemeenschaps- en Gewestparlementen en de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.¹⁹

Voor de samenstelling van de Gemeenschaps- en Gewestparlementen moeten we een onderscheid maken tussen de situatie voor en na de grondwetswijziging van 1993. Voor de vierde staatshervorming in 1993 werden de 'grote' gemeenschaps- en gewestparlementen (Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap) niet rechtstreeks verkozen, maar waren zij samengesteld uit de taalgroepen van het federale Wetgevende Kamers (Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat). Deze samenstelling heeft in 1987 aanleiding gegeven tot een zaak voor het EHRM waarin het territorialiteitsbeginsel centraal stond.²⁰ Kort samengevat betrof de zaak 2 politici die woonden in het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde en zij werden verkozen in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde. Ze legde hun eed voor het (nationale) Parlement af in het Frans, waardoor zij tot de Franse taalgroep behoorden. Volgens de regelgeving voor 1993, konden zij dus wel zetelen in het Parlement van de Franse gemeenschap, maar niet in het Vlaams Parlement. Ze meenden dan ook dat hun rechten als Franstaligen in Brussel werden geschonden doordat deze regeling niet in overeenstemming zou zijn met art. 3, protocol 1 bij het EVRM. Echter bevestigde het EHRM het territorialiteitsbeginsel en werd de klacht afgewezen. Het Hof stelde dat hun belangen als minderheid *in casu* niet konden bedreigd worden, gelet op een systeem dat gebaseerd is op het territorialiteitsbeginsel en op het feit dat de politieke ordening en de rechtsordening allerlei waarborgen boden tegen ongepaste of arbitraire wijzigingen.²¹

¹⁸ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 289-290 en 313; J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 1-3; K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, 13-15; J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en G. GOEDERTIER, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2014, 413-417; A. GERLACHE, J. VANDE LANOTTE, M. UYTENDAELE, S. BRACKE, G. GOEDERTIER en A. COENEN, *La Belgique pour débutans*, Brugge, La charte, 2014, 28.

¹⁹ A. ALEN en R. ERGEC, "Het territorialiteitsbeginsel in de Belgische en de Europese rechtspraak. Een poging tot synthese", *RW* 1988-89, 417; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 313.

²⁰ EHRM 2 maart 1987 Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België.

²¹ EHRM 2 maart 1987 Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België, overw. 57.

Door de staatshervorming van 1993 werd het zogenaamd 'dubbel mandaat' afgeschaft en werden Gemeenschaps- en Gewestparlementen vanaf toen rechtstreeks verkozen. Deze verkiezing zullen eveneens stoelen op een toepassing van het territorialiteitsbeginsel. Deze parlementen zijn (met uitzondering van het Parlement van de Duitse Gemeenschap, dat verkozen wordt binnen het Duitse taalgebied en de 6 Brusselse leden in het Vlaams Parlement) verkozen of samengesteld op gewestelijke basis. Voor de verkiezingen van deze Gemeenschaps- en Gewestparlementen werd de (reeds niet meer bestaanbare) kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde gesplitst in twee afzonderlijke kieskringen, nl. kieskring Brussel-Hoofdstad en kieskring Halle-Vilvoorde. Brussel-Hoofdstad werd dus de kieskring voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, terwijl Halle-Vilvoorde een kieskring vormde voor het Vlaams Parlement. Vanaf 2004 ging de kieskring Halle-Vilvoorde op in de kieskring Vlaams-Brabant. Het gevolg van deze splitsing is dus dat Franstaligen in Halle-Vilvoorde enkel nog kunnen kiezen of gekozen kunnen worden voor het Vlaams Parlement en dus niet voor het Waals Parlement of het Parlement van de Franstalige Gemeenschap. Volgens het Grondwettelijk Hof is dit kiesstelsel in overeenstemming met het grondwet (op basis van het gelijkheidsbeginsel) samen gelezen met art. 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM en art. 27 BUPO-Verdrag.²²

Met betrekking tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten, kan het territorialiteitsbeginsel gebruikt worden om de territoriale bevoegdheid van gemeenschappen en gewesten te bepalen. Het grondgebied van de drie gewesten en de Duitstalige Gemeenschap vallen volledig samen met deze van hun respectievelijke taalgebieden, echter voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap is dit niet helemaal het geval. Met uitzondering van taalaangelegenheden oefenen zij hun bevoegdheden niet enkel uit in hun eigen taalgebied, maar ook ten aanzien van instellingen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap (art. 127, §2 en art. 128, §2 GW). Het begrip 'gemeenschap' en het territoriaal toepassingsgebied van gemeenschapsnormen werd door de Franse en de Nederlandse gemeenschap echter helemaal anders ingevuld. Zo zou de Franse Gemeenschap het personaliteitsbeginsel voorop stellen, waardoor het begrip 'gemeenschap' ontdaan zou worden van iedere link met een bepaald territorium en waardoor de gemeenschapsnormen ook betrekking zou hebben op Franstaligen buiten het Franse taalgebied (bv: Franstalige Vlaming). De Vlaamse Gemeenschap zag anderzijds de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling, gestoeld op het territorialiteitsbeginsel, als basis. Hiermee wilde ze de inmenging van de Franse Gemeenschap in het Nederlands taalgebied uitsluiten. Het Arbitragehof (nu: Grondwettelijk Hof) wees de personalistische interpretatie van het begrip 'gemeenschap' af. Het territorialiteitsbeginsel in verband met de uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden werd benadrukt en de territoriale binding van de bevoegdheid inzake gemeenschapsaangelegenheden werd beslecht. Volgens het Hof hebben de grondwetsbepalingen een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tot stand gebracht. Iedere concrete verhouding en situatie zal dus ook maar door één enkele wetgever geregeld kunnen worden en dat enkel voor

²² Arbitragehof 22 december 1994, nr. 90/94; A. ALEN en R. ERGEC, "Het territorialiteitsbeginsel in de Belgische en de Europese rechtspraak. Een poging tot synthese", *RW* 1988-89, 420-421; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 319-323.

het territorium waarvoor zij bevoegd zijn.²³ Voor deze toewijzing aan een bepaald territoriaal bevoegdheidsgebied, moet er rekening gehouden worden met de aard en het onderwerp van de toegewezen materiële bevoegdheid.²⁴

Toch moeten we op deze strikte exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling een nuance aanbrenge. Inzake de gemeenschapsbevoegdheid cultuur, heeft het Grondwettelijk Hof een beperkte afwijking op het territorialiteitsbeginsel toegestaan. Het gaat dan om zogenaamde extraterritoriale gevolgen van een genomen maatregel. Wegens de aard zelf van de bevordering van cultuur, kan de uitoefening van die gemeenschapsbevoegdheid in zekere mate gevolgen hebben buiten het gebied waarvoor de betrokken gemeenschap bevoegd is.²⁵ Wel moeten deze maatregelen ook voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. In deze context betekent dit dat de ene gemeenschap het cultureel beleid van de andere gemeenschap niet mag dwarsbomen.²⁶ Samengevat sluit het territorialiteitsbeginsel geen extraterritoriale culturele initiatieven uit, in zoverre deze initiatieven niet tot doel hebben om minderheden in de faciliteitengemeenten te beschermen en dat bij uitoefening van deze initiatieven het evenredigheidsbeginsel wordt nageleefd.²⁷

Met betrekking tot taal heeft het territorialiteitsbeginsel ook enkele rechtsgevolgen. Vanwege de bijzondere aandacht voor taal in dit onderzoek zal ik hier ook verder op ingaan. Het territorialiteitsbeginsel inzake taal wordt omschreven als "een grondwettelijk principe dat de voorrang van de streektaal van een eentalig gebied of de tweetaligheid van een tweetalig gebied garandeert."²⁸ Eén van de belangrijkste gevolgen bestaat erin dat de bestuurstaal wordt bepaald door het gebied waar een bestuurshandeling of een mededeling ervan plaatsvindt. Dit maakt meteen ook de link duidelijk tussen de hierboven beschreven taalgebieden en het territorialiteitsbeginsel. Ook de Raad van State en het Grondwettelijk Hof zien in art. 4 GW een bevestiging van het territorialiteitsbeginsel.²⁹

Wanneer we dan gaan kijken naar de geschiedenis van het territorialiteitsbeginsel, zien we dat deze reeds werd ingevoerd tijdens de bestuurstaalwet van 1921.³⁰ Dit was vooral het gevolg van het streven van de Franstaligen in die tijd voor een ééntalig Wallonië en een tweetalig Vlaanderen, zodat de Franstaligen in Vlaanderen nog steeds een administratieve carrière konden uitbouwen zonder kennis van het Nederlands. Nog een belangrijk wetgevend instrument is de wet van 5 april 1930 die de vernederlandsing van de Gentse Rijksuniversiteit vastlegt, omdat dit toch kon gezien

²³ Arbitragehof 30 januari 1986, nr. 9/86, overw. 5.B.1 en nr. 10/86, overw. 8.B.

²⁴ Arbitragehof 11 december 1996, nr. 72/96, overw. B.7.4 en GwH 2 maart 2011, nr. 33/2011, overw. B.8.1; A. ALEN en R. ERGEC, "Het territorialiteitsbeginsel in de Belgische en de Europese rechtspraak. Een poging tot synthese", *RW* 1988-89, 421-424; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 323-327.

²⁵ Arbitragehof 3 oktober 1996, nr. 54/96, overw. B.7.2.; Arbitragehof 24 juni 2003, nr. 92/2003, overw. B.14.1. en B.14.2.

²⁶ Arbitragehof 24 juni 2003, nr. 92/2003, overw. B.9.2. en B.9.3.

²⁷ ALEN en R. ERGEC, "Het territorialiteitsbeginsel in de Belgische en de Europese rechtspraak. Een poging tot synthese", *RW* 1988-89, 422-424; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 325-327.

²⁸ J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en G. GOEDERTIER, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2014, 423-425 afgeleid uit J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 31-32.

²⁹ RvS 17 augustus 1973, nr. 15.990 (Germis) en Arbitragehof 26 maart 1986, nr. 17/86.

³⁰ Wet van 31 juli 1921 op het taalgebruik in bestuurszaken, *BS* 12 augustus 1921.

worden als een grote Vlaamse 'overwinning'.³¹ Door het achterblijven van de inwerkingtreding en de te vage bepalingen in de wet van 1921 (zoals we hierboven reeds aanhaalden) kwam er in 1932 een nieuwe bestuurstaalwet die de principes van de wet van 1921 grotendeels overnam.³² Door de aanpassingen in deze wet werd Vlaanderen eentalig in ruil voor de afschaffing van de tweetaligheid van centrale ambtenaren, wat van belang was om de administratieve functies in Wallonië te vrijwaren voor Franstaligen. Het principe met betrekking tot het territorialiteitsbeginsel werd mee overgenomen uit de wet van 1921. Wel valt hier nog te vermelden dat het toen nog ging over een veranderlijke taalgrens door de tienjaarlijkse talentellingen. Het zou tot 1962 duren vooraleer de taalgrens definitief werd vastgelegd en met de bestuurstaalwet van 1963 zou het Belgische grondgebied ingedeeld worden in vier taalgebieden, wat meteen ook de definitieve wijze van het territorialiteitsbeginsel vastlegde. In 1970 werd art. 4 ingeschreven in de grondwet als een gevolg van de eerste staats hervorming. Uiteindelijk wordt dit artikel gezien als de betonning van het territorialiteitsbeginsel in de grondwet.³³

Het territorialiteitsprincipe staat dwars op het personaliteitsbeginsel. Dit laatste houdt in dat de keuze van de bestuurstaal overgelaten moest worden aan de burger zelf. Dit zou leiden tot het feit dat een Franstalig iemand die in Hasselt woont, zich in het Frans tot de overheid zou kunnen richten en dat deze overheid dan ook in het Frans zou moeten antwoorden, ondanks het feit dat de bestuurshandeling zich voordoet in het Nederlandstalig taalgebied. Dit personaliteitsprincipe werd dus niet weerhouden.

Dat België voor het territorialiteitsbeginsel koos, was volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) niet in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In dit opzicht heeft het EHRM reeds een uitspraak gevelde in de Belgische taalzaak.³⁴ "Article 14 does not prohibit distinctions in treatment which are founded on an objective assessment of essentially different factual circumstances and which, being based on the public interest strike a fair balance between the protection of the interests of the community and respect for the rights and freedoms safeguarded by the Convention. In examining whether the legal provisions which have been attacked satisfy these criteria, the Court finds that their purpose is to achieve linguistic unity within the two large regions of Belgium in which a large majority of the population speaks only one of the two national languages. This legislation makes scarcely viable schools in which teaching is conducted solely in the national language that is not that of the majority of the inhabitants of the region. In other words, it tends to prevent, in the Dutch-unilingual region, the establishment or maintenance of schools which teach only in French. Such a measure cannot be considered arbitrary. To begin with, it is based on the objective element which the region constitutes. Furthermore it is based on a

³¹ Wet van 5 april 1930 inzake de vernederlandsing van de Gentse Rijksuniversiteit, *BS* 16 april 1930.

³² Wet 28 juni 1932 op het gebruik der talen in bestuurszaken, *BS* 29 juni 1932, 3577.

³³ RvS 17 augustus 1973, nr. 15.990 (Germis) en Arbitragehof 26 maart 1986, nr. 17/86.

³⁴ EHRM 23 juli 1968, Belgische taalzaak: Het exclusief gebruik van het Nederlands in het onderwijs in het Vlaamse taalgebied (niet-faciliteitengemeenten) niet in strijd bevonden met het EVRM. België werd hier wel veroordeeld voor het feit dat het Franstalig onderwijs in de randgemeenten niet toegankelijk was voor kinderen waarvan de ouders woonplaats hadden buiten deze randgemeenten (in tegenstelling tot het Nederlandse onderwijs).

public interest, namely, to ensure that all schools dependent on the State and existing in a unilingual region conduct their teaching in the language which is essentially that of the region.”³⁵

Tot slot merken we op dat ook hier de bevoegdheden die de gedecentraliseerde entiteiten hebben, niet verder kunnen reiken dan hun respectievelijke grondgebied. Dit is van belang voor een minderheid, want zo kan een meerderheid geen beslissingen nemen die hen zouden binden op hun grondgebied. Dit betekent dus concreet dat de Vlaamse gemeenschap bijvoorbeeld geen maatregelen kan nemen die het taalgebruik in Wallonië regelen.³⁶

3. Taalhomogeniteit

Onder taalhomogeniteit verstaan we dat er slechts één bestuurstaal is in een bepaald afgebakend gebied. Zoals ik net al besprak bij de geschiedenis van het territorialiteitsprincipe, opteerden de Franstaligen voor dit principe om de eentaligheid in Wallonië te behouden. Zij wilden het onder geen enkele voorwaarde mogelijk maken om taalfaciliteiten toe te staan aan ingeweken Vlamingen om het Nederlands als taal te kunnen gebruiken in hun omgang met de overheid. Deze eis was zo sterk dat ze de bij de wet van 1932 de afschaffing van de mogelijkheid om een tweede taal toe te voegen in het interne bestuur van niet-centrale besturen hebben toegestaan, waardoor Vlaanderen eentalig werd. Hiervoor kregen ze de afschaffing van de tweetaligheid van centrale ambtenaren in ruil, wat dan weer zou bijdragen tot de vrijwaring van administratieve functies in Wallonië voor Franstaligen. Het territorialiteitsbeginsel streeft dus taalhomogeniteit na. Dit werd ook bevestigd met een betonning in de grondwet in 1970 (art. 4 GW). Onder het motto ‘Streektaal is bestuurstaal’ moet dus begrepen worden dat de bestuurstaal in Vlaanderen eentalig Nederlands is, in Wallonië eentalige Frans en in het Duitse taalgebied eentalig Duits. Dit is de taalhomogeniteit vandaag. Er is nog wel steeds een uitzondering op de taalhomogeniteit en dat is het taalgebied Brussel-Hoofdstad, dat een tweetalig taalgebied vormt.³⁷

4. Taalfaciliteiten

Taalfaciliteiten zijn uitzonderingen op de eentaligheid van een taalgebied. Ze laten de burgers toe om in hun contacten met het bestuur een andere taal te gebruiken dan de taal van het taalgebied. Wel stelt het Grondwettelijk Hof dat het hier gaat om uitzonderingen op art. 4 GW, en dat deze

³⁵ EHRM 23 juli 1968, Belgische taalzaak.

³⁶ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 305-307; J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en G. GOEDERTIER, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2014, 423-425; A. GERLACHE, J. VANDE LANOTTE, M. UYTENDAELE, S. BRACKE, G. GOEDERTIER en A. COENEN, *La Belgique pour débutans*, Brugge, La charte, 2014, 28-29; L.M. VENY, I. CARLENS, N.A. DE VOS en B. VERBEECK, *Grondslagen van het publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 353.

³⁷ ALEN, A. en PEETERS, P., “Het rapport Columberg namens de Raad van Europa en Belgische taalwetgeving: een storm in een glas water”, *TBP* 1999/6, 387; J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 393-397 en 830-831; J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en G. GOEDERTIER, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2014, 423.

bijgevolg restrictief moeten worden toegepast.³⁸ Ook de Raad van State bevestigt deze restrictieve houding.³⁹ Ook kunnen de faciliteiten geen afbreuk doen aan de eentaligheid, het zijn slechts bijzondere rechten toegekend aan burgers van faciliteitengemeenten. Het moet verder nog gaan over specifieke gevallen bepaald in de wet. De taalfaciliteiten zoals wij ze vandaag kennen, vinden we voor het eerst terug in de bestuurstaalwet van 1962, maar deze zijn gebaseerd op art. 1, tweede lid van de wet van 22 mei 1878.⁴⁰

In de huidige bestuurstaalwet wordt een opdeling gemaakt tussen enerzijds de randgemeenten en anderzijds de taalgrensgemeenten. De randgemeenten zijn gemeenten in de Brusselse rand en taalgrensgemeenten zijn gemeenten die grenzen aan de taalgrens. Voor deze gemeenten zijn faciliteiten voorzien.⁴¹

In 1988 werd ingeschreven in de Grondwet dat de talenregeling in faciliteitengemeenten enkel kon worden veranderd met een bijzondere meerderheid.⁴² Echter over het doel en de gevolgen van deze faciliteiten is heel wat discussie tussen Nederlandstaligen en Franstaligen. De Vlamingen zien de faciliteiten als een integratiebevorderende maatregel (het geeft de tijd om de streektaal te leren), die in tijd beperkt is en die op termijn afgeschaft moet worden.⁴³ Deze beperkende interpretatie komt ook tot uiting in de omzendbrief Peeters, die bevestigd wordt door de omzendbrieven Martens en Keulen.⁴⁴

Deze omzendbrief Peeters betreft het taalgebruik in gemeentebesturen van het Nederlands taalgebied. Er wordt zoals hierboven een strikte en restrictieve opvatting gehanteerd van de taalfaciliteiten, ondersteund door rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State. Er

³⁸ Arbitragehof 10 maart 1998, nr. 26/98, overweging B.4.1., "...verplichting opleggen om in bepaalde in die wetten nader omschreven omstandigheden het Frans te gebruiken, doet die regeling geen afbreuk aan het principiële eentalig karakter van het Nederlandse taalgebied, waartoe die gemeenten behoren."

³⁹ RvS 27 januari 1954, nr. 3.102 (Stad Oostende). In het algemeen volgt hieruit dat de taalwetgeving strikt geïnterpreteerd moet worden. A fortiori geldt dit dan ook voor de faciliteiten die een uitzondering zijn op de homogeniteit van een taalgebied.

⁴⁰ Wet 8 november 1962 tot wijziging van provincie-, arrondissements- en gemeentegrenzen en tot wijziging van de wet van 28 juni 1932 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, BS 22 november 1962, 10315 en Wet 22 mei 1878 relative à l'emploi de la langue flamande en matière administrative. A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 308; J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 842-844.

⁴¹ De gemeenten Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezenbeek-Oppem worden bestempeld als 'randgemeenten' (art. 7 Wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken). Zij zijn gelegen in het Nederlands taalgebied, maar hier worden faciliteiten voorzien voor Franstaligen.

Taalgrensgemeenten in het Nederlands taalgebied met faciliteiten voor Franstaligen zijn: Bever, Herstappe, Mesen, Ronse, Spiere-Helkijn en Voeren.

Taalgrensgemeenten in het Franstalig taalgebied met faciliteiten voor Nederlandstaligen zijn: Edingen, Komen-Waasten, Moeskroen en Vloesberg.

Taalgrensgemeenten in het Franstalig taalgebied met faciliteiten voor Duitstaligen zijn: Malmedy en Waimes.

Taalgrensgemeenten in het Duits taalgebied met faciliteiten voor Franstaligen zijn: Amel, Büllingen, Burg-Reuland, Bütgenbach, Eupen, Kelmis, Lontzen, Raeren en Sankt Vith (art. 8 Wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken).

Voor Blieberg, Welkenraedt en Baelen (Frans taalgebied) bestaat de mogelijkheid om faciliteiten toe te kennen aan Nederlandstaligen en Duitstaligen. Sinds enkele jaren hebben zij vrijwillig (onofficieel) faciliteiten toegestaan voor Duitstaligen.

⁴² Art. 129, §2, eerste lid GW.

⁴³ J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 838-839.

⁴⁴ Omzendbrief Martens: Omzendbrief BA-98/03 van 5 mei 1998 betreffende de herschikking van de taken administratief toezicht t.a.v. de OCMW's tussen de Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn en de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden; omzendbrief Keulen: Omzendbrief BA-2005/03 van 8 juli 2005 betreffende het taalgebruik in de gemeente- en OCMW-besturen en in de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, www.briobrusseel.be.

worden met betrekking tot de faciliteiten in de Brusselse randgemeenten en de taalgrensgemeenten nog een aantal elementaire opvattingen benadrukt: zo wordt de restrictieve interpretatie van de faciliteiten nog eens uitdrukkelijk vooropgesteld, ook wordt benadrukt dat België geen subnationaliteiten kent (bv: Vlaamse Franstalige of Waalse Nederlandstalige). Als laatste wordt er op gewezen dat de faciliteiten bedoeld zijn als een integratiebevorderende maatregel, die bijgevolg voor de individuele betrokkenen een uitdovend karakter moet hebben. Er wordt ook voldoende gewezen op het niet-repetitief karakter van het gebruik van de faciliteiten. "Franstaligen kunnen in het Nederlandse taalgebied, in de gemeenten met een specifieke taalregeling - in de gevallen waar het K.B. van 18 juli 1966 houdende de coördinatie van de wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken hun de mogelijkheid biedt om het Frans te gebruiken - deze faciliteit slechts gebruiken, voor zover zij daar telkens uitdrukkelijk om verzoeken".⁴⁵

De omzendbrieven Martens en Keulen vormen, op vlak van de faciliteitengemeenten, een bevestiging van deze interpretatie.

De Franstaligen daarentegen zien niet in waarom deze faciliteiten in de tijd beperkt zouden moeten worden aangezien er nergens sprake is van dit tijdelijk karakter (noch in de voorbereidende werken van wetteksten, noch in de wetteksten zelf). Ook de grondwettelijke verankering wijst volgens de Franstaligen de tijdsgebondenheid van de faciliteiten af. Volgens de Franstaligen moet men slechts één keer de faciliteiten aanvragen en dan moet men erna steeds automatisch en voor altijd opnieuw de documenten ontvangen in de taal waarvoor de faciliteiten zijn gevraagd. Dit verschil in zienswijze op de faciliteiten houdt ook verband met de kijk op het territorialiteitsbeginsel dat eerder al besproken werd. De Vlaamse zienswijze gaat volledig voor een doortrekking van het territorialiteitsbeginsel, terwijl de Franse interpretatie van de faciliteiten eerder doelt op het personaliteitsbeginsel. Toch wel vreemd dat het territorialiteitsbeginsel in beginsel een eis was van de Franstaligen.⁴⁶

De Algemene Vergadering van de Raad van State heeft uiteindelijk verduidelijking gebracht in de meningsverschillen die gerezen waren over het doel en de omvang van de faciliteiten zoals hierboven beschreven. De Raad stelt dat beide interpretaties onrechtmatig zijn. De Algemene Vergadering zegt dat door rekening te houden met het voorrangstatuut van het Nederlands in het Nederlands taalgebied en met de faciliteiten die geboden worden aan Franstaligen in de randgemeenten, de particulieren die wensen in het Frans te worden bediend, dit kunnen. Verder is het mogelijk om deze keuze voor een termijn van vier jaar te bevestigen, waardoor de overheid in zijn betrekkingen met deze particulier voor vier jaar het Frans zal moeten gebruiken. Deze termijn van vier jaar geldt vanaf de ontvangst of de neerlegging van een brief waarin de particulier wenst in het Frans te worden bediend. Na de termijn van vier jaar, kan de particulier zijn keuze voor het Frans hernieuwen, opnieuw voor een termijn van vier jaar.⁴⁷

⁴⁵ Omzendbrief BA 97/22 van 16 december 1997 betreffende het taalgebruik in gemeentebesturen van het Nederlandse taalgebied, <http://binnenland.vlaanderen.be/> .

⁴⁶ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 307-308; J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 832-877; A. GERLACHE, J. VANDE LANOTTE, M. UYTENDAELE, S. BRACKE, G. GOEDERTIER en A. COENEN, *La Belgique pour débutants*, Brugge, La charte, 2014, 28-29.; K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, 295-297.

⁴⁷ RvS 20 juni 2014, nr. 227.775 (Caprasse t. Vlaamse Gewest), <http://www.raadvst-consetat.be/> .

Uit dit arrest van de Raad van State kan dus worden besloten dat het voorrangstatuut van het Nederlands in de Brusselse randgemeenten bevestigd wordt, maar ook dat de faciliteiten van de Franstaligen in deze gemeenten onderschreven worden. In dit arrest is eigenlijk enkel opheldering gekomen over het repetitief karakter van de faciliteiten. Enerzijds gaat de Raad niet akkoord met de Vlaamse opvatting, die stelt dat er iedere keer wanneer men gebruik wenst te maken van de faciliteiten men dit uitdrukkelijk moet vragen, maar anderzijds kan de Raad zich ook niet verzoenen met het idee van de Franstaligen om na één keer faciliteiten te hebben gevraagd, deze faciliteiten voor al zijn betrekkingen met de overheid automatisch en telkens opnieuw toe te passen. De Raad van State kiest voor een oplossing die het evenwicht tussen het Nederlandse voorrangstatuut en de faciliteiten probeert te bewaren. De Raad kiest voor een termijn van vier jaar, waarin de particulier in zijn betrekkingen met de overheid kan opteren voor het Frans als bestuurs taal. Deze termijn is wel steeds hernieuwbaar voor een nieuwe termijn van vier jaar, maar deze hernieuwing moet wel steeds uitdrukkelijk worden gevraagd.

In het licht van de minderhedenbescherming in België hebben faciliteitengemeenten een speciaal statuut. Ze vormen een uitzondering op de taalhomogeniteit en op het territorialiteitsbeginsel waarop de structuur van het Belgische staatsbestel gebouwd is. Het bestaan van de faciliteitengemeenten vormt al lang een belangrijk principe, maar geeft anderzijds ook vaak aanleiding tot communautaire strubbelingen. Toch mogen we niet vergeten dat deze faciliteiten enkel mogelijk zijn in bepaalde gemeenten die vastgelegd zijn in de Bestuurs taalwet van 18 juli 1966 en dus een beperkte draagwijdte hebben.⁴⁸ Om de taalregeling in de faciliteitengemeenten te veranderen is er een bijzondere meerderheid nodig, wat rechtszekerheid met zich meebrengt voor de beschermde minderheden in deze faciliteitengemeenten.⁴⁹

5. Bijzondere meerderheidswetten

Bij de grondwetswijziging in 1970 werd art. 3bis (huidig art. 4) in de Grondwet ingeschreven. Het eerste en tweede lid van dit artikel handelen over de taalgebieden (die we hoger reeds besproken hebben). In het derde lid wordt de procedure van de bijzondere meerderheidswet ingeschreven. Het gaat om een "wet die moet aangenomen worden met de meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke Kamer (Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat), op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen in beide taalgroepen twee derde van de uitgebrachte stemmen bereikt".

Door art. 43, §1 GW worden de leden van de Kamer en Senaat ingedeeld in de Franse of de Nederlandse taalgroep. De wet van 3 juli 1971 bepaalt hoe de Volksvertegenwoordigers worden ingedeeld in hun taalgroep. Er wordt voornamelijk gebruik gemaakt van een objectief criterium (nl. de kiesomgeving in dewelke een parlementslid verkozen is). Voor senatoren bepaalt de Grondwet

⁴⁸ Art. 7 en 8 bestuurs taalwet 18 juli 1966.

⁴⁹ Art. 129, §2 GW.

in art. 43, §2 tot welke taalgroep zij behoren. De indeling in taalgroepen is van belang bij de bijzondere meerderheidswetten en de (communautaire) alarmbelprocedure.⁵⁰

Deze bijzondere meerderheidswet werd geïntroduceerd tijdens de eerste staatshervorming om de Grondwet niet te belasten met al te gedetailleerde artikelen met betrekking tot de bevoegdheden van de cultuurraden. Door de opeenvolging van staatshervormingen werden steeds meer aangelegenheden onderworpen aan de procedure van de bijzondere meerderheidswet zoals beschreven in art. 4 GW. De bijzondere meerderheidswetten handelen nu vooral over de gemeenschappen en de gewesten, de relatie tussen de federale overheid en de gemeenschappen en de gewesten en de communautair gevoelige aangelegenheden. Ook is dit een eerste maatregel die een bescherming vormt voor de Franstalige minderheid tegenover de Nederlandstalige meerderheid op federaal niveau. Zo zal een bijzondere meerderheidswet nooit aangenomen kunnen worden door één taalgroep of zal de Nederlandse taalgroep (die op federaal vlak in de meerderheid is) nooit een bijzondere meerderheidswet kunnen aannemen zonder steun van de Franstalige taalgroep.⁵¹ Voorbeelden van bijzondere meerderheidswetten (wetten aangenomen met deze bijzondere meerderheid) tonen ons aan dat het telkens gaat over zaken die het evenwicht tussen de verschillende groepen in ons land kunnen verstoren. Zo werden er al bijzondere wetten gestemd over de hervorming der instellingen, die handelt over de basisbeginselen van de gemeenschappen en de gewesten.⁵² Ook de financiering van gemeenschappen en gewesten wordt geregeld in een bijzondere meerderheidswet.⁵³ De Brusselse instellingen zijn voor hun werking ook onderworpen aan een bijzondere meerderheidswet.⁵⁴ Ook de basisbeginselen van het Grondwettelijk Hof zijn gestoeld op een bijzondere wet.⁵⁵ Verder wijzen wij nog op verschillende beschermingsmechanismen die niet kunnen gewijzigd worden dan met een bijzondere meerderheid. Zo hebben we eerder al de taalregeling voor faciliteitengemeenten en verdeling van het Belgische grondgebied in taalgebieden aangehaald.⁵⁶ De communautaire alarmbelprocedure, die we hierna zullen bespreken, mag dan weer uitdrukkelijk niet werken voor wetten die gestemd zijn met een bijzondere meerderheid.⁵⁷

⁵⁰ J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 664; W. PAS, "Confederale elementen in de Belgische federatie", *TBP* 2009/2, 72-73.

⁵¹ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgische staatsrecht*, deel I, Mechelen, Kluwer, 2012, 160-161; D. BATSELÉ, T. MORTIER, en M. SCARCEZ, *Initiation au droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2009, 145; J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 662-664; K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, 149-151.

⁵² Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9434.

⁵³ Bijzondere wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 17 januari 1989, 850.

⁵⁴ Bijzondere wet 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, *BS* 14 januari 1989, 667

⁵⁵ Bijzondere wet 6 januari 1989 op het Grondwettelijk hof, *BS* 7 januari 1989, 315

⁵⁶ Art. 129, §2 GW en art. 4 GW.

⁵⁷ Art. 54 GW.

6. De (communautaire) alarmbelprocedure

Een andere techniek om de Franstalige minderheid op het federaal niveau te beschermen tegen eenzijdige beslissingen van de Nederlandstaligen vinden we terug in art. 54 GW. Deze zogenaamde alarmbelprocedure is één van de beschermingsmaatregelen die de Franstaligen eisten tijdens de eerste staatshervorming. Op die manier zouden ze niet overstemd kunnen worden door de Vlamingen. In 1970 werd deze procedure in de Grondwet ingeschreven. Zij kan evenwel niet gebruikt worden bij wetten die gestemd moeten worden met de bijzondere meerderheid uit art.4 GW - die we daarnet besproken hebben - en voor de stemming van de begroting in de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Bij de wetten die gestemd moeten worden is er reeds een voldoende waarborg voorzien (nl. de bijzondere meerderheid). De begroting is een wet in de formele zin en zij bevat geen rechten en plichten die eventueel door de meerderheid miskend zouden kunnen worden.⁵⁸

De alarmbelprocedure wordt ingeleid door een motie die exact aangeeft welke artikelen in een voorstel of ontwerp van wet staan die de betrekkingen tussen de gemeenschappen in het gedrang zouden brengen of die een benadeling zouden inhouden van de ene gemeenschap in vergelijking met de andere. Deze motie moet met redenen omkleed zijn en moet aangeven waarom gevreesd wordt voor een benadeling. Om aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden te voldoen moet de motie ondertekend zijn door ten minste drie vierde van de leden van een taalgroep en moet ze neergelegd worden bij de voorzitter na het verslag van de commissie en voor de bespreking in de parlementaire vergadering.

Van zodra aan hoger vermelde voorwaarden is voldaan, zal de motie verwezen worden naar de Ministerraad (die paritair is samengesteld; zie infra) en zal de parlementaire procedure opgeschort worden zolang de motie bij de Ministerraad in beraad is. De Ministerraad zal dan binnen de dertig dagen een amendement moeten voorstellen of komen met een weerlegging van de motie en dit overmaken aan de betrokken Kamer. Over de werkzaamheden die de Ministerraad uitvoerde, wordt vervolgens gestemd met een gewone meerderheid en dus niet per taalgroep. De Ministerraad neemt hier een beslissing in consensus. Een herhaling van deze procedure door dezelfde taalgroep voor eenzelfde voorstel of ontwerp van wet is niet mogelijk.

Verder wijzen we nog op het beperkt gebruik van deze procedure. De alarmbel werd tot dusver maar in twee dossiers gebruikt.⁵⁹ Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat ontwerpen van wet tot stand komen en worden besproken binnen de Ministerraad. Ook moet - wanneer men een drie vierde meerderheid van een taalgroep nodig heeft om een motie te ondertekenen - er telkens

⁵⁸ <http://www.begroting.be/NL/Pages/budgetDefinition.aspx> .

⁵⁹ In 1985, toen de Economische Hogeschool Limburg geïntegreerd werd in het Limburgs Universitair Centrum. Hier ging het niet om een communautair probleem, maar de Franstaligen vreesden voor een onevenwicht in het universitair landschap. Om tegemoet te komen aan de eis van de Franstaligen werd door de Ministerraad een gelijkaardige integratie overeengekomen tussen de universiteit van Bergen en de polytechnische faculteit van Bergen. De alarmbel werd een tweede maal geluid in 2010 bij de stemming over de splitsing van het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde.

sprake zijn van een meerderheidspartij die het niet eens is met de regering (waarin zij zelf zetelt) of met andere meerderheidspartijen in de andere taalgroep.⁶⁰

7. Pariteit in de Ministerraad

Met de pariteit in de federale Ministerraad zijn we aangekomen bij de laatste beschermingsmaatregel in het voordeel van de Franstalige minderheid die in de eerste staatshervorming van 1970 zijn oorsprong vond. In art. 99, tweede lid GW staat geschreven dat met eventuele uitzondering van de Eerste Minister, de Ministerraad uit evenveel Nederlandstalige als Franstalige ministers moet bestaan. Deze regel maakt het mogelijk om de gelijke deelname aan het bestuur van de staat te waarborgen voor de twee grootste taalgemeenschappen. Deze pariteit heeft echter geen betrekking op de staatssecretarissen.

Of een minister Nederlandstalig dan wel Franstalig is, kan uit meerdere elementen worden afgeleid. Als een lid van de Kamer of de Senaat tot minister benoemd wordt, zal al vaststaan of deze minister Nederlandstalig of Franstalig is (tot welke taalgroep hij behoorde toen hij lid was van Kamer of Senaat). Wanneer niet aan de bovenstaande voorwaarden wordt voldaan, moet op een andere manier worden vastgesteld of die minister Nederlandstalig of Franstalig is. Zolang de minister voorgedragen wordt door een partij die zich slechts in één gemeenschap manifesteert, zal deze voordracht en de vertrouwensstemming in de Kamer voldoende uitsluitel geven.⁶¹

We wijzen erop dat er onderscheid gemaakt moet worden enerzijds de verplichte pariteit in de samenstelling van de regering en anderzijds de facultatieve pariteit tijdens vergaderingen of bijeenkomsten van de Ministerraad. De pariteit van de Ministerraad kan niet gezien worden als een vereiste voor de regelmatigheid van een beslissing. Daardoor zijn beslissingen die genomen zijn door een niet-paritaire Ministerraad (bij afwezigheid van één van de ministers) niet van rechtswege nietig. Ze kunnen wel onwettig zijn als de omstandigheid van de niet-paritaire samenstelling benut wordt om een beslissing in een communautair gevoelige aangelegenheid te kunnen nemen.⁶²

Het gaat in dit grondwetsartikel enkel over een taalkundige pariteit. Toch zien we dat er ook op vlak van de ministeriële portefeuilles een pariteit is ontstaan tussen Nederlandstalige en Franstalige ministers (op basis van de grootte van het budget en de inschatting door politieke actoren). Deze pariteit gaat dus verder dan wat grondwettelijk is geregeld.⁶³

⁶⁰ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgische staatsrecht*, deel I, Mechelen, Kluwer, 2012, 161-163; D. BATSELÉ, T. MORTIER, en M. SCARCEZ, *Initiation au droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2009, 145; J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 664-665; K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, 152-153; W. PAS, "Confederale elementen in de Belgische federatie", *TBP* 2009/2, 73.

⁶¹ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, 226.

⁶² A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgische staatsrecht*, deel I, Mechelen, Kluwer, 2012, 164.

⁶³ M. REUCHAMPS, "La parité linguistique au sein du Conseil des Ministres", *Res Publica* 2007/4, 613-618.

Verder kan gesteld worden dat - volgens een gewoonterechtelijke regel - de besluitvorming in de Ministerraad niet bij stemming maar bij consensus gebeurt. Door overleg wordt gestreefd naar een beslissing waarmee elke minister zich kan verzoenen.⁶⁴

Niet onbelangrijk om aan te geven is dat ook de pariteit in de hoogste graden en leidinggevende functies binnen de federale overheidsinstellingen vereist is. Ook de hoogste rechtscolleges van ons land (Grondwettelijk Hof en Raad van State) zijn paritair samengesteld.⁶⁵

Wanneer we naar de huidige federale regering kijken, die bestaat uit slecht één Franstalige politieke partij, in tegenstelling tot drie Vlaamse politieke partijen, zien we meteen een schoolvoorbeeld van waarom de pariteit in de ministerraad wenselijk is en waarvoor deze regel gebruikt wordt. Wanneer deze regel er niet zou zijn, zou het gevaar bestaan dat de belangen van de Franstaligen in het dagelijks bestuur van het land niet op gelijke wijze als deze van de Nederlandstaligen geëerbiedigd zouden worden. Wanneer in de situatie zonder pariteit een communautaire alarmprocedure wordt ingesteld, komen de belangen van de minderheid in de Ministerraad in het gedrang. In de huidige Ministerraad zien we dus een paritaire verdeling waar één Franstalige partij zes ministers en de Eerste Minister levert en de overige zeven ministerportefeuilles verdeeld worden over de drie Nederlandstalige partijen. Wanneer we kijken naar de pariteit inzake het belang van de ministerportefeuilles, merken we toch dat de Franstaligen niet echt de hoogste functies in de regering bekleden (met uitzondering van de Eerste Minister en de Minister van Buitenlandse Zaken).⁶⁶

8. Verdragsluitende bevoegdheid van deelstaten

Als laatste deel van het Belgische luik wordt de verdragsluitende bevoegdheid van de deelstaten in België besproken. Deze uiteenzetting is van belang voor mijn verder onderzoek omdat hieruit zal blijken wie bevoegd is om het Kaderverdrag te ratificeren.

In België geldt het principe "in foro interno, in foro externo", wat de deelstaten bevoegd maakt om internationale betrekkingen aan te gaan in zaken waarvoor zij zelf bevoegd zijn.⁶⁷ Van dit principe wordt echter afgeweken wanneer we het hebben over gemengde verdragen. Deze verdragen regelen zowel bevoegdheden die behoren tot de bevoegdheidssfeer van de gemeenschappen en/of de gewesten als de federale overheid. Hierover is een samenwerkingsakkoord gesloten in 1994.⁶⁸

⁶⁴ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgische staatsrecht*, deel I, Mechelen, Kluwer, 2012, 163-164; D. BATSELÉ, T. MORTIER, en M. SCARCEZ, *Initiation au droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2009, 145; J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 665; K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, 226-228; W. PAS, "Confederale elementen in de Belgische federatie", *TBP* 2009/2, 74-75.

⁶⁵ Art. 31 Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof en art. 79 gecoördineerde wetten 12 januari 1973 Raad van State (afdeling wetgeving), art. 86-88 gecoördineerde wetten 12 januari 1973 Raad van State (afdeling bestuursrechtspraak).

⁶⁶ <http://www.presscenter.be/nl/pressrelease/20141023/bevoegdheden-van-de-regeringsleden>; http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_regering/samenstelling_regering/.

⁶⁷ Art. 167, §1 GW; Bijzondere Wet 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 8 mei 1993, 10559.

⁶⁸ Samenwerkingsakkoord 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, *BS* 17 december 1996, 31336.

Het Kaderverdrag voor bescherming van nationale minderheden is een gemengd verdrag. Dit betekent dat zowel federale als deelstatelijke bevoegdheden erin geregeld worden. Taal is bijvoorbeeld een gemeenschapsbevoegdheid, terwijl het Verdrag geratificeerd moet worden door de Staat. Om tot ratificatie over te gaan moeten alle parlementaire assemblees hun instemming geven met de tekst van het gemengd verdrag. Wanneer dit gebeurd is, zal de Minister van Buitenlandse Zaken de bekrachtigings- of toetredingsoorkonde van België opmaken en voor ondertekening voorleggen aan de Koning.⁶⁹

Of deze ratificatie er snel zal komen is zeer onwaarschijnlijk gezien de afwijzende houding van de Vlaamse regering hieromtrent. Deze houding wordt nog eens bevestigd in het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019. Hierin vinden we onder de toelichting in verband met de Vlaamse Rand volgende zinsnede terug: "We ratificeren het Minderhedenverdrag niet".⁷⁰

⁶⁹ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 1129-1135; <http://www.vlaanderen.be/int/internationale-verdragsbevoegdheid-vlaanderen> .

⁷⁰ Vlaams Parlement 25 juli 2014, stuk 31 (2014), nr.1, Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering, titel IV Vlaamse Rand.

Hoofdstuk 2: Het Kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden

Op 1 februari 1995 werd in Straatsburg, in de schoot van de Raad van Europa, de 'Framework Convention on the protection of national minorities' (Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden) ondertekend. Dit was het eindpunt van een voorgeschiedenis waarin verschillende instanties hadden aangedrongen op een wettelijk kader om de bescherming van nationale minderheden uit te werken.⁷¹ In 1961 was er al een aanbeveling van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa waarin werd gesteld dat "personen die behoren tot een nationale minderheid niet het recht mogen ontzegd worden om, samen met andere leden van hun groep, en voor zover in overeenstemming met de openbare orde, hun eigen cultuur te belijden, hun eigen taal te spreken, hun eigen scholen op te richten en onderwijs te krijgen in de taal die zij kiezen of om hun geloof te belijden en te praktiseren".⁷²

Lange tijd bestond er discussie of de uitwerking van deze aanbeveling zou moeten gebeuren via de toevoeging van een artikel in een aanvullend protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) of als een aparte tekst die zou handelen over de rechten van nationale minderheden. Tijdens de top van Wenen van 8 en 9 oktober 1993 van staats- en regeringsleiders van de Raad van Europa, werd een dubbele opdracht gegeven aan het Ministercomité van de Raad van Europa: ze moesten enerzijds komen tot een Kaderverdrag dat de principes voor de bescherming van nationale minderheden uiteenzet (dit Kaderverdrag zou ook openstaan voor ondertekening door landen die geen lid zijn van de Raad van Europa) en anderzijds moesten ze tot een aanvullend protocol komen bij het EVRM dat zou handelen over individuele rechten op cultureel vlak, in het bijzonder voor personen die behoren tot een nationale minderheid.⁷³ Het aanvullend protocol bij het EVRM werd afgeblazen, vanwege de minieme invloed hiervan op de reeds bestaande bescherming van grondrechten.⁷⁴ In oktober 1994 zou het *ad hoc* comité voor de bescherming van nationale minderheden (CAHMIN) komen met een voorstel voor een Kaderverdrag, dat vervolgens ook werd aangenomen door het Ministercomité van de Raad van Europa.⁷⁵

⁷¹ J. THEUNIS, "Bescherming van minderheden in de Raad van Europa: een kaderverdrag maar (voorlopig?) geen aanvullend protocol bij het EVRM", *TBP* 1996/12, 723-724.

⁷² Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 285 (1961) on the rights of national minorities.

⁷³ Heads of State and Government of the member States of the Council of Europe, 9 October 1993, Vienna Declaration, Appendix II, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=621771>.

⁷⁴ J. THEUNIS, "Bescherming van minderheden in de Raad van Europa: een kaderverdrag maar (voorlopig?) geen aanvullend protocol bij het EVRM", *TBP* 1996/12, 736.

⁷⁵ Explanatory report on the Framework Convention nr. 157 of the Council of Europe for the protection of national minorities (nr.1-9), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/157.htm> (hierna: Explanatory report on the Framework Convention); ; S. WHEATLEY, *Democracy, minorities and international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 45-48.

1. Doel Kaderverdrag

Naar mijn mening moeten we aan de bepaling van het doel van het Kaderverdrag eigenlijk het doel van de Raad van Europa (in de schoot waarvan dit verdrag ontstaan is) koppelen. Om deze twee doelen te onderscheiden, maken we gebruik van het Verklarend Rapport bij het Kaderverdrag enerzijds en de preambule van het Kaderverdrag anderzijds.

In het Verklarend Rapport vinden we enkel terug dat het Kaderverdrag tot doelstelling heeft om het eerste juridisch bindend multilateraal instrument te vormen dat gewijd is aan de bescherming van nationale minderheden in het algemeen. Het doel is om juridische principes uit te zetten die de verdragsluitende Staten zullen moeten implementeren in hun nationale wetgeving teneinde de bescherming van nationale minderheden te verzekeren. De Raad van Europa wil met dit Kaderverdrag ook uitwerking geven aan de oproep uit de 'Vienna Declaration' om de politieke beloftes, aangenomen door de 'Conference on Security and Co-operation in Europe' (CSCE), om te zetten in juridische verplichtingen.⁷⁶ Over de doelstellingen van de Raad van Europa vinden we geen verwijzingen terug in het Verklarend Rapport.

In de preambule bij het Kaderverdrag vinden we echter wel de doelstelling van de Raad van Europa terug. In de preambule wordt gesteld dat "het doel van de Raad van Europa erin bestaat om een grotere eenheid tussen zijn leden te bereiken met het oogmerk de idealen en de beginselen die hun gemeenschappelijk erfdeel vormen te beschermen en te verwezenlijken".⁷⁷ Verder wordt nog omschreven dat de uitwerking van het doel maar kan gebeuren door de handhaving en de verdere uitwerking van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De preambule zegt ook iets over het doel van het Kaderverdrag op zich. De totstandkoming is er gekomen door de wens een nadere uitwerking te geven aan de Verklaring van Staatshoofden en Regeringsleiders van de Lidstaten van de Raad van Europa die ze op 9 oktober 1993 in Wenen hebben aangenomen. Verder heeft het Kaderverdrag tot doel om de rechten voor nationale minderheden op hun onderscheiden grondgebied te beschermen. Wanneer we in de preambule afdalen, wordt nog gesteld waarom de bescherming van deze nationale minderheidsrechten zo belangrijk geacht wordt. Het is van belang om de stabiliteit, de democratische veiligheid en de vrede in Europa te waarborgen. Het Kaderverdrag zal ook zorgen dat de "etnische, culturele, linguïstische en godsdienstige identiteit van elke persoon die tot een nationale minderheid behoort, geëerbiedigd wordt, maar ook dat er passende voorwaarden dienen geschapen te worden om het mogelijk te maken deze identiteit uit te drukken en haar te beschermen en te ontwikkelen". Het moet ook een klimaat van verdraagzaamheid en dialoog scheppen, om zo de culturele verscheidenheid te zien als een verrijking in plaats van een bron voor verdeeldheid. Als laatste doel heeft de preambule het nog over de totstandkoming van een verdraagzaam en welvarend Europa. Dit kan niet enkel bereikt worden door een samenwerking van Staten. Er is ook

⁷⁶ Explanatory report on the Framework Convention.

⁷⁷ Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, *Trb.* 1995, nr. 197, 2.

grensoverschrijdende samenwerking nodig tussen regionale en lokale overheden zonder afbreuk te doen aan de constitutie en de territoriale integriteit van elke Staat.⁷⁸

Alles bij elkaar genomen kan ik besluiten dat de Raad van Europa met het Kaderverdrag een wetgevend kader heeft willen scheppen om de bescherming van grondrechten voor leden van een nationale minderheid extra te accentueren, net omdat ze zich vaak bevinden in een zwakkere positie tegenover leden die behoren tot de nationale meerderheid. Om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren voor dit Kaderverdrag, zien we dat in veel opzichten er een grote beoordelingsmarge is gegeven aan de Verdragsluitende Staten om de wijze en de omvang van de bescherming van nationale minderheden te vrijwaren.

2. Rechtstreekse werking Kaderverdrag

Als we gaan kijken naar de impact van een internationaal of supranationaal Verdrag (*in casu* het Kaderverdrag) op een nationaal rechtstelsel is het van belang om de rechtstreekse werking van dit Verdrag na te gaan. Met andere woorden gaan we kijken of particulieren zich rechtstreeks op de bepalingen van dit Verdrag kunnen beroepen voor de nationale rechter. In principe moet aan twee voorwaarden voldaan zijn om een internationaalrechtelijke norm doorwerking te laten krijgen in de Belgische rechtsorde. Er moet vooreerst een subjectief element aanwezig zijn dat bestaat uit de intentie van de contracterende partijen om subjectieve rechten toe te kennen aan particulieren of om hen verplichtingen op te leggen. Verder moet er ook sprake zijn van een objectief element. Dit objectief element houdt in dat de verplichtingen die de contracterende staten zijn aangegaan op een voldoende nauwkeurige en duidelijk manier zijn geformuleerd.⁷⁹

Voor sommige artikelen van het Kaderverdrag zou er dus in principe kunnen uitgegaan worden van directe werking. Echter heeft de Raad van Europa zelf, bij het opstellen van het Kaderverdrag, de directe werking uitgesloten. Deze uitsluiting van de rechtstreekse werking vinden we terug in het Verklarend Rapport bij het Kaderverdrag. Onder nummer 11 vinden we terug dat het in het Kaderverdrag gaat om programma-type bepalingen, waaraan geen directe werking wordt toegekend. En onder nummer 29 vinden we dat de laatste zin van de preambule duidelijk moet maken dat er aan het Kaderverdrag geen directe werking verleend kan worden. De reden waarom de Raad van Europa zelf de directe werking uitsluit, is om aan de contracterende Staten een zo groot mogelijke appreciatiemarge te geven en om zelf het Kaderverdrag uit te voeren naar de behoeften en omstandigheden van deze Staten zelf.⁸⁰

Na de opstelling van het Kaderverdrag blijkt uit verschillende bronnen dat het uitsluiten van de directe werking door de opstellers van het Kaderverdrag expliciet aanvaard wordt. Zo gaat het EHRM (dat over het Kaderverdrag echter geen controle uitoefent) ervan uit dat het Kaderverdrag

⁷⁸ Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, 2 February 1995, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>.

⁷⁹ X. Delgrange en S. VAN DROOGHENBROECK, "La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales", *APT* 2002/2, p. 280.

⁸⁰ Explanatory report on the Framework Convention, nrs. 11 en 29.

enkel algemene principes en doelen bevat en dat het dus met andere woorden geen specifieke rechten creëert.⁸¹ Ook in het rapport Nabholz-Haidegger, dat werd uitgevoerd door onderzoekers van de Commissie voor juridische zaken en mensenrechten, over de minderhedenbescherming in België (dat we hierna ook nog zullen bespreken aangaande de interferenties tussen het Belgische taalmodel en het Kaderverdrag) staat duidelijk te lezen: "La convention-cadre prévoit un mécanisme de contrôle, mais celui-ci est de nature politique, et non pas judiciaire. Par conséquent, il ne serait pas possible, pour un individu, d'invoquer la convention-cadre devant la Cour européenne des droits de l'homme, par exemple (même si certaines dispositions pourraient être invoquées, dans une certaine mesure, devant les juridictions nationales). La convention-cadre n'est pas non plus directement applicable".⁸²

Toch moet erop gewezen worden dat de beoordeling van een eventuele directe werking aan de verdragsbepalingen in België toekomt aan de interne rechter. Vooral inzake mensenrechten gaat de huidige Belgische rechtspraak minder aandacht besteden aan het subjectieve element en gaat zij vrijwel direct rechtstreekse werking toekennen aan een rechtsregel wanneer deze voldoende volledig, duidelijk en precies is zodat hij geen interne uitvoering meer behoeft.⁸³

Deze interpretatie kunnen we ook in de rechtsleer i.v.m. het Kaderverdrag terugvinden. In het verslag, dat werd opgesteld door de Belgische grondwetspecialisten die door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid geraadpleegd werden om de eventuele implicaties van het Kaderverdrag te onderzoeken na een eventuele ondertekening van het Kaderverdrag, worden aan de artikelen 3, §1; 4, §1, tweede lid (discriminatieverbod); 5 (recht op vrije cultuurbeleving en geen gedwongen assimilatie; art.13, eerste lid (het recht om onderwijsinstelling op te richten) en art. 17, tweede lid (het recht op deelname aan NGO's) mogelijk rechtstreekse werking toegeschreven.⁸⁴ DELGRANGE en VAN DROOGHENBROECK zien geen probleem om aan andere bepalingen, die een identieke inhoud hebben als deze uit andere mensenrechtenverdragen, directe werking toe te kennen.⁸⁵ THEUNIS gaat ervan uit dat "het Kaderverdrag inhoudelijk niet verder gaat dan de reeds bestaande bescherming van individuele rechten en vrijheden", en dat bijgevolg rechtstreekse werking kan toegeschreven worden aan alle specifieke minderheidsrechten.⁸⁶ Verder kunnen deze auteurs zich ook beroepen op de eerdere toekenning van rechtstreekse werking uit het Kinderverdrag voor voldoende duidelijke, repetitieve bepalingen. Ook zou de toekenning van de rechtstreekse werking op deze manier voor verdragsbepalingen van het Kaderverdrag, die dan

⁸¹ EHRM 18 januari 2001, Chapsman t. Verenigd Koninkrijk, nr. 94.

⁸² Council of Europe, Report to the Committee on Legal Affairs and Human Rights on the protection of minorities in Belgium, nr. 9536, 5 september 2002.

⁸³ A. ALEN en P. PEETERS, "Het rapport Columberg namens de Raad van Europa en de Belgische taalwetgeving: een storm in een glas water", *TBP* 1999, nummer 6, 392; T. NUS, "De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel", *Jura Falc.* 2005-6, 215-217.

⁸⁴ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa)", *CDPK* 1998, 499.

⁸⁵ X. Delgrange en S. VAN DROOGHENBROECK, "La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales", *APT* 2002/2, p. 281.

⁸⁶ J. THEUNIS, "De internationale bescherming van minderheden in het onderwijs", *TORB* 1994-95, 381.

inhoudelijk gelijk zijn aan bepalingen van het EVRM, kunnen zorgen voor een uniforme interpretatie van rechten in deze twee instrumenten.⁸⁷

3. Begrip 'nationale minderheid'

Wanneer we het hebben over het Kaderverdrag tot bescherming van nationale minderheden, is het natuurlijk van belang om te weten wanneer we kunnen spreken over een nationale minderheid. Omdat in het Kaderverdrag zelf een definitie van het begrip 'nationale minderheid' ontbreekt, zal dit een belangrijke plaats gaan innemen in de discussie omtrent het toepassingsgebied van het Kaderverdrag.⁸⁸ We situeren het begrip 'nationale minderheid' in het internationaal kader waarin het Kaderverdrag past.⁸⁹ De Belgische opvatting van het begrip 'nationale minderheid' komt verder nog aan bod.

Vooreerst willen we het begrip 'nationale minderheid' situeren in het internationaal kader dat in de preambule van het Kaderverdrag wordt aangehaald. Hierbij kijken we eerst naar artikel 27 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO-Verdrag). We willen wel duidelijk stellen aan het begin van deze bespreking dat art. 27 BUPO-Verdrag enkel van belang is om aan te geven dat het Kaderverdrag past in het internationaal kader van de minderhedenbescherming. Daarom wordt er naar verwezen in de preambule. Wel wordt door het Verklarend Rapport gezegd, dat enige definitie in relatie met art. 27 niet kan gezien worden als een definitie van het begrip 'nationale minderheid'.⁹⁰ Volgens DE VARENNES gaat het bij nationale minderheden om een geprivilegieerde groep van minderheden (zoals beschermd in art. 2 BUPO-Verdrag). Met andere woorden zou een nationale minderheid vallen onder de groep van minderheden, maar zou een minderheid niet automatisch vallen onder de groep van nationale minderheid.⁹¹

⁸⁷ Uiteindelijk zou de lijst van verdragsbepalingen met rechtstreekse werking bestaan uit art. 3, eerste lid (het recht om te kiezen al dan niet als minderheid behandeld te worden); art.4, §1, tweede lid (discriminatieverbod); art.7 (vrijheid van vreedzame vergadering, vrijheid van vereniging, vrijheid van meningsuiting en vrijheid van denken, geweten en godsdienst); art.8 (vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing); art.13, eerste lid (het recht om onderwijsinstelling op te richten) en art.17, tweede lid (het recht op deelname aan NGO's); T. NIS, "De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel", *Jura Falc.* 2005-6, 215-217; A. ALEN en S. SOTTIAUX, *Taaleisen, juridisch getoetst*, Mechelen, Kluwer, 2009, 105-106; S. WHEATLEY, *Democracy, minorities and international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 56-59; J. THEUNIS, "Bescherming van minderheden in de Raad van Europa: een kaderverdrag maar (voorlopig?) geen aanvullend protocol bij het EVRM", *TBP* 1996/12, p. 736.

⁸⁸ "It should also be pointed out that the framework Convention contains no definition of the notion of "national minority". It was decided to adopt a pragmatic approach, based on the recognition that at this stage, it is impossible to arrive at a definition capable of mustering general support of all Council of Europe member States."; Explanatory report on the Framework Convention, nr. 12.

⁸⁹ Preambule, art. 1 en 19 Kaderverdrag: EVRM en bijhorende protocollen, verplichtingen betreffende de bescherming van nationale minderheden in verdragen en verklaringen van de Verenigde Naties en in de documenten van de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa, met name het Document van Kopenhagen van 29 juni 1990.

⁹⁰ Explanatory report on the Framework Convention, nr. 26.

⁹¹ F. DE VARENNES, *Language, minorities and human rights*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, p. 170-171.

Om de omvang van artikel 27 BUPO-Verdrag na te gaan, was er nood aan een definitie van wat verstaan moest worden onder 'ethnic, religious or linguistic minorities'. Hiervoor werd Professor CAPOTORTI door de Sub-Commissie ter Voorkoming van Discriminatie en de Bescherming van Minderheden (VN) belast met de taak een rapport op te stellen waarin de omvang van artikel 27 onderzocht werd.⁹² Dit rapport heeft vanzelfsprekend nog een grote invloed.⁹³ In dit rapport werd een definitie gegeven aan het begrip minderheid. Deze definitie luidde als volgt: " a group numerically inferior to the rest of the population of a state, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the state – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion, or language." ⁹⁴

In 1994 kwam de Commissie voor Mensenrechten (VN) met enkele 'verduidelijkingen' op de definitie van Capotorti in hun *General Comment* 23.⁹⁵ Het stelt in paragraaf 5.1 van hun *General Comment* 23 dat de termen gebruikt in artikel 27 gaan over personen die behoren tot een groep en die een gelijke cultuur, religie en/of taal delen. Het stelt dat die termen ook impliceren dat de personen die beschermd worden, niet noodzakelijk onderdanen moeten zijn van de Staat. Deze laatste nationaliteitsvoorwaarde kunnen we evenmin terugvinden in het Kaderverdrag.

Als tweede kunnen we onze focus stellen op het EVRM en zijn protocollen, waar ook naar verwezen wordt in de preambule van het Kaderverdrag. Art. 14 EVRM luidt als volgt: "Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status." Zowel in het EVRM als in protocol 12, dat een uitdrukkelijk anti-discriminatiebepaling bevat (en zijn Verklarend Rapport), is niets terug te vinden over enige begripsomschrijving over 'het behoren tot een nationale minderheid'.⁹⁶

In het Document van Kopenhagen van 29 juni 1990 staat de aanbeveling geschreven om een kader op te stellen voor de bescherming van de nationale minderheden.⁹⁷ Dit kader werd vastgelegd in het Kaderverdrag dat vijf jaar later zou worden goedgekeurd door de Raad van Europa. Net als in het Kaderverdrag is ook hier geen definitie terug te vinden van het begrip (nationale) minderheid.

⁹² F. CAPOTORTI, *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, New York, United Nations Publications, 1979, 114 p.

⁹³ F. DE VARENNES, *Language, minorities and human rights*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, p. 136-137; R. ERGEC, *Protection européenne et internationale des droit de l'homme*, Brussel, Larcier, 2014, 147; T. NIJS, "De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel", *Jura Falc.* 2005-6, 230.

⁹⁴ F. Capotorti, *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, New York, United Nations Publications, 1979, 102.

⁹⁵ Human Rights Committee, General Comment 23, Article 27 (Fiftieth session, 1994), <http://www.ccprcentre.org/>.

⁹⁶ EVRM, 12^e protocol bij het EVRM en Explanatory report on Protocol No.12 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No. 177, <http://conventions.coe.int/>.

⁹⁷ Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Right Dimension of the CSCE, <http://www.osce.org/>, paragraaf 30-39.

In Aanbeveling 1201 van de parlementaire vergadering van de Raad van Europa in 1993 vinden we de vraag van de parlementaire vergadering aan het Ministercomité om enerzijds een Charter op te stellen voor regionale- en minderheidstalen en om anderzijds een protocol op te stellen in verband met nationale minderheden bij het EVRM.⁹⁸ Ondanks het feit dat deze aanbeveling niets vaststelt over het Kaderverdrag, geeft de aanbeveling in het eerste artikel wel een definitie van wat onder een nationale minderheid moet verstaan worden. Het omschrijft een nationale minderheid als een groep personen in een staat die:

- woonachtig zijn op het grondgebied van deze staat en er burgers van zijn;
- historische, diepgewortelde en duurzame banden onderhouden met deze staat;
- specifieke etnische, culturele, religieuze of linguïstische eigenschappen delen;
- voldoende representatief zijn, maar minder talrijk dan de rest van de bevolking van deze staat of regio in deze staat;
- alle elementen willen bewaren die hun gemeenschappelijke identiteit uitmaken, namelijk hun cultuur, tradities, religie of taal.⁹⁹

In het Kaderverdrag, dat dateert van 1995, staat echter dat er geen consensus bestond over de definitie van het begrip 'nationale minderheid' en daarom kunnen we ook stellen dat de voorgaande definitie (die wel bij de bespreking van het Verdrag naar voren kwam) niet door alle partijen van het Verdrag kon goedgekeurd worden.¹⁰⁰

De oplossing die uiteindelijk door het Kaderverdrag gevonden werd om het begrip 'nationale minderheid' te omschrijven, is deze omschrijving over te laten aan iedere Verdragsluitende partij zelf. Het Raadgevend Comité stemde in met het feit dat de Staten die partij zijn bij het Kaderverdrag een zeker '*margin of appreciation*' krijgen omtrent de bepaling van de omvang van het Kaderverdrag. Dit zou hen in staat moeten stellen het Kaderverdrag in te passen binnen de specifieke omstandigheden van hun land.¹⁰¹ Voor deze oplossing heeft het ook geopteerd.¹⁰²

De discussie in België wat betreft de definiëring van het begrip 'nationale minderheid' en hoe dit in België in de praktijk wordt omgezet, bespreken wij verder in het derde hoofdstuk over de interferenties tussen het Belgische taalmodel en het Kaderverdrag.¹⁰³

⁹⁸ Recommendation 1201 of the Parliamentary Assembly on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights, 1 februari 1993, <http://www.assembly.coe.int/> (verder: Aanbeveling 1201).

⁹⁹ Art. 1 Aanbeveling 1201.

¹⁰⁰ Explanatory report on the Framework Convention, nr. 12.

¹⁰¹ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities 12 september 2002, Strasburg, Opinion on Albania, <https://www.coe.int/>, paragraaf 18.

¹⁰² S. WHEATLEY, *Democracy, minorities and international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 46-56; X. Delgrange en S. VAN DROOGHENBROECK, "La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales", *APT* 2002/2, 274-279; M. VAN DE Putte en J. CLEMENT, "Het Europees Kaderverdrag tot bescherming van nationale minderheden de etnisch-culturele minderheden in België", *T. Vreemd*. 2003/2, 106-109; A. EIDE, "The Council of Europe's Framework Convention on the Protection of National Minorities", in K. HENRARD en R. DUNBAR (eds.), *Synergies in minority protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 121-127; R. Ergec, *Protection européenne et internationale des droit de l'homme*, Brussel, Larcier, 2014, 147-150.

¹⁰³ Infra Hoofdstuk 3, Deel 1, Interferenties tussen het Belgisch taalmodel en het Kaderverdrag.

4. Tekstuele ontleding Kaderverdrag

In de inleiding haalde ik reeds aan dat ik dieper zou ingaan op enkele belangrijke artikelen van het Kaderverdrag.¹⁰⁴ Voor de selectie van deze artikelen baseerde ik mij voornamelijk op het verslag van de groep grondwetspecialisten van 12 maart 1996.¹⁰⁵ Onderstaande bespreking is er vooral op gericht om een algemeen overzicht te geven van de artikelen die mogelijks een weerslag hebben op het Belgische taalmodel. Dit zal ik doen op basis van de commentaren van verschillende gezaghebbende auteurs in het internationaal recht op het Europees Kaderverdrag voor bescherming van nationale minderheden.¹⁰⁶ De effectieve interferenties tussen het Belgische taalmodel en het Kaderverdrag en de gevolgen hiervan, worden later in dit werk besproken.¹⁰⁷

Art. 3, §1 van het Kaderverdrag zorgt ervoor dat elk individu dat behoort tot een nationale minderheid vrij kan kiezen om als zodanig behandeld te worden of niet. Er mogen geen nadelen voortvloeien uit deze keuze. Dit is een vertaling van het principe van zelfidentificatie (*principle of self-identification*) en past in het internationale kader van het Kaderverdrag.¹⁰⁸ De keuze houdt ook verband met de individuele autonomie en vrijheid van de persoon in kwestie. Verder impliceert deze keuze het democratisch principe dat niemand kan gedwongen worden om tegen zijn wil in, hetzij direct hetzij indirect, zichzelf te identificeren als lid van een nationale minderheid. Het is mogelijk dat in de ene situatie een persoon zich identificeert als zijnde 'lid' van een nationale minderheid en in een andere situatie weigert om zich als zodanig te identificeren. Dit is een uitwerking van het beginsel van keuzevrijheid dat fundamenteel is in de minderhedenbescherming. Deze keuzevrijheid wordt in het bijzonder beschermd door de uitsluiting van negatieve gevolgen van deze keuze, zodat ze op geen enkele manier (direct of indirect) beïnvloed kan worden van buitenaf.¹⁰⁹

Artikel 4 van het Kaderverdrag houdt in het algemeen een discriminatieverbod in en stelt dat de partijen bij het Kaderverdrag voldoende maatregelen moeten nemen om de gelijkheid tussen nationale minder- en meerderheden te garanderen. Art. 4, §1, 2^e lid stelt dat - met in het achterhoofd het recht op gelijkheid voor de wet en gelijke bescherming van de wet - elke discriminatie op grond van het al dan niet behoren tot een nationale minderheid verboden is. Artikel 4 is opgenomen in titel II van het Kaderverdrag. De artikelen onder deze titel moeten gezien worden als een geheel van principes die in acht moeten genomen worden in het gehele Kaderverdrag. Het verbod van discriminatie wordt in vele internationale mensenrechtenverdragen

¹⁰⁴ Art. 3, §1, art. 4, §1, 2^e lid, art. 5, art. 9, art. 10, art. 13, art. 15 en art. 17, §2 Kaderverdrag.

¹⁰⁵ R. ERGEC, Y. LEUJEUNE, L. NEYCKEN, J.-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, Raamverdrag over de bescherming van Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe), CDPK 1998/4, 499-501.

¹⁰⁶ M. WELLER (ed.), *The Rights of Minorities in Europe: A commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2005, XLIX+688 p. (met bijdrage van H.-J. Heinte, G. Alfredson, G. Gilbert, J. Parker, S. Holt, F. de Varennes, P. Thornberry, M. Weller en J.J. Preece).

¹⁰⁷ Infra Hoofdstuk 3, Deel 1, Interferenties tussen het Belgisch taalmodel en het Kaderverdrag.

¹⁰⁸ Internationale instrumenten die gelijkaardige bepalingen bevatten: Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Right Dimension of the CSCE, <http://www.osce.org/>; UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious, or Linguistic Minorities, 18 december 1992, <http://www.un.org/> (art.3, §2).

¹⁰⁹ H.-J. HEINTE, "article 3: nomination of minority groups" in M. WELLER (ed.), *The Rights of Minorities in Europe: A commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 108-130.

ingeschreven en daarom past deze bepaling in het internationaal kader waarover het Kaderverdrag spreekt.¹¹⁰ Deze bepaling is vooral van belang bij de rapporten en opinies door het Raadgevend Comité. Het Raadgevend Comité vervult een raadgevende functie in zaken in verband met het Kaderverdrag en heeft staten al herhaaldelijk gewezen op het belang van deze bepaling.¹¹¹ Ook speelt deze bepaling een rol bij de invulling en interpretatie van art. 14 EVRM en dan in het bijzonder voor wat betreft 'het behoren tot een nationale minderheid'.¹¹²

Ook art. 5 valt onder titel II van het Kaderverdrag dat de algemene principes van het Kaderverdrag moet aanduiden. Uit art. 5, §1 van het Kaderverdrag moet een positieve verplichting van de verdragstaten worden afgeleid. De verdragstaten moeten het mogelijk maken voor personen die behoren tot een nationale minderheid om hun cultuur te ontwikkelen en de essentiële elementen van hun identiteit te vrijwaren, meer in het bijzonder hun geloof, taal, tradities en cultureel erfgoed. Dit is een vrij programmatorisch artikel. Toch kan het volgens het Raadgevend Comité niet de bedoeling zijn om deze bepaling louter in te schrijven in de nationale wetgeving om te voldoen aan de internationale verplichtingen die dankzij het Kaderverdrag op hen rusten. Zo moet gedetailleerd worden weergegeven op welke wijze en op welke manier nationale minderheden hun cultuur kunnen ontwikkelen en hun identiteit kunnen vrijwaren.¹¹³ Art. 5, §2 van het Kaderverdrag verzet zich tegen de assimilatie van personen die behoren tot een nationale minderheid, tegen hun wil in. De meerderheidscultuur mag met andere woorden de cultuur van de nationale minderheden niet onderdrukken of verbieden. Toch is het van belang om hier ook aan te geven dat het de verdragstaten nog steeds vrij staat om maatregelen te treffen die de integratie van de nationale minderheden moet bevorderen. Het is dus aan de verdragstaten om hulp te bieden bij de integratie van nationale minderheden, zonder dat er sprake mag zijn van assimilatie. In het Verklarend Rapport wordt dit op volgende manier verwoord: "It thus acknowledges the importance of social cohesion and reflects the desire expressed in the preamble that cultural diversity be a source and a factor, not of division, but of enrichment to each society".¹¹⁴

In art. 9 van het Kaderverdrag komt de vrijheid van meningsuiting en het recht op toegang tot de media, in het bijzonder in de taal van de nationale minderheid, tot uiting. Deze rechten moeten gerespecteerd worden door de verdragsluitende staten. Paragraaf 1 houdt een passieve verplichting in hoofde van de overheid in op vlak van vrijheid van meningsuiting voor personen die behoren tot een nationale minderheid. Dit betekent concreet dat de overheid zich hierin niet mag mengen. Anderzijds rust er een actieve verplichting op de overheid om ervoor te zorgen dat de

¹¹⁰ Art.14 EHRM; art.2 Universal Declaration of Human Rights, <http://www.un.org/en/documents/udhr/> .

¹¹¹ Bijvoorbeeld: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities 22 mei 2003, Strasburg, Opinion on Azerbaijan, <https://www.coe.int/>, paragraaf 27; Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities 21 februari 2003, Strasburg, Opinion on Lithuania, <https://www.coe.int/>, paragraaf 35.

¹¹² G. ALFREDSON, "article 4: principle of equality" in M. WELLER (ed.), *The Rights of Minorities in Europe: A commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 141-152.

¹¹³ Report submitted by Ukraine pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities 2 november 1999 , Kiev, Ukraine State Report , <https://www.coe.int/>, p.14 in fine.

¹¹⁴ Explanatory report on the Framework Convention, nr. 46 *in fine*; G. GILBERT, "article 5: Non-assimilation – development of identity" in M. WELLER (ed.), *The Rights of Minorities in Europe: A commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 263-300.

nationale minderheden niet gediscrimineerd worden in hun toegang tot de media (uit de andere paragrafen in dit artikel kunnen we afleiden dat het hier gaat om radio, televisie, bioscoop en gedrukte media).

Paragraaf 2 stelt dat er beperkingen mogelijk zijn op het recht tot toegang tot de media door ook radio- en televisieomroep- of bioscoopondernemingen van nationale minderheden te onderwerpen aan een vergunningsstelsel. Wel mag bij de vergunning geen sprake zijn van discriminatie en moet deze berusten op objectieve criteria. In artikel 9, §3 van het Kaderverdrag komt weer een passieve verplichting voor de overheid naar voor om zich niet te mengen in de oprichting en gebruik van gedrukte media. Zij moeten toelating geven aan personen die tot een nationale minderheid behoren om hun eigen media op te richten en te gebruiken. In de laatste paragraaf van art. 9 wordt van de verdragsluitende staten verwacht dat zij de toegang tot de media voor personen die behoren tot een nationale minderheid vergemakkelijken om verdraagzaamheid te bevorderen en cultureel pluralisme mogelijk te maken. Hier bestaat dus een positieve verplichting om de moeilijkheden met betrekking tot een gelijke toegang tot de media van nationale minderheden weg te nemen en te evolueren van een maatschappij met één enkele (meerderheids)visie naar een pluralistische samenleving waar plaats is voor diversiteit en respect voor elkaar en elkaars cultuur.¹¹⁵

Artikel 10 van het Kaderverdrag handelt over de taalregeling voor nationale minderheden. Voor mijn onderzoek is dit het meest problematische artikel en daarom zal ik hier dan ook verder op ingaan in hoofdstuk 3. Zoals ik reeds zei, handelt artikel 10 over taal en het gebruik van taal, in het bijzonder over de taal van nationale minderheden. De eerste paragraaf van artikel 10 haalt het algemene principe aan in deze materie: "de verdragsluitende staten erkennen dat elke persoon die behoort tot een nationale minderheid het recht heeft om vrij en zonder tussenkomst (van de overheid) zijn of haar minderheidstaal te gebruiken, in het privéleven en in het openbaar, zowel mondeling als schriftelijk".¹¹⁶ Feitelijk is dit algemene principe niets nieuws. We kunnen een gelijkaardig principe ook terugvinden in de art. 27 BUPO-Verdrag. Ook is er een zekere interferentie met het hiervoor besproken art. 9 van het Kaderverdrag dat de vrijheid van meningsuiting moet garanderen voor personen die behoren tot een nationale minderheid. In de tweede paragraaf van art.10 vinden we een bepaling terug die voor heel wat staten controversieel is. In deze bepaling vinden we het recht terug voor een persoon van een nationale minderheid om in zijn betrekkingen met publieke instanties de minderheidstaal in bepaalde gevallen te gebruiken. Deze gevallen worden bepaald door twee voorwaarden. Het moet enerzijds gaan om een aanzienlijk aantal leden van een nationale minderheid. Ook moet dit artikel toegepast worden in traditionele gebieden. Deze traditionele gebieden houden geen referentie in naar historische minderheden (minderheden die een band hebben met een andere Natie-staat dan waarin ze door de geschiedenis zijn terechtgekomen), maar naar minderheden die in eenzelfde geografisch gebied leven. Anderzijds moeten deze personen ook vragen aan de publieke instantie om hun taal te gebruiken en zal deze vraag beoordeeld worden op grond van de werkelijke behoefte van het gebruik van de

¹¹⁵ J. Parker en S. Holt, "article 9: Expression – media" in M. WELLER (ed.), *The Rights of Minorities in Europe: A commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 263-300.

¹¹⁶ Art. 10, §1 Kaderverdrag.

minderheidstaal. In het Verklarend Rapport wordt dit artikel meer gedetailleerd uitgewerkt. Het stelt dat het niet gaat over alle relaties met de publieke instanties maar enkel om deze met administratieve overheden.¹¹⁷ Verder moet rekening gehouden worden met de mogelijke financiële, administratieve - in het bijzonder voor militaire doeleinden - en technische moeilijkheden bij het gebruik van de nationale minderheidstaal tussen een persoon van een nationale minderheid en een administratieve overheid. Om met deze moeilijkheden rekening te houden is deze bepaling zeer flexibel geformuleerd en laat bijgevolg ook een grote appreciatiemarge voor de verdragsluitende staten.¹¹⁸ Als aan deze voorwaarden zijn voldaan moeten de verdragsluitende staten het mogelijk maken om in de desbetreffende betrekkingen tussen een persoon van een nationale minderheid en een administratieve overheid het gebruik van de taal van de nationale minderheid zoveel mogelijk toe te staan. Zoals hierboven aangehaald wordt de 'werkelijke behoefte' gebruikt als objectief beoordelingscriterium. De woorden 'zo ver als mogelijk' maakt het mogelijk dat verschillende factoren, waaronder de daarnet beschreven moeilijkheden, mee in rekening gebracht worden.¹¹⁹ Deze bepaling heeft geen betrekking op de status van officiële talen of landstalen. Ook de bewoordingen 'gebieden die van oudsher of in groten getale worden bewoond door personen die tot nationale minderheden behoren' zijn open geformuleerd, zodat er een grote appreciatiemarge wordt gegeven aan de verdragsluitende staten om zo bepaalde omstandigheden mee in rekening te brengen bij de bepaling van deze gebieden.¹²⁰ Als laatste gaan we dan in op de derde paragraaf van artikel 10 van het Kaderverdrag. Deze gaat over de procesrechtelijke waarborgen bij aanhouding, beschuldiging en verdediging van personen die behoren tot een nationale minderheid. Zij moeten in hun eigen (minderheids)taal op de hoogte worden gesteld van deze feiten, indien nodig met kosteloze bijstand van een tolk. Eigenlijk zijn deze waarborgen al op voldoende wijze gevrijwaard door artikelen 5 en 6 van het EVRM en moeten ze zo ook geïnterpreteerd worden.¹²¹

Het volgend artikel dat ik wil bespreken is artikel 13 van het Kaderverdrag. Dit artikel handelt in de eerste paragraaf over de mogelijkheid voor nationale minderheden om eigen onderwijs- en opleidingsinstellingen in te richten en te beheren. Dit is voor minderheden in het algemeen een belangrijk recht aangezien zij op die manier hun aparte identiteit kunnen onderhouden. Het Verklarend Rapport stelt dat de onderwijs- en opleidingsinstellingen wel onderworpen kunnen worden aan dezelfde controlemechanismen als die van andere onderwijs- of opleidingsinstellingen.¹²² Tot slot wordt gesteld dat als aan alle gevraagde voorwaarden voldaan is, er sprake moet zijn van een bepaalde kwalificatie die officieel erkend moet worden. De nationale rechtsregels hierover moeten gebaseerd zijn op objectieve criteria en moeten conform het non-discriminatiebeginsel worden toegepast.¹²³ In de tweede paragraaf van artikel 13 stelt men dat bij uitoefening van dit recht er geen financiële

¹¹⁷ Hoewel deze ook breed geïnterpreteerd moeten worden, want zo valt de ombudsman hier bijvoorbeeld ook onder.

¹¹⁸ Explanatory report on the Framework Convention, nr. 64.

¹¹⁹ Explanatory report on the Framework Convention, nr. 65.

¹²⁰ Explanatory report on the Framework Convention, nr. 66.

¹²¹ F. DE VARNES, "article 10: Use of language" in M. WELLER (ed.), *The Rights of Minorities in Europe: A commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 301-327.

¹²² Er wordt het voorbeeld gegeven van de controle op de kwaliteit van het onderwijs.

¹²³ Explanatory report on the Framework Convention, nr. 72.

verbintenis kan ontstaan voor de verdragsluitende staten. Met andere woorden zal op de staat geen verplichting tot subsidiëring rusten.¹²⁴ Toch blijkt uit de statenrapporten van verschillende verdragsluitende staten dat er toch sprake is van subsidiëring van deze minderheidsscholen.¹²⁵

Een volgend artikel dat ik bespreek is artikel 15 van het Kaderverdrag. Hier wordt op programmatorische wijze gesteld dat de verdragsluitende staten de noodzakelijke voorwaarden moeten scheppen voor de effectieve deelname van nationale minderheden aan het cultureel, sociaal en economisch leven en in openbare aangelegenheden, in het bijzonder die welke hen raken.¹²⁶ De beginselen die hier worden beschreven zijn eigenlijk een verdere uitwerking van het idee van non-discriminatie. Hier gaat het zelfs nog verder. Nationale minderheden moeten de kans krijgen om in alle facetten van de samenleving aanwezig te kunnen zijn omwille van een vlotte integratie en voldoende medezeggenschap.¹²⁷ Bij de uitwerking van artikel 15 zien we dat het doel van deze maatregel is om echte gelijkheid tussen nationale minderheden en deze die een deel vormen van de meerderheid te bekomen. Ook stelt het Verklarend Rapport vijf mogelijke maatregelen voor die de verdragsluitende staat kan nemen om deze doelstelling te verwezenlijken.¹²⁸ De staten hebben wel een grote beoordelingsvrijheid om maatregelen over participatie in openbare aangelegenheden al dan niet in hun grondwettelijk systeem op te nemen.¹²⁹

Het laatste artikel dat volgens het verslag van de grondwetspecialisten van 12 maart 1996 mogelijks kan wijzen op een interferentie met de Belgische regelgeving is art. 17, §2 van het Kaderverdrag.¹³⁰ Dit artikel legt een passieve verplichting op voor de verdragsluitende staten om niet tussen te komen in het recht van personen die behoren tot een nationale minderheid om deel te nemen aan activiteiten van niet-gouvernementele organisaties (NGO's). Deze verplichting geldt zowel op nationaal als internationaal niveau. Hierin kunnen we een uiting zien van de vrijheid van

¹²⁴ P. THORNBERRY, "Article 13: Identity" in M. WELLER (ed.), *The Rights of Minorities in Europe: A commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 395-406.

¹²⁵ Bijvoorbeeld: Report by the Republic of Austria pursuant to Article 25 paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities 30 juni 2000, Vienna, Austria State Report, <https://www.coe.int/>; Report submitted by Cyprus pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities 1 maart 1999, Nicosia, Cyprus State Report, <https://www.coe.int/>; Report submitted by Germany pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities 24 februari 2000, Berlijn, Germany State Report, <https://www.coe.int/>.

¹²⁶ Art. 15 Kaderverdrag.

¹²⁷ M. Weller, "Article 15: Effective participation" in M. Weller (ed.), *The Rights of Minorities in Europe: A commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 429-461.

¹²⁸ "– consultation with these persons, by means of appropriate procedures and, in particular, through their representative institutions, when Parties are contemplating legislation or administrative measures likely to affect them directly;

– involving these persons in the preparation, implementation and assessment of national and regional development plans and programmes likely to affect them directly;

– undertaking studies, in conjunction with these persons, to assess the possible impact on them of projected development activities;

– effective participation of persons belonging to national minorities in the decision-making processes and elected bodies both at national and local levels;

– decentralised or local forms of government.", Explanatory report on the Framework Convention, nr. 80.

¹²⁹ Explanatory report on the Framework Convention, nr. 80.

¹³⁰ R. ERGEC, Y. LEUJEUNE, L. NEYCKEN, J.-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, Raamverdrag over de bescherming van Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe), CDPK 1998/4, 491-527.

vereniging die veelvuldig voorkomt in internationale mensenrechtenverdragen.¹³¹ NGO's worden vaak erkend als organisaties die instaan voor het behoud en de bevordering van minderheidsrechten en de algemene ontwikkeling van de maatschappij en de democratische waarden in staten. Daarom is het recht van nationale minderheden om deel te nemen aan activiteiten van deze NGO's van belang.¹³²

Ik hoop met dit tweede hoofdstuk een duidelijk kader geschetst te hebben van het Kaderverdrag. In het volgende hoofdstuk zal de invulling van het Kaderverdrag in België en de invloed ervan op het Belgische taalmodel uitvoerig aan bod komen.

¹³¹ De belangrijkste zijn: Art. 20 Universal Declaration of Human Rights, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, art. 22 BUPO-Verdrag en art. 11 EVRM.

¹³² J.J. Preece, "Article 17: Cross-frontier contracts" in M. WELLER (ed.), *The Rights of Minorities in Europe: A commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 500-506

Hoofdstuk 3: Relatie Belgisch taalmodel en Kaderverdrag

Na de vorige twee hoofdstukken meen ik dat ik voldoende inzicht verschaft heb in de grote lijnen van enerzijds het Belgische taalmodel en anderzijds het Kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden. In het derde hoofdstuk leg ik de problemen tussen de verenigbaarheid van dit Belgische taalmodel en het Kaderverdrag bloot. Daarvoor ga ik na welke invloed het Kaderverdrag kan hebben op ons Belgische taalmodel. Wanneer deze problemen blootgelegd zijn kan ik in het vierde en laatste hoofdstuk ingaan op de mogelijke oplossingen die voorhanden zijn, om het Kaderverdrag te ratificeren met behoud van het Belgische taalmodel.

In het eerste deel van dit hoofdstuk ga ik in op de specifieke interferenties tussen het Belgische taalmodel en het Kaderverdrag. Hierbij is vooral het voorbehoud bij de ondertekening van het Kaderverdrag door België in 2001 van belang. Voorts bespreek ik de begripsomschrijving van wat een nationale minderheid inhoudt en welke problemen hierbij naar voor komen. Voor deze bespreking steun ik op de implicaties van het rapport Nabholz-Haidegger en de resolutie 1301 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.¹³³ Ook ga ik dieper in op de rechtstreekse werking van het Kaderverdrag vanuit Belgisch oogpunt en maak ik duidelijk waar eventuele problemen gesitueerd kunnen worden.

In een tweede deel bespreek ik de standpunten van de verschillende parlementen inzake het Kaderverdrag. Dit is van belang voor de ratificatie van het Kaderverdrag omdat het hier een gemengd verdrag betreft waarvoor alle parlementen in België hun goedkeuring zullen moeten geven. Ook hier zullen problemen en tegenstellingen opduiken waarvoor we in hoofdstuk 4 oplossingen zullen moeten vinden.

In het derde deel kom ik tot een tussenbesluit waarin ik kort de problemen omschrijf die ik tijdens mijn onderzoek zal tegenkomen. Dit is louter een samenvatting van hetgeen doorheen de andere twee titels aan bod is gekomen.

1. Interferenties tussen het Belgische taalmodel en het Kaderverdrag

In dit eerste deel van het derde hoofdstuk gaan we verder in op de interferenties tussen het Belgische taalmodel en het Kaderverdrag. Met andere woorden gaan we kijken welk standpunt België heeft ingenomen ten opzichte van het Kaderverdrag en hoe dit Kaderverdrag op dit moment moet worden ingepast in dit Belgisch taalmodel.

We proberen kort het kader te schetsen waarin België is overgegaan tot de ondertekening van het Kaderverdrag in 2001, waarbij ook een voorbehoud werd gesteld. Verder zullen we kijken hoe het begrip 'nationale minderheid' in België opgevat wordt, of ten minste kijken welke meningen

¹³³ Assemblée Parlementaire de la Conseil l'Europe 5 septembre, doc. 9536, Protection des minorités en Belgique, Rapport Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (Rapporteur: Mme Lili Nabholz-Haidegger, Suisse, Groupe libéral, démocrate et réformateur); <http://assembly.coe.int/>; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1301 of 26 September 2002 on Protection of minorities in Belgium (Nabholz-Haidegger), <http://assembly.coe.int/>.

hierover bestaan. Hier wordt ook de mening van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa vertaald vanuit resolutie 1301, gebaseerd op het rapport van mevrouw Nabholz-Haidegger. Om af te sluiten zullen we dan nog ingaan op de artikelen die we eerder in hoofdstuk 2 afzonderlijk hebben besproken. We gaan na of ze al dan niet rechtstreekse werking hebben of kunnen hebben en wat dit dan concreet zou kunnen inhouden voor het Belgische taalmodel indien men in de toekomst tot een ratificatie van het Kaderverdrag zou overgaan.

1.1. Ondertekening met voorbehoud

Wanneer we kijken naar de lijst van ondertekeningen en ratificaties voor het Kaderverdrag zien we dat België het Kaderverdrag reeds ondertekend heeft op 31 juli 2001.¹³⁴ De ratificatie van het Kaderverdrag is echter nooit gevolgd.¹³⁵ Wanneer we dit gaan onderzoeken, komen we bij het Lambermontakkoord (vijfde staatshervorming) uit.

De verzameling van drie politieke akkoorden, die gesloten werden in 2000 en 2001, zouden de basis vormen voor een nieuwe staatshervorming. Deze drie akkoorden werden gesloten tussen de zes regeringspartijen (Vlaamse en Franstalige liberalen, socialisten en groenen) en de Volksunie. Tijdens de periode voor de stemming van de wetsontwerpen ontstond onenigheid binnen de Volksunie en de helft van de fractie in de Kamer weigerde om de wetsontwerpen mee goed te keuren. De regering Verhofstadt I ging op zoek naar bijkomende steun in het parlement om alsnog de wetsontwerpen in de Kamer gestemd te krijgen.¹³⁶ Deze steun vond ze bij de Franstalige christendemocraten in ruil voor extra financiële middelen voor het vrij (katholiek) onderwijs in de Franstalige Gemeenschap en de belofte dat België zou overgaan tot de ondertekening van het Kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden van de Raad van Europa.¹³⁷

Ondanks het feit dat België het Kaderverdrag nog niet heeft geratificeerd, moet men zich er wel bewust van zijn dat door een ondertekening ook reeds verplichtingen tot stand komen. Zo moet een staat die een verdrag ondertekent, maar die nog geen partij is bij het verdrag, zich onthouden van handelingen die het voorwerp en het doel van het verdrag zouden ontnemen.¹³⁸ Indien België toch een handeling zou stellen die ingaat tegen de rechten van nationale minderheden, vervat in het Kaderverdrag, zou dit een internationaalrechtelijk onrechtmatige daad kunnen inhouden.¹³⁹

¹³⁴ Chart of signatures and ratifications of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, <http://conventions.coe.int>.

¹³⁵ Dit gebeurde ook bij Griekenland, IJsland en Luxemburg. Andorra, Monaco, Frankrijk en Turkije hebben het Kaderverdrag noch ondertekend noch geratificeerd.

¹³⁶ Om een staatshervorming door te voeren is er een bijzondere meerderheid nodig. Vandaar dat de meerderheid niet alleen kon beslissen over deze wetsontwerpen.

¹³⁷ X. Delgrange en S. VAN DROOGHENBROECK, "La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales", *APT* 2002/2, 273; J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 736; T. NIJS, "De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel", *Jura Falc.* 2005-6, 214; J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 736.

¹³⁸ Art. 18 Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht, *BS* 25 december 1993, 28707

¹³⁹ J. WOUTERS en D. VAN EECKHOUTTE, "Nabholz-resolutie van Raad van Europa: much ado about nothing?", *Juristenkrant* 2002, nr. 60, 13.

De ondertekening van het Kaderverdrag kwam er echter niet onvoorwaardelijk. Bij deze ondertekening werd door België een voorbehoud geformuleerd. Dit voorbehoud luidde als volgt: *"The Kingdom of Belgium declares that the Framework Convention applies without prejudice to the constitutional provisions, guarantees or principles, and without prejudice to the legislative rules which currently govern the use of languages. The Kingdom of Belgium declares that the notion of national minority will be defined by the inter-ministerial conference of foreign policy."*¹⁴⁰

Vooreerst is het van belang om te kijken of er sprake kan zijn van een voorbehoud bij het Kaderverdrag. Het Kaderverdrag stelt niets over een mogelijkheid tot een voorbehoud. Het Verklarend Rapport bij het Kaderverdrag stelt wel dat er voorbehouden mogelijk zijn, in zoverre ze toelaatbaar zijn volgens internationaal recht.¹⁴¹ De internationaalrechtelijke regels hieromtrent worden beschreven in het Weens Verdragenverdrag, meer bepaald in artikel 19 van dit Verdrag.¹⁴² In artikel 19 vinden we terug dat een staat een voorbehoud kan maken bij een verdrag indien dit niet door het Verdrag verboden is en indien het voorbehoud verenigbaar is met het voorwerp en het doel van het verdrag. In hoeverre het voorbehoud al dan niet verenigbaar is met het voorwerp en het doel van het Kaderverdrag zal moeten blijken uit de eerste zin van dit voorbehoud. In de tweede zin wordt enkel gesteld dat het begrip 'nationale minderheid' zal bepaald worden door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid. Door het gemengd karakter van het Kaderverdrag zal er indien er een begripsbepaling gevonden wordt voor 'nationale minderheid' hiervoor ook nog een bekrachtiging nodig zijn van alle parlementen afzonderlijk. Daarom is een consensusbeslissing hier van belang.¹⁴³

Met betrekking tot de eerste zin van het voorbehoud moeten we ons een aantal vragen stellen: gaat dit voorbehoud niet in tegen het voorwerp en het doel van het Kaderverdrag? Wie beoordeelt of dit het geval is? En wat zijn de eventuele gevolgen van een ongeldigverklaring van het voorbehoud?

Dat dit voorbehoud ingaat tegen het voorwerp en het doel van het Kaderverdrag is moeilijk te ontkennen. Er wordt algemeen aangehaald dat het Kaderverdrag enkel van toepassing is voor België wanneer het Kaderverdrag respect heeft voor de grondwettelijke bepalingen, garanties en principes en voor de taalwetgeving. Met andere woorden plaatst de Belgische wetgever hier zijn wetgeving boven het Kaderverdrag. Dit heeft als gevolg dat het Kaderverdrag amper toepassing zal kunnen vinden in de Belgische rechtsorde. In het algemeen volg ik dus de stelling van DELGRANGE en VAN DROOGHENBROECK dat een dergelijk voorbehoud ontoelaatbaar is omdat door dit onprecies, vaag en onvoldoende transparant voorbehoud het Belgische internationale engagement een vraag wordt die kan rusten binnen de discretionaire bevoegdheid van de Belgische overheid.¹⁴⁴

¹⁴⁰ List of declarations made with respect to treaty No. 157, Reservation for Belgium accompanying the signature of the instrument on 31 July 2001, <http://conventions.coe.int>.

¹⁴¹ Explanatory Report, nr. 98. Hiermee wordt de zienswijze van het Internationaal gerechtshof gevolgd, IGH 28 mei 1951, Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion, I.C.J. Reports, p.15.

¹⁴² Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht, BS 25 december 1993, 28707.

¹⁴³ J. VELAERS, "In foro interno et in foro externo": de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten" in G. GEUDENS en F. JUDO, *Internationale betrekkingen en federalisme*, Gent, Larcier, 2006, 32; <http://www.vlaanderen.be/int/internationale-verdragsbevoegdheid-vlaanderen>.

¹⁴⁴ X. DELGRANGE en S. VAN DROOGHENBROECK, "La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales", *APT* 2002/2, 278.

Een tweede vraag is niet alleen of het voorbehoud ingaat tegen het onderwerp en het doel van het Kaderverdrag, maar wie uitmaakt of dit voorbehoud al dan niet ingaat tegen het onderwerp en het doel van het Kaderverdrag. Dit kunnen we bekijken vanuit twee niveaus. Het eerste niveau is het internationale niveau. Hier kan vooreerst gewezen worden op artikel 20 van het Weens Verdragenverdrag. Hierin wordt gesteld dat de andere verdragsluitende staten zullen moeten oordelen over de toelaatbaarheid van het voorbehoud. Volgens sommige auteurs zou dit systeem leiden tot een te verre gaande politieke inmenging in een rechtskwestie omdat een beslissing tot de toelaatbaarheid van een voorbehoud een politieke opportuniteitskwestie zou worden in plaats van een rechtskwestie. Daarom hebben deze auteurs een alternatief voorgesteld, nl. dat de aanvaardbaarheid van voorbehouden bij het Kaderverdrag moet getoetst worden door toezichthoudende verdragsorganen, die zijn ingesteld door mensenrechtenverdragen.¹⁴⁵ In de praktijk behoren tot deze verdragsorganen het EHRM, het Mensenrechtencomité van de VN, het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens en de toezichthoudende verdragsorganen van het Kaderverdrag (het Ministercomité en het Raadgevend comité van de Raad van Europa).¹⁴⁶ Wel moet hier worden vermeld dat het Ministercomité en het Raadgevend Comité enkel een adviserende bevoegdheid hebben. Zij kunnen met andere woorden geen bindende uitspraak doen over de geldigheid van voorbehouden. Wel zal in de praktijk de druk die deze organen uitoefenen op de verdragsluitende staten groot zijn en zullen zij vaak geneigd zijn aanpassingen aan te brengen aan hun voorbehouden.¹⁴⁷ Een tweede niveau dat we aanhalen is dat van de interne rechtsorde. Dit is echter nog een toekomstverhaal, omdat het Kaderverdrag nog niet geratificeerd is door België. Zo zal ook het Grondwettelijk Hof na de eventuele ratificatie van het Kaderverdrag met een voorbehoud rekening moeten houden met dit voorbehoud maar zal het ook de interne en internationale geldigheidsvereiste moeten nagaan. Wanneer het voorbehoud dus ingaat tegen het onderwerp en het doel van het Kaderverdrag en daardoor de internationale geldigheidsvereiste schendt, zal het Grondwettelijk Hof het voorbehoud naast zich neer moeten leggen.¹⁴⁸

¹⁴⁵ J. FROWEIN en R. BANK, "The effect of member states' declarations defining "national minorities" upon signature or ratification of the Council of Europe's Framework Convention", *ZaöRV* 1999, 673; X. DELGRANGE en S. VAN DROOGHENBROECK, "La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales", *APT* 2002/2, 278.

¹⁴⁶ X. DELGRANGE en S. VAN DROOGHENBROECK, "La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales", *APT* 2002/2, 278-279.

¹⁴⁷ J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 738; T. NIJS, "De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel", *Jura Falc.* 2005-6, 238-239.

¹⁴⁸ A. VANDAELE, "Bedenkingen bij voorbehoud en interpretatieve verklaringen bij verdragen naar aanleiding van het arrest nr.117/98 van het Arbitragehof – het Kaderverdrag ter bescherming van minderheden als casus", *TBP* 1999, 763-768.

Een laatste vraag die rijst, handelt over de vraag naar de mogelijke gevolgen van een ongeldig voorbehoud bij het Kaderverdrag. Hierin vinden we drie mogelijke strekkingen terug. De eerste strekking beschouwt het Kaderverdrag als een mensenrechtenverdrag en stelt bijgevolg dat, zelfs door de ongeldigheid van het voorbehoud, de staat alsnog gebonden blijft door het Kaderverdrag.¹⁴⁹ Dit besluit volgt uit de rechtspraak van het EHRM.¹⁵⁰ Een andere strekking stelt het consensualiteitsbeginsel voorop. Een staat kan niet gebonden worden tegen zijn wil. Bij een ongeldig voorbehoud kan er dus ook geen sprake van zijn dat de staat die dit voorbehoud had opgesteld alsnog gebonden zou worden door het Kaderverdrag indien het voorbehoud als ongeldig beschouwd wordt.¹⁵¹ Een derde strekking probeert een middenweg tussen de twee vorige strekkingen te vinden. Volgens deze visie moet de staat uitdrukkelijk aangeven dat het enkel gebonden wil zijn aan het verdrag op voorwaarde dat zijn voorbehoud of zijn interpretatieve verklaring aanvaard wordt. Hoewel het niet duidelijk is hoe toezichthoudende organen hier tegenover staan, lijkt het Raadgevend Comité en het Ministercomité hiermee akkoord te zullen gaan. Echter zullen ze wel blijven aandringen bij de staat om de verplichtingen van het Kaderverdrag ruim toe te passen en het voorbehoud strikt toe te passen, dan wel te wijzigen.¹⁵² Naar mijn mening moeten we hier net zoals VELAERS het aanbeveelt uitgaan van de derde strekking. Alleen op die manier kunnen we zeker zijn dat een mogelijk voorbehoud gehandhaafd blijft wanneer we overgaan tot de ratificatie en kunnen we anderzijds aan onze internationale verplichtingen voldoen door het Kaderverdrag te ratificeren.

Na deze uiteenzetting, kunnen we hier voor het eerst wijzen op resolutie 1302 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.¹⁵³ Deze resolutie kwam tot stand na een klacht van George Clerfayt over de situatie van de Franstaligen in de Brusselse Rand en is gebaseerd op een rapport van Lili Nabholz-Haidegger.¹⁵⁴ In deze resolutie komt de mening van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa in verband met de ondertekening en het voorbehoud van België bij het Kaderverdrag tot uiting. Natuurlijk is de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa blij met de ondertekening van het Kaderverdrag door België, maar betreurt de Raad het voorbehoud dat België formuleerde. Volgens de Raad zou het vasthouden van België aan zijn voorbehoud bij de ratificatie van het Kaderverdrag in strijd kunnen zijn met het doel

¹⁴⁹ J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 738; X. DELGRANGE en S. VAN DROOGHENBROECK, "La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales", *APT* 2002/2, 278; T. NIJS, "De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel", *Jura Falc.* 2005-6, 239.

¹⁵⁰ EHRM 29 april 1988, nr. 10328/83 (Belilos t. Zwitserland) en EHRM 23 maart 1995, nr. 15318/89 (Loizidou t. Turkije).

¹⁵¹ X. DELGRANGE en S. VAN DROOGHENBROECK, "La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales", *APT* 2002/2, 278; T. NIJS, "De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel", *Jura Falc.* 2005-6, 239.

¹⁵² J. VELAERS, "Het Kaderverdrag tot bescherming van nationale minderheden: een 'non possumus' voor Vlaanderen?" in A. ALEN en S. SOTTIAUX, *Taaleisen juridisch getoetst*, Mechelen, Wolter Kluwer Belgium nv, 2009, (103) 149-150.

¹⁵³ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1301 of 26 September 2002 on Protection of minorities in Belgium (Nabholz-Haidegger), <http://assembly.coe.int/>.

¹⁵⁴ Assemblée Parlementaire de la Conseil l'Europe 5 septembre, doc. 9536, Protection des minorités en Belgique, Rapport Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (Rapporteur: Mme Lili Nabholz-Haidegger, Suisse, Groupe libéral, démocrate et réformatrice); <http://assembly.coe.int/>.

en het voorwerp van het Kaderverdrag.¹⁵⁵

Ondanks het feit dat een resolutie van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa geen juridisch bindende gevolgen met zich meebrengt, gaat er toch een grote kracht uit van dergelijke instrumenten. Ze maken duidelijk in welk opzicht de Raad van Europa de eigen verdragen interpreteert en invult. Hierdoor is de interpretatieve waarde van een resolutie nauwelijks te overschatten. Toch moeten we hier in het achterhoofd houden dat België nog steeds geen partij is bij het Kaderverdrag en dat het Kaderverdrag ook geen bevoegdheid verleent aan de Parlementaire Vergadering om het Kaderverdrag te interpreteren. Het Kaderverdrag heeft immers eigen controlemechanismen, waar de Parlementaire Vergadering niet in voorkomt.¹⁵⁶ Als laatste opmerking bij deze resolutie is het ook belangrijk dat de stemming van deze resolutie niet echt beantwoordt aan de representativiteit en legitimiteit van deze resolutie. Van de 306 leden van de Parlementaire Vergadering, namen er slechts 100 deel (wat niet eens één derde van de leden zijn). Voorts stonden 68 leden achter het voorstel tot resolutie en 23 leden stemden tegen, met 9 onthoudingen. We kunnen hier dus allerminst spreken van een 'sterke' resolutie.¹⁵⁷

Toch heeft naar aanleiding van deze resolutie de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid een tweede expertencommissie aangesteld die in 2002 samenkwam. Hier raakte zowel de Nederlandstaligen als de Franstaligen het erover eens dat overgaan tot een ratificatie met dit voorbehoud niet tot de mogelijkheden behoort.¹⁵⁸

Als besluit kunnen we hier stellen dat de ondertekening van het Kaderverdrag voornamelijk een politieke beslissing was om de vijfde staatshervorming goedgekeurd te krijgen. Ook de eventuele ratificatie in de toekomst zal een dergelijke politieke beslissing inhouden.¹⁵⁹ Voorts ben ik, net als de leden van de tweede expertencommissie, van mening dat het algemene voorbehoud geen stand kan houden bij de ratificatie. Niet alleen omdat de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa hier reeds aangehaald heeft dat dit voorbehoud bij een eventuele ratificatie zou kunnen ingaan tegen de vereisten van art. 19 van het Weens Verdragenverdrag, maar ook omdat het belangrijk is te streven naar een meer inhoudelijk voorbehoud om de elementen van het Belgische taalmodel ten minste op gelijke hoogte te brengen met die van het Kaderverdrag.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1301 of 26 September 2002 on Protection of minorities in Belgium (Nabholz-Haidegger), overw. 4, <http://assembly.coe.int/>.

¹⁵⁶ Artikelen 24, 25 en 26 Kaderverdrag.

¹⁵⁷ J. WOUTERS en D. VAN EECKHOUTTE, "Nabholz-resolutie van Raad van Europa: much ado about nothing?", *Juristenkrant* 2002, nr. 60, 12.

¹⁵⁸ Een verslag van deze tweede expertencommissie werd (nog) niet gepubliceerd door de Interministeriële Conferentie Buitenlands beleid. Daarom is een verwijzing naar de rechtsleer hier gepast. J. Velaers, "Het Kaderverdrag tot bescherming van nationale minderheden: een 'non possumus' voor Vlaanderen?" in A. Alen en S. Sottiaux, *Taaleisen juridisch getoetst*, Mechelen, Wolter Kluwer Belgium nv, 2009, (103) 151.

¹⁵⁹ J. Theunis, "Bescherming van minderheden in de Raad van Europa: een kaderverdrag maar (voorlopig?) geen aanvullend protocol bij het EVRM", *TBP* 1996/12, 736; T. Nijs, "De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel", *Jura Falc.* 2005-6, 214.

¹⁶⁰ J. CLEMENT, "L'emploi des langues en matière administrative, les facilités et la résolution Nabholz du Conseil de l'Europe. Pas de langue, pas de liberté?", *APT* 2003, nr. 3, 206; T. Nijs, "De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel", *Jura Falc.* 2005-6, 238.

1.2. Begrip nationale minderheid

Hier kijken we naar de begripsbepaling van een 'nationale minderheid' en hoe dit praktisch in België zijn uitwerking vindt. Ook gaan we in op het begrip 'regionale minderheid', vermits dit begrip ook vaak zal terugkeren in het debat omtrent de toepassing van het begrip 'nationale minderheid' in België en hoe deze geïnterpreteerd moet worden. Bij deze bespreking komt ook de impact van het rapport Nabholz-Haidegger en van de resolutie 1301 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa op deze begripsbepalingen aan bod. Afrondend komen de eventueel andere 'etnisch, religieuze of taalkundige' minderheden ter sprake.

1.2.1. Nationale minderheid

Om het begrip 'nationale minderheid' en hoe dit in België geïnterpreteerd wordt te bespreken, moeten we de internationale implicaties van dit begrip die we in hoofdstuk twee reeds besproken hebben in het achterhoofd houden.¹⁶¹ Ook de reeds aangehaalde 'margin of appreciation', die door het Raadgevend Comité aan de verdragsluitende staten zelf is toegekend om het begrip 'nationale minderheid' in te vullen, kan hier opnieuw aangehaald worden. In België wordt deze 'margin of appreciation' ingevuld door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid. Dit leiden we af uit de laatste zin van het voorbehoud dat België bij de ondertekening van het Kaderverdrag in 2001 heeft opgesteld.¹⁶² Ook een eventueel voorbehoud, een verklaring (van wat nationale minderheden in België inhouden) of een aanpassing aan deze instrumenten zal moeten goedgekeurd worden door alle parlementen. Daarom is het van belang om zowel de federale ministers als de ministers van de deelstaten (die samen in de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid zetelen) van bij het begin te betrekken bij de onderhandelingen over deze instrumenten.¹⁶³

Vrij snel na de openstelling voor ondertekening van het Kaderverdrag op 1 februari 1995, kwam het begrip 'nationale minderheden' op de agenda van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid. Zij stelden op hun beurt een groep van grondwetspecialisten aan die een advies zouden opstellen over het begrip 'nationale minderheid'.¹⁶⁴ Al snel werd duidelijk dat deze doelstelling niet gehaald zou worden en in het verslag aan de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid van 12 maart 1996 komt naar voren waarom geen consensus kon gevonden worden over de begripsbepaling van een nationale minderheid en de praktische uitwerking in België hieromtrent.¹⁶⁵

¹⁶¹ Denken we vooral aan de reeds aangehaalde definities van het begrip 'nationale minderheid' in art.27 BUPO-Verdrag door Capotorti en in Aanbeveling 1201 van de Raad van Europa.

¹⁶² "... The Kingdom of Belgium declares that the notion of national minority will be defined by the inter-ministerial conference of foreign policy", List of declarations made with respect to treaty No. 157, Reservation for Belgium accompanying the signature of the instrument on 31 July 2001, <http://conventions.coe.int>.

¹⁶³ J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 737 (voetnoot 2808); T. NIJS, "De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel", *Jura Falc.* 2005-6, 229-230.

¹⁶⁴ X. DELGRANGE en S. Van DROOGHENBROECK, "La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales", *APT* 2002/2, 274; J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 736; T. NIJS, "De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel", *Jura Falc.* 2005-6, 216.

¹⁶⁵ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 506-527.

De tegenstelling binnen de groep van grondwetspecialisten is een tegenstelling van meningen van de Nederlandstaligen tegenover hun Franstalige en Duitstalige collega's. Hoewel ze overeenkomen dat er uit de belangrijkste internationale definities van een nationale minderheid vijf gemeenschappelijke elementen kunnen worden gevonden, komen ze uiteindelijk toch niet overeen wat betreft de exacte uitwerking van deze elementen. De vijf elementen die als gemeenschappelijk in vele definities van een nationale minderheid kunnen worden beschouwd zijn:

- "Een numerieke minderheid;
- De niet-dominante positie;
- De aanwezigheid van een aantal etnische, religieuze, culturele of linguïstische kenmerken die verschillen van die van de meerderheid;
- Het bestaan van solidariteit met het oog op het behoud van de eigenheid van de groep;
- Het bezit door de leden van de groep van de nationaliteit van de staat waarin de minderheid zich situeert."¹⁶⁶

Het blijkt dat de expertengroep het ook eens is over de verhouding tussen de voorwaarde van de numerieke minderheid en de niet-dominante positie en hoe deze verhouding inspeelt op het begrip 'nationale minderheid'. Het belangrijkste element om als minderheid gekwalificeerd te worden is dat het een groep betreft die de dominantie van één of meerdere andere groepen moet ondergaan.

Het begrip 'nationale minderheid' kan dus niet enkel als numeriek worden aanzien. Dit begrip kan betrekking hebben op de onderlinge machtsverhoudingen en zo zou het begrip dominantie ook het rekenkundig element kunnen nuanceren. In principe zou de rekenkundige meerderheid zich bevinden in de dominante positie, maar dit kan ook verschillen door bijzondere rechten toe te kennen aan de rekenkundige minderheid, waardoor deze rekenkundige minderheid eigenlijk een dominante positie kan innemen. Voorts wordt onderschreven dat de mogelijkheid bestaat dat er geen enkele groep echt dominant is. Het zou bijgevolg onjuist zijn om een groep met een dominante positie te laten vallen binnen de beschermingsregels van het Kaderverdrag. Wel moet de rekenkundige minderheid die zich in een niet-dominante positie bevindt zich kunnen beroepen op de rechten vervat in het Kaderverdrag.

Gelet op de gelijke elementen en op de verhouding tussen het numerieke element en de niet-dominante positie, zouden zowel Nederlandstaligen als Franstaligen tot een gelijkaardig begrip moeten komen van welke groepen in de praktijk als 'nationale minderheid' moeten beschouwd worden in België. Toch bleek deze oefening lastiger dan gedacht, en kwamen beide groepen tot een heel aparte praktische omschrijving van wie in België als nationale minderheid kan beschouwd worden. Het belangrijkste verschilpunt tussen de Nederlands- en Franstaligen is de positie van deze groepen in de begripsomschrijving. Terwijl de Nederlandstaligen stellen dat enkel de Duitstaligen met de Belgische nationaliteit in het Duits taalgebied kunnen bekeken worden als nationale minderheid, stellen de Franstaligen dat niet enkel de Duitstaligen vallen onder dit begrip maar ook de Nederlandstaligen en de Franstaligen. Ook stellen de Franstaligen dat behoren tot een minderheidsgroep niet afhangt van de woonplaats van een persoon. We merken hier een

¹⁶⁶ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 495.

onderscheid op dat eerder ook reeds aan bod kwam, namelijk het onderscheid tussen een visie die gebaseerd is op de territorialiteit en dus meer aansluit bij de Nederlandstalige begripsomschrijving van een nationale minderheid en een meer personele visie van de Franstaligen op het begrip 'nationale minderheid'. Deze beide standpunten komen echter voort uit enkele verschilpunten in opvatting van cruciale begrippen in de bepaling van de definitie van nationale minderheden.

Volgens de Nederlandstalige grondwetspecialisten vindt het bijvoeglijk naamwoord 'nationaal' zijn oorsprong in internationale verdragen over grenswijzigingen, gebiedsoverdrachten en oprichtingen van nieuwe staten. Door deze statenopvolging konden personen hun oude nationaliteit verliezen en de nationaliteit verkrijgen van de staat op wiens grondgebied zij zich voortaan bevonden of zij konden opteren voor het behoud van hun oude nationaliteit en dus de status van vreemdeling verkrijgen. De personen die de nieuwe nationaliteit aannemen kunnen in dit opzicht beschouwd worden als een minderheid omwille van hun vroegere nationale origine waarmee zij een affectieve band bewaard hebben of willen bewaren. Als voorbeelden van deze opvatting kunnen de vele bilaterale verdragen die, na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in 1991 werden afgesloten tussen Centraal- en Oost-Europese landen omtrent de bescherming van bijvoorbeeld Duitse minderheden in Polen, Hongarije en Roemenië aangehaald worden. Het Kaderverdrag moet volgens de Nederlandstaligen in deze context worden begrepen. De interpretatie die de Vlamingen geven aan 'nationale' minderheden houdt dus verband met een band met een andere staat. Deze vertaalt zich meestal in de aanname van de vreemde taal als moedertaal maar kan ook op etnische of godsdienstige elementen steunen. Het begrip minderheid moet opgevat worden als een rekenkundige minderheid in aantal en anderzijds een minderheid vanwege hun machtspositie. Wanneer een bevolkingsgroep niet als 'niet-dominant' kan aanzien worden, dus wanneer zij niet de dominantie van een andere bevolkingsgroep kunnen ondergaan, kunnen zij bijgevolg ook niet genieten van de bescherming die aan minderheden worden toegekend op grond van het Kaderverdrag.

Dankzij deze begripsomschrijving van een 'nationale minderheid' is het volgens SENELLE, SUY en VELAERS ook vanzelfsprekend dat noch de Franstaligen, noch de Nederlandstaligen aanzien kunnen worden als nationale minderheden in de Belgische federale staat. Beide bevolkingsgroepen leven al sinds de onafhankelijkheid van België op het Belgische grondgebied en hebben bijgevolg geen band met een andere staat dan met België. Verder zijn er op het federale niveau verschillende elementen die de Franstaligen (die zich in een rekenkundige minderheid bevinden), moeten behoeden van de dominantie door de rekenkundige meerderheid van de Nederlandstaligen.¹⁶⁷ Het heeft met betrekking tot Nederlands- en Franstaligen geen zin om te spreken over meerderheid en minderheid, want door het machteevenwicht dat tot stand is gebracht op het federale niveau zijn beide bevolkingsgroepen noch dominant noch niet-dominant.

Daarentegen zijn beide groepen wel dominant ten opzichte van de Duitstaligen in het Duits taalgebied. Vooreerst beantwoorden zij historisch gezien volledig aan de het begrip 'nationale' minderheid. Zij waren tot het Verdrag van Versailles in 1919 deel van Duitsland en werden daarna bij België gevoegd als compensatie voor de oorlogsschade van de Eerste Wereldoorlog. Na een

¹⁶⁷ Supra hoofdstuk 1: bijzondere meerderheidswetten, de communautaire alarmbel, de pariteit in de ministerraad en in de hoogste rechtscolleges van het land en in de topambten van de federale administratie.

nieuwe Duitse overheersing tijdens de Tweede Wereldoorlog werden zij terug Belgisch na deze oorlog. Zij hadden dus een duidelijke band met Duitsland en de Duitse nationaliteit. Daarbij komt nog dat zij een niet-dominante positie hebben binnen het Belgische federaal staatsbestel. Zij nemen bij de uitoefening van de macht op federaal niveau niet op gelijkwaardige wijze deel als de Nederlands- en Franstaligen. De Duitstalige gemeenschap heeft evenwel een gelijkaardig statuut als het op gemeenschapsautonomie aankomt, maar dit kan op verschillende wijze worden beperkt door de Frans- en Nederlandstaligen zonder dat Duitstaligen hier voldoende inspraak in hebben. Zo kan de Grondwet, die de autonomie van de Duitstalige gemeenschap waarborgt, gewijzigd worden zonder dat de Duitstaligen dit kunnen verhinderen. Hun autonomie heeft ook geen betrekking op het taalgebruik (met uitzondering van het taalgebruik in het onderwijs), terwijl dit een aangelegenheid is die van belang is voor minderheden volgens het Kaderverdrag. Alle aangelegenheden waarvoor de gemeenschapsautonomie niet geldt, vallen onder de bevoegdheid van het federale niveau, of onder de bevoegdheid van het Waals Gewest. Op dit niveau kunnen ook wetten en decreten gestemd worden zonder voldoende inspraak van de Duitstaligen. Er kan dus met zekerheid besloten worden dat de Duitstaligen in het Duits taalgebied als nationale minderheid bestempeld kunnen worden. Of dit het geval is, hangt af van de wil van de Duitstaligen in het Duitstalig taalgebied om beschouwd te worden als nationale minderheid.¹⁶⁸

In tegenstelling tot de Nederlandstalige grondwetspecialisten, houden de Franstalige experts er een andere mening op na. Zij willen benadrukken dat 'nationaal' geenszins wijst of mag wijzen op een band met een andere staat. Het woord 'nationaal' in het begrip 'nationale minderheid' wordt gebruikt om historische redenen en om in overeenstemming te zijn met art. 14 EVRM. Het zou volgens de Franstaligen willen benadrukken dat het Kaderverdrag minderheden wil beschermen, bestaande uit "nationalen", wat dus een uitsluiting van vreemdelingen betekent. Verder stellen zij dat er geen echt onderscheid gemaakt kan worden tussen enerzijds 'nationale minderheden' en anderzijds etnische, godsdienstige of taalkundige minderheden. De interpretatie van deze begrippen en het gemengd gebruik ervan in minderhedenverdragen zou stellen dat deze begrippen als overeenkomstig kunnen bekeken worden. In verband met de niet-dominante positie, bevestigen zij dat dit een voorwaarde is om als nationale minderheid erkend te worden, maar zij hebben een heel andere visie op dit begrip als de Nederlandstaligen. Zij erkennen dat er in België, op het federale niveau, verschillende beschermingsmechanismen voor de Franstaligen zijn tot stand gekomen om hen in hun onderlinge machtsverhouding tegenover de Nederlandstaligen te beschermen. Echter stellen zij wel dat er op het punt van de grondwetsherziening geen dergelijke waarborgen gesteld worden.¹⁶⁹ Dit wijst erop dat de Franstaligen dus onmogelijk kunnen bestempeld worden als een 'dominante' of een 'co-dominante' bevolkingsgroep. Verder stellen ze dat de meest gezaghebbende rechtsleer in België heeft erkend dat er minderheden in de zin van art. 27 BUPO-Verdrag bestaan.¹⁷⁰ Ook het Arbitragehof zou volgens de

¹⁶⁸ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", CDPK 1998/4, 506-509; <http://www.dq.be/>.

¹⁶⁹ Zie art. 195-198 GW.

¹⁷⁰ Gevolgtrekking uit: A. ALLEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 653 en J. THEUNIS, *De bescherming van minderheden in het internationaal en nationaal recht*, Gent, Mys & Breesch, 1995, 79-80.

mening van de Franstalige grondwetspecialisten de rechtstreekse werking van art. 27 BUPO-Verdrag hebben bevestigd.¹⁷¹ Volgens hun eerder aangehaalde veronderstelling waarin zij stellen dat er overeenstemming is tussen etnisch, godsdienstige en taalkundige minderheden met het begrip 'nationale minderheden', moet er dus ook, indien het Kaderverdrag ondubbelzinnig een nationaliteitsvoorwaarde eist, worden erkend dat er in België nationale minderheden bestaan. Ook de Belgische taalwetgeving zou in dit opzicht kunnen bijdrage tot het bewijs dat er wel degelijke minderheden bestaan in België. Te wijzen valt hier op art. 8 van de Bestuursstaalwet die een bijzonder regime uittekent tot bescherming van hun minderheden. Volgens de Franstaligen moet het begrip 'nationale minderheid' gelijk gesteld worden met het begrip 'etnische, godsdienstige of taalkundige minderheid' dat terug te vinden is in art. 27 BUPO-Verdrag.

Vervolgens gaan zij voor zowel de Duiststaligen als de Franstaligen en de Nederlandstaligen na of zij kunnen beschouwd worden als een 'nationale minderheid'. Natuurlijk bekijken zij dit vanuit hun opvatting over het begrip 'nationale minderheid'.

Bij de Belgische Duitstaligen is het volgens de Franstaligen grondwetspecialisten duidelijk dat het gaat om een nationale minderheid. Zij voldoen namelijk aan alle kenmerken die de grondwetspecialisten samen opstelden als 'gemeenschappelijke kenmerken' in de vele definities van het begrip 'nationale minderheden'. Zo betreft het inderdaad een groep die eigen kenmerken op vlak van taal, cultuur en tradities heeft. Ze zijn bovendien een rekenkundige minderheid en bevinden zich in een niet-dominante politieke positie. Bovendien kunnen we aanvaarden dat de Belgische Duitstaligen een wil hebben om hun gemeenschappelijke karakteristieken te bewaren.

Over hun eigen positie (de positie van Belgische Franstaligen) zeggen ze dat ze op vlak van de eerder besproken gemeenschappelijke elementen ook voldoen aan de voorwaarde om gerekend te worden tot een minderheid in de zin van het internationaal recht en meer in het bijzonder in de zin van het Kaderverdrag. Zo stellen ze dat ze net als de Duitstaligen eigen culturele en taalkundige karakteristieken hebben en dat ze zich ook in een rekenkundige minderheid bevinden ten opzichte van de Nederlandstaligen. Het verschil met de Duitstaligen is dat zij genieten van een hogere beschermingsgraad, zodat zij in zekere sectoren op gelijke voet worden geplaatst met Nederlandstaligen.¹⁷² Toch wijzen de Franstalige grondwetspecialisten erop dat ze in geen enkel opzicht beschermd worden in de procedure van de grondwetsherziening. Vermits alle beschermingsmechanismen tegen de Nederlandstalige meerderheid hierin vervat zitten of hieraan hun basis ontnemen, kunnen zij dus allerminst beschouwd worden als dominant.

Als laatste gaan ze in op de positie van de Belgische Nederlandstaligen. Ondanks hun rekenkundige meerderheidspositie en hun politieke en economisch gewicht, zouden ze toch gelijkgesteld kunnen worden met een 'nationale minderheid' in de zin van het Kaderverdrag. De bescherming van minderheden moet hier in brede zin geïnterpreteerd worden, omdat in ons land verschillende gelijkwaardige groepen samenleven, waardoor er niet echt een dominante groep kan aangewezen worden. Verder stellen de Franstalige grondwetspecialisten dat de Nederlandstalige meerderheid eigenlijk afziet van haar dominante positie die normaal het gevolg is van haar rekenkundige

¹⁷¹ Arbitragehof 22 december 1994, nr. 90/94, overw. B.4.14 en B.4.24.

¹⁷² Hierbij denken we vooral aan de beschermingsmaatregelen zoals bijzondere meerderheidswetten, paritaire samenstelling van Ministerraad en hoogste rechtscolleges en alarmbelprocedure.

meerderheid, door beschermingsmechanismen in te voeren ten behoeve van de rekenkundige minderheden (*in casu* de Belgische Franstaligen en de Belgische Duitstaligen). Ook benadrukken ze hier dat in een maatschappij die verdeeld is in etnisch, godsdienstige en taalkundige groepen met ongeveer een gelijke sterkte en macht, elk van deze groepen potentieel bedreigd wordt en dat elk van deze groepen dus bescherming verdient. Het gaat hier volgens de Franstalige grondwetspecialisten om een respectvolle benadering van het begrip 'nationale minderheid' en in de Belgische context past dit in het specifiek historisch en cultureel kader van ons land.¹⁷³

We wezen eerder al op het rapport Nabholz-Haidegger en resolutie 1301 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa. Ook in de bepaling van het begrip 'nationale minderheid' hebben deze instrumenten een grote rol gespeeld. In haar rapport merkt ze terecht op dat de bepaling van het toepassingsgebied één van de grootste, zo niet het grootste probleem was om tot een ratificatie van het Kaderverdrag te komen. "L'impression générale que j'ai retirée de ma visite de septembre en Belgique était la suivante: il m'a semblé que le principal obstacle à une ratification rapide de la convention-cadre était la difficulté à déterminer à quels groupes de personnes la convention pourrait s'appliquer en Belgique".¹⁷⁴ Daarom vroeg ze hieromtrent het advies van de "Europese Commissie voor Democratie door Recht" (ook wel de Commissie van Venetië genoemd). De Commissie kwam hier tot een gelijkaardige uitkomst als de Nederlandstalige grondwetspecialisten: de Belgische Franstaligen moeten worden bekeken als co-dominant en kunnen op nationaal niveau dus niet aanzien worden als een minderheid in de zin van het Kaderverdrag. Bijgevolg kunnen enkel de Belgische Duitstaligen vallen onder de noemer van 'nationale minderheid' op nationaal niveau.¹⁷⁵ Mevrouw Nabholz-Haidegger stemt met dit advies in, bijgevolg kunnen we deze uitkomst ook terugvinden in resolutie 1301 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.¹⁷⁶

1.2.2. Regionale minderheid

Een regionale minderheid betreft een bevolkingsgroep die een minderheid vormt in een deelstaat, maar die in de staat als geheel niet per se een minderheid is.¹⁷⁷ In de Belgische context zou het bijgevolg kunnen gaan over Nederlandstaligen en Duitstaligen in het Franstalig taalgebied en Franstaligen in het Nederlands taalgebied en het Duitse taalgebied.

¹⁷³ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 515-526.

¹⁷⁴ Assemblée Parlementaire de la Conseil l'Europe 5 septembre, doc. 9536, Protection des minorités en Belgique, Rapport Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (Rapporteur: Mme Lili Nabholz-Haidegger, Suisse, Groupe libéral, démocrate et réformateur); <http://assembly.coe.int/>.

¹⁷⁵ Commission Européenne pour le Démocratie par le Droit (Commssion de Venise) 8-9 maart 2002, avis sur les groupes de personnes auxquels la Convention-Cadre pour la Protection des Minorités Nationales pourrait s'appliquer en Belgique, Venetië, <http://www.venice.coe.int/>.

¹⁷⁶ Assemblée Parlementaire de la Conseil l'Europe 5 septembre, doc. 9536, Protection des minorités en Belgique, Rapport Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (Rapporteur: Mme Lili Nabholz-Haidegger, Suisse, Groupe libéral, démocrate et réformateur); <http://assembly.coe.int/>; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1301 of 26 September 2002 on Protection of minorities in Belgium (Nabholz-Haidegger), overw. 15, <http://assembly.coe.int/>.

¹⁷⁷ J. Theunis, "Bescherming van minderheden in de Raad van Europa: een kaderverdrag maar (voorlopig?) geen aanvullend protocol bij het EVRM", *TBP* 1996/12, 726.

Of regionale minderheden ook binnen het toepassingsgebied van het Kaderverdrag vallen, is eveneens onderzocht door de grondwetspecialisten in opdracht van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid in hun verslag van 12 maart 1996.¹⁷⁸ Hier moet gezegd worden dat zowel de Nederlandstalige als de Franstalige grondwetspecialisten tot dezelfde oplossing komen. Zij stellen beiden dat er geen sprake is van regionale minderheden. De meningen van de Nederlandstalige en Franstalige grondwetspecialisten waren wel gestoeld op andere motieven die in relatie staan met de eerder aangegeven onverenigbaarheid tussen hun twee visies over het begrip 'nationale minderheid'.

Zo stellen de Vlaamse grondwetspecialisten SENELLE, SUY en VELAERS dat het Kaderverdrag handelt over nationale minderheden en dat dit een band vereist met een andere natiestaat. Tijdens de achtereenvolgende staatsvormingen is België omgevormd van een unitaire staat naar een federale staat met gemeenschappen en gewesten. Deze deelstaten kunnen niet gezien worden als natiestaten en bijgevolg kan er dus geen sprake zijn van 'regionale minderheden' die onder de bescherming van het Kaderverdrag vallen. Ook volgen de Vlamingen DE VARENNES die de 'nationale minderheden' als een geprivilegieerde groep van 'minderheden' in de zin van art. 27 BUPO-Verdrag ziet.¹⁷⁹ Hieruit kan dus worden aangenomen worden dat wat voor art. 27 BUPO-Verdrag telt, ook telt voor 'nationale minderheden' (maar niet omgekeerd). We wijzen hier ook op de rechtspraak van het Comité voor de Rechten van de Mens van de VN. Zij stellen in hun zaak *Mac Intyre* tegen Canada dat het verdrag (*in casu* het BUPO-Verdrag) refereert naar minderheden in de staat in zijn geheel en niet naar 'regionale minderheden' (zoals de Engelsen kunnen gezien worden in *Québec*).¹⁸⁰ 'Regionale minderheden' mogen dus *a fortiori* ook niet vallen onder de bescherming van het Kaderverdrag. Verder halen ze aan, in ondergeschikte orde, dat indien er rekening gehouden zou worden met 'regionale minderheden', men dan nog niet kan stellen de Nederlandstaligen in Wallonië en Franstaligen in Vlaanderen aanzien kunnen worden als 'nationale minderheden' in de zin van het Kaderverdrag. Het heeft slechts zin om te praten over 'nationale minderheden' op het niveau van een deelstaat als deze deelstaten een exclusieve en ongebonden bevoegdheid hebben in de aangelegenheid die valt binnen het Kaderverdrag. Men moet hier rekening houden met het federaal grondwettelijk kader dat bestaat inzake taal en met de bevoegdheidsverdelende regels uit de Grondwet. Daarom kan volgens de Nederlandstalige grondwetspecialisten niet gesproken worden over exclusieve en voorbehouden bevoegdheden voor de deelstaten en kunnen de deelstaten dus geen dominantie uitoefenen op de taalkundige meerderheden op hun grondgebied. Als resultaat volgt dat er geen sprake kan zijn van 'regionale minderheden' in het licht van het Kaderverdrag.¹⁸¹

¹⁷⁸ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 509-512 en 526.

¹⁷⁹ F. de Varennes, *Language, minorities and human rights*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, p. 170-171.

¹⁸⁰ UN Human Right Committee 10 april en 21 november 1989, nr. 359/1989 en nr. 385/1989, *Mc. Intyre v. Canada*, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/>.

¹⁸¹ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 509-512.

De Franstaligen grondwetspecialisten kwamen al tot de conclusie dat zowel Belgische Nederlandstaligen, Belgische Franstaligen als Belgische Duitstaligen onder het begrip 'nationale minderheid' vielen. Bijgevolg achten zij de discussie over de vraag naar 'regionale minderheden' in de zin van het Kaderverdrag zonder voorwerp. Minderheidsgroepen worden volgens hen gedefinieerd op het nationale niveau. Het feit dat minderheden op het nationale niveau beschermd worden, bindt dus zowel de federale overheid als de regionale en lokale overheden.¹⁸²

Ook op vlak van 'regionale minderheden' heeft de Commissie van Venetië zich uitgesproken in zijn advies aan Mevrouw Nabholz-Haidegger en de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa. Eerder werd al gesteld dat enkel Belgische Duitstaligen zouden vallen onder het begrip 'nationale minderheden' op nationaal niveau. Toch stelt de Commissie dat door de doorgedreven decentralisatie in België ook regionale minderheden moeten vallen onder het begrip 'nationale minderheden'. Zo zullen de Franstaligen gezien worden als minderheid in het Nederlandstalige en het Duitstalige taalgebied en zullen de Nederlandstaligen en Duitstaligen gezien worden als minderheid in het Franstalige taalgebied.¹⁸³

Als resultaat van wat de Commissie van Venetië stelt in haar advies aan Mevrouw Nabholz-Haidegger, kunnen in België volgende bevolkingsgroepen vallen onder de bescherming van het Kaderverdrag: op het nationale niveau enkel de Belgische Duitstaligen en op regionaal niveau de Belgische Franstaligen in het Nederlandstalig en Duitstalig taalgebied en de Belgische Nederlandstaligen en de Belgische Duitstaligen in het Franstalig taalgebied. Ook hier stemt Mevrouw Nabholz-Haidegger en vervolgens ook de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa mee in.¹⁸⁴

1.2.3. Andere 'etnische, religieuze of taalkundige' minderheden

Over deze andere 'etnische, religieuze of taalkundige' minderheden hebben zowel de Nederlandstalige als de Franstaligen dezelfde mening. Wel gaan beiden weer uit van hun eigen interpretatie. Deze titel is dan ook louter beschrijvend van aard over het standpunt van de grondwetspecialisten.

De Nederlandstalige grondwetspecialisten stellen dat indien er nog andere bevolkingsgroepen zijn in België die eigen etnische, culturele, linguïstische of religieuze kenmerken hebben en indien zij beantwoorden aan het feit dat ze een duurzame band hebben met het grondgebied en zich wensen te manifesteren als een minderheid met een zeker solidariteitsgevoel, zij bekeken kunnen worden als 'nationale minderheden'. Wel stellen ze dat aan de nationaliteitsvoorwaarde moet voldaan zijn.

¹⁸² R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 526.

¹⁸³ Commission Européenne pour le Démocratie par le Droit (Commissie van Venetië) 8-9 maart 2002, avis sur les groupes de personnes auxquels la Convention-Cadre pour la Protection des Minorités Nationales pourrait s'appliquer en Belgique, Venetië, <http://www.venice.coe.int/>.

¹⁸⁴ Assemblée Parlementaire de la Conseil l'Europe 5 septembre, doc. 9536, Protection des minorités en Belgique, Rapport Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (Rapporteur: Mme Lili Nabholz-Haidegger, Suisse, Groupe libéral, démocrate et réformateur); <http://assembly.coe.int/>; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1301 of 26 September 2002 on Protection of minorities in Belgium (Nabholz-Haidegger), overw. 16-17, <http://assembly.coe.int/>.

Art. 27 BUPO-Verdrag vindt ook toepassing op vreemdelingen en bezoekers. Indien een gelijkaardige ruime interpretatie niet kan worden toegepast op het Kaderverdrag in België, zal de Belgische regering dit duidelijk moeten maken in een interpretatieve verklaring. Migranten die de Belgische nationaliteit hebben en voldoen aan de overige kenmerken van een nationale minderheid zoals hierboven aangemerkt, kunnen mits de Belgische regering deze toepassing niet uitsluit via een interpretatieve verklaring, ook bekeken worden als 'nationale minderheid' in het licht van het Kaderverdrag.¹⁸⁵

Volgens de Franstalige grondwetspecialisten kan niets verhinderen dat deze groepen ook bescherming verdienen onder het Kaderverdrag, mits zij aan de nationaliteitsvoorwaarde voldoen. Indien de Belgische Staat dit wil vermijden is het volgens hen eveneens wenselijk een interpretatieve verklaring op te stellen.¹⁸⁶

Hoewel beide groepen hier van visie verschillen, stellen zij toch dat andere 'etnische, religieuze of taalkundige' minderheden ook onder het begrip 'nationale minderheid' kunnen vallen, indien zij aan de nationaliteitsvoorwaarde (die ze beide verschillend interpreteren) voldoen en indien dit niet door de Belgische Staat verhinderd wordt door de opstelling van een interpretatieve verklaring.

¹⁸⁵ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 514-515.

¹⁸⁶ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 526-527.

1.3. Rechtstreekse werking en interferenties met het Belgische taalmodel

Zoals reeds duidelijk werd in het tweede hoofdstuk zijn er een aantal artikelen in het Kaderverdrag die ondanks de verwijzing in het Kaderverdrag naar de niet-rechtstreekse werking, toch rechtstreeks kunnen inwerken op de Belgische regelgeving en het taalmodel volgens de opvatting van ALEN en PEETERS dat de interne rechter hierover zal moeten oordelen.¹⁸⁷ Hieronder zullen we de artikelen, die we in het tweede hoofdstuk individueel hebben besproken, indelen in artikelen met rechtstreekse werking (op voorwaarde dat deze toegekend wordt door de interne rechter) en zonder rechtstreekse werking op basis van het verslag van de grondwetspecialisten van 12 maart 1996.¹⁸⁸ Deze rechtstreekse werking zal pas uitwerking krijgen op voorwaarde dat de rechter rechtstreekse waarde hieraan toekent na ratificatie van het Kaderverdrag. Ook zullen we de weerslag hiervan bekijken op de Belgische regelgeving en in het bijzonder op het Belgische taalmodel.

1.3.1. Rechtstreeks werkende verdragsbepalingen en hun interferenties met de Belgische wetgeving

Ondanks de ontkenning van de rechtstreekse werking van het Kaderverdrag in de preambule en het Verklarend Rapport bij het Kaderverdrag, is het niet uitgesloten dat de Belgische rechter oordeelt dat sommige bepalingen van de Kaderverdrag voldoen aan de vereiste van duidelijkheid en volledigheid en dat hij bijgevolg rechtstreekse werking toekent aan deze bepalingen na een mogelijke ratificatie van het Kaderverdrag.¹⁸⁹ De bepalingen die hiervoor in aanmerking komen zijn art. 3, §1; art. 4, §1, 2^e lid; art. 5; art. 13 en art. 17, §2 van het Kaderverdrag.¹⁹⁰ De tekstuele verduidelijking omtrent deze artikelen is opgenomen in het tweede hoofdstuk.

We gaan hieronder dan ook kort even in op de interferenties met de Belgische regelgeving in het geheel (zowel op federaal niveau als op het niveau van de gemeenschappen en gewesten):

Art. 3, paragraaf 1 handelt over het recht van leden van een als nationale minderheid erkende bevolkingsgroep om vrij te kiezen om te worden behandeld als een lid van een nationale minderheid. Er mag dus geen bepaling ingeschreven worden in de Belgische regelgeving die een bevolkingsgroep verplicht om zich te identificeren als nationale minderheid en bijgevolg zo te behandelen. De leden van deze groep moeten beschikken over een voldoende keuzevrijheid. Wel kan in een interpretatieve verklaring bij het Kaderverdrag worden vooropgesteld welke bevolkingsgroepen in aanmerking kunnen komen om te behoren tot een nationale minderheid en voor een bescherming van hun rechten onder het Kaderverdrag. Het huidig Belgisch recht lijkt hiermee niet in strijd te zijn.

¹⁸⁷ A. ALEN en P. PEETERS, "Het rapport Columberg namens de Raad van Europa en de Belgische taalwetgeving: een storm in een glas water", *TBP* 1999, nummer 6, 392.

¹⁸⁸ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 498-502.

¹⁸⁹ Explanatory report on the Framework Convention, nrs. 11 en 29.

¹⁹⁰ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 499.

Het discriminatieverbod, gebaseerd op behoren tot een nationale minderheid uit art. 4, paragraaf 1, 2^e lid Kaderverdrag, kan eventueel ook in aanmerking komen voor rechtstreekse werking. Art. 23 Kaderverdrag stelt dat wanneer de rechten vervat in dit Kaderverdrag overeenkomen met deze van het EVRM of in de Protocolen hierbij, zij moeten opgevat worden alsof ze overeenstemmen met laatstbedoelde bepalingen. Hieruit volgt dat art. 4, paragraaf 1, 2^e lid opgevat moet worden alsof het overeenstemt met art. 14 EVRM en protocol 12 bij het EVRM. Ook art. 10 en art. 11 Grondwet spelen hierbij een belangrijke rol. Ik besluit hieruit dat art. 4, paragraaf 1, 2^e lid eigenlijk geen bijkomende rechten zal creëren voor 'nationale minderheden' omdat deze reeds eerder al werden beschermd door andere internationale verdragen en de Belgische grondwet. Dadelijk zullen wij hieronder onder de titel 'niet-rechtstreeks werkende verdragsbepalingen' de invloed van art.4, paragraaf 1, 2^e lid en andere bepalingen (die geen rechtstreekse werking kunnen verkrijgen) bekijken op de invulling van het discriminatieverbod in art. 10 en art. 11 Grondwet en art. 14 EVRM.

Art. 5 Kaderverdrag betreft een verbod op de assimilatie van personen die behoren tot een nationale minderheid tegen hun wil. In de praktijk betekent dit dat er in de regelgeving geen bepalingen mogen opgenomen worden die het mogelijk maken voor de meerderheid om de cultuur van een nationale minderheid te onderdrukken of te verbieden. Hier kunnen we stellen dat dit recht ook gewaarborgd is in de Grondwet in art. 20 (wat godsdienst betreft) en in art. 23, 3^e lid, 5^o (wat het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing voorziet. Vermits een 'nationale minderheid' moet voldoen aan de nationaliteitsvoorwaarden, kunnen zij zich dus ook beroepen op deze bepalingen in combinatie met art. 10 en art. 11 van de Grondwet, die voorziet in een gelijke behandeling. Hier is dus geen probleem tussen de huidige Belgische regelgeving en de eventuele rechtstreekse werking van het art. 5 Kaderverdrag.

Art. 13 van het Kaderverdrag, dat de mogelijkheid voorziet voor personen die tot een nationale minderheid behoren om hun eigen particuliere onderwijs- en opleidingsinstellingen op te richten en te beheren, kan eventueel wel een probleem vormen in het licht de Belgische regelgeving. In het Verklarend Rapport staat dat wanneer deze onderwijs- en opleidingsinstellingen voldoen aan de gestelde voorwaarden (tijdens een controle), zij de mogelijkheid moeten hebben om een officieel erkende kwalificatie af te leveren. De verplichting om onderwijs te verstrekken in de taal van het taalgebied, als voorwaarde voor de officiële erkenning van diploma's, zou in strijd kunnen zijn met art. 13 Kaderverdrag.¹⁹¹

Het feit dat partijen geen inbreuk mogen maken op het recht van personen van een nationale minderheid om deel te nemen aan activiteiten van niet-gouvernementele organisaties, zowel op nationaal als internationaal vlak, dat bepaald is in art. 17, paragraaf 2 Kaderverdrag is niet in strijd met de Belgische regelgeving. Art.17, paragraaf 2 kan ook gezien worden als een artikel dat overeenkomt met art. 11 van het EVRM, en moet volgens art. 23 Kaderverdrag opgevat worden

¹⁹¹ Wet 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs, BS 22 augustus 1963, 8210.

alsof het overeenstemt met dit artikel. De Belgische regelgeving bepaalt geen verbod om deel te nemen aan activiteiten van gouvernementele organisaties.¹⁹²

Bijgevolg stel ik vast dat enkel art. 13 van het Kaderverdrag in strijd zou kunnen zijn met de Belgische wetgeving.

1.3.2. Niet-rechtstreeks werkende verdragsbepalingen

De rechter kan in België wel rechtstreekse werking toekennen voor een aantal bepalingen van het Kaderverdrag na een eventuele ratificatie van het Kaderverdrag door België (zoals hierboven reeds beschreven en uitgewerkt werd), maar voor de overige artikelen wordt aan het Kaderverdrag geen rechtstreekse werking toegekend. Dit is niet enkel door de afwijzing van de rechtstreekse werking door het Kaderverdrag zelf.¹⁹³ Ook bevat het Kaderverdrag slechts programmatorische bepalingen waarbij een zeer grote appreciatiemarge voor de staten tot stand komt om het Kaderverdrag zelf te implementeren in hun nationale wetgeving.

Uit het feit dat aan artikelen van het Kaderverdrag geen rechtstreekse werking zou toekomen na de ratificatie van dit Kaderverdrag mag niet worden geconcludeerd dat deze artikelen geen gevolgen kunnen teweegbrengen ten aanzien van de Belgische wetgeving. Zo kunnen deze artikelen een impact hebben op de invulling van het discriminatieverbod of op politieke onderhandelingen over bepaalde regelgeving. Hierna zullen we dan ook kort ingaan op deze impact.

1.3.2.1. Invloed op de invulling van het discriminatieverbod

Wanneer de (Belgisch of Europese) rechter een situatie zal moeten toetsen aan hun respectievelijke gelijkheidsbeginsel, kan na de ratificatie dit Kaderverdrag ook mee in acht genomen worden. Voor het Grondwettelijk Hof is het niet van belang of een bepaling al dan niet rechtstreekse werking heeft. Het verklaard immers dat artikelen 10 en 11 van de grondwet algemene draagwijdte hebben en dat deze dus toepasselijk zijn op alle rechten en vrijheden die aan Belgen zijn toegekend (door de interne rechtsorde en door internationale verdragen).¹⁹⁴ Door de ratificatie van het Kaderverdrag (en in het bijzonder art. 4, paragraaf 1, tweede lid van het Kaderverdrag) zal België duidelijk maken aan de internationale gemeenschap dat het de bescherming van taalpluraliteit op zijn grondgebied ziet als een belangrijk onderdeel van de minderhedenbescherming. Dit is natuurlijk een stelling die recht zou ingaan tegen het territorialiteitsbeginsel waarop het Belgische staatsbestel vandaag voornamelijk op gestoeld is.¹⁹⁵ Deze stelling brengt natuurlijk ook mee dat de Belgische Staat de handhaving van de homogeniteit

¹⁹² R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 499.

¹⁹³ Explanatory report on the Framework Convention, nrs. 11 en 29.

¹⁹⁴ Arbitragehof 13 oktober 1989, nr. 23/89, overw. B.1.2; Arbitragehof 23 mei 1990, arrest nr. 18/90, overw.

B.11.4

¹⁹⁵ Bespreking territorialiteitsbeginsel, supra hoofdstuk 1.

van een taalgebied niet meer kan opwerpen als een doel van algemeen belang om de ongelijke behandeling tussen Franstaligen en Nederlandstaligen te verantwoorden.¹⁹⁶ Meer in het bijzonder zullen ook art. 9, art. 10 en art. 15 een specifieke invloed hebben op het algemeen discriminatieverbod. Vooropgesteld moet worden dat deze bepalingen geen rechtstreekse werking hebben, maar dat toch vragen kunnen gesteld worden bij de invloed van deze artikelen op de verdere toepassing van het discriminatieverbod na eventuele ratificatie.

Art. 9 Kaderverdrag heeft betrekking op de media van nationale minderheden. Hier moeten we het arrest van het Arbitragehof in het achterhoofd houden, dat extraterritoriale bevoegdheden aanvaardt, omdat de frequenties van radiogolven niet zomaar stoppen aan de grens van een gemeenschap.¹⁹⁷ Deze aanvaarding kan aanzien worden als een tempering van het territorialiteitsbeginsel. Na implementatie zal ook art. 9 tot gevolg hebben dat het territorialiteitsbeginsel mogelijk getemperd wordt. Zo zal de weigering van een uitzendvergunning aan een lokale radio omdat deze niet uitzendt in de taal van een taalgebied als discriminatie gezien kunnen worden, zeker wanneer het zendbereik gericht is op een grondgebied waar een belangrijke groep van nationale minderheden gevestigd is.

Art. 10, paragraaf 1 van het Kaderverdrag handelt expliciet over het taalgebruik. Hoofdzakelijk komt deze eerste paragraaf overeen met art. 30 van de Grondwet, die de taalvrijheid in België vaststelt. Toch kan door middel van dit artikel (art. 10, paragraaf 1 Kaderverdrag) druk worden uitgeoefend op bepaalde wet- en decreetgeving die verband houdt met de sociale betrekkingen tussen werkgevers en werknemers en de akten en bescheiden van de onderneming. Nu is het bijvoorbeeld in het Nederlandstalig taalgebied voor bedrijven die er hun exploitatiezetel hebben verplicht om een arbeidscontract in het Nederlands op te stellen.¹⁹⁸ Deze verplichting zou na de ratificatie van het Kaderverdrag als discriminatoir gezien kunnen worden inzake de uitoefening van de taalvrijheid in private verhoudingen. Indien een lid van een 'nationale minderheid' dan vraagt om een arbeidscontract in een taal die een andere is dan het Nederlands, kan dit volgens het Kaderverdrag niet geweigerd worden.

Als laatste heeft ook art. 15 Kaderverdrag een mogelijke invloed op de toepassing van het discriminatieverbod na de ratificatie van het Kaderverdrag. Art. 15 waarborgt de deelname aan overheidszaken, en dus ook onder andere de effectieve deelname aan de besluitvorming en de effectieve deelname binnen de verkozen organen op nationaal en lokaal vlak.¹⁹⁹ Deze zin zou gebruikt kunnen worden om het verplicht taalgebruik van de taal van het taalgebied in de verkozen organen op deelstatelijk, provinciaal en lokaal niveau te bestrijden, omdat deze in zou gaan tegen het gelijkheidsbeginsel. Echter zal hiervoor wel een duidelijke ommekeer nodig zijn in de vaste rechtspraak van het Arbitragehof (Grondwettelijk Hof) en het EHRM, die eerder al het

¹⁹⁶ Dit deed de Belgische Staat eerder al tijdens: EHRM 23 juli 1968, Belgische taalzaak en EHRM 2 maart 1987 Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België.

¹⁹⁷R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 500-501; Arbitragehof 24 juni 2003, nr. 92/2003.

¹⁹⁸ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 500-501; <http://www.taalwetwijzer.be/>.

¹⁹⁹ Explanatory report on the Framework Convention, nr. 80.

territorialiteitsbeginsel bevestigde waarop deze geldende taalregelingen gestoeld zijn.²⁰⁰

1.3.2.2. Politieke invloed van het Kaderverdrag

Dat het Kaderverdrag een politieke werking heeft, werd al duidelijk bij de ondertekening ervan in 2001, waar de ondertekening van het Kaderverdrag een compensatie vormde voor de steun van de Franstaligen christendemocraten aan het Lambermontakkoord. Verder zal ook de ratificatie van het Kaderverdrag een sterke politieke insteek hebben.

Verder kunnen de verschillende niet-rechtstreeks werkende verdragsbepalingen ook een invloed hebben op politieke debatten en dan in het bijzonder op institutionele en communautair geladen debatten. Zo kan bijvoorbeeld art. 10, paragraaf 2 van het Kaderverdrag (dat slechts voor een deel een politieke invloed heeft), dat handelt over het taalgebruik van minderheden in hun contacten met administratieve overheden, ingeroepen worden om een uitbreiding van de faciliteitengemeenten (of van de faciliteiten in deze gemeenten) te rechtvaardigen.²⁰¹ De vrees van de Vlamingen hiervoor is echter erg groot, vandaar ook hun radicale houding tegen de ratificatie van het Kaderverdrag.²⁰²

Gelet op het voorgaande kan ik besluiten dat naar mijn mening zelfs de niet-rechtstreeks werkende verdragsbepaling uit het Kaderverdrag het territorialiteitsbeginsel en daarmee het hele Belgische staatsbestel op lossen schroeven zet. Het evenwichtig systeem van '*checks and balances*' dat het evenwicht bewaart tussen (hoofdzakelijk) de twee grote bevolkingsgroepen in ons land, zou onder invloed van de ratificatie van het Kaderverdrag heel wat van de elementen van dit systeem teniet doen.

²⁰⁰ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 500-501; T. Nijs, "De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel", *Jura Falc.* 2005-6, 217.

²⁰¹ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 502; T. Nijs, "De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel", *Jura Falc.* 2005-6, 218.

²⁰² Actuele vraag van de heer Joris Van Hauthem tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de oproep van Waals minister-president Rudy Demotte om overleg op te starten betreffende het Minderhedenverdrag, actuele vraag nr. 278 (2010-2011), <https://www.vlaamsparlement.be/>.

2. Standpunt verschillende parlementen

Het mag niet verwonderen dat naast de meningsverschillen van Nederlandstaligen en Franstaligen er eveneens veel verschillen bestaan in de zienswijze van de verschillende parlementen in België omtrent de ratificatie van het Kaderverdrag. Om even te schetsen wie welke visie volgt en waarom, worden hieronder de standpunten van de verschillende parlementen aangeduid die hun goedkeuring zullen moeten geven voor een eventuele ratificatie van het Kaderverdrag, dat een gemengd verdrag is. Het zal hier dus gaan over de meningen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, de Franstalige Gemeenschap en het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap, het Brussel-Hoofdstedelijk Gewest en het federaal niveau.

In het algemeen moeten we verduidelijken dat er sinds de openstelling voor ondertekening van het Kaderverdrag in 1995 een aantal feiten hebben plaatsgevonden waardoor het Kaderverdrag meer aandacht kreeg in België. Zo is kort na de openstelling voor ondertekening van het Kaderverdrag in 1996 een Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid samengekomen, die de opdracht hebben gegeven aan een aantal grondwetspecialisten om hun advies te geven op de ondertekening van het Kaderverdrag.²⁰³ In 1998 kwam er resolutie 1172 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, gesteund op het rapport Columberg. In het jaar 2001 volgde voor België de ondertekening van het Kaderverdrag en in 2002 volgde resolutie 1301 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, die gestoeld was op het rapport van mevrouw Nabholz-Haidegger. Een voorlaatste gebeurtenis die de aandacht weer terugbracht op het Kaderverdrag, is het Universeel Periodiek Onderzoek van de VN in 2011. Deze bevatte een aanbeveling van Rusland om het Kaderverdrag alsnog te ratificeren. Een voorlopig einde voor de extra aandacht kwam er in 2014 met de nieuwe regeerprogramma's van alle regeringen in ons land en de debatten hierover. Hieronder ga ik kort in op het belang van deze feiten en de initiatieven van de verschillende parlementen in ons land om hun visie op de ratificatie van het Kaderverdrag duidelijk te maken.

2.1. Vlaanderen (Vlaams gewest en Vlaamse gemeenschap)

De Vlaamse regering nam voor het eerst een standpunt in over de begripsomschrijving van 'nationale minderheden' op 24 juli 1997. Het was volgens hen niet mogelijk de Nederlandstaligen en de Franstaligen in België te zien als nationale minderheden, noch op het gehele grondgebied, noch op een deel van het grondgebied (regionale minderheid).²⁰⁴ In 2001 ondertekende België het Kaderverdrag met instemming van de Vlaamse Regering. Deze ondertekening werd gezien als een compensatie voor de Franstalige christendemocraten, die op hun beurt een toezegging zouden doen om de vijfde staatshervorming mee te helpen goedkeuren.

²⁰³ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 491-527.

²⁰⁴ Vlaams Parlement, 10 juli 2001, stuk 806, nr. 1, Gedachtewisseling met de heer Patrick Dewael, minister-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Buitenlands Beleid en Europese Aangelegenheden, naar aanleiding van het door mevrouw L. Nabholz-Haidegger in opdracht van de Commissie voor Juridische Aangelegenheden en Mensenrechten van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa gevoerde onderzoek.

De steun van het Vlaams Parlement kwam er echter pas nadat er ook een beslissing was over het voorbehoud bij de ondertekening van het Kaderverdrag door België. Dit voorbehoud hield in dat er niet geraakt mocht worden aan de Belgische institutionele ordening en dat de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid zou moeten beslissen over de definiëring van het begrip 'nationale minderheid'.²⁰⁵

In 2002 kwam het rapport van mevrouw Nabholz-Haidegger dat België eveneens aanzette tot een ratificatie van het Kaderverdrag.²⁰⁶ In dit rapport vonden we ook de definitie die de Commissie van Venetië gaf aan het begrip 'nationale minderheid' in België. Door de aanvaarding van deze definitie door mevrouw Nabholz-Haidegger en vervolgens ook de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa in hun resolutie 1302, vreesden de Vlamingen dat de Belgische Franstaligen in Vlaanderen het Kaderverdrag zouden aangrijpen om meer rechten af te dwingen voor deze Franstaligen en dan vooral in de Vlaamse Rand rond Brussel en de faciliteitengemeenten.²⁰⁷ Daarom heeft Vlaanderen zich van dat moment verzet tegen de ratificatie van het Kaderverdrag in België. In het Vlaams Regeerakkoord van 2004 werd, net als in het Vlaams Regeerakkoord van 2009, opgenomen dat de Vlaamse Regering een ratificatie van het Kaderverdrag niet zou toelaten.²⁰⁸

In 2011 werd door de VN een Universeel Periodiek Onderzoek gehouden in België.²⁰⁹ Rusland drong echter aan op een ratificatie van het Minderhedenverdrag door België, om blijk te geven van zijn positie ten opzichte van minderheden.²¹⁰ Na dit verzoek van Rusland, maakt Vlaams minister-president Peeters duidelijk dat hij niet zal afwijken van het Vlaams Regeerakkoord betreffende deze materie.²¹¹

Ook in het nieuwe Vlaamse Regeerakkoord staat dat de Vlaamse Regering het Kaderverdrag niet zal ratificeren en dus niet zal ingaan op de aanbeveling van Rusland tijdens het Periodiek Onderzoek van de VN.²¹²

²⁰⁵ Vlaams Parlement, 10 juli 2001, stuk 806, nr. 1, Gedachtewisseling met de heer Patrick Dewael, minister-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Buitenlands Beleid en Europese Aangelegenheden, naar aanleiding van het door mevrouw L. Nabholz-Haidegger in opdracht van de Commissie voor Juridische Aangelegenheden en Mensenrechten van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa gevoerde onderzoek.

²⁰⁶ Assemblée Parlementaire de la Conseil l'Europe 5 septembre, doc. 9536, Protection des minorités en Belgique, Rapport Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (Rapporteur: Mme Lili Nabholz-Haidegger, Suisse, Groupe libéral, démocrate et réformateur); <http://assembly.coe.int/>.

²⁰⁷ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1301 of 26 September 2002 on Protection of minorities in Belgium (Nabholz-Haidegger), <http://assembly.coe.int/>; Interpellatie van de heer Luk Van Nieuwenhuysen tot de heer Paul Van Grembergen, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid, over de stand van zaken betreffende de ratificatie van de Europese Kaderconventie inzake de bescherming van nationale minderheden binnen de Commissie voor Buitenlandse en Europese Aangelegenheden in de Vergadering van 17/01/2002, <https://docs.vlaamsparlement.be>.

²⁰⁸ Vlaams Regeerakkoord 2004-2009, Deel XIV De Vlaamse Rand en de faciliteitengemeenten verdienen meer aandacht, 73, <https://www.vlaanderen.be>; Vlaams Regeerakkoord 2009-2014, Deel VI Staatshervorming, Brussel, Vlaamse Rand, p. 93, <https://www.vlaanderen.be>.

²⁰⁹ United Nations General Assembly, 11 juli 2011, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review Belgium.

²¹⁰ United Nations General Assembly, 11 juli 2011, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review Belgium, overw. 102.11.

²¹¹ Actuele vraag van de heer Joris Van Hauthem tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de oproep van Waals minister-president Rudy Demotte om overleg op te starten betreffende het Minderhedenverdrag, actuele vraag nr. 278 (2010-2011), <https://www.vlaamsparlement.be/>.

²¹² Vlaams Parlement 25 juli 2014, stuk 31 (2014), nr.1, Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering, titel IV Vlaamse Rand.

2.2. Wallonië (Franstalige gemeenschap en Waals Gewest)

“Het Rapport Columberg werd in België door de Franstaligen met enthousiasme onthaald, door de Nederlandstaligen daarentegen met ongeloof en verbijstering. Maar uiteindelijk, na de Resolutie 1172, bleek het een storm in een glas water te zijn. Want alles bij elkaar heeft deze Resolutie alleen de discussie aangewakkerd omtrent het Kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden, een discussie die op dat ogenblik evenwel al gaande was.”²¹³ De resolutie 1172 temperde het Rapport Columberg en drong enkel aan op de ondertekening en de ratificatie van het Kaderverdrag door België. In 2001 werd de ondertekening gevraagd door de Franstalige christendemocraten in ruil voor hun steun bij de Lambermont-akkoorden. Deze ondertekening kwam er, maar wel met een voorbehoud dat tegen de zin van de Franstaligen was.²¹⁴ In 2003 nam zowel de Waalse regering (27 maart 2003), als de Franse Gemeenschapsregering (10 april 2003) een ontwerpdecreet aan over de instemming met het Kaderverdrag van de Raad van Europa ter bescherming van nationale minderheden. Dit gaf uiting aan hun ongeduldige houding met betrekking tot de ratificatie van het Kaderverdrag. Ze zouden deze ontwerpdecreten pas indienen bij hun parlementen wanneer er overeenstemming was over de definitie van het begrip ‘nationale minderheid’. Het feit dat deze niet gevonden werd door de grondwetspecialisten in 1996 en evenmin door een andere groep van experts in 2002, stond hieraan dus in de weg.²¹⁵ Het rapport van Nabholz-Haidegger, en de daarmee samenhangende resolutie 1301 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, werd goed onthaald bij de Franstaligen. Door de definitie die hierin aan ‘nationale minderheden’ worden gegeven door de Commissie van Venetië en meer in het bijzonder het feit dat regionale minderheden eveneens vallen onder het begrip ‘nationale minderheid’ in de zin van het Kaderverdrag, maakt dat de personele visie van het Kaderverdrag hier ten volle tot uiting komt. Gezien het Franstalig streven naar deze personalistische opvatting van minderheidsrechten past deze resolutie helemaal binnen hun opvatting van de rechten die het Kaderverdrag zou toekennen.²¹⁶ In het ‘Project de Déclaration de politique communautaire 2004-2009’ van de Franse Gemeenschapscommissie vinden we de eerste verwijzing terug naar een ratificatie van het Kaderverdrag, zonder reserve.²¹⁷ Deze ‘projects’ kunnen we in Wallonië zien als een overeenkomstig instrument met het regeerakkoord in Vlaanderen. In het ‘Projet de Déclaration de politique communautaire 2009-2014’ van de Franse Gemeenschapsregering en het ‘Projet de Déclaration de politique régionale wallonne’ vinden we een bevestiging van het standpunt van het regeerakkoord van 2004-2009 met een gelijkaardig artikel in beide ‘projets’ dat de ratificatie van het Kaderverdrag zonder voorbehoud vooropstelt: « le respect des droits des minorités, quelles

²¹³ ALEN, A. en PEETERS, P., “Het rapport Columberg namens de Raad van Europa en Belgische taalwetgeving: een storm in een glas water”, *TBP* 1999, nummer 6, 392.

²¹⁴ X. DELGRANGE en S. VAN DROOGHENBROECK, “La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales”, *APT* 2002/2, 282.

²¹⁵ M. DEWEERDT, “Overzicht van het Belgische politieke gebeuren in 2003”, *Res Publica* 2004, jaargang 46, nr. 2/3, 228.

²¹⁶ T. NIJS, “De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel”, *Jura Falc.* 2005-6, 212.

²¹⁷ Project de Déclaration de politique communautaire 2004-2009, XII relations internationales, section 6 des valeurs pour l’action multilatérale, 83, <http://www.centresculturels.cfwb.be/>; Project de Déclaration de politique régionale 2004-2009, <http://www.uvcw.be/>.

qu'elles soient, dans les communes à facilités, les communes de la périphérie bruxelloise, et les communes à statut linguistique spécial dont les Fourons. Dans ce cadre, le Gouvernement rappelle sa volonté de voir ratifiée sans délai et sans réserve la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ».²¹⁸ In het 'Projet de Déclaration de politique communautaire 2014-2019' vinden we echter geen verwijzingen meer terug naar het Kaderverdrag.²¹⁹

Uiteindelijk kunnen we toch besluiten dat de Franstaligen in ons land, vanuit een meer personalistische visie op minderheidsbescherming, toch streven naar een ratificatie van het Kaderverdrag.

2.3. Duitstalige gemeenschap

L. NEYCKEN, Eerste Adviseur bij het Ministerie van de Duitse Gemeenschap, was aanwezig bij de gesprekken van de grondwetspecialisten in 1996. Hij deelt de mening van de Franstalige grondwetspecialisten en ziet dus zowel Belgische Nederlandstaligen, Belgische Franstaligen als Belgische Duitstaligen als een 'nationale minderheid' die bescherming verdienen volgens het Kaderverdrag.²²⁰ Het minderheidsstatuur van de Belgische Duitstaligen wordt ook nergens ontkend, niet door de Nederlandstaligen, noch door de Franstaligen. De ondertekening van 2001 door België van het Kaderverdrag, kan ook op Duitstalige steun rekenen. In rapport Nabholz en de bijhorende resolutie 1301, worden de Belgische Duitstaligen gezien als een 'nationale minderheid', zowel op nationaal als op regionaal niveau. Verdere verwijzingen naar een eventuele ratificatie van het Kaderverdrag kunnen we niet terugvinden in de Duitse Gemeenschap. We kunnen hier dus stellen dat, ondanks de bescherming die de Belgische Duitstaligen zouden kunnen ontleenen aan het Kaderverdrag, er een eerder afwachtende houding wordt ingenomen door de Belgische Duitstaligen.

2.4. Brussels-Hoofdstedelijk Gewest

Ondanks het feit dat het Kaderverdrag ook door het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zal moeten worden goedgekeurd, vinden we in geen enkel regeerakkoord van het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest een verwijzing naar het Kaderverdrag of naar 'nationale minderheden' als zodanig. De andere algemene documenten en gebeurtenissen zoals het verslag van de grondwetspecialisten, het rapport Columberg met de samenhangende resolutie 1172 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, de ondertekening van het Kaderverdrag in 2001 door België, het rapport Nabholz-Haidegger en de samenhangende resolutie 1301 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa en als laatste het Universeel Periodiek Onderzoek van de VN, hebben weliswaar ook een weerslag op het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest

²¹⁸ Project de Déclaration de politique communautaire 2009-2014, section IV un meilleur équilibre institutionnel, 200, <http://www.opc.cfwb.be/> ; Projet de Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, 262, <http://gouvernement.wallonie.be>.

²¹⁹ Project de Déclaration de politique communautaire 2014-2019, <http://www.opc.cfwb.be/>; Projet de Déclaration de politique régionale wallonne 2014-2019, 262, <http://www.wallonie.be/>.

²²⁰ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) – Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe) ", *CDPK* 1998/4, 496-497.

maar deze is lang niet zo groot als de impact op de gemeenschappen in ons land. Vandaar ook dat het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest hier een afwachtende houding aanneemt en dat zij zich zo weinig mogelijk probeert te mengen in de polarisatie tussen Nederlandstaligen en Franstaligen.

2.5. Federaal niveau

Op het federale niveau moeten we vooreerst rekening houden met een resolutie die door de Franstaligen in de Senaat werd ingediend op 30 november 1995, waarin zij de ondertekening vragen van het Kaderverdrag door de federale regering rekening. Deze resolutie werd echter niet weerhouden.²²¹ De druk op een ondertekening en bijkomend een ratificatie van het Kaderverdrag nam toe door het rapport Columberg en de samenhangende resolutie 1172 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, die voortkwamen uit een klacht van Clerfayt over de situatie van de Franstaligen in de Brusselse rand. Deze ondertekening is reeds gebeurd in 2001 als compensatie voor de Franstalige christendemocraten voor hun steun aan de vijfde staats hervorming. Wel zou de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid met een definitie moeten komen van een 'nationale minderheid' in de zin van het Kaderverdrag. Het rapport Nabholz-Haidegger en de samenhangende resolutie 1301 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa herhaalt de vraag aan België om het Kaderverdrag te ratificeren en bevat een definiëring van het toepassingsgebied van het Kaderverdrag voor België. Vermits niet alle deelstaatparlementen (voornamelijk het Vlaams Parlement) met deze definitie door de Commissie van Venetië akkoord gaan, zal in de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid verder gezocht moeten worden naar een definitie van wat een nationale minderheid in de zin van het Kaderverdrag nu net inhoudt. Over de ratificatie stelde MILLER nog een schriftelijke vraag in de Senaat op 15 januari 2014 aan Didier Reynders.²²² Het antwoord op deze vraag, bevat direct de laatste stand van zaken omtrent de ratificatie van het Kaderverdrag. De vice-premier (Didier Reynders) stelde dat het Kaderverdrag een gemengd verdrag is in België en dat het alsnog door geen enkel parlement werd goedgekeurd. Verder bevat het regeerakkoord het institutioneel akkoord in verband met de zesde staats hervorming. Hierin wordt meer uitleg gegeven over de opvolging van dat de aanbeveling rond de ratificatie van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden, geformuleerd in het kader van het universele periodieke onderzoek. Een werkgroep van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid zal blijven onderzoeken of men een akkoord kan bereiken over een definitie van het begrip "minderheid". Eind december 2013 werd deze groep als volledig bekeken door de vice-premier en zou er snel een eerste vergadering plaatsvinden.²²³ Tot op heden hebben we hier nog geen resultaat van gezien.

²²¹ Wetg. St. Senaat 30 november 1995, nr. 1-183/1, Voorstel van resolutie betreffende de ondertekening door de federale regering van de raamovereenkomst van de Raad van Europa ter bescherming van de nationale minderheden.

²²² Belgische Senaat 15 januari 2014, schriftelijke vraag nr. 5-10888, <http://www.senate.be/>.

²²³ Belgische Senaat 15 januari 2014, schriftelijke vraag nr. 5-10888, antwoord van 4 februari 2014, <http://www.senate.be/>.

3. TUSSENBSLUIT

Naar mijn mening kunnen we uit dit hoofdstuk een paar belangrijke problemen destilleren die een ratificatie van het Kaderverdrag in België in de weg staan.

Het eerste grote probleem is het vage voorbehoud geformuleerd bij de ondertekening van het Kaderverdrag in 2001. We begrijpen dat de geest van dit voorbehoud erop gericht is om het Belgische institutioneel kader, dat gericht is op het evenwichtig samenleven tussen de verschillende bevolkingsgroepen in ons land en de taalwetgeving overeind te houden. Toch mogen we ook niet het risico lopen dat dit voorbehoud zou ingaan tegen het doel en het voorwerp van het Kaderverdrag. Hieruit zou kunnen voortvloeien dat het voorbehoud als onbestaand wordt aanzien. Hierdoor zou namelijk de bescherming voor het Belgische model in het gedrang komen. Verder heeft ook de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa in zijn resolutie 1301 ook reeds aangehaald dat een dergelijk voorbehoud bij de ratificatie van het Kaderverdrag problemen zou kunnen opleveren. Ondanks dat de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa niet behoren tot het specifiek controlemechanisme van het Kaderverdrag, kan aan deze resolutie toch een bijzondere kracht worden toegekend in verband met de bedoeling van het Kaderverdrag. Verder werd er in de tweede groep van experts, die aangesteld waren door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid in 2002, overeenstemming gevonden over het feit dat hetzelfde voorbehoud bij de ratificatie van het Kaderverdrag onhoudbaar zou zijn. Het probleem dat zich hier stelt zal dus gaan over het al dan niet formuleren van een nieuw voorbehoud en wat de inhoud hiervan zou kunnen zijn om de zelfde waarborgen te kunnen bieden als het huidige.

Een tweede probleem stelt zich bij de begripsbepaling van een 'nationale minderheid' in de zin van het Kaderverdrag. Omdat het Kaderverdrag zelf geen definitie bevat, wordt algemeen aangenomen dat de staten hierin een ruime appreciatiemarge hebben. Omdat het hier een gemengd verdrag betreft en elk deelstaatparlement het eens zal moeten zijn over een eventuele definitie, werd beslist om deze beslissing over te laten aan de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid. Reeds in 1996 gaf de Interministeriële conferentie Buitenlands Beleid al de opdracht aan een groep van grondwetspecialisten om het begrip 'nationale minderheid' te omschrijven. Al snel werd duidelijk dat er geen oplossing mogelijk was door de tegenstelling tussen enerzijds de Nederlandstaligen, die meenden dat enkel Belgische Duitstaligen konden aanzien worden als een nationale minderheid, en anderzijds de Franstaligen en de Duitstaligen, die zowel Belgische Duitstaligen, Belgische Franstaligen en zelfs Belgische Nederlandstaligen beschouwden als een nationale minderheid. Ook hier heeft de resolutie 1301 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, gebaseerd op het rapport van mevrouw Nabholz-Haidegger, zich over uitgesproken. Mevrouw Nabholz-Haidegger had, in functie van haar rapport, de opdracht gegeven aan de Commissie van Venetië om het toepassingsgebied van het Kaderverdrag voor België te bepalen. De Commissie stelde dat niet alleen Belgische Duitstaligen onder het begrip 'nationale minderheid' vallen, maar dat op regionaal niveau ook de Franstaligen in het Nederlandstalig en het Duitstalig taalgebied en Nederlandstaligen en Duitstaligen in het Franse taalgebied onder dit begrip ressorteren. Deze beslissing door de Commissie staat natuurlijk haaks op de beoordelingsvrijheid die aan staten wordt toegekend om het begrip 'nationale minderheid' te bepalen. Hierdoor en ook

door de angst dat Franstaligen meer rechten zouden kunnen ontlenuen in Vlaanderen voor Franstaligen (wat dus ingaat tegen het territorialiteitsbeginsel), accepteert de Vlaamse regering deze definitie niet en stelt dat nog steeds naar een overeenkomst moet gezocht worden binnen de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid.

Een derde probleem stelt zich bij de al dan niet rechtstreekse werking van de verdragsbepalingen. Zo stelt het Kaderverdrag zelf dat het geen rechtstreekse werking heeft en dat aan de staten een grote appreciatiemarge kan worden toegekend m.b.t. de implementatie van de verschillende bepalingen in hun nationale wetgeving. Toch kan vanuit Belgisch oogpunt door de Belgisch rechter, na ratificatie aan voldoende duidelijke en volledige verdragsbepalingen, rechtstreekse werking worden toegekend. Hierdoor zou er een probleem bestaan bij de uitreiking van diploma's. Hiervoor wordt de officiële erkenning van diploma's afhankelijk gesteld van het feit of het onderwijs in de taal van het taalgebied gegeven wordt. Door de mogelijke rechtstreekse werking die aan art. 13 van het Kaderverdrag kan worden toegekend, kan het Belgische recht hiermee in strijd zijn. Ook de implicaties van niet-rechtstreeks werkende verdragsbepalingen kan niet onderschat worden. Niet alleen zal bij de invulling van het discriminatieverbod de homogeniteit van een taalgebied niet meer als een voorwaarde van algemeen belang aangemerkt kunnen worden nu de ratificatie een signaal naar de internationale gemeenschap dat België de doelstelling om de taalpluraliteit te beschermen zal nastreven. Dit zal ook tijdens politieke (en vaak gevoelige) debatten omtrent communautaire problemen vaak ingeroepen kunnen worden. Hierbij moeten we natuurlijk wel het voorbehoud maken dat de bevoegdheid om te bepalen welke bepalingen al dan niet rechtstreekse werking zullen hebben na een eventuele ratificatie, zal toekomen aan de Belgische interne rechter.

In het tweede deel gaan we verder in op de polarisatie tussen de Nederlandstaligen en de Franstaligen met betrekking tot het Kaderverdrag. Terwijl Nederlandstaligen in hun regeerakkoord hebben ingeschreven dat de regering er zich toe verbindt om het Kaderverdrag niet te ratificeren, stellen de Franstaligen in hun regeerakkoorden dat ze willen komen tot een ratificatie van het Kaderverdrag zonder voorbehoud. Echter tot op heden heeft geen enkel deelstaatparlement zijn goedkeuring gegeven voor het Kaderverdrag. Naar mijn mening is de belangrijkste reden hiervoor te vinden bij het feit dat de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid nog steeds geen definitie heeft bepaald van het begrip 'nationale minderheid'.

Hoofdstuk 4: Hebben het Belgische taalmodel en het Kaderverdrag nog een gezamenlijke toekomst?

In het vorige hoofdstuk heb ik een antwoord proberen te formuleren voor het eerste deel van mijn algemene onderzoeksvraag, namelijk of er problemen zijn met de verenigbaarheid van een ratificatie van het Kaderverdrag en het Belgische taalmodel. Volgens het Belgische taalmodel zoals ik dit eerder heb besproken is er in die zin voornamelijk een probleem met het territorialiteitsbeginsel, de homogeniteit van de taalgebieden en de faciliteitengemeenten. Dit is allemaal te herleiden tot het territorialiteitsbeginsel en zijn gevolgen voor de taalwetgeving, die niet verenigbaar is met de personalistische visie van minderheidsbescherming die het Kaderverdrag veruitwendigd.

Om verder te gaan moeten we dus oplossingen zoeken voor deze onverenigbaarheid. Hoe kunnen we het Belgische model behouden en toch aan onze internationale sleutelrol op het vlak van mensenrechten beantwoorden? Is het mogelijk om het territorialiteitsbeginsel, dat volgens de Vlamingen nog steeds nodig is om hun taal en cultuur te beschermen, te verzoenen met een Kaderverdrag dat steunt op het personaliteitsbeginsel? Deze vragen zullen wij behandelen in het volgende hoofdstuk en zullen zo proberen te opteren voor een oplossingen die voor alle (deelstaat)parlementen in ons land voldoen aan de door hen gestelde eisen om tot een ratificatie van het Kaderverdrag te kunnen komen.

1. VISIES VAN OPLOSSINGEN

In dit eerst deel gaan we op zoek naar mogelijke oplossingen om de onverenigbaarheid tussen de ratificatie van het Kaderverdrag en het overeind houden van het Belgische taalmodel te temperen of zelfs weg te nemen. Eerst leggen we de motieven uit die op het spel staan met aan de ene kant hét grondwettelijk beginsel waarop onze taalwetgeving is gebouwd, namelijk het territorialiteitsbeginsel en aan de andere kant de internationale druk die toeneemt op dit principe.

Daarna zullen we een keuze moeten maken. Blijven we als Vlamingen halsstarrig bij ons standpunt en weigeren we om nog ooit tot een oplossing te komen, of gaan we rond de tafel zitten om uit deze impasse te geraken en met een oplossing te komen, die voor alle partijen verenigbaar is met hun belangen.

1.1. Vlamingen tegen de rest van de wereld?

Zoals ik daarnet al aanhaalde zullen we eerst de inzet van een mogelijke ratificatie toelichten. Vooral de Vlamingen zijn hier het 'probleem' volgens de rest van de wereld. Door hun houding tegenover het Kaderverdrag in hun regeerakkoord, en hun weigering om de kracht die uitgaat van resolutie 1301 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa te erkennen, zet het op

internationaal geen fraai beeld van zichzelf neer. Maar moet Vlaanderen het territorialiteitsbeginsel dat aanzien wordt als het fundament van de taalwetgeving en de staatsstructuur van België, laten varen in ruil voor de bescherming van nationale minderheden? Wij zetten enkele stellingen uiteen.

Het antwoord op de vraag waarom Vlaanderen het Kaderverdrag niet wil ratificeren is eenduidig te stellen: het territorialiteitsbeginsel. Niet alleen het feit dat dit beginsel kan gezien worden als een historisch compromis, dat niet alleen door Vlamingen, maar ook door Franstaligen werd gesloten, maakt dit beginsel zo speciaal. Ook dat dit beginsel erkend wordt door zowel het Grondwettelijk Hof, als door het EHRM en gezien wordt als grondslag van de Belgische staatsinrichting, versterkt het verdedigen van dit beginsel.²²⁴ Bijkomend is het volgens de Vlamingen nog steeds nodig om de cultuur en de taal van de Nederlandstaligen te beschermen tegenover deze van de Franstaligen, wat het territorialiteitsbeginsel ook precies doet. Het personaliteitsprincipe zou het echter toelaten dat de Franstaligen hun bevoegdheden ook zouden kunnen uitoefenen in het Vlaamse taalgebied (voor Franstalige Vlamingen). Dit roept bij Vlamingen nog steeds het beeld op waar Franstaligen zich boven de Vlamingen stelden door uitsluitend Frans te spreken. Hiervoor hebben zij bang. Het antwoord of België zijn historisch gegroeide staatsstructuur, gefundeerd op het territorialiteitsbeginsel, moet opgeven omdat Europa koos voor het personaliteitsbeginsel kan echter niet zo eenduidig worden beantwoord.²²⁵

Aan de andere kant van het spectrum staan de voorstanders van de ratificatie van het Kaderverdrag, dat tot stand gekomen is vanuit een personalistische opvatting op minderhedenbescherming. Vooreerst is België samen met Griekenland, IJsland en Luxemburg één van de vier Staten die het Kaderverdrag wel reeds ondertekend, maar nog niet geratificeerd heeft. Andorra, Frankrijk, Monaco en Turkije hebben het Kaderverdrag noch ondertekend, noch geratificeerd. België dreigt hier enkel achter te blijven met Frankrijk en Turkije, die het Kaderverdrag niet tekenen omdat het een bedreiging zou vormen voor hun nationale eenheid. Dit 'eenheidsdenken' werd in het verleden ook gebruikt om de tweetaligheid in Vlaanderen te behouden in plaats van te evolueren naar een eentalig Vlaanderen, maar hiervan is allang geen sprake meer, nu we leven in een federale staat die gekenmerkt wordt door meerledigheid.²²⁶ Verder gaat de druk van de Raad van Europa op België verder toenemen om het Kaderverdrag te ratificeren, nu dit een verplichting is voor staten die wensen lid te worden van de Raad van Europa. Deze druk komt vooral tot uiting in de resoluties die worden genomen door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa met de aanmaning om het Kaderverdrag te ratificeren.²²⁷

²²⁴ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 288; Arbitragehof 30 januari 1986, nr. 9/86, overw. 5.B.1 en nr. 10/86, overw. 8.B (met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling in België); EHRM 23 juli 1968, Belgische taalzaak (met betrekking tot taalregelingen in het onderwijs); EHRM 2 maart 1987 Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België (met betrekking tot verkiezingen van gemeenschaps- en gewestparlementen).

²²⁵ J. VELAERS, "Het Kaderverdrag tot bescherming van nationale minderheden: een 'non possumus' voor Vlaanderen?" in A. ALEN en S. SOTTIAUX, *Taaleisen juridisch getoetst*, Mechelen, Wolter Kluwer Belgium nv, 2009, (103) 140-142.

²²⁶ J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 296-297.

²²⁷ Bijvoorbeeld: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1301 of 26 September 2002 on Protection of minorities in Belgium (Nabholz-Haidegger), overw. 2, <http://assembly.coe.int/>.

Het Kaderverdrag is trouwens niet het enige internationaal instrument dat de bescherming van etnische, taalkundige, culturele en religieuze minderheden vooropstelt.²²⁸

Ook zijn er buiten de Raad van Europa ook andere instellingen (bv. De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), het Comité voor Uitbanning van Rassendiscriminatie of het Congres van lokale en regionale overheden) die zich bezighouden met de bescherming van taalminderheden.

Ook het EHRM acht het wenselijk om te verwijzen naar het Kaderverdrag om het internationaal kader te schetsen waarbinnen het handelen van een staat beoordeeld dient te worden.²²⁹ Toch stelt het Hof dat de appreciatiemarge in de aangelegenheid van minderhedenbescherming nog altijd groot is, door een gebrek aan een voldoende consensus hieromtrent.

Verder wijst ook de rechtspraak van het VN-Mensenrechtencomité de te strikte toepassing van het territorialiteitsbeginsel af omdat dit niet verenigbaar is met de artikelen 25, 26 en 27 van het BUPO-Verdrag. Uit het General Comment bij art. 27 komt naar voor dat het om taalgebruik 'in private or in public' gaat.²³⁰ Verder heeft de VN eerder al geoordeeld dat het verbieden door de overheid van haar ambtenaren om de burgers te helpen in de taal die de burger spreekt en die de ambtenaar machtig is, niet aanvaard kan worden.²³¹ Ook heeft het Comité eerder geoordeeld dat het hen zorgen baart wanneer het opmerkt dat de wetgeving van een staat niet in staat is om te kunnen verzekeren dat taalkundige minderheden hun taal kunnen gebruiken in hun omgang met administratieve overheden in gebieden waar deze minderheden in een voldoende aantal getalen aanwezig zijn.²³²

Het lijkt mij, zoals ik eerder al meerdere malen heb aangegeven, aangewezen om rekening te houden met de eisen van zowel Vlaanderen als met deze van de rest van de internationale gemeenschap door een oplossing te zoeken tussen de bescherming van de Belgische taalwetgeving en het territorialiteitsbeginsel enerzijds en de ratificatie van het Kaderverdrag anderzijds.

²²⁸ Zie hiervoor ook bijvoorbeeld art. 27 BUPO-Verdrag en art. 14 EVRM.

²²⁹ EHRM 17 februari 2004, Gorzelik t. Polen, overw. 93, <http://hudoc.echr.coe.int/>: "The Court recognises that freedom of association is particularly important for persons belonging to minorities, including national and ethnic minorities, and that, as laid down in the preamble to the Council of Europe Framework Convention, "a pluralist and genuinely democratic society should not only respect the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of each person belonging to a national minority, but also create appropriate conditions enabling them to express, preserve and develop this identity"".

²³⁰ Human Rights Committee, General Comment 23, Article 27 (Fiftieth session, 1994), <http://www.ccprcentre.org/>.

²³¹ Human Rights Committee 25 juli 2000, nr. 760/1997, Diergaardt t. Nambïë, overw. 10.10, <http://www.ccprcentre.org/>.

²³² Human Rights Committee 2 december 2004, Concluding observations Poland, overw. 20; J. VELAERS, "Het Kaderverdrag tot bescherming van nationale minderheden: een 'non possumus' voor Vlaanderen?" in A. ALEN en S. SOTTIAUX, *Taalrechten juridisch getoetst*, Mechelen, Wolter Kluwer Belgium nv, 2009, (103) 142-145.

1.2. Ratificatie zonder meer, geen ratificatie of toch maar een middenweg?

THEUNIS stelt dat het geen probleem mag vormen om het Kaderverdrag zonder meer te ratificeren omdat het niets zou toevoegen aan de bestaande individuele rechten. Ook hier is er sprake van een grote beoordelingsmarge die aan de staten toekomt om het Kaderverdrag te implementeren in de nationale rechtsorde.²³³ Deze zienswijze beantwoordt ook aan de Franstalige eis, die eveneens wil komen tot een ratificatie zonder enig voorbehoud.²³⁴ Toch mogen we de waarschuwing van ALEN niet zomaar naast ons neerleggen. Hij stelt dat de ratificatie door België van het kaderverdrag tot bescherming van de minderheden, zonder waterdichte reserves, een doos van Pandora kan worden met voor de Vlamingen totaal onaanvaardbare rechtsgevolgen.²³⁵ Verder kan de mening van CLEMENT ons ook overtuigen. Hij stelt dat, gelet op het bij de ondertekening van het Kaderverdrag geformuleerde voorbehoud, het ondenkbaar is dat dat er nu een onvoorwaardelijke ratificatie van het Kaderverdrag zou komen.²³⁶ VELAERS vindt ook dat Vlaanderen zich moet beraden over in welke mate zij onverkort wil blijven vasthouden aan de homogeniteit van het eigen taalgebied, dan wel in welke mate (onder welke voorbehouden en welke begeleidende maatregelen) men bereid is om te komen tot een ratificatie van het Kaderverdrag.²³⁷ Er zijn dus drie opties mogelijk. Aan de ene kant kan België beslissen om niet over te gaan tot de ratificatie van het Kaderverdrag, wat perfect mogelijk is volgens het verslag van de grondwetspecialisten van 1996.²³⁸ Aan de andere kant kan België zonder meer het Kaderverdrag ratificeren. Toch lijkt het mij, gezien de voorgaande meningen en de aandacht voor het Belgische taalmodel, het best aangewezen om een voorbehoud te formuleren. Een ratificatie van het Kaderverdrag met een voorbehoud kunnen we hier zien als een tussenoplossing. Er komt een ratificatie waardoor België zijn internationale sleutelrol op het vlak van minderhedenbescherming behoudt en er kan ook belang worden gehecht aan het standpunt van de Vlamingen om het behoud van het territorialiteitsbeginsel te verzekeren via een voorbehoud.

²³³ J. THEUNIS, "Bescherming van minderheden in de Raad van Europa: een kaderverdrag maar (voorlopig?) geen aanvullend protocol bij het EVRM", *TBP* 1996/12, 736.

²³⁴ Project de Déclaration de politique communautaire 2009-2014, section IV un meilleur équilibre institutionnel, 200, <http://www.opc.cfwb.be/>; Projet de Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, 262, <http://gouvernement.wallonie.be>: « le respect des droits des minorités, quelles qu'elles soient, dans les communes à facilités, les communes de la périphérie bruxelloise, et les communes à statut linguistique spécial dont les Fourons. Dans ce cadre, le Gouvernement rappelle sa volonté de voir ratifiée sans délai et sans réserve la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ».

²³⁵ Uitspraak van A. Alen op 16 november 2001 tijdens een studiedag in Leuven, aangehaald in de 'Open brief aan de voorzitters en de fractievoorzitters van de Vlaamse politieke partijen, het OVV waarschuwt voor de gevaren van de ratificatie en goedkeuring van het kaderverdrag tot bescherming van de minderheden', 2 januari 2002, <http://ovv.be/page.php?ID=198>.

²³⁶ J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 743.

²³⁷ J. VELAERS, "Het Kaderverdrag tot bescherming van nationale minderheden: een 'non possumus' voor Vlaanderen?" in A. ALEN en S. SOTTIAUX, *Taaleisen juridisch getoetst*, Mechelen, Wolter Kluwer Belgium nv, 2009, (103) 158.

²³⁸ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa)", *CDPK* 1998, 503-504.

2. EEN VOORBEHOUD BIJ HET KADERVERDRAG: DE OPLOSSING VOOR DE PROBLEMEN BETREFFENDE HET BELGISCHE TAALMODEL EN DE RATIFICATIE VAN HET KADERVERDRAG?

Voor we kunnen besluiten tot het maken van een voorbehoud kunnen we eerst nog kort even wijzen op de vereiste waaraan een dergelijk voorbehoud moet voldoen. Op internationaal vlak mag het voorbehoud niet ingaan tegen het voorwerp en het doel van het Kaderverdrag op basis van art. 29 van de het Weens Verdragenverdrag, zoals we hoger reeds hebben aangehaald bij de bespreking van het huidige voorbehoud. Naar Belgisch recht houdt de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen in om bij deze verdragen een voorbehoud te formuleren. Bij een gemengd verdrag zal de federale regering instaan voor de ratificatie van het verdrag, maar het zal rekening moeten houden met de voorbehouden die de Gemeenschappen en de Gewesten vragen te maken. Deze gemeenschappen- en gewestparlementen kunnen hun goedkeuring met het verdrag afhankelijk stellen van het voorbehoud dat erbij wordt afgelegd.²³⁹ In het licht van het Kaderverdrag zou de Vlaanderen dus kunnen vragen om een voorbehoud te maken bij de ratificatie van het Kaderverdrag en het zou de goedkeuring van het Kaderverdrag door het Vlaams Parlement dan afhankelijk kunnen stellen van het feit dat het voorbehoud mee zal worden overgemaakt bij de ratificatie.

In het kort streven we naar een voorbehoud dat alle problemen in de onverenigbaarheid tussen een ratificatie van het Kaderverdrag en het Belgische taalmodel weg zou werken. Dit betekent dat er een voorbehoud gemaakt moet worden ter vrijwaring van het territorialiteitsbeginsel (en daarmee de hele taalwetgeving). Verder zullen ook de problemen i.v.m. de rechtstreekse werking van het Kaderverdrag en de begripsbepaling van 'nationale meerderheid' een oplossing behoeven.

Een voorbehoud wordt in het Weens Verdragenverdrag beschreven als "een eenzijdige verklaring, ongeacht haar bewoording of haar benaming, afgelegd door een Staat wanneer hij een verdrag ondertekent, bekrachtigt, aanvaardt of goedkeurt of daartoe toetreedt, waarbij hij te kennen geeft het rechtsgevolg van zekere bepalingen van het verdrag in hun toepassing met betrekking tot deze Staat uit te sluiten of te wijzigen".²⁴⁰ Op basis van deze definitie zal enkel de vrijwaring van het territorialiteitsbeginsel in het voorbehoud aan bod kunnen komen.

Om tot definiëring van het begrip 'nationale meerderheid' te komen en om deze toepasselijk te maken op het Kaderverdrag, stellen we voor een interpretatieve verklaring bij het Verdrag te maken. Reeds meerdere staten hebben zo'n verklaring afgelegd om te omschrijven wie onder een het begrip 'nationale minderheid' valt in hun staat.²⁴¹

Voor bepaalde neveneffecten van het Kaderverdrag, zoals onder andere het gevaar van de rechtstreekse werking en de politieke kracht die uitgaat van het Kaderverdrag inzake het uitbreiden van de faciliteiten en de betwisting van de taalgrens, heeft VELAERS ook belang aan besteed in zijn

²³⁹ J. VELAERS, "Het Kaderverdrag tot bescherming van nationale minderheden: een 'non possumus' voor Vlaanderen?" in A. ALLEN en S. SOTTIAUX, *Taaleisen juridisch getoetst*, Mechelen, Wolter Kluwer Belgium nv, 2009, (103) 146.

²⁴⁰ Art. 2, 1., d Weens Verdragenverdrag.

²⁴¹ Zie verklaringen van Oostenrijk, Estland, Duitsland, Letland, Polen, Rusland, Slovenië, Zweden, Zwitserland en Macedonië, List of declarations made with respect to treaty No. 157, Reservation for Belgium accompanying the signature of the instrument on 31 July 2001, <http://conventions.coe.int>.

artikel.²⁴² Hij stelt hier oplossingen voor die hij zelf benoemd als begeleidende maatregelen. Omdat dit ook van belang is bij een eventuele ratificatie van het Kaderverdrag, zullen we hier ook kort even op ingaan.

2.1. Een voorbehoud

Reeds in het verslag van de grondwetspecialisten van 12 maart 1996 komt aan bod welke interpretatieve verklaring en/of voorbehouden moeten gemaakt worden opdat het Kaderverdrag geen directe of indirecte gevolgen zou hebben op het intern recht van België. Alle grondwetspecialisten zijn van oordeel dat wanneer Belgische Franstaligen, Belgisch Duitstaligen en Belgische Nederlandstaligen gezien worden als nationale minderheid in de zin van het Kaderverdrag het voorbehoud dat geformuleerd moet worden regels van zowel federaal als gemeenschapsrecht inzake het gebruik van talen moeten bevatten. Voor zover het Kaderverdrag betrekking heeft op die regels, moet de werking van het Kaderverdrag buiten toepassing worden gelaten. Het gaat dan in het bijzonder over: de voorrang van het territorialiteitsprincipe en van de taalhomogeniteit; de reglementering inzake taalgebruik in bedrijven; de reglementering inzake taalgebruik in de media en over de niet-erkenning van diploma's die in een andere taal dan de taal van het taalgebied zouden zijn uitgereikt.²⁴³

Volgens CLEMENT moet België bij de ratificatie stellen dat enkel de inwoners van de faciliteitengemeenten van een minderheidsstatuut kunnen genieten als het gaat over Franstaligen en Nederlandstaligen in de eentalige gebieden. Ook stelt hij dat het territorialiteitsbeginsel en de toekenning van territoriale autonomie aanzien moeten worden als technieken ter bescherming van taalkundige groepen die minstens gelijkwaardig moeten geacht worden met de technieken die in het Kaderverdrag vooropgesteld worden. Hij stelt wel dat er op dat gebied nog wel problemen blijven, maar dat op deze manier de gevaarlijkste klippen ontweken worden.²⁴⁴

VELAERS hecht evenwel veel meer aandacht aan mogelijke voorbehouden en op de mogelijke reactie van het raadgevend comité op dergelijke voorbehouden. De ratificatie met een algemeen voorbehoud voor het geheel van de taalwetgeving, zoals bij de ondertekening van het Kaderverdrag in 2001, bleek zoals ik reeds aanhaalde in het tussenbesluit van hoofdstuk 3 niet te voldoen aan de eisen van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa en ook de grondwetspecialisten die in 2002 door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid werden aangesteld. Zij kwamen overeen dat een ratificatie met een dergelijk algemeen en breed voorbehoud geen optie was.

²⁴² J. VELAERS, "Het Kaderverdrag tot bescherming van nationale minderheden: een 'non possumus' voor Vlaanderen?" in A. ALEN en S. SOTTIAUX, *Taaleisen juridisch getoetst*, Mechelen, Wolter Kluwer Belgium nv, 2009, (103) 155-158.

²⁴³ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa)", *CDPK* 1998, 502-503

²⁴⁴ J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgische Model*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 743.

Misschien moeten we dan denken aan een ratificatie met een voorbehoud voor het territorialiteitsbeginsel. Volgens VELAERS is het mogelijk de visie van het Raadgevend Comité op een dergelijk voorbehoud af te leiden uit de twee opinies over Zwitserland (waar ook met het territorialiteitsbeginsel wordt gewerkt op kantonaal en infra-kantonaal gebied). "Tegen een voorbehoud dat uitsluitend betrekking zou hebben op het territorialiteitsbeginsel zoals dat in art. 4 van de grondwet wordt gewaarborgd, dat wil zeggen het territorialiteitsbeginsel dat volgens het Grondwettelijk Hof *an sich* alleen de voorrang van de taal van het gebied betreft, zal het Raadgevend Comité geen bezwaar hebben".²⁴⁵ Echter stelt hij ook dat het territorialiteitsbeginsel dat tot gevolg heeft om een volstreekte taalhomogeniteit tot stand te brengen, in alle aangelegenheden en dat geen ruimte laat voor taalrechten van nationale minderheden wel problemen zal veroorzaken bij het Raadgevend Comité. Aldus moet er volgens VELAERS een keuze worden gemaakt. Ofwel wordt de logica van het territorialiteitsbeginsel enigszins verlaten, ofwel wordt het Kaderverdrag niet geratificeerd. Wanneer we gaan kijken naar het Belgische taalmodel zien we dat de eentaligheid van een taalgebied ook behoort tot de voornaamste elementen van dit model. De vraag is dan of we de logica van het territorialiteitsbeginsel dan wel willen verlaten indien we het Belgische taalmodel overeind willen houden.

Een laatste ratificatie die hij voorstelt is er een met een voorbehoud op de officiële taal. Die officiële taal zou dan de taal zijn die dor of krachtens de Grondwet door de overheid gebruikt dient te worden in bestuurszaken. Volgens het Raadgevend Comité is het niet in strijd met het recht op een eigen taalkundige identiteit dat er een officiële taal bestaat en dat de overheden inspanningen doen om deze taal te promoten.²⁴⁶ Misschien is het dus te overwegen om te denken aan een voorbehoud dat de bepalingen van het Kaderverdrag over het gebruik van talen in bestuurszaken, geen afbreuk mogen doen aan de constitutionele en wettelijke bepalingen inzake de officiële talen.²⁴⁷ Het voorbehoud blijkt niet helemaal bestand tegen opmerkingen van het Raadgevend Comité. Zo moeten de beginsel van het Kaderverdrag wel geëerbiedigd worden en zo mag dit voorbehoud niet leiden tot het miskennen van het recht van minderheden om hun eigen taal te gebruiken in het openbaar en in het private leven. Dit voorbehoud zou in ieder geval wel een verantwoording zijn ten opzichte van het Raadgevend Comité voor het naleven van de eigen constitutionele en wettelijke bepalingen over het taalgebruik van de overheid in bestuurszaken.

2.2. Een interpretatieve verklaring

Een interpretatieve verklaring wordt niet gebruikt om, net als een voorbehoud, de toepassing van een bepaling uit te sluiten of te beperken, maar wordt gebruikt om de betekenis ervan te preciseren.²⁴⁸ Een dergelijke verklaring lijkt ons ideaal na overeenstemming in de Interministeriële

²⁴⁵ J. VELAERS, "Het Kaderverdrag tot bescherming van nationale minderheden: een 'non possumus' voor Vlaanderen?" in A. ALEN en S. SOTTIAUX, *Taaleisen juridisch getoetst*, Mechelen, Wolter Kluwer Belgium nv, 2009, (103) 152-153; Arbitragehof 10 maart 1998, nr. 26/98, overw. B.4.1

²⁴⁶ Explanatory report on the Framework Convention, nr. 78

²⁴⁷ Artikelen in Kaderverdrag over het gebruik van talen in bestuurszaken: art. 10, paragraaf 1 en 2 en art. 11, paragraaf 3

²⁴⁸ A. VANDAELE, 'Bedenkingen bij voorbehouden en interpretatieve verklaringen bij verdragen naar aanleiding van arrest nr. 117/98 van het Arbitragehof – Het Kaderverdrag ter bescherming van minderheden als casus', *TBP* 1999, 759

conferentie Buitenlands Beleid om het begrip 'nationale minderheid' in te verduidelijken. Reeds vele staten deden reeds hetzelfde.²⁴⁹

Bij het bepalen van dit begrip 'nationale minderheden' gaat er normalerwijs een grote appreciatiemarge uit van de staat. Toch wijs ik erop, dat er niet kan ontkent worden dat er een grote kracht uitgaat van een onafhankelijk internationaal orgaan (de Commissie van Venetië) dat de definitie van het begrip 'nationale minderheden' in ons land heeft bepaald. Daarom zal het belangrijk zijn om ook met deze definitie rekening te houden. Het Raadgevend Comité en het Ministercomité zullen veel aandacht hechten aan resolutie 1301 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa om de definitie van het begrip 'nationale minderheid' in de interpretatieve verklaring te beoordelen. Naar mijn mening is er nog veel onenigheid over de begrippen 'co-dominantie' en 'regionale minderheid'. Het lijkt mij dan ook nuttig om deze begrippen verder te verduidelijken en mee op te nemen in de interpretatieve verklaring.

Er kan ook gekozen worden om in deze interpretatieve verklaring, het begrip 'nationale minderheid' te bepalen op basis van een aantal elementen. Hiervoor zouden dan de elementen gebruikt kunnen worden die in het verslag van de grondwetspecialisten van 12 maart 1996 worden gebruikt.²⁵⁰

Verder wil ik ook nog wijzen op het feit dat wanneer de regering andere etnische, taalkundige of godsdienstige minderheden wil uitsluiten van de bescherming van het Kaderverdrag het dit uitdrukkelijk zal moeten doen in deze interpretatieve verklaring. Afhankelijk van hoe het begrip 'nationale minderheden' wordt omschreven zullen deze 'andere' minderheden hieronder kunnen vallen. Ook moet hier gewezen worden op de nakoming van het discriminatieverbod. Indien een bevolkingsgroep aan dezelfde voorwaarden voldoet als de Belgische Duitstaligen, kan aan hen moeilijk de bescherming van het Kaderverdrag ontzegd worden. Verder lijkt het mij aangewezen om recent gemigreerde allochtonen uitdrukkelijk uit te sluiten van de bescherming van het Kaderverdrag. Zij hebben ofwel niet de Belgische nationaliteit en die voorwaarde wordt meestal aanzien als een van de belangrijkste elementen om tot een nationale minderheid te behoren. Verder hebben ook meerdere staten allochtonen geweerd uit het toepassingsgebied van het Kaderverdrag om dat ze vaak niet genoeg solide banden vertonen met een staat, om als nationale minderheid erkend te worden. Het Raadgevend Comité en het Ministercomité hebben deze zijswijze niet verworpen.

²⁴⁹ Zie verklaringen van Oostenrijk, Estland, Duitsland, Letland, Polen, Rusland, Slovenië, Zweden, Zwitserland en Macedonië, List of declarations made with respect to treaty No. 157, Reservation for Belgium accompanying the signature of the instrument on 31 July 2001, <http://conventions.coe.int>.

²⁵⁰ R. ERGEC, Y. LEJEUNE, L. NEYCKEN, J-C. SCHOLSEM, R. SENELLE, E. SUY en J. VELAERS, "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa)", *CDPK* 1998, 495.

2.3. Begeleidende maatregelen

Om tot een akkoord te komen omtrent de ratificatie van het Kaderverdrag en om verdere problemen hieromtrent te voorkomen heeft VELAERS het over begeleidende maatregelen die in een breder akkoord zouden passen. Zo zou het toekennen van rechtstreekse werking aan bepalingen van het Kaderverdrag door rechtscolleges kunnen betekenen dat, door de voorrang van het internationaal recht met rechtstreekse werking op het nationaal recht, het rechtscollege verplicht is wettelijke of decretalen bepalingen buiten toepassing te verklaren. VELAERS stelt voor de bevoegdheid om wetten, decreten en ordonnanties te toetsen aan het Kaderverdrag enkel toe te kennen aan het Grondwettelijk Hof. Door de paritaire samenstelling van dit rechtscollege en door de rechters die omwille van hun politieke ervaring zetelen, biedt het Hof meer waarborgen dan gewone hoven en rechtbanken. Ook kunnen diverse parlementen en regeringen in de procedure tussenkomen om hun standpunten duidelijk te maken. Deze uitbreiding van de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof en de tempering van de 'Franco Suisse - Le ski'-leer van het Hof van Cassatie vergt wel een wijziging van de Grondwet. Een gedeeltelijke oplossing wordt al geboden door art. 26, §4, voor rechten die zowel voorkomen in het Kaderverdrag, als in de Grondwet.

Ten tweede stelt VELAERS voor om de bevoegdheid tot het uitbreiden van faciliteiten toe te vertrouwen aan de Gemeenschappen. Wanneer men aanvaardt dat de Franstaligen geen minderheid zijn op nationaal niveau, zouden Franstaligen in de faciliteitengemeenten voor hun taakklachten het Kaderverdrag niet meer kunnen invoeren. Dit vormt dan meteen een argument om de bevoegdheden van Gemeenschappen uit te bereiden tot de regelingen in faciliteitengemeenten. Zo zouden wanneer Franstaligen wel vallen onder de begripsomschrijving van een regionale minderheid, zich toch op het Kaderverdrag kunnen beroepen bij taakklachten in de faciliteitengemeenten. Wel moet men de nodige waarborgen bieden om te verhinderen dat de faciliteiten meteen worden afgebouwd of verminderd. Hiervoor kan een 'stand still'-clausule kunnen invoegt worden in de Grondwet. Voor de uitbreiding van de faciliteiten zouden enkel Gemeenschappen bevoegd zijn. Dit heeft als groot voordeel dat er geen discussies op federaal vlak meer nodig zijn voor het uitbreiden van deze faciliteiten. Zo kan een Gemeenschap ook sneller reageren op een vraag van het Raadgevend Comité om deze faciliteiten uit te bereiden.

Als derde wijst VELAERS op een erkenning van de taalgrens. Wanneer we kijken naar art. 21 van het Kaderverdrag zien we dat hierin een bescherming is opgenomen voor de grondbeginselen van het internationaal recht, meer in het bijzonder voor de soevereine gelijkheid, de territoriale integriteit en de politieke onafhankelijkheid van staten. Wanneer men de opvatting van de Commissie van Venetië volgt en dus stelt dat regionale minderheden vallen onder de begripsomschrijving van 'nationale minderheid', mag men verwachten dat het Kaderverdrag ook niet mag worden aangewend om de territoriale integriteit van deze regio's aan te tasten. Een ratificatie zou de Franstaligen in Vlaanderen sterker maken, maar dit wil niet zeggen dat hierdoor ook het streven naar het aanpassen van de taalgrens zou mogen versterken. Het lijkt volgens Velaers aangewezen om hierover een akkoord te sluiten tussen de politieke partijen om, net als bij het schoolpact, af te zien van het streven naar de wijziging van de taalgrens.

3. WELKE VISIE ZIEN WE ALS DE JUISTE EN WAAROM?

In dit laatste deel zal ik ingaan op het laatste deel van mijn algemene onderzoeksvraag. Ik ga een oplossing zoeken voor de onverenigbaarheden tussen de ratificatie van het Kaderverdrag en het Belgische taalmodel. Bij deze bespreking houden we rekening met het Belgische taalmodel zoals we dit in het eerste hoofdstuk benaderd hebben. De onverenigbaarheden liggen voornamelijk op 3 domeinen, die uitgebreid behandeld werden in het derde hoofdstuk. De oplossingen die we hierboven besproken hebben, hadden betrekking op een voorbehoud, een interpretatieve verklaring en begeleidende maatregel. Hieronder geef ik mijn visie op deze instrumenten en hoe deze ingevuld zouden moeten worden.

3.1. Een voorbehoud

Hierboven haalde we reeds de wenselijkheid van een voorbehoud aan. Ook werd de wens om tot een inhoudelijk voorbehoud te komen reeds geuit. Tot hier toe eindigde het verhaal steeds met de stelling dat het voorbehoud dat werd opgemaakt bij de ondertekening van het Kaderverdrag niet zou voldoen bij een ratificatie. Ik ben in de rechtsleer op zoek gegaan naar enkele visies en ik stel vast dat er eigenlijk slechts 2 voorbehouden mogelijk zijn die zouden kunnen leiden tot een inhoudelijk voorbehoud dat aan de Vlaamse eisen zou kunnen voldoen. Ofwel gaan we voor het voorbehoud voor het territorialiteitsbeginsel, ofwel voor een voorbehoud voor officiële talen. Echter moeten we deze twee strikt gescheiden houden. Bij een ratificatie met een voorbehoud voor het territorialiteitsbeginsel, zou het gaan over het pure territorialiteitsbeginsel, zonder al zijn gevolgen. Het zou enkel gaan over de voorrang van de streektaal op de taal van nationale minderheden, maar dus niet om een volstrekte eentaligheid van taalgebieden, op alle gebieden (bestuursrechtelijk, onderwijs en justitie), waar geen plaats is voor taalrechten voor nationale minderheden. Dit zou immers ingaan tegen het voorwerp en het doel van het Kaderverdrag. Bij een ratificatie met een voorbehoud voor de officiële taal, wordt de eentalig gevrijwaard met administratieve overheden en voor topografische namen op richtingaanwijzers die we terugvinden in art. 10, eerste en tweede paragraaf en art. 11, paragraaf 3 van het Kaderverdrag. Het gaat hier dus meer over het vrijwaren van de taalwetgeving voor het bestuur.

Wanneer we overgaan tot een ratificatie kunnen we niet anders zeggen dan dat de Belgisch taalwetgeving hieronder zal lijden. Het voorbehoud zal dus enkel het leed verzachten en zal dus niet komen tot een oplossing die de Vlamingen in gedachte hadden, om zowel het territorialiteitsbeginsel, als al zijn gevolgen te kunnen vrijwaren. Wanneer we dan toch de ratificatie van het Kaderverdrag zouden overwegen, denk ik dat het belangrijkste is om de uiteindelijke bedoeling van het Kaderverdrag te vrijwaren en dus een voorbehoud te maken voor de officiële taal. Voor het voorbehoud met betrekking tot het territorialiteitsbeginsel, moeten we de logica achter het territorialiteitsbeginsel verlaten, en zal de impact van dit beginsel uiteindelijk nog amper voelbaar zijn. Wel wil ik hier nog steeds duiden op de toegeeflijke houding die de Vlamingen zullen moeten aannemen bij een ratificatie van het Kaderverdrag. Zonder toegevingen zal het immers niet mogelijk zijn om tot een ratificatie te komen.

3.2. Een interpretatieve verklaring

Ook achten wij het verstandig om een interpretatieve verklaring af te leggen bij de ratificatie van het Kaderverdrag om aan te geven welke bevolkingsgroepen behoren tot 'nationale minderheden' in België. De huidige patstelling tussen Nederlandstaligen en Franstaligen maakt meteen duidelijk dat het niet voldoende zou zijn om een definitie of elementen op te nemen waaraan voldaan moet worden om te behoren tot een nationale minderheid. Door een verschillende interpretatie van het bijvoeglijk naamwoord 'nationaal' in nationale minderheden en een verschil in zienswijze over het element van dominantie, maakt meteen duidelijk dat er door een dergelijk definitie problemen blijven bestaan om te bepalen wie in België onder het toepassingsgebied van het Kaderverdrag valt.

Het lijkt mij dus eerder aangewezen om een exhaustieve lijst op te maken van bevolkingsgroepen die in België vallen onder het begrip 'nationale minderheden'.

Natuurlijk ben ik mij bewust van het feit dat het hier zal gaan om een politieke beslissing binnen de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid en dat er heel wat onderhandeld zal moeten worden over een definitie van het begrip 'nationale minderheid'. Toch wil ik in het licht van resolutie 1301 al een voorzet geven.

Ik denk dat we sowieso moeten besluiten dat Duitstaligen behoren tot een 'nationale minderheid' op federaal niveau. Niemand betwist deze stelling en zou dit ook op geen enkele logisch beredeneerde wijze kunnen doen. Zij voldoen aan alle elementen waaraan een nationale minderheid zou moeten voldoen en zijn op een aantal vlakken onderworpen aan de bereidwilligheid van Nederlands- en Franstaligen wat betreft hun politieke macht. Gelet op de definitie gegeven door de Commissie van Venetië denk ik dat er op federaal niveau echter geen andere minderheden aanwezig zijn.

De definitie van de Commissie van Venetië stelt ook dat er regionale minderheden aanwezig zijn in ons land en dat deze eveneens moeten vallen onder het begrip 'nationale minderheden' in de zin van het Kaderverdrag. Hier kijken we dan vooral naar de Belgische Franstaligen in het Nederlandstalig en het Duitstalig taalgebied en naar de Belgische Nederlandstaligen en de Belgische Duitstaligen in het Franstalig taalgebied.

Ik ben bereid deze zienswijze te volgen, omdat de belangrijkste bevoegdheden met betrekking tot de bescherming van 'nationale minderheden' zich toch bevinden op deelstatelijk niveau. De bevoegdheden die hier van belang kunnen geacht worden zijn cultuur, taal, onderwijs en media.

Wel denk ik niet dat we zomaar de definitie kunnen volgen van de Commissie van Venetië. Deze definitie zou verstreckende gevolgen hebben, zelfs met het te maken voorbehoud in het achterhoofd. Het zou misschien zelfs kunnen zorgen voor een *de facto* tweetaligheid op het Belgische grondgebied. Een beter alternatief komt naar voor in de stelling van CLEMENT om enkel inwoners van de faciliteitengemeenten te zien als een 'regionale minderheid'. Wel dient hier opgemerkt te worden dat de bevoegdheid voor faciliteiten onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen zouden moeten vallen (zie infra bij begeleidende maatregelen). Verder dient ook

benadrukt te worden dat dit zou leiden tot de enkele bescherming van de minderheid in de faciliteitengemeenten. Dit zou het evenwicht tussen, enerzijds, de door de grondwet gewaarborgde principes van territorialiteit en homogeniteit van de taalgebieden en, anderzijds de door de taalwetten gewaarborgde faciliteiten kunnen verstoren. Ook wordt hiermee de Vlaamse visie op de faciliteiten miskent.

Toch moeten we hier ook rekening houden met de mening van de Commissie van Venetië die deze regionale minderheden wel ziet als nationale minderheden. Deze mening wordt ook gedeeld door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa en zal dus ook een sterke invloed hebben op de meningen van het Raadgevend Comité en het Ministercomité, die de controlebevoegdheid hebben met betrekking tot de uitvoering van het Kaderverdrag. Om de regionale minderheden toch niet uit te sluiten, maar toch niet akkoord te gaan met faciliteiten op het hele Belgische grondgebied, kunnen we besluiten dat de door CLEMENT gegeven visie wel de minst verstrekende gevolgen met zich meebrengt. De politiek zal hier een sluitend antwoord moeten bedenken in de schoot van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid om tot een ratificatie van het Kaderverdrag te komen.

Verder dient ook aandacht te worden besteed aan andere groepen van etnisch, taalkundige of godsdienstige minderheden. Het lijkt mij aangewezen om deze expliciet uit te sluiten uit de toepassingsfeer van het Kaderverdrag. Vele staten deden dit al, met als argument dat deze minderheden geen solide band met de staat vertonen.

3.3. Begeleidende maatregelen

Begeleidende maatregelen zijn ideaal om binnen een breder akkoord te komen tot de ratificatie van het Kaderverdrag zonder dat de al dan niet rechtstreekse werking van de bepalingen van het Kaderverdrag voor teveel bijkomende problemen zou zorgen. Zo denk ik dat de bevoegdheid om wetten, decreten en ordonnanties te toetsen aan bepalingen van het Kaderverdrag inderdaad beter enkel toekomt aan het Grondwettelijk Hof. Vaak hebben deze arresten ook een politieke insteek en is de aanwezigheid van de politiek hierbij toch belangrijk. Verder komt deze maatregel ook de eenheid in de rechtspraak en de rechtszekerheid ten goede.

De bevoegdheid om faciliteiten uit te breiden toe te kennen aan de Gemeenschappen op voorwaarde dat er een standstill-bepaling komt in de Grondwet lijkt me een goed idee. Zo komen de communautaire discussies, die in het verlengde liggen van de ratificatie van dit verdrag, niet steeds op de tafel van de federale regering en zo kan deze beslissing genomen worden door het eenzijdig handelen van de Gemeenschappen.

Ook een politiek akkoord sluiten over de erkenning van de taalgrens zal het politieke karakter van het Kaderverdrag afzwakken. Wanneer Franstaligen de belofte doen om geen betwisting van de taalgrens meer voor te staan, zal de angst bij Vlamingen om hun cultuur en hun taal kwijt te geraken ook veel minder groot zijn.

We kunnen besluiten met het feit dat wij enkel voorstellen kunnen doen, maar dat de werkelijke acties zullen moeten gesteld worden op politiek vlak. Ook zullen we moeten aanvaarden dat de ratificatie van het Kaderverdrag enkel gerealiseerd kan worden onder een klimaat van vertrouwen tussen de twee grootste taalgebieden en dat er door beide taalgroepen opofferingen nodig zullen zijn. Het volledig overeind houden van het Belgische taalmodel, zoals we dat nu kennen, is alleszins niet verenigbaar met het Kaderverdrag, zelfs niet met de nodige voorbehouden, interpretatieve verklaringen en begeleidende maatregelen. In dit opzicht lijkt mijn centrale onderzoeksvraag beantwoord.

Conclusie

Mijn centrale onderzoeksvraag is eigenlijk op te delen in twee afzonderlijke vragen, die ik ook elk in een afzonderlijk hoofdstuk heb behandeld.

De eerste vraag gaat over het feit of er onverenigbaarheden bestaan tussen de ratificatie van het Kaderverdrag tot bescherming van Nationale Minderheden en het Belgische taalmodel (zoals uiteengezet in het eerste hoofdstuk). Hierop gaf ik een bevestigend antwoord in hoofdstuk 3. Het tweede deel van de onderzoeksvraag handelde dan over de mogelijkheid om oplossingen voor deze problemen te formuleren, zodat de belangrijkste elementen van het Belgische taalmodel overeind zouden blijven na de ratificatie van het Kaderverdrag. Hierop heb ik een wat genuanceerder antwoord moeten geven in hoofdstuk 4. Hierover kan ik slechts aanbevelingen doen, die naar mijn mening het best beantwoorden aan het overeind houden van de belangrijkste elementen van het Belgische taalmodel. Een sluitende oplossing hiervoor zal enkel kunnen gebeuren in een politiek akkoord waaraan nog veel uitvoerige debatten moeten voorafgegaan. Dit politiek akkoord zal moeten gebeuren met respect en vertrouwen tussen de twee grote taalgroepen in ons land en zal toegevingen vragen van iedereen. Ik zal de problemen en de door mij voorgestelde oplossingen hiervoor proberen te verenigen, zodat we een meer algemeen beeld krijgen over de gehele situatie.

Ik heb hoofdzakelijk 3 grote problemen kunnen onderscheiden. Het eerste probleem werd gesitueerd op het vlak van het voorbehoud bij de ondertekening van het Kaderverdrag in 2001. Dit voorbehoud werd in resolutie 1301 bekritiseerd door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa. In de tweede groep van grondwetspecialisten, aangesteld door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid in 2002, werd overeenstemming bereikt over het feit dat men inderdaad dergelijk voorbehoud niet kan behouden bij een eventuele ratificatie. Over een ander voorbehoud dat de taalwetgeving in ons land zou vrijwaren werd er niet nagedacht. Van belang hierbij is het streven van de Vlamingen naar het behoud van het territorialiteitsprincipe in het licht van het Kaderverdrag, dat vooral een personalistische visie nastreeft met betrekking op minderhedenbescherming.

Hier heb ik geopteerd voor een voorbehoud dat de bedoeling van het territorialiteitsbeginsel vrijwaart, namelijk de taalregeling van de overheid in bestuurszaken. Door een voorbehoud te maken voor de officiële talen bij de ratificatie, zullen de artikelen 10 (paragraaf 1 en 2) en 11 (paragraaf 3) van het Kaderverdrag geen afbreuk mogen doen aan de constitutionele en wettelijke bepalingen inzake de officiële talen. Zo zal toch de essentie van het territorialiteitsbeginsel, namelijk de taalregeling van overheden in bestuurszaken overeind blijven. De verdere gevolgen van het territorialiteitsbeginsel, zoals de strikte taalhomogeniteit voor het hele taalgebied, zal weliswaar niet overeind kunnen blijven.

Een tweede probleem situeerde zich op het gebied van het bepalen van het begrip 'nationale minderheden'. Hierover zou de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid een oplossing moeten vinden. Ondanks het raadplegen van twee groepen van grondwetspecialisten, is er nog steeds geen overeenstemming gevonden tussen de Nederlandstaligen aan de ene kant en de

Frans- en Duitstaligen aan de andere kant. De Nederlandstaligen zien enkel de Belgische Duitstaligen als 'nationale minderheid' op federaal niveau, terwijl de Franstaligen en de Duitstaligen zowel de Belgische Duitstaligen, de Belgische Franstaligen, als de Belgische Nederlandstaligen ziet als 'nationale minderheden'. Het probleem ligt hier eigenlijk in de overeenstemming over het begrip '(co-)dominantie'. Dit probleem kwam eveneens aan bod in de resolutie 1301. Hierin werd verwezen naar de definitie die de Commissie van Venetië voorgesteld had voor 'nationale minderheden' in België. Hier werd de Belgische Duitstaligen als enige 'nationale minderheid' op federaal niveau aanzien, vanwege de co-dominante houding en het machtsevenwicht op federaal niveau tussen de Nederlands- en de Franstaligen. De Commissie stelde wel dat ook 'regionale minderheden' konden aangemerkt worden als 'nationale minderheden' in de zin van het Kaderverdrag. Dit betekent dat ook Belgische Franstaligen in het Nederlandstalig en het Duitstalig taalgebied en Belgische Nederlandstaligen en Belgische Duitstaligen in het Franstalig taalgebied zouden vallen onder de definitie van 'nationale minderheden'. Wat betreft deze 'regionale minderheden' weigert Vlaanderen dit standpunt te erkennen, op grond van het territorialiteitsbeginsel, terwijl de Franstaligen dit standpunt wel willen erkennen, op grond van een meer personalistische zienswijze. Hierbij moet opgemerkt worden dat er een sterke kracht uitgaat van de definitie van de Commissie van Venetië en dat deze definitie eveneens aanvaard wordt door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa en dat waarschijnlijk de toezichhoudende organen van het Kaderverdrag (het Raadgevend Comité en het Ministercomité) eveneens in deze optiek zullen oordelen over de uiteindelijke definitie die door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid naar voor zal worden geschoven. Ik beveel hier aan om in een interpretatieve verklaring een exhaustieve lijst op te nemen waaruit moet blijken welke bevolkingsgroepen in België als 'nationale minderheden' op te nemen. Wetende dat dit een politieke beslissing is en dat de definitie van de Commissie van Venetië hierin belangrijk is stel ik toch voor om enkel de Belgische Duitstaligen te erkennen als 'nationale minderheid' en enkel de inwoners van de faciliteitengemeenten te erkennen als 'regionale minderheden' om zo de eentaligheid van de taalgebieden verder te kunnen bewaren.

Het derde probleem met betrekking tot de verenigbaarheid tussen het Kaderverdrag en het Belgische taalmodel is de al dan niet rechtstreekse werking en de gevolgen hiervan voor de Belgische wetgeving, voor de invulling van het discriminatieverbod in België en voor de politieke debatten omtrent communautaire problemen. Volgens art. 13 en meer bepaald het Verklarend Rapport bij art. 13 van het Kaderverdrag is het Belgische recht in strijd met het Kaderverdrag indien aan deze bepaling rechtstreekse werking wordt toegekend. De vereiste om onderwijs te verstrekken in de taal van het taalgebied als voorwaarde voor de officiële erkenning van diploma's is onverenigbaar met dit artikel. Er zijn nog andere artikelen waaraan mogelijk na ratificatie door de Belgische rechter rechtstreekse werking wordt verleend, maar deze zouden niet in strijd zijn met het Belgische recht. Ondanks de niet-rechtstreekse werking van andere bepalingen, kunnen van deze artikelen toch gevolgen verder komen voor de toepassing van het discriminatieverbod in België en voor de Franstalige eisen voor uitbreiding van faciliteitengemeenten en het aanpassing van de taalgrens. Voor al deze problemen kan ik niet anders dan VELAERS te volgen in zijn bepaling omtrent begeleidende maatregelen. Deze begeleidende maatregelen stellen dat enkel het Grondwettelijk Hof bevoegd kan zijn voor het toetsen van wetten, decreten en ordonnances aan

bepalingen van het Kaderverdrag en dat lagere hoven en rechtbanken dus niet kunnen oordelen over de al dan niet rechtstreekse werking van bepalingen van het Kaderverdrag. Door de paritaire samenstelling en door het deelnemen van politieke figuren in de besluitvorming, zie ik het Hof aan als het meest geschikt om te beslissen over deze materies. Verder stelt VELAERS voor om de bevoegdheid voor het uitbreiden van de faciliteiten toe te vertrouwen aan de Gemeenschappen, mits een grondwettelijke waarborg om het afbouwen van de faciliteiten tegen te gaan. Hierdoor zouden bij een vraag van het Raadgevend Comité om de faciliteiten uit te bereiden en dus meer bescherming toe te laten onder het Kaderverdrag, geen spanningen kunnen ontstaan binnen de federale regering, maar kunnen de Gemeenschappen dit sneller en doeltreffender doel. Als derde stelt VELAERS dat er een politiek akkoord zou moeten komen over de erkenning van de taalgrens door alle politieke partijen. Dit zou mogelijk ook de politieke gevolgen van het Kaderverdrag verder afzwakken. Echter zal België wel moeten aanvaarden dat het beschermen van de taalhomogeniteit geen algemeen belang meer kan inhouden na de ratificatie van het Kaderverdrag, dat de taalpluraliteit in een staat bevordert.

Ik wil nogmaals benadrukken dat ik enkel aanbevelingen kan geven die volgens mij de impact van het Kaderverdrag op het Belgische taalmodel tot het minimum zullen beperken. Toch zal hierover een politiek akkoord moeten gesloten worden en zal dit akkoord nog moeten goedgekeurd worden door alle deelstaatparlementen en het federale parlement.

Een volledige verenigbaarheid tussen de ratificatie van het Kaderverdrag en het overeind houden van het Belgische taalmodel is naar mijn mening niet mogelijk. De voornaamste reden om niet over te gaan tot een ratificatie van het Kaderverdrag is het ontbreken van een definitie van het begrip 'nationale minderheid'. Indien hierover een overeenstemming gevonden kan worden binnen de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid, zou de waarschijnlijkheid van ratificatie van het Kaderverdrag iets groter zijn. Een mogelijkheid om nu over te gaan tot de ratificatie van het Kaderverdrag lijkt mij volledig onmogelijk door de houding van (voornamelijk) de Vlamingen ten opzichte van de personalistische visie van het Kaderverdrag.

Bibliografie

Wetgeving

- Wet 22 mei 1878 relative à l'emploi de la langue flamande en matière administrative, *Moniteur Belge* 24 mei 1878.
- Wet van 31 juli 1921 op het taalgebruik in bestuurszaken, *BS* 12 augustus 1921.
- Wet van 5 april 1930 inzake de vernederlandsing van de Gentse Rijksuniversiteit, *BS* 16 april 1930.
- Wet 28 juni 1932 op het gebruik der talen in bestuurszaken, *BS* 29 juni 1932, p. 3577.
- Wet 24 juli 1961 waarbij het houden van de algemene volks-, nijverheids- en handelstelling in 1961 wordt voorgeschreven, *BS* 1 augustus 1961, p. 6140.
- Wet van 8 november 1962 tot wijziging van provincie-, arrondissements- en gemeentegrenzen en tot wijziging van de wet van 28 juni 1932 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, *BS* 22 november 1962, p. 10315.
- Wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, *BS* 22 augustus 1963, p. 8217.
- Wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, *BS* 2 augustus 1966, p. 7799.
- Wet 23 december 1970 tot wijziging van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in de bestuurszaken, *BS* 1 januari 1971, p. 17.
- Gecoördineerde wetten 12 januari 1973 Raad van State, *BS* 21 maart 1973, p. 3461.
- Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, p. 9434.
- Bijzondere wet 6 januari 1989 op het Grondwettelijk hof, *BS* 7 januari 1989, p. 315.
- Bijzondere wet 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, *BS* 14 januari 1989, p. 667.
- Bijzondere wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 17 januari 1989, p. 850.
- Bijzondere Wet 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 8 mei 1993, p. 10559.
- Europees Kaderverdrag ter bescherming van nationale minderheden, Raad van Europa, 5 februari 1995, *Trb.* 1995, nr. 197, 2.

- Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Raad van Europa, 4 november 1950, Rome.
- 12^e protocol bij het EVRM en Explanatory report on Protocol No.12 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No. 177.
- Internationaal Verdrag 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten.
- Samenwerkingsakkoord 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, *BS* 17 december 1996, p. 31336.
- UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious, or Linguistic Minorities, 18 december 1992.
- Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht, *BS* 25 december 1993, 28707.
- Wet 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs, *BS* 22 augustus 1963, 8210.

Bijkomende stukken met betrekking de wetgeving (adviezen, rapporten, ...)

- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities 12 september 2002, Strasburg, Opinion on Albania, <https://www.coe.int/>.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities 21 februari 2003, Strasburg, Opinion on Lithuania, <https://www.coe.int/>.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities 22 mei 2003, Strasburg, Opinion on Azerbaijan, <https://www.coe.int/>.
- Council of Europe, Report to the Committee on Legal Affairs and Human Rights on the protection of minorities in Belgium, nr. 9536, 5 september 2002.
- Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Right Dimension of the CSCE, <http://www.osce.org/>.
- Explanatory report on the Framework Convention nr. 157 of the Council of Europe for the protection of national minorities, <http://conventions.coe.int>.
- Heads of State and Government of the member States of the Council of Europe, 9 October 1993, Vienna Declaration, Appendix II, <https://wcd.coe.int/>.
- Human Rights Committee, General Comment 23, Article 27 (Fiftieth session, 1994), <http://www.ccprcentre.org/>.
- Omzendbrief BA 97/22 van 16 december 1997 betreffende het taalgebruik in gemeentebesturen van het Nederlandse taalgebied, <http://binnenland.vlaanderen.be/>.

- Omzendbrief BA-98/03 van 5 mei 1998 betreffende de herschikking van de taken administratief toezicht t.a.v. de OCMW's tussen de Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn en de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, <http://www.briobrusssel.be>.
- Omzendbrief BA-2005/03 van 8 juli 2005 betreffende het taalgebruik in de gemeente- en OCMW-besturen en in de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, <http://www.briobrusssel.be>.
- Vlaams Parlement 25 juli 2014, stuk 31 (2014), nr.1, Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering, <https://www.vlaamsparlement.be/>.
- Recommendation 285 of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the rights of national minorities, <http://www.assembly.coe.int/>.
- Recommendation 1201 of the Parliamentary Assembly on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights, 1 februari 1993, <http://www.assembly.coe.int/>.
- Report by the Republic of Austria pursuant to Article 25 paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities 30 juni 2000 , Vienna, Austria State Report, <https://www.coe.int/>.
- Report submitted by Cyprus pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities 1 maart 1999, Nicosia, Cyprus State Report, <https://www.coe.int/>.
- Report submitted by Germany pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities 24 februari 2000, Berlijn, Germany State Report, <https://www.coe.int/>.
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1172 of 25 September 1998 on the Situation of the French-speaking population living in the Brussels periphery (Columberg), <http://www.assembly.coe.int/>.
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1301 of 26 September 2002 on Protection of minorities in Belgium (Nabholz-Haidegger), <http://www.assembly.coe.int/>.
- List of declarations made with respect to treaty No. 157, Reservation for Belgium accompanying the signature of the instrument on 31 July 2001, <http://conventions.coe.int>.
- IGH 28 mei 1951, Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion, I.C.J. Reports, p.15.
- Assemblée Parlementaire de la Conseil l'Europe 5 septembre, doc. 9536, Protection des minorités en Belgique, Rapport Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (Rapporteur: Mme Lili Nabholz-Haidegger, Suisse, Groupe libéral, démocrate et réformateur), <http://www.assembly.coe.int/>.

- Commission Européenne pour le Démocratie par le Droit (Commssion de Venise) 8-9 maart 2002, avis sur les groupes de personnes auxquels la Convention-Cadre pour la Protection des Minorités Nationales pourrait s'appliquer en Belgique, Venetië, <http://www.venice.coe.int/>.
- Assemblée Parlementaire de la Conseil l'Europe 4 septembre 1998, doc. 8182, Situation de la population francophone vivant dans la périphérie bruxelloise, Rapport Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (Rapporteur: M. Dumeni Columberg, Suisse, Groupe du parti populaire européen), <http://www.assembly.coe.int/>.
- Vlaams Regeerakkoord 2009-2014, <https://www.vlaamsparlement.be/>.
- United Nations General Assembly, 11 juli 2011, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review Belgium.
- Project de Déclaration de politique communautaire 2009-2014, <http://www.opc.cfwb.be/>.
- Project de Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, <http://gouvernement.wallonie.be/>.
- Project de Déclaration de politique régionale wallonne 2004-2009, <http://www.uvcw.be/>.
- Vlaams Regeerakkoord 2004-2009, <https://www.vlaamsparlement.be/>.
- Wetg. St. Senaat 30 november 1995, nr. 1-183/1, Voorstel van resolutie betreffende de ondertekening door de federale regering van de raamovereenkomst van de Raad van Europa ter bescherming van de nationale minderheden, <http://www.senate.be>.
- Human Rights Committee 2 december 2004, Concluding observations Poland.

Rechtspraak

- RvS 27 januari 1954, nr. 3.102 (Stad Oostende).
- EHRM 23 juli 1968, Belgische taalzaak.
- RvS 17 augustus 1973, nr. 15.990 (Germis).
- Arbitragehof 30 januari 1986, nr. 9/86.
- Arbitragehof 30 januari 1986, nr. 10/86.
- Arbitragehof 26 maart 1986, nr. 17/86.
- EHRM 2 maart 1987 Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België.
- Arbitragehof 13 oktober 1989, nr. 23/89.
- Arbitragehof 23 mei 1990, arrest nr. 18/90.
- Arbitragehof 22 december 1994, nr. 90/94.
- Arbitragehof 3 oktober 1996, nr. 54/96.
- GwH 10 maart 1998, nr. 26/98.
- EHRM 18 januari 2001, Chapsman t. Verenigd Koninkrijk, nr.94.
- Arbitragehof 24 juni 2003, nr. 92/2003.
- RvS 20 juni 2014, nr. 227.775 (Caprasse t. Vlaamse Gewest).
- EHRM 29 april 1988, nr. 10328/83 (Belilos t. Zwitserland).
- EHRM 23 maart 1995, nr. 15318/89 (Loizidou t. Turkijke).
- UN Human Right Committee 10 april en 21 november 1989, nr. 359/1989 en nr. 385/1989, Mc. Intyre v. Canada, <http://www.ohchr.org/>.
- EHRM 17 februari 2004, Gorzelik t. Polen, overw. 93.
- Human Rights Committee 25 juli 2000, nr. 760/1997, Diergaardt t. Nambië, overw. 10.10, <http://www.ccprcentre.org/>.

Rechtsleer

Boeken

- ALAIN, *Propos sur l'éducation*, Parijs, editions Rieder, 1932, 202 p.
- ALEN, A., BENJAMIN, D., MUYLLE, K., PAS, W., VAN NIEUWENHOVE, J. en VERRIJDT, W. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, XXVIII+651 p.
- ALEN, A. en MUYLLE, K., *Compendium van het Belgische staatsrecht*, deel I, Mechelen, Kluwer, 2012, XX+192 p.
- ALEN, A. en MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 1055 p.
- BATSELÉ, D., MORTIER, T. en SCARCEZ, M., *Initiation au droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2009, X+560 p.
- BREMS, E. en STOKX, R. (eds.), *Recht en minderheden De ene diversiteit is de andere niet*, Brugge, Die Keure, 2006, 314 p.
- CAPOTORTI, F., *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, New York, United Nations Publications, 1979, 114 p.
- CLEMENT, J., *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model*, Antwerpen, Intersia, 2003, XXX+926 p.
- DE VARENNES, F., *Language, minorities and human rights*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996, XVII+532 p.
- DUJARDIN, J., VANDE LANOTTE, J., GOOSSENS, J. en GOEDERTIER, G., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2014, XIX+453 p.
- EIDE, A., "The Council of Europe's Framework Convention on the Protection of National Minorities", in K. HENRARD en R. DUNBAR (eds.), *Synergies in minority protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, XI+462 p.
- ERGEC, R., *Protection européenne et internationale des droit de l'homme*, Brussel, Larcier, 2014, 333 p.
- GERLACHE, A., VANDE LANOTTE, J., UYTENDAELE, M., BRACKE, S., GOEDERTIER, G. en COENEN, A., *La Belgique pour débutans*, Brugge, La charte, 2014, 318 p.
- RAAD VAN EUROPA (ed.), *Minority language protection in Europe: into a new decade*, Strasbourg-Cedex, Council of Europe Publishing, 2010, 205 p.
- RIMANQUE, K., *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, XVII+444 p.

- RINGELHEIM, J., *Diversité culturelle et droits de l'homme, la protection des minorité par la Convention européenne des droits de l'homme*, Brussel, Bruyant, 2006, 490 p.
- TAWHIDA, A., *The Impact of EU Law on Minority Rights*, Oxford en Portland, Oregon, Hart publishing, 2011, xxxv + 209 p.
- THEUNIS, J., *De bescherming van minderheden in het internationaal en nationaal recht*, Gent, Mys & Breesch, uitgevers, 1995, 156 p.
- VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 1471 p.
- VAN SANTEN, T., *Het taalprobleem in België, (G)een oplossing mogelijk (?)*, Brugge, Vanden Broele, 2002, V+147 p.
- VENY, L.M., CARLENS, I., DE VOS, N.A. en VERBEECK, B., *Grondslagen van het publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, XXXVI+590 p.
- VERDUSSEN, M. en BONBLED, N. (eds.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Volume 1, Brussel, Bruylant, 2011, XIV+547 p.
- WELLER, M. (ed.), *The Rights of Minorities in Europe: A commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2005, XLIX+688 p.
- WHEATLEY, S., *Democracy, minorities and international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, XXI+201 p.
- VELAERS, J., "In foro interno et in foro externo": de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten" in G. GEUDENS en F. JUDO, *Internationale betrekkingen en federalisme*, Gent, Larcier, 2006, 3-86.
- ALEN, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, XXXVIII+889 p.
- THEUNIS, J., *De bescherming van minderheden in het internationaal en nationaal recht*, Gent, Mys & Breesch, 1995, 156 p.
- VELAERS, J., "Het Kaderverdrag tot bescherming van nationale minderheden: een 'non possumus' voor Vlaanderen?" in A. ALEN en S. SOTTIAUX, *Taaleisen juridisch getoetst*, Mechelen, Wolter Kluwer Belgium nv, 2009, 103-158.

Tijdschriften

- ALEN, A. en ERGEC, R., "Het territorialiteitsbeginsel in de Belgische en de Europese rechtspraak. Een poging tot synthese", *RW* 1988-89, 417-424.
- ALEN, A. en PEETERS, P., "Het rapport Columberg namens de Raad van Europa en Belgische taalwetgeving: een storm in een glas water", *TBP* 1999, nummer 6, 387-393.
- BOONE, R. en MORIAU, I., "Taaleisen op de rooster", *Juristenkrant* 2009 (afl.188), 6-7.
- DELGRANGNE, X. en VAN DROOGHENBROECK, S., "La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales", *APT* 2002/2, p. 273-287.
- ERGEC, R., LEJEUNE, Y., NEYCKEN, L., SCHOLSEM, J-C., SENELLE, R., SUY, E., en VELAERS, J., "Raamverdrag over de bescherming van de Nationale Minderheden (Raad van Europa) - Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales (Conseil de l'Europe)", *CDPK* 1998/4, 491-527.
- NIJS, T., "De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel", *Jura Falc.* 2005-6, 211-241.
- PAS, W., "Confederale elementen in de Belgische federatie", *TBP* 2009/2, 73.
- REUCHAMPS, M., "La parité linguistique au sein du conseil des ministres", *Res Publica* 2007/4, 602-629.
- THEUNIS, J., "Bescherming van minderheden in de Raad van Europa: een kaderverdrag maar (voorlopig?) geen aanvullend protocol bij het EVRM", *TBP* 1996/12, p. 723-736.
- THEUNIS, J., "De internationale bescherming van minderheden in het onderwijs", *TORB* 1994-95, 375-385.
- VAN DE PUTTE, M. en CLEMENT, J., "Het Europees Kaderverdrag tot bescherming van nationale minderheden de etnisch-culturele minderheden in België", *T. Vreemd.* 2003/2, 102-117.
- A. VANDAELE, "Bedenkingen bij voorbehoud en interpretatieve verklaringen bij verdragen naar aanleiding van het arrest nr.117/98 van het Arbitragehof – het Kaderverdrag ter bescherming van minderheden als casus", *TBP* 1999, 758-768.
- WOUTERS, J. en VAN EECKHOUTTE, D., "Nabholz-resolutie van Raad van Europa: much ado about nothing?", *Juristenkrant* 2002, nr. 60, 12-13.
- CLEMENT, J., "L'emploi des langues en matière administrative, les facilités et la résolution Nabholz du Conseil de l'Europe. Pas de langue, pas de liberté?", *APT* 2003, nr. 3, 190-207.
- DEWEERDT, M., "Overzicht van het Belgische politieke gebeuren in 2003", *Res Publica* 2004, jaargang 46, nr. 2/3, 145-260.

- VANDAELE, A., "Bedenkingen bij voorbehouden en interpretatieve verklaringen bij verdragen naar aanleiding van arrest nr. 117/98 van het Arbitragehof – Het Kaderverdrag ter bescherming van minderheden als casus", *TBP* 1999, 758-768.
- FROWEIN, J. en BANK, R., "The effect of member states' declarations defining "national minorities" upon signature or ratification of the Council of Europe's Framework Convention", *ZaöRV* 1999, 649-675.

Websites

- <http://www.raadvst-consetat.be/>
- <http://www.begroting.be/NL/Pages/budgetDefinition.aspx>
- http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_regering/samenstelling_regering/
- <http://www.vlaanderen.be/int/internationale-verdragsbevoegdheid-vlaanderen>
- <http://www.dg.be/>
- <http://www.taalwetwijzer.be/>

Overige

- Actuele vraag van de heer Joris Van Hauthem tot de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, over de oproep van Waals minister-president Rudy Demotte om overleg op te starten betreffende het Minderhedenverdrag, actuele vraag nr. 278 (2010-2011), <https://www.vlaamsparlement.be/>.
- Chart of signatures and ratifications of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, <http://conventions.coe.int>.
- Interpellatie van de heer Luk Van Nieuwenhuysen tot de heer Paul Van Grembergen, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid, over de stand van zaken betreffende de ratificatie van de Europese Kaderconventie inzake de bescherming van nationale minderheden binnen de Commissie voor Buitenlandse en Europese Aangelegenheden in de Vergadering van 17/01/2002, <https://www.vlaamsparlement.be/>.

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:
Belgische taaleisen in het licht van het Europese recht

Richting: **master in de rechten-overheid en recht**

Jaar: **2015**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Loos, Vincent

Datum: **15/05/2015**