

# H ET GRENZELOZE TERRITORIALITEITSBEGINSEL

Gepubliceerd in *Ons Erfdeel* 2009/2.

Zie [www.onserfdeel.be](http://www.onserfdeel.be) of [www.onserfdeel.nl](http://www.onserfdeel.nl).

Door de geschiedenis heen is de feitelijke grenslijn tussen het Nederlandstalige en het Franstalige landsdeel in België opmerkelijk stabiel gebleven. Het bestaan van deze grens betekent dat er zich langs weerszijden vrij taalhomogene gebieden bevonden. Het lag voor de hand dat de taalregelingen deze feitelijke situatie in aanmerking zouden nemen. Dit was reeds zo vóór de geboorte van België.

Ook bij het ontstaan van België werd rekening gehouden met de regionale spreiding van de talen. Het nieuwe bewind maakte een onderscheid tussen het Frans, waarvan werd aangenomen dat het in alle provincies werd gesproken, en het Nederlands en het Duits, talen die slechts in bepaalde provincies, naast het Frans, werden gebruikt. Tegen deze achtergrond kende de Belgische Grondwet van 1831 taalvrijheid toe. Al snel bleken taalrechten voor de Nederlandstalige en de Duitstalige burgers een illusie. Het nieuwe België werd immers exclusief in het Frans bestuurd.

Omdat de taalvrijheid geen soelaas bood, vroeg de Vlaamse Beweging de tussenkomst van de wetgever. In 1878, 1921, 1932 en 1962-1963 kwamen belangrijke taalwetten tot stand die de achterstelling van de Nederlandstalige en de Duitstalige burgers moesten wegwerken.

Bij de parlementaire bespreking van de bestuurstaalwetten van 1878 en 1921 stelden de Vlamingen een taalregeling voor die los zou staan van het territorialiteitsbeginsel. Ongeacht zijn woonplaats zou de burger mogen kiezen of zijn betrekking met de overheid in het Nederlands of het Frans verloopt. Zowel in 1878 als in 1921 wezen de Franstaligen dit voorstel af. Onder geen beding wensten ze dat er taalrechten zouden worden toegekend aan de in Wallonië ingeweken Vlamingen. De Walen bleken

#### JAN CLEMENT

werd geboren in 1965 te Halle. Is Staatsraad en vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan de K.U. Leuven. In 2002 promoveerde hij tot doctor in de rechtswetenschappen met het proefschrift *Taalvrijheid en bestuurstaal in België Een constitutionele zoektocht naar de oorsprong van het territorialiteitsbeginsel en de minderheidsrechten in de bestuurstaalwetgeving*, dat in 2003 in boekvorm verscheen. Hij kreeg voor die publicatie de wetenschappelijke prijs van het Frans Van Cauwelaertfonds van de Koninklijke Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten.  
Adres: jan.clement@telenet.be

---

zeer gehecht aan de taalkundige homogeniteit van Wallonië. Verder vreesden zij dat de Vlamingen te veel voordeel zouden halen uit een veralgemeende tweetaligheid van de administratie. De Franstaligen wilden carrière kunnen maken in de administratie zonder kennis van het Nederlands. Bij de parlementaire voorbereiding van de taalwet van 1878 verklaarde parlamentslid Thonissen dat de Walen nu eenmaal minder talent hadden om vreemde talen aan te leren. Thonissen citeerde Maarten Luther die geschreven heeft dat wanneer men een Vlaming in een zak stopt en deze zak op de rug van een muilezel bindt die door Europa trekt, de Vlaming op het einde, wanneer hij uit de zak komt, alle talen zal kennen van de landen waar de muilezel doorgetrokken is. De indier van het wetsvoorstel, Jan De Laet, onderbrak Thonissen en zei dat de Vlamingen al veel te lang in de zak waren gezet.

In de parlementaire debatten van toen werd ook herhaaldelijk lucht gegeven aan misprijzen over het dialectische “Vlaams”. In 1921 vergeleek senator Wiser het Frans met een galakostuum voor overdag en het Nederlands met pantoffels die men ’s avonds thuis aantrekt.

Onder invloed van de Franstaligen gaf de bestuurstaalwet van 1921 aan de lokale besturen de mogelijkheid om zelf te beslissen over de toekenning van taalrechten aan de particulieren. Op die manier werd de bestaande asymmetrische toestand van een eentalig Wallonië en een tweetalig Vlaanderen in stand gehouden.

Een decennium later, in 1932, was het “point of no return” bereikt. De keuze voor het territorialiteitsbeginsel was een feit. Voortaan kon in contacten met overheidsinstellingen in Vlaamse gemeenten enkel het Nederlands worden gebruikt. In contacten

met overheidsinstellingen in Waalse gemeenten kon enkel Frans worden gebruikt. Het taalkundige statuut van een gemeente werd bepaald op basis van de “talentelling”: bij de tienjaarlijkse volkstelling moest elke burger een verklaring afleggen over zijn taalgebruik.

De toepassing van de taalwet van 1932 liep niet van een leien dakje. Zo bleek het op het einde van de jaren dertig onmogelijk de wet toe te passen in Edingen, een Vlaamse gemeente in de Waalse provincie Henegouwen. Hoewel de meerderheid van de bevolking had verklaard meestal of uitsluitend Nederlands te spreken, werd de gemeente in het Frans bestuurd.

Niet alleen van Franstalige, maar ook van Nederlandstalige kant kwam er kritiek op de automatische koppeling van het taalkundige statuut van de gemeenten aan de talentelling. Volgens de resultaten van de talentelling van 1947 was in verschillende gemeenten, onder andere in de Voerstreek en rond Brussel, het aantal personen dat verklaarde Frans te spreken spectaculair gestegen ten opzichte van de talentelling van 1930. In verschillende van de genoemde gemeenten was de telling een soort referendum geworden, dat dan nog in slechte omstandigheden werd doorgevoerd. De Vlamingen argumenteerden dat de talentelling tot onrust leidde en de taalkwestie tot inzet maakte van de gemeenteraadsverkiezingen. Ze uitten kritiek op de formulering van de bij de volkstelling gestelde vraag (“Welke taal spreekt u uitsluitend of meestal?”). Ook konden ze zich niet vinden in de wijze waarop de telling georganiseerd werd. In de Kamer illustreerde volksvertegenwoordiger Jan Verroken zijn kritiek met de volgende anekdote: “Ik geef een praktisch voorbeeld, dat weer niet uit de fantasie gegrepen werd, maar dat wij ter plaatse hebben beleefd. Een mijnwerker heeft in zijn verklaring aangegeven dat hij Nederlands sprak. Men heeft dan deze verklaring aangevuld met de woorden ‘meest Frans’. Als gevolg daarvan komt men tot een onderzoek en een vergelijk. De man zegt: ‘Als gij het zo wilt, spreek ik meer Franse woorden dan Vlaamse, maar ik ken geen Frans, alleen werk ik in nachtploeg met Waalse werkmakers. Overdag slaap ik, natuurlijk. En, als ge het nog beter wilt weten, op de zeven dagen leef ik er zes in ruzie met mijn vrouw, en zo kan het wel gebeuren dat ik meer Franse woorden spreek dan Vlaamse. Maar ik ken geen Frans.’”

De wet van 1962 legde de taalgrens wettelijk vast. De Vlamingen zagen nu een groot voordeel in het territorialiteitsbeginsel. De wettelijk vastgelegde taalgrens moest functioneren als een dam tegen de verfransing. Deze dreigde anders steeds verder naar het noorden op te rukken (de zogenaamde “Brusselse olievlek”). In een situatie, zoals in België, waar een dominante taal (het Frans) in contact komt met een niet-dominante taal (het Nederlands) zijn de sprekers van de dominante taal minder geneigd zich aan te passen aan een omgeving waarin de niet-dominante taal wordt gesproken, dan omgekeerd. Hierdoor hebben de taalverschuivingsprocessen steeds

ten nadele van de niet-dominante taal plaats. In die omstandigheden creëert het territorialiteitsbeginsel een taalkundige *security area* ter bescherming van de taalkundige groep die de niet-dominante taal spreekt.

Sinds de taalwetten van 1962-1963 is België ingedeeld in vier taalgebieden: het Nederlandse, het Franse, het Duitse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Contacten van de burgers met de centrale instellingen kunnen nog steeds naar keuze in het Nederlands, Frans of Duits verlopen. Maar voor contacten met de plaatselijke overheidsinstellingen en in de onderwijsinstellingen wordt exclusief gebruikgemaakt van de taal van het taalgebied. In zeventwintig door de wet aangegeven gemeenten dicht bij de taalgrens genieten de anderstalige inwoners individuele taalrechten of “faciliteiten”. Dit wil zeggen dat ook een taal die niet de taal is van het taalgebied wordt gebruikt en dat er in minderheidsscholen onderwijs wordt verstrekt in de minderheidstaal.

#### **HET TERRITORIALITEITSBEGINSEL ALS BASIS VOOR HET FEDERALISME**

Sinds de grondwetsherziening van 1970 is het Belgische model er één van “checks and balances” tussen Franstaligen en Nederlandstaligen. De Franstaligen, die een demografische minderheid zijn, verkregen tal van waarborgen tegen minorisering. Zo vereist de Grondwet pariteit tussen Nederlandstaligen en Franstaligen in de federale ministerraad en kunnen gevoelige aangelegenheden, zoals het vastleggen van de taalgrens, enkel door een bijzondere meerderheidswet worden geregeld. Dit veronderstelt de instemming van de Franstalige taalgroep in het parlement.

De grondwetsherziening van 1970 was ook het startpunt voor de omvorming van België van een unitaire naar een federale staat op basis van het territorialiteitsbeginsel. Aan de Vlaamse, de Franse en de Duitse Gemeenschap is een eigen parlement, een eigen regering en een eigen administratie toegekend die bevoegd zijn voor zaken als cultuur en onderwijs in respectievelijk het Nederlandse, het Franse en het Duitse taalgebied. In het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is de Franse Gemeenschap onder meer bevoegd voor de Franstalige scholen en culturele instellingen, en de Vlaamse Gemeenschap voor de Nederlandstalige scholen en culturele instellingen.

Het Grondwettelijk Hof houdt er strikt de hand aan dat de deelstaten het territorialiteitsbeginsel respecteren. In een aantal arresten heeft het Hof gesteld dat de Franse Gemeenschap geen enkele bevoegdheid heeft ten aanzien van de Franstaligen in het Nederlandse taalgebied, zelfs niet wanneer zij in een gemeente met “faciliteiten” wonen.

Door gebruik te maken van haar autonomie inzake onderwijs en cultuur heeft de Vlaamse Gemeenschap de rol van het Nederlandse taalgebied als taalkundige *security area* ten volle ontwikkeld.



“Sie verlassen das Heilige Römische Reich Deutscher Nation!” / “Vous quittez le Royaume de France!”: de Schelde als grens tussen Frankrijk en het Heilig Roomse Rijk. Een werk van kunstenaar Johan Van Geluwe op de tentoonstelling “Versus” in Oudenaarde, 2001, Foto Marc Van den Berghe.

## EEN ALTERNATIEF VOOR HET TERRITORIALITEITSBEGINSEL?

Al in 1913 stelde de Waalse voorman Jules Destrée zichzelf voor als de heraut van het verlichte personalisme tegen het door de Vlamingen verdedigde en in de moderne maatschappij volkomen achterhaalde territorialiteitsbeginsel waarbij mensen — zoals in de feodaliteit — tot slaaf werden gemaakt van het grondgebied waarop ze woonden. Hoewel de Grondwetgever de federale staatsinrichting in 1970 op het territorialiteitsbeginsel heeft gesteund, duikt de — toch wat karikaturale — kritiek à la Destrée nog regelmatig op in politieke debatten. Tot dusver ligt er evenwel geen uitgewerkt voorstel voor het invoeren van het personeel federalisme in België ter tafel.

De theorie van het personeel federalisme als alternatief voor het territoriaal federalisme werd in het begin van de twintigste eeuw ontwikkeld door de *Austro-marxisten* Karl Renner en Otto Bauer. In hun systeem wordt de administratieve indeling van het grondgebied aangevuld met een culturele indeling. Er wordt een register opgemaakt van de nationaliteit die elke burger vrijwillig kiest. De ingeschrevenen in het register betalen belastingen aan hun natie. De naties krijgen rechtspersoonlijkheid en autonome instellingen met eigen bevoegdheden. Het resultaat is dat ze zelf overal waar ze willen eigen scholen, theaters, musea, academies en dergelijke kunnen oprichten.

Het systeem van Renner en Bauer wordt vandaag nergens ter wereld toegepast, maar elementen ervan zijn terug te vinden in Hongarije, Libanon en... het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad waar de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap en van de Vlaamse Gemeenschap elkaar overlapt. Het zijn echter enkel de instellingen in het laatstgenoemde gebied die ressorteren onder de Franse Gemeenschap of de Vlaamse Gemeenschap, en niet de burgers. Daarmee is een vanuit het oogpunt van de mensenrechten delicaat aspect van het systeem van Renner en Bauer, met name de opdeling van de burgers op “etnische” basis, vermeden.

## HET TERRITORIALITEITSBEGINSEL ONDER DRUK

In het recente verleden ontving de Raad van Europa klachten van Franstalige politici die opkomen voor individuele taalrechten en pleiten voor een afzwakking van het territorialiteitsbeginsel in België. Hoewel het Belgische model in consensus tussen Franstaligen en Nederlandstaligen tot stand werd gebracht, hoeft het indienen van deze klachten geen verwondering te wekken. De sprekers van een dominante taal zijn immers in de eerste plaats geconcentreerd op individuele taalrechten, terwijl de sprekers van de niet-dominante taal geconcentreerd zijn op het *security area*-effect. Deze focus betekent niet dat sprekers van een dominante taal geen belang zouden hechten aan de taalintegriteit van het eigen gebied. Voor hen is die taalintegriteit een evidentie. Het is evenmin zo dat de sprekers van een niet-dominante taal geen belang zouden hechten aan individuele taalrechten. De aanwezigheid ervan in bepaalde gemeenten

van het taalgebied van een dominante taal is voor hen het bewijs van de gelijke behandeling tussen de talen.

In zijn standaardwerk *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Belgium* (1986) heeft Kenneth McRae opgemerkt dat de tegenstelling in België tussen de Franstalige verdediging van individuele taalvrijheid en de Vlaamse verdediging van het territorialiteitsbeginsel geen culturele tegenstelling is, maar het gevolg van de verschillende positie van het Nederlands en het Frans.

Zowel voor het interne als voor het internationale debat over het territorialiteitsbeginsel is het van belang niet te vervallen in karikaturen. Ongetwijfeld kan er een spanningsveld bestaan tussen het territorialiteitsbeginsel en de individuele taalrechten, maar het feit dat dit spanningsveld bestaat, mag niet uit het oog doen verliezen dat de beide polen ervan eenzelfde doel hebben, met name het beschermen van taalkundige groepen.

Het is hoe dan ook onzinnig te beweren dat de toepassing van het territorialiteitsbeginsel het onmogelijk maakt om de mensenrechten te respecteren. Per slot van rekening passen alle staten dit beginsel toe, in die zin dat zij al degenen die zich op hun grondgebied bevinden aan hun regels onderwerpen. In de wetenschappelijke literatuur beschouwen tal van auteurs een personeel rechtssysteem als een grotere bedreiging voor de mensenrechten dan een territoriaal rechtssysteem. Zo zei Philippe Van Parijs in zijn *Ons Erfdeel*-lezing in 2008: “Politieke identiteiten moeten [...] in de eerste plaats territoriaal zijn en niet etnisch. Ze moeten iedereen insluiten die op hetzelfde stukje aarde woont, en niet sommigen uitsluiten omdat ze niet hetzelfde ras, dezelfde godsdienst of dezelfde moedertaal hebben”.<sup>1</sup>

Het voordeel van een territoriaal rechtssysteem is inderdaad dat de rechten en plichten van het individu niet verschillen naar gelang van de groep waartoe het behoort. Als gevolg hiervan is het gevaar op uitsluiting geringer dan in een personeel rechtssysteem. In die zin is het territorialiteitsbeginsel universeler of meer “grenze-loos” dan soms wordt aangenomen.

#### LITERATUUR

- A. ALEN & J. CLEMENT, "Fédéralisme personnel et territorial en Belgique",  
in: TH. FLEINER (red.), *Federalism: A Tool for Conflict Management in Multicultural Societies with Regard to the Conflicts in the Near East*, Institute of Federalism, Fribourg, 2008, pp. 59-79.
- J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model. Een constitutionele zoektocht naar de oorsprong van het territorialiteitsbeginsel en de minderheidsrechten in de bestuurstaalwetgeving*, Intersentia, Antwerpen, 2003.
- J. CLEMENT, *Bestuurstaal, faciliteiten en de resolutie-Nabholz van de Raad van Europa. Geen taal, geen vrijheid?*, Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, *Academiae Analecta*, 2003, nr. 14.
- J. CLEMENT, "Territoriality versus Personality", in: A. VERSTICHEL, A. ALEN e.a. (red.), *The Framework convention for the protection of national minorities: a useful pan-european instrument?*, Intersentia, Antwerpen, 2008, pp. 51-68.

---

#### Noot

- 1 PHILIPPE VAN PARIJS, "Scenario's voor Brussel. Over de politieke toekomst van een meertalige stad", in: *Ons Erfdeel*, jg. 51 (2008), nr. 4, pp. 26-39 (citaat p. 31).