

**Studiecentrum voor
Federalisme vzw**

**Centre d'Etudes du
Fédéralisme asbl**

Ruth Van Dyck

Assistente aan de VUB

6.

**Federalisme en Democratie :
Bescherming van taalminderheden
in plurale samenlevingen**

Taalminderheden in de besluitvorming in
België, Canada en Zwitserland

Rapport samengesteld onder leiding van
Prof. Dr. Kris Deschouwer (Studiecentrum voor Federalisme)

REEDS VERSCHENEN - DÉJÀ PARUS

1. *Bicaméralisme et Etat fédéral - La réforme du Sénat belge*
Jérôme Sohier, juin 1990;
2. *Un aspect du Fédéralisme coopératif horizontal :
les accords de coopération entre entités fédérées,*
Pierre Klein, juin 1990;
3. *Executive Federalism in Canada,*
Liesbet Hooghe, maart 1991;
4. *L'Union monétaire belge - Une approche stratégique,*
Alain de Crombrughe, mars 1991;
5. *Les minorités nationales en Europe centrale et orientale :
entre l'Allemagne unifiée et les nations éclatées*
XIIèmes entretiens sur le régionalisme, juin 1992;
6. *Federalisme en democratie :
bescherming van taalminderheden in plurale samenlevingen -
taalminderheden in de besluitvorming in België, Canada en Zwitserland,*
Ruth Van Dyck, juli 1992.

ANDERE PUBLICATIES - AUTRES PUBLICATIONS :

Tijdschrift - Revue FEDERALISME.

INFO : Studiecentrum voor Federalisme vzw - Centre d'Etudes du Fédéralisme asbl
Naamsestraat 48 rue de Namur - Brussel 1000 Bruxelles
tel 02/502.82.14 - fax 02/502.67.57

Ruth Van Dyck

Assistente aan de Vrije Universiteit Brussel

Federalisme en Democratie :
Bescherming van taalminderheden
in plurale samenlevingen

Taalminderheden in de besluitvorming in
België, Canada en Zwitserland

Adres van auteur :

VUB
Centrum voor Politicologie
Pleinlaan 2
B - 1050 Brussel
02/641.20.58

I. INLEIDING

Vergelijkingen maken tussen procedures van politieke besluitvorming van verschillende landen is een hachelijke onderneming. De besluitvorming van een land houdt immers verband met de specifiek politieke, maatschappelijke en economische omstandigheden waaronder die besluitvorming tot stand komt. Wanneer bepaalde landen echter met betrekking tot dezelfde materies en onder ongeveer dezelfde omstandigheden tot bepaalde methodes van besluitvorming komen, is het beslist zinvol om deze landen in een vergelijkend perspectief te plaatsen.

Hoe verscheiden ook hun politieke, sociale en economische structuur, één zaak hebben België, Canada en Zwitserland in ieder geval gemeenschappelijk: het zijn alle drie plurale samenlevingen. In de meest algemene betekenis is een plurale maatschappij "*a society in which a number of distinct social groups live together within the territorial boundaries of one state*" (Gadgil, 1975 : 69). Hiermee is echter nog niets gezegd over wat deze groepen precies van elkaar (onder)scheidt. Arend Lijphart geeft ons een antwoord op deze vraag door te stellen dat plurale maatschappijen "*are sharply divided along religious, ideological, linguistic, cultural, ethnic, or racial lines...*" (Lijphart, 1984 : 22)¹. Anders gezegd, de Belgische, Canadese, en Zwitserse samenleving kunnen volgens verschillende criteria ingedeeld worden in min of meer onderscheiden subculturen. Eén van die criteria is de taal. En in de drie landen die we hier onder de loupe nemen, zijn inderdaad verschillende taalgemeenschappen te onderscheiden. Deze taalgemeenschappen maken precies het onderwerp van deze studie uit.

Nu is er met die veelheid van verscheiden subculturen in één en hetzelfde politieke systeem iets aan de hand. Althans, dat is de mening van een aantal auteurs uit de Anglo-Amerikaanse traditie (G. Almond, R. Dahl, S. Lipset). Zij menen meer bepaald dat er in het plurale karakter van deze landen een gevaar schuilt voor het democratische gehalte ervan : plurale samenlevingen zijn potentieel totalitaire samenlevingen. Samengevat komt hun redenering op het volgende neer : door hun gefragmenteerde politieke cultuur kennen plurale landen per definitie minder eensgezindheid, wat de kans op meer en op extreme conflicten aanzienlijk doet toenemen. Gezien de inherente onenigheid is het zeer waarschijnlijk dat deze conflicten onopgelost blijven en escaleren, met een grote instabiliteit tot gevolg. Door deze instabiliteit komt de democratie uiteindelijk zelf onvermijdelijk in gevaar.

Bovenstaande redenering gaat uit van een welbepaalde opvatting over wat democratie is en hoe ze functioneert. Criterium voor het democratische gehalte van een samenleving is, of politieke beslissingen uiteindelijk genomen worden door de meerderheid van de burgers (hun vertegenwoordigers). Een meerderheid die oppositie moet toelaten die over de mogelijkheid moet beschikken om op een wettelijke manier de macht te verwerven en dus zelf de meerderheid te worden.

Van cruciaal belang is vooreerst dat er met betrekking tot de fundamenteën van het politieke bestel een basisconsensus bestaat in de maatschappij in kwestie. Echter, *"if there is no consensus within society (...)"* - en dit is het geval voor een plurale maatschappij - *"(...) there can be little potentiality for the peaceful resolution of political differences that is associated with the democratic process"* (Almond en Verba, 1989 : 358). Minderheden die er niet in slagen om de macht te veroveren volgens de regels van het spel, zullen uiteindelijk het democratische bestel zelf in vraag stellen en naar niet-democratische middelen grijpen. Omgekeerd zal een meerderheid die een oppositiegroep als te bedreigend ervaart, niet toelaten dat die minderheid het politiek bestel gebruikt (misbruikt) om aan de macht te komen en zal ze zelf geneigd zijn om naar ondemocratische middelen te grijpen teneinde dit te verhinderen.

Lijphart is het grotendeels oneens met deze gedachtengang. Hij aanvaardt weliswaar dat fragmentering van de samenleving bijdraagt tot instabiliteit en dat omgekeerd een homogene maatschappij meer bevorderlijk is voor de stabiliteit van het politieke systeem, maar verwerpt het determinisme in de hele redenering : fragmentering leidt niet onvermijdelijk tot instabiliteit en homogeniteit is evenmin een absolute garantie voor stabiliteit. Bovendien is hij het niet eens met de gemaakte gevolgtrekking wat betreft het democratisch gehalte van stabiele dan wel instabiele samenlevingen : stabiliteit en democratie enerzijds, instabiliteit en niet-democratie anderzijds, zijn niet onlosmakelijk met elkaar verbonden !²

Met andere woorden, democratie kan wel degelijk vaste voet krijgen in een plurale samenleving. Het komt er meer bepaald op aan de strijd te vermijden door ervoor te zorgen dat de conflicten geregeld of opgelost worden vooraleer ze escaleren en tot uitbarsting komen. Eén van de methoden om dit te bewerkstelligen is het toekennen van een zo breed en een zo groot mogelijke autonomie aan de verschillende deelgroepen van de samenleving.

Regelgevende en bestuurlijke autonomie is een vorm van besluitvorming die respect betoont voor de eigenheid van minderheden, want is besluitvorming door de minderheid over zichzelf op terreinen die uitsluitend aan die minderheid zijn voorbehouden.

Het toekennen van institutionele autonomie kan in essentie op twee manieren. Institutionele autonomie kent meer bepaald een ruimtelijke en een niet-ruimtelijke variant. Indien de macht in de ruimte gedecentraliseerd wordt, dit wil zeggen toegekend aan verschillende territoriaal afgebakende deelgebieden, is er sprake van territoriale autonomie. Het is anderzijds ook mogelijk autonomie te verlenen op basis van niet-territoriale groepen : de macht wordt in dit geval gedecentraliseerd naar verschillende handelingsgebieden waarop die groepen (cultuur- of taalgemeenschappen, etnische groepen, ideologische of religieuze groepen) actief zijn. Hier spreekt men van functionele autonomie. Het onderscheid tussen beide vormen is echter een theoretisch onderscheid. In de politieke praktijk komen beide vaak terzelfdertijd voor (Lane & Ersson, 1987 : 192-194).

Federalisme op binnenlands vlak, althans in de betekenis die men er op het Europese continent aan geeft, is een vorm van territoriale autonomie (men spreekt daarom ook wel van 'territoriaal federalisme' om duidelijk het onderscheid aan te geven met functionele autonomie of niet-territoriaal federalisme). Door federalisering wordt een eenheidsstaat immers opgedeeld in deelgebieden die elk een relatief grote zeggenschap krijgen over een deel van de bevoegdheden van de voormalige unitaire staat.

Betekent toekenning van meer institutionele autonomie ook een meer democratische besluitvorming ? Indien die toekenning op federale basis gebeurt, lijkt dit op het eerste zicht inderdaad zo te zijn. Federalisme impliceert immers dat de macht gespreid wordt over kleinere politieke eenheden, waardoor de besluitvorming dus in principe dichter bij de bevolking komt te staan. Door die kleinschaligheid lijkt federalisme dus meer kansen te bieden voor democratische besluitvorming.

Hier schuilt er echter een addertje onder het gras. Het probleem stelt zich in onze hedendaagse samenlevingen in het bijzonder indien de deelgroepen van een staat gedefinieerd worden in termen van de taal die ze spreken. Bij het opdelen in kleinere politieke eenheden tracht men weliswaar steeds zo homogeen mogelijke delen te creëren, maar indien een plurale samenleving samengesteld is uit segmenten die in geografisch opzicht verspreid (onderling

vermengd) zijn, is dit vanzelfsprekend zeer moeilijk. In dit geval worden segmenten bijna onvermijdelijk intern gescheiden en komen delen ervan terecht in andere deelgebieden (taalgebieden), dus aan de 'verkeerde kant' van de grens. Het gevaar bestaat, dat zo'n segment daardoor zo klein wordt dat het makkelijk ingekapseld wordt en aldus door de meerderheid van het betreffende gebied in haar besluitvorming over het hoofd wordt gezien. Met andere woorden, door de territoriale federalisering van een plurale samenleving (die per definitie een niet-territoriale inhoud heeft) dreigen de 'nieuwe minderheden' die door deze geografische opdeling gecreëerd worden, gediscrimineerd te worden. Vandaar dat Lijphart de mening is toegedaan, dat federalisme dé pacificatiemethode bij uitstek is en dus de meeste kansen tegen discriminatie biedt in een plurale samenleving waarvan de samenstellende delen geografisch geconcentreerd zijn. België, Zwitserland en Canada zijn drie landen waar de territoriale federalisering resulteerde in significant homogeneren deelgebieden (dan de federatie in haar geheel). Echter niet volledig, en dat zorgt juist voor problemen.

De conclusie van dit alles ? Indien men ervan uitgaat dat respect voor en bescherming van minderheden inherent is aan wat men "democratie" noemt, dan moet men concluderen dat territoriaal federalisme op regionaal vlak niet noodzakelijk tot meer democratie leidt. "Small" is anders gezegd niet automatisch ook "beautiful" !

Een federale staatsinrichting heeft echter ook een centralistisch aspect. Een federale staatsinrichting is met andere woorden een combinatie van regionale en centrale besluitvorming. Een aantal regionale minderheden die ontstaan zijn door de territoriale federalisering van een plurale samenleving, bevinden zich op nationaal vlak eveneens in een minderheidspositie. Ook in nationaal opzicht dreigt voor hen het gevaar van discriminatie.

Zowel België, Canada, als Zwitserland zijn territoriaal gefederaliseerde landen. Alle drie bezitten ze taalminderheden in regionaal en/of nationaal opzicht. In alle drie bevinden zich onder die minderheden, taalgroepen die een minderheid geworden zijn ten gevolge van de territoriale federalisering van het land. Welke zijn die taalminderheden nu precies ?

A. Taalminderheden in regionaal opzicht, ten gevolge van de territoriale federalisering:

- België
1. Franstaligen in het Nederlandse taalgebied (gemeenten rond Brussel en de taalgrens) : minderheid t.a.v. het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap;
 2. Franstaligen in het Duitse taalgebied : minderheid t.a.v. de Duitstalige gemeenschap;
 3. Nederlandstaligen in het Franse taalgebied (gemeenten rond de taalgrens) : minderheid t.a.v. de Franse gemeenschap en het Waals gewest;
 4. Nederlandstaligen in het tweetalige gebied Brussel : minderheid als gemeenschap en t.a.v. het Hoofdstedelijke Gewest;
 5. Duitstaligen in het Duitse taalgebied : minderheid t.a.v. het gewest Wallonië;
 6. Duitstaligen in het Franse taalgebied ("gemeenten van het Malmédyse").
- Canada
1. Engelstaligen in Québec;
 2. Franstaligen in New Brunswick en Manitoba (+ in minder significante percentages in de andere provincies).
- Zwitserland
1. Italiaanstaligen in alle officieel Franstalige kantons; beduidende percentages in de meeste officieel Duitstalige kantons; in alle officieel meertalige kantons, maar het meest significant in Graubünden;
 2. Franstaligen in het officieel meertalige Bern; (de percentages Franstaligen in de overige kantons, waar ze in de minderheid zijn wel te verstaan, zijn te verwaarlozen (1 à 2 %));
 3. Duitstaligen in alle officieel Franstalige kantons; in het enige officieel Italiaanstalige Ticino; in de officieel meertalige kantons Fribourg en Valais.

De Rhaeto-Romaanstaligen in Zwitserland wonen (bijna) uitsluitend in het kanton Graubünden. Zij zijn hier een regionale minderheid, niet ten gevolge van de geografische opdeling, maar louter ten gevolge van het plurale karakter van de kantonale samenleving.

B. Taalminderheden in nationaal opzicht :

België 1. Franstaligen
2. Duitstaligen

Canada³ 1. Franstaligen

Zwitserland 1. Rhaeto-Romaanstaligen
2. Italiaanstaligen
3. Franstaligen

Laten we dit even schematisch voorstellen :

Regionale minderheden

Nationale minderheden

BELGIË



CANADA



ZWITSERLAND



Het is wellicht duidelijk dat de positie van de taalminderheden in België zeer complex is. Oorzaak daarvan is de manier waarop de federale staatsstructuur ingericht is. Het aspect autonomie heeft er principieel namelijk twee dimensies : één gebaseerd op het personele (de 'gemeenschappen') en één gebaseerd op het territoriale (de 'gewesten'). Maar bij de concrete invulling ervan blijkt men zich niet rigoureus aan dit onderscheid te houden. Daar overlappen beide dimensies elkaar met name ten dele, wat de complexiteit van het geheel nog eens bevordert.

Uit de politieke praktijk (en de literatuur die hierover bestaat) blijkt dat plurale landen op verschillende besluitvormingsniveaus garanties inbouwen om discriminatie van taalminderheden te voorkomen. Dit heeft enerzijds te maken met pogingen om de stabiliteit van de samenleving in kwestie te bewaren, maar anderzijds ook met de onderliggende opvatting over 'democratie' die in deze samenlevingen gehuldigd wordt. Welk is dat onderliggend democratieconcept in de door ons beschouwde landen ?

Alhoewel de invulling van de democratie in elk van de drie landen in concreto erg verschillend is, kent ze toch een gemeenschappelijke basisidee. Uitgangspunt is de erkenning van het probleem dat zich in alle samenlevingen kan voordoen, namelijk het conflict tussen het recht van de meerderheid om te regeren enerzijds en bepaalde rechten en vrijheden van de minderheid/minderheden anderzijds. In een plurale samenleving zijn die minderheden meestal beter herkenbaar dan in een samenleving die niet samengesteld is uit van elkaar verschillende subgroepen. Het probleem laat zich in feite opsplitsen in twee conflicten : aan de ene kant handelingen van de meerderheid die de/een minderheid beroven van haar rechten en vrijheden (hoever die ook mogen reiken), aan de andere kant handelingen van een minderheid die de meerderheid beroven van haar wettelijk recht om te regeren (Thorson, 1970 : 82).

Met betrekking tot de taalgemeenschappen en de hiermee verbonden problematiek verstaat men onder 'democratie' in België, Canada en Zwitserland duidelijk niet dat de meerderheid, hetzij in nationaal, hetzij in regionaal opzicht, het ongebreidelde recht heeft om te regeren. Er wordt over het algemeen dus niet aanvaard dat de meerderheid louter door haar numeriek overwicht mag doen (of laten) wat haar belieft. Immers, in zo'n geval zou juist het gevaar van de discriminatie van minderheden, dat we zojuist bespraken, de kop opsteken.

Integendeel, democratie betekent in essentie dat de macht van de meerderheid aan banden wordt gelegd. De meerderheid heeft het recht om te regeren voor zover ze de rechten en vrijheden van de minderheden maximaal respecteert. Dit laatste gaat verder dan het toekennen van alles wat verband houdt met het recht om het beleid van de meerderheid te contesteren en op legale wijze de macht trachten te veroveren. Voor de bescherming van taalminderheden in het bijzonder is meer vereist dan traditionele rechten en vrijheden. Bescherming van taalminderheden vereist een positieve invulling van de democratie : harde garanties en echte beschermende maatregelen. In geval van verschillende taalgroepen gaat het immers om onvermijdelijke belangentegenstellingen die met elkaar verzoend dienen te worden en dit is slechts mogelijk door middel van een actieve overheidstussenkomst.

Vooraleer we nagaan hoe die overheidstussenkomst ten gunste van de taalminderheden in de door ons geselecteerde landen er precies uitziet, is het wellicht nuttig om het begrip minderheid eerst wat nauwkeuriger toe te lichten.

Een bevolkingsgroep die een relatief klein deel uitmaakt van een bepaalde staat, beschouwen we als een minderheid. Meer bepaald, een minderheid in de numerieke betekenis van het woord. Die minderheid kan echter ook een minderheid zijn omdat zij door (een deel van) de meerderheid beschouwd wordt (of zichzelf beschouwt) als een ondergeschikte, als een minderwaardige bevolkingsgroep. In dit geval gaat het om een minderheidsstatus. Dikwijls wordt zulk een minderheid overeenkomstig haar inferieure status behandeld. Combinatie van beide betekenissen is mogelijk. Het lijkt inderdaad zeer plausibel dat een numerieke minderheid door de andere bevolkingsgroep(en) als minderwaardig wordt beschouwd. Maar zelfs een in de numerieke meerderheid zijnde bevolkingsgroep kan een minderheid zijn omdat haar die status wordt toebedeeld. Denken we maar aan de positie van de Vlamingen

in België tot vóór de Eerste Wereldoorlog. Het cijns- en later capacitair stemrechtstelsel, gecombineerd met de inferieure economische positie van de Vlamingen, verklaart grotendeels deze voormalige minderheidsstatus. Pas vanaf de toekenning van het stemrecht op basis van het principe 'één man, één stem' is de positie van de Vlamingen in de Belgische samenleving langzaam beginnen te veranderen. Pas na de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht heeft het numeriek in de meerderheid zijn van de Vlamingen zich kunnen vertalen in een (minstens) gelijkwaardige status. Wat hier echter belangrijk is, is dat de term 'minderheid' *"has taken on a connotation beyond its simple numerical meaning. Regardless of the proportion, any dominated or inferior group can be given a minority status"* (Mackey, 1975 : 335). De door ons beschouwde taalminderheden in België, Canada en Zwitserland zijn allemaal minderheden in de numerieke betekenis, wat echter niet wegneemt dat we het aspect van de status van de taalgroepen in kwestie (en eventueel andere) in het oog zullen blijven houden.

P.S. De tekst van dit manuscript werd beëindigd in april 1992, dus vóór het begin van de Dialoog tussen de Gemeenschappen. Over de gesprekken en het (voorlopige) akkoord over de hervorming van de Belgische Senaat wordt hierin dan ook geen melding gemaakt.

juli 1992

II. DE BESCHERMING VAN TAALMINDERHEDEN IN BELGIË, CANADA EN ZWITSERLAND : TOEPASSING VAN HET TERRITORIALITEITS-PRINCIPE EN VAN HET PRINCIPE VAN HET PERSOONLIJKE

"So long as there are state frontiers, there will be national minorities. It is for the state to devise ways and means of ensuring that the members of the minority can exercise their rights." (Vratusa, 1975 : 49)

Ter inleiding

We stelden reeds, dat de politieke overheden van België, Canada en Zwitserland om verschillende redenen van oordeel zijn dat de bescherming van taalminderheden meer vereist dan het louter garanderen van wat men traditionele rechten en vrijheden noemt. Daar waar deze laatste dikwijls gegarandeerd kunnen worden door het juist niet tussenkomen van de kant van de overheid, geldt dit niet voor taalrechten. Daarmee is de kous echter niet af. De vraag rijst immers hoe die bescherming in de praktijk precies wordt ingevuld. Welke soorten rechten worden door de overheid precies toegekend, voor welke materies, op welke niveaus en door middel van welke besluitvormingsmethoden ? Dat is waar we in deze studïe naar op zoek gaan.

Iemand die op dit vlak zeker zijn sporen verdiend heeft, is de Canadese politieke wetenschapper Kenneth D. McRae¹. McRae spreekt, in navolging van een aantal linguïsten, van taaldomeinen, zijnde de sectoren of terreinen waarop de overheid regulerend optreedt aangaande het taalgebruik (McRae, 1975). Aangezien hij er niet op uit is, en wij evenmin, om het gebruik van talen in het algemeen te bestuderen, maar wel het specifieke taalbeleid van bepaalde overheden jegens hun taalminderheden, lijkt het aangewezen om die domeinen te bekijken die dikwijls het object zijn van overheidsingrijpen. We beperken ons echter tot die domeinen waar de burger, rechtstreeks of onrechtstreeks, betrokken wordt bij de besluitvorming (zowel regelgeving als regelstelling). Op federaal, regionaal en plaatselijk niveau bestuderen we aldus de:

- A. Regelgevende vergaderingen
- B. Executieven
- C. Openbare Administratie

Voor deze domeinen gaan we na welke soorten taalrechten de respectieve taalminderheden in de door ons bestudeerde landen krijgen. De Canadese politicoloog Jean Laponce onderscheidt mensenrechten in het algemeen en taalrechten in het bijzonder op basis van twee criteria. Na combinatie van beide komt hij tot een matrix met vier soorten (taal)rechten. Een eerste onderscheid betreft het subject dat de rechten geniet. Laponce spreekt van "individual rights", indien de toegekende rechten het individu in kwestie direct, als persoon, beschermen. "Group rights" daarentegen worden aan een collectiviteit (van individuen) toegekend en beschermen het individu bijgevolg slechts indirect. Een tweede onderscheid heeft betrekking op het al dan niet "verplaatsbaar" zijn van rechten. "Localized rights" zijn rechten die slechts gelden in instellingen binnen bepaalde geografisch afgebakende gebieden en dus niet "meegenomen" kunnen worden door het subject naar een ander gebied waar die rechten dus niet gelden. In geval van "transportable rights" wordt abstractie gemaakt van de lokale taalomgeving. Het genieten van dit soort rechten is onafhankelijk van de plaats waar het recht uitgeoefend wordt, of van de plaats van waaruit het recht toegekend wordt (Laponce, 1987 : 161).

Met betrekking tot de manier waarop Laponce deze tweede dichotomie definieert, rijst er echter een conceptueel probleem. Het feit dat een bepaald taalrecht niet bepaald wordt door de lokale taalomgeving waar dat recht geldt, betekent niet noodzakelijk dat dit recht verplaatsbaar/niet plaatsgebonden is. Laponce haalt deze twee betekenissen echter door elkaar (Laponce, 1987 : 161). Laten we dit met een voorbeeld duidelijk maken. In bepaalde Brusselse randgemeenten hebben de inwoners het recht om een aantal officiële documenten in het Frans te bekomen ook al behoren die gemeenten officieel tot het Nederlandse taalgebied. Dit recht wordt dus niet bepaald door de lokale taalomgeving (want die is Nederlands). Nochtans geldt dit recht alleen in die bepaalde gemeenten en is het dus niet verplaatsbaar.

Voor alle duidelijkheid en omwille van de inhoudelijke relevantie verkiezen wij de termen "door de lokale taalomgeving bepaald" en "niet door de lokale taalomgeving bepaald" wanneer het om taalrechten in strikte zin gaat. Indien we ergens toch mochten vermelden dat een bepaald recht wel of niet verplaatsbaar is, dan betekent dit dat beide betekenissen in dat geval wel samenvallen of dat het gaat om een recht dat niet direct betrekking heeft op het taalgebruik.

Aldus komen we tot de volgende matrix ² met vier (taal-)rechten :

	Individu	Collectiviteit
Lokale taalomgeving niet bepalend	(1)	(2)
Lokale taalomgeving bepalend	(3)	(4)

Anders geformuleerd : rechten waarvoor de lokale taalomgeving bepalend is, zijn gebaseerd op het zogenaamde territorialiteitsprincipe, terwijl rechten waarvoor de lokale taalomgeving niet bepalend is, op het principe van het persoonlijke berusten (dus ook indien deze laatste collectief van aard zijn !).

Welke soorten rechten genieten de (individuele leden van de) taalgemeenschappen in de door ons geselecteerde taaldomeinen ? Laten we dit nu in detail bekijken.

A. Regelgevende vergaderingen

De weerspiegeling van de taalpluraliteit van Canada en Zwitserland in de parlementaire activiteiten op federaal vlak kent een relatief lange traditie, in tegenstelling tot België waar deze praktijk slechts zeer langzaam vorm gekregen heeft.

1. Canada

Zowel in Canada als in Zwitserland luidde de oprichting van de federatie het begin in van de officiële meertaligheid en van de gelijkheid der talen. De door het Britse parlement uitgevaardigde Québec Act van 1774 had aan het Frans in dit landsdeel weliswaar een officiële status verleend in verschillende domeinen van het openbare leven (Stevenson, 1991 : 14), maar het is pas met de oprichting van de Canadese federatie in 1867 dat het Engels en het Frans voor het eerst een gelijke, weliswaar beperkte, grondwettelijke erken-

ning krijgen. Artikel 133 van de Engelse British North America (BNA) Act (later herdoopt in Constitution Act 1867) stelde namelijk, dat de afgevaardigden in zowel het federale parlement als in de wetgevende vergadering van de provincie Québec tijdens de debatten één der beide talen naar keuze mochten gebruiken. De documenten, verslagen en publikaties die met deze debatten verband hielden, moesten in het Frans en in het Engels opgesteld worden, evenals de wetten gestemd door de respectieve parlementen (Doms, 1961 : 110-111).

In de praktijk kwam de verplichte tweetaligheid in hoofde van de federale overheid neer op de bescherming van het Frans, de taal van de minderheid op nationaal vlak. Een niet ontorechte bescherming, zo was gebleken, want gedurende de hieraan voorafgaande periode van de Union tussen de afzonderlijke provincies Upper Canada en Lower Canada (de huidige provincies Ontario en Québec) ontzegde de Engelse koloniale overheid de Franstaligen in Québec een tijdlang alle officiële rechten inzake het gebruik van hun taal. Meer nog, Groot-Brittannië had beide provincies in 1841 verenigd, uitdrukkelijk met het oog op de assimilatie van de Franstaligen in de dominante Engelstalige cultuur.

De Canadese federatie die in 1867 door de BNA Act in het leven werd geroepen, was het rechtstreekse gevolg van het falen van deze unie. Wegens het demografische overwicht van de Franstaligen was men al zeer snel tot de conclusie gekomen dat de assimilatie-doelstelling een totaal onhaalbare kaart was. In tegenstelling tot dat waarvoor de unie oorspronkelijk ontworpen was, ontwikkelden zich in heel het politieke bestel vervolgens een aantal praktijken die de periode van de United Province of Canada uiteindelijk tot één van de meest op pacificatie gerichte periodes uit de Canadese politieke geschiedenis maken op het vlak van de relaties tussen de twee bevolkingsgroepen.

Het staatsbestel werd gekenmerkt door samenwerking over de taalgrenzen heen. Op legislatief vlak kwam dit voornamelijk tot uiting in de houding van de politieke vertegenwoordigers in het parlement ten aanzien van materies die in het bijzonder één van beide taalgroepen betroffen. In elke provincie ontwikkelde zich namelijk een tweepartijensysteem, waarbij elk van de vier parlementaire fracties in de praktijk een losse coalitie vormde met zijn geestelijke tegenhanger in het andere deel van de unie. Voor een beslissing die in het bijzonder één van beide gemeenschappen aanging, gold de (informele) regel van de dubbele meerderheid (meerderheid in het ene deel,

plus een algemene meerderheid in het parlement van de Unie), waardoor een dergelijke beslissing nooit tegen de wil van de gemeenschap in kwestie genomen kon worden. Dit systeem vertoonde sterke vergelijking met de zogenaamde huidige Belgische communautaire wetten of wetten met een bijzondere versterkte meerderheid (cf. infra). Beide delen van de verenigde Canadese provincie beschikten dus in potentie over een veto, maar maakten er geen gebruik van.

Concreet betekende dit dat de vertegenwoordigers uit beide delen niet dwars gingen liggen wanneer beslissingen genomen moesten worden betreffende specifieke gemeenschapsmateries. Anders gezegd, naast de onderlinge samenwerking had de grondwettelijk unitaire staatsinrichting in feite een opvallend tweeledig karakter. Beide subgroepen lieten elkaar een zekere autonomie, die versterkt werd door de dwang om samen te werken ten gevolge van het (informele) dubbele meerderheidssysteem.

Echter, reeds vrij snel ontstond er aan beide kanten wrevel. Ondanks de afspraak niet op de rem te trappen bij besluitvorming aangaande één van beide subculturen, gebeurde dit in realiteit toch. Bepaalde beslissingen werden genomen of verworpen door de minderheid van het ene landsgedeelte met behulp van de meerderheid van het andere deel. De incidenten stapelden zich op. De semifederale werking van het staatsbestel in de praktijk kwam in botsing met het unitaire karakter van de grondwettelijk vastgelegde structuren. Het hele systeem werd ondermijnd, wat uiteindelijk tot immobilisme leidde. De oprichting van de confederatie in 1867 was aldus niet het gevolg van het mislukken van de assimilatiepolitiek, waarvoor de Union aanvankelijk ontworpen was, maar was eerst en vooral een poging om uit die impasse te geraken.

Men ging op zoek naar een systeem dat toeliet het gedwongen hanteren van dergelijke pacificatiedemocratische methoden te vermijden, maar tevens naar een systeem dat de garantie bood voor vreedzame coëxistentie van beide bevolkingsgroepen. Enkel het federalisme bleek aan die vereisten te kunnen voldoen. Alleen een federale staatsvorm kon de sterke, gecentraliseerde staat-idee van de Engelstaligen verzoenen met de Franstalige eis voor verregaande provinciale autonomie. Enkel een federatie zou in staat zijn om de twee afzonderlijke culturen verder te laten bestaan binnen één en hetzelfde staatsbestel³. De oprichting van deze federatie in 1867 was dan ook van cruciaal belang "*especially (for, RVD) the French Canadians, whose principal concern as a vital minority has been and must be the survival of their*

culture" (Stanley, 1974 : 287). Met de BNA Act kreeg deze taalgroep een expliciete en voor het eerst grondwettelijke erkenning van het recht op overleven als aparte entiteit (Forsey, 1989 : 10-11; McRae, 1974 : 254-256; Ormsby, 1974 : 269-274; Smiley, 1977 : 196; Stanley, 1974 : 275-287).

Het meest fundamentele probleem waarvoor de Canadezen een oplossing dienden te vinden bij het ontwerpen van hun federatie, zoals geldt voor alle staten in een proces van federatievorming, was de verdeling van de bevoegdheden en van de daaraan verbonden financiële middelen. Welke overheid zou zeggenschap krijgen over welke materie ? In grote lijnen werd de wetgevende bevoegdheid inzake materies waarover de twee taalgemeenschappen fundamenteel van mening verschilden, aan de provincies toegekend, terwijl wetgeving inzake aangelegenheden waarvan men vermoedde dat het communautaire aspect geen belemmering voor gezamenlijke besluitvorming zou betekenen, tot de bevoegdheid van de nationale wetgever ging behoren (Smiley, 1977 : 196-197).

Over het algemeen verloopt de besluitvorming in de nationale en provinciale wetgevende vergaderingen volgens het meerderheidsprincipe. In de regel worden de beslissingen er met andere woorden genomen bij gewone meerderheid van stemmen, wat de uiting is van de meest duidelijke negatie van de wil van de/een minderheid. Indien we de voorwaarden die Lijphart stelt om te kunnen spreken van een evenwichtig tweekamerstelsel (Lijphart, 1984), kenmerk van een consensusdemocratie, toetsen aan de Canadese praktijk, dan komen we tot de vaststelling dat het federale parlement niet aan deze voorwaarden voldoet. Ten eerste zijn het House of Commons en de Senaat weliswaar op verschillende basis samengesteld, maar de 104 senatoren worden niet verkozen, noch direct door de bevolking, noch indirect door de provincies. Zij worden benoemd door de gouverneur-generaal (de vertegenwoordiger van de koningin op het niveau van de federatie), op voorstel van de premier en blijven in principe in functie tot hun vijfenzeventigste. De Canadese Senaat is dus een schoolvoorbeeld van een conservatief samengestelde en als tegengewicht voor de eerste kamer dienende, tweede kamer. Ten tweede hebben we in de praktijk te maken met een relatief zwakke Senaat (Hooghe, 1991 : 15), alhoewel zijn bevoegdheden in formeel, grondwettelijk opzicht bijna even groot zijn als die van de Commons (Forsey, 1989 : 28-29; Kamer/Senaat, 1989 : 12-13). Bovendien kan je de Senaat geen volwaardige federale kamer noemen. De samenstelling is weliswaar gebaseerd op het principe van de regionale vertegenwoordiging (Kamer/Senaat, 1989 : 12), maar gebeurt niet door de deelstaten zelf. Bovendien is

de Senaat niet op paritaire basis samengesteld. Men kan weliswaar evenmin spreken van een proportioneel samengestelde senaat (à rato van het aantal inwoners per provincie), maar het aantal senatoren van de grote provincies is gewoon veel groter dan het aantal senatoren van de kleine provincies, veel groter om gewoon van een "correctie" op het pariteitsbeginsel te kunnen spreken. Deze niet-pariteit is begrijpelijk, gezien de enorme verschillen in bevolkingsgrootte tussen de tien provincies, maar ondermijnt anderzijds één van de doelstellingen van een federale Senaat, met name de verdediging van de belangen van de kleine deelgebieden in federale materies⁴.

De samenstelling van het House of Commons gebeurt helemaal volgens de regel van de relatieve meerderheid, wat er in de praktijk op neerkomt dat Franstalige kandidaten maar kans maken om verkozen te worden in die kiesomschrijvingen waar de Franstaligen in de meerderheid zijn. De partij die bij de verkiezingen aldus de meerderheid van de zetels weet te veroveren, krijgt het recht om alleen te regeren. Al deze aspecten zorgen ervoor dat de parlementaire besluitvorming in Canada in sterke mate het "origineel" benadert, met name de Britse parlementaire Westminsterdemocratie, waar het spel van meerderheid versus minderheid zuiver wordt gespeeld.

Maar, anderzijds is de Canadese parlementaire democratie de Britse niet. Ondanks de dominantie van de majority rule, worden hierop uitdrukkelijk een aantal (formeel en informeel) uitzonderingen gemaakt.

De beperkte grondwettelijke rechten die het Frans en het Engels in 1867 (onder meer) op legislatief vlak verkregen, werden door de Constitution Act van 1982⁵ behouden en overgenomen in het Canadian Charter of Rights and Freedoms, dat sindsdien integraal deel uitmaakt van de Canadese geschreven grondwet. Op het niveau van de federale parlementaire instellingen blijven zowel het Engels als het Frans de officiële talen van Canada. Beide blijven op gelijke voet geplaatst, wat tot uiting komt in het behoud van dezelfde rechten en voorrechten voor elke taal, wat betreft het gebruik ervan, in alle instellingen van het federale parlement. Zo heeft ieder parlamentslid het recht om zich in het Engels of het Frans naar keuze uit te drukken tijdens de debatten en andere parlementaire werkzaamheden.

Sedert 1959 worden de interventies van de parlamentsleden simultaan vertaald (Laponce, 1987 : 167). Alle wetten, documenten, verslagen en publicaties die uit deze werkzaamheden voortvloeien, moeten in beide talen gepubliceerd worden en de twee versies hebben dezelfde juridische waarde.

Bovendien garandeert de grondwet iedere inwoner van Canada het recht te communiceren met, en het recht op dienstverlening door de centrale diensten van de federale parlementaire instellingen in één der beide talen die hij verkiest. Voor alle andere diensten van het Canadese parlement gelden beide rechten echter enkel op die plaatsen waar een "significante vraag" of de "aard" van de dienst in kwestie zelf het gebruik van het Frans of het Engels rechtvaardigt. De grondwet concretiseert deze begrippen echter verder niet en laat de beoordeling ervan bijgevolg over aan de rechter. Tenslotte kwam er bij de grondwetswijziging van 1982 voor het eerst een officiële Franstalige tekst van de hele geschreven grondwet, die op voet van gelijkheid geplaatst werd met de Engelstalige versie.

De tweeledigheid van de Canadese samenleving werd in het federale parlement een tijdlang ook op een informele wijze erkend. In de Commons kwam hieraan in 1985 grotendeels een einde. Na iedere verkiezing van een nieuw parlement roteerde het voorzitterschap ("speakership") er namelijk tussen beide taalgemeenschappen. Afwisselend werd deze kamer tot 1985 met andere woorden voorgezeten door een Engelstalige dan wel Franstalige volksvertegenwoordiger, die door de leden van de Commons zelf uit hun midden verkozen werd. De voorzitter werd, en wordt nog steeds, traditiegetrouw geflankeerd door een ondervoorzitter van de andere taalgemeenschap. Bijgevolg roteerde ook dit ondervoorzitterschap met iedere verkiezing mee. Echter, om iedere schijn van partijdigheid in hoofde van de voorzitter weg te nemen, mocht vanaf 1985 ieder lid van de Commons zich kandidaat stellen voor deze functie, ongeacht de taalgemeenschap waartoe hij of zij behoorde. Maar hierdoor ging ook de gewoonte van de rotatie van het voorzitterschap tussen beide taalgroepen verloren. Wel werd het principe gehandhaafd dat voorzitter en ondervoorzitter niet uit dezelfde taalgemeenschap mogen komen. De rotatie tussen beide ambten in de Senaat bleef sedert 1985 onaangetast (Forsey, 1989 : 33). Vermelden we tenslotte dat in de recente geschiedenis een aantal belangrijke onderzoekscommissies, waarbij de relaties tussen Engels- en Franstaligen in het spel waren, door vertegenwoordigers van beide taalgroepen werden voorgezeten, zoals de "Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada" (1970) (Smiley, 1979 : 193).

De respectieve provinciale parlementen bestaan heden ten dage uit slechts één kamer, die in alle tien provincies verkozen wordt volgens het systeem van de relatieve meerderheid. Ook in de werking van deze wetgevende organen is de basis van de spelregels voornamelijk die van de majority rule.

Maar ook op provinciaal niveau hebben de Franse of de Engelse taalgemeenschappen, althans in die provincies waar ze significant in de minderheid zijn, op legislatief vlak bepaalde garanties verkregen, al is dit niet overal zonder slag of stoot verlopen.

Bij het overnemen in het Charter of Rights and Freedoms van deze taalrechten met betrekking tot het federale parlement, liet de centrale overheid de provincies de vrijheid om op provinciaal niveau uitdrukkelijk mee in de boot te stappen. Zij hoopte dat een aantal provincies dat ook effectief zou doen, maar dat draaide anders uit. Alleen het kleine New Brunswick (minder dan 3 % van de totale Canadese bevolking), waar één derde van de bevolking Franstalig is⁶, verklaarde zich hiertoe bereid. De andere provincies hielden de boot af (Mandel, 1989 : 103). Bijgevolg heeft momenteel krachtens het Charter enkel de Franstalige minderheid van New Brunswick in de provinciale wetgevende vergadering exact dezelfde grondwettelijke rechten als op nationaal niveau. Het Engels en het Frans zijn er de officiële talen, en dezelfde rechten met betrekking tot het gebruik ervan gelden in alle parlementaire instellingen van de provincie. Tijdens alle parlementaire activiteiten mag Engels of Frans gesproken worden, naar keuze van de persoon in kwestie. Alle wetten, documenten en verslagen moeten in beide talen opgesteld en gepubliceerd worden, waarbij de twee versies in juridisch opzicht volstrekt gelijkwaardig zijn. Tenslotte heeft iedere inwoner van New Brunswick het recht om in het Engels of het Frans te communiceren met, en geholpen te worden door de parlementaire diensten van de provincie, ongeacht de aard van de dienstverlening of het contact, en ongeacht het aantal mensen dat ervan gebruik wenst te maken.

Québec moest, volgens artikel 133 van de BNA Act 1867, een zekere tweetaligheid naleven in haar parlementaire werkzaamheden. Met andere woorden, krachtens dit artikel had de Engelstalige minderheid in Québec dezelfde rechten op taalvlak in het provinciale parlement als de Franstalige minderheid op nationaal niveau (cf. supra). Deze grondwettelijk vastgelegde tweetaligheid gold niet ten aanzien van de andere provincies (Mandel, 1989: 97; Stevenson, 1991 : 27). Meer dan een eeuw lang kwam Québec deze verplichting na, tot de separatistische Parti québécois (PQ) onder leiding van Lévesque aan de macht kwam. Onder haar impuls werd in 1977 het Charte de la langue française (ook wel Loi 101 genoemd) goedgekeurd door het provinciale parlement. Deze wet, die de kroon vormde op de taalwetgeving onder de PQ-heerschappij, riep het Frans uit tot de officiële taal van omzeggens heel het openbare leven in Québec. Zij ging nog verder dan de

in 1974 onder de (niet naar onafhankelijkheid strevende) Québec-Liberalen van Bourassa uitgevaardigde Loi sur la langue officielle (of Loi 22), die het Frans reeds de officiële voertaal in de regering, het bedrijfsleven en het openbaar onderwijs had verklaard.

Het Charte de la langue française in 1977 maakte het Frans niet alleen primair (bijna exclusief) in deze gebieden, maar breidde deze voorrangspositie ook uit, onder meer naar het provinciale parlement. Het principe van de tweetaligheid (de "bilingual and bicultural solution" (Smiley, 1977 : 186)), dat steeds door de federale Liberalen onder leiding van Trudeau was verdedigd, werd hiermee naar de prullenmand verwezen. Echter, de bepaling uit artikel 133 van de BNA Act dat zowel het Frans als het Engels tijdens de parlementaire debatten gebruikt mocht worden, was overduidelijk en ondubbelzinnig. Deze trachten te omzeilen had geen zin, en het Charte de la langue française deed dat dan ook niet. Met betrekking tot de parlementaire documenten en de wetten die volgens deze grondwettelijke bepaling in beide talen gepubliceerd moesten worden, gebeurde dit echter wel. In het Charte werd gesteld dat publicatie van alle wetten weliswaar in beide talen zou gebeuren, maar tevens dat enkel de Franse versies de officiële zouden zijn, terwijl de Engelse teksten de status van onofficiële vertalingen meekregen. Op die manier dacht de PQ-regering toch een zekere suprematie te verlenen aan het Frans in het parlement (Mandel, 1989 : 92-97). Deze visie werd echter niet gedeeld door het federale Hooggerechtshof. In 1979 verklaarde het Hof deze bepaling ongrondwettelijk en verplichtte het Québec om alle wetten sedert 1977 uitgevaardigd, in beide talen heruit te vaardigen, wat het provinciale parlement ook prompt deed (Greene, 1989 : 195-196). Aan de periode van relatieve vrede tussen beide taalgemeenschappen was, ook binnen de provincie Québec, reeds vanaf het begin van de jaren 1960 een einde gekomen. Op parlementair vlak uitte zich dit onder meer in het eigenhandig afschaffen van de tweede kamer van de provinciale wetgevende vergadering (1968) die lange tijd de rol van belangrijke plaats van overleg tussen beide taalgemeenschappen had vervuld (Stevenson, 1991 : 32).

Québec was tegen de opname van het Charter of Rights and Freedoms in de grondwet zonder meer en is nadien zover gegaan het Charter zelf aan te wenden om haar wetgeving te onttrekken aan een groot deel van de erin vervatte bepalingen, ook daar waar het Charter dit niet toeliet (Stevenson, 1991 : 33). Ook al is Québec niet krachtens het Charter tot tweetaligheid verplicht, toch blijft het gehouden de bepalingen uit artikel 133 van de oude BNA Act onverminderd na te leven. De Canadese grondwet omvat immers

veel meer dan de Constitution Act, 1982. Op grond van artikel 52 van deze Constitution Act blijven een hele reeks bepalingen uit oudere wetten van kracht, waaronder een aantal uit de BNA Act. Aangezien het artikel 133 nooit gewijzigd werd, blijft het onverminderd van toepassing op Québec.

De formele regeling ten aanzien van het taalgebruik op provinciaal parlementair niveau in Manitoba loopt min of meer parallel met die van Québec. Toen Manitoba in 1870 door de federale Manitoba Act gecreëerd werd als nieuwe provincie van de Canadese federatie, werd zij in haar parlementaire activiteiten weliswaar niet tot tweetaligheid verplicht door de grondwet van 1867, maar Frans- en Engelstaligen kregen er krachtens artikel 23 van de Manitoba Act exact dezelfde rechten als in het parlement van Québec het geval was. Met andere woorden, tijdens de debatten was het gebruik van het Engels of het Frans facultatief, maar verplichte tweetaligheid gold ten aanzien van het opstellen en publiceren van alle parlementaire documenten en provinciale wetten.

Met een bevolking die in 1870 nog voor 45 % uit Engelstaligen en voor 55 % uit Franstaligen bestond, was deze bepaling volkomen consequent met voorgaande bepalingen ten aanzien van die ene andere provincie met een significante taalminderheid, met name Québec. Echter, ten gevolge van een grotere influx van Engels- en anderstaligen in Manitoba werd de samenstelling van de bevolking er in de daaropvolgende jaren grondig door elkaar geschud. Proportioneel nam het aantal Franstaligen zeer snel af, een proces dat tot op de dag van vandaag verdergaat⁷. De parlementaire overheid van Manitoba reageerde hierop met het uitvaardigen van een wet die een einde maakte aan de gedwongen tweetaligheid in het parlement door het Engels er de status van exclusiviteit te verlenen. Ondanks het herhaaldelijk ongrondwettelijk verklaren van deze Official Language Act door het Canadese Hooggerechtshof, trok Manitoba zich hier niets van aan. De provincie slaagde erin om, ten gevolge van de onmacht van het gerechtelijk apparaat, alle provinciale wetten vanaf 1890 alleen in het Engels uit te vaardigen. Daar kwam pas in 1979 een einde aan. Toen kon het Hooggerechtshof met succes de verplichting opleggen om van al deze sedert 1890 uitgevaardigde wetten een Franstalige versie te publiceren. De uitvoering daarvan zou begrijpelijkerwijze heel wat meer voeten in de aarde hebben dan dat in Québec het geval was geweest. Een uitvoering die bovendien enorm veel geld zou kosten, geld dat volgens velen beter aan andere diensten ten behoeve van de Franstalige minderheid zou kunnen worden besteed (Mandel, 1989 : 99-103, 111-116;

Greene, 1989 : 194-198). Aangezien artikel 23 van de Manitoba Act nog steeds deel uitmaakt van het geheel van de Canadese grondwet, blijven de bepalingen aangaande de tweetaligheid in het provinciale parlement onverminderd gelden, net zoals ten aanzien van Québec krachtens artikel 133 van de BNA Act.

Eén van de grote wijzigingen die de Constitution Act van 1982 bevat, heeft betrekking op de vraag : wie heeft het recht om in welke materies de grondwet van de Canadese federatie te wijzigen ? Het federale parlement is bevoegd voor de bepaling van het taalgebruik in de diplomatie, de strijdkrachten en de federale instellingen, dus ook in het federale parlement (Kamer/Senaat, 1989 : 17). Bijgevolg is het logisch dat wijzigingen met betrekking tot het gebruik van het Engels of het Frans in dat federale parlement slechts doorgevoerd kunnen worden mits instemming van het House of Commons en van de Senaat (gewone meerderheid). Maar dit volstaat niet. Alle provinciale parlementen moeten namelijk eveneens hun goedkeuring verlenen (Constitution Act 1982). Anders gezegd, in dit geval is provinciale unanimiteit vereist en bijgevolg beschikt elke provincie over een veto. Het éézijdig afschaffen van de garanties voor Franstaligen in het federale parlement door de Engelstalige provincies kan dus niet. Aan deze procedure kan niet geraakt worden, tenzij met toestemming tot wijziging ervan zowel vanwege het federale als vanwege alle provinciale parlementen. Voor wijzigingen inzake het gebruik van het Engels of het Frans in één enkele provincie (of in een aantal, maar niet in alle provincies) is, naast de goedkeuring van het House of Commons en van de Senaat, ook de goedkeuring van de wetgevende vergadering(en) van de betrokken provincie(s) vereist, waardoor deze provincie(s) ook hier een vetomogelijkheid bezit(ten). In de praktijk betekent dit dat de garanties voor het gebruik van het Engels of het Frans in New Brunswick, Québec en Manitoba niet gewijzigd kunnen worden, tenzij met inachtneming van deze procedure (Forsey, 1989 : 17).

In geval van schending van één van de "official language rights" (en vanzelfsprekend van alle andere rechten en vrijheden uit het Charter in het algemeen) door een federale of provinciale wet, kan zo'n wet sedert 1982 door de bevoegde rechtbank vernietigd worden. Vóór de opname van het Charter in de grondwet was de situatie totaal anders. Vóór 1982 bevatte deze laatste immers een veel beperkter aantal rechten en vrijheden, ook op het gebied van de taal, zodat de mogelijkheden tot ongrondwettelijk verklaren van een wet eveneens veel beperkter waren.

Vermelden we tenslotte dat Canada niet alleen zijn Engels- en Franstalige minderheden formeel erkent. De Constitution Act 1982 bevat namelijk de expliciete erkenning en bevestiging van de bestaande rechten van de "aboriginal peoples of Canada", dit zijn de "Indian, Inuit and Métis peoples" en geeft uiting aan de bezorgdheid om de "preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians" in het algemeen.

Sedert het ontstaan van de Canadese federatie is de positie van de taalminderheden in het parlement er in formeel opzicht duidelijk op vooruit gegaan. Dat formele regels echter niet steeds de effectieve bescherming van een taalminderheid kunnen afdwingen, bewijst onder meer het geval Manitoba van 1890 tot 1990.

2. Zwitserland

De Zwitserse taalpluraliteit is zo oud als haar geschiedenis. Volgens de traditie begint die Zwitserse geschiedenis in 1291, met drie vrije gebieden die zich verenigen om een dam op te werpen tegen het Habsburgse Rijk, onder wiens juk zij leefden. Geleidelijk vervoegden andere gebieden de bondgenoten, maar pas vanaf het einde van de veertiende eeuw kan men van een confederatie beginnen spreken. Deze confederatie nam op dat ogenblik weliswaar de vorm aan van een onafhankelijke staat, maar binnen de grenzen van het Germaanse Rijk. Bijgevolg was het Duits er de officiële taal. In 1536 telde de confederatie dertien kantons. Ruim tweeënhalve eeuw lang bleef ze nagenoeg ongewijzigd. Al is de Zwitserse samenleving steeds een mozaïek van taalgemeenschappen geweest, toch was niet dit aspect de oorzaak van de talrijke interne spanningen. Eeuwenlang werd het land verscheurd door religieuze conflicten en belangentegenstellingen tussen steden en rurale gebieden (Fahrni, 1989). Toen in 1798 de oude Confederatie uit elkaar viel en de Fransen er de Helvetische Republiek installeerden, werd ook de officiële meertaligheid en gelijkheid der talen een feit. Voor het eerst in de Zwitserse geschiedenis werden het Duits, het Frans en het Italiaans op gelijke voet geplaatst. Publicatie van alle wetten moest krachtens een decreet van de Franse bezetter in de drie talen. Ook de werking van het parlement zou drietalig worden. Met het einde van de Napoleontische periode kwam tijdelijk een einde aan de talengelijkheid. Van 1815-1848 met name werd het Duits weer de enige officiële taal van de statenbond. Maar met de oprichting van de huidige bondsstaat in 1848 (het "Zwitsers Eedgenootschap") werd de officiële talengelijkheid weer hersteld. De drie

grote talen - Duits, Frans, Italiaans - werden door de nieuwe grondwet erkend als de "National-sprachen" (landstalen) van de confederatie. Het Rhaeto-Romaans deed pas in 1938 zijn intrede als vierde landstaal in de grondwet. Bovendien kregen de drie andere landstalen, toen de status van "Amtssprachen" (officiële talen) (McRae, 1983 : 40-44). Het onderscheid tussen beide heeft in essentie betrekking op de verschillende taaldomeinen en de rechten die de respectieve talen er al dan niet genieten.

Het Zwitserse federale parlement (Bundesversammlung) bestaat, net zoals het Canadese en het Belgische parlement, uit twee kamers. De reden voor het bikameralisme in Zwitserland is echter van geheel andere aard dan in België en Canada. Daar waar in deze twee laatste landen de tweede kamer in oorsprong uitdrukkelijk diende om de aristocratie een aparte vertegenwoordiging te geven, naast die van het gewone volk, is de tweede Zwitserse kamer er gekomen om de belangen van de kleinere deelgebieden te behartigen. De Ständerat (ook Kammer der Kantone of Kleine Kammer genoemd) is met andere woorden een bij uitstek federale kamer. Teneinde ieder deelgebied een even grote stem in het kapittel te geven, hebben alle kantons (20) twee vertegenwoordigers, de halfkantons (6) weliswaar maar één⁸. De Nationalrat (Große Kammer) is volledig proportioneel samengesteld (Kamer/Senaat, 1989 : 3, 7). Beide kamers zijn dus op andere basis verkozen en, wat belangrijk is, beide hebben exact dezelfde bevoegdheden. Lijphart noemt het Zwitserse tweekamerstelsel dan ook "*eminently balanced and symmetrical*" (Lijphart, 1984 : 26). Aangezien de overgrote meerderheid van de kantons Duitstalig is en het Duits in de helft van de meertalige kantons domineert, is het aantal Duitstalige leden van de eerste kamer veel groter dan het aantal Frans- of Italiaanstaligen. Dit is ook zo in de tweede kamer, die nochtans niet op proportionele basis wordt samengesteld. Heeft dit gevolgen voor de positie van de taalgemeenschappen in de werking van het federale parlement ?

In formeel opzicht hebben de drie officiële talen (D,F,I) dezelfde status in beide kamers van het federale parlement. Echter, in de praktijk is dit niet steeds het geval. In de commissies, waarin de drie officiële talen volgens het kamerreglement zo goed mogelijk vertegenwoordigd moeten zijn, bedienen de parlamentsleden zich van het Frans of het Duits. Zij kunnen tijdens deze vergaderingen geen beroep doen op vertaaldiensten. De verslaggeving van de commissies van de grote kamer gebeurt in principe in twee afzonderlijke versies in het Duits en het Frans, niet in het Italiaans. In beide kamers vinden de debatten plaats in de drie grote talen, maar in de grote kamer, waar de

leden wel beroep kunnen doen op simultaanvertaling, wordt enkel naar het Duits en het Frans vertaald. Van het woordelijk verslag van een aantal openbare debatten (het Bulletin Officiel) bestaat maar één publicatie, waarin de tussenkomsten van de parlementsleden weergegeven worden in de taal die ze op dat ogenblik spraken. Andere parlementaire documenten worden wel in drie afzonderlijke versies geredigeerd en gepubliceerd, maar deze praktijk ten aanzien van het Italiaans is relatief recent. Alle wetten die uiteindelijk door het federale parlement gestemd worden, moeten in de drie officiële talen gepubliceerd worden, waarbij de drie versies in juridisch opzicht volledig gelijkwaardig zijn.

McRae concludeert dat, ondanks de gelijke status in formeel opzicht, het Italiaans in de praktijk geen volwaardige parlementaire taal is, alhoewel zijn positie er de laatste tientallen jaren gestadig op is vooruitgegaan. Alleen de Duits- en Franstaligen beschikken over de volle mogelijkheid om hun moedertaal te gebruiken in het bondsparlement, zowel in het gesproken als in het geschreven woord. Het Rhaeto-Romaans, geen officiële taal, komt in het parlement omzeggens niet aan bod. De enkele Rhaeto-Romaanstalige parlementsleden uit Graubünden spreken geen Rhaeto-Romaans, maar gebruiken van oudsher het Duits. Met uitzondering van een aantal vertalingen van belangrijke wetgevingen (die echter van vóór de Tweede Wereldoorlog dateren) is het Romaans evenmin op het geschreven vlak aanwezig (McRae, 1983 : 126-129). Dit zou in de praktijk trouwens onmogelijk zijn, aangezien van het Rhaeto-Romaans geen gestandaardiseerde spreektaal bestaat, laat staan een zelfde geschreven vorm (McRae, 1983 : 72). Men zou dus kunnen stellen dat het Rhaeto-Romaans als niet-officiële taal op legislatief vlak geen rechten geniet, en dat de erkenning van het Rhaeto-Romaans als nationale taal meer een symbolische waarde heeft (die echter niet onbelangrijk is) dan een reële. Om dit alles met Doms' woorden samen te vatten : *"On peut donc considérer le français et l'allemand comme des langues parlementaires de première zone, l'italien langue de seconde zone et le romanche inexistant sur le plan parlementaire. Cette situation s'explique par l'inégalité numérique des communautés helvétiques."* (Doms, 1961 : 108). Dat het Frans, ondanks het veel kleinere aantal sprekers ten aanzien van het aantal Duitstaligen⁹, in de parlementaire praktijk niet het lot van het Italiaans ondergaat, valt de verklaren door het prestige dat het Frans geniet in de Zwitserse samenleving. *"From a socio-linguistic standpoint (...) it is difficult to classify French as a "minority language" in Switzerland despite the clear numerical disadvantage of the French-speaking group, for the imbalance of numbers is counterbalanced by the greater domestic prestige and international strength of the language*

itself, especially when compared to the linguistic diversity of German Switzerland. Italian en Romansh, however, are very clearly in a minority position in both a numerical and a sociological sense, and the force of this fact is only partially mitigated by a strong political tradition which firmly insists of the formal equality of the four Swiss languages and linguistic groups within the Confederation." (McRae, 1983 : 74).

De eerste en de tweede kamer van het bondsparlement kunnen maar rechtsgeldig beslissingen nemen indien minstens de helft van de leden aanwezig is. De besluitvorming gebeurt er met absolute (gewone) meerderheid van stemmen. Geheel volgens de federale logica moet een wetsontwerp goedgekeurd worden door beide kamers vooraleer het wet wordt.

Maar in Zwitserland is het proces dan nog niet noodzakelijk ten einde. Een aantal federale wetten kan aan een facultatief referendum onderworpen worden, indien vijftigduizend stemgerechtigde Zwitsers of acht kantons hierom verzoeken. Een aantal andere wetten (waaronder een voorstel tot grondwetswijziging) vereisen zelfs een (verplicht dus) referendum. De wet treedt in beide gevallen pas dan in werking, indien ze door een meerderheid van de opgedaagde kiezers wordt goedgekeurd. Het referendum kan in Zwitserland echter niet gehanteerd worden door de bevolking om zelf een wetgevende proces op gang te brengen. Een dergelijk volksinitiatief is op federaal niveau enkel mogelijk met betrekking tot voorstellen tot grondwetswijziging. In dat geval is de gewettigde handtekening van honderdduizend stemgerechtigde Zwitsers voldoende om een referendum af te dwingen. Voor goedkeuring van de voorgestelde grondwetswijziging is dan een dubbele (maar telkens een gewone) meerderheid vereist, met name die van de bevolking en die van een meerderheid van de kantons (Sigg, 1983: 30-34; Aubert, 1978 : 51-54). Kleine kantons, indien verenigd, kunnen op die manier dus een grondwetswijziging blokkeren. Aangezien er geen consensus vereist is, beschikt ieder kanton apart niet over een veto. In theorie is een referendum een instrument van zuivere meerderheidsbesluitvorming en dus volledig incompatibel met een consensus-democratie, aangezien deze laatste impliceert dat de minderheid op een of andere manier betrokken wordt bij de besluitvorming en haar rol niet beperkt blijft tot het geven van de dissidente mening. In geval van een referendum over een voorstel dat in het nadeel van de Frans-, Italiaans-, of Rhaeto-Romaanstaligen (die elk apart en tezamen, in de minderheid zijn), en in het voordeel van de Duitstaligen zou zijn, zou in theorie dus goedgekeurd kunnen worden door de in de meerderheid zijnde Duitstalige Zwitsers. In de praktijk loopt dit echter niet zo'n vaart.

Soms verschillen uitslagen van referenda weliswaar tussen Germaans en Romaans Zwitserland, maar de twee blokken komen nooit tegenover elkaar te staan (Kamer/Senaat, 1988 : 7).

Tot zover het bondsparlement. De verschillende kantonale parlementen (Kantonsrat, Großer Rat, Landrat genoemd) zijn niet eenvormig georganiseerd, aangezien ze hun organisatie zelf mogen bepalen, zij het binnen de door de federale grondwet gestelde grenzen. In de praktijk vertonen ze echter grote gelijkenissen. De grote meerderheid ervan wordt verkozen volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging. Er zijn daarentegen wel verschillen waarneembaar in de manier waarop de besluitvorming effectief plaatsgrijpt. Bepaalde kantons gaan duidelijk verder in het laten meebeslissen van de bevolking, bijvoorbeeld door middel van referenda (Sigg, 1983 : 19-20; Kamer/Senaat, 1988 : 5).

De kantons hebben van de federale grondwet het recht gekregen om alle aangelegenheden te regelen die door de grondwet niet aan de bond zijn toegewezen (residuaire bevoegdheid). Met betrekking tot het regelen van het gebruik der talen zijn de kantons dus soeverein, voor zover dit gebeurt binnen de lijnen getrokken door de grondwet van de bond. Dit noemt men de Sprachenhoheit van de kantons. Het hele betreffende constitutionele en legislatieve kader op federaal niveau is vrij minimalistisch, wat betekent dat de kantons in deze materie over een grote speelruimte beschikken (McRae, 1983 : 122). Deze situatie is het rechtstreekse gevolg van het federale systeem zelf, met name de wijze waarop het ontstaan is en men het concreet ingevuld heeft. We zagen reeds dat de huidige Zwitserse federatie uit deelstaten bestaat, die qua samenstelling van de bevolking in taalopzicht steeds relatief homogeen geweest zijn, met uitzondering van een viertal kantons. Deze regionale concentratie vergemakkelijkte het opzet van de federatie inzake taalaangelegenheden, namelijk de plaatselijke bevolkingen in deze materies een zo groot mogelijk zelfbeschikkingsrecht geven. Men gaf hen dat recht met andere woorden daar waar zij de meerderheid vormen, met name op kantonnaal vlak (Aubert, 1978 : 216). Die kantonale autonomie werd en wordt door de respectieve overheden dan ook aangewend om het eigen taalkarakter van de deelstaat maximaal te beschermen. In principe verloopt de werking van de kantonale parlementen strikt volgens het (nochtans informele) territorialiteitsbeginsel. Voor de officieel ééntalige kantons (22) betekent dit dat de gehele parlementaire werking in de taal van het kanton gebeurt. In het kantonale parlement van Zürich bijvoorbeeld, mogen de parlamentsleden alleen het Duits gebruiken. Redactie en publi-

catie van de documenten die verband houden met de werking van het plaatselijke wetgevende orgaan in Neuchâtel, Vaud, Genève en Jura, gebeurt uitsluitend in het Frans. De wetten van de kantonnale wetgeving van Ticino worden enkel in het Italiaans gepubliceerd.

In vier kantons bestaat de bevolking echter uit twee of drie taalgemeenschappen : Bern, Valais, Fribourg en Graubünden. Zij hebben officieel dan ook een meertalig statuut. De wetgeving functioneert er in principe in de twee/drie officiële talen van het betreffende kanton, maar deze regel wordt in de praktijk niet overal even absoluut toegepast.

In Bern, waar van oudsher het Duits domineert, geldt de officiële taalgelijkheid sedert 1831, maar pas met de herziening van de kantonnale grondwet in 1950 werd deze ten volle in praktijk gebracht. Zowel tijdens de voorbereidende commissievergaderingen als tijdens de plenaire vergaderingen gebruiken de leden het (Bern-)Duits of het Frans naar keuze. Tijdens deze laatste kunnen ze daarbij beroep doen op simultaanvertaling. De commissieverslagen worden gepubliceerd in het (Hoog-)Duits of het Frans, naargelang de taal van de rapporteur; daarenboven verschijnt er een volledige versie in het Frans. De verslagen van de parlementaire debatten zijn eveneens in één van beide talen, naargelang de taal van de spreker in dit geval. De parlementaire documenten worden in beide talen opgesteld, maar vormen slechts één publicatie. Van de uiteindelijke wetteksten worden wel twee afzonderlijke versies gepubliceerd (dus één Duitse en één Franse). Alhoewel deze praktijk reeds vanaf 1831 bestond, werd tot de jaren 1950 de Duitse versie als de originele beschouwd.

De parlementaire werking van het kanton Valais (Wallis), waar het Frans dominant is, vertoont in dit opzicht grote gelijkenissen met die van Bern. Ook hier dateert de formele gelijkheid van het Frans en het Duits in het parlement uit de eerste helft van de negentiende eeuw (1844), maar ook hier heeft men tot na de Tweede Wereldoorlog moeten wachten op de uitvoering in de praktijk. Beide talen worden gebruikt tijdens de vergaderingen in de commissies en het parlement, alhoewel er wel eens ontevredenheid klinkt op de banken van de Franstaligen indien een parlamentslid zich van een of ander lokaal Duits dialect bedient. De commissieverslagen worden door afzonderlijke rapporteurs in beide talen opgesteld. De debatten worden, net als in Bern, in één rapport weergegeven in de taal van de sprekers in kwestie en de leden kunnen er eveneens gebruik maken van simultaanvertaling naar het Frans of het Duits. Van de parlementaire documenten en de uiteindelijke

wetteksten worden telkens twee afzonderlijke, ééntalige versies opgesteld en gepubliceerd. Zowel in Bern als in Valais is over de jaren heen met ander woorden een tendens merkbaar naar gelijkheid van het Frans en het Duits in de respectieve wetgevende praktijk, een gelijkheid die niet enkel bij woorden blijft.

Dit is niet het geval in de twee andere meertalige kantons, Fribourg (Freiburg) en Graubünden. Het kantonnale parlement van Fribourg, oorspronkelijk Duitstalig gebied, wordt momenteel gekenmerkt door een duidelijke dominantie van het Frans. Nochtans dateert de formele tweetaligheid er reeds van 1857. De discussies in de commissies vinden hoofdzakelijk in het Frans plaats en in de rapporten die hieruit voortvloeien wordt het Duits eveneens slechts occasioneel gebruikt. Ook tijdens de parlementaire debatten domineert het Frans en er zijn geen diensten die zorgen voor het simultaan vertalen van de toespraken. De tussenkomsten die toch in het Duits plaatsvinden, worden in het verslag van de debatten wel in die taal weergegeven. Dit geldt uiteraard ook voor de Franstalige interventies. De verschillende parlementaire documenten zijn eveneens tweetalige publicaties. Van de wetteksten worden uiteindelijk twee ééntalige versies gepubliceerd, maar de Franse wordt nog steeds als de enige officiële beschouwd. Ondanks de zeer vroege constitutionele erkenning van de meertaligheid in Graubünden (1794) en de herhaaldelijke bevestiging ervan bij de daaropvolgende grondwetswijzigingen, wordt de werking van het parlement er gedomineerd door het Duits. Tijdens de debatten hoort men af en toe Italiaans en uiterst zelden één van de Rhaeto-Romaanse dialecten. Ook de commissievergaderingen vinden hoofdzakelijk in het Duits plaats. Nergens wordt de mogelijkheid tot simultaanvertaling geboden. Verslaggeving van de debatten gebeurt uitsluitend in het Duits, evenals de publicatie van de commissieverslagen en parlementaire documenten. De enige teksten die in meer dan één taal worden gepubliceerd, zijn de uiteindelijke wetteksten. Deze worden met name steeds in het Duits en het Italiaans gepubliceerd, en alleen dan in twee Rhaeto-Romaanse dialecten indien de wet in kwestie onderworpen was aan een referendum. Maar ook hier is en blijft de Duitse versie van de wet de enige authentieke. Ondanks de formele gelijkheid geven Fribourg en Graubünden in hun kantonnale parlementaire werking dus een duidelijke voorrang aan één van hun talen (McRae, 1983 : 172-180)

Het kanton Bern is op dit gebied nog een geval apart. In 1979 werden drie Franstalige districten van het in totaal zes districten tellende Juragebied na een lange "strijd" om afscheiding (de enige in de Zwitserse geschiedenis !)

een eigen kanton ("Jura"). Maar daarmee waren de problemen niet van de baan. In de zuidelijke Juradistricten (in het noorden van het kanton Bern) bleef namelijk een betekenisvolle Franstalige minderheid achter (gemiddeld drie kwart van de lokale bevolking). Na de scheiding maakte zij nog 8,6 % van de totale kantonnale bevolking uit, in vergelijking met 13,7 % ervóór. In die hoedanigheid kon de Franstalige minderheid blijven rekenen op een aantal beschermende maatregelen. In de drie zuidelijke Juradistricten bleef het Frans de enige officiële taal. Het district Biel/Bienne bleef eveneens tweetalig Duits-Frans. De meest interessante nieuwe voorziening betreft een grondwettelijk vastgelegde procedure die qua achterliggende filosofie sterk op de Belgische "alarmbel" lijkt (cf. infra). Indien in het kantonnale wetgevende orgaan een voorstel van de afgevaardigden van ófwel de regio Zuid-Jura/Biel ófwel het Duitstalige district Laufen¹⁰ weggestemd wordt, dan heeft de betreffende delegatie in haar geheel het recht om een alternatief voorstel te doen, waarover opnieuw gestemd moet worden. Indien het voorstel aangenomen wordt, geldt het alleen voor de minderheidsregio in kwestie (McRae, 1983 : 196-197).

3. België

Daar waar de consolidatie van de formele gelijkheid der landstalen op nationaal wetgevend vlak in Canada en Zwitserland uit de negentiende eeuw dateert en dit beginsel sedertdien eigenlijk nooit meer betwist werd, laat België in dit opzicht een andere evolutie zien. Ondanks een meerderheid van Vlamingen in België had de parlementaire werking vanaf de onafhankelijkheid van het koninkrijk niet overwegend, maar zelfs exclusief in het Frans plaats en dit zowel in het gesproken als in het geschreven woord. Slechts heel langzaam is hierin verandering opgetreden. Het heeft uiteindelijk tot de jaren '60 van deze eeuw geduurd vooraleer het Nederlands definitief zijn rechtmatige plaats in het parlement wist te verzekeren. Echter, een dergelijke vergelijking van België ten aanzien van Canada en Zwitserland loopt enigszins mank. De consolidatie van de gelijkheid der talen in de Canadese en Zwitserse nationale parlementen is grotendeels hand in hand gegaan met de installatie van de (con)federatie. In die zin verschilt België niet zo veel van de beide landen. Alhoewel de formele gelijkheid van het Nederlands en het Frans in het Belgische parlement dateert van het einde van de negentiende eeuw, is deze talengelijkheid pas ten volle tot zijn recht gekomen vanaf het ogenblik dat men ernstig over de federalisering van het land is beginnen nadenken.

Alleen heeft dit proces zich in België veel later ingezet dan in Zwitserland en Canada. De exclusiviteit van het Frans als parlementaire taal in de negentiende eeuw hield rechtstreeks verband met de samenstelling van dat parlement. Ten gevolge van het cijnskiesrecht zetelde in beide kamers immers overwegend een Franstalige/verfranse aristocratie. Die aristocratische bovenlaag van de samenleving had zich onder Willem I sterk gekeerd tegen diens pogingen tot vernederlandsing van het land. In het nieuwe, onafhankelijke België was het dan ook vrij duidelijk welke rol zij aan het Nederlands in het openbare leven wilden toekennen. Geen enkele. Integendeel, pogingen werden ondernomen om België te verfransen (Witte, 1990 : 58).

Het klinkt tegenstrijdig, maar om het Frans in de praktijk tot de enige officiële taal te maken, stelde men het gebruik der talen vrij (art. 23 GW). Zo kon de ééntalig Franse politieke elite niet verplicht worden om het Nederlands te gebruiken. Regeling van het taalgebruik was weliswaar mogelijk voor een aantal openbare domeinen, maar kon enkel bij wet. Aangezien deze elite zelf die wetgever was, kwam er van een erkenning van het Nederlands als volwaardige tweede landstaal niets in huis. Bijgevolg werden alle debatten in het parlement uitsluitend in het Frans gevoerd, waren alle parlementaire documenten ééntalig Frans, en gebeurde redactie en publicatie van de uiteindelijke wetteksten in beginsel in het Frans. Alleen die wetten die specifiek betrekking hadden op gemeenten waar er Nederlands of Duits (Verviers, Arlon) gesproken werd, kregen een niet-officiële vertaling mee. Er bestond maar één versie van de grondwet, een Franse. Een officiële Nederlandse tekst zou er pas in 1967 komen (Mast en Dujardin, 1987 : 594). In de jaren 1860 zwoeren enkele Vlamingen hun parlementaire eed in het Nederlands, maar verder dan dat ging hun engagement niet. Met de invoering van het meervoudig algemeen stemrecht (1894) kwamen er meer Vlamingen in het parlement en nam de invloed van de Franstalige milieus af. Hierdoor rees tegen de algehele vanzelfsprekendheid van het Frans als enige taal op parlementair vlak verzet vanwege een aantal Vlaamse parlementsleden, maar aan de uiteindelijke werking in de praktijk veranderde er niet veel. Franstalige, maar ook veel Vlaamse parlementsleden bleven zich halsstarrig verzetten tegen ieder gebruik van het Nederlands in de wetgevende vergadering. Een tweetalige werking van het parlement zou de goede verstandhouding en de eenheid van het land in het gedrang brengen. Zelfs in het gesproken woord werd het Nederlands niet gedoogd. Of beter, het "Vlaams", want de Franstaligen stelden het Nederlands gelijk met het Waals als een mengelmoes van (Vlaamse) dialecten en weigerden bijgevolg het bestaan van een overkoepelende Nederlandse taal (zoals die nochtans op

literair vlak bestond) te erkennen. Het Frans daarentegen zou als "cultuurtaal" boven de Vlaamse en Waalse dialecten staan. Natuurlijk vreesden de Franstaligen, die zonder uitzondering het Nederlands onkundig waren, geen woord van dergelijke toespraken te zullen verstaan. Voor hen zou het parlement in dat geval inderdaad een "tour de Babel" worden (Doms, 161 : 15). Zelfs het aanstellen van tweetalige stenografen werd met klem verworpen, aangezien dit de impliciete erkenning zou betekenen van het Nederlands als parlementaire taal.

Een aantal Vlaamse voorvechters hield echter voet bij stuk. Teneinde de rechtsgeldigheid van het Nederlands in het legislatieve werk te bekomen, dienden in 1895 de parlementsleden Coremans en De Vriendt een wetsvoorstel in. Met de goedkeuring ervan beoogden ze met name de vertaling naar het Nederlands of het Frans naargelang het geval van de wetsvoorstellen en -ontwerpen door de bureaus van de respectieve kamers, het voorlezen van deze teksten in beide talen tijdens de parlementaire vergaderingen en de publicatie van de uiteindelijk goedgekeurde wetteksten in de twee talen, waarbij beide teksten rechtsgeldig zouden zijn. Echter, de strijd om deze "gelijkheidswet" (Witte en Craeybeckx, 1985 : 151-152) was zeer hard.

Pas in 1898, na een tweede parlementaire "ronde" ten gevolge van Franstalig verzet in de veel conservatievere Senaat, werd de wet Coremans-De Vriendt uiteindelijk goedgekeurd en was de talengelijkheid, althans formeel, een feit. In het vervolg moesten de wetten gestemd, bekrachtigd, afgekondigd en uitgevaardigd worden, in zowel het Frans als het Nederlands. De wetsontwerpen (uitgaande van de regering) moesten in de twee landstalen worden voorgelezen aan de parlementaire vergadering. Wetsvoorstellen (uitgaande van het parlement) mochten in één van of in beide talen voorgelezen worden, naargelang de indiener dit verkoos. In het eerste geval, moest het bureau voorzien in een vertaling alvorens het debat aanving. Stemming over amendementen mocht over één tekst, maar indien het debat tot een latere datum uitgesteld werd, moesten de aangenomen amendementen vertaald en aan de parlementsleden uitgedeeld worden. De wet Coremans-De Vriendt "betreffende het gebruik der Vlaamse taal in de officiële werkzaamheden" betekende dus dat de Vlaamse parlementsleden niet meer verplicht waren om het Frans te kennen om op een zinvolle manier aan de parlementaire werkzaamheden te kunnen deelnemen. Het zou echter nog lang duren vooraleer deze wet ook naar de geest zou worden toegepast¹¹. Het ongenoegen over de wet bleef groot, vooral in de Senaat. Tot 1908 werd er tijdens de debatten zelfs geen woord Nederlands gesproken. Veel

Vlaamse parlamentsleden bleven ook nadien het Frans boven het Nederlands verkiezen, om principiële redenen of uit vrees niet verstaan te worden. *"Seize ans d'égalité de droit n'était pas parvenue à effacer 68 ans de tradition parlementaire francophone, le français conservait sa place de première langue parlementaire belge"* (Doms, 1961 : 69). De langdurige weerstand vanuit Franstalige (Waalse) hoek tegen het toelaten van het Nederlands in het parlement was, naast de overtuiging van de superioriteit van het Frans en de vrees om niets te zullen verstaan, ingegeven door een veel fundamentele angst. Als numerieke minderheid in een tweetalige staat vreesde zij immers permanent geminoriseerd te worden door de Vlaamse meerderheid. Naarmate de Vlaamse beweging meer successen boekte, werd die vrees alsmaar groter. Jules Destrée, één van de voorvechters in de Waalse beweging van het eerste uur, schreef in 1912 in zijn - beroemd geworden - open brief aan Koning Albert over de Vlamingen : *"Zij hebben ons onze taal ontstolen, of juist gezegd, daar zijn zij nu mee bezig. Wij kennen nu nog maar alleen bedreiging en vernedering. Dat verdoemde werk wordt echter traag voortgezet, stapsgewijze, met dat verbeterd geduld waarmee zij zich aan hun veroveringen wijden. Het geschiedt in drie stappen : eerst sluip het Vlaams geniepig, nederig naast het Frans. Het gaat immers maar om een vertaling en wie kan aan onze broeders zulk een broederdienst weigeren ? Maar op een mooie dag treedt het Vlaams als heerser naar buiten : onder het mom van de gelijkheid eist het de eerste plaats op; Frans wordt enkel nog geduld. Op den duur verdwijnt het verstikte, vernederde, verboden Frans. Dan heerst de leeuw van Vlaanderen, zonder te delen."* (geciteerd in Fonteyn, 1988 : 87). Ten gevolge van de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht (1919) en een gedeeltelijke democratisering van de Senaat (1920-21) ging het Nederlands in het parlement er geleidelijk op vooruit, maar het Frans bleef domineren. Zo had tijdens het interbellum nog zeventig procent van de interventies in de Kamer in het Frans plaats. De verslaggeving van de openbare debatten bleef eveneens van een zekere ongelijkheid getuigen. De Franstalige versie van het Beknopt Verslag van de parlementaire debatten werd met name eerder gepubliceerd dan de Nederlandse en de kwaliteit van deze laatste liet dikwijls te wensen over.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat tijdens de jaren 1920 een aantal Vlamingen in het parlement een reorganisatie eisten van de slecht functionerende parlementaire diensten ten behoeve van de Vlamingen. In 1936 werd, eerst in de Kamer en vervolgens in de Senaat, de simultaanvertaling van de beraadslagingen ingevoerd. Deze dienst luidde het begin in van de relatieve taalvrede, althans wat de organisatie van de werkzaamheden in het

parlement zelf betreft. Geleidelijk aan drong het grote nut ervan door en verstomden de critieken. Vanaf dat ogenblik nam ook in de Senaat het gebruik van het Nederlands sterk toe. Ten gevolge van de gebeurtenissen tijdens de Tweede Wereldoorlog kende het Nederlands in de parlementaire debatten eventjes een terugval, maar de opwaartse trend van vóór 1940 zette zich snel weer door, zodat in 1960 de Vlaamse parlementsleden voornamelijk Nederlands spraken om hun standpunt kenbaar te maken. Dit nam niet weg dat vele Vlaamse senatoren en ministers (in hun antwoorden op interpellaties) van tijd tot tijd nog steeds het Frans gebruikten. Belangrijk was echter dat het Nederlands als gelijkwaardige parlementaire taal door omzeggens niemand meer betwist werd. Deze erkenning had het vooral danken aan de simultaanvertaling waarop de parlementsleden (de Frans-taligen in de praktijk) beroep konden doen (Doms, 1961 : 1-105).

Inmiddels waren een aantal belangrijke taalwetten door het parlement gestemd (taalgebruik in bestuurszaken (1932), in gerechtszaken (1935) en in het leger (1938)), met een zeer grote meerderheid van zowel Vlaamse, Waalse als Brusselse vertegenwoordigers. Met de taalwetgeving van 1932 werd de basis gelegd van het territorialiteitsbeginsel : alle overheidshandelingen moeten in principe gesteld worden in de taal van het gebied (Alen, 1990 : 4). Alhoewel er van taalgebieden formeel nog geen sprake was, kreeg het Nederlands hierdoor een grotere erkenning als officiële taal in Vlaanderen zelf, maar de steeds verderschrijdende verfransing in het Brusselse en rond de taalgrens werd door deze wetgeving niet ingedijkt. Het tegendeel was waar. De wettelijk vastgelegde tienjaarlijkse talentelling kon namelijk tot gevolg hebben dat taalgemengde gemeenten door Vlaanderen aan Franstalig België moesten worden afgestaan. Toen de talentelling van 1947 inderdaad in het nadeel van de Vlamingen bleek uit te vallen en dezen over een aantal aanwijzingen van vervalsing meenden te beschikken, eiste de Vlaamse beweging de definitieve vastlegging van de taalgrens en de afgrenzing van het officieel tweetalige gebied Brussel. Ze haalde haar slag thuis. Met de taalwetten van 1962 en 1963 werd het principe "streektaal is bestuurstaal" (territorialiteitsbeginsel) geconsolideerd. Maar vanaf dan was het communautaire hek pas goed van de dam. In Vlaanderen, dat stilaan zijn positie van economische en maatschappelijke underdog de rug toekeerde, won de idee van een grotere zelfstandigheid weer veld. Deze Vlaamse zelfverzekerdheid veroorzaakte in Wallonië, dat daarentegen zijn leidende economisch rol van weleer moest opgeven, op haar beurt een tegenreactie.

Ook daar gingen (opnieuw) stemmen op om het roer in eigen handen te

nemen. De Walen dienden zelf de economische teloorgang van Wallonië om te buigen aangezien daar in een door de Vlamingen gedomineerd België niets van in huis zou komen (Fonteyn, 1988 : 118). Op die manier kreeg de idee van autonomie voor de verschillende landsdelen binnen een Belgisch staatsbestel voor het eerst een echte kans. In 1968-71 leidde dit tot een eerste staatshervorming in de richting van federalisering (Witte, 1990 : 325-338).

Bij die staatshervorming werd België grondwettelijk ingedeeld in vier taalgebieden : het Nederlandse, het Franse, het Duitse taalgebied en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad¹². Sedertdien maakt iedere gemeente deel uit van één van deze taalgebieden. Er zijn dus geen "zwevende" gemeenten. Zo werd het territorialiteitsbeginsel, waar de Belgische taalwetgeving sedert 1932 op berust, geconstitutionaliseerd (Mast en Dujardin, 1987 : 594). Het grondgebied van het Nederlands taalgebied valt samen met het grondgebied van het Vlaamse Gewest, dat van het Franse taalgebied omvat het Waalse Gewest en de grenzen van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad zijn gelijk aan die van het Hoofdstedelijk Gewest (sinds 1989) Brussel. Voor een aantal bij de grondwet bepaalde gevallen worden de leden van de twee nationale wetgevende vergaderingen ingedeeld in een Franse en een Nederlandse taalgroep. Deze indeling gebeurt op grond van de taal waarin de parlementaire eed wordt afgelegd en deze eedaflegging is afhankelijk van het kiescollege van dat grondwettelijk bepaalde taalgebied dat het parlementslid in kwestie verkozen heeft. De leden verkozen in de kiesarrondissementen die integraal behoren tot het Nederlandse, dan wel het Franse taalgebied hebben geen keuze. Zij leggen hun eed af in de taal van het taalgebied waarin ze verkozen werden en behoren automatisch tot de betreffende taalgroep. De leden verkozen in het kiesarrondissement Verviers hebben de keuze tussen het Duits of het Frans, maar zij behoren in beide gevallen tot de Franse taalgroep. Er bestaat dus geen Duitse taalgroep in het nationale parlement. Leden verkozen in het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde mogen eveneens kiezen in welke taal ze hun eed afleggen. Naargelang dit eerst of uitsluitend in het Nederlands dan wel het Frans (of het Duits) gebeurt, behoren ze tot de ene of de andere taalgroep (Belgische Grondwet, Wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen (en...); art. 2, al. 7 en art. 9, al. 1 Reglement van de Kamer; art. 16bis Reglement van de Senaat).

In regel gebeurt de besluitvorming in het nationale parlement (zowel in de commissies als in de plenaire vergadering) bij gewone meerderheid van

stemmen. Aangezien zowel Kamer als Senaat op proportionele basis worden samengesteld, zou de Franse taalgroep in theorie permanent door minorisering bedreigd worden. Ten einde deze minorisering te voorkomen heeft men in de grondwet van 1970 voor een aantal specifieke gevallen, met name waar dit gevaar in het bijzonder dreigt, een speciale meerderheidsvereiste ingevoerd. Om deze bescherming te kunnen bieden, is de indeling in taalgroepen van belang. Het onttrekken van bepaalde gebieden aan de indeling in provincies, een wijziging in de grenzen van de taalgebieden en (een wijziging van) de invulling van de bevoegdheidsregeling van de gemeenschapsraden (vroeger cultuurraden, cf. infra) en gewestraden kan met name slechts met een meerderheid van stemmen in elke taalgroep van elke wetgevende kamer en een twee derde meerderheid van stemmen in zowel Kamer als Senaat. Wetten die met dergelijke versterkte bijzondere meerderheid worden aangenomen, worden ook "communautaire wetten" genoemd.

De belangrijkste bescherming van de Franse taalminoriteit op nationaal wetgevend vlak wordt geboden door de zogenaamde "alarmbelprocedure" (art. 38bis GW). Indien drie vierde van één taalgroep in Kamer of Senaat van oordeel is dat een bepaald wetsvoorstel of -ontwerp de betrekkingen tussen de (Franse en Vlaamse) Gemeenschap ernstig dreigt te verstoren, kan deze groep daarover een met redenen omklede motie indienen. Deze motie schort de parlementaire procedure voor een periode van maximum dertig dagen op. Tijdens deze periode dient de Ministerraad zich over de motie te beraden en advies uit te brengen aan de betrokken kamer. Een dergelijke motie mag geen betrekking hebben op begrotingen, omdat deze geen algemeen normatief karakter hebben¹³, noch op communautaire wetten, aangezien hiervoor reeds het beschermingsmechanisme van de versterkte bijzondere meerderheid is voorzien. De alarmbel mag bovendien slechts één maal geluid worden voor eenzelfde wetsontwerp of -voorstel. Aangezien de Ministerraad bestaat uit een gelijk aantal Frans- en Nederlandstaligen, en hij collegiaal beslist (zoniet valt de regering), zou men hier in laatste instantie tot een akkoord moeten komen. Het is echter duidelijk dat men het nooit zover wil laten komen. De bedoeling van het creëren van de alarmbel is juist dat men ze nooit zou luiden. De alarmbelprocedure dient met andere woorden ter afschrikking en heeft daardoor een preventief nut (Alen, 1990:6).

Het Frans en het Nederlands genieten heden ten dage dezelfde officiële erkenning in de parlementaire werkzaamheden. Wetsontwerpen (initiatief van de regering), wetsvoorstellen (initiatief van leden van de wetgevende

kamers) en hun begeleidende memories van toelichting worden in beide talen gedrukt en rondgedeeld. Parlementsleden hebben het recht om hun voorstel in te dienen in de taal naar keuze, maar in dit geval laat de voorzitter in kwestie de tekst vertalen vóór het voorstel aan de leden van de betreffende kamer wordt uitgedeeld. Wetsontwerpen worden dus automatisch in beide talen bij de wetgevende kamers ingediend, naast elkaar op éénzelfde bladzijde. De Nederlandse respectievelijke Franse tekst beslaat afwisselend de linker- en de rechterzijde van de pagina, om te benadrukken dat men geen van beide superieur acht¹⁴. In geval van een wetsvoorstel staat links steeds de originele tekst, rechts de vertaling, maar ook hier worden de twee teksten als volstrekt gelijkwaardig beschouwd. Zowel de voorzitter van de Kamer als die van de Senaat kunnen de afdeling Wetgeving van de Raad van State om een beredeneerd advies vragen over eender welk (amendement op een) bij de Kamer of Senaat aanhangend zijnde wetsontwerp/-voorstel. Zij zijn hiertoe echter verplicht (onder meer) wanneer een meerderheid van één van beide taalgroepen een dergelijke raadpleging vraagt. Tijdens de bespreking van een wetsontwerp/-voorstel in de bevoegde commissie gebruikt het parlamentslid de taal naar keuze. Er bestaat de mogelijkheid van simultaanvertaling maar hiervan wordt zelden gebruik gemaakt. De commissieverslagen worden, alvorens zij gedrukt en rondgedeeld worden, eveneens vertaald. Hetzelfde geldt voor de amendementen die in de loop van de beraadslagingen worden ingediend. Tijdens deze debatten gebruiken de parlamentsleden het Frans of het Nederlands. In de praktijk spreekt het parlamentslid zijn of haar moedertaal.

De tijd dat de Vlamingen zich nog van het Frans bedienden om hun standpunt duidelijk te maken, is dus voorbij. Enkel wanneer een parlamentslid zich om één of andere reden expliciet tot de andere taalgroep of een anderstalige collega richt, gebeurt het dat hierbij een aantal zinnen in de andere taal gesproken worden. In dit geval gaat het bijna steeds om een Vlaams parlamentslid dat zijn woorden extra kracht wil bijzetten, meer niet. De parlamentsleden kunnen, we zagen het reeds, tijdens de debatten beroep doen op simultaanvertaling. De overgrote meerderheid van de Kamerleden en Senatoren bezit tegenwoordig echter een voldoende passieve kennis van de andere landstaal, zodat er van deze dienst doorgaans weinig gebruik gemaakt wordt. De eindstemming over de volledige tekst van een wetsontwerp/-voorstel gebeurt in één maal en over een tekst die in zowel het Nederlands als het Frans is gesteld. De verslaggeving van de openbare debatten in de plenaire vergadering gebeurt op twee manieren. In de regel wordt daags na de vergadering hiervan een verkorte weergave gepubliceerd, onder de vorm

van twee ééntalige publicaties (Beknopt Verslag/Compte Rendu Analytique). Enkele weken nadien verschijnt het woordelijk verslag van de beraadslagingen in één tweetalige publicatie (Parlementaire Handelingen/Annales Parlementaires). De debatten worden er in de taal van de spreker weergegeven, maar de titels en inhoudsopgaven staan wel in beide talen vermeld. De uiteindelijk goedgekeurde wetten worden bekendgemaakt door publicatie in het Belgisch Staatsblad/Moniteur belge, de Nederlandse en de Franse tekst tegenover elkaar, afwisselend op de linker- en de rechterkant van de bladzijde¹⁵. Verdragen waarbij België partij is, worden in hun oorspronkelijke tekst bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, tezamen met de Nederlandse en de Franse vertaling (of één van beide indien de originele tekst in het Nederlands of het Frans is) (McRae, 1986 : 179-181; Wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen; Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 1988; Reglement van de Belgische Senaat, 1991).

Ondanks de grondwettelijke erkenning van het Duitse taalgebied en de Duitstalige Gemeenschap in 1970, is het Duits niet erkend als nationale parlementaire taal. Er bestaat geen Duitse taalgroep in de wetgevend kamers. Bijgevolg kunnen de weinige Duitstalige parlementsleden alleen niet de alarmbel luiden indien zij menen dat de Duitse Gemeenschap benadeeld zou worden door een bepaald wetsontwerp/-voorstel. Aangezien er geen wettelijk verbod bestaat op het gebruik van het Duits tijdens de besprekingen in de commissies en de plenaire vergaderingen, staat het de enkele Duitstalige parlementsleden vrij hun taal te spreken. Nochtans gebeurt dit nooit. Een lid verkozen in het Duitse taalgebied gebruikt doorgaans het Frans, een enkele keer het Nederlands, afhankelijk van de persoon of de groep tot wie het zich richt. In het geschreven parlementaire woord komt het Duits omzeggens niet aan bod. Vertaling van de diverse parlementaire stukken (voorbereidende documenten) gebeurt zelden in het Duits. Tijdens de negentiende eeuw bestond in bepaalde gevallen de mogelijkheid van niet-officiële vertalingen van wetteksten, maar vandaag is er in principe geen publicatie van wetten dan in het Nederlands en het Frans (wet van 31 mei 1961).

Dit neemt niet weg dat sedert recent een aantal officiële Duitse vertalingen van wetteksten bekendgemaakt worden in het Belgisch Staatsblad. Het betreft hier echter de uitvoering van een wettelijke bepaling krachtens de welke van een aantal door de Koning (regering) vastgestelde wetten, officiële

vertalingen in het Duits opgesteld en in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt (zullen) worden (Wet van 18/7/90 tot wijziging van de wet van 31/12/83 tot hervorming der instellingen van de Duitstalige Gemeenschap, art. 16). Zulke vertalingen blijven echter de uitzondering. In regel is er geen publicatie in het Duits van nationale wetten. Het is duidelijk dat deze situatie hoofdzakelijk te verklaren valt door het zeer kleine aantal Duitstalige Belgen en de sterke economische verwevenheid van het gebied met het Waalse Gewest (waarvan het trouwens deel uitmaakt). Anderzijds is het toch opmerkelijk dat de Duitstalige parlementsleden in 1926 (de Eerste Wereldoorlog lag nog vers in het geheugen!) de wettelijke mogelijkheid verkregen om hun parlementaire installatie in het Duits te zweren. Bovendien mag het Duits op nationaal parlementair vlak dan wel zo goed als afwezig zijn, op regionaal wetgevend vlak heeft de Duitstalige Gemeenschap wel degelijk een grote erkenning verkregen (McRae, 1985 : 181; Doms, 1961 : 89-90).

Daarmee zijn we meteen bij de deelgebieden aanbeland. Bij de staats-hervorming van 1970 werd België ingedeeld in enerzijds drie cultuurgemeenschappen (de Nederlandse, de Franse en de Duitse Cultuurgemeenschap) en anderzijds drie gewesten (het Vlaams, het Waals en het Brussels Gewest). De respectieve besluitvormingsorganen van de Nederlandse en de Franse Cultuurgemeenschap (de "cultuurraden") verkregen in 1970 een zekere decreterende bevoegdheid, dit wil zeggen het recht om met betrekking tot bepaalde materies wetten ("decreten") uit te vaardigen. De Duitse Cultuurgemeenschap kreeg die bevoegdheid niet. Ten gevolge van een uitbreiding van de bevoegdheden door de grondwetswijziging van 1980 veranderde men de naam "Cultuurgemeenschap" in "Gemeenschap" zonder meer. Bovendien kreeg de Duitse Gemeenschap in uitvoering hiervan in 1983 een autonomie die vergelijkbaar is met die van de twee andere gemeenschappen. Echter, zij blijft verstoken van de bevoegdheid om het gebruik der talen te regelen, een bevoegdheid die de Franse en de Vlaamse Gemeenschap op een aantal vlakken wel verkregen. De Duitse Gemeenschap kreeg anderzijds wel een bindende adviesbevoegdheid inzake wijzigingen aan taalwetten die op haar grondgebied van toepassing zijn. De gemeenschappen zijn, op grond van de grondwetswijzigingen van 1970, 1980 en 1988, bevoegd voor (onder meer) de culturele aangelegenheden (waaronder de bescherming en de luister van de taal), het onderwijs (dat in het doorgeven en het behoud van de taal een grote rol speelt) en de persoonsgebonden aangelegenheden (die de burger rechtstreeks aanbelangen en waarvoor de taal van belang kan zijn). Het is belangrijk om weten dat de Belgische deelgebieden, in tegenstelling tot de Zwitserse

kantons, niet over de residuaire bevoegdheid beschikken, wat betekent dat zij enkel die materies kunnen regelen die hen uitdrukkelijk werden toegekend. De regeling van het taalgebruik in België blijft in beginsel dus tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoren (Artikel 59bis en 107quater GW; Wet van 3 juli 1971 tot indeling (...) en houdende diverse bepalingen betreffende de cultuuraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap; Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen; Wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap; Mast en Dujardin, 1987: 593-594).

Het taalgebruik in de Belgische deelparlementen houdt verband met de taalgebieden waarop de respectieve decreten van toepassing zijn en de taalgemeenschappen die er wonen. Dit wil zeggen dat in de voorbereidende documenten van de Vlaamse Raad (bevoegd voor zowel gemeenschaps- als gewestmateries) enkel het Nederlands gebruikt wordt, in de Franse gemeenschapsraad enkel het Frans¹⁶. Zo ook vinden de debatten in de respectieve raden zonder uitzondering plaats in de taal van de overeenkomstige gemeenschap en gebeurt het woordelijk verslag ervan in de door hen uitgegeven eentalige publicaties. In de Waalse Gewestregering, die bevoegd is voor het Franse en het Duitse taalgebied, komen zowel het Frans als het Duits aan bod. Dit wil zeggen, overeenkomstig het interne reglement hebben de Duitstalige leden er het recht om hun taal te gebruiken, zowel mondeling als schriftelijk. Er wordt voorzien in faciliteiten om het Duitse woord naar het Frans en vice versa te vertalen. De bekendmaking van een decreet in het Belgisch Staatsblad gebeurt niet alleen in de taal/talen die in de respectieve Gemeenschaps- of Gewestraad gehanteerd wordt. Hieraan wordt namelijk telkens een Franse of een Nederlandse vertaling, naargelang het geval, en een Duitse vertaling toegevoegd. Eenzelfde regeling geldt voor de decreten van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap. Hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad gebeurt vanzelfsprekend in het Duits, maar telkens met een Nederlandse en een Franse vertaling erbij. Bovendien worden ze in het Duits bekendgemaakt in het Memorial des Rates der deutschsprachigen Gemeinschaft (Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen; Wet van 31 december 1983 tot hervormingen der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap).

Het enige meertalige gebied in België is het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. De grenzen van dit gebied vallen samen met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat pas in 1989 opgericht

werd, heeft dezelfde bevoegdheden als het Vlaams en het Waals Gewest. Deze gewestbevoegdheden worden voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uitgeoefend door een eigen deelparlement, de Brusselse Hoofdstedelijke Raad¹⁷. Dit gebeurt door middel van ordonnanties die, net als decreten, kracht van wet hebben. Gezien de meerderheid van de Brusselse bevolking overwegend Franstalig is, is het niet verwonderlijk dat de Brusselse gewestvorming zo lang op zich heeft laten wachten. In een proportioneel samengestelde Gewestraad vreesden de Vlamingen immers permanent geminoriseerd te zullen worden. Zij eisten garanties tegen minorisering en hebben die uiteindelijk bij de grondwetswijziging van 1988 ook verkregen, onder meer in de Raad.

De Raad bestaat, net zoals het nationale parlement, uit een Franse en een Nederlandse taalgroep. De Franstaligen bezetten er 85 % van de zetels, de Nederlandstaligen 15 %. De leden van de Raad behoren tot één van beide groepen volgens hun verkiezing op een Nederlandse dan wel Franse lijst. Tweektalige lijsten zijn verboden. Elke kandidaat moet in zijn verklaring tot bewilliging vermelden tot welke taalgroep hij behoort. Het betreft hier geen keuze, want de taalgroep van elke kandidaat wordt bepaald door de taal waarin zijn identiteitskaart is opgesteld. Hij blijft voor alle verdere verkiezingen tot deze taalgroep behoren. De verkozen leden van de Nederlandse taalgroep moeten, alvorens in functie te kunnen treden, hun eed dan ook in het Nederlands zweren, de verkozen leden van de Franse taalgroep in het Frans. De ontwerpen van ordonnanties (uitgaande van de Brusselse Executieve), alsook de amendementen, worden bij de Raad ingediend in het Nederlands en het Frans. Indiening van een voorstel van ordonnantie (uitgaande van de leden van de Raad), evenals van amendementen, gebeurt in de taal van de taalgroep waartoe de opsteller van het voorstel in kwestie behoort. In dit geval wordt het voorstel door het Bureau van de Raad vertaald. De raadsleden mogen het Frans of het Nederlands naar keuze gebruiken tijdens de besprekingen, maar in de praktijk spreekt ieder lid de taal van de taalgroep waartoe het behoort. De uiteindelijk goedgekeurde ordonnanties worden na bekrachtiging en afkondiging in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt, waarbij ook hier de Nederlandse en de Franse tekst tegenover elkaar worden afgedrukt, afwisselend op de linker- en de rechterzijde om hun gelijkwaardigheid te benadrukken.

Naast deze beschikkingen met betrekking tot het mondeling of schriftelijk gebruik van beide talen, die geheel in overeenstemming zijn met het territorialiteitsprincipe, zijn er enkele mechanismen voorzien die meer expliciet tot

doel hebben de minorisering van de Vlamingen in de Raad te voorkomen. Zo moet het Bureau van de Raad ten minste voor één derde uit Nederlandstaligen bestaan. Voorzitter en eerste ondervoorzitter van dit orgaan moeten tot een andere taalgroep behoren. Hetzelfde geldt voor de functies van griffier en adjunctgriffier, die daarenboven de andere landstaal voldoende moeten kennen. De diverse commissies van de Raad kunnen nooit uitsluitend uit Franstaligen samengesteld zijn, aangezien de kleinste taalgroep (en dat is de Nederlandse) hoe dan ook in elke commissie vertegenwoordigd moet zijn. De Raad is echter proportioneel samengesteld en ieder besluit dient er bij volstreekte meerderheid van stemmen genomen te worden. Met betrekking tot de besluitvorming bestaan er nergens vereisten voor bijzondere meerderheden. Maar net zoals voor de Franstalige minderheid in het nationale parlement werd ten behoeve van de Nederlandstalige minderheid in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad een alarmbelprocedure gecreëerd. Indien een taalgroep van mening is dat bepalingen uit een ontwerp of voorstel van ordonnantie de goede verstandhouding tussen de Franse en de Nederlandse Gemeenschap ernstig in het gedrang zouden kunnen brengen, dan kan deze, met steun van drie vierde van haar taalgroep, een met redenen omklede motie indienen. De verdere procedure loopt volledig parallel met die op nationaal vlak. De motie wordt verwezen naar de Executieve van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waardoor de procedure in de Raad wordt opgeschort voor een periode van dertig dagen. Binnen deze termijn moet de Executieve (die ook hier paritair is samengesteld) een gemotiveerd advies verstrekken en mag zij het ontwerp of voorstel eventueel amenderen. Ook in de Brusselse context heeft de alarmbel dus een preventief karakter (Bijzondere Wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen).

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft eveneens aparte instellingen voor de twee gemeenschappen in Brussel. Drie "Gemeenschapscommissies" oefenen er met name de gemeenschapsbevoegdheden uit. De Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie beschikken elk over een Algemene Vergadering die bestaat uit de leden van de Nederlandse, respectievelijk de Franse taalgroep van de Brusselse Raad. Voor de communautaire aangelegenheden die gemeenschappelijk zijn aan beide taalgemeenschappen in Brussel, bestaat er een Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Ter bescherming van de Nederlandstalige minderheid in het besluitvormend orgaan van deze laatste, de Verenigde Vergadering, die de leden van de twee taalgroepen verenigt, geldt voor elke beslissing de regel van de dubbele meerderheid. Dit betekent dat beslissingen maar genomen kunnen worden

mits er een absolute meerderheid is in beide taalgroepen.

Komen we tenslotte bij een aantal plaatselijke besturen, meer bepaald een aantal gemeenten rond Brussel ("randgemeenten"), rond de taalgrens ("taalgrensgemeenten"), de gemeenten uit de streek van Malmédy en de gemeenten uit het Duitse taalgebied. Al deze gemeenten verkregen een speciale regeling ter bescherming van hun respectieve taalminderheden.

We stelden reeds dat alle Belgische gemeenten deel uitmaken van slechts één taalgebied¹⁸. Alle bovenstaande gemeenten behoren dus óf tot het Nederlandse, óf tot het Franse, óf tot het Duitse taalgebied. Belangrijk in deze context is dat de term "taalgebied" in de Belgische wetgeving geen etnografisch begrip is, dit wil zeggen geen gebied waar in feite een bepaalde taal wordt gesproken, maar een juridisch begrip. Een taalgebied is anders gezegd een gebied waar in rechte een bepaalde taal moet worden gesproken of ten aanzien waarvan een bepaalde taal moet worden gebruikt (arrest Gernis van de Raad van State, 17/8/1973). Ook in de gemeentelijke besluitvorming is het territorialiteitsprincipe dus onverkort van toepassing. Dit heeft belangrijke implicaties ten aanzien van het taalgebruik in de door ons beschouwde gemeenten met een speciaal taalstatuut ("faciliteiten"¹⁹).

De voertaal in de gemeenteraden is namelijk uitsluitend de taal van het taalgebied waartoe de gemeente in kwestie behoort ("streektaal is bestuurstaal"). Het zijn alleen de individuele inwoners die van deze faciliteiten gebruik kunnen maken, niet de overheidspersonen in de uitoefening van hun mandaat of opdracht. Zo moeten de gemeenteraadsleden in de Brusselse randgemeenten en de taalgrensgemeenten met faciliteiten voor Franstaligen hun eed in het Nederlands afleggen. Volgens de Belgische wetgeving en rechtspraak moeten de gemeenteraadsleden de taal van het gebied gebruiken (Mast en Dujardin, 1987 : 78-79). Alzo mogen de interventies in de gemeenteraad van Comines (Komen) en Mouscron (Moeskroen) bijvoorbeeld enkel in het Frans, evenals de verslaggeving van de gemeenteraadszittingen van Enghien (Edingen) en Flobecq (Vloesberg). Deze gemeenten behoren immers integraal tot het Franse taalgebied. De faciliteiten die de Nederlandstaligen er genieten, doen hieraan geen afbreuk. Alleen de in de taal van het taalgebied geredigeerde en gepubliceerde stukken en mondelinge interventies zijn, op straffe van annulatie door de Raad van State, rechtsgeldig. Dit heeft in de praktijk menigmaal tot conflicten geleid.

In die gemeenten met speciale taalregeling waar de meerderheid van de

bevolking ook de taal spreekt van het taalgebied waartoe de gemeente behoort, stelt deze regeling geen of weinig problemen. De minderheid is er over het algemeen tevreden met de verkregen faciliteiten. De situatie is echter totaal anders in die gemeenten die tot het ene taalgebied behoren, maar waarvan de meerderheid van de bevolking in feite de taal van het andere taalgebied spreekt. Het feit dat deze meerderheid de taal van het gebied niet spreekt of niet wenst te spreken, hangt hiermee samen. Zij wordt geacht te behoren tot de gemeenschap die met het taalgebied overeenstemt, maar deelt deze manier van redeneren zelf niet. In concreto gaat het hier voornamelijk om de Franstalige meerderheid in een aantal Brusselse randgemeenten (die tot het Nederlandse taalgebied behoren). Deze juridische constructie strookt niet met de realiteit en moet naar hun mening op grond daarvan ongedaan worden gemaakt. Zij willen met name de tweetaligheid van het gebied Brussel-Hoofdstad uitgebreid zien tot hun gemeenten. De Vlamingen daarentegen blijven de strikte toepassing van het territorialiteits-principe eisen, omdat alleen hierdoor het verfransingsproces in te dijken valt. Zoniet dreigt een groot stuk van Vlaanderen tweetalig te worden, en tweetaligheid speelt steeds in het voordeel van de dominante taal, in dit geval het Frans.

Het ongenoegen in de taalgrensgemeenten Voeren (Fourons), Comines (Komen) en Mouscron (Moeskroen) is gelijkaardig, maar heeft andere oorzaken. Ten gevolge van een politiek akkoord werd in 1962 de streek van Komen-Moeskroen van West-Vlaanderen naar het Franstalige Henegouwen overgeheveld, en de Voerstreek, ter compensatie, van de Franstalige provincie Luik naar de Nederlandstalige provincie Limburg. Dit wekte vooral in Voeren grote beroering bij de Franssprekende bevolking. In haar ogen was de overheveling niets anders dan het resultaat van getouwtrek tussen de politieke elites van het land, een politiek compromis, maar waarbij de 'werkelijke belangen' van de bevolking nauwelijks in rekening werden gebracht. Een groot deel van de Franstalige Voerenaars, met ex-burgemeester José Happart op kop, eist dan ook nog steeds de "retour à Liège". Recentelijk werd ten dele aan hun eisen tegemoetgekomen. Voor de parlaments- en Europese verkiezingen mogen de inwoners van de gemeenten Voeren gaan stemmen in Aubel (Luik), wat betekent dat hun stemmen gaan naar potentiële parlamentsleden van de Franse taalgroep. Voor de inwoners van de gemeente Komen-Waasten geldt eenzelfde regeling, maar in dit geval ten gunste van de Vlamingen (Wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van (...) het Kieswetboek...). Deze "toegeving" heeft bepaalde Franstaligen nog gesterkt in hun eis dat de Franstalige inwoners uit de Brusselse randgemeenten de

mogelijkheid moeten krijgen om hun stem uit te brengen voor de Franse Gemeenschapsraad. Zowel in de Brusselse rand als in Voeren overstijgt de "strijd" het plaatselijke omdat ze beschouwd wordt als symbool van de strijd tussen de twee taalgemeenschappen in België. G. Fonteyn formuleert het als volgt : *"Van een Waals standpunt uit bekeken is de grote verdienste van José Happart dat hij de Walen weer de hoop gegeven heeft. Zijn verzet in Voeren bewees dat de Vlaamse meerderheid het in een Belgisch systeem niet automatisch alléén voor het zeggen zou hebben. Van een Vlaams standpunt uit gezien betekent het dossier Voeren dat de macht van de meerderheid niet alleen op het getal kan berusten, ook al krijgt deze meerderheid van de rechterlijke macht gelijk, beschikt zij over een numerieke meerderheid in het parlement, en bezet zij de meest invloedrijke posten in de nationale regering. Eén hardnekkige neenzegger kan het verzet op gang brengen."* (Fonteyn, 1988 : 139).

4. Besluit

Grijpen we terug naar onze taalrechtenmatrix om een evaluatie te maken van de rechten die (individuele leden van) taalgemeenschappen genieten in of ten aanzien van de regelgevende vergaderingen op federaal, regionaal en plaatselijk vlak in België, Canada en Zwitserland. Wie geniet een bepaald recht en is de plaats waar de instelling (waar of ten aanzien waarvan een recht al dan niet geldt) gevestigd is, bepalend voor het al dan niet aanspraak kunnen maken op dat recht ?

	Individu	Collectiviteit
Lokale taalomgeving niet bepalend	(1)	(2)
Lokale taalomgeving bepalend	(3)	(4)

In België, Canada en Zwitserland beschikken de leden van de federale wetgevende vergadering over het recht om de officiële taal naar keuze te gebruiken tijdens de parlementaire debatten. Dit "right to speak" (Laponce, 1987 : 165) is dus niet afhankelijk van de lokale taalomgeving waar het federale parlement gevestigd is, noch van de plaats waar het parlamentslid in kwestie verkozen/aangeduid werd, of van de deelstaat die het vertegenwoordigt (type (1)). Dit spreekrecht heeft echter weinig om het lijf indien de anderstalige parlamentsleden de taal/talen van de andere taalgemeenschap(en) niet kunnen of niet willen verstaan.

Anders gezegd, tot de invoering van de simultaanvertaling in België (1936) en in Canada (1959) had het spreekrecht van Vlaamse, respectievelijk Franstalige parlamentsleden geen reële inhoud. Het recht om hun eigen taal te spreken stond gelijk met het recht om niet verstaan te worden. Het spreekrecht en het "right to understand and be understood" (Laponce, 1987: 167) zijn dus complementair. Duitstalige parlamentsleden in België en Italiaanstalige leden van de Zwitserse Bundesversammlung, worden vandaag in principe nog steeds met dit probleem geconfronteerd. In geen van beide gevallen bestaat er immers simultaanvertaling van en naar hun moedertaal. In de praktijk bezitten ze echter (noodgedwongen !) een goede kennis van een andere landstaal.

Iedere inwoner van België, Canada en Zwitserland heeft het recht om te communiceren met de federale parlementaire instellingen in de (officiële) taal naar keuze en deze instellingen zijn gehouden hun diensten te verstrekken in de taal die de inwoner verkiest ("the right to understand and be understood"; Laponce : 1987 : 167).

Het federale parlement is een instelling die per definitie niet verbonden is aan één of ander gebied. De lokale (juridische of feitelijke) taalomgeving van het federale parlement bepaalt het taalgebruik van de individuele burgers niet. De centrale parlementaire diensten maken als het ware abstractie van het feit dat ze in een bepaalde taalomgeving gelegen zijn. Het recht wordt evenmin bepaald door de taalomgeving van de inwoner (zijn woonplaats). Dus, een inwoner van Ticino mag zijn briefwisseling met parlementaire diensten in Bern in het Italiaans voeren, ondanks de Frans-Duitse taalomgeving van de hoofdstad en ondanks de ééntalig Italiaanse taalomgeving van de inwoner. Dezelfde redenering geldt ten aanzien van de Belgische en Canadese inwoners. Het gaat hier met andere woorden om een individueel recht dat niet bepaald wordt door de plaats waar de dienst gelegen is (en waaraan de

uitoefening van het recht verbonden is), noch door de plaats waar de inwoner zijn woonplaats heeft. Het gaat hier om een individueel recht dat steunt op het principe van het persoonlijke (type (1)).

Nochtans, de situatie in Canada behoeft ietwat verfijning, met name ten aanzien van de gedecentraliseerde diensten van het federale parlement. Tweetalige dienstverlening kan in dit geval enkel daar waar er een "significante vraag" bestaat of de "aard" van de dienst in kwestie zelf het gebruik van zowel het Engels als het Frans rechtvaardigt. Indien deze vraag naar dienstverlening in beide talen gehonoreerd wordt, zal het recht om geholpen te worden in de minderheidstaal slechts gelden ten aanzien van inwoners van een bepaald gebied (namelijk daar waar de vraag gesteld werd of waar de aard van de dienst het vereist). Inwoners van gebieden waar niet aan één van beide voorwaarden voldaan is, kunnen dus geen aanspraak maken op dergelijke dienstverlening. Met andere woorden, het recht dat inwoners van Canada genieten om in communicatie te treden met en geholpen te worden door gedecentraliseerde federale parlementaire diensten is eveneens van individuele aard, maar wordt afhankelijk gesteld van de plaats waar men een dergelijke dienstverlening verantwoord acht (type (3)). Deze lokalisering is niet definitief, aangezien tweetalige dienstverlening bepaald wordt op basis van een aantal veranderlijke gegevens.

De verschillende parlementaire documenten die in de federale parlementen van België, Canada en Zwitserland telkens in de twee of drie officiële talen van het land gedrukt worden, verschaffen de parlementsleden "the right to understand" (Laponce, 1987 : 167) (type (1)). We zagen dat dit formele recht (zoals gegarandeerd door de wet Coremans-De Vriendt) in België geruime tijd slechts een lege doos was. In Zwitserland zijn de Italiaanstalige parlementsleden op dit vlak nog steeds benadeeld. "The right to understand" wordt ten aanzien van de individuele inwoners gegarandeerd door publicatie van alle nationale wetgeving in de officiële talen van het land. België maakt hierop, wat het Duits betreft, een uitzondering.

Wat het nemen van de beslissingen zelf betreft, bestaan er in de respectieve federale parlementen eveneens een aantal mechanismen die minorisering van taalgroepen dienen te voorkomen. Een eerste mechanisme betreft de vertegenwoordiging van de taalgemeenschappen in de wetgevende kamers. De Zwitserse kantons worden in het federale parlement op paritaire basis vertegenwoordigd. Op deze manier zijn de kleine kantons, en impliciet de kleine taalgroepen, oververtegenwoordigd en kunnen zij in theorie een groter

gewicht in de schaal leggen bij de besluitvorming. Maar indien de verschillen qua grootte tussen de taalgemeenschappen aanzienlijk zijn, heeft dit geen corrigerend effect. Voor de twee vertegenwoordigers uit het enige Italiaanstalige kanton Ticino bijvoorbeeld betekent pariteit duidelijk geen bescherming.

In Canada zou, vanuit dezelfde redenering, een volstrekt paritaire vertegenwoordiging van de provincies in de Senaat evenmin een afdoende bescherming betekenen voor de Franstaligen, aangezien Québec (waar zo'n 85% van het totaal aantal Franssprekende Canadezen woont) maar één van de tien provincies is. De Franstalige Canadezen zouden enkel met de paritaire vertegenwoordiging van de taalgemeenschappen (Franstalig versus Engelstalige Canada) over een reële garantie tegen minorisering beschikken, aangezien elke groep dan een beslissing die in haar nadeel dreigt, kan blokkeren. Gezien de verhoudingen (ongeveer 1 Franstalige op 3 Engelsstaligen) is deze discussie in Canada ondenkbaar.

In België wordt ze nochtans in wezen op deze manier gevoerd. Dit wil zeggen, in België moet de echte discussie over de vertegenwoordiging van de delen in het federale geheel nog beginnen. Vooreerst is het niet duidelijk hoe groot de politieke wil is om de Senaat om te vormen tot een echte federale kamer.

Bovendien, en hiermee samenhangend, zorgt de specifiek Belgische (quasi-) federale constructie voor een bijkomend probleem. Namelijk, wie zal in die federale kamer vertegenwoordigd worden : de gewesten (zuiver territoriaal federalisme), de gemeenschappen, of een combinatie van beide? In een paritair samengestelde Senaat van de gewesten zou het aantal Franstaligen overheersen (Brussels Gewest & Waals Gewest versus Vlaams Gewest). Vandaar de Vlaamse eis voor een Senaat van de gemeenschappen. Maar wat doet men in dat geval met Duitse Gemeenschap ? België is overigens de enige van de drie staten waar de vertegenwoordiging van de taalgemeenschappen als dusdanig grondwettelijk erkend is.

De vertegenwoordiging is echter maar één aspect. Het nemen van beslissingen is een tweede. De eerste kamer van het Belgische, het Canadese en het Zwitserse nationale parlement is proportioneel samengesteld en in de tweede kamers is het aantal vertegenwoordigers van de verschillende taalgemeenschappen evenmin gelijk. Zonder bijzondere meerderheidsvereisten speelt deze situatie in beide kamers in het nadeel van de kleine

taalgemeenschappen. Enkel in België bestaat momenteel een dergelijk beschermingsmechanisme (bijzondere versterkte meerderheden, alarmbel).

Het systeem van de dubbele meerderheid ten tijde van de Canadese Union betrof in wezen hetzelfde mechanisme, alhoewel het daar niet formeel vastgelegd was. Voor de goedkeuring van een referendum ter wijziging van de Zwitserse grondwet is eveneens een dubbele meerderheid vereist (namelijk één van de kantons en één van de burgers), maar vanuit het oogpunt van de bescherming van taalminderheden betreft het hier een totaal andere situatie. Ten gevolge van het meerpolige karakter (meer dan twee kantons, meer dan twee taalgemeenschappen) brengt het "nee" van één kanton niet de niet-goedkeuring van het referendum met zich mee. Er is immers geen consensus vereist tussen de kantons. Een dubbele, maar telkens gewone, meerderheid volstaat. In een tweepolig federalisme met dubbele meerderheidsbesluitvorming (België, Canadese Union-periode) daarentegen staat de weigering van de ene groep wel gelijk met een veto.

Het recht op paritaire vertegenwoordiging in de federale tweede kamer in geval van een bipolair federalisme enerzijds (België in de toekomst?), en een vetorecht voor bepaalde materies in handen van elk van de partners in om het even welk federalistisch bestel (België vandaag, Canada in het verleden) anderzijds, zijn onafhankelijk van de plaats waar het federale parlement gevestigd is en zijn een bescherming in hoofde van de gemeenschap in haar geheel (type (2)). Dergelijk rechten blijken in de praktijk echter schaars te zijn.

Hoe zit het met de bescherming van de taalrechten in de deelstaten? België, Canada en Zwitserland bestaan formeel-juridisch (B, Zw) of in feite (C) uit één- en meertalige deelstaten. Het gebruik der talen in de parlementen van de meertalige deelstaten is in zoverre beperkt dat de individuele leden er alleen de officiële talen van de betreffende deelstaat mogen spreken. Maar in de praktijk is dit veeleer een recht dan een beperking, aangezien de parlementaire talen van de meertalige deelstaten ook de talen zijn die door de overgrote meerderheid van de bevolking worden gesproken. Het is dus de taalomgeving van de deelstaat in kwestie die bepalend is voor het taalgebruik in de parlementaire debatten (type (3)). Met betrekking tot het taalgebruik in het schriftelijke parlementaire woord en de wetgeving van de deelstaat is de redenering geheel analoog. In beide gevallen betekent de publicatie in de talen van de deelstaat de effectuering van het "right to understand", in hoofde van de parlementsleden dan wel de individuele burgers (type (3)).

Het taalgebruik door de parlementsleden tijdens de parlementaire debatten in ééntalige deelstaten in Zwitserland berust eveneens op het territorialiteitsbeginsel. Dit wil zeggen, ten aanzien van hen geldt de regel de taal van het gebied te gebruiken tijdens de beraadslagingen in het deelstaatsparlement. Alle parlementaire documenten worden eveneens alleen in de taal van de deelstaat gepubliceerd. In die zin hebben we hier helemaal niet te maken met een "recht". Maar, indien we dit zouden bekijken op het niveau van de taalgemeenschappen, dan zou men kunnen stellen dat iedere taalgemeenschap in kwestie op deze manier over het recht beschikt om het eigen taalkarakter van de streek te bewaren en te beschermen tegen bedreigende invloeden van buitenaf (type (4)).

In de Belgische deelstaatsparlementen die in één taal functioneren, is het taalgebruik in eerste instantie verbonden met de gemeenschap waarover het parlement in kwestie zeggenschap heeft. Die gemeenschappen hebben eveneens een territoriale basis, die echter niet consequent gevolgd wordt.

Op het niveau van de plaatselijke besturen beschikken de gemeenschappen in België over de mogelijkheid om wijzigingen aan de grenzen van de taalgebieden aan te brengen (en daarmee aan het officiële taalgebruik van de betrokken gemeenten), mits de vereiste versterkte bijzondere meerderheid bereikt wordt in beide wetgevende kamers. Wijzigingen aan een taalgebied kunnen dus nooit voltrokken worden zonder instemming van de taalgemeenschap in kwestie. Aangezien zo'n wijziging in het voordeel van de ene steeds in het nadeel van de andere taalgemeenschap uitvalt, zal deze laatste nooit haar goedkeuring verlenen. Iedere taalgemeenschap beschikt op deze manier dus over een wapen om het (juridisch of feitelijk) taalkarakter van de streek te beschermen. Vanuit dezelfde filosofie publiceerden de overheden van (de op parlementair vlak tweetalige Canadese provincies) Québec en Manitoba een tijd lang hun provinciale wetgeving exclusief in het Frans, respectievelijk het Engels. Vooral de Franstalige gemeenschap in Québec voelde (en voelt!) de andere taal om diverse redenen aan als een "bedreiging". Door het uitvaardigen van ééntalige wetten hoopte ze het Franse taalkarakter van de provincie te benadrukken en haar greep erop te verstevigen.

In geen enkele van de meertalige deelstaatsparlementen van de door ons beschouwde landen beschikt de lokale minderheid over het recht op paritaire vertegenwoordiging. De Nederlandstalige Brusselaars zijn in de commissies en in het Bureau van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad wel oververtegenwoordigd. Belangrijker en effectiever is de mogelijkheid om de alarmbel te

luiden in gewestaangelegenheden, en de dubbele meerderheidsvereiste aangaande gemeenschapsmateries. In beide gevallen beschikken de Nederlandstalige Brusselaars over een veto. Het betreft hier weliswaar geen taalrecht, maar de tweetalige omgeving is in die zin bepalend dat het vetorecht zijn bestaansgrond vindt in deze tweetaligheid. In dit geval is Laponce's betekenis van niet-verplaatsbaar of plaatsgebonden recht wel relevant (type (4)). In de meertalige deelstaatparlementen van Canada en Zwitserland is ons geen dergelijke vetorecht bekend.

B. Executieven

Er bestaat niet noodzakelijk een parallellisme tussen het verkrijgen van garanties op regelgevend vlak enerzijds en beschermende maatregelen op het gebied van de regelstelling (uitvoering) anderzijds. Tot deze vaststelling komen we wat Canada en Zwitserland betreft. In België daarentegen is er een rechtstreekse band tussen beide domeinen waar te nemen.

1. Canada

De Canadese federatie is, net als de Belgische, een constitutionele monarchie. Formeel is de macht van de Koningin van Canada (nog steeds de Koningin van het Verenigd Koninkrijk) erg groot, aangezien de federale uitvoerende macht in Canada officieel bij haar berust. In de praktijk wordt zij echter steevast vertegenwoordigd door een Canadees gouverneur-generaal. Deze laatste handelt bovendien slechts op vraag van de regering, die op haar beurt politiek verantwoordelijk is voor het door het volk gekozen House of Commons. In de praktijk zijn het dus de ministers die de uitvoerende macht in handen hebben. De Eerste Minister van de federatie bekleedt hierbij een belangrijke functie (Canada - Minister of Supply and Services, 1989 : 117-118).

We zagen reeds dat het Canadese kiesstelsel (uninomiaal districtenstelsel) meestal een absolute meerderheid oplevert voor één partij in het parlementaire lagerhuis, wat die partij het recht geeft om alle ministers te leveren. Het globaal functioneren van het Canadese politieke systeem volgens het meerderheidsprincipe geeft over het algemeen aanleiding tot een uitgesproken voorkeur bij de Canadese publieke opinie voor sterke nationale regeringen, waaronder éénpartijregeringen verstaan worden (Smiley, 1977 : 201). De partij die aan de macht is, hoeft immers geen compromissen te sluiten met

andere partijen met betrekking tot het beleid dat ze wil voeren (voor zover het geen minderheidskabinet betreft alleszins, want die heeft Canada ook gekend). Zij hoeft met andere woorden niet noodzakelijk rekening te houden met wat de minderheid denkt. Ook op uitvoerend vlak lijken de spelregels van het Canadese politieke systeem dus op het eerste zicht allesbehalve bevorderlijk voor een beleid dat rekening houdt met de specifieke wensen en verlangens van Franstalig Canada.

Deze denkwijze zou juist zijn indien de partijen op federaal vlak in Canada ófwel Franstalige ófwel Engelstalige kiezers zouden vertegenwoordigen. Dit is niet het geval. Door het Canadese federale partijenlandschap loopt geen taalgrens à la belge²⁰. Nochtans hebben een aantal auteurs erop gewezen dat het kiesstelsel zelf een positieve invloed heeft op etnische en regionale polarisatie. Indien een partij op weinig electorale steun kan rekenen in een klein deel van een bepaald district, is het vanuit strategisch oogpunt weinig zinvol om die minderheid voor zich trachten te winnen. In een systeem van single winner en single majority dreigen deze stemmen immers verloren te gaan. Dit heeft tot gevolg dat partijen hun electorale krachten zorgvuldig doseren in functie van het aantrekken van de kiezers van de dominante subgroep (Cairns, 1968 - besproken in Smiley, 1977 : 189 en Bakvis, 1988 : 256). Men kan echter ook argumenteren dat partijen in dit geval een programma zullen presenteren aan de kiezers dat een soort grootst gemene deler is van de belangen van de verschillende maatschappelijke subgroepen teneinde zoveel mogelijk kiezers (onder meer zowel Engels- als Franstaligen) achter zich te scharen (McRae, 1974 : 249; Bakvis, 1988 : 257). Beide electorale strategieën zijn denkbaar en doen zich in realiteit ook voor.

Vooraf de Liberale Partij (die van 1963 tot 1984 aan de macht was, en dus de ministers leverde) blijkt een bijna even groot aantal kiezers uit Frans- en Engelstalig Canada aan te trekken (McRoberts, 1988 : 392; Leduc, 1988 : 56). Het partijleiderschap van de Liberalen roteert sedert 1887 bovendien regelmatig tussen beide taalgemeenschappen (Smiley, 1977 : 193; Stevenson, 1991 : 24). De Conservatieve partij daarentegen, die sedert 1984 aan de macht is, behaalt erg weinig zetels in Québec.

Dit impliceert echter niet noodzakelijk dat zij niet zou proberen om ook Franstalige kiezers aan te trekken. Verschillende verkiezingscampagnes bewijzen het tegendeel (Bakvis, 1988 : 257). Enkele onderzoeken naar het kiesgedrag van de Canadezen bevestigen deze bevindingen. Noch het individuele kiesgedrag, noch de verkiezingsresultaten voor de drie grote

federale partijen kunnen voorspeld worden op basis van de taal die de kiezer spreekt of de etnische groep waartoe hij behoort. Er is dus geen causaal verband (noch positief noch negatief) tussen de taalgroep en de (federale, grote) partij waarvoor hij stemt (Leduc, 1988 : 61-62).

Sedert 1988 heeft zich echter wel een nieuwe ontwikkeling voorgedaan die het gevolg is van het falen van het zogenaamde Akkoord van Meech Lake. Dat akkoord was het resultaat van een lang onderhandelingsproces tussen de federatie en de tien provinciale regeringen in een poging om Québec ervan te weerhouden zich onafhankelijk te verklaren. Het ondertekende akkoord stuitte in de Engelstalige provincies nadien echter op zoveel weerstand dat twee parlementen uiteindelijk het akkoord weigerden te ratificeren. In plaats van een oplossing voor de taalkwestie te bieden, joeg het Meech Lake Akkoord de twee bevolkingsgroepen nog verder tegen elkaar in het harnas. En wel zozeer dat de federale Liberalen, sinds mensenheugenis "*major vehicle of French-English political accomodation*" (Smiley, 1977 : 189), met lede ogen moesten aanzien hoe hun partij door de taalkwestie verdeeld werd (Campbell en Pat, 1989 : 291). Ook de conservatieven zagen dissidente Franstalige leden vertrekken.

Inmiddels hebben overgelopen liberalen en conservatieven een nieuwe partij opgericht, het Bloc québécois, dat de belangen van de Franstalige Québécois verdedigt en voorstander is van een onafhankelijk Québec (d'Haenen, 1991 : 53). Deze nieuwe partij is in het federale partijlandschap echter een third party, die ingevolge het kiesstelsel geen kans maakt op een politieke meerderheid en dus nooit regeringsverantwoordelijkheid zal dragen. Het bestaan van deze partij illustreert de toenemende verdeeldheid tussen de Canadezen, maar doet geen afbreuk aan het feit dat de grote partijen (en vooral de liberalen) zowel Engelstalige als Franstalige kiezers aantrekken.

Uit dit alles vloeit voort dat, ondanks het aan de macht zijn van één partij, veel van de Canadese regeringen beschouwd kunnen worden als grote coalities²¹ van vertegenwoordigers van de twee grote taalgemeenschappen (Lijphart, 1984 : 66). Al vanaf de creatie van de federatie (1867) diende de regering een representatief karakter te hebben. Deze gewoonteregeling gebiedt in eerste instantie dat uit iedere provincie, dus ook Québec, ten minste één minister afkomstig moet zijn. In de praktijk gaat dit veel verder. Québec levert naar gewoonte namelijk een 10- à 12-tal ministers, net zoals Ontario, wat in verhouding is tot haar bevolkingsaantal. Daarenboven hebben de Franssprekende minderheden buiten Québec ook recht op minstens één minister,

die gewoonlijk afkomstig is (zijn) uit New Brunswick en/of Ontario (Forsy, 1987 : 32-33). In numeriek opzicht lijkt de stem van de Franstalige Canadezen dus verzekerd. Kwantiteit zegt echter niet noodzakelijk iets over kwaliteit.

Ondanks een aandeel in de ministerportefeuilles dat overeenstemt met het aandeel in de bevolking, kregen de Québécois namelijk overwegend de minder belangrijke portefeuilles (Smiley, 1977 : 190). Hieraan kwam in 1968 onder impuls van premier Pearson, en vervolgens met Trudeau als premier een einde. Om de verziekte relaties tussen Franstalig (Québec) en Engelstalig (de Canadese federale overheid) te normaliseren, vergrootten de liberalen onder meer de vertegenwoordiging van Québec in de federale regering. Deze ingreep zorgde echter voor wrevel bij de Engelstaligen, terwijl ze in de ogen der Franstalige Canadezen niet meer was dan een pleister op de wonde. De verstandhouding tussen beide taalgemeenschappen geraakte steeds verder zoek.

Het federale kabinet fungeert sindsdien niet meer als forum voor de regeling van geschillen tussen Frans- en Engelstaligen. Die rol is (gedeeltelijk) overgenomen door intergouvernementele ministerconferenties. Het conflict tussen de "Canadiens français" en de Engelstalige Canadezen is namelijk een conflict geworden tussen de "Québécois" en de rest van Engelstalig Canada (Stevenson, 1991 : 30-38). De traditionele vertegenwoordiging van de Franstaligen in de federale regering blijft echter in principe gehandhaafd. Ook blijven zowel het Engels als het Frans de officiële talen van de regering (Official Languages Act/Loi sur les langues officielles, 1969). Maar, daar dient onmiddellijk aan toegevoegd dat het Engels de kabinetsvergaderingen domineert. Alhoewel sedert 1979 technisch gezien de mogelijkheid bestaat om de gesprekken simultaan te vertalen, wordt dit in de praktijk niet steeds gedaan (Laponce, 1987 : 204-205; 208). De positie van de Franstaligen in de nationale executieve wordt ietwat versterkt door het principe van de collectieve verantwoordelijkheid van de regering voor haar beleid ten aanzien van het parlement. Een minister die zich niet kan neerleggen bij een definitief standpunt van zijn collega's moet ontslag nemen (Forsy, 1989 : 9). Dit principe zorgt ervoor dat de regering naar buiten toe met één stem moet spreken, wat in de praktijk besluitvorming bij consensus in de hand zou moeten werken.

In tegenstelling tot België en Zwitserland, waar dit principe van collectieve verantwoordelijkheid ook geldt, gebeurt het overleg niet tussen de partijen

maar binnen de ene partij die regeringsverantwoordelijkheid draagt. *"If we look for consociational politics in Canada, then, we must normally seek it not in compromises among parliamentary parties but in accommodation within the party in power (...)"* (McRae, 1974 : 250; cursief in de tekst).

De traditie van representativiteit in de Canadese regering is ouder dan het bestaan van de federatie. Met name tijdens de voorafgaande periode van de unie van de provincies Upper en Lower Canada in de vorige eeuw werd de Frans-Engelse tweeledigheid ook op uitvoerend vlak expliciet erkend. Parallel met de coalitie op legislatief vlak bestond iedere regering uit een coalitie van één partij uit de Engelstalige provincie en haar tegenhanger uit de Franstalige provincie van de unie. De regering, die gezamenlijk voorgezeten werd door de twee partijleiders (dubbel premierschap), functioneerde bijgevolg in de twee talen. Voor verschillende beleidsdomeinen bestonden parallelle ministeries zodat iedere provincie terzake de grootst mogelijke autonomie behield (ondanks de unie !). Daarenboven roteerde de hoofdplaats een tiental jaren tussen beide delen van de unie. Uit het gezamenlijk optreden van beide secties in de schoot van de regering resulteerde logischerwijze een beleid dat de goedkeuring van beide partijen wegdroeg en bijgevolg rekening hield met de belangen van de twee bevolkingsgroepen die deze partijen vertegenwoordigden (McRae, 1974:255; Smiley, 1977: 196; Stevenson, 1988:17-18).

De verschillende provinciale regeringen functioneren globaal gezien op dezelfde manier als de centrale regering. Dit is niet verwonderlijk. De provinciale wetgevende vergaderingen worden volgens de regels van hetzelfde kiesstelsel verkozen, wat ook op dit niveau telkens een meerderheid oplevert voor één partij in het provinciale parlement met als gevolg ook één-partijregeringen.

In Québec zijn de Engelstaligen steeds een relatief bevoorrechte minderheid geweest. Dat de Franstalige meerderheid haar niet negeren kon, valt hoofdzakelijk te verklaren door het feit dat de Engelstalige minderheid (en dus het Engels) van oudsher het economisch leven van de provincie domineert. Op politiek vlak is ze in numeriek opzicht in de minderheid, maar op economisch vlak bekleedt ze zich een machtige meerderheidspositie. In ruil voor het "dulden" van de Franstalige meerderheid in het parlement, verkreeg zij een aantal garanties (onder meer) op het vlak van de provinciale executieve. Deze garanties zijn zowel van formele als van informele aard. Vanwege het tweetalig statuut van Québec zijn ook in de provinciale regering het Frans en het Engels beide officiële talen. Van oudsher en naar gewoonte

zijn in het kabinet Engelstalige ministers opgenomen. Niet toevallig kregen zij vaak economische (en dus belangrijke) portefeuilles. Tot de Tweede Wereldoorlog was de Minister van Financiën bijna steeds een Engelstalige, wat zeker bijdroeg in het vertrouwen dat hij diende te genieten (in het belang van Québec uiteraard) van het financieel establishment in Montréal. Ook de Minister van Mijnbouw was gewoonlijk Engelstalig (Stevenson, 1991 : 27). Toen in de jaren zestig de relaties tussen Frans- en Engelstaligen ook binnen de provinciale grenzen sterk onder druk kwamen te staan, veranderde er ten aanzien van de regering van Québec eveneens het een en ander.

In Québec is het Engels steeds het middel geweest om hoger op de sociaal-economische ladder te geraken. Het Frans daarentegen, nochtans de taal van de meerderheid, speelde hierbij omzeggens geen rol. De gelijkenis met de positie van het Nederlands in het België van vóór 1960 valt sterk op. De numerieke meerderheid in Québec voelde (voelt) zich op sociaal-economisch vlak door de numerieke minderheid gediscrimineerd. Om iets aan deze situatie te veranderen sloeg de regering van Québec de weg in van actieve "language planning" (Bourhis, 1984 : 2-4). Zonder het Engels te willen uitsluiten, vaardigde ze in de loop van de jaren een aantal wetten uit die erop gericht waren het Frans tot de eerste taal van de provincie te maken, voornamelijk in het onderwijs en het bedrijfsleven (Loi sur la langue officielle of Loi 22 (1974), en het Charte de la langue française of Loi 101 (1977)). De wet van 1974 proclameerde het Frans ook tot de officiële taal van de provinciale regering. Ze werd uitgevaardigd door de regering van de Parti Libéral van Québec die, in tegenstelling tot de federale Liberale Partij, geen heil ziet in de "bilingual and bicultural solution" (Smiley, 1977 : 186). Integendeel, deze Loi sur la langue officielle kan beschouwd worden als een antwoord op de federale Loi sur les langues officielles (1969). Dat de Franstalige machthebbers tussen twee vuren zaten, blijkt duidelijk uit de inhoud van de wet. Enerzijds waren alle provinciale overheidsinstanties gehouden in het Frans te functioneren, maar anderzijds mocht de communicatie tussen de burger en de regering van Québec ook in het Engels geschieden indien de burger dit wenste. Ook de overheidspapieren van de provinciale overheid moesten in het Frans opgesteld worden, maar Engelstalige versies werden niet verboden. Dubbelzinnigheid troef (Gagnon en Montcalm, 1990: 180-181).

Let wel, tijdens de legislatuur van de verschillende liberale regeringen van Québec zaten er steeds Engelstalige ministers in de ploeg. Daar kwam met de verkiezingsoverwinning van de veel radicalere (want separatistisch

ingestelde) Parti québécois (PQ) in 1976 verandering in. Geheel in de lijn van haar "strijd" om de onafhankelijkheid verstevigde de PQ het Frans als enige officiële taal van Québec. In de interne documenten, dit wil zeggen bestemd voor gebruik in en tussen de verschillende ministeriële departementen van Québec, werd het Frans de enige toegelaten taal. Zelfs verwijzigingen naar de regering en de verschillende ministeriële departementen van Québec mochten vanaf dan enkel nog in het Frans (Charte de la langue française, 1977). Bovendien zat er in de regering van Québec voor het eerst in de geschiedenis geen enkele Engelstalige minister (Stevenson, 1991 : 32).

Na verscheidene jaren "gouvernement indépendantiste" (Kamer/Senaat, 1989 : 18) en een heleboel controversiële taalwetten kwamen de liberalen weer aan de macht. Daarmee keerden ook de Engelstalige ministers terug in de regering. Deze liberale regering wilde werk maken van een normalisering van de toestand in Québec en van de positie van Québec in de federatie. Daartoe beloofde ze de inmiddels van kracht zijnde taalregelingen te versoepelen, misschien wel af te schaffen (McRoberts, 1988 : 391-392). Maar toen Québec desondanks gebruik ("misbruik" volgens sommige waarnemers) maakte van een bepaling uit het Charter of Rights and Freedoms om een veroordeling van het Hooggerechtshof wegens ongrondwettelijke taalwetgeving naast zich neer te leggen, en vervolgens ter compromis een nieuwe taalwet uitvaardigde die echter eveneens een beknotting op het gebruik van het Engels inhield, namen drie van de vier Engelstalige ministers uit het kabinet Bourassa ontslag (1988) (Campbell en Pal, 1989 : 284; Stevenson, 1991 : 34).

Het weze inmiddels wel duidelijk dat de samenleving in Québec veel sterker gepolariseerd is rond de taalkwestie dan de andere provincies. Dit komt onder meer tot uiting in het provinciale partijenlandschap. Naast de Parti Libéral van Bourassa, die Québec weliswaar binnen de federatie wil houden maar toch opkomt voor de erkenning van de culturele eigenheid van de provincie, zijn er twee partijen die elk expliciet aan één van beide zijden van de taalbreuklijn te situeren zijn. De Parti québécois kwam reeds aan bod. Maar ook de Engelstaligen in Québec ("Anglos") hebben hun eigen partij, de Equality Party. Tot ieders verbazing slaagde deze erin om, nauwelijks een half jaar na haar oprichting (1989) en zonder enige noemenswaardige organisatorische uitbouw, vier zetels te veroveren in het provinciale parlement (Kamer/Senaat, 1989 : 22). Het Canadese kiesstelsel, in combinatie met de regionale concentratie van de Engelstaligen in Québec, lijkt inderdaad de

opkomst van kleine partijen te vergemakkelijken (Cairns, 1968 - besproken in Bakvis, 1988 : 257).

2. Zwitserland

Het federale uitvoerende orgaan van het Zwitserse Eedgenootschap is wat wij de Zwitserse "regering" noemen. Maar het is een regering van een heel bijzondere soort. Dat de Bundesrat steeds een coalitieregering is, behoeft geen verwondering. De Bundesrat wordt namelijk verkozen door het federale parlement (verenigde kamers), waar geen enkele partij over de absolute meerderheid beschikt. Dat iedere Zwitserse regering daarentegen een spiegel is van de heterogene samenleving en daarmee een grote coalitie in zeer brede zin, is wel opmerkelijk. De zevenkoppige Bundesrat vormt qua vertegenwoordiging namelijk een zorgvuldig uitgebalanceerd geheel van de verschillende regio's (kantons), religies, talen en partijen²². De Bundesrat wordt voorgezeten door een Bundespräsident, wiens voornaamste taak erin bestaat de bijeenkomsten van de regering gedurende één jaar te leiden. Na deze termijn wordt hij opgevolgd door een ander lid van de Bundesrat. De Bundespräsident is dus geen staats- of regeringsleider zoals de meeste Westerse landen die kennen. Het is de collectieve Bundesrat die de functie van staatshoofd vervult. Over het algemeen speelt de Bundesrat een zeer grote rol in het Zwitserse politieke leven (Aubert, 1978 : 44, 228-229; Sigg, 1983 : 41-42).

Het is een ongeschreven regel dat de Bundesrat de Zwitserse taaldiversiteit moet weerspiegelen. De vertegenwoordiging van de taalgemeenschappen in de Bundesrat gaat helemaal terug tot het ontstaan van de federatie (1848). Indien de stoelen evenredig over de taalgroepen verdeeld zouden worden, zou slechts één van de zeven naar Romaans Zwitserland (Fr, It) gaan. Met uitzondering van een korte periode (1876-1881) is dat nooit zo geweest (McRae, 1983 : 131). Frans- en Italiaanstaligen hebben steeds twee, en met tussenpozen zelfs drie stoelen in de Bundesrat bezet. De niet-Duitstaligen zijn er dus oververtegenwoordigd. Voor de meeste Zwitsers is dit ook wenselijk, aangezien *"la supériorité numérique de la majorité est telle que les minorités en seraient, pratiquement, étouffées. La présence de deux Latins paraît donc indispensable - elle fut la règle minimale - la présence d'un troisième est souhaitable, qui garantirait une présence tessinoise, sans doute utile à l'élargissement de l'appréciation politique et la cohésion"*

nationale." (Chevallaz, 1984 : 35-36). De vertegenwoordiging van Italiaanstalig Zwitserland (Ticino) in de Bundesrat is inderdaad een probleem.

In tegenstelling tot de periode vóór de Tweede Wereldoorlog, werd na 1950 slechts bij wijlen een Italiaanstalige in de Bundesrat verkozen, en dan meestal als derde Romaanstalige. Als er maar twee stoelen beschikbaar zijn, gaan die met andere woorden steevast naar Franstalige Zwitsers (Aubert, 1978 : 286-287). De enige keer dat een Rhaeto-Romaanstalige deel uitmaakte van de zeven, dateert reeds van de jaren vóór en tijdens de Eerste Wereldoorlog. Vandaar dat herhaaldelijk de idee werd geopperd om het aantal raadsleden tot 9 of 11 uit te breiden. Maar omdat zo'n uitbreiding het tot stand brengen van het globale evenwicht zou bemoeilijken, werd een voorstel tot uitbreiding steeds verworpen (Chevallaz, 1984 : 45). In dertig procent van de gevallen werd een niet-Duitstalige Bundespräsident verkozen, wat eveneens een lichte oververtegenwoordiging van de kleine taal-gemeenschappen betekent (Aubert, 1978 : 286; McRae, 1983 : 131).

Ieder raadslid spreekt tijdens de vergaderingen zijn eigen taal, wat in de praktijk betekent dat er (Hoog-)Duits en Frans gesproken wordt. Italiaanstalige leden spraken (aangezien er momenteel geen raadslid uit Ticino is) namelijk niet hun moedertaal, maar Duits of Frans naar keuze. Van de raadsleden wordt een passieve kennis van de andere taal verwacht. Voor de vertegenwoordigers van Romaans Zwitserland is er een bijkomend probleem. "*Le Romand doit (...) faire l'effort supplémentaire d'entendre le dialecte, langue de la pause-café, où, bien souvent se prennent les initiatives, s'élaborent et s'arrêtent les décisions. Il peut, alors, à l'occasion, dans le feu du débat, dans la cascade rocilleuse des arguments, perdre le contact. Il se procure alors des cassettes pour tenter de s'initier aux subtilités nuancées et pittoresques des divers dialectes, aux multiples accents, richesse du pluralisme helvétique.*" (Chevallaz, 1984 : 32). Als de nood aan de man komt...

In het geschreven woord komen eveneens (enkel) het Duits en het Frans aan bod. De te bespreken wetsontwerpen worden in beide talen opgesteld. De besluitvorming zelf gebeurt collegiaal, wat wil zeggen dat de zeven leden gehouden zijn een genomen beslissing te steunen, ook al zijn ze het er persoonlijk niet mee eens (Aubert, 1984 : 229-330). Om te bewerkstelligen dat een beslissing door elk van de leden onderschreven kan worden, is onderling overleg erg belangrijk. Het nemen van beslissingen gebeurt dan ook gewoonlijk bij consensus. Indien het toch tot een stemming komt, en er

is staking van stemmen, dan is de stem van de voorzitter doorslaggevend (Kamer/Senaat, 1988 : 7).

Door de vereiste om in de Bundesrat ook regionale en religieuze evenwichten in te bouwen, komen de twee grote taalgroepen nooit als monolitische blokken tegenover elkaar te staan (Chevallaz, 1984 : 36-37). De uiteindelijk genomen schriftelijke besluiten worden alleen in de oorspronkelijke taal van het ontwerp gepubliceerd (McRae, 1983 : 132).

Wat de kantonale executieven (Regierungsrat/Conseil d'Etat) betreft, bestaat er, net zoals bij de wetgevende organen op kantonnaal niveau, een grote verscheidenheid. Het aantal regeringsleden varieert van vijf tot negen en de manier waarop zij aangeduid worden, is evenmin eenduidig. In sommige kantons gebeurt dit door de bevolking, in andere door het plaatselijk legislatief orgaan.

De taalhomogeniteit van de meeste kantons, gekoppeld aan de Sprachenhoheit (autonomie van de kantons in taalaangelegenheden voor zover niet beperkt door de federale grondwet) en het hiermee verband houdende territorialiteitsbeginsel (cf. supra), hebben tot gevolg dat in de officieel ééntalige kantons de werking van de kantonale executieve geheel in de taal van het kanton gebeurt. Zowel het gesprokene als het geschrevene heeft, al naargelang het kanton in kwestie, enkel in het Duits, het Frans of het Italiaans plaats.

Op basis van dezelfde principes, maar dan ten gevolge van de taalheterogeniteit van de bevolking, wordt in de respectieve executieven van de vier meertalige kantons niet alleen de taal van de meerderheid gebruikt. Maar ook hier geldt de opmerking dat niet elk kanton in kwestie de meertaligheid in de executieve even strikt toepast. Vóór de afscheiding van de noordelijke Juradistricten in 1979 kon de Franstalige minderheid (13,7 %) van het overwegend Duitstalige kanton Bern rekenen op twee van de negen zetels in de kantonale executieve, waardoor ze in dit orgaan aanzienlijk oververtegenwoordigd was. Na de scheiding, en daarmee het "vertrek" van 5 % van haar oorspronkelijke Franstalige minderheid, is die vertegenwoordiging teruggebracht tot (minstens) één zetel. Dit is proportioneel echter nog steeds lichtjes boven haar bevolkingsaantal.

De discussies in de executieve vinden in het (Bern-)Duits en het Frans plaats, al naargelang de persoon die het woord voert. Kantonnale decreten en

besluiten worden in beide talen gepubliceerd. Het regeringsblad voor officiële mededelingen en bekendmakingen van kantonnale en gemeentelijke overheden wordt in het Duits gepubliceerd, maar speciaal voor de Juraregio bestaat er een afzonderlijk blad in het Frans. Tijdens de vergaderingen van de regering van Valais spreekt ieder lid zijn of haar taal (Frans of Duits). Decreten en besluiten worden in beide talen gepubliceerd, evenals de berichten en mededelingen in het officiële staatsblad (één publicatie, de ene tekst na de andere). Op gemeentelijk niveau verschijnen deze laatste in de taal van de gemeente in kwestie. In Fribourg moest de Duitstalige minderheid tot 1936 wachten op een stoel in de kantonnale Conseil d'Etat. Gedeeltelijk onder impuls van het groeiende bewustzijn bij de Duitstalige gemeenschap in Fribourg omtrent haar situatie (het Duits werd er tot 1950 sterk verwaarloosd), werd het aantal stoelen in de kantonnale executieve aan haar voorbehouden, progressief opgevoerd tot drie. De debatten worden echter in het Frans gevoerd. De decreten en besluiten van de kantonnale regering worden wel in beide talen gepubliceerd. Het officiële regeringsblad is, net als dat van Valais, een tweetalige publicatie, maar hierin staan de Duitse en de Franse tekst tegenover elkaar. Op gemeentelijk vlak verschijnen de mededelingen en berichten in de taal van de gemeente in kwestie. De regering van het officieel drietalige kanton Graubünden tenslotte functioneert hoofdzakelijk in het Duits. Zowel bij de discussies in de executieve als bij de publicatie van decreten en besluiten komt het Italiaans alleen aan bod wanneer dit noodzakelijk is. Het hoeft geen betoog dat het Rhaeto-Romaans op kantonnaal vlak slechts zeer uitzonderlijk aangewend wordt. De berichtgeving van lokale overheden in het officiële regeringsblad van het kanton gebeurt wel in het Italiaans of het Rhaeto-Romaans, al naargelang de gemeente. Graubünden bevindt zich met drie talen (waarvan één uit verschillende niet-gestandaardiseerde plaatselijke dialecten bestaat) objectief gezien natuurlijk in een moeilijker situatie dan de tweetalige kantons (McRae, 1983 : 172-181; 196-197).

3. België

De uitvoerende macht in België berust volgens de grondwet bij de koning, wat in de bestuurlijke praktijk meestal de regering betekent. De eerste Belgische vorsten beschouwden hun ministers nog wel als hun dienaren, maar hun handelingsvrijheid was desalniettemin gebonden aan het optreden van de regering. Aangezien de ministers van de negentiende-eeuwse Belgische regeringen tot dezelfde Franstalige of verfranste politieke elite

behoorden als de parlementsleden uit die periode (die door een rijk en overwegend Franssprekend kiespubliek verkozen werden), was ook op regeringsvlak het Nederlands totaal afwezig. De regeringen uit de negentiende eeuw streefden zelfs lange tijd een gehele verfransing van Vlaanderen na (Witte en Craeybeckx, 1985).

Het merendeel van de Belgische regeringen in de negentiende eeuw (met uitzondering van de unionistische periode) was óf homogeen katholiek óf homogeen liberaal. Het kiesstelsel berustte tot het einde van de vorige eeuw immers op het meerderheidsbeginsel, waardoor derde partijen niet alleen geen reële kans maakten, maar één van beide grote partijen ook steeds een absolute meerderheid in het parlement behaalde. De invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht (1919), in combinatie met het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging, had vooreerst tot gevolg dat er in het vervolg meerdere partijen in het parlement zouden zetelen en vervolgens dat iedere bewindsploeg (met uitzondering van een aantal kortstondige regeringen) steeds uit een coalitie van twee of meer partijen zou bestaan. Toen vanaf het einde van de jaren 1960 de unitaire partijen zich, ten gevolge van de communautaire spanningen, één voor één opsplitten in een Vlaamse en een Waalse partij, werden coalitieregeringen gewoon onvermijdelijk (Witte en Craeybeckx, 1985). In tegenstelling tot Zwitserland en Canada bestaan er in België geen grote "nationale" partijen van betekenis meer.

Door de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht breidde de politieke elite van het land zich langzaam uit met mensen die van huize uit Nederlandstalig waren. Maar anders dan in het parlement werd er tot in de late jaren 1950 tijdens de kabinetsvergaderingen alleen Frans gesproken. Geen enkele van de Franstalige ministers sprak immers Nederlands. Pas in 1961 werd er simultaanvertaling voorzien, vijftientig jaar later dan in het parlement. Vanaf dan konden de Nederlandstalige ministers vrijelijk hun eigen taal spreken (McRae, 1985: 187). Langzaam is de passieve kennis van het Nederlands bij de Franstalige minister toegenomen, maar nog steeds is het aantal Franstalige ministers dat het Nederlands op een actieve manier beheerst, erg klein. Voor de gewone ministers is dit geen bezwaar, maar een Nederlandsonkundig Eerste Minister is voor de Vlamingen onaanvaardbaar. Hij is immers iemand die in zijn functie van voorzitter van de Kabinetsraad boven de gemeenschappen moet staan (Mast en Dujardin, 1987 : 374).

Ondanks een meerderheid van Vlamingen in het parlement, zouden de nationale regeringen na de Tweede Wereldoorlog niet door het Nederlands

gedomineerd worden. De reden hiervan ligt voornamelijk bij de manier waarop de regering sindsdien wordt samengesteld. Vanaf het begin van de jaren vijftig streefde men namelijk naar een zo groot mogelijk taalevenwicht wat het aantal ministers van beide gemeenschappen betreft. Het verschil is inderdaad nooit groter dan twee ministers geweest (McRae, 1985 : 185). Met de grondwetswijziging van 1970 werd dit gebruik geconstitutionaliseerd. De Ministerraad (dit is de regering zonder de eventuele staatssecretarissen) zou in het vervolg evenveel Nederlandstalige als Franstalige ministers moeten bevatten, de Eerste Minister eventueel niet meegerekend. De verplichte taalpariteit in de Ministerraad is dus het equivalent van de alarmbelprocedure in het nationale parlement (Alen, 1990 : 6). Hiermee kwam er een definitieve grendel op de demografische Vlaamse meerderheid in de schoot van de nationale staat.

Het feit dat de pariteit niet voor de staatssecretarissen geldt en men op deze wijze het demografische overwicht van de Nederlandstaligen zou kunnen laten gelden, verandert hieraan in feite weinig. De pariteitsvereiste wordt versterkt door de gewoonteregels dat beslissingen in de Ministerraad bij consensus genomen worden. Net als in de Zwitserse Bundesrat streeft men via overleg naar een akkoord waarmee alle ministers het eens kunnen zijn. Dit wil niet zeggen dat niemand van mening mag verschillen; wel dat alle ministers een collectieve verantwoordelijkheid dragen voor de uiteindelijk genomen beslissing (Mast en Dujardin, 1987 : 396). De paritaire samenstelling heeft juridisch alleen betrekking op de samenstelling, niet op de feitelijke werking. De afwezigheid, het ontslag of het overlijden van de minister tast de geldigheid van de genomen beslissingen dus niet aan (Mast en Dujardin, 1987 : 375).

De verslagen van de kabinetsvergaderingen, die niet openbaar gemaakt worden, worden genotuleerd in de taal van de secretaris van dienst (McRae, 1985 : 188). Regeringsbeslissingen of beslissingen van individuele ministers (Koninklijke of Ministeriële Besluiten) worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Normaal gezien worden KB's en MB's integraal in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt, de Nederlandse tekst tegenover de Franse. Indien een KB of MB uitsluitend betrekking heeft op het Nederlandse óf het Franse taalgebied, dan gebeurt de bekendmaking in de regel bij gewone vermelding, maar wel in beide talen (KB van 18 juli 1966 houdende coördinatie van de wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken, art. 56).

De executieven van de samenstellende delen van het federale België functioneren in principe in de taal/talen van het gebied waarin ze bevoegd zijn

of de gemeenschap waarover ze zeggenschap hebben. Alles wat tijdens de zittingen van de Vlaamse Executieve wordt gezegd of geschreven, vindt plaats in het Nederlands. In de Franse Gemeenschapsexecutieve is het Frans de enige taal. Aangezien in de Waalse Gewestexecutieve geen Duitstalige ministers vertegenwoordigd zijn, functioneert ook deze raad alleen in het Frans. De executieve van de Duitstalige Gemeenschap functioneert geheel in het Duits.

De Executieve van het Brussels Gewest functioneert vanwege haar bevoegdheid in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, in het Frans en het Nederlands. De Brusselse situatie vormt het spiegelbeeld van de situatie op nationaal vlak. Bij de uitbouw van de Brusselse instellingen heeft men niet willen raken aan de demografische meerderheid van de Franstaligen in het legislatief orgaan. In ruil daarvoor, en parallel met de nationale Ministerraad, heeft men er de pariteitsvereiste ingevoerd. De Executieve van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaat namelijk uit vijf leden, waarvan steeds twee Nederlandstaligen en twee Franstaligen. Aangezien de voorzitter door de gehele Raad verkozen wordt en deze Raad voor 85 % uit Franstaligen bestaat, zal de voorzitter steeds een Franstalige zijn. Maar aangezien de principes van collegialiteit en consensus formeel van toepassing zijn op de besluitvorming in de Executieve (net als in de nationale Ministerraad, maar voor Brussel bij wet vastgelegd !), beschikken de Vlamingen hier over een reëel veto. Bovendien heeft men, naar analogie met de nationale structuren, in drie "Gewestelijke Staatssecretarissen" voorzien, waarvan ten minste één uit de kleinste taalgroep (de Nederlandse) moet komen.

Op uitvoerend vlak worden de gemeenschapsmateries door drie Colleges behartigd. Het College van de Franse respectievelijk van de Vlaamse Gemeenschap bestaat uit de twee leden van de Executieve van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het Verenigd College, dat hier voornamelijk onze aandacht wegdraagt, bestaat uit de leden van de beide colleges en is dus paritair samengesteld. De voorzitter van de Executieve zit het Verenigd College weliswaar voor, maar slechts met raadgevende stem. Bovendien worden de beslissingen in het Verenigd College bij consensus genomen, wat voor de Vlamingen een bijkomende garantie tegen minorisering betekent (Wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen).

Op uitvoerend vlak is er met de grondwetswijziging van 1988 ook het een en het ander veranderd ten aanzien van bepaalde plaatselijke besturen. In Voeren, Komen-Waasten en de zes Brusselse randgemeenten worden de

schepenen sedert 1989 namelijk door de gemeenteraad verkozen met een proportioneel in plaats van een meerderheidssysteem. Dit heeft tot gevolg dat de plaatselijke Nederlandstalige minderheid in deze gemeenten momenteel in het schepencollege vertegenwoordigd is in verhouding tot haar bevolkingsaantal. De voormalige verkiezing van de schepenen op basis van het meerderheidssysteem daarentegen zorgde voor homogene Franstalige schepencolleges, aangezien de politieke meerderheid in de gemeenteraad uit Franstaligen (verkozen op Franstalige lijsten) bestond.

Dit deed en doet echter nog steeds geen afbreuk aan de verplichting om geheel in het Nederlands te functioneren (althans voor zover het de Brusselse randgemeenten en Voeren betreft). Dankzij de invoering van de regel dat de besluitvorming in het schepencollege bij consensus moet gebeuren, heeft de stem van de Vlaamse minderheid er wel degelijk gewicht. Maar de Franstaligen haalden ook hun slag thuis. De nieuwe wetgeving stelt weliswaar dat in de rand- en taalgrensgemeenten alle mandatarissen van die gemeente de kennis moeten hebben van de taal van het taalgebied waarin de gemeente gelegen is die nodig is om hun mandaat uit te oefenen. Nochtans kunnen de rechtstreeks verkozen mandatarissen (en dat zijn zowel gemeenteraadsleden als de schepenen) niet afgezet worden vanwege het "onweerlegbaar vermoeden" dat er bestaat dat zij deze taalkennis bezitten. 'Dit vermoeden vloeit rechtstreeks voort uit het feit dat zij verkozen zijn. Ook ten aanzien van de burgemeester bestaat dit vermoeden. In dit geval berust het vermoeden op het feit dat de burgemeester benoemd werd, maar dit vermoeden kan wel weerlegd worden (door de Raad van State) indien een gemeenteraadslid erom verzoekt.

Nochtans kunnen burgemeesters die tussen 1/1/83 en 1/1/86 gedurende een ononderbroken periode van drie jaar hun ambt hebben uitgeoefend, niet afgezet worden. De wetgeving maakt ten aanzien van hen een namelijk een uitzondering op de weerlegbaarheid van het vermoeden (Wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, ...). Burge-meesters van de Brusselse randgemeenten en Voeren (want hier stelt het probleem zich in de praktijk) kunnen dus niet verplicht worden om hun kennis van het Nederlands te bewijzen. Maar het College van Burgemeesters en Schepenen blijft gehouden in het Nederlands te functioneren, op straffe van nietigheid van de genomen besluiten.

4. Besluit

	Individu	Collectiviteit
Lokale taalomgeving niet bepalend	(1)	(2)
Lokale taalomgeving bepalend	(3)	(4)

We zagen in dit deel dat de (individuele leden van) taalgemeenschappen in België, Zwitserland en Canada ook in de nationale en regionale regeringen over bepaalde garanties tegen minorisering beschikken. Zowel de Franstalige minderheid in Canada en België als de Frans-/Italiaanstalige minderheid in Zwitserland hebben op één of andere manier recht op vertegenwoordiging in de nationale executieve.

Het aantal Franstalige ministers in de Canadese regering, hoofdzakelijk afkomstig uit Québec, staat in verhouding tot het aantal Canadezen dat deze taal spreekt. In Zwitserland is het Frans- (en Italiaans-) sprekende bevolkingsdeel (licht) oververtegenwoordigd in de nationale regering en in België hebben de Franstaligen er zelfs recht op gelijke vertegenwoordiging. Vertegenwoordiging van de taalminderheden in Canada²³ en Zwitserland berust op de gewoonte. In België was dit ook zo tot 1970. Toen werd de gewoonte van evenwicht tussen beide taalgemeenschappen in de regering verheven tot een grondwettelijke pariteitsvereiste. Pariteit in de centrale regering, maar wel op niet-formele basis, bestond eveneens tijdens de periode van de Unie tussen Upper en Lower Canada (negentiende eeuw). Een gegarandeerde derde stoel voor de niet-Duitstaligen in de Bundesrat zou weliswaar geen volledige pariteit betekenen tussen beide grote taalblokken (dit kan niet wegens het oneven aantal leden), maar drie stoelen zou in elk geval het maximum haalbare zijn. Het ziet er echter niet naar uit dat deze derde stoel er snel komt.

Vertegenwoordiging in de nationale regering wordt in België en Zwitserland gekoppeld aan besluitvorming op basis van collegialiteit en consensus (gewoonteregel). Het is deze besluitvorming bij consensus die de niet-Duitstalige Zwitsers de uiteindelijke bescherming tegen minorisering biedt.

Voor de Franstalige Belgen daarentegen is dit een bijkomende garantie, het sluitstuk als het ware, aangezien zij reeds op paritaire basis deelnemen aan de besluitvorming in de nationale regering. Met het consensus-principe beschikken de taalminderheden in beide landen de facto over het recht om hun veto te stellen. Ontslag van een minister wegens ernstig verschil van mening behoort wel tot de mogelijkheden, maar wordt vanwege traditie van overleg het liefst vermeden. In België dreigt dit trouwens de val van de regering met zich mee te brengen.

In Canada is de situatie ietwat anders. De Canadese politieke cultuur is enerzijds doordrongen van het meerderheidsbeginsel, maar in de regering kan dit anderzijds niet constant tot het uiterste worden gedreven. Regeringen bestaan er weliswaar uit één partij, maar homogeen zijn die partijen geenszins en ook éénpartijregeringen willen interne verdeeldheid ten allen prijze vermijden. Al heet het dan niet officieel "besluitvorming bij consensus", toch zal men ook in de Canadese regering in eerste instantie trachten om tot een eensgezind standpunt te komen. Maar het ontslag van een regering is er veel minder ongewoon dan in België en Zwitserland. Van de mogelijkheid om een veto te stellen is geen sprake. Het enige wat een minister kan doen, is zijn standpunt verdedigen. Volgen de andere ministers zijn visie niet, dan blijft de enige mogelijkheid het ontslag. Het verschil met België en Zwitserland ligt dus in de concrete werking. Hoe dan ook, het recht op vertegenwoordiging van een taalgemeenschap in de federale regering, al dan niet gekoppeld aan één of andere vetomogelijkheid, is onafhankelijk van de plaats waar de regering haar zetel heeft (type (2)). Gelijke vertegenwoordiging in de federale executieve is blijkbaar alleen mogelijk wanneer de verschillen tussen beide taalgroepen niet te groot zijn. Een verhouding van één op drie (Canada en Zwitserland) blijkt niet voldoende voor pariteit. Bovendien zijn in Zwitserland en België de hele kleine taalgemeenschappen (Rhaeto-Romaans- respectievelijk Duitstaligen) op geen enkele wijze vertegenwoordigd in de nationale executieve.

Het taalgebruik in en van de nationale regering bestaat in Canada, Zwitserland en België over het algemeen ook uit het "right to speak" en het "right to understand and be understood" (Laponce, 1987 : 165, 167). Frans en Engels zijn de officiële talen van de Canadese regering, wat betekent dat de ministers de taal naar keuze mogen spreken en dat officiële documenten van de nationale regering in beide talen gepubliceerd worden. Het Italiaans mag in Zwitserland dan wel een officiële taal zijn, in de federale regering wordt enkel Duits en Frans gebruikt. Net als in Canada wordt van de leden van de

Bundesrat een passieve kennis van de andere landstaal verwacht. Er bestaat geen simultaanvertaling. Dit is wel het geval in België, waar Nederlands en Frans de officiële talen van de regering zijn. Nochtans wordt daarvan tegenwoordig nog maar weinig gebruik gemaakt omdat de passieve kennis van de andere taal over het algemeen voldoende is om aan de kabinetsvergaderingen te kunnen participeren (al bekloeg de nieuwe Minister van Begroting zich recentelijk in de pers over het feit dat naar haar mening al te vlug op het Frans overgeschakeld wordt. Het is in elk geval geen geheim dat een aantal van de huidige Franstalige ministers geen Nederlands kan.). De talen die gesproken mogen worden, zijn ook de talen van de gedrukte documenten en besluiten. Voor de niet-gesproken talen in de nationale regering is dit veel uitzonderlijker (Zwitserland : Italiaans, Rhaeto-Romaans) of geheel niet het geval (België : Duits). Net als het parlement is de regering op federaal vlak per definitie het uitvoerende orgaan van de hele natie en heeft de juridische of feitelijke taalomgeving van de federale regering geen invloed op het (beperkte) recht in hoofde van het individuele Canadese, Zwitserse of Belgische regeringslid om de taal naar keuze te gebruiken, om verstaan te worden en om het geschreven of gesproken woord te verstaan (type (1)).

Het recht op vertegenwoordiging van taalminderheden in deelregeringen van meertalige deelstaten van Canada en Zwitserland is niet formeel vastgelegd. Toen de Parti québécois aan de macht kwam, kon deze vanwege deze afwezigheid van een formele vertegenwoordigingsvereiste dan ook zonder problemen een regering zonder Engelstaligen vormen. Nochtans was de aanwezigheid van de Engelstaligen in de regering van Québec een diep verankerde traditie.

In het Zwitserse Fribourg bleef de Duitse minderheid lange tijd verstoken van eigen vertegenwoordiging. In Bern daarentegen is de Franstalige minderheid zowel voor als na de afscheiding van Jura steeds één van de best vertegenwoordigde minderheden geweest op kantonnaal executief vlak. Over het algemeen worden ook de kantonnale regeringen gekenmerkt door besluitvorming bij consensus, wat de plaatselijke taalminderheden een reële macht geeft.

De Nederlandstalige minderheid in het Belgische Brussel kan op de meest verregaande bescherming rekenen. Zowel in het uitvoerende orgaan, bevoegd voor gewestmateries, als in het uitvoerende orgaan dat bevoegd is voor de gemeenschapsaangelegenheden, geldt de formeel vastgelegde

taalpariteit. Bovendien dient de besluitvorming er krachtens wettelijke bepalingen bij consensus te gebeuren. Op deze manier beschikken de Nederlandstalige Brusselaars daadwerkelijk over een veto. Algemeen kunnen we stellen dat de al dan niet gegarandeerde vertegenwoordiging van een taalgemeenschap in de executieve van een deelregering, een aan de betreffende instelling (in een bepaald (taal)gebied) een collectief recht is dat haar oorsprong vindt in het meertalige karakter van de deelstaat. Het recht is bovendien niet verplaatsbaar naar andere (niet-meertalige) deelstaten (type (4)).

En het gebruik van de talen in de executieven van de delen van de federatie? Frans en Engels zijn beide de officiële talen van New Brunswick en Québec, wat betekent dat beide talen aanwezig zouden moeten zijn in het geschreven en gesproken woord van de regering in kwestie. In Québec heeft de PQ-regering echter getracht om door middel van wetgeving het Frans de status van enige officiële taal van de provinciale regering mee te geven, maar zonder daarbij het gebruik van het Engels uit te sluiten. Onze indruk is dat de PQ hiermee vooral een symbolische daad wilde stellen aangezien de regering van Québec officieel tot tweetaligheid gehouden is (Op andere vlakken zoals onderwijs en bedrijfsleven is die betekenis zeker meer dan louter symbolisch!). Dat in een homogeen Franstalig PQ-kabinet geen Engels gesproken werd, is niet verwonderlijk. Maar zelfs met Engelstaligen in de regering is het Frans er dominant.

In de Zwitserse kantons Valais en Bern is het gebruik van het Frans en het Duits vrij evenwichtig. In Fribourg en Graubünden daarentegen domineert één van de talen tijdens de debatten. In het gedrukte woord is er over het algemeen meer aandacht voor de minderheidstaal/talen, vooral als het om berichtgeving of besluitvorming gaat die op een of andere manier in verband staat met het lokale regeringsniveau. Dit is logisch aangezien zelfs binnen de meertalige kantons de meeste gemeenten vrijwel taal-homogeen zijn. Het recht dat de individuele regeringsleden van de meertalige kantons bezitten om de taal van de kantonnale minderheid te spreken en te lezen is niet vastgelegd in een of andere formele regel. Het is daarentegen gebaseerd op het informele territorialiteitsbeginsel.

In het enige Belgische meertalige gebied, Brussel, is de tweetaligheid in de Gewestexecutieve en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie daarentegen op grondwettelijke basis gestoeld. Zowel in het gesproken als het gedrukte woord komen beide talen aan bod. Algemeen gesteld komt

twee- of meertaligheid in het gebruik van de talen in de regeringen van al deze deelgebieden voornamelijk neer op het "right to speak" en het "right to understand" (type (3)). Het taalgebruik in de regeringen van de ééntalige delen van de federatie vormt de keerzijde van deze medaille. Hier bestaat enkel het "recht" om de enige officiële taal te spreken of te lezen. In Zwitserland en België maakt dit echter deel uit van het bredere recht van een taalgemeenschap op bescherming van het eigen taalkarakter.

Het recht om maar één enkele taal toe laten in de activiteiten van bepaalde deelregeringen ligt verankerd in die instelling (type (4)). In Canada wordt dit recht niet als dusdanig erkend. Integendeel. Steeds meer politici (behalve de Québécois) spreken zich uit vóór officiële tweetaligheid, ook daar waar één van beide talen dominant is, wat meer en meer tot uiting komt in de taalwetgeving die voornamelijk in de jaren tachtig tot stand is gekomen.

Het "right to understand and be understood" in hoofde van de individuele burger ten aanzien van de federale of deelregering heeft voornamelijk betrekking op de vele administratieve diensten van deze overheden. Dit bekijken we in een volgend onderdeel.

C. Openbare administratie

De term "openbare administratie" is een vlag die vele ladingen dekt. Zowel in Canada, België als Zwitserland rekent men tot de mensen die in overheidsdienst werken zowel ambtenaren in de ministeries/plaatselijke besturen als in allerhande parastatale instellingen (spoorwegen, post, enz). Het ambtelijk apparaat van een staat, zowel op federaal als regionaal niveau, is van groot belang in het kader van deze studie omdat het een brugfunctie vervult tussen de politieke overheid (parlementen, regeringen) en de burger. De communicatie tussen beide loopt grotendeels via deze instelling. We constateren momenteel in alle drie door ons beschouwde landen dan ook de bekommernis om de communicatie tussen taalminderheden en de overheid via deze instellingen zo optimaal mogelijk te laten verlopen, zowel voor de burger in kwestie als voor de administratie. Het is evident dat de taal die hierbij door de burger gebruikt mag/moet worden, en parallel hiermee, de taal waarin de ambtenaar in kwestie mag/moet werken, hierin een grote rol speelt. De manier waarop talen in de openbare administratie in concreto aan bod komen, en de principes die hieraan ten grondslag liggen, verschillen echter van land tot land.

In dit deel bekijken we het aspect van de vertegenwoordiging van de verschillende taalgroepen in de openbare administratie van de nationale staat, van een aantal deelstaten, en indien mogelijk op plaatselijk niveau. Ook gaan we na of, en zo ja, welke taalkennis vereist wordt van deze ambtenaren en hoe het taalgebruik zich in de praktijk voordoet.

1. Canada

Een tijdlang voor en na de oprichting van de federatie (1867) waren de Franstaligen meer dan proportioneel vertegenwoordigd in de centrale/federale openbare administratie. Tijdens de Unie van Upper en Lower Canada bestonden immers een aantal parallelle ministeriële departementen (cf. supra) waar, gelet op de grote taalhomogeniteit van beide provincies, hoofdzakelijk Engels- respectievelijk Franstalige ambtenaren werkzaam waren. Bovendien wisten de Québécois door middel van patronage²⁴ een groot aantal Franstaligen te recruteren. Benoeming en bevordering van Franstalige ambtenaren op basis van deze mechanismen hield na 1867 nog een aantal decennia aan, maar nam geleidelijk aan af en verdween grotendeels toen aanwerving van ambtenaren volgens het merit system zou geschieden (1918). Ambtenaren werden vanaf dan in eerste instantie benoemd op basis van hun verworven vakbekwaamheid (prestaties, examens), niet op basis van aangeboren kenmerken (afkomst, moedertaal). In theorie had dit tot een op voet van gelijkheid gebaseerd benoemings- en bevorderingsbeleid moeten leiden, maar in de praktijk draaide dat anders uit. Het merit system werd namelijk op een dusdanige manier geïnterpreteerd en toegepast dat Engelstalige ambtenaren erdoor bevoordeeld werden op het gebied van remuneratie en carrièremogelijkheden, ten nadele van hun Franstalige collega's met dezelfde kwalificaties. De snelle daling van het aantal Franstalige ambtenaren werd na beide wereldoorlogen nog versterkt omdat men bij de aanwerving de voorkeur gaf aan oorlogsveteranen (Smiley, 1977: 191-192).

In deze situatie van onevenwicht kwam stilaan verandering vanaf de periode die men gemeenzaam de Quiet Revolution of la Révolution Tranquille is gaan noemen. Met deze term duidt men op *"la rupture d'avec la période précédente sur le plan des idéologies, valeurs et mentalités et pour signifier la volonté des nouveaux dirigeants (van Québec, RVD) d'entreprendre des actions qui permettront au Québec de se hisser au rang des sociétés modernes."* (Ambroise, 1987 : 176). Québec was, in vergelijking met de rest

van Canada, op velerlei vlakken een traditionele samenleving gebleven. De inhaalbeweging die vanaf 1960 op socio-economisch en politiek-administratief vlak werd ingezet, versnelde de ontwikkeling van een nieuw nationalisme dat de eigenheid en het zelfbehoud van de Québec-samenleving onderstreepte. In het verlengde hiervan zetten vele Québécois zich steeds sterker af tegen de ondergeschikte positie waarin zij als Franstaligen reeds decennia lang verkeerden (d'Anglejan, 1984 : 29-30).

Met heel deze ontwikkeling kwam er een einde aan het Canadese samenlevingsmodel dat bijna een eeuw lang gefunctioneerd had op basis van autonomie enerzijds en accommodatie tussen de elites anderzijds van beide sub-culturen (Stevenson, 1991 : 29 e.v.). De Royal Commission on Biculturalism and Bilingualism, die in 1963 in het licht van deze problematiek was opgericht, sprak zich (onder meer) uit voor tweetalige dienstverlening in de openbare administratie van de federale hoofdstad (Brazeau en Cloutier, 1977 : 204). De regering ging over tot de benoeming van een groter aantal Franstalige ambtenaren, wat echter geen van beide gemeenschappen kon bekoren. Franstaligen beschouwden dit veelal als een lapmiddel, een maatregel die het probleem van de ondervetegenwoordiging en de daaraan verbonden Franstalige dienstverlening niet fundamenteel zou oplossen. Vanuit Engelstalige hoek verweet men de regering dat op deze manier het merit system op ontoelaatbare wijze werd aangetast (Smiley, 1977 : 192; Stevenson, 1991 : 35).

Het jaar waarin Trudeau zijn partijgenoot Pearson opvolgde als premier (1968) kan beschouwd worden als een keerpunt in het communautaire regeringsbeleid. Trudeau was van mening dat het bestendigen van de "coexistence of two solitudes" (McRae, 1974 : 244) achterhaald was en pleitte daarom voor het creëren van een nieuwe nationale identiteit, gebaseerd op individualisme, tweetaligheid en multiculturalisme, die de historische scheiding tussen Engelstalig Canada en Québec zou overstijgen (Stevenson, 1991 : 37). Uitbreiding in de hogere rangen van de federale ambtenarij van wat hijzelf ontactisch "French power" noemde, was hiervan een wezenlijk onderdeel (Smiley, 1977 : 188). Het al dan niet vertegenwoordigd zijn in de openbare administratie hangt in grote mate samen met de kennis van de andere landstaal/talen die een overheid van haar ambtenaren vereist. Lange tijd schonk de federale overheid geen noemenswaardige aandacht aan het Frans in openbare administratie van de hoofdstad. Het Engels was er nagenoeg de enige voertaal (Smiley, 1977 : 191). Maar, in navolging van het advies van de Royal Commission on Biculturalism and Bilingualism kondigde

premier Pearson in 1966 een nieuw taalbeleid aan dat uitging van een tweetalig federaal ambtelijk apparaat.

Met de Official languages Act/Loi sur les langues officielles (1969) werd dit principe van institutionele tweetaligheid officieel vastgelegd : *"Il incombe aux ministères de veiller à ce que (...) le public puisse communiquer avec eux et obtenir leurs services dans les deux langues officielles"* (geciteerd in Pelletier, 1991 : 11) ²⁸. Nochtans was die tweetaligheid niet overal noodzakelijk. Na classificatie van meer dan 281.000 ambten in de federale openbare administratie, bleek dat in bijna drie vierde van de gevallen vooral de kennis van één taal essentieel zou zijn (60 % : Engels, 13 % : Frans). Voor de andere ambten bleek een voldoende (19 %) of grondige kennis (8 %) van beide talen noodzakelijk. In het nationaal hoofdstedelijk gebied zou voor bijna de helft van de ambten tweetaligen in dienst genomen moeten worden. Tweetaligheid bleek bovendien vereist voor bijna alle topambten. Maar, juist in deze machtsposities is de ondervertegenwoordiging van de Franstaligen steeds het grootst geweest. Vandaar dat de federale overheid zich sedert 1966, in het kader van haar nieuwe taalbeleid, tot doel stelt haar ambtenarij een meer representatief karakter te geven, vooral wat de ambten in de hogere rangen betreft. De federale ambtenaren worden niet strikt ingedeeld in taalkaders, zoals dit in België het geval is. Wel streeft men ernaar dat de ambtenaren, en de Franstaligen in het bijzonder, zoveel mogelijk in hun eigen taal kunnen werken. Dit alles heeft ertoe geleid dat men meer Franstaligen is gaan aanwerven. Het voorbehouden van een aantal plaatsen in de ambtenarij voor de Franstalige minderheid, voor sommigen een rechtvaardige vorm van positieve discriminatie om een scheefgegroeide situatie recht te trekken, stuit bij het merendeel van de Engelstaligen, strikt vasthoudende aan het merit system, echter op veel ongenoegen. Een ander probleem vloeit voort uit het feit dat het taalbeleid van de Canadese overheid, gebaseerd op de vrije taalkeuze in hoofde van de burger in zijn contacten met de administratie, kan botsen met een ander aspect van dat beleid, namelijk dat van het functioneren van de ambtenaar in zijn eigen taal (Smiley, 1977 : 192). Al deze maatregelen kunnen blijkbaar niet vermijden dat het Engels als voertaal van de federale openbare administratie domineert, althans wat de schriftelijke communicatie betreft (Laponce, 1987 : 204-205; 208).

De Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism sprak zich ook uit over de openbare administratie in de provincies. Ze pleitte met name voor het toekennen van de status van "tweetalig district" aan die gebieden met een significante anderstalige minderheid. In deze tweetalige districten zou

de openbare administratieve diensten op een dusdanige manier georganiseerd moeten worden dat de door hen verstrekte dienstverlening zowel in het Engels als in het Frans zou kunnen gebeuren. Deze idee werd door de federale regering aanvaard en eveneens overgenomen in de Official Languages Act (1969). Tot de concrete uitvoering ervan is men echter nooit gekomen. Een eerste commissie, opgericht om de bedoelde tweetalige districten af te bakenen, stelde in 1970 zevenendertig dergelijke gebieden voor, verspreid over alle Canadese provincies en gaande van een hele provincie tot heel kleine gebieden van nauwelijks achthonderd inwoners. De regering kon of wilde echter geen beslissing nemen, ook niet toen de resultaten van de volkstelling (1971) bekend waren. In plaats daarvan stelde ze een tweede commissie aan die de zaak opnieuw diende te bekijken. Het tweede advies (1975) was op vele punten gelijklopend met dat van de eerste commissie maar verschilde fundamenteel wat Québec betrof. Daar waar het eerste rapport de hele provincie Québec de status van tweetaligheid gaf, was dit in het tweede rapport slechts voor bepaalde gebieden in de provincie het geval. Het advies kreeg veel tegenwind, in Québec vooral van de Parti québécois die van geen enkele vorm van tweetaligheid wilde weten. Maar ten aanzien van andere gebieden bestond er eveneens kritiek.

Men vreesde met name dat het (te bruusk) opleggen van hogerhand van deze tweetaligheid ten koste zou gaan van het harmonieus samenleven van beide taalgemeenschappen in bepaalde "Language Islands"²⁶, hoe correct (louter objectief) de toekenning van deze tweetalige status ook mocht zijn. Kortom, ondanks de aanbevelingen van twee commissies en ten gevolge van de hele controverse die rond de kwestie ontstaan is, zijn er in Canada nooit tweetalige districten afgebakend (Cartwright, 1981). Men heeft in de Constitutional Act (1982) gewoon de vage clause uit de Official Language Act van 1969 overgenomen die het recht op communicatie en dienstverlening in beide talen door de gedecentraliseerde diensten van de federale openbare administratie afhankelijk maakt van een "significante vraag" of de "aard" van de dienst.

Wat de provinciale openbare administratie betreft, heeft de Franstalige minderheid van New Brunswick als enige minderheid op provinciaal vlak het grondwettelijk recht om in het Frans te communiceren met en geholpen te worden door deze administratieve diensten. New Brunswick verklaarde reeds in 1977 het Engels en het Frans tot de officiële talen van de provincie (Bourhis, 1984 : 291).

De provincie Québec is op het gebied van de openbare administratie een buitenbeentje. Bijna een eeuw lang (1870-1960) was er vanuit de politieke overheid geen of nauwelijks aandacht voor de openbare administratie (Gow, 1990 : 685-687). In tegenstelling tot de federale administratie verliepen in Québec de contacten tussen burgers en provinciale administratie tot lang na de Tweede Wereldoorlog nog voornamelijk op basis van patronage en cliëntelisme. De modernisering van het provinciaal ambtelijk apparaat was in het begin van de jaren zestig dan ook één van de grootste uitdagingen (Ambroise, 1987 : 176). Deze modernisering hing in sterke mate samen met de visie op de rol van de staat (de provinciale overheid). Vóór de Révolution Tranquille was die rol beperkt tot die van een nachtwakersstaat. In de jaren zestig veranderde die visie drastisch : "*D'agent de conservation sociale, il est devenu agent de transformation sociale, de développement économique et de modernisation politique et administrative.*" (Ambroise, 1987 : 181). De staat als instrument in dienst van de gemeenschap kreeg in Québec echter tezelfdertijd een bijzondere connotatie : in het kader van het nationalistisch debat werd ze het instrument bij uitstek voor "l'autodéfense québécoise" (Gow, 1990 : 695).

Deze visie leidde in de jaren zestig tot verschillende structurele hervormingen in de openbare administratie, die in het volgende decennium geconsolideerd werden. Doel van de hervormingen was "*faciliter la participation des citoyens au processus décisionnel (...) soit à introduire plus de rigueur et de rationalité dans l'acte d'administrer (...), soit enfin à amener une meilleure gestion des affaires publiques.*" (Ambroise, 1987 : 186).

Met de nieuwe Loi de la fonction publique (1965) werd onder meer het merit system ingevoerd (Ambroise, 1987 : 194). Het is in het kader van het nieuwe nationalisme, overgoten met een bureaucratistische saus (of is het omgekeerd?), dat men de taalwetten van 1974 en (vooral die van) 1977 dient te begrijpen. Net als destijds argumenten van efficiëntie en bekwaamheid werden aangehaald om de dominantie van het Engels in de federale administratie te schragen, gebruiken de Québécois nu deze criteria om hetzelfde te bewerkstelligen ten aanzien van het Frans in Québec. Zowel de Loi de la langue française (of Loi 22), uitgevaardigd door de Liberalen in 1974, als het Charte de la langue française (of Loi 101) die onder de Parti québécois-regering tot stand kwam, hebben tot doel het grondgebied van de provincie tot een Franstalige "staat" te maken (Pelletier, 1991 : 19). Er bestaan echter serieuze accentverschillen tussen beide.

Met de wet van 1974 werd het Frans de officiële taal van heel Québec en werd het de eerste taal van de openbare administratie. Benoeming en bevordering in de provinciale administratie werden afhankelijk gemaakt van het al dan niet beschikken over een voldoende kennis ("working knowledge") van het Frans. Deze wet verbood echter het verdere gebruik van het Engels (of van een andere taal) niet. Zonder de machtige Engelse minderheid voor het hoofd te willen stoten, gaf men aan het Frans een voorrangspositie. De toon was al bij al gematigd. Dat veranderde echter in 1977 met het Charte de la langue française. Uit de tekst blijkt duidelijk de wil om met deze wet een einde te maken aan de achterstelling van de meerderheid van de bevolking in Québec, een Franstalige bevolking (Bourhis, 1984 : 38; Mandel, 1989 : 94). De bepalingen uit deze wet, onder meer met betrekking tot de openbare administratie zijn veel explicieter en rigouzeuzer in het opleggen van het Frans²⁷ (Bourhis, 1984 : 41). Het Charte bevestigt de bepaling dat het Frans de officiële taal is van Québec en geeft iedere persoon het recht om in deze taal te communiceren met de openbare administratie van de provincie. Over het Engels wordt hier met geen woord gerept. In mededelingen aan het publiek wordt in principe alleen het Frans gebruikt. Uitzondering worden gemaakt indien het maatschappelijk welzijn of de openbare veiligheid het gebruik van een andere taal vereist. De regering, de ministeriële departementen en alle organen van de openbare administratie van Québec mogen in de documenten alleen met hun Franse benaming aangeduid worden. De interne communicatie, zowel tussen als binnen al deze instellingen, dient uitsluitend in het Frans te gebeuren. Hetzelfde geldt in principe voor de externe contacten van de administratie (met de bevolking, met andere overheden), maar hierop worden wel uitzonderingen gemaakt. Deze regel geldt met name niet voor individuen die buiten Québec wonen. Maar, ook inwoners van Québec die een of andere provinciale administratieve dienst in een "andere" taal contacteren, worden in die taal geholpen.

Met andere woorden, het charter raakt niet aan het recht dat de Engelstaligen in Québec al meer dan een eeuw genieten, om in hun eigen taal geholpen te worden door de diensten van de openbare administratie van Québec. Nochtans aanziet een meerderheid van de Engelssprekende Québecers deze wetgeving als onrechtvaardig omdat zij erin vermeld worden als zijnde (slechts) één van de etnische minderheden in Québec, alhoewel ze zich méér voelen (en in numeriek opzicht ook méér zijn) dan één onder de velen.

Op basis van deze onvrede ontstond de Alliance Québec, een gematigde doch militante drukingsgroep die zich tot doel stelt de belangen van de

Engelstalige bevolking in Québec te verdedigen. Ze is het niet oneens met de kern van het charter, namelijk het Frans binnen de instellingen zijn rechtmatige plaats geven, maar eist wel dat het Engels en de Engelstaligen uitdrukkelijk hun legitieme plaats erin (terug)krijgen. Ook ijvert ze voor een grotere aanwezigheid van de Engelstaligen in de provinciale administratie (Bourhis, 1984 : 45; Caldwell, 1984 : 216). Ze slaagde er uiteindelijk in om een aantal wijzigingen in die zin aan het charter te laten aanbrengen. Loi 57 zorgde in 1984 met name voor de expliciete erkenning van de Engelstalige gemeenschap in Québec en bood duidelijk omschreven garanties voor het verderbestaan van een aantal Engelstalige instellingen. Volgens het charter moesten gemeentebesturen integraal in het Frans functioneren, ook daar waar de grote meerderheid van de bevolking Engelstalig is. De wet van 1984 maakte hieraan een einde door op die plaatsen het Engels in een deel van de interne communicatie toe te laten. Zo mogen de contacten tussen gemeenteambtenaren er in het Engels plaatsgrijpen en mag bij de Franstalige communicatie tussen de instellingen een Engelse vertaling gevoegd worden (Gagnon en Montcalm, 1990 : 187). Dit alles neemt echter niet weg dat voor een benoeming, een verplaatsing of een bevordering in de openbare administratie *"a knowledge of the official language appropriate to the office applied for is required"* (Charter of the French language, art. 20). Bovendien werden maar liefst drie verschillende raden opgericht die moeten waken over de uitvoering en de naleving van het Charter, elk met een specifieke taak²⁸.

Ten gevolge van de crisis aan het begin van de jaren 1980, de neoliberale wind die daarop door Québec begon te waaien, en de verkiezingsoverwinning van de Parti Libéral (december 1985) zijn de nieuwe machthebbers de rol van de "Etat québécois" terug in vraag gaan stellen. Terug naar af, want die rol is inmiddels van "entrepreneur" gereduceerd tot die van "animateur" (Gow, 1990 : 699). Dit neemt niet weg dat men blijft vasthouden aan de bestaande taalregelingen op vlak van de openbare administratie.

2. Zwitserland ²⁹

Tot het uiteenvallen van de Zwitserse Confederatie (1791) was Zwitserland een bonte mengeling van particularistisch ingestelde kantons waar nauwelijks sprake was van nationale politieke activiteit. In dit los kantonnaal verband was een centraal administratief apparaat totaal afwezig (Daalder, 1974 : 110-111). Het was pas met de oprichting van de huidige bondsstaat dat er een echte centrale regering en daaraan verbonden centrale ambtenarij kwam.

Elk lid van de Bundesrat staat aan het hoofd van één departement (ministerie). Bijgevolg bestaat het federale politiek-administratieve complex slechts uit zeven departementen, waarvan de belangrijkste instellingen in Bern gevestigd zijn. Het aantal ambtenaren hierin werkzaam, is in verhouding tot de bevolkingsgrootte steeds gering geweest. Momenteel schommelt het rond de drieëndertigduizend (Sigg, 1983 : 43).

We zagen reeds dat de status van officiële taal aan het Duits, het Frans en het Italiaans een aantal rechten geeft in de publieke sector op federaal niveau die niet gelden voor het Rhaeto-Romaans. Dit betekent echter geenszins dat er geen Rhaeto-Romaanstalige ambtenaren in de federale openbare administratie werkzaam zijn. In de zeven ministeriële departementen (in hun totaliteit)³⁰ is deze bevolkingsgroep echter wel ondervertegenwoordigd. Indien we de ambtenaren van een aantal belangrijke overheidsinstellingen (zoals de post en de federale spoorwegen) meerekenen, is de balans min of meer in evenwicht. De Italiaanssprekende bevolking is in de federale ambtenarij in strikte zin eveneens licht ondervertegenwoordigd. In andere overheidsdiensten (douane, post, spoorwegen) werken proportioneel echter wel beduidend meer Italiaanstalige Zwitsers. Frans- en Duitstaligen zijn in de centrale ministeries min of meer vertegenwoordigd à rato hun aandeel in de bevolking. Kortom, sedert de jaren dertig van deze eeuw helt de balans globaal gezien niet onredelijk over in het voor- of nadeel van één bepaalde taalgroep. Dat is wel enigszins het geval indien we alleen de centrale ministeries (in hun totaliteit) beschouwen. Bovendien bestaan er in de afzonderlijke ministeries en aan de top van bepaalde departementen betekenisvolle onevenwichten. Op Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld helt de balans sterk over in het voordeel van de Franstaligen en dit volledig ten nadele van de Duitstaligen. In de Ministeries van Defensie enerzijds en Justitie & Politie anderzijds zijn deze laatsten dan weer oververtegenwoordigd. Italiaans- en Rhaeto-Romaanstaligen zijn bijna overal ondervertegenwoordigd. Dit neemt niet weg dat de globale evenwichtstoestand een opmerkelijk feit is aangezien ze nooit onder wettelijke vorm als een vereiste werd vastgelegd. Het wegwerken van onevenwichten in de federale ambtenarij, voornamelijk in de hogere rangen (oververtegenwoordiging van de Duitstaligen, met als gevolg een dalend gebruik van de andere talen), blijkt wel de gemeenschappelijke kapstok te zijn waaraan een aantal richtlijnen opgehangen zijn die de federale regering dienaangaande uitvaardigde in de jaren 1960 en 1970. Men blijkt echter de grootste moeite te hebben om Italiaans- en Rhaeto-Romaanstaligen te vinden die bereid zijn om als federaal ambtenaar in een taalomgeving te wonen en te werken die vreemd

is aan de eigen taal, wat gedeeltelijk verklaart waarom er, niettegenstaande de goede intenties, een zeker onevenwicht blijft bestaan ten nadele van deze taalgemeenschappen (McRae, 1983 : 132-136).

Van de federale ambtenaren wordt verwacht dat zij een zekere kennis bezitten van (ten minste) twee van de officiële talen. Die kennis hangt af van het departement waarin de ambtenaar werkt, de rang die men bekleedt, het precieze werk dat men moet doen en de mate waarin men hierbij in contact komt met de bevolking. Er bestaat nochtans geen wettelijke regeling die exact preciseert voor welk soort werk welke taalkennis vereist is. Er bestaan normalerwijze dan ook geen formele taaltesten (uitgezonderd voor de ambten in het departement Buitenlandse Zaken) uit dewelke moet blijken of de taalkennis van de kandidaat-ambtenaar overeenkomt met de verwachtingen. Die taalkennis wordt, indien nodig, wel getest tijdens het interview dat de kandidaat moet afleggen. Van personen met een diploma hoger onderwijs, zo blijkt uit de administratieve praktijk, wordt meestal een grondigere kennis van een tweede taal vereist. Een goede tweetaligheid, en dan voornamelijk in het Duits en het Frans, is in de hogere rangen bovendien een belangrijk element voor bevorderingen in de administratie. In die diensten waar de ambtenaren veel in contact komen met de bevolking geeft men de ambtenaren tijdens hun opleiding de mogelijkheid om taalcursussen en -stages te volgen in een andere officiële taal. Op gedecentraliseerd niveau zijn de eisen ten aanzien van de taalkennis gewoonlijk minder streng. De recrutering van de ambtenaren gebeurt ter plaatse en daarbij kan rekening gehouden worden met de bekwaamheid van de kandidaat om het plaatselijk dialect te spreken. Dit is in het bijzonder zo voor de Rhaeto-Romaanstalige gebieden in Graubünden (McRae, 1983 : 136-137).

Het feitelijke taalgebruik wordt enerzijds gekenmerkt door de strikte navolging van bepaalde ongeschreven regels, maar anderzijds ook door een grote dosis pragmatisme. Uitzonderingen zijn dus mogelijk. De Zwitserse taalwetgeving berust sedert het begin van deze eeuw, we zagen het reeds, voornamelijk op het territorialiteitsbeginsel. Bijgevolg moet het externe taalgebruik van de federale administratie (ten aanzien van de bevolking (in zijn geheel), ten aanzien van andere overheden) in de officiële of dominante taal/talen van het kanton verlopen. Het territorialiteitsbeginsel is ook van toepassing binnen meertalige kantons, met name ten aanzien van gedecentraliseerde en lokale besturen. De grote meerderheid van de gemeenten, en bijgevolg van de gemeentelijke administraties, is namelijk ééntalig. De meeste documenten aan de bevolking gericht, worden in de drie

officiële talen gepubliceerd, maar de verspreiding gebeurt wel op basis van de taal/talen van het kanton of de gemeente. De individuele inwoner mag de federale openbare administratie contacteren in de taal naar keuze, maar ten aanzien van de kantonale administratie geldt die keuzevrijheid in principe niet. De kantons zijn immers niet verplicht om hun diensten te verstrekken in (een) andere taal/talen dan de hunne (McRae, 1983 : 123). Wat het interne taalgebruik betreft, dat verloopt volgens het principe van de opportuniteit, dit wil zeggen naargelang de lokale taalomgeving of de taal van de plaatselijke ambtenaren in kwestie (gedecentraliseerde diensten). Gezien de Duits-Franse taalomgeving van Bern, functioneert de federale administratie er intern bijna uitsluitend in deze talen. In de interne, schriftelijke communicatie domineert het Duits er bovendien, wat nu en dan aanleiding geeft tot uitingen van ongenoegen (McRae, 1983 : 138; Laponce, 1987 : 107, 206-208). Ten aanzien van zowel de interne als de externe communicatie, nemen de vertalingsdiensten een belangrijke plaats in het administratief gebeuren. Dit wil zeggen, enkel voor de vertalingen naar het Italiaans bestaat er een eigenlijke vertalingsdienst met professionele vertalers. De vertalingen naar het Frans en naar het Duits daarentegen worden gewoonlijk door vakexperten (geen taalexperten) uitgevoerd, die in de verschillende departementen werkzaam zijn. Frans en Duits worden op dit niveau geacht gekend te zijn (cf. supra). Toch heeft men in 1968 voor het Frans een speciale vertalingsdienst opgericht die tot taak heeft te waken over de kwaliteit van de vertalingen. In de praktijk bleek de kennis van het Frans voor dit werk namelijk vaak te wensen over te laten, met grote achterstand en erbarmelijke vertalingen tot gevolg (McRae, 1983 : 138-139).

Kijken we tenslotte naar de vereiste taalkennis en het feitelijke taalgebruik in de vier meertalige kantons. Het patroon in de kantonale openbare administratie komt overeen met dat in de parlementen en de regeringen van deze vier kantons (cf. supra). Dit wil zeggen, in Fribourg domineert over het algemeen het Frans, in Graubünden het Duits. In de kantonale administratie van Bern en (in mindere mate) van Valais daarentegen zijn beide talen meer evenwichtig aanwezig. Op plaatselijk vlak wordt er in de vier kantons meer rekening gehouden met het lokale taalgebruik.

Van een ambtenaar in dienst van de kantonale administratie van Bern wordt kennis van het Duits en het Frans geëist. De interne communicatie verloopt in het Duits of het Frans, al naargelang de taal van de betrokken ambtenaar. In de contacten met de federale autoriteiten worden beide talen gebruikt. De contacten met de lokale overheden en met de bevolking van Bern gebeuren

in het Duits of het Frans, al naargelang de (dominante) taal van de gemeente. Indien de burger zelf het initiatief neemt, gebeurt de communicatie met de kantonnale administratie in de taal die de burger verkiest. De voertaal in de plaatselijke diensten (gemeenten, districten) is die van de regio in kwestie. Contacten met individuele inwoners gebeuren in het Duits of het Frans al naargelang de taal van het district. In Biel gebeuren deze naargelang de taal die de inwoner in kwestie verkiest. In de kantonnale administratie van Fribourg wordt kennis van het Frans het belangrijkste geacht, plus een passieve kennis van het Duits. Zowel de interne communicatie als de communicatie met de federale overheid gebeurt hoofdzakelijk in het Frans. Contacten met lokale autoriteiten van het kanton hebben in de taal van de gemeente plaats. De communicatie met individuele inwoners van Fribourg gebeurt in principe volgens de taal van de inwoner in kwestie, maar indien het initiatief van de kantonnale overheid uitgaat, zal de aangewende taal meestal het Frans zijn. De voertaal in de plaatselijke diensten (gemeenten, districten) is het Frans of het Duits, al naargelang de officiële taal van de gemeente.

Het taalgebruik ten aanzien van individuele inwoners van het kanton hangt af van het één- of tweetalige statuut van het district : in ééntalige districten is dit de overeenkomstige taal, in tweetalige districten de taal van de inwoner in kwestie. Van kandidaat-ambtenaren voor de kantonnale administratie van Valais wordt kennis van de Franse en de Duitse taal verwacht. In de interne werking van de kantonnale administratieve diensten wordt hoofdzakelijk Frans en zo nu en dan Duits gebruikt. Contacten met de federale autoriteiten hebben soms in het Frans, soms in het Duits plaats, maar met de lokale autoriteiten wordt enkel in het Frans gecommuniceerd. Ten aanzien van de individuele inwoners van het kanton geldt dan weer dat de communicatie in de taal van de inwoner gebeurt. De voertaal in de administratieve diensten van de lokale en districtoverheden, evenals de communicatie van deze diensten met de individuele inwoners van deze regio's, is het Frans of het Duits al naargelang de taal van het district.

Komen we tenslotte bij Graubünden. Officieel drietalig, maar van ambtenaren in kantonnale dienst wordt alleen kennis van het Duits verwacht. De voertaal is er dan ook uitsluitend Duits. Ook in de contacten met de federale overheden komt het Italiaans zelden aan bod. Dit is begrijpelijk, aangezien zelfs op federaal niveau het Italiaans geen voertaal is. Ten aanzien van lokale overheden en individuele inwoners van het kanton wordt ofwel Duits ofwel Italiaans gebruikt. In contacten met Rhaeto-Romaanstalige gemeenten is dit

gewoonlijk het Duits. Duits, Italiaans en zelfs het Rhaeto-Romaans zijn voertalen in de plaatselijke administratieve diensten : Duits of Italiaans naargelang het district, Duits of Rhaeto-Romaans in Rhaeto-Romaanstalige districten, maar dit alles varieert nogal (McRae, 1983 : 181-182).

3. België³¹

Het taalgebruik in bestuurszaken is sedert het ontstaan van de Belgische staat steeds een gevoelige kwestie geweest. Juist vanwege het grote belang dat men steeds gehecht heeft aan goede communicatie tussen het bestuur en de gewone man of vrouw in de straat, en vanwege de achterstelling die meer bepaald de Nederlandstalige Jan met de pet daarbij tot ver in de twintigste eeuw ervoer, stond dit thema lange tijd op de publieke en de politieke agenda. Ingevolge de wettelijke oplossingen die er vervolgens aan de kwestie gegeven zijn, is er echter op bepaalde plaatsen misnoegdheid ontstaan zodat het onderwerp daar tot op de dag van vandaag op de publieke agenda staat (en volgens sommigen terug op de politieke agenda moet komen).

De wortels van het conflict betreffende het taalgebruik in bestuurszaken in wat nu België is, reiken echter veel verder terug, met name tot in de achttiende eeuw. Tijdens de Oostenrijkse bezetting had zich in onze Vlaamse contreien reeds een zekere verfransing voorgedaan in de hogere sociale lagen van de bevolking. Die verfransing werd vervolgens door de Franse machthebbers doelbewust verdergezet en versneld (Witte en Craeybeckx, 1985 : 53). De Fransen beoogden meer bepaald de volledige eenmaking op taalvlak. Deze taaleenheid aanzagen zij (ook in hun gewesten) immers als een belangrijk element in de politieke eenmaking van het hele gebied. Het Frans werd er bijgevolg de enige bestuurstaal, ook al verstond de grote meerderheid in Vlaanderen geen woord Frans.

De taalpolitiek onder de Nederlandse koning Willem I (1814-1830) was gestoeld op precies hetzelfde principe : door middel van een taaleenheid, een grotere politieke cohesie tussen Noord en Zuid bewerkstelligen. Daartoe moest het Nederlands bevorderd worden. In de vier Vlaamse provincies mochten vanaf 1823 alle administratieve handelingen uitsluitend in het Nederlands gesteld worden. Benoeming in een ambt werd afhankelijk gemaakt van het beschikken over de nodige kennis van het Nederlands. Indien deze kennis er niet was bij ambtenaren die reeds in dienst waren,

dienden dezen overgeplaatst te worden naar Waalse of Duitse delen van het land, al naargelang de taalkennis die ze bezaten. Maar de decreten van Willem I sloten het Frans niet helemaal uit. Ten aanzien van de lagere ambtenaren in de openbare administratie en ten aanzien van de individuele inwoners in Vlaanderen gold namelijk de taalvrijheid. De vraag was overigens voor wie die taalvrijheid in de praktijk gold : voor de man vóór of achter het loket. Bovendien werden, naarmate het regime op zijn laatste benen liep, een aantal toegevingen gedaan aan de Franssprekende hogere kringen in het zuidelijke deel van het land, die zich met hand en tand verzetten tegen deze taalpolitiek. Uiteindelijk wisten zij te bekomen dat de taalvrijheid hersteld werd, meer bepaald wat Vlaanderen betrof. De communicatie tussen Nederlandsonkundige inwoners van Vlaanderen enerzijds en de provinciale en arrondissementele administratieve diensten anderzijds mocht weer in het Frans, op voorwaarde dat de administratie in kwestie in staat was om in het Frans te antwoorden. Aankondigingen door deze administratieve overheden mochten in Vlaanderen eveneens in het Frans geschieden. In de Vlaamse gemeenten aan de taalgrens waar de bevolking Frans sprak, mochten zelfs alle handelingen en documenten in het Frans gesteld worden. In Wallonië daarentegen was het Frans de enige taal van het bestuur, in Noord-Nederland het Nederlands. Met het onafhankelijk worden van de zuidelijke provincies (België) keerde men de taalpolitiek van Willem I definitief de rug toe. Het roer werd zelfs honderdtachtig graden omgegooid.

De Belgische grondwet van 1831 garandeerde de volledige taalvrijheid. In de praktijk was dit echter *“funest voor de zwakke Vlamingen, die werden overgeleverd aan een systematische verfransing”* (Renard, 1983 : 12). Het duurde tot 1878 vooraleer een eerste wet op het taalgebruik in bestuurszaken tot stand kwam, die op papier een zekere tweetaligheid garandeerde voor Vlaanderen en Brussel. Berichten en mededelingen aan de bevolking moesten in beide landsdelen ofwel in het Nederlands, ofwel in beide talen gesteld worden. De communicatie van de administratieve diensten ten aanzien van de Vlaamse en Brusselse gemeenten en individuele inwoners diende in principe in het Nederlands te gebeuren, maar mocht op eenvoudig verzoek in het Frans. Aangezien de harde garanties voor het gebruik van het Nederlands ontbraken, bleef de poort naar de verdere verfransing van Brussel en de randgemeenten open staan.

Dat veranderde evenmin met de wet van 1921 die, voor zover het de voertaal in binnendienst van de gemeentebesturen en de externe communicatie met de centrale openbare administratie betrof, nochtans de streektaal als voertaal

oplegde. Daartoe werden de ambtenaren verplicht de taal van de streek te kennen (examen). Maar, vooral in de Brusselse gemeentebesturen, de provincie Brabant en de centrale overheid, waar de ambtenaren beide talen moesten kennen, werd de wet nauwelijks toegepast. In de praktijk bleken namelijk enkel de Nederlandstaligen de andere taal te leren, terwijl de stoelen van de topambten toch bezet bleven door Nederlandsonkundige Franstaligen. De Brusselse randgemeenten in Vlaanderen konden bovendien beslissen het Frans in te voeren in hun administratie indien de tienjaarlijkse talentelling zou uitwijzen dat de meerderheid van de bevolking er Franstalig was. Ondanks de wet van 1921 bleef het verzet van Franstalig België tegen de taalregionalisatie erg groot. Dit verzet zou pas in 1930 opgegeven worden.

Om de lacunes uit de wet van 1921 op te vullen, zo werd gesteld, werd in 1932 een nieuwe wet op het taalgebruik in bestuurszaken goedgekeurd. Deze betekende op bepaalde vlakken een stap vooruit op de wet van 1921, maar was desondanks ontoereikend. De zwakke schakels waren weerom Brussel en de randgemeenten. Elke Brusselse gemeenteraad kon namelijk op eigen houtje beslissen welke de voertaal in binnendienst van zijn administratieve diensten zou zijn. Er werd weliswaar een speciaal orgaan opgericht dat tot taak had te waken over de toepassing van de wet (Vastè Commissie voor Taaltoezicht), maar er was in geen sancties voorzien tegen eventuele schendingen. Het zou nog dertig jaar duren vooraleer het Nederlands in de centrale, de Vlaamse en de Brusselse administratie echt als een volwaardige taal zou worden aanvaard (Renard, 1983 : 8-13; Witte en Craeybeckx, 1985: 103-104, 208-210, 214-216).

De wetten van 1962 en 1963, gecoördineerd in 1966, betekenden die langverwachte erkenning. Deze Belgische wetgeving op het taalgebruik in bestuurszaken is bijzonder gedetailleerd en complex. Het hoofdkenmerk van deze wetgeving is de maximale ééntaligheid. Laten we dit even toelichten.

Het nationale ambtenarenkorps is ingedeeld in taalkaders die samengesteld worden op basis van de taalrol (Frans, Nederlands) waartoe de ambtenaar behoort. Indien er geen toelatingsexamen aan de benoeming van de ambtenaar voorafgaat, wordt de ambtenaar op grond van de taal waarin zijn diploma is gesteld, ingedeeld bij de ene of de andere taalrol. Hij mag echter kiezen om bij de andere taalrol ingedeeld te worden, indien hij op voorhand slaagt in een daartoe ingericht taalexamen. Is er wel een toelatingsexamen

voorgeschreven vooraleer een ambtenaar benoemd kan worden, dan dient men dat examen in beginsel af te leggen in de taal van het behaalde diploma. Men kan echter kiezen het toelatingsexamen in de andere taal af te leggen indien men aan de hand van een taalexamen bewijst dat men die taal even goed kent. Met andere woorden, in principe beschikt iedere kandidaat-ambtenaar over de mogelijkheid om te kiezen tot welke taalrol hij/zij wil behoren. Indien de taal van de gekozen rol niet overeenkomt met de taal waarin het diploma is gesteld, dient men te slagen in een voorafgaand taalexamen. Aangezien dat examen de taalkennis van de kandidaat test alsof het diens eerste taal zou zijn, betreft het hier zeker geen gemakkelijk examen. Er bestaat geen Duitse taalrol. Duitstalige kandidaat-ambtenaren worden automatisch ingeschreven op de Franse taalrol indien er geen toelatingsexamen ingericht wordt. Men kan ook hier afwijken van de regel door vooraf te slagen in een taalexamen Nederlands. Gaat er wel een toelatingsexamen aan de benoeming van de ambtenaar vooraf, dan kan dit afgelegd worden in het Duits, op voorwaarde dat men eerst slaagt in een taalexamen Frans of Nederlands al naargelang de rol waartoe men wil behoren. Eens men bij de ene taalrol is ingedeeld, kan men niet meer overgaan naar de andere rol. Op basis van de taalrollen worden de taalkaders samengesteld.

Heel dit indelingsmechanisme werd ingesteld teneinde de twee grote taalgemeenschappen een bepaalde vertegenwoordiging te garanderen. Voor de ambten tot die van directeur zijn er twee ééntalige taalkaders (één Nederlands, één Frans). Deze ambten worden per graad verdeeld over beide taalkaders "*met in achtneming van (...) het wezenlijk belang dat de Nederlandse en Franse taalgebieden* (lees : taalgemeenschappen, RVD) *respectievelijk voor iedere dienst vertegenwoordigen*". Men mag dus aannemen dat deze ambten min of meer evenredig verdeeld zijn over beide taalgemeenschappen, wat impliceert dat het Franse taalkader niet even groot is als het Nederlandse. Wat de topambtenaren (directeur en hoger) betreft, is men ten aanzien van de vertegenwoordiging veel rigouzeuzer geweest. Voor deze ambten geldt namelijk een absolute taalpariteit. Dit wil zeggen, de topambten zijn verdeeld over drie taalkaders : twee ééntalige (elk taalkader 40 % van de ambten, tesamen 80 %) en één tweetalig (20 %). Het tweetalig kader bestaat op zijn beurt uit 10 % Nederlandstaligen (Nederlandse taalrol) met kennis van het Frans en uit 10 % Franstaligen (Franse taalrol) met kennis van het Nederlands. De kennis van de andere landstaal moet geleverd worden door middel van een apart taalexamen. Alleen deze tweetalige ambtenaren mogen werkzaamheden in de beide landstalen

verrichten, alhoewel dit in de praktijk zeer zelden gebeurt. Nochtans werd deze tweetalige personeelsformatie juist gecreëerd om de zaken te vergemakkelijken. Alle ééntalige ambtenaren, dit wil zeggen alle ambtenaren lager dan directeur en vier vijfde van de topambtenaren, mogen bij de behandeling van de zaken in elk geval enkel de taal gebruiken van de rol waarbij men is ingedeeld. Om ervoor te zorgen dat de taalwetgeving wordt nageleefd, zowel intern als naar de burger toe, wordt ieder ééntalige afdelingschef bijgestaan door een taaladjunct. Die taaladjunct is een tweetalig ambtenaar, maar behoort tot de andere taalrol. De taak van een taaladjunct is niet dossiers te vertalen, maar de afdelingschef bij te staan in de behandeling van de zaken in de taal die deze laatste niet kent. Ook de communicatie tussen de afdelingschef en ambtenaren van wie hij de taal niet kent, gebeuren via de taaladjunct.

De centrale administratieve diensten, gevestigd in de hoofdstad, dienen zó georganiseerd te worden dat de bevolking zonder enige moeite in het Nederlands of in het Frans geholpen kan worden. De maximale ééntaligheid waarop de werking van de centrale administratie is gestoeld, doet hieraan geen enkele afbreuk. Integendeel, de strenge taaleisen ten aanzien van de ambtenaren zijn er juist op gericht te voorkomen dat de burger verkeerd begrepen wordt of in een verkeerd/slecht taalgebruik te woord gestaan wordt.

Ten aanzien van de diensten van de federale staat, maar gevestigd buiten de hoofdstad, wordt deze lijn geheel doorgetrokken. De interne diensttaal is de taal van het gebied waar de zetel van de dienst in kwestie gevestigd is, maar ambtenaren die in contact komen met de bevolking moeten een zekere kennis van de andere landstaal bezitten (Wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken, samengevat op 18 juli 1966; KB III van 30 november 1966 betreffende de aanwijzing van tweetalige adjuncten in de centrale diensten).

De administratieve diensten van de gemeenschappen en gewesten zijn, met uitzondering van de diensten van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve en van het Verenigd College (van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in Brussel), ééntalig. Zij vallen dus onder dezelfde taalregeling als de plaatselijke diensten van een gemeente zonder speciale taalregeling. Men kan met andere woorden pas aan de slag als ambtenaar bij de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest indien men over een Nederlandstalig diploma beschikt en geslaagd is voor een examen in het Nederlands. Personen met een anderstalig diploma kunnen slechts deelnemen aan het

wervingsexamen indien zij vooraf geslaagd zijn in een (ook hier bijzonder zwaar!) taalexamen. De bestuurstaal in binnendienst is er uitsluitend het Nederlands. Van taalkaders en (wettelijk) tweetalige ambtenaren is dan ook geen sprake. Nochtans zijn deze ambtenaren gehouden om particulieren, die zich in het Frans tot hen richten, te antwoorden in deze taal. De kwaliteit van het Frans dat hiervan het gevolg is, laat zich raden. Deze regeling geldt ook voor de diensten van de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest. Voor de Duitstaligen, in dienst van de Duitstalige gemeenschap is de regeling niet duidelijk. Het aantal te begeven betrekkingen is hier niet groot, en bijna alle Duitstaligen spreken en schrijven vloeiend Frans. Ook de diensten van de Vlaamse Gemeenschapscommissie en die van de Franse Gemeenschapscommissie in Brussel vallen onder dezelfde taalregeling als de plaatselijke diensten van een gemeente zonder speciale taalregeling in het Nederlandse respectievelijk Franse taalgebied.

De diensten van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve en van het Verenigd College daarentegen hebben hetzelfde statuut als de nationale diensten. Zij gebruiken het Nederlands en het Frans als bestuurstaal. Niemand kan tot een ambt in deze diensten benoemd worden indien men geen Nederlands of Frans kent (examen). De ambtenaren worden, zoals hun collega's in de nationale besturen, verdeeld in taalkaders (één Franstalig, één Nederlandstalig, één tweetalig). De publieke berichtgeving aan de bevolking dient in beide talen te gebeuren en de ambtenaren zijn gehouden om particulieren zowel schriftelijk als mondeling in hun eigen taal (Frans of Nederlands) te woord te staan.

Komen we tenslotte tot het taalgebruik in de plaatselijke besturen (gemeenten). Ook hier is de regeling zeer nauwgezet vastgelegd en zeer complex. We maken een onderscheid tussen de plaatselijke diensten uit het Nederlandse of Franse taalgebied (a), met uitzondering van die gemeenten uit deze taalgebieden die begiftigd werden met een speciale taalregeling (b), uit het Duitse taalgebied (c) en tenslotte de plaatselijke diensten uit Brussel-Hoofdstad (d).

(a) Met betrekking tot het gebruik der talen in bestuurszaken van de plaatselijke diensten uit het Nederlandse of het Franse taalgebied geldt het principe van de ééntaligheid. De interne voertaal van deze diensten is zonder uitzondering de taal van het taalgebied in kwestie. Eentaligheid geldt eveneens met betrekking tot de externe communicatie. De berichtgeving aan het publiek uitgaande van de respectieve administraties gebeurt uitsluitend in de taal

van hun gebied. Ook akten, getuigschriften, vergunningen en dergelijke worden door de diensten in kwestie in de taal van hun gebied opgesteld, maar hierop werd een correctie aangebracht ten behoeve van anderstaligen. Het is met name mogelijk om een kosteloze vertaling te bekomen van deze papieren, mits de aanvrager er de noodzaak van kan aantonen. De diensten uit het Nederlandse of het Franse taalgebied voeren de communicatie met de particulieren uit hun eigen taalgebied zonder uitzondering in de taal van dat gebied. In de regel geldt dit ook voor particulieren uit een ander taalgebied, al staat het de ambtenaren in dit geval vrij om te antwoorden in de taal waarin de betrokkenen zich bediend hebben. De taalkennis die van de ambtenaren vereist wordt voor benoeming of bevordering (Nederlands en/of Frans) wordt geleverd aan de hand van het behaalde diploma of een taalexamen al naargelang het geval.

(b) In drie soorten gemeenten uit het Nederlandse en het Franse taalgebied werden op het vlak van het taalgebruik in bestuurszaken "faciliteiten" toegestaan ten behoeve van de bevolking. De gemeenten waar deze speciale taalregeling geldt, zijn de tien taalgrensgemeenten, de zes Brusselse randgemeenten en de zeven gemeenten van het Malmedyse. Het is belangrijk te vermelden dat de faciliteiten niet gelden voor de ambtenaren in de uitoefening van hun ambt. De binnendiensttaal is dan ook uitsluitend de taal van het taalgebied waartoe de gemeente in kwestie behoort. Mededelingen en formulieren voor de bevolking bestemd, worden in de taalgrensgemeenten en in de randgemeenten in het Nederlands en het Frans gesteld. In de gemeenten van het Malmedyse kan dit in het Frans en het Duits gebeuren. De officiële akten worden in de taalgrensgemeenten in de regel in de taal van het gebied verstrekt, maar de belanghebbende kan een kosteloze Nederlandse of Franse vertaling bekomen zonder dat hij zich daarvoor dient te verantwoorden. De inwoners van de gemeenten van het Malmedyse beschikken over dezelfde mogelijkheid, in dit geval om een Duitse vertaling te bekomen. Inwoners van vier randgemeenten kunnen de akten in het Nederlands of het Frans naar keuze bekomen. In de twee andere randgemeenten worden de akten steeds in het Nederlands opgesteld, maar hier is een vertaling mogelijk zonder bijkomende kosten en zonder verantwoording van de aanvraag. Getuigschriften, vergunningen enz. worden in het Nederlands of het Frans, dan wel in het Frans of het Duits, naargelang het geval en naargelang de wens van de aanvrager, afgeleverd. In de taalgrensgemeenten en in de gemeenten van het Malmedyse moet de persoon in kwestie zijn aanvraag echter wel verantwoorden indien de gevraagde taal niet de taal is van het betreffende gebied. De communicatie

met individuele inwoners gebeurt in de taalgrensgemeenten en in de randgemeenten automatisch in de taal waarvan de betrokkene zich heeft bediend of het gebruik heeft gevraagd (Nederlands of Frans). De diensten van de gemeenten van het Malmeyse gebruiken in hun betrekkingen met particulieren steeds het Frans of het Duits, al naargelang het geval.

Op de taalkennis die de ambtenaren in de verschillende gemeenten moeten kennen, worden speciale eisen gesteld. De topambtenaren van de taalgrensgemeenten kunnen slechts benoemd worden indien zij vooraf slagen in een examen over de tweede landstaal. Alle ambtenaren die in de uitoefening van hun ambt in contact komen met het publiek dienen eveneens vooraf geslaagd te zijn in een dergelijk taalexamen. Aan de ambtenaren in dienst van vier van de zes randgemeenten worden gelijkaardige eisen gesteld ten aanzien van de kennis van de tweede landstaal. Het spreekt vanzelf dat alle ambtenaren in al deze gemeenten de taal van het gebied in kwestie moeten kennen. Die kennis wordt geleverd aan de hand van het diploma of een taalexamen.

(c) Het taalgebruik in de plaatselijke besturen uit het Duitse taalgebied verschilt op een aantal punten van de besturen uit het Nederlandse en het Franse taalgebied. De binnendiensttaal in deze diensten is in de regel het Duits, maar in de betrekkingen met diensten waaronder hij ressorteert of met die uit Brussel-Hoofdstad, mag de dienst in kwestie naar eigen goeddunken een vertaling toevoegen. De berichtgeving en formulieren allerhande gericht aan het publiek moeten in het Duits en het Frans. Officiële akten die aan de individuele inwoners overhandigd worden, moeten in de regel in het Duits opgesteld worden, maar de betrokkene mag een kosteloze Franse vertaling aanvragen zonder deze aanvraag te moeten verantwoorden. Getuigschriften en vergunningen worden aan particulieren uitgereikt in het Duits of het Frans, al naargelang de wens van de betrokkene. Contacten met inwoners uit het Duitse taalgebied gebeuren zonder uitzondering in de taal van het gebied. Met inwoners van de andere taalgebieden gebeurt de schriftelijke communicatie daarentegen steeds in de taal waarin de persoon in kwestie zich geuit heeft, althans voor zover dit het Frans is. De diensten uit het Duitse taalgebied dienen zo georganiseerd te worden dat de mensen er moeiteloos in het Duits en het Frans te woord gestaan kunnen worden. De vereiste taalkennis wordt ook hier op basis van het diploma of een taalexamen vastgesteld.

(d) De regeling betreffende het taalgebruik van de gemeenten uit het gebied Brussel-Hoofdstad is bijzonder gecompliceerd vanwege het officieel tweetalige

karakter. We beperken ons hier tot de grote lijnen. Dienstorders, evenals formulieren en gedrukte papieren allerhande voor intern gebruik, dienen in het Frans en het Nederlands opgesteld te worden. Afhankelijk van het feit of het onderwerp van communicatie in de binnendiensten/met andere plaatselijke diensten gelokaliseerd/lokaliseerbaar is, gebeurt de communicatie in de taal van het gebied in kwestie dan wel de (hoofd)taal van de ambtenaar die bij de communicatie betrokken is. De berichtgeving aan het publiek heeft steeds in beide talen plaats. Akten, getuigschriften, vergunningen e.d. worden in het Nederlands of het Frans verstrekt, al naargelang de wens van de aanvrager. De communicatie met particulieren gebeurt in de taal die de persoon in kwestie heeft gebruikt of waarvan hij het gebruik heeft gevraagd, voor zover dit het Nederlands of het Frans is. Ook ten aanzien van de ambtenaren in dienst van Brusselse gemeenten worden bijzondere eisen gesteld ten aanzien van de kennis van de tweede taal.

Om benoemd te kunnen worden moeten alle kandidaat-ambtenaren, met uitzondering van het vak- en werkliedenpersoneel, slagen in een taalexamen over de tweede landstaal. Dit geldt in het bijzonder voor de topambten en die ambten waarbij de ambtenaren omgang hebben met het publiek. In de Brusselse gemeenten werd ten behoeve van de Nederlandstalige minderheid een speciale garantie ingevoerd. Op termijn moest taalpariteit een feit zijn in alle betrekkingen van afdelingschef en hoger (Wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken, samengevat op 18 juli 1966). Sedert de grondwetswijziging van 1988 kunnen deze faciliteiten enkel gewijzigd worden indien in zowel Kamer als Senaat een meerderheid in elke taalgroep bereikt wordt plus een twee derde meerderheid van het totaal uitgebrachte stemmen. In politiek opzicht betekende deze "betonning" van de faciliteiten een overwinning voor de Franstaligen, meer bepaald in de zes Brusselse randgemeenten. In de praktijk zal er echter niets veranderen. Immers, mocht er een meerderheid in één van beide taalgroepen gevonden worden om de faciliteiten uit te breiden, dan wel in te perken, dan zal zij daarbij steeds de andere taalgroep op haar weg vinden. Officieel is de kwestie gesloten. Nochtans leeft de faciliteitenproblematiek nog steeds, vooral ten aanzien van de Brusselse rand, zowel bij voor- als bij tegenstanders.

We stellen in het België van na de Tweede Wereldoorlog dus de tendens vast om in administratieve diensten te voorzien op basis van gelijkheid. In die settings waar beide talen met elkaar in aanraking komen, met name op nationaal niveau en in Brussel, betekent dit het recht in hoofde van de burger op dienstverlening in de gewenste taal en de plicht in hoofde van de

ambtenaar om daaraan te voldoen. In de ééntalige gebieden betekent dit het recht om anderstalige inwoners te verplichten zich aan te passen aan de lokale taalomgeving. Franstaligen kunnen geen aanspraak maken op dienstverlening in hun taal in Nederlandstalig gebied, en omgekeerd hebben Nederlandstaligen geen recht op dienstverlening in het Nederlands in Franstalig gebied. Een mogelijke verklaring voor deze tendens? Het politieke spel in België waarbij beide taalgemeenschappen betrokken zijn, wordt gespeeld alsof het een zerosum game betreft. Dit wil zeggen, ieder voordeel voor de ene gemeenschap wordt beschouwd als een verlies voor de andere, hoe klein en onbenullig die zaken in de ogen van een buitenstaander ook mogen zijn. Aangezien alle zaken waar de belangen van beide gemeenschappen in het spel zijn bijna automatisch gepercipieerd worden in termen van winst en verlies, probeert men de conflicten die hiervan het gevolg (dreigen te) zijn, te voorkomen dan wel op te lossen door beide partijen precies hetzelfde te geven. *"Envy is a way of life in Belgium (...). Given this obsessive envy, simple equality appears preferable to the more subtle and elusive notion of equity. Equality offers an exact standard by which to judge arrangements between the linguistic groups. What constitutes a fair arrangement, on the other hand, is open to many interpretations and therefore is susceptible to chronic bickering. Thus equality is desirable not so much because it is just but because it is not vulnerable to subjective assessments that could favor one group over the other."* (Obler, 1981 : 52-53). Dit verklaart ook waarom de faciliteiten, vooral in hoofde van de Franstaligen in de Brusselse rand, op zoveel kritiek stuiten. Niet alleen wordt in de ogen van de tegenstanders het territorialiteitsprincipe aangetast, bovendien betekent dit een schending van het evenwicht : de Vlamingen hebben toegegevingen gedaan zonder er iets voor in ruil te krijgen.

Hoe dan ook, opdat zo'n constructie zou kunnen werken, is er een instantie nodig die erover waakt dat deze "gewapende vrede" (Huysse, 1980) behouden blijft, dat de afspraken, in dit geval met betrekking tot het taalgebruik in bestuurszaken, nageleefd worden. Daartoe werd de Vaste Commissie voor Taaltoezicht (VCT) opgericht, die zowel controlerend (en dus eventueel sanctionerend) als adviserend moet optreden. De commissie bestaat uit elf leden : vijf Franstaligen, vijf Nederlandstaligen en één Duitstalig lid, dat echter alleen geraadpleegd wordt voor zaken waarbij gemeenten uit Duitse taalgebied of uit het Malmedyse betrokken zijn. De Franstalige respectievelijk Nederlandstalige leden vormen de Franse respectievelijk Nederlandse afdeling van de commissie. Elke afdeling is bevoegd voor die zaken die gelokaliseerd zijn in gemeenten zonder speciale taalregeling in het Franse

respectievelijk Nederlandse taalgebied. Voor alle andere zaken, met inbegrip van de zaken die verband houden met de bescherming van minderheden, is de verenigde vergadering van de twee afdelingen bevoegd. De voorzitter van de commissie moet Nederlands en Frans kennen (Wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken, samengevat op 18 juli 1966). Wat haar controlebevoegdheid betreft, treedt de commissie zeer streng op. Dogmatisch streng zelfs, waardoor zij zich veel kritiek op de hals haalt.

4. Besluit

	Individu	Collectiviteit
Lokale taalomgeving niet bepalend	(1)	(2)
Lokale taalomgeving bepalend	(3)	(4)

De openbare administratieve dienstverlening door de verschillende overheden in een land vormen een stap in de uitvoering van de besluitvorming waarmee de individuele burger het vaakst geconfronteerd wordt. Begrijpen en begrepen worden, zowel in hoofde van de persoon voor als achter het loket, is hier dan ook van het grootste belang. Dat belang wordt heden ten dage op federaal niveau in zowel België, Canada als Zwitserland duidelijk onderstreept, al is dat besef in de twee eerstgenoemde landen pas na de Tweede Wereldoorlog ten volle doorgedrongen. Begrijpen en begrepen worden, kan maar indien men elkaars taal spreekt. Met andere woorden, opdat de burger zijn administratieve zaken in zijn eigen taal zou kunnen afhandelen, moeten er ambtenaren zijn die die taal beheersen. De taalkennis die men van de ambtenaren eist, is hierin dus zeer relevant. Ten aanzien van de Belgische ambtenaren op alle niveaus zijn de gestelde taaleisen zeer strikt. De taal waarin het diploma van de kandidaat gesteld is, wordt geacht de taal te zijn die de kandidaat het beste kent. Wil men toch tot de andere taalrol behoren, dan dient men de kennis van de andere taal door een zwaar taalexamen te bewijzen. In Zwitserland is men minder strikt, maar hecht men toch een groot belang aan de taalkennis van de ambtenaren.

De vertegenwoordiging van de taalminderheden in de ambtenarij is een goede indicator voor het feit of in de dienstverlening zelf al dan niet rekening gehouden wordt met de taal van die minderheden. Het recht dat een taalgemeenschap bezit om op evenredige basis vertegenwoordigd te zijn in de openbare administratie op federaal niveau wordt nu min of meer als een vanzelfsprekendheid beschouwd in de drie door ons beschouwde landen.

De Franstalige minderheid in Canada, en de Nederlandstalige meerderheid in België hebben daar echter tot na de Tweede Wereldoorlog moeten wachten. In beide landen heeft men in de jaren zestig een inhaalbeweging doorgevoerd op dit vlak, zodat men kan stellen dat de evenredige vertegenwoordiging, al dan niet wettelijk vastgelegd, inmiddels globaal genomen een feit is. In België is men zelfs een stap verder willen gaan door de topambten in de federale administratie paritair te verdelen over beide taalgemeenschappen.

De heel kleine taalminderheden (Duitstaligen in België, Italiaans- en Rhaeto-Romaanstaligen in Zwitserland) zijn wel door individuele leden vertegenwoordigd in de federale administratie, maar als gemeenschap is die erkenning er niet of in mindere mate. Dit uit zich onder meer in het feit dat betreffende talen geen voertalen (binnendienst) zijn. Het recht op vertegenwoordiging van een taalminderheid in de federale administratie, hetzij op basis van het evenredige hetzij op basis van pariteit, is een recht dat (per definitie) niet bepaald wordt door de lokale taalomgeving waar de federale administratie gevestigd is (type (2)). Op het niveau van de deelgebieden is de situatie, wegens gebrek aan informatie, niet steeds even duidelijk. Voor de officieel ééntalige deelgebieden in België en Zwitserland stelt deze problematiek zich niet. Er zullen hier en daar zeker ambtenaren zijn die van huis uit een andere taal spreken, maar zij kunnen geen aanspraak maken op een aantal ambten voor hun taalgemeenschap. In de officieel meertalige deelgebieden in België (Brussel) en Zwitserland (Bern, Valais, Fribourg, Graubünden) is de minderheid in kwestie wel vertegenwoordigd. In België werd deze vertegenwoordiging (evenredig/paritair) formeel vastgelegd. In Zwitserland is dit niet het geval, maar voor zover men belang hecht aan de kennis van meer dan één taal op kantonnaal niveau, mag men verwachten dat de plaatselijke minderheden vertegenwoordigd is/zijn in de desbetreffende administraties. Vertegenwoordiging in de ene deelstaat kan een taalminderheid niet ten gelde maken in een andere deelstaat, aangezien het recht zijn bestaansgrond vindt in de meertaligheid van de betreffende gebieden (type (4)). Ten aanzien van de plaatselijke besturen van de ééntalige gebieden is de redenering

volledig analoog. Alleen in de besturen van gemeenten (België, Zwitserland) gelegen in (officieel) meertalig gebied, komt de vertegenwoordiging van anderstaligen als dusdanig aan bod. Zij geldt dan ook alleen maar in deze gemeenten (type (4)).

"The right to understand and be understood" (Laponce, 1987 : 167) heeft zowel betekenis voor de individuele burger als de individuele ambtenaar. In België heeft de overgrote meerderheid van de ambtenaren de plicht om alleen in die taal te werken die zij beheerst. Dit kan men beschouwen als een recht, namelijk het recht om niet te moeten werken in een taal die men niet kent. Anders gezegd is dit het recht om te begrijpen, met name datgene waarmee of de persoon met wie men zich bezighoudt. De weinige tweetalige ambtenaren op federaal niveau hebben bewezen dat zij beide talen beheersen, zodat zich hier geen probleem stelt. De Canadese federale overheid streeft er tevens naar om haar ambtenaren zoveel mogelijk in hun eigen taal te laten werken. Dit geldt in het bijzonder voor de Franstaligen (type (1)). Ten aanzien van de regionale besturen (deelgebieden) en de plaatselijke besturen die in ééntalig gebied gelegen zijn, is er hier in wettelijk opzicht geen probleem met betrekking tot de door de ambtenaar te gebruiken taal. In België is men hierin zeer formeel, zelfs in de gemeenten met speciale taalregeling. Daar gelden de faciliteiten immers alleen voor de bestuurden, niet voor de ambtenaren in de uitoefening van hun ambt. De faciliteiten doen dus geen afbreuk aan de ééntaligheid van het gebied. In het tweetalige gebied Brussel geldt dezelfde regeling als op nationaal gebied : ééntalige ambtenaren mogen alleen in de betreffende taal werken (type (3)), tweetalige ambtenaren in beide (type (1)).

Het recht om te begrijpen en begrepen te worden (wat het recht impliceert om zich in de (officiële) taal naar keuze uit te drukken) vormen in hoofdte van de individuele burger de essentie van de betrekkingen tussen de ambtenarij en (individuele leden van) taalminderheden. In zowel België, Canada als Zwitserland hebben particulieren het recht om de diensten van de federale openbare administratie, gelegen in de hoofdstad, te contacteren in de officiële taal naar keuze. Dat recht wordt niet bepaald door de lokale taalomgeving van die administratieve diensten, noch door de taalomgeving van de woonplaats van de burger (type (1)). Dit recht impliceert dat de ambtenaar moet antwoorden in de taal die de individuele burger gebruikt of waarvan hij het gebruik vraagt. De burger dient immers te verstaan wat hem meegedeeld wordt. *"The right to understand and be understood"* vormen met andere woorden twee zijden van eenzelfde medaille. Alhoewel in Zwitserland niet formeel vastgelegd, mag men om bovenstaande redenen toch vermoeden dat

de federale administratie haar burgers in hun eigen (officiële) taal antwoordt. De Belgische federale ambtenaren zijn hier wettelijk toe verplicht. Het is duidelijk dat het hier om een individueel recht gaat dat steunt op het principe van het persoonlijke (type (1)). Het is echter ook duidelijk dat het recht in hoofde van de burger om in de (officiële) taal naar keuze geholpen te worden door de federale administratie, in botsing kan komen met het recht van de ambtenaar om in zijn eigen taal te werken, ten minste wanneer er daaromtrent geen duidelijke (al dan niet wettelijk vastgelegde) regels bestaan. Voor de Belgische federale ambtenarij zijn die regels er wel. Bijgevolg stelt het probleem zich hier niet.

De federale overheid heeft naast haar centrale administratie (in de hoofdstad), ook diensten in de rest van het land. In Canada gelden "*the right to understand and be understood*" in hoofde van de individuele burger ten aanzien van deze gedecentraliseerde federale instellingen enkel op die plaatsen waar een "significante vraag" of de "aard" van de dienst in kwestie zelf het gebruik van het Frans of het Engels rechtvaardigt. Het recht wordt dus afhankelijk gesteld van de plaats waar men een dergelijke dienstverlening verantwoord acht (type (3)). In Zwitserland varieert dit van kanton tot kanton. Dit wil zeggen, in bepaalde kantons volgt de dienstverlening door deze gedecentraliseerde diensten de officiële taal/talen van het kanton en beschikt de burger dus niet over deze rechten. In andere kantons daarentegen heeft de lokale taalomgeving van het kanton geen invloed op de taal die door de burger gebruikt mag worden in zijn contacten met deze diensten (type (1)).

De publieke berichtgeving uitgaande van de federale overheid van België, Canada en Zwitserland gebeurt in de officiële talen van het land in kwestie, maar wordt wel op basis van de taal/talen van het gebied verspreid. In Zwitserland en België steunt dit rechtstreeks op het territorialiteitsbeginsel. Kwestie van het "right to understand" in hoofde van de burger te eerbiedigen (type (3)).

Bekijken we de plaats van de taal in de communicatie tussen de besturen van de deelgebieden en de burgers. In Zwitserland heeft elk kanton het recht om van individuele burgers, ongeacht hun woonplaats (binnen of buiten het kanton in kwestie), te eisen dat zij hun contacten met de kantonale administratie in de taal van het kanton voeren, of anders dat zij de kosten van de vertaling moeten betalen. Dit is geheel in overeenstemming met het territorialiteitsprincipe.

In België daarentegen zijn de ambtenaren in dienst van de gemeenschappen en gewesten (met uitzondering van de Brusselse diensten), ondanks de officiële ééntaligheid van de administratieve diensten, verplicht om particulieren in de door hen gebruikte taal (Nederlands of Frans) te antwoorden. Inwoners in het Franse taalgebied mogen zich dus in het Frans wenden tot de Vlaamse administratie (en vice versa) en worden in hun eigen taal geantwoord, wat een uitzondering is in de Belgische context. Dit individuele recht steunt immers op het principe van het persoonlijke (type (1)), terwijl de Belgische taalwetgeving op het territorialiteitsprincipe steunt. De Belgische inwoners genieten ditzelfde recht ten aanzien van de administratieve diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en die van het Verenigd College (gemeenschapsaangelegenheden), maar dit is geen uitzondering op het territorialiteitsprincipe aangezien het Brusselse gebied officieel tweetalig is (type (3)). Ten aanzien van de administratieve diensten van de Canadese provincie New Brunswick hebben individuele burgers het recht om in het Engels of het Frans te communiceren met en geholpen te worden door deze administratieve diensten. De individuele leden van de kleine Franstalige minderheid in New Brunswick zijn hierdoor de enigen voor wie dit recht grondwettelijk gegarandeerd werd. De provincie Québec garandeert op papier enkel dienstverlening in het Frans, maar raakt in de praktijk niet aan de administratieve praktijk om Engelstaligen in het Engels te helpen indien dezen de provinciale administratie dienst in die taal contacteren. Zowel in New Brunswick als in Québec is dit recht in hoofde van de individuele burgers enkel geldig in de deelstaat in kwestie (type (3)).

Mededelingen aan het publiek in België en Zwitserland uitgaande van de respectieve regionale overheden gebeuren steeds in de taal/talen van de deelstaat in kwestie. Op deze manier wordt het recht in hoofde van de burger om te begrijpen wat men hem meedeelt, geëerbiedigd (type (3)). Het Canadese Québec daarentegen gebruikt in de regel enkel het Frans in haar berichtgeving aan de bevolking, behalve indien men het gebruik van een andere taal om redenen van maatschappelijk welzijn of publieke veiligheid verantwoord acht.

In België is men het verst gegaan in het verlenen van garanties aan minderheden ten aanzien van de administraties van de plaatselijke besturen. In bepaalde gemeenten hebben individuele inwoners het recht om de administratieve diensten in het Frans, het Nederlands of het Duits (al naargelang de gemeente) te contacteren. Zij zullen dan automatisch in de door hen gebruikte taal geantwoord of te woord gestaan worden. Bovendien

bestaat de mogelijkheid om allerlei officiële documenten in een andere taal te bekomen (afhankelijk van de gemeente), al dan niet met vergoeding van de kosten en verantwoording van de aanvraag. De individuele burgers van deze gemeenten genieten deze rechten ondanks het (grond)wettelijk ééntalige karakter van het gebied waar hun gemeente deel van uitmaakt (type (1)). Het is op het plaatselijke niveau dat de kleine taalminderheden in België en Zwitserland in de openbare administratie aan hun trekken komen. Dit is evident aangezien op deze "minderheden" (Belgische Duitstaligen, Zwitserse Italiaans- en Rhaeto-Romaanstaligen) op plaatselijk niveau in de meerderheid zijn.

Een heleboel aspecten tenslotte kunnen samengevat worden onder de noemer : rechten die een taalgemeenschap als collectiviteit geniet om het eigen taalkarakter van het gebied in kwestie te beschermen. In Canada vinden we hiervan eigenlijk geen voorbeelden terug. De Canadese wetgeving erkent namelijk geen collectieve rechten voor minderheden. Zij erkent wel het begrip "minderheid", maar kent rechten alleen toe aan de individuele leden ervan. De provincie Québec komt daartegen in opstand. Zij wil in de hoedanigheid van Franstalige collectiviteit erkend worden als "société distincte" en in die hoedanigheid het recht verwerven om die collectiviteit en de Franse taal die daarvan een wezenlijk onderdeel is, te beschermen en te laten overleven. Vandaar haar pogingen om onder meer de provinciale administratie te verfransen. Deze pogingen zijn een reactie tegen de federale overheid en tegen de andere provincies die dit niet begrijpen en alle stappen die Québec in die richting zet als illegitiem aanzien. België en Zwitserland daarentegen erkennen, op grond van het territorialiteitsprincipe, het recht van taalgemeenschappen om hun eigen taalgebied te bewaren en te beschermen (type (4)). Men zou kunnen stellen dat de Québécois de bescherming van het Franse taalkarakter van hun provincie, wat dat in de praktijk ook moge inhouden, aanvoelen als een soort collectief goed, net zoals nationale veiligheid en een schoon milieu collectieve goederen zijn. De eis die de Belgische wetgeving aan haar ambtenaren stelt om de taal van het gebied te kennen, of het reeds vermelde recht dat de Zwitserse kantons bezitten om het gebruik van een taal af te dwingen ten aanzien van de individuele burgers ongeacht hun woonplaats, zijn goede voorbeelden van dit collectieve recht. Ook het feit dat de hele interne werking van de administratieve diensten op regionaal en plaatselijk vlak in de betreffende taal moet gebeuren en de verplichting in hoofde van de federale overheid om de contacten met de regionale en plaatselijke administraties in die taal te voeren, vallen onder deze noemer.

III. ALGEMEEN BESLUIT

We begonnen deze studie vanuit de idee dat federalisme door schaalverkleining niet noodzakelijk meer kansen biedt voor democratische besluitvorming. Democratie betekent regeren op basis van de wil van de meerderheid en tezelfdertijd het respecteren van de wil van de minderheid. Democratie steunt zich op de wil van het volk als geheel en wil tezelfdertijd de rechten en vrijheden van elk afzonderlijk individu vrijwaren. Echter, de grotere homogeniteit van de deelstaten (in vergelijking met de staat in zijn geheel), die het gevolg is van de territoriale federalisering van een land en hiermee ook beoogd wordt, is meestal niet perfect. Bepaalde deelstaten blijven in mindere of meerdere mate heterogeen. Zeker in geval van geringe heterogeniteit bestaat de kans dat de rechten en vrijheden van minderheidsgroepen binnen deze deelstaten in het gedrang komen. Maar het probleem is complexer dan dat. "In de minderheid zijn", heeft namelijk vele betekenissen die niet (noodzakelijk) samenvallen : numeriek (feitelijk aantal), maatschappelijk (status), en juridisch (ten opzichte van de officiële taal van een gebied), en dit op verschillende niveaus (federaal, regionaal, plaatselijk). België, Canada en Zwitserland zijn meertalige federale landen waar een vergelijking van de positie van de respectieve taalminderheden vanuit het zojuist geschetste kader hoogst relevant is. Dit was dan ook het onderwerp van deze studie.

Laat ons proberen om onze verschillende analyses te globaliseren. We doen dit aan de hand van twee overzichtstabellen.

(1) Een eerste tabel geeft weer of in het domein in kwestie het territorialiteitsprincipe (T), dan wel het principe van het persoonlijke (P) prevaleert. Voor alle duidelijkheid, met territorialiteitsprincipe bedoelen we dat de regels/gebruiken die in het domein gelden, afhankelijk zijn van het (taal-)gebied in kwestie. In geval van het principe van het persoonlijke is niet het (taal-)gebied bepalend, maar hangt het gebruik van een bepaalde taal af van de persoon/personen in kwestie. Het moge inmiddels duidelijk zijn dat het territorialiteitsprincipe niet gelijk staat met ééntaligheid. Meertaligheid en territorialiteit sluiten elkaar niet uit. Indien zowel (T) als (P) vermeld wordt, betekent dit dat beide principes ten grondslag liggen aan bepaalde regels/gebruiken. Onder (T) zitten de rechten die we aangeduid hebben als types (3) en (4), terwijl (P) de types (1) en (2) uit onze matrix groepeerst.

(2) Een tweede tabel heeft betrekking op de aanwezigheid van de verschillende talen in het betreffende domein. Het betreft hier alleen die plaatsen waar meerdere talen met elkaar in aanraking komen : op het niveau van de federale staat, en wat de deelstaten betreft, de meertalige gebieden. In een aantal officiële ééntalige gebieden werden expliciete uitzonderingen op de regel toegestaan. Bijgevolg betrekken we voor België ook een aantal plaatselijke besturen in deze analyse. Op het federale niveau beperken we ons tot de aanwezigheid van de officiële talen. Dit betekent dat het Rhaeto-Romaans in Zwitserland en het Duits in België hier niet in aanmerking genomen worden. Dat gebeurt wel op het niveau van de deelgebieden (en de plaatselijke besturen). We maken een onderscheid tussen de formele (a), en de feitelijke (b) aanwezigheid in een bepaald domein (G) duidt daarbij op de gelijkheid der talen, (D) op de dominantie van een taal. In bepaalde gevallen kunnen we niet spreken van gelijkheid of dominantie. We stellen bijvoorbeeld vast dat beide talen in de praktijk op voet van gelijkheid staan wat het gedrukte woord betreft, terwijl bij de mondelinge communicatie één taal domineert (G/D).

Beide tabellen geven een tendens aan. Een (*) in de T/P tabel duidt op uitzonderingen die die tendens echter niet fundamenteel aantasten. Een (*) in de tweede tabel geeft eveneens een afwijking aan, met name het gebruik in de praktijk van een taal die officieel niet toegestaan is vanwege de ééntaligheid van het gebied in kwestie.

	1	2	
		a	b
CANADA			
<u>Federale staat</u>			
Parlement	P	G	G/D
Regering	P	G	G/D
Administratie	P		
intern		G	G/D
extern		G	G
<u>Provincies</u>			
Québec (F-E)			
Parlement	T	G	D
Regering	T	D	D
Administratie	T	D	D/G
New Brunswick (E-F)			
Parlement	T	G	D
Regering	T	G	D
Administratie	T	G	D

ZWITSERLAND

Federale staat

Parlement		P	G	G
Regering		P	G	G/D
Administratie		P		
intern			G	G/D
extern			G	G

Kantons

Eéntalige kantons (22)

Parlement		T	-	-
Regering		T	-	-
Administratie	intern	T	-	-
	extern	T*	-	-

Meertalige kantons (4)

Bern (D-F)

Parlement		T	G	G
Regering		T	G	G
Administratie	intern	T	G	G
	extern	T	G	G

Valais (F-D)

Parlement		T	G	G
Regering		T	G	G
Administratie	intern	T	G	G/D
	extern	T	G	G/D

Fribourg (F-D)

Parlement		T	G	D
Regering		T	G	G/D
Administratie	intern	T	G	D
	extern	T	G	G/D

Graubünden (D-It-RR)

Parlement		T	G	D
Regering		T	G	D
Administratie	intern	T	G	D
	extern	T	G	G/D

BELGIE

Federale staat

Parlement	P	G	G
Regering	P	G	G
Administratie intern	P	G	G
extern	P	G	G

Gemeenschappen/Gewesten

Nederlands taalgebied

Vlaams(e) Gewest/Gemeenschap

Raad	T*	-	-
Executieve	T*	-	-
Administratie	T*	-	-

Frans taalgebied

Frans Gemeenschap

Raad	T*	-	-
Executieve	T*	-	-
Administratie	T*	-	-

Duits taalgebied

Duitse Gemeenschap

Raad	T*	-	-
Executieve	T*	-	-
Administratie	T*	-	-

Frans + Duits taalgebied

Waals Gewest

Raad	T*	-	-
Executieve	T*	-	-
Administratie	T*	-	-

Tweetalig gebied (Brussel-Hoofdstad)

Brusselse Gewest (F-N)

Raad	T	G	G/D
Executieve	T	G	G/D
Administratie	T	G	G/D

Gemeenschappelijke

Gemeenschapscommissie (F-N)

Verenigde Vergadering	T	G	G/D
Verenigd College	T	G	G/D
Administratie	T	G	G/D

<u>Plaatselijke besturen</u>			
<i>Nederlands taalgebied</i>			
Brusselse randgemeenten			
Gemeenteraad	T	-	*
Coll. Burg. & Sch.	T	-	*
Administratie intern	T	-	*
extern	T	-	*
	P	G/D	G/D
Taalgrensgemeenten			
Gemeenteraad	T	-	*
Coll. Burg. & Sch.	T	-	*
Administratie intern	T	-	*
extern	T	-	*
	P	G/D	G/D
<i>Frans taalgebied</i>			
Taalgrensgemeenten			
Gemeenteraad	T	-	-
Coll. Brug. & Sch.	T	-	-
Administratie intern	T	-	-
extern	T	-	-
	P	G/D	G/D
Gemeenten uit het Malmedyse			
Gemeenteraad	T	-	-
Coll. Burg. & Sch.	T	-	-
Administratie intern	T	-	-
extern	T	-	-
	P	G/D	G/D
<i>Duits taalgebied</i>			
Alle negen gemeenten			
Gemeenteraad	T	-	-
Coll. Burg. & Sch.	T	-	-
Administratie intern	T	-	-
extern	T/P	G	G
<i>Tweetalig gebied (Brussel-Hoofdstad)</i>			
Alle negentien gemeenten (F-N)			
Gemeenteraad	T	G	G/D
Coll. Burg. & Sch.	T	G	G/D
Administratie intern	T	G	G/D
extern	T	G	G

Conclusies

België lijkt in veel opzichten op Zwitserland en Canada wat de manier betreft waarop iedere staat zijn taalgroepen behandelt. Er bestaan echter ook duidelijke verschillen.

Op federaal niveau opteren de drie staten resoluut voor het principe van het persoonlijke. Dit lijkt evident, maar de door ons geschetste geschiedenis in de verschillende domeinen laat zien dat dit niet steeds het geval is geweest. Met name in Canada, maar vooral in België zijn er pogingen ondernomen om het land te verengelsen dan wel te verfransen en daarmee het principe van het persoonlijke elke bestaansgrond te ontnemen. Gelukkig is men er inmiddels anders over gaan denken, waardoor de rechten van (individuele leden van) taalminderheden in nationaal opzicht definitief gevrijwaard zijn. Geen enkel zinnig mens twijfelt nog aan de rechtvaardigheid van deze rechten.

Op regionaal niveau ligt dat ietwat anders. Zwitserland en België hebben duidelijk geopteerd voor een territoriale aanpak. In gebieden waar meerdere taalgemeenschappen aanwezig zijn, kunnen deze rekenen op garanties die hun aanwezigheid moeten beschermen. Het grote verschil tussen beide landen ligt in de manier waarop deze garanties vastgelegd zijn. In België is alles tot in de puntjes genoteerd in wetten en uitvoeringsbesluiten, terwijl de Zwitserse situatie hoofdzakelijk op gebruiken en gewoonten steunt. Hetzelfde geldt voor de ééntalige deelgebieden, zij het dat de bescherming op regionaal niveau hier de numerieke meerderheid betreft. Voor Zwitserland is de ééntaligheid voornamelijk van belang voor de Italiaans- en Franstaligen die in de vorige eeuw ten gevolge van interne migraties vreesden door een andere taal te worden gedomineerd. Voor België heeft dit vooral betekenis voor de Vlamingen die in het verleden, zelfs daar waar ze in de meerderheid waren, door het Frans gedomineerd werden. Eentaligheid betekent in dit geval de bescherming van een taal(-gemeenschap) tegen de invloed van een andere taal met een grotere status. Tweetaligheid zou hier in het voordeel zijn van de meest dominante taal. Dat heeft men in België en Zwitserland goed begrepen.

Echter, in tegenstelling tot Zwitserland, is de Belgische indeling niet perfect territoriaal. Dit wil zeggen, België kent naast strikt territoriale autonomie (de gewesten), tevens entiteiten aan wie autonomie werd verleend op basis van zowel territorialiteit als persoonsgebonden kenmerken (de gemeenschap-

pen). Niet zozeer de toepassing van beide principes op zich, als wel het feit dat beide elkaar daarbij ten dele overlappen, zorgt voor problemen.

De Belgische en de Zwitserse situatie verschilt in bepaalde opzichten fundamenteel van de Canadese. België en Zwitserland hebben gekozen voor duidelijk afgebakende (taal)grenzen op het niveau van de deelstaten, in de richting van een zo groot mogelijke homogeniteit en bijgevolg een zo groot mogelijke ééntaligheid. Canada (althans de federale overheid) weigert om dergelijke definitieve grenzen te trekken op het niveau van de deelstaten. Ten eerste kiest zij binnen de deelstaten voor kleinere entiteiten waar geen ééntaligheid, maar tweetaligheid de regel is. Ten tweede zijn die subtaalgrenzen niet definitief, maar afhankelijk van subjectieve criteria die per definitie veranderlijk zijn. Dit valt te vergelijken met de situatie in België van vóór 1962, toen talentellingen de overheveling van een ééntalige gemeente naar het tweetalige gebied tot gevolg konden hebben. Net als in België wordt de Canadese taalwetgeving steeds gedetailleerder, maar de globale trend gaat in de richting van tweetaligheid (bilingual and bicultural solution).

New Brunswick deelt min of meer de voorkeur voor officiële tweetaligheid. Québec daarentegen is, niet geheel onterecht, voorstander van officiële ééntaligheid. Tweetaligheid vertoont de tendens om de dominante taal te bevoordelen. In New Brunswick is dit geen probleem omdat de dominante taal door de overgrote meerderheid van de bevolking gesproken wordt. Tweetaligheid betekent hier een effectieve bescherming van de minderheid die zonder die bescherming heel zeker geminoriseerd zou worden. In Québec is de dominante taal echter de taal van de minderheid. Vijfentachtig procent van de bevolking spreekt Frans en is de mening toegedaan dat de bescherming van de taal alleen door definitieve ééntaligheid gevrijwaard kan worden. De ondergeschikte positie van het Nederlands in Vlaanderen tot de definitieve vastlegging van de taalgrens, lijkt enerzijds voor deze stelling te pleiten. Anderzijds dreigt de officiële ééntaligheid van Québec de conflicten tussen beide taalgemeenschappen te institutionaliseren. Het Canadese federalisme is een meerpolig federalisme, gestoeld op de gelijkheid van de tien provincies. De officiële ééntaligheid van Québec dreigt dit te ondermijnen en het bestel tot een de facto tweepolig federalisme (dat van gemeenschappen) te herleiden. Dit gegeven pleit dus voor de visie van de federale overheid en van de meeste Engelstalige provincies.

Hiermee stuiten we op een ander fundamenteel probleem. Zowel in België als in Canada, in tegenstelling tot in Zwitserland, zijn de verhoudingen tussen

de taalgemeenschappen gestoeld op gevoelens van wederzijds wantrouwen en zelfs vijandigheid, gevoelens van inferioriteit en meerderwaardigheid, ondanks de formele gelijkheid der talen. Beide staten zijn dus in hetzelfde bedje ziek. De oplossingen die in beide landen aan het conflict gegeven worden, pogen in essentie de symptomen van die ziekte te bestrijden (waarbij de vraag rijst of dit de juiste manier is), zonder daarbij de dieper liggende oorzaken aan te pakken. Dit betekent niet dat alles in de betrekkingen tussen de Zwitserse taalgroepen steeds koek en ei is, wel dat gevoelens van sympathie en wederzijds respect er veel nadrukkelijker aanwezig zijn. Deze situatie wordt bovendien bevorderd door het meevoudige karakter van het federale bestel, dat gemeenschappen op grond van de taal die men spreekt niet tegen elkaar in het harnas jaagt. In België en Canada is dit wel geval.

Over de bescherming van de taalminderheden in hoofde van de individuele burger, mogen we in België over het algemeen niet klagen. Aan de dieperliggende structurele en maatschappelijke oorzaken van de taalkwestie lijkt echter nog heel wat gesleuteld te moeten worden. Een objectieve oplossing voor deze problemen bestaat niet. Die oplossing zal steeds een politieke keuze zijn. Het respecteren van de wil van de meerderheid zonder daarbij de rechten en vrijheden van de minderheid in het gedrang te brengen, is een moeilijke opgave. Democratie betekent steeds dansen op het slappe koord.

NOTEN

Hoofdstuk I

1. Lijphart gaat meteen een stap verder "... (*divided*) into virtually separate subsocieties with their own political parties, interest groups, and media of communication." Dit gedeelte van de definitie gaat inderdaad op voor België wat de ideologische subgroepen betreft (zuilen, familles spirituelles) en tevens met betrekking tot de taalgroepen, maar in mindere mate voor Zwitserland en bijna niet voor Canada (in hun totaliteit). De uitdrukking van zowel de religieuze als de etnisch-linguïstische segmentering in verschillende politieke partijen, verschillende socio-economische organisaties, enz. is voor de gehele Zwitserse en Canadese samenleving beduidend lager dan voor België (McRae, 1974 : 245-246). Toch beschouwen we alle drie de landen als plurale maatschappijen, omdat er in alle drie inderdaad verschillende subculturen bestaan die in meer of mindere mate beduidend van elkaar verschillen. Hoe en in welke mate die segmentering tot uiting komt, is in feite van secundair belang.
2. Lijphart kwam tot deze conclusie, omdat hij vaststelde dat een aantal landen met een heterogene politieke cultuur toch een grote stabiliteit kende : (o.a.) België, Nederland, Oostenrijk en Zwitserland.
3. Indien men alle numerieke minderheden in aanmerking zou nemen, zou ook Canada beschouwd mogen worden als een land van "gewone" minderheden. Maar liefst 27 % van de bevolking is namelijk noch van Engelse, noch van Franse afkomst en bestaat uit zestig (!) verschillende etnische groepen (Lagasse, 1975 : 193). Al deze groepen bestuderen is echter een vrijwel onbegonnen zaak en zou ons bovendien te ver leiden. Ook in de andere landen leven ergens wel andere taalminderheden die vanwege hun kleine aantallen, vanwege het feit dat er zich een assimilatie heeft voltrokken met de cultuur van de meerderheid, of om andere redenen in het kader van deze studie echter minder relevant zijn.

Hoofdstuk II

A. Regelgevende vergaderingen

1. Voor een algemeen inzicht in deze problematiek, zie K.D. McRAE, "The principle of territoriality and the principle of personality in multilingual states", in *Linguistics*, 1975, 185 : 33-54.

2. Ten gevolge van de door ons gemaakt aanpassing aan de manier waarop Laponce het tweede indelingscriterium definieert, verschilt de invulling van onze matrix ook hier en daar van die van Laponce.
3. De BNA Act federeerde niet alleen Upper en Lower Canada, maar tevens een aantal maritieme provincies. Deze laatste waren er niet erg op gebrand om door één van beide grote provincies opgeslorpt te worden. Dus, om ook deze "kleinere broers" met succes in het verenigingsproces te betrekken, bleek een echte federatie de enige oplossing.
4. Zeer onlangs (maart 1992) bereikten de drie grote politieke partijen een akkoord over grondwettelijke hervormingen die zouden moeten voorkomen dat Québec zich afscheidt van de rest van Canada. Het akkoord bevat onder meer het voorstel voor een verkozen Senaat. Echter, opdat het akkoord effectief uitgevoerd zou kunnen worden, moeten eerst alle provincies het eerst nog goedkeuren.
5. De kern van de Constitution Act van 1982 is nog steeds die van 1867, waaraan sindsdien echter een hele reeks wijzigingen werden aangebracht. De wijzigingen van 1982 waren zo ingrijpend, dat men dit deel van de grondwet herdoopt heeft in Constitution Act 1982.
6. *Commissioner of official languages, Annual Report, Ottawa, 1989 : 251-252.*
7. Momenteel spreekt nog maar een kleine 5 % van de inwoners van Manitoba Frans, tegenover ruim 73 % Engelssprekenden. Ruim 22 % van de bevolking is er noch Frans- noch Engelstalig.
8. Het tweede onderscheid tussen half-kantons en kantons bestaat erin dat de eerste slechts een halve stem hebben voor het bereiken van de benodigde meerderheid voor een wijziging van de federale grondwet.
9. Bijna drie kwart van de Zwitserse burgers is Duitstalig, tegenover slechts 20% Franssprekenden.
10. Het district Laufen werd door de creatie van het nieuwe kanton geografisch gescheiden van Bern (Het kreeg de mogelijkheid om bij een ander kanton (Basel, Solothurn) aan te sluiten, maar de meerderheid van de bevolking verkoos bij Bern te blijven. Laufen is een "speciaal" district omdat de meerderheid van de bevolking Duitstalig èn katholiek is. Met de creatie van

een nieuw kanton is het conflict tussen Jura en Bern overigens niet opgelost. Jura blijft namelijk de hereniging met de overgebleven zuidelijke districten nastreven.

11. Verdere verfijningen aan de wet Coremans-De Vriendt hadden plaats in 1924 en 1951. Ze zou uiteindelijk in 1961 opgeheven worden met het uitvaardigen van een nieuwe wet terzake, die ook vandaag nog van kracht is.
12. Deze indeling in taalgebieden was reeds gemaakt door de wet van 8/11/1962 en de wet van 2/8/1963 op het gebruik der talen in bestuurszaken, bij KB gecoördineerd in 1966.
13. Dit is althans de officiële reden. In de praktijk speelt voornamelijk de bekommernis om begrotingen op tijd goedgekeurd te krijgen. Met de mogelijkheid om in dit geval aan de alarmbel te trekken, zou dit helemaal onmogelijk worden.
14. Deze praktijk van het alterneren van de Nederlandse en de Franse tekst bestaat nog maar sinds 1971. Tot dan werd de Franse tekst steeds links, de Nederlandse tekst steeds rechts gepubliceerd.
15. In dit geval gebeurt het alterneren sedert 1975.
16. De Vlaamse Gemeenschap is bevoegd in het Nederlandse taalgebied en in het tweetalig gebied Brussel. De Franse Gemeenschap is bevoegd in het Franse taalgebied en in het tweetalig gebied Brussel. De Duitstalige Gemeenschap is enkel bevoegd in het Duitse taalgebied.
17. Deze Brusselse Hoofdstedelijk Raad oefent eveneens de bevoegdheden uit van de Brusselse Agglomeratie (de 19 gemeenten), waarvan het grondgebied eveneens samenvalt met dat van het Hoofdstedelijk Gewest.
18. Voor de zes Brusselse randgemeenten is dat ooit anders geweest. Van 1963 tot 1970 vormden zij namelijk een apart administratief arrondissement. Sedert 1970 maken ze echter deel uit van het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde en aldus integraal van het Nederlands taalgebied.
19. Deze faciliteiten komen bij de bespreking van het domein openbare administratie uitgebreid aan bod.

B. Executieven

20. Let wel, op provinciaal niveau zien de meeste partijsystemen er geheel anders uit. Regionale aspecten spelen veel grotere rol. Bovendien zijn in Québec de politieke partijen wel door het communautaire conflict van elkaar gescheiden. Hierover meer verder in dit onderdeel.
21. Een "grote coalitie" is eigenlijk geen kenmerk van een politiek systeem dat functioneert volgens het meerderheidsbeginsel. Onder een grote coalitie wordt namelijk verstaan een regering die bestaat uit een coalitie van partijen die samen over veel meer dan de mathematische meerderheid van de stemmen/het aantal zetels in het parlement bezitten. Het gaat in essentie om het verdelen van de macht in de regering over alle belangrijke partijen. Indien Lijphart bepaalde Canadese éénpartijregeringen "grote coalities" noemt, doelt hij op het verdelen van de regeringsmacht over de belangrijke taalgemeenschappen.
22. Wat de partijen betreft, ligt de verdeling sedert 1959 vast in de zogenaamde "magische formule" (Zauberformel). Al meer dan dertig jaar is de Bundesrat namelijk samengesteld uit twee christendemocraten (CVP), twee socialisten (SPS), twee radicalen (FDP) en één lid van de Schweizerische Volkspartei. Tezamen beschikken ze over een meerderheid van meer dan 85 % in het parlement. Alhoewel de aanhang van deze federale partijen geconcentreerd kan zijn in bepaalde kantons verdedigen zij niet uitsluitend de belangen van één specifieke taalgemeenschap.
23. In de Canadese regering zijn, naast de Franstaligen, naar gewoonte ook andere taalminderheden vertegenwoordigd.

C. Openbare Administratie

24. In geval van patronage gebeurt de selectie van ambtenaren door de overheid op basis van favoritisme (familiale en andere banden, partijbanden) en druist dus in tegen objectieve en onpersoonlijke selectie.
25. Er is inmiddels een nieuwe Loi sur les langues officielles goedgekeurd (1988) die grotendeels herhaalt en bevestigt wat er in de wet van 1969 staat, maar die nog niet in werking getreden zou zijn (Pelletier, 1991 : 13).
26. Deze Language Islands zijn enclaves in het zuid-oosten van Canada, buiten de zogenaamde Bilingual Belt (tweetalige zone tussen Frans- en Engelstalig

Canada) waar minstens tien procent Franstaligen wonen (Brazeau en Cloutier, 1977 : 219).

27. De expliciteit en rigeur is nog duidelijker ten aanzien van de bepalingen over de verfransing van het bedrijfsleven en het onderwijs. De hele controverse rond het Charte de la langue française draait dan ook voornamelijk hierrond. Wij behandelen deze domeinen in onze studie echter niet.
28. Deze drie raden zijn : de Office de la langue française, de Conseil de la langue française en de Commission de Surveillance et des Enquêtes.
29. Voor een analyse van de Zwitserse openbare administratie doen we bijna uitsluitend beroep op de studie van McRae uit 1983, die hierin ook dit domein op een bijzonder fraaie manier beschrijft en analyseert.
30. Wij maakten deze berekening voor de zeven departementen aan de hand van de cijfergegevens (uit 1972) zoals McRae die publiceerde. McRae maakte deze afzonderlijke berekening zelf niet (McRae, 1983).
31. Met dank aan Prof. H. Van Impe voor zijn correcties van en aanvullingen op deze tekst.

LITERATUURLIJST

ALEN A., België : *een tweeledig en centrifugaal federalisme. Teksten en documenten*, Brussel (Ministerie van Buitenlandse Zaken), 1990.

ALMOND G.A. en VERBA S., *The Civic Culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Newbury Park (Sage Publications), 1989 (1963).

d'ANGLEJANA., Language planning in Québec : an historical overview and future trends, in BOURHIS R.Y. (ed.), 1984, 29-55.

AMBROISE A., Modernisation politique et administrative au Québec (1960-1985), in *Revue Internationale des Sciences administratives*, 1987, 2, 175-202.

AUBERT J.-F., *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, Lausanne (Payot Lausanne), 1978.

BAKVIS H., The Canadian paradox : party system stability in the face of a weakly aligned electorate, in WOLINETZ S.B. (ed.) : *Parties and party systems in liberal democracies*, London (Routledge), 1988, 245-268.

BOURHIS R.Y. (ed.), *Conflict and language planning in Québec*, Exeter (Short Run Press Ltd), 1984.

BOURHIS R.Y., The Charter of the French Language and cross-cultural communication in Montreal, in BOURHIS R.Y. (ed.), 1984, 174-204.

BRAZEAU J. en CLOUTIER E., Interethnic relations and the language issue in contemporary Canada : a general appraisal, in ESMAN M.J. (ed.), 1977, 204-227.

BROOKS S. en GAGNON A., Managing the French-English conflict in Canada : a neo-institutional approach, in *Federalisme*, 1990, 4, 1-27.

CAMPBELL R.M. en PAL L.A., *The real worlds of Canadian politics : cases in process and policy*, Peterborough (Broadview press), 1989.

Canada : *Minister of Supply and Services, Canada. A portrait*, Ottawa, 1989.

CARTWRIGHT D.G., Language policy and political organization of territory : a Canadian dilemma, in *Canadian Geographer*, 1981, 3, 205-224.

CHEVALLAZ G.-A., *La Suisse est-elle gouvernable ?* (Entretiens écrits avec Pierre du Bois), Lausanne (Editions de l'Aire), 1984.

DAALDER H. (ed.), *Partysystems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium*, London (Pinter), 1987.

DELFOSSÉ J., *l'Emploi des langues dans les assemblées communales. Le cas des communes périphériques*, Louvain-la-Neuve (Cabay), 1982.

DOMS Ph., *l'Emploi des langues aux chambres législatives en Belgique* (suivi d'un bref aperçu de la situation linguistique dans quelques parlements étrangers), Brussel (ULB), 1961.

DUNN J.A., "Consociational democracy" and language conflict. A comparison of the Belgian and Swiss experiences, in *Comparative Political Studies*, 1970, 1, 3-40.

ESMAN M.J. (ed.) : *Ethnic conflict in the Western world*, Ithaca (Cornell U.P.), 1977.

FAHRNI D., *Histoire de la Suisse. Survol de l'évolution d'un petit pays depuis ses origines jusqu'à nos jours*, Zürich (Pro Helvetia), 1989.

FONTEYN G., *De nieuwe Walen*, Tielt (Lannoo), 1988.

FORSEY E.A., *The political system of Canada*, Ottawa (External Affairs and International Trade Canada), 1989.

GADGIL D.R., The protection of minorities, in MacKEY W.F. en VERDOODT A. (eds), 1975, 63-85.

GAGNON A.-G. en MONTCALM M.B., *Québec. Beyond the Quiet Revolution*, Toronto (Nelson Canada), 1990.

GOW J.I., L'administration publique dans le discours politique au Québec, de Lord Durham à nos jours, in *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de Science Politique*, 1990, 4, 685-711.

GREENE I., *The Charter of Rights*, Toronto (James Lorimer & Company), 1989.

d'HAENEN L., Québec moet kiezen, in *Knack*, 3 juli 1991, 52-53.

HOOGHE L., *Executive Federalism in Canada*, Brussel (Studiecentrum voor Federalisme), 1991.

HUYSE L., *De gewapende vrede*, Leuven (Kritak), 1980.

Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat van België, *Het Zwitserse Federalisme* (Studiereis van een parlementaire delegatie), Brussel, 1988.

Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat van België, *Canada* (Studiereis van een parlementaire delegatie), Brussel, 1989.

LAGASSE J.H., Canada : integration rather than assimilation, in MacKEY W.F. en VERDOODT A. (eds), 1975, 287-297.

LANE J.-E. en ERSSON S.O., *Politics and Society in Western Europe*, London (Sage Publications), 1987.

LAPONCE J.A., *Languages and their territories*, Toronto (University of the Toronto Press), 1987.

LEDUC L., Canada, in CREWE J. en DENVER D. (eds.) : *Electoral change in Western democracies. Patterns and Sources of electoral volatility*, New York (St. Martin's Press), 1985, 50-74.

LIJPHART A. (ed.), *Conflict and coexistence in Belgium : the dynamics of a culturally divided society*, Berkeley (Institute of International Studies), 1981.

LIJPHART A., *Democracies : patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, London (Yale University Press), 1984.

LORWIN V.R., Linguistic pluralism and political tension in modern Belgium, in FISHMAN J.A. (ed.) : *Advances in the sociology of language*, The Hague (Mouton), 1972, 2, 386-412.

LORWIN V.R., Belgium : conflict and compromise, in McRAE K.D. (ed.), 1974, 179-206.

McRAE K.D. (ed.) : *Consociational democracy : political accomodation in segmented societies*, Toronto (McClelland and Stewart), 1974.

McRAE K.D., Consociationalism and the Canadian political system, in McRAE K.D. (ed.), 1974, 238-261.

McRAE K.D., The principle of territoriality and the principle of personality in multilingual states, in *Linguistics. An International Review*, 1975, 158, 33-54.

McRAE K.D., *Conflict and compromise in multilingual societies : Switzerland*, Waterloo (Wilfrid Laurier University Press), 1983.

McRAE K.D., *Conflict and compromise in multilingual societies : Belgium*, Waterloo (Wilfrid Laurier University Press), 1985.

McROBERTS K., *Québec : social change and political crisis*, Toronto (M&S), 1988.

MacKEY W.F. en VERDOODT A. (eds), *The multilingual society*, Massachusetts (Newsbury House Publishers), 1975.

MANDEL M., *The Charter of Rights and the legalization of politics in Canada*, Toronto (Wall & Thompson), 1989.

MAST A. en DUJARDIN J., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Brussel (E. Story-Scientia), 1987.

OBLER J.L., Group rights and the linguistic dispute in Brussels, in *Taal- en Sociale Integratie*, 1981, 3, 39-59.

ORMSBY W., The province of Canada : the emergence of consociational politics, in McRAE K.D. (ed.), 1974, 269-274.

PELLETIER R., Fédéralisme et politiques linguistiques : de l'individualité à la territorialité. Le cas canadien, Communication présentée au 15e Congrès mondial de l'Association internationale de science politique, Buenos Aires, 21-25 juillet 1991.

RENARD R., *Talen in bestuurszaken, in de bedrijven en in de sociale betrekkingen*, Gent (E. Story Scientia), 1983.

- SIGG O., *Die politische Institutionen der Schweiz*, Zürich (Pro Helvetia), 1983.
- SMILEY D.V., French-English relations in Canada and consociational democracy, in ESMAN M.J. (ed.), 1977, 179-203.
- STANLEY G.F.G., The federal bargain : the contractarian basis of confederation, in McRAE K.D. (ed.), 1974, 275-287.
- STEVENSON G., The decline of consociational democracy in Canada, Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C., August 29-September 1, 1991.
- THORSON Th.L., The logic of democracy, in BISHOP H.M. en HENDEL S. (eds): *Basic issues of American democracy*, New York (Meredith Corporation), 1970, 74-89.
- VRATUSA A., Complexities of the problem, in MacKEY W.F. en VERDOODT, A. (eds), 1977, 29-61.
- WITTE E. en CRAEYBECKX J., *Politieke geschiedenis van België sinds 1830. Spanningen in een burgerlijke democratie*, Antwerpen (Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij), 1985.
- WITTE E. m.m.v. CRAEYBECKX J. en MEYNEN A., *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*, Antwerpen (Standaard Uitgeverij), 1990.
- ZOLBERG A.R., Splitting the difference : federalization without federalism in Belgium, in ESMAN M.J. (ed.), 1977, 103-142.

INHOUDSTAFEL

I.	Inleiding	1
II.	De bescherming van taalminderheden in België, Canada en Zwitserland : toepassing van het territorialiteits-principe en van het principe van het persoonlijke	10
	Ter inleiding	10
A.	Regelgevende vergaderingen	12
	1. Canada	12
	2. Zwitserland	22
	3. België	29
	4. Besluit	44
B.	Executieven	50
	1. Canada	50
	2. Zwitserland	57
	3. België	60
	4. Besluit	65
C.	Openbare Administratie	69
	1. Canada	70
	2. Zwitserland	76
	3. België	81
	4. Besluit	91
III.	Algemeen besluit	97
	Noten	106
	Literatuurlijst	111

SAMENVATTING

Federalisme biedt door schaalverkleining niet noodzakelijk meer kansen voor een democratische besluitvorming. Democratie betekent immers zowel regeren op basis van de wil van de meerderheid als het respecteren van de wil van de minderheid.

In België, Canada en Zwitserland wordt dit bovendien bemoeilijkt door het taalplurale karakter van de samenleving. De verschillende taalgemeenschappen worden er echter begiftigd met speciale garanties tegen minorisering. In dit rapport wordt nagegaan welke die beschermingsmechanismen zijn in het besluitvormingsproces op federaal, regionaal en plaatselijk niveau en op basis waarvan zij worden toegekend.
