En bons voisins

La Flandre et la législation linguistique

Sommaire

Partie I
La frontière linguistique et ses conséquences

1 La langue comme frontière géographique p.2

2 La langue comme frontière sociale p.4

3 Un siècle de lois linguistiques p.7

4 Des lois linguistiques à la fédéralisation p.14

Partie II
La législation linguistique

1 La liberté linguistique, un droit constitutionnel p.18

2 Frontière linguistique et régions linguistiques p.21

3 Bruxelles, une région bilingue p.24

4 Le Vlaamse Rand p.29

5 Un système d'équilibres p.33

Index p.36

1 La langue comme frontière geographique

La frontière linguistique est une ligne horizontale et ondoyante qui traverse de part en part la carte de la Belgique. D'ouest en est, elle semble couper plus ou moins le pays en deux, en passant juste sous la capitale, Bruxelles. Cette frontière délimite deux régions linguistiques: la région néerlandophone et la région francophone.

Une frontière séculaire...

On ignore à quand remonte précisément cette frontière linguistique. Elle est probablement apparue dans les premiers siècles de notre ère. Depuis lors, elle n'a pratiquement pas bougé. C'est d'autant plus étonnant qu'elle ne coïncide pas avec une frontière naturelle. A l'ouest, à proximité de la Mer du Nord, elle s'est déplacée vers le nord dans le courant des dix-septième et dix-huitième siècles et correspond aujourd'hui plus ou moins à la frontière nationale entre la Belgique et la France.

La frontière qui sépare en Belgique la région néerlandophone de la région francophone, la Flandre de la Wallonie, est une frontière linguistique et non pas une frontière ethnique. Il ne faut donc pas s'imaginer que les Flamands descendent en ligne plus ou moins directe des peuples germains et les Wallons des Romains ou des Celtes. Les Flamands et les Wallons sont ethniquement non homogènes, pour autant que l'on puisse encore retracer leur origine après tant de siècles.

La frontière linguistique germano-romaine est probablement apparue au cinquième siècle, au moment de la chute de l'empire romain. D'importantes peuplades de Francs germaniques vinrent alors s'établir dans nos régions, où vivaient des Gaulois et des Celtes romanisés. Les Francs germaniques constituèrent une majorité au nord et une minorité au sud. Dans un cas comme dans l'autre, la minorité a adopté, au fil des siècles, la langue et la culture de la majorité. C'est ainsi qu'une limite s'est formée entre une zone germanique au nord et romane au sud.

ET SES CONSÉQUENCES

...restée longtemps sans signification politique

Pendant des siècles, la frontière linguistique n'a pratiquement joué aucun rôle politique. Au Moyen Age, le latin était la langue de l'Eglise et de la science et dominait également la vie administrative. Plus tard, le français est devenu la langue des cours princières et des classes dirigeantes, y compris au nord du pays (dans la Flandre actuelle). Par contre, la masse anonyme des ouvriers, des artisans et des paysans parlaient la langue du peuple, c'est-à-dire le flamand dans le nord. C'est également dans cette langue qu'étaient administrées des villes telles que Bruges, Gand, Anvers ou Bruxelles. La plupart de ces villes flamandes furent, jusqu'à la fin du **seizième siècle**, de prospères cités commerçantes qui défendirent bec et ongle leur autonomie communale.

Au seizième siècle, ce qui constitue aujourd'hui la Belgique et les Pays-Bas était désigné sous le terme générique de Pays-Bas espagnols. Toute cette région appartenait en effet à la même famille princière, celle des Habsbourg d'Espagne. Les choses changèrent à la fin du seizième siècle: les pays du nord se séparèrent pour former la République protestante et indépendante des Pays-Bas. Le sud, lui, resta sous la domination des Habsbourg. Après que les Espagnols eurent écrasé le soulèvement d'Anvers en 1585, de nombreux intellectuels et riches citoyens flamands émigrèrent au nord, où ils contribuèrent à faire des Pays-Bas une grande puissance économique.

La francisation de l'élite

En gros, la situation linguistique ne se modifia pas jusqu'à la fin du dix-huitième siècle, même si le prestige du français comme langue de culture ne fit que s'accroître au fil du temps. Tout comme dans le reste de l'Europe, l'élite flamande parlait également le français, la langue d'une puissante monarchie et d'une culture influente. Le français devint progressivement la langue de l'enseignement secondaire, y compris en Flandre. Mais le peuple continuait en grande partie à être administré dans sa propre langue, qui était aussi utilisée par la bourgeoisie dans

ses rapports privés et familiaux. L'élite et le reste de la population évoluaient donc dans deux mondes linguistiques entièrement distincts, qui n'étaient pratiquement pas en contact l'un avec l'autre.

En 1795, la Belgique actuelle fut annexée par la République française issue de la révolution. Le nouveau pouvoir fit de l'administration, de la justice, de l'armée, de la presse et de l'enseignement les instruments de sa politique de francisation. L'élite remit en cause le principe selon lequel la langue du peuple était utilisée dans l'administration. Lorsque la Belgique fut rattachée aux Pays-Bas en 1815, après la défaite de Napoléon, cette francisation se poursuivit un certain temps encore. Ce n'est qu'après quelques années que le pouvoir néerlandais prit des mesures pour favoriser la néerlandisation de la Flandre. Cette politique linguistique était encore trop récente pour pouvoir porter des fruits lorsque la Belgique se sépara des Pays-Bas en 1830 et conquit son indépendance.

2 La langue comme frontière sociale

La frontière géo-

Comment la situation linguistique se présentait-elle dans le tout jeune royaume de Belgique? De manière assez simple: dans le nord du pays, en Flandre donc, les gens parlaient des dialectes très apparentés au néerlandais. Au sud, en Wallonie, la plupart des gens s'exprimaient dans des dialectes wallons. Quant à l'élite sociale, elle parlait le français, y compris en Flandre.

La Belgique en 1830: le français devient la langue officielle

La Belgique se dota d'une Constitution très progressiste pour l'époque. Celle-ci garantissait une série de libertés et de droits fondamentaux, dont la liberté linguistique: tous les citoyens du nouveau royaume pouvaient parler la langue de leur choix. Mais en même temps, le nouveau pouvoir opta sans équivoque pour le français comme langue nationale. Le français devint la langue du gouvernement et du parlement, de l'administration, de l'armée, de la législation, de la justice, de l'enseignement moyen et supérieur, de la diplomatie et de la vie économique. Dans tous ces domaines, les francophones occupèrent des positions de force. Les nouveaux textes de loi étaient par exemple traduits en néerlandais, mais seule la version française faisait foi. En pratique, cette liberté linguistique était donc très restreinte: chacun était certes libre de parler ou d'écrire le néerlandais, mais pas au tribunal, au conseil communal ou à l'école secondaire.

graphique qui sépare depuis des siècles les régions où l'on parle français et néerlandais est très importante. Mais la frontière sociale qui est apparue au dix-neuvième siècle l'est au moins tout autant. En effet, elle a tracé une délimitation non pas entre des territoires, mais entre des classes sociales. En Flandre, elle a séparé la population néerlandophone d'une élite francophone peu nombreuse mais très puissante.

Langue et statut social

En tant que langue officielle de l'Etat et de l'élite politico-économique, le français prit une valeur de statut social. Il fut identifié au progrès, à la culture et à l'universalisme tandis que le néerlandais, la langue du peuple, était associé à l'ignorance et à l'arriération.

La Flandre avait été pendant des siècles l'une des plus riches régions d'Europe. Au dix-neuvième siècle, elle connut une période de déclin économique et de famine. Les Flamands émigrèrent en masse, notamment en Wallonie. Dès lors, le néerlandais se trouva encore davantage associé au sous-développement, à l'analphabétisme et à la pauvreté. Il n'était pratiquement plus enseigné, ne possédait aucun prestige culturel et ne s'était pas encore uniformisé. Il convenait peut-être aux situations de communication courante dans la vie quotidienne, mais pour s'élever socialement, il fallait apprendre le français et être au moins bilingue.

Aussi n'est-il pas étonnant que le nombre de francophones de Flandre soit passé de 3,2 pour cent en 1846 à 4,1 pour cent en 1866. Cette proportion allait ensuite se stabiliser, sauf dans les villes. Par contre, le nombre de Flamands bilingues augmenta dans les décennies suivantes. De 6 pour cent en 1866, il passa à 12,3 pour cent en 1910.

Un mur linguistique en Flandre

C'est ainsi que s'instaura un lien intime entre langue et statut social. La Belgique nouvelle était traversée par deux frontières linguistiques: à la frontière territoriale, qui depuis des siècles séparait d'est en ouest la Flandre de la Wallonie, s'ajouta une frontière linguistique sociale qui divisa toute la population de Flandre (en ce compris Bruxelles). Elle sépara l'élite de la classe moyenne et, bien sûr, de la masse des ouvriers et des paysans.

Cette minuscule élite constituait d'ailleurs aussi la très petite minorité qui jouissait de droits politiques. En 1830, les membres du parlement provisoire furent choisis par trente mille électeurs sur une population de plus de quatre millions de personnes. A peu près tous ces électeurs étaient soit unilingues francophones, soit bilingues. Les ouvriers et les paysans étaient pauvres et illettrés, surtout en Flandre, et étaient exclus de la participation à la vie publique. Ce n'est qu'en 1914 que fut instaurée la scolarité obligatoire jusqu'à 14 ans.

Bruxelles, une capitale francisée

Le choix du français comme langue officielle de l'Etat belge entraîna de lourdes conséquences pour Bruxelles, la capitale du nouveau royaume. Bruxelles était une ville néerlandophone, mais devint après 1830 le centre d'un Etat unitaire et centralisé. La Cour, le gouvernement et le parlement avaient leur siège à Bruxelles. Une élite financière et économique et une vie culturelle et mondaine se développèrent progressivement autour de ce centre politique. Les conséquences de cette évolution étaient prévisibles: Bruxelles vit rapidement s'installer une classe moyenne et supérieure francophone. Toutes les conditions étaient donc réunies pour assister à la francisation de la capitale.

3 Un siècle de lois linguistiques

L'opposition flamande au monopole linguistique exercé par le français fut lente à se mettre en marche. Ce combat pour l'émancipation allait finalement durer plus d'un siècle. Chaque concession de l'élite francophone fut âprement conquise. A mesure que le néerlandais gagnait en importance et s'affirmait, les revendications des intellectuels flamands à la pointe du mouvement se faisaient plus précises.

Des débuts modestes

Vers 1860, le néerlandais ne pesait pratiquement d'aucun poids dans la vie publique en Flandre. Même s'il était parlé par 95 pour cent de la population, ces locuteurs néerlandophones ne possédaient guère de pouvoir politique ou économique. Aussi, les premières revendications linguistiques formulées par une poignée d'intellectuels flamands apparurent extrêmement modestes. En fait, ces intellectuels demandaient seulement que la vie publique en Flandre ne se déroule plus exclusivement en français: les Flamands devaient avoir le droit d'être administrés, jugés et instruits dans leur propre langue.

Les générations suivantes firent pression pour que le néerlandais soit reconnu comme une langue d'égale valeur. A leurs yeux, la Belgique devait avoir deux langues officielles et être effectivement administrée dans ces deux langues – non seulement en Flandre, mais aussi en Wallonie. A défaut, la Flandre devait devenir, tout comme la Wallonie, un territoire unilingue.

Le bilinguisme total en Belgique?

Dans la Belgique indépendante, les Flamands constituaient la majorité numérique, mais il allait leur falloir du temps avant de traduire cette prépondérance démographique en influence politique. Ceci s'explique en partie par la limitation du droit de vote. Les quelques partisans de la reconnaissance du néerlandais comme langue officielle en Flandre dépendirent, jusqu'à la fin du dix-neuvième siècle, d'élus francophones. Or, ceux-ci n'étaient pas du tout enclins à reconnaître deux langues dans un pays: à leurs yeux, cette idée menaçait l'unité nationale.

En outre, beaucoup de francophones redoutaient les conséquences socio-économiques de cette parité linguistique. Comme le français était la langue de l'Etat dans toute la Belgique, les Wallons qui ne comprenaient pas un mot de néerlandais pouvaient néanmoins être nommés en Flandre comme fonctionnaires, juges, enseignants ou officiers de l'armée. Dans une Belgique bilingue, les perspectives de carrière de Wallons unilingues se trouveraient bien entendu sérieusement compromises.

Jusqu'en 1893, seule une petite élite socio-économique possédait le droit de vote. C'est cette année-là que fut introduit le suffrage universel plural: tous les hommes belges se virent attribuer au moins une voix, mais l'élite disposait de deux ou trois voix. Cela décupla le nombre d'électeurs et permit en Flandre à des centaines de milliers de personnes qui ignoraient le français de voter pour la première fois. Le suffrage universel («un homme, une voix») fut instauré en 1919. Et c'est en 1948 que toutes les femmes belges purent pour la première fois se rendre aux urnes. L'émancipation de la langue néerlandaise et des Flamands progressa donc en parallèle avec la démocratisation du droit de vote. Ce n'est bien sûr pas un hasard: dans une démocratie à part entière, les droits de la majorité ne peuvent plus être bafoués.

Le principe de territorialité: d'abord en Wallonie...

Pour les francophones, il était inimaginable que la Wallonie puisse devenir bilingue: cette région était unilingue francophone et devait le rester. C'est pourquoi les francophones s'en tinrent résolument, pour la Wallonie, au principe de territorialité, en vertu duquel une seule langue officielle est utilisée sur un territoire délimité. Le principe de territorialité vise donc l'homogénéité linguistique: on attend des immigrants qu'ils se donnent la peine d'apprendre la langue de la région puisque c'est la meilleure manière de s'intégrer dans leur région d'adoption.

Les dizaines de milliers d'immigrants flamands qui se sont établis en Wallonie entre 1845 et 1930 se sont d'ailleurs adaptés, souvent dès la deuxième génération, à la langue et à la culture de la population locale. On ne sait d'ailleurs pas avec précision quel est leur nombre, mais les estimations varient entre un demi million et sept cent cinquante mille. Les nombreux patronymes à consonance néerlandaise témoignent de cette origine flamande.

Les francophones s'opposèrent à ce que le principe de territorialité soit également appliqué en Flandre. Pourtant, ce principe s'imposait avec évidence: tout comme la très grande majorité de la population wallonne parlait français, l'immense majorité des Flamands parlait néerlandais.

...puis en Flandre

Lorsque les francophones se cramponnèrent coûte que coûte au principe de territorialité pour la Wallonie, les Flamands changèrent de cap. Leur objectif final ne fut plus de faire reconnaître le néerlandais, à côté du français, comme une langue de même valeur dans une Belgique entièrement bilingue. Dès le début de ce siècle, ils exigèrent avec de plus en plus de force que le principe de territorialité s'applique également en Flandre. La devise qui valait déjà pour la Wallonie devait être étendue à la Flandre: «la langue de la région est la langue de l'administration». La Flandre devait devenir une région unilingue néerlandophone.

C'est finalement ce principe de territorialité qui a prévalu. La frontière linguistique, qui a été définitivement fixée en 1962-1963, délimite des zones linguistiquement homogènes. La seule exception est la région bilingue de Bruxelles.

Survol d'un siècle de lois linguistiques

Il serait fastidieux de vouloir reconstituer étape par étape toute l'évolution de la législation linguistique en Belgique. Contentons-nous ici de retracer quelques moments clés. C'est en 1873 que débuta la néerlandisation de la justice: le néerlandais put être utilisé dans les matières de droit pénal. Une modeste loi linguistique pour les administrations publiques entra en vigueur en 1878. En 1883, le néerlandais fit son entrée dans l'enseignement secondaire en Flandre. L'enseignement continuait à se faire en français, mais le néerlandais pouvait être utilisé dans un nombre limité de disciplines. Le **néerlandais en Flandre** fut ainsi formellement reconnu comme langue de culture.

Entre-temps, la standardisation du néerlandais en Flandre avait été entamée. En effet, tous les textes de loi devaient être traduits en néerlandais, même si seule la version française était juridiquement valable. En 1864, le gouvernement belge décida d'appliquer pour cela l'orthographe officielle en vigueur aux Pays-Bas. Avec le recul, on peut dire qu'il s'agit d'une décision importante car elle allait aboutir à la restauration de l'unité linguistique entre la Flandre et les Pays-Bas. Aujourd'hui, les Flamands et les Néerlandais – qui représentent ensemble une population de quelque vingt et un millions de personnes – parlent et écrivent la même langue officielle. Toutes les décisions relatives à la langue néerlandaise sont prises conjointement par les Pays-Bas et la Flandre dans le cadre de la *Nederlandse Taalunie (Union Linguistique Néerlandaise)*. C'est pourquoi la Flandre et les Pays-Bas appliquent une orthographe et une grammaire en tous points identiques. Néanmoins, il y a parfois des différences marquantes dans le vocabulaire et surtout dans la prononciation.

Le néerlandais dans l'enseignement supérieur

La Loi d'équivalence de 1898 reconnut le néerlandais comme langue officielle de l'Etat belge, au même titre que le français. Désormais, les lois purent être votées, entérinées et promulguées en néerlandais. La Wallonie resta une région unilingue francophone, la Flandre resta bilingue. Cette équivalence linguistique ne s'appliqua d'ailleurs pas à tous les domaines: le français resta la seule langue de l'armée et de la diplomatie. Il continua aussi à être parlé par l'élite sociale en Flandre et à Bruxelles. Il n'était possible nulle part en Flandre de suivre des études universitaires en néerlandais. C'est pourquoi le mouvement flamand se concentra, dans les premières années de ce siècle, sur la **néerlandisation** de l'université de Gand. Ce combat fut remporté en 1930. Mais il fallut encore attendre jusqu'en 1968 pour que le néerlandais devienne la seule langue utilisée dans l'université flamande de Louvain, au passé séculaire.

La néerlandisation de l'université de Gand n'eut pas seulement une importance symbolique. Depuis 1883, les jeunes Flamands pouvaient suivre en partie l'enseignement secondaire en néerlandais. Mais une fois diplômés, force leur était de constater qu'ils ne pouvaient faire des études supérieures qu'en français. Gand possédait la seule université d'Etat en région néerlandophone et devait donc former des étudiants flamands qui allaient plus tard faire carrière en Flandre comme avocats, médecins, enseignants ou ingénieurs. Pourtant, l'enseignement continuait à s'y faire en français. La néerlandisation de 1930 a donné naissance à une intelligentsia flamande qui avait été formée en néerlandais à tous les niveaux de l'enseignement.

La langue de l'administration est celle de la région

En 1921, la Belgique fut scindée en deux régions unilingues – la Flandre et la Wallonie – et une région bilingue (Bruxelles). Dorénavant, chaque région dut être administrée dans sa langue. Il s'ensuivit une néerlandisation radicale dans de nombreuses communes flamandes. Le principe de territorialité, qui était déjà en vigueur depuis longtemps en Wallonie, ne fut pas entièrement appliqué en Flandre, où la minorité francophone continua à bénéficier d'une protection étendue. L'élite politique du pays reconnut donc que la Flandre possédait une langue et une culture à part entière, mais continua à garantir des droits linguistiques à la bourgeoisie francophone dans les villes flamandes.

En 1932, la législation linguistique fut tout à fait calquée sur le principe de territorialité et la Flandre fut désormais administrée dans sa propre langue. Le néerlandais devint la langue de l'enseignement dans toutes les écoles primaires et secondaires flamandes. Des écoles spéciales pour francophones subsistèrent dans un certain nombre de villes en tant que mesure transitoire.

Recensements linguistiques

Pourtant, tous les problèmes n'étaient pas encore résolus, car la frontière linguistique n'était pas encore fixée. Elle pouvait être adaptée tous les dix ans aux résultats des **recensements linguistiques**. Ces modifications se firent presque systématiquement au détriment des néerlandophones.

Le recensement linguistique constituait un élément du recensement décennal dans l'agglomération bruxelloise et les communes en bordure de la frontière linguistique. Lorsqu'il s'avérait qu'une minorité linguistique était devenue une majorité, le conseil communal pouvait décider de changer la langue de l'administration pour l'adapter à cette nouvelle situation. C'est ainsi que les recensements linguistiques se transformèrent en un référendum linguistique à connotation politique, qui pouvait chaque fois provoquer un déplacement de la frontière linguistique. De plus, il n'était pas rare que ces recensements fassent l'objet de manipulations. Ainsi, il arrivait que des Flamands qui déclaraient être bilingues soient comptabilisés parmi les francophones. Par ailleurs, le recensement ne faisait guère la distinction entre l'utilisation de la langue dans la sphère privée et dans la vie professionnelle. Sans compter que c'étaient les administrations communales elles-mêmes qui désignaient les agents chargés du recensement. Dans beaucoup de cas, ces derniers ne parlaient pratiquement pas le néerlandais…

La législation linguistique prend définitivement forme

Après la Deuxième Guerre mondiale, la législation linguistique prit sa forme définitive. La Flandre put progressivement traduire sa suprématie démographique en un pouvoir politique. Les hommes politiques flamands s'en servirent pour introduire l'unilinguisme total en Flandre. Pour protéger ce caractère unilingue de la région, il était indispensable de fixer définitivement la frontière linguistique. En effet, le système des recensements linguistiques ouvrait la porte à une francisation le long de la frontière linguistique et autour de Bruxelles. Une frontière linguistique stable permettrait d'éviter les conflits.

A l'issue de négociations entre responsables politiques francophones et néerlandophones, la frontière linguistique fut fixée en 1962. Les recensements linguistiques avaient déjà été supprimés l'année précédente. Désormais, il fallait une majorité au parlement pour pouvoir encore modifier la frontière

linguistique. La Belgique se retrouva ainsi divisée en quatre régions linguistiques: une région néerlandophone (Flandre), une francophone (Wallonie), une germanophone (près de la frontière allemande) et une région bilingue français-néerlandais (les dix-neuf communes bruxelloises). De part et d'autre de la frontière linguistique, les communes qui avaient jusque-là été considérées comme bilingues prirent un statut unilingue. Quelques corrections de frontière furent d'ailleurs apportées au cours des négociations: Comines et Mouscron passèrent ainsi en Wallonie tandis que six communes de la région des Fourons passèrent à la Flandre.

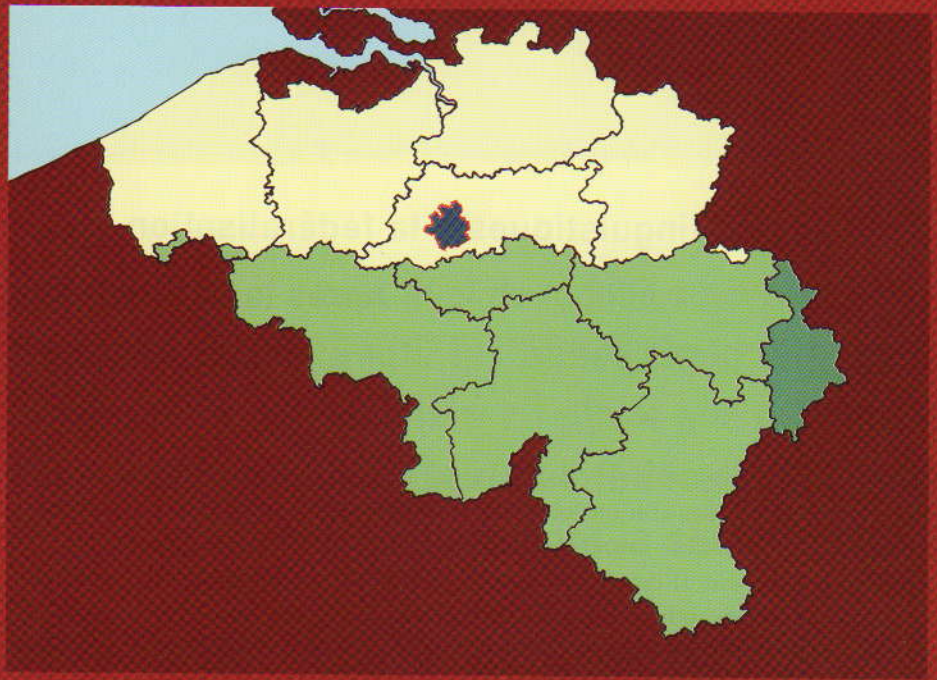
La région germanophone s'étend autour des villes d'Eupen et de Saint-Vith. Elle fit partie de l'Allemagne jusqu'en 1919, mais fut annexée à la Belgique après la Première Guerre mondiale, en quelque sorte à titre de dédommagement pour les souffrances endurées pendant la guerre. Cette région compte pour l'instant plus de 68.000 habitants, qui constituent la Communauté germanophone. Depuis 1973, celle-ci possède son propre Conseil, où siègent vingt-cinq élus, ainsi qu'un gouvernement composé de trois ministres.

Facilités linguistiques

Le principe de territorialité semblait ainsi s'être généralisé. Les classes transitoires pour francophones situées en Flandre furent supprimées: désormais, tout l'enseignement se fit en néerlandais. Les entreprises furent obligées d'utiliser la langue officielle de la région dans leurs relations avec leur personnel et avec les pouvoirs publics.

Il subsista toutefois une exception à l'application stricte du principe de territorialité. Une série de communes situées de part et d'autre de la frontière linguistique et dans le Vlaamse Rand autour de Bruxelles furent dotées d'un statut particulier, que l'on baptisa «facilités linguistiques»: s'ils le souhaitent, les habitants qui ne parlent pas la langue de la région peuvent obtenir que la communication avec leurs autorités administratives se fasse dans leur propre langue. Dans le Vlaamse Rand autour de Bruxelles, les francophones peuvent ainsi demander que toutes sortes de documents leur soient envoyés en français et qu'un enseignement primaire soit organisé dans leur langue.

↓ Les quatres régions linguistiques en Belgique.



4 Des lois linguistiques à la fédéralisation

Après les années soixante, la

La législation linguistique de 1962-1963 a fixé les régions linguistiques et la frontière linguistique. Celles-ci n'ont plus été modifiées depuis lors. Mais cela n'a pas mis un terme aux tensions entre néerlandophones et francophones, entre la Flandre et la Wallonie. Il est apparu que l'Etat unitaire n'était plus la structure la plus adaptée pour résoudre ces conflits communautaires. En effet, il ne pouvait plus tenir compte des spécificités, des désirs et des besoins des différentes parties du pays. C'est pourquoi la structure unitaire de la Belgique a été petit à petit transformée, de 1970 à 1993, en un Etat fédéral. Toute cette évolution s'est d'ailleurs faite de manière non violente et démocratique.

Un quart de siècle de réformes de l'Etat

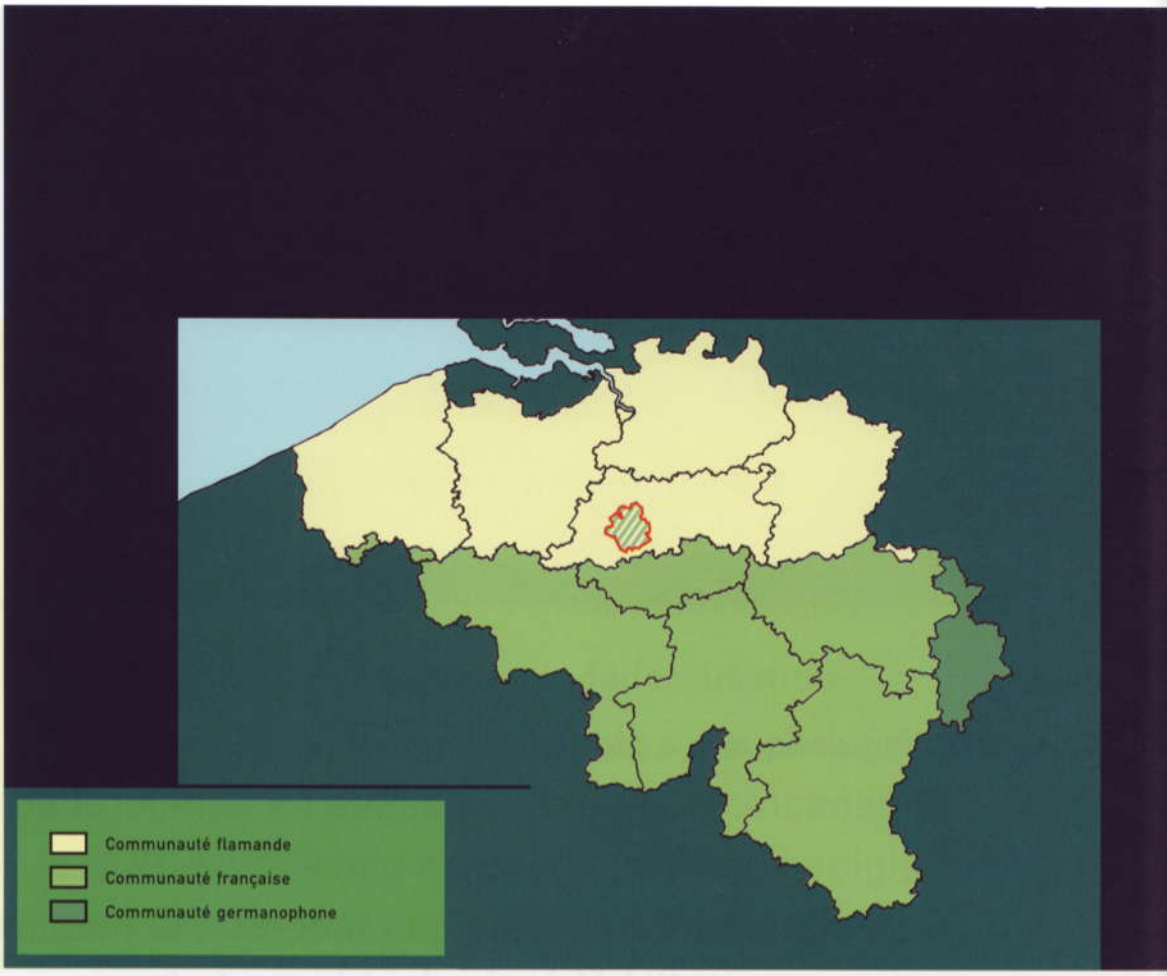
En fait, la fixation des régions linguistiques en 1962 a jeté les bases de la fédéralisation: pour qu'un système fédéral puisse être instauré, il faut que les entités potentielles qui le constituent soient délimitées par des frontières intérieures.

législation linguistique n'a plus subi de modification profonde.

Cependant, elle a jeté les bases de la fédéralisation de la Belgique, qui s'est mise en place entre 1970 et 1993. Dans cette nouvelle Belgique fédérale, la Flandre est désormais une entité fédérée dont la seule langue est le néerlandais.

En 1970, la législation linguistique a été ancrée dans la Constitution. Dès ce moment, des communautés et des régions linguistiques ont été délimitées sur la base du principe de territorialité. La frontière linguistique est donc devenue une sorte de frontière intérieure. En même temps, la Communauté néerlandophone et la Communauté française ont acquis une autonomie culturelle. Elles ont été dotées pour cela de leur propre parlement, même si, dans un premier temps, celui-ci n'a pas été élu au suffrage direct. Ce fut la première étape dans le démantèlement de l'Etat unitaire belge.

Au moment où néerlandophones et francophones ont manifesté de plus en plus nettement le désir de suivre leur propre voie en toute autonomie, des régions linguistiquement homogènes – la Flandre et la Wallonie – ont pu progressivement être transformées en états fédérés. Au cours de ce processus, elles se sont vu attribuer des compétences et des moyens de plus en plus étendus. Depuis la dernière réforme de l'Etat, en 1993, la Constitution stipule explicitement que la Belgique est un Etat fédéral. La Flandre a ainsi été reconnue comme une entité fédérée à part entière dans un pays organisé selon une structure fédérale. Elle peut désormais décider elle-même de son avenir dans toute une série de domaines.

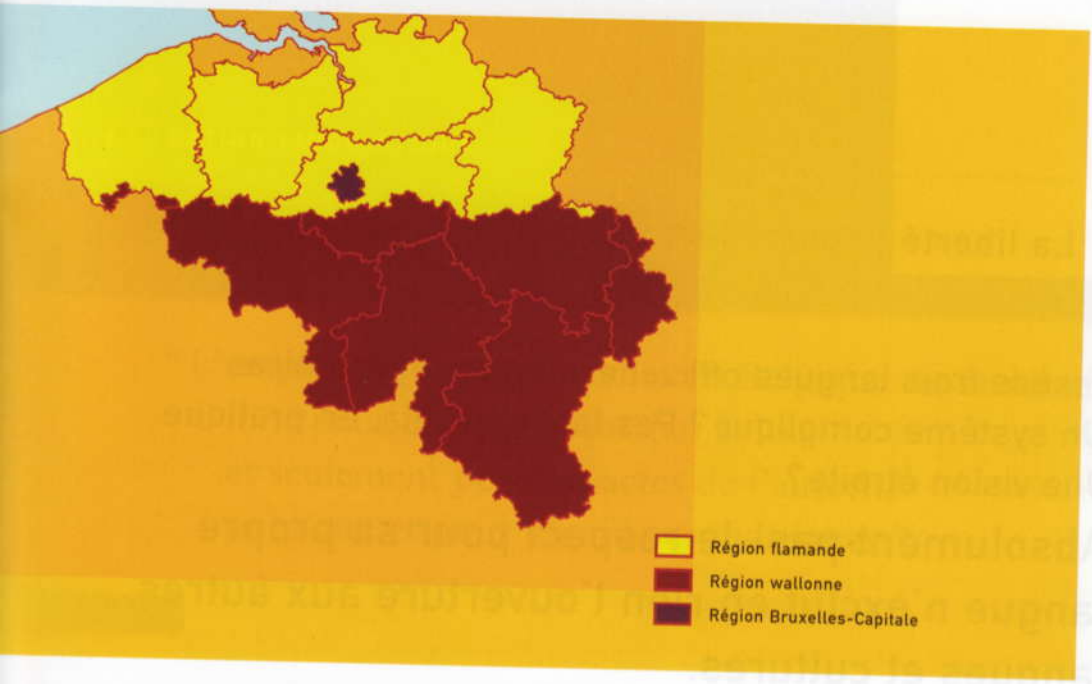


Communautés et Régions

Le résultat de cette fédéralisation est relativement complexe. Nous ne pouvons, dans la présente brochure, qu'en esquisser les grandes lignes. La Belgique fédérale connaît deux types d'entités fédérées: les Communautés et les Régions. Il y a en Belgique trois Communautés – la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone – et trois Régions – la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale.

Le territoire de la Région flamande correspond à l'espace linguistique néerlandophone. Le territoire de la Région wallonne recouvre l'espace linguistique francophone et germanophone. Quant à la Région de Bruxelles-Capitale, elle est compétente sur le territoire bilingue de Bruxelles-Capitale. Chaque Région dispose sur son territoire d'une série de compétences telles que l'économie, l'emploi, l'infrastructure, l'aménagement du territoire et l'environnement.

Les Communautés sont compétentes dans le domaine de la langue, de la culture, de l'enseignement et de ce que l'on appelle les matières personnalisables. Celles-ci comprennent, de manière très générale, les aides à différentes catégories de personnes: malades, handicapés, mineurs, personnes âgées, etc. La Communauté flamande exerce ses compétences dans l'espace linguistique néerlandophone, la Communauté française dans l'espace linguistique francophone et la Communauté germanophone dans l'espace linguistique germanophone. En outre, les Communautés flamande et française exercent également des compétences dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.



Le gouvernement flamand, le parlement flamand

Il existe donc une Région flamande et une Communauté flamande. Les Flamands ont choisi de fusionner les gouvernements et les parlements de ces deux entités fédérées pour en faire un seul parlement flamand et un seul gouvernement flamand.

La Flandre est gouvernée au moyen de *décrets*. Ceux-ci ont la même valeur que les lois décrétées par le pouvoir fédéral. Cette équivalence est relativement rare. Dans de nombreux états fédéraux, les lois fédérales prévalent sur celles des entités fédérées. Ce n'est pas le cas en Belgique: la validité d'un décret ne peut jamais être annulée par une loi fédérale.

Depuis 1970, les autorités flamandes sont compétentes pour promulguer la législation linguistique dans la Communauté flamande. Elles ont précisé cette législation sur un certain nombre de points dans les années 70 et 80. Elles ont ainsi promulgué en 1973 le «décret de septembre», selon lequel les entreprises établies en Flandre doivent utiliser le néerlandais comme langue de communication.

1 La liberté linguistique, un droit constitutionnel

La Belgique possède trois langues officielles et quatre territoires linguistiques. Un système compliqué? Pas tant que cela, en pratique. Une vision étroite? Absolument pas: le respect pour sa propre langue n'exclut en rien l'ouverture aux autres langues et cultures.

Liberté linguistique

Cet article de la Constitution définit un principe essentiel de la législation sur l'emploi des langues en Belgique: la liberté linguistique de chaque individu. Chacun est libre d'utiliser en privé la langue de son choix. La pratique linguistique est totalement libre au niveau des relations entre les personnes, des médias et de la vie culturelle, économique, commerciale et religieuse. Quelqu'un qui habite en Flandre peut donc publier des romans en français, commander ses petits pains chez le boulanger en anglais, parler italien avec des collègues sur un court de tennis, etc.

Cette liberté linguistique s'étend donc aussi au monde du commerce. Un dirigeant d'entreprise en Flandre peut très bien s'adresser à ses clients dans une autre langue que le néerlandais. En outre, chacun peut faire de la publicité dans la langue de son choix.

Dans la province canadienne du Québec, la communauté francophone a pris des mesures pour assurer la défense du français. Beaucoup de celles-ci vont plus loin que la législation belge sur l'emploi des langues. Ainsi, *la Charte de la langue française* s'applique également au monde du commerce et des entreprises. Cette loi interdit les publicités faites dans une autre langue que le français. Les menus et les cartes de vin doivent également être rédigés de préférence en français.

L'article 30 de la Constitution belge stipule —

"L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif;
il ne peut être réglé que par la loi,
et seulement pour les actes de l'autorité
publique et pour les affaires judiciaires."

Des clubs de sport aux écoles privées

Le droit d'association est lui aussi garanti par la Constitution. Les Flamands en ont toujours fait un usage enthousiaste: la vie associative flamande est connue pour sa richesse légendaire. Mais les nombreux habitants non néerlandophones de Flandre créent eux aussi des associations à gauche et à droite: des clubs, des associations d'expatriés, des écoles privées, des organismes culturels, des communautés religieuses. Ils utilisent en général leur propre langue au sein de ces associations. Cela aussi ne pose aucun problème. Américains, Belges francophones, Italiens, Suédois, Allemands: tous ont le droit de pratiquer pleinement leur propre culture en Flandre.

Ouverture au monde

En fait, cette liberté linguistique va de soi. Pourtant, il n'est pas inutile de la mettre en exergue. Les étrangers qui ont entendu parler de la législation linguistique belge se font parfois les idées les plus étranges sur la situation dans notre pays. Ils craignent de se retrouver dans un système kafkaïen et dans un labyrinthe où il vaut mieux tourner sept fois sa langue dans sa bouche avant de parler. Ou encore dans un monde peuplé de mêle-tout et de mauvais coucheurs où chacun refuse obstinément de parler une autre langue que la sienne.

La réalité est tout autre. Beaucoup de Flamands comprennent et parlent non seulement le néerlandais, mais aussi le français, l'anglais et l'allemand. Cela s'explique bien sûr par la qualité de l'enseignement des langues étrangères dans les écoles flamandes.

Sur le plan médiatique aussi, la Flandre est ouverte au monde entier. On trouve dans les librairies des journaux et des magazines dans la plupart des langues européennes. Les cinémas présentent les derniers films américains et européens en date, non pas doublés mais en version originale sous-titrée.

Il en va d'ailleurs de même des films, des séries ou des reportages étrangers diffusés à la télévision flamande: une excellente occasion pour tous ceux qui veulent apprendre le néerlandais. La plupart des habitations de Flandre sont raccordées à la télédistribution, qui propose en moyenne à ses abonnés trente chaînes différentes dans une demi-douzaine de langues.

Une réglementation pour des domaines bien définis

Est-ce à dire que la législation linguistique est vide de sens? Pas du tout. Les Flamands sont ouverts à d'autres cultures, mais comme tout le monde, ils sont très attachés à ce que l'administration et l'enseignement se fassent dans leur langue. Tel est précisément l'objectif de la législation linguistique, qui régit l'emploi des langues dans une série de domaines explicitement définis.

Tous ces domaines sont soumis à un principe simple: la langue officielle est celle de la région linguistique.

Ces domaines sont:

- l'autorité publique et l'administration;
- la justice;
- l'enseignement dans les établissements institués, reconnus ou subsidiés par les pouvoirs publics. Tout le monde a le droit de créer une école en Flandre, dans n'importe quelle langue. Mais les écoles qui veulent être reconnues ou subsidiées par les autorités flamandes doivent organiser leur enseignement en néerlandais;
- les relations sociales entre les employeurs et leur personnel ainsi que les relations entre les entreprises et les pouvoirs publics.

2 Frontière linguistique et régions linguistiques

La législation linguistique stipule quelle langue doit être employée dans l'administration, l'enseignement, la justice et les entreprises. Elle se base pour cela sur le principe de territorialité. La loi a défini des espaces linguistiques à l'intérieur desquels telle ou telle langue est considérée comme la langue officielle.

La frontière linguistique en Belgique a été fixée par la loi du 8 novembre 1962, votée avec une majorité démocratique de Flamands et de francophones. Un an plus tard, la législation sur l'emploi des langues dans les matières administratives a été profondément réformée. En vertu de cette nouvelle loi, la notion de *frontière linguistique* a été liée au concept de *région linguistique*. La Belgique a alors été scindée en quatre régions linguistiques: la région d'expression néerlandaise, la région d'expression française, la région d'expression allemande et la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Toute commune belge fait partie, sans la moindre contestation possible, de l'une – et seulement d'une – de ces quatre régions linguistiques.

Ancrées dans la Constitution

Les régions linguistiques qui avaient été délimitées par la loi de 1963 sur l'emploi des langues dans l'administration ont en outre été ancrées dans la Constitution en 1970. Cela s'est fait également avec une majorité démocratique de Flamands et de francophones.

On en a profité pour décider une bonne fois pour toutes comment les frontières et les régions linguistiques pourraient être modifiées à l'avenir. Le législateur a voulu éviter que ces modifications puissent se faire pour un oui ou pour un non. Si n'importe quel nouveau gouvernement pouvait tracer à sa guise une

nouvelle frontière linguistique, la vie des différentes communautés belges en deviendrait impossible. Mais on a également voulu empêcher qu'une seule communauté linguistique ait le pouvoir de redessiner la frontière linguistique **de sa propre initiative**.

En Belgique, les néerlandophones sont plus nombreux que les francophones. Cette supériorité numérique se retrouve aussi au sein du parlement fédéral. On pourrait donc imaginer que tous les parlementaires néerlandophones s'entendent, au-delà des clivages politiques, pour modifier la frontière linguistique de leur propre initiative. C'est précisément cela que l'on a voulu éviter. Les Flamands ont été d'accord pour que leur majorité numérique ne leur confère pas un pouvoir plus grand.

Des conditions très strictes

C'est pourquoi la frontière linguistique ne peut être modifiée qu'avec l'appui d'une *majorité spéciale* au parlement fédéral. Cela signifie que la proposition de modification doit réunir à la fois une majorité des deux tiers dans les deux Chambres du parlement fédéral et une majorité au sein de chaque groupe linguistique.

Toute modification de la frontière linguistique ne peut donc se faire qu'avec l'accord d'une majorité de parlementaires néerlandophones et d'une majorité de parlementaires francophones. Ni les Flamands, ni les francophones ne peuvent décider unilatéralement de la modifier. En fait, on peut considérer que la frontière linguistique est définitivement fixée.

Région linguistique

La notion de "région linguistique" n'a pas un sens purement descriptif, mais constitue bel et bien un concept juridique. Quand on parle de la région linguistique néerlandophone, on ne veut donc pas simplement désigner la région où, de fait, on parle le néerlandais. Non, c'est le territoire dans lequel le néerlandais *doit* être utilisé dans un certain nombre de domaines que la loi énumère explicitement: l'administration, l'enseignement, la justice, la vie économique.

La région linguistique d'expression néerlandaise – c'est-à-dire la Flandre – est une région unilingue néerlandophone. Cela n'enlève bien sûr rien au principe de liberté linguistique garanti par la Constitution. Tous ceux qui résident dans cette région peuvent utiliser, dans leurs relations privées, la langue de leur choix. Le néerlandais est seulement obligatoire pour «les actes de l'autorité publique et les affaires judiciaires».

Le principe de territorialité

Les lois linguistiques des années trente avaient pour la première fois délimité de façon assez précise des régions linguistiques. Elles ont ainsi consacré l'unilinguisme de la Flandre et de la Wallonie en se basant sur le principe de territorialité. Ce principe lie l'utilisation d'une langue à un territoire donné. La langue officielle de la région linguistique est alors celle qui doit être utilisée dans l'enseignement, la justice et l'administration.

Les francophones et les néerlandophones ont façonné ensemble ce **principe de territorialité**. Il est gravé dans la Constitution belge et est reconnu par les plus hautes instances juridiques nationales et internationales.

Pas seulement en Belgique

Du reste, le modèle fédéral belge n'est pas le seul à s'être construit autour du principe de territorialité. Celui-ci s'est également implanté en **Suisse** et au Canada, où le raisonnement qui sous-tend la législation est le même qu'en Belgique. Une langue vivante est indissociablement liée à un territoire et aux personnes qui habitent sur ce territoire. Une langue ne peut survivre que si elle est parlée par une communauté; une communauté ne peut survivre que si elle dispose d'un territoire.

Entités fédérées

La Belgique s'est aujourd'hui transformée en un Etat fédéral. La fédéralisation s'est appuyée sur le principe de territorialité, qu'elle a ancré encore plus profondément. Les entités fédérées sont tenues de respecter la répartition territoriale des compétences. Cette répartition est exclusive. Cela signifie que la Communauté flamande ne peut exercer aucune compétence culturelle en Wallonie: en effet, seule la Communauté française est compétente sur ce territoire. Ce principe de non-immixtion vaut bien sûr aussi dans l'autre sens.

En Belgique, la Cour d'arbitrage veille au respect du principe d'équivalence, qui est ancré dans la Constitution. Elle n'a jamais vu dans le principe de territorialité une source de discrimination. Le Conseil d'Etat, la plus haute juridiction administrative du pays, a déjà confirmé ce principe à plusieurs reprises. Dès 1968, la Cour européenne des Droits de l'Homme a jugé que la recherche d'une unité linguistique au sein d'un territoire unilingue – en d'autres termes, le principe de territorialité – était légitime et se justifiait même dans l'intérêt général. Elle a réitéré ce point de vue en 1987 et la Commission européenne des Droits de l'Homme s'est à son tour ralliée à cette idée en 1997.

La Suisse octroie des garanties aux diverses communautés linguistiques sur la base du principe de territorialité. Le français est la langue officielle dans la région francophone, l'allemand dans la région germanophone, etc. Cela implique que les Suisses germanophones qui vont s'établir en territoire francophone envoient leurs enfants dans des écoles francophones, et vice versa. Le principe de territorialité garantit ainsi la paix entre les différentes communautés linguistiques.

3 Bruxelles, une région bilingue

En Flandre, l'application des lois linguistiques de 1962-1963 n'a pas soulevé de difficulté. Comme le veut le principe de territorialité, la Flandre est devenue sans problème une région unilingue néerlandophone. Bien avant elle, la Wallonie était déjà devenue un territoire unilingue francophone. Pour Bruxelles, on s'est mis d'accord sur un statut bilingue.

Une ville néerlandophone

Historiquement, Bruxelles est une ville néerlandophone. **Pendant des siècles**, elle a été une ville où l'on parlait exclusivement le néerlandais ou une ville à très forte majorité néerlandophone. Aujourd'hui encore, Bruxelles est entièrement située dans la région linguistique d'expression néerlandaise. Mais depuis lors, elle est devenue la seule région bilingue de Belgique. Les étrangers constituent d'ailleurs plus de 30% de la population bruxelloise et ce pourcentage ne fait que croître. Bruxelles est devenue une ville exclusivement composée de minorités. Les néerlandophones constituent une de ces minorités. Cette évolution s'explique bien sûr par l'histoire du Royaume de Belgique et en particulier par le statut d'infériorité qui a, pendant des dizaines d'années, été le lot du néerlandais.

Bruxelles a fait partie, pendant des siècles, du duché de Brabant. La langue brabançonne (un dialecte néerlandais) y a été utilisée comme langue administrative jusqu'à la fin du dix-huitième siècle. C'est alors que la Belgique actuelle a été annexée à la République française. Il est vrai qu'au dix-huitième siècle, une Cour s'était installée à Bruxelles et qu'on y parlait le français, comme dans toutes les Cours européennes – de Saint-Pétersbourg à Vienne et à La Haye. Mais l'administration communale et les habitants continuaient à utiliser le brabançon: en 1815, au moins 85% de la population parlait encore ce dialecte.

Une francisation en profondeur...

En 1830, Bruxelles est devenue la capitale du nouveau Royaume de Belgique, qui a fait du français sa langue administrative. La jeune Belgique s'est dotée d'une administration centralisée, sur le modèle français. Cela a entraîné des conséquences considérables sur le nombre d'habitants de sa toute nouvelle capitale. Alors que Bruxelles comptait à peine cinquante mille habitants en 1830, il y en avait déjà deux cent cinquante mille en 1875 et sept cent cinquante mille en 1914. Durant cette période, les classes aisées et moyennes de la population commencèrent à se franciser. L'enseignement primaire et secondaire n'était pratiquement organisé qu'en français à Bruxelles. C'est ainsi que le français s'est progressivement infiltré dans les classes populaires.

En 1914, on ne dénombrait plus que six petites classes néerlandophones dans l'enseignement primaire communal à Bruxelles, contre pas moins de 405 classes francophones. La situation n'était pas beaucoup plus favorable dans l'enseignement catholique libre. Pourtant, 56 pour cent des élèves parlaient principalement le néerlandais chez eux. Il suffisait qu'ils connaissent quelques mots de français pour qu'ils soient automatiquement comptabilisés comme bilingues dans les recensements linguistiques. Ces chiffres furent ensuite utilisés pour légitimer la domination francophone croissante à Bruxelles.

...et en largeur

La francisation s'est également poursuivie en largeur. La ville s'est retrouvée à l'étroit et a englobé des communes avoisinantes. Petit à petit, la francisation gagna aussi d'anciens villages aux noms flamands comme Schaerbeek, Molenbeek ou Anderlecht. Les néerlandophones qui voulaient s'élever socialement se heurtaient à un mur linguistique. Les conséquences ne se firent pas attendre: les parents flamands qui voulaient assurer l'avenir de leurs enfants leur faisaient apprendre le français. Un schéma classique s'est ainsi mis en place: les enfants de parents flamands devinrent bilingues et leurs petits-enfants souvent unilingues francophones.

Ce schéma classique est appelé glissement linguistique dans la sociologie des langues. Il se présente lorsque deux cultures linguistiques de statut social inégal se rencontrent. Jusqu'au milieu de ce siècle au moins, le néerlandais est resté une langue à statut inférieur: une langue de deuxième catégorie pour des citoyens de deuxième catégorie. Il a ainsi été progressivement associé à une infériorité sociale. Seuls ceux qui étaient au moins bilingues pouvaient échapper à la stigmatisation et à l'humiliation sociale. Selon une loi de la sociologie des langues, un groupe linguistique dominant – en l'occurrence, les francophones – ne s'adapte jamais à la langue à statut inférieur: le glissement linguistique s'opère toujours du haut vers le bas, même lorsque la langue à statut inférieur est numériquement majoritaire.

Bruxelles continue de s'étendre

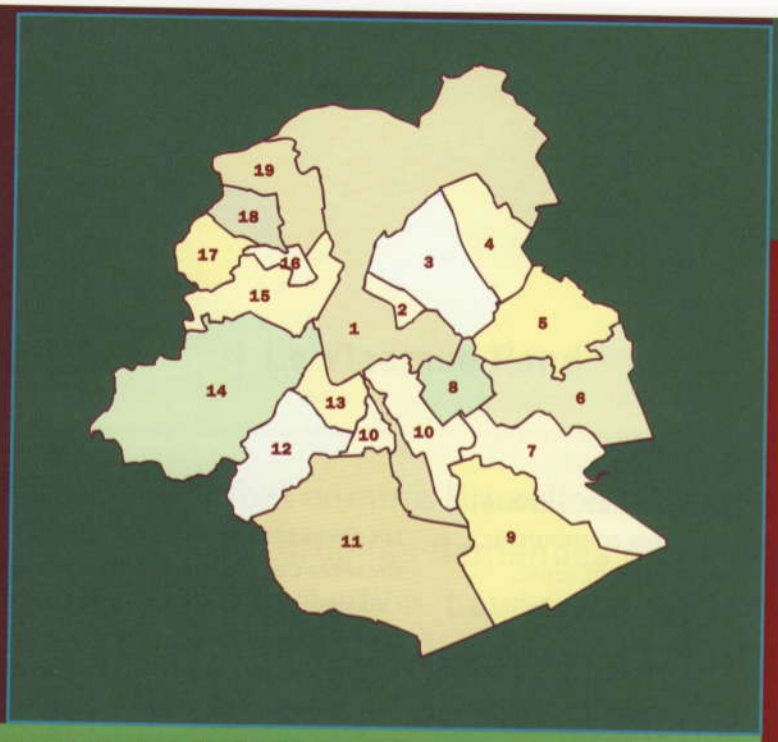
La francisation s'accrut encore sous l'influence de l'administration, de l'école, de la pression sociale. Alors que le néerlandais gagnait de plus en plus de terrain en Flandre, il voyait son influence fondre à vue d'oeil à Bruxelles. En effet, les lois linguistiques ne protégeaient pas la population néerlandophone ou, si elles le faisaient, elles n'étaient guère appliquées par les administrations communales. Bruxelles put ainsi s'étendre à dix-neuf communes en 1954. Chacune de ces communes avait jadis été néerlandophone. Il était clair comme de l'eau de roche qu'en l'absence de mesures protectrices, la francisation des communes flamandes ne pourrait que se poursuivre.

La majorité francophone à Bruxelles ne voulait pas entendre parler de telles mesures de protection. Elle invoquait pour cela le principe de la liberté linguistique: si de plus en plus de néerlandophones choisissaient le français à Bruxelles, que ce soit ou non sous l'effet d'une pression sociale, c'était un fait qu'il fallait accepter. La francisation était un phénomène sociologique qui ne pouvait être freiné sous aucun prétexte.

Un pays bilingue, une capitale bilingue

Les Flamands ne pouvaient pas accepter que la capitale d'un pays bilingue comme la Belgique devienne une ville unilingue francophone. Pour cela, il fallait que Bruxelles soit limitée aux dix-neuf communes et que celles-ci soient dotées d'un statut bilingue, non seulement sur le papier mais aussi dans les faits. En outre, les néerlandophones devaient être correctement représentés dans la gestion et l'administration de la ville: un **équilibre** entre néerlandophones et francophones devait être appliqué au niveau des fonctions dirigeantes.

Les néerlandophones sont numériquement majoritaires en Belgique. Il y a donc davantage de parlementaires néerlandophones que francophones. Et pourtant, le gouvernement belge compte toujours le même nombre de ministres des deux langues. Autrement dit, les néerlandophones ont accepté un équilibre, qui existe également dans l'administration fédérale et dans une série de juridictions importantes. A Bruxelles, les rapports de force sont inversés: là, ce sont les francophones qui sont numériquement majoritaires. En contrepartie à l'équilibre des pouvoirs instauré au niveau fédéral, les néerlandophones ont demandé une représentation égale à celle des francophones dans toutes les institutions publiques et politiques des communes bruxelloises. Mais celle-ci a été longue à se mettre en place. Le principe de la parité avait été admis en 1963 et une période de transition de dix ans avait été accordée pour atteindre cet objectif. Mais en 1973, le déséquilibre entre francophones et néerlandophones était toujours aussi marqué. Beaucoup de communes déclarèrent publiquement qu'elles n'appliqueraient pas la loi.



1 Bruxelles
2 Saint-Josse-ten-Noode
3 Schaerbeek
4 Evere
5 Woluwe-Saint-Lambert
6 Woluwe-Saint-Pierre
7 Auderghem
8 Etterbeek
9 Watermael-Boisfort
10 Ixelles
11 Uccle
12 Forest
13 Saint-Gilles
14 Anderlecht
15 Molenbeek-Saint-Jean
16 Koekelberg
17 Berchem-Sainte-Agathe
18 Ganshoren
19 Jette

↑ Les 19 communes de la Région Bruxelles-Capitale.

Bruxelles circonscrite

En 1963, la Belgique fut scindée en quatre régions linguistiques. Bruxelles devint officiellement une région bilingue, limitée à dix-neuf communes. Pourtant, les francophones allaient essayer à plus d'une reprise d'étendre le territoire de Bruxelles. En 1989, les frontières de Bruxelles et le statut bilingue de la région furent une fois de plus confirmés. Cela se fit d'ailleurs avec une majorité parlementaire spéciale: la loi fut approuvée par deux tiers des représentants dans les deux Chambres du parlement fédéral et par une majorité aussi bien dans le groupe linguistique néerlandophone que francophone.

La Région de Bruxelles-Capitale

Dans la Belgique fédérale, les dix-neuf communes bruxelloises constituent ensemble la Région de Bruxelles-Capitale. Comme il s'agit d'une région bilingue où cohabitent Flamands et francophones, la structure des instances législatives et exécutives est très complexe.

Ce qu'il est important de savoir, c'est que le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale comprend, en plus du Président, quatre ministres: deux néerlandophones et deux francophones. Avec le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (le parlement), ce gouvernement exerce les compétences régionales:

économie, emploi, infrastructure, environnement. Quant aux matières communautaires – enseignement, culture et santé, par exemple – elles sont gérées par les **Commissions communautaires**.

Bruxelles, capitale de la Flandre

Bruxelles est aujourd'hui devenue une métropole multiculturelle. Sur près d'un million d'habitants, trente pour cent n'ont pas la nationalité belge. Officiellement bilingue, la ville est devenue depuis longtemps multilingue. Elle doit bien sûr son caractère cosmopolite à son rôle de centre administratif et de carrefour diplomatique. Bruxelles est en effet la capitale de l'Union européenne, du Royaume de Belgique et de l'Etat fédéré de Flandre. En faisant de Bruxelles la capitale de la Flandre et en y installant son gouvernement, son parlement et son administration, le gouvernement flamand a démontré l'importance qu'il attache aux liens étroits qui unissent la Flandre et Bruxelles.

Les Flamands du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale siègent au sein de la Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC – Commission communautaire flamande). Celle-ci veille à l'exécution des décrets du gouvernement flamand portant sur des matières communautaires. La Commission communautaire française regroupe les francophones du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Les matières qui concernent les deux communautés à Bruxelles sont régies par la Commission communautaire commune, où siègent aussi bien les membres francophones que néerlandophones du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Les décisions de la Commission communautaire commune ne peuvent se prendre qu'à une double majorité: une majorité aussi bien dans le groupe linguistique francophone que néerlandophone.

4 Le Vlaamse Rand

Tout comme Bruxelles elle-même, une série de communes limitrophes flamandes ont également subi une importante francisation. Leur caractère initialement néerlandophone a été perturbé par l'émigration massive de Bruxellois francophones vers la ceinture verte de la ville. Les lois linguistiques de 1963 ont confirmé que ces communes faisaient partie de la région linguistique néerlandophone. Les habitants francophones y ont obtenu des droits spéciaux, baptisés 'facilités linguistiques'.

C'est un phénomène bien connu: partout dans le monde, les grandes villes exercent une forte pression sur leur périphérie. Les citadins aisés quittent le centre ville et préfèrent s'installer dans la ceinture verte, qui s'urbanise à un rythme accéléré et prend un caractère de zone résidentielle.

Une urbanisation avec des conséquences linguistiques

Ce phénomène s'est également produit dans la banlieue bruxelloise. Les habitants aisés de la capitale se sont laissés séduire par les coquets villages environnants. Ils ont été rejoints plus tard par des fonctionnaires d'institutions européennes et internationales ainsi que par des cadres d'entreprises qui ont choisi d'établir leur siège central dans la capitale de l'Europe. Ces nouveaux habitants restent axés sur Bruxelles: c'est là qu'ils travaillent, qu'ils participent à la vie culturelle et qu'ils pratiquent leurs loisirs avec des amis et des collègues.

Rien de bien particulier à cela? Si, tout de même: en effet, l'urbanisation des villages flamands autour de Bruxelles a eu des conséquences linguistiques. Il se fait que Bruxelles est située comme une île bilingue dans la région linguistique d'expression néerlandaise. La très grande majorité de ceux qui ont quitté le centre de Bruxelles étaient des francophones. Ils n'ont pas éprouvé le besoin de s'intégrer dans leur nouvel environnement néerlandophone. C'est ainsi que les communes

flamandes qui entourent Bruxelles ont été submergées par un afflux de francophones. L'arrivée de ces habitants plus fortunés a fait monter en flèche les prix des biens immobiliers dans ces communes. Une grande partie de la population flamande n'a plus été en mesure de payer ces prix plus élevés et est partie.

Se croiser les bras ou se protéger?

Face à un phénomène de ce genre, il est possible d'adopter deux attitudes. On peut considérer que cette domination sociale et linguistique est un phénomène sociologique irréversible. Dans ce cas, on se contente d'observer comment une langue dominante – le français – étend son influence sur le territoire d'une langue menacée – le néerlandais. Une fois que celle-ci a été lentement mais sûrement supplantée par la langue dominante, il n'y a plus qu'à procéder à des corrections de frontière. En fin de compte, les communes unilingues flamandes de la banlieue doivent être annexées à la région bilingue de Bruxelles. C'est le point de vue des francophones.

Par contre, les Flamands estiment qu'une communauté linguistique dominée a le droit de se protéger en plaçant des lignes de défense légales. Si elle ne le fait pas, elle risque de devoir sans cesse céder du terrain. C'est dans ce contexte que les Flamands parlent souvent de la tâche d'huile que représente Bruxelles.

En outre, les Flamands trouvent que le principe de territorialité doit être respecté. C'est en effet sur ce principe que repose toute la législation linguistique belge, avec l'accord explicite des néerlandophones comme des francophones. Lorsque quelqu'un va habiter dans une autre région linguistique, on peut donc attendre de sa part qu'il s'adapte à la langue de ce territoire – en tout cas, en ce qui concerne les relations avec les pouvoirs publics.

Un compromis difficile

Pendant les négociations linguistiques de 1962-1963, un compromis a été trouvé entre ces deux points de vue. Les communes périphériques n'ont pas été annexées à Bruxelles et ont continué à faire partie de la région unilingue flamande. A la demande expresse des francophones, les habitants francophones de **six** de ces **communes** ont cependant obtenu des droits spéciaux, ce qu'on appelle les facilités linguistiques. Celles-ci donnent le droit aux particuliers d'utiliser le français dans une série de contacts avec les pouvoirs publics.

Ces six communes à facilités sont Wemmel au nord, Kraainem et Wezembeek-Oppem à l'est, Sint-Genesius-Rode et Drogenbos, à caractère plus industriel, au sud et Linkebeek au sud-ouest.

Faciliter l'intégration

Qui plus est, des écoles maternelles et primaires peuvent être créées dans les communes flamandes à facilités linguistiques. Il suffit pour cela que seize chefs de famille en fassent la demande. Il existe actuellement, dans chacune des six communes à facilités du Vlaamse Rand, une ou plusieurs écoles maternelles et primaires francophones, financées par le gouvernement flamand.

Les autorités flamandes considèrent les facilités comme une mesure visant à faciliter l'intégration des habitants francophones en Flandre. Elles sont donc conçues comme une aide temporaire pour la phase de transition durant laquelle les francophones ne maîtrisent pas encore suffisamment le néerlandais. Les autorités flamandes partent en effet du principe que les francophones veulent s'atteler à leur intégration en Flandre et apprendre le néerlandais. C'est pourquoi les habitants francophones des six communes à facilités ne reçoivent pas *automatiquement* toutes sortes de documents administratifs – carte d'identité, passeport, déclaration d'impôts, extrait de rôle – en français. Cela signifierait en effet que les autorités flamandes partent de l'idée que les francophones ne veulent pas apprendre le néerlandais. Tous les habitants reçoivent dès lors leurs documents en néerlandais. Les francophones qui en font la demande reçoivent un exemplaire en français.

Pas de bilinguisme

Le système des facilités assouplit le principe de territorialité. C'est pourquoi les francophones voient parfois en lui une étape vers l'annexion des communes périphériques dans la région bilingue de Bruxelles. Cette conception est en contradiction avec la Constitution.

En effet, la Constitution belge ne reconnaît qu'une seule région bilingue: les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Les six communes à facilités situées dans le Vlaamse Rand font donc partie intégrale de la région linguistique néerlandophone. Depuis la dernière révision de la Constitution (1993), les communes du Vlaamse Rand font en outre partie de l'entité fédérée flamande. Les décrets promulgués par les autorités flamandes s'appliquent donc aussi aux communes du Rand.

Il faut préciser par ailleurs que les facilités linguistiques ne s'appliquent qu'aux particuliers. En vertu de la loi sur l'emploi des langues dans l'administration, les communes flamandes à facilités ne peuvent être administrées qu'en néerlandais. Les séances du conseil communal doivent elles aussi se dérouler exclusivement dans cette langue. En tant que personnes privées, le bourgmestre et les échevins peuvent éventuellement invoquer les facilités linguistiques, mais pas dans l'exercice de leur mandat. Le néerlandais est la seule langue qui peut être utilisée par les gestionnaires de la commune.

Un plan d'action flamand pour le Rand

Le gouvernement flamand a élaboré un plan d'action afin de renforcer le caractère néerlandophone de la région. Ce plan est destiné à tous les habitants du Vlaamse Rand. Il veut donner à tous ceux qui s'établissent dans le Vlaamse Rand des possibilités d'intégration optimales.

Le levier de leur intégration sociale, culturelle et économique est la langue néerlandaise. C'est pourquoi le gouvernement consacre beaucoup d'efforts à l'enseignement des langues. Les écoles néerlandophones qui comptent une proportion importante d'élèves non néerlandophones bénéficient de moyens supplémentaires. Par ailleurs, des cours de néerlandais langue étrangère sont organisés, entre autres par les centres communautaires des communes du Rand, qui sont réunies dans l'asbl De Rand. La province du **Brabant flamand** consent elle aussi des efforts importants. Elle a notamment mis sur pied une campagne de promotion pour inciter les non néerlandophones à suivre un cours de langues.

Jusqu'en 1995, il y avait une province unitaire du Brabant, qui comprenait donc aussi bien des communes flamandes que bruxelloises et wallonnes. Elle a été scindée en deux nouvelles provinces: le Brabant flamand et le Brabant wallon. La province du Brabant flamand fait entièrement partie de la région d'expression néerlandaise. Elle est dirigée par un gouverneur. Les dix-neuf communes bruxelloises ne constituent pas une province mais un arrondissement.

5 Un système d'équilibres

Néerlandophones et francophones ont construit pierre à pierre en Belgique un modèle de cohabitation unique en son genre. Il repose sur un ensemble d'accords équilibré et cohérent. La législation linguistique en constitue un superbe exemple. Si l'on touche à ces accords et à ces équilibres, tout l'édifice s'effondre comme un château de cartes.

La structure unitaire de l'Etat belge a été transformée au cours du quart de siècle qui s'achève. Notre pays a été doté d'une structure fédérale à part entière. Celle-ci doit donner aux deux grandes communautés les moyens de dessiner leur propre avenir en toute autonomie. La structure fédérale repose sur un équilibre de pouvoir très précis entre francophones et néerlandophones, qui bénéficient tous deux d'une représentation égale dans toute une série de domaines clés. En outre, ils peuvent l'un et l'autre faire appel à des mécanismes spéciaux de protection.

Garantir l'équilibre de pouvoirs

Les membres du parlement fédéral sont répartis en un groupe linguistique néerlandophone et francophone. Etant donné que la Belgique compte davantage d'habitants néerlandophones que francophones, les parlementaires néerlandophones sont plus nombreux. Cependant, ils ne peuvent jamais dicter unilatéralement la loi à leurs collègues francophones. Les procédures de *majorité spéciale* et de *sonnette d'alarme* les en empêchent.

La Constitution ne peut être modifiée que par une majorité des deux tiers. Pour un certain nombre de lois, il faut une *majorité spéciale*: une majorité des deux tiers assortie d'une majorité simple au sein de chacun des deux groupes linguistiques. C'est notamment le cas pour les lois relatives à la frontière linguistique, aux régions linguistiques et aux facilités linguistiques. Il est donc exclu qu'une seule communauté modifie la législation linguistique. Il lui faut pour cela

au moins le soutien de la moitié de l'autre groupe linguistique. Autrement dit: bien que les parlementaires néerlandophones disposent d'une majorité numérique, ils ne peuvent changer les principes de l'ordre juridique belge et de la législation linguistique que s'ils sont suivis par une majorité de francophones.

Ce n'est pas tout. Lorsque les trois quarts des parlementaires d'un groupe linguistique estiment qu'un projet ou une proposition de loi risque de nuire aux bonnes relations entre les deux grandes communautés linguistiques, ils peuvent actionner la sonnette d'alarme, quel que soit le sujet précis de ce projet ou de cette proposition. Dans ce cas, les débats parlementaires sur la loi en question sont immédiatement suspendus. Le dossier est soumis au gouvernement, à charge pour ce dernier de trouver une solution.

Des groupes linguistiques en équilibre

Les néerlandophones et les francophones jouissent d'une représentation équivalente dans toute une série de domaines fondamentaux du processus décisionnel. Le gouvernement fédéral doit comporter autant de ministres francophones que néerlandophones, sans compter le premier ministre. En outre, les décisions du gouvernement belge ne se prennent pas à la suite d'un vote (majorité contre minorité), mais par consensus. La ligne suivie par le gouvernement n'est donc jamais définie exclusivement par les ministres néerlandophones ou francophones.

Les plus hautes instances juridiques – le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et la Cour d'arbitrage – ont également une composition paritaire. Et l'administration fédérale doit compter, aux niveaux supérieurs de l'Etat, autant de fonctionnaires francophones que néerlandophones.

La protection des minorités linguistiques

La législation linguistique comporte par ailleurs des techniques destinées à protéger certaines minorités linguistiques au sein d'une région unilingue. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, les francophones peuvent recourir à des **facilités linguistiques** dans plusieurs communes flamandes autour de Bruxelles. Ce système de facilités est également en vigueur dans d'autres communes situées de part et d'autre de la frontière linguistique. Il protège partout les minorités linguistiques dans une région unilingue.

C'est ainsi que les habitants de 21 autres communes bénéficient des mêmes facilités linguistiques que les francophones dans les six communes du Vlaamse Rand. Il s'agit de neuf communes dans la région d'expression allemande, où les francophones jouissent de facilités, de deux communes dans la région d'expression française avec facilités pour germanophones, et de dix communes en bordure de la frontière linguistique. Six d'entre elles sont situées en région flamande et octroient donc des facilités pour les francophones tandis qu'à l'inverse, quatre sont situées dans la région wallonne, avec des facilités pour les néerlandophones.

Les habitants des six communes situées dans le Vlaamse Rand jouissent en outre d'une protection particulière. En effet, le gouverneur adjoint de la province du Brabant flamand veille au bon respect des lois linguistiques dans ces communes. Lorsqu'une administration communale prend une décision contraire à la législation linguistique, le gouverneur adjoint peut suspendre cette mesure. Mais il exerce aussi une fonction de médiateur. Les habitants des communes à facilités du Vlaamse Rand qui ont des plaintes quant au respect de la législation linguistique peuvent s'adresser à lui. Le gouverneur adjoint s'efforce ensuite de jouer un rôle de médiation. Au besoin, il peut soumettre l'affaire à la Commission permanente de contrôle linguistique. Pour les habitants des dix-neuf communes bruxelloises, c'est le vice-gouverneur de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale qui assume exactement la même fonction: lui aussi peut suspendre des décisions et intervenir comme médiateur.

La **Commission permanente de contrôle linguistique** doit veiller à l'application correcte de la législation linguistique. Les particuliers qui habitent à Bruxelles ou dans une commune à facilités peuvent déposer plainte auprès de la Commission permanente s'ils estiment que la loi sur l'emploi des langues dans l'administration a été violée.
La Commission permanente n'est pas un collège juridictionnel. Elle examine la plainte et transmet un avis.

**La Commission permanente se compose de trois sections: une chambre néerlandophone, une chambre francophone et une chambre réunie. La chambre néerlandophone est compétente pour les questions qui concernent les communes de la région néerlandophone, à l'exception des communes à facilités.
La chambre réunie traite des litiges qui surgissent dans les communes à facilités et dans les dix-neuf communes bruxelloises. Elle regroupe exactement le même nombre de membres néerlandophones que francophones.**

Minorité et majorité?

Lorsque l'on examine tout le système d'accords, d'équilibres et de techniques de protection, on comprend immédiatement que ni les francophones, ni les néerlandophones ne peuvent être considérés, dans la Belgique fédérale, comme une minorité nationale. En effet, pour que l'on puisse parler de minorité nationale, il faut qu'au moins deux conditions soient remplies: la communauté en question doit constituer une minorité tant sur le plan du nombre qu'en termes de rapport de force. Si on se contente de comptabiliser les individus, les choses semblent claires: les francophones sont numériquement minoritaires en Belgique. Mais comme nous venons de le voir, il existe, sur le plan politique, un équilibre des pouvoirs afin d'éviter qu'une communauté domine l'autre.

Cet équilibre des pouvoirs se retrouve en miniature au niveau de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, qui constitue un reflet du modèle fédéral. Les francophones disposent d'une majorité numérique à Bruxelles, mais le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est composé paritairement de néerlandophones et de francophones, hormis le président. Les deux groupes linguistiques peuvent d'ailleurs l'un et l'autre actionner la sonnette d'alarme au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

Index

Brabant flamand ¬ 32
Bruxelles
ville flamande ¬ 24
francisation ¬ 6, 25-26
statut bilingue ¬ 26-27

Canada ¬ 18, 23
Commission permanente de
Contrôle linguistique ¬ 35
Commission communautaire ¬ 27-28
Commission européenne des
Droits de l'Homme ¬ 23
Communautés ¬ 16
Conseil d'Etat ¬ 23, 34
Constitution ¬ 4, 15, 18, 32
Cour d'arbitrage ¬ 23, 34
Cour européenne des Droits
de l'Homme ¬ 23

Décret ¬ 17
Droit de vote ¬ 8

Emigrants flamands en Wallonie ¬ 5, 8

Facilités linguistiques ¬ 12, 30-32, 33-35
Fédéralisation ¬ 14-16, 33
Frontière linguistique
géographique ¬ 2-3
sociale ¬ 4-6
légale ¬ 11-12, 21-22

Gand, néerlandisation de l'université ¬ 10
Gouvernement flamand ¬ 17
Groupe linguistique ¬ 33-34

Langue et statut social ¬ 4-6
Liberté linguistique ¬ 4, 18-19
Loi d'équivalence ¬ 10

Majorité spéciale ¬ 22, 33

Nederlandse Taalunie ¬ 9

Parlement flamand ¬ 17
Pays-Bas espagnols ¬ 3

Québec ¬ 18

Rand, Vlaamse ¬ 29-32
Recensements linguistiques ¬ 11
Régions ¬ 16
Région de Bruxelles-Capitale ¬ 16,
27-28, 35
Région germanophone ¬ 12

Sonnette d'alarme ¬ 33-35
Suisse ¬ 23

Territorialité, principe
en Wallonie ¬ 8
en Flandre ¬ 9

Vlaamse rand *(périphérie flamande)*
¬ 29-32

Colophone

Editeur responsable:
Armand De Troyer
Administratie Kanselarij en Voorlichting

Conseil:
Jan De Bock et Frank Steenput

Rédaction, conception et finition:
Jansen & Janssen, Gent

Impression:
Die Keure, Brugge

Numéro de dépôt:
D/1998/3241/248

Copyright Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Ministerie van de
Vlaamse Gemeenschap

Kanselarij en Voorlichting

Boudewijnlaan 30
B-1000 Brussel

Tel.: 02/553.56.25
Fax: 02/553.56.34