

La minorité linguistique francophone en Flandre (Belgique) : des droits menacés ?

Michel Francard

DANS **LES CAHIERS DE L'ORIENT 2011/3 N° 103**, PAGES 151 À 155

ÉDITIONS **CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES SUR LE PROCHE-ORIENT**

ISSN 0767-6468

DOI 10.3917/lcdlo.103.0151

Date de mise en ligne : 01/11/2016

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-les-cahiers-de-l-orient-2011-3-page-151?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Centre d'études et de recherches sur le Proche-Orient.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La minorité linguistique francophone en Flandre (Belgique) : des droits menacés ?¹

Par Michel Francard*

1. Ce texte a bénéficié de nombreux échanges avec MM. Nicolas Bonbled et Marc Verdussen, spécialistes en droit constitutionnel (Université catholique de Louvain). Les éventuelles erreurs ou maladroites de ce texte me sont imputables.

La Belgique abrite diverses minorités linguistiques, issues de l'histoire récente de ce pays, dont des groupes francophones vivant en territoire flamand. Cette contribution se centrera sur cette minorité francophone en Flandre, dont on rappellera les origines (points 1 et 2). Ensuite (point 3) seront décrits les droits acquis par cette minorité au gré des négociations institutionnelles qui ont jalonné l'évolution du pays, droits aujourd'hui remis en question à l'occasion de conflits d'intérêt entre les deux principales communautés linguistiques du pays (point 4). On s'interrogera brièvement en finale (point 5) sur les solutions possibles pour continuer à vivre ensemble en Belgique, laboratoire institutionnel au cœur de l'Europe.

* *Université catholique de Louvain (Louvain-la-Neuve)*

1. La frontière linguistique et le principe de territorialité

Devenue indépendante en 1830, sous la forme d'une monarchie constitutionnelle, la Belgique a évolué d'un État unitaire vers un État fédéral², avec une répartition progressive des compétences entre la collectivité fédérale, les Régions (Région wallonne, Région flamande et Région bruxelloise) et les Communautés (Communauté française, Communauté flamande, Communauté germanophone).

Une de ses particularités est d'ajouter à ses frontières externes avec la France, les Pays-Bas, l'Allemagne et le grand-duché de Luxembourg, une frontière « interne » allant d'ouest en est : la frontière linguistique. Si cette frontière n'a pas beaucoup évolué dans son tracé au cours des siècles³, elle a toutefois connu dans un passé récent certaines fluctuations liées à des mouvements démographiques ponctuels, dont rendent compte les recensements décennaux de la population organisés depuis 1846 jusqu'en 1947.

À cette date, le recensement fait apparaître une forte poussée de la francisation, qui a pour effet de déplacer la frontière linguistique vers le Nord. Concrètement, par rapport aux résultats de 1930, ceux de 1947 révèlent que l'agglomération bruxelloise devient majoritairement francophone suite à la francisation de communes naguère majoritairement flamandes.

Redoutant que cette « tache d'huile francophone » ne s'étende davantage dans la périphérie de Bruxelles, la classe politique flamande obtient d'abord la suppression du volet linguistique du recensement prévu en 1960, puis la fixation définitive du tracé de la frontière linguistique en 1962-1963. Celle-ci devient alors une frontière politique entre la Flandre et la Wallonie, ces deux régions linguistiques cristallisant les tensions actuelles au sein de l'État fédéral belge et laissant quelque peu dans l'ombre la (petite) communauté germanophone située à la frontière avec l'Allemagne.

Les évolutions ultérieures du système fédéral belge renforceront le principe d'unilinguisme territorial (quelquefois appelé « droit du sol »), dont les Flamands demanderont une application sans cesse plus rigide au fil du temps. Cet unilinguisme impose – dans la sphère publique – le néerlandais en région de langue néerlandaise, le français en région de langue française et l'allemand en région de langue allemande ; une quatrième « région linguistique »⁴, celle de Bruxelles-capitale, enclavée en territoire flamand, bénéficie quant à elle d'un statut bilingue.

2. Une minorité francophone en Belgique ?

La notion de « minorité nationale » reçoit des interprétations différentes selon qu'on se situe au nord ou au sud de la frontière linguistique, avec comme pierre d'achoppement « la question de savoir si le statut de minorité nationale peut être reconnu à tout francophone, où que soit situé son domicile sur le territoire belge, ou si ce statut doit être limité à certaines catégories de francophones, selon le lieu où est situé leur domicile. »⁵

Si la première interprétation reçoit plutôt les faveurs des francophones, la logique territoriale qui a inspiré les modifications de la législation en matière linguistique obtenues par les Flamands leur fait préférer la seconde interprétation, laquelle a pour effet de limiter la minorité francophone aux personnes habitant en Flandre, dans des communes à statut linguistique spécial, appelées en Belgique « communes à facilités » (voir *infra*).

2. Le fédéralisme belge suit donc un mouvement centrifuge, ce qui le distingue notamment du fédéralisme centripète « à la suisse », qui réunit des entités autrefois indépendantes.

3. Voir à ce sujet Élisée Legros, *La frontière des dialectes romans en Belgique*, Liège : H. Vaillant-Carmanne, 1948.

4. Les quatre « régions linguistiques » sont des circonscriptions purement administratives, dénuées de toute compétence, et sont donc à distinguer des trois Régions disposant des compétences socio-économiques (Région wallonne, Région flamande et Région bruxelloise).

5. Marc Verdussen, « Le fédéralisme et la protection de la minorité francophone en Belgique », dans *Statut et protection des minorités – Exemples en Europe occidentale et centrale ainsi que dans les pays méditerranéens* (Laszlo Trocsanyi

& Laureline
Congnard
dir.), Bruxelles :
Bruylant, p. 101.

3. La protection des francophones minoritaires au sein de l'État belge

La répartition de la population belge en fonction des langues officielles, soit schématiquement 40 % de francophones et 60 % de néerlandophones (et moins d'un pour-cent de germanophones), entraîne *de facto* une minorisation des francophones au sein de l'État belge.

Ceux-ci peuvent se prévaloir des droits linguistiques reconnus aux locuteurs pratiquant une langue officielle et qui leur donnent accès, comme ailleurs dans le monde, à un enseignement, une justice, etc. dans leur langue. Ils bénéficient en outre de mesures institutionnelles qui les protègent au sein de l'État fédéral et leur assurent une série de garanties qui peuvent être illustrées par deux types de mesures : celles visant à contrer une application « aveugle » de la loi du nombre (favorable aux Flamands) et celles qui permettent d'échapper à une application stricte du principe de territorialité.

Cette situation d'ensemble est à distinguer de celle des groupes linguistiques minoritaires vivant sur le territoire de régions d'un autre régime linguistique. Il s'agit, dans le cadre de notre propos, des francophones vivant sur le territoire de la Flandre, plus précisément des francophones domiciliés dans quelques communes proches de la frontière linguistique et dans des communes situées dans la périphérie de Bruxelles, lesquelles jouissent d'un statut linguistique spécial instauré en 1963.

Ces minorités bénéficient elles aussi de garanties institutionnelles accordées principalement par le législateur fédéral et voient leurs droits linguistiques reconnus.

Droits linguistiques

Le principe d'unilinguisme territorial s'accommode, dans les communes « à statut spécial », de la reconnaissance de groupes linguistiques minoritaires qui bénéficient de « facilités » pour l'emploi de leur langue maternelle dans certains actes de la sphère publique : formulaires administratifs traduits dans la langue de son choix, enseignement autorisé dans cette même langue, etc.

Par ailleurs, la législation fédérale impose à toute commune à statut spécial de créer une école maternelle et primaire de l'autre régime linguistique, moyennant un nombre suffisant (16) de demandes de la part des familles domiciliées dans la commune et la non-existence de ce type d'école dans un rayon de moins de 4 km du domicile de ces familles.

Garanties institutionnelles accordées par le législateur fédéral

Contrairement à la législation en vigueur qui accorde aux Communautés la compétence sur leur territoire, c'est le législateur fédéral qui est chargé de régler l'emploi des langues dans les communes à statut spécial (ainsi que dans les 19 communes de la région de Bruxelles-capital). Les dispositions adoptées par le législateur fédéral, contenues dans la loi du 9 août 1988 (significativement appelée « loi de pacification »), visent à mieux protéger les droits des minorités linguistiques, lesquels pourraient être plus facilement remis en question par une tutelle régionale ou communautaire. Comme toute modification dans le régime des facilités linguistiques nécessite l'adhésion d'une majorité dans les deux groupes linguistiques (néerlandais et français) de la Chambre et du Sénat, la disposition qui place les communes à statut spécial sous la tutelle du fédéral revient à accorder aux représentants francophones, qui sont numériquement minoritaires, un droit de veto.

4. Des menaces sur les droits acquis de la minorité francophone de Flandre ?

Si les garanties institutionnelles octroyées par le système fédéral belge à la minorité francophone dans son ensemble paraissent solides, celles qui visent les groupes minoritaires francophones en territoire flamand font l'objet de remises en question par la majorité flamande.

4.1. Dans le domaine des droits linguistiques

Deux illustrations (parmi d'autres) sont fournies par le régime des facilités linguistiques et la tutelle pédagogique dans les écoles fondamentales minoritaires.

Les facilités linguistiques

Le principe de liberté des individus en matière d'emploi des langues est présent dès la Constitution belge de 1831 et a été réaffirmé ultérieurement. Il pourrait paraître en contradiction avec le principe d'unilinguisme territorial dans chaque région linguistique. Mais les avis rendus (récemment) par le Conseil d'État sont clairs sur ce point : la protection des minorités par un régime spécial de « facilités linguistiques » (voir *supra*) ne peut en aucun cas remettre en cause l'unilinguisme (dans les régions unilingues) ou le bilinguisme (dans la région bilingue de Bruxelles-capitale) de la région considérée.

D'où des situations potentiellement conflictuelles, dont une illustration récente est le *Wooncode* [Code du logement] de la Région flamande. Suivant les dispositions de ce Code, les candidats locataires d'un logement social en Flandre sont tenus de manifester « la volonté d'apprendre le néerlandais ». Cette exigence, justifiée par des raisons d'intégration dans le milieu, a fait l'objet de plusieurs recours en annulation devant la Cour constitutionnelle (anciennement Cour d'arbitrage), laquelle a admis (arrêt n° 101/2008, B.15) que le décret pouvait porter atteinte aux garanties dont bénéficient les francophones dans les communes à facilités.

Plus fondamentalement, une divergence oppose Francophones et Flamands sur la question de la pérennité des facilités linguistiques. Pour les premiers, les facilités sont un droit acquis garanti par le législateur en même temps qu'était définitivement fixé le tracé de la frontière linguistique (1963). Pour les seconds, il s'agit d'un dispositif transitoire, destiné à s'éteindre une fois réalisée l'intégration de la minorité linguistique.

L'inspection pédagogique dans les écoles « minoritaires »

Une autre pomme de discorde récente a été celle de la tutelle pédagogique dans les écoles « minoritaires » francophones de certaines communes à facilités. Dans un protocole négocié en 1971, il avait été prévu que l'inspection pédagogique de ces écoles « minoritaires » serait assurée par des agents de la Communauté de langue correspondante. Ces écoles suivent donc les programmes pédagogiques d'une Communauté qui n'est pas compétente territorialement pour ces matières.

En octobre 2009, un décret a été voté par le parlement flamand, qui prévoyait que la tutelle pédagogique soit du ressort de la Communauté flamande sur l'ensemble de son territoire, y compris dans les écoles minoritaires francophones de la périphérie

6. Nicolas Bonbled, *Les droits des minorités et la répartition des compétences dans les États fédéraux. Essai de synthèse au départ des expériences belge et canadienne*, Université catholique de vLouvain (thèse de doctorat non publiée), 2009, § 813.

bruxelloise. Cette remise en cause par les Flamands d'un droit acquis a immédiatement entraîné le déclenchement par le Parlement de la Communauté française de la procédure dite « de conflit d'intérêt » (voir *supra*) qui suspend provisoirement l'application du décret flamand. Saisie de ce différend, la Cour constitutionnelle a annulé le 29 juillet 2010 une partie du décret de la Communauté flamande.

4.2. Dans le domaine des garanties institutionnelles

La garantie que représente la nécessité d'une majorité spéciale (voir *supra*) pour modifier le régime des facilités peut être contournée, notamment en requalifiant les dispositions institutionnelles de manière à pouvoir éviter les limitations de compétence territoriale.

Dans le même esprit, des clauses de sauvegarde – comme la procédure de conflit d'intérêt – qui s'apparentent à un droit de veto accordé à la minorité pour garantir des droits qui paraissent acquis peuvent être de peu d'efficacité, car « elles n'en restent pas moins subordonnées au contenu des dispositions constitutionnelles et, partant, à l'interprétation qui est donnée de celles-ci. »⁶

5. Pour continuer à vivre ensemble en Belgique

L'arsenal institutionnel mis en place par le législateur fédéral pour garantir la protection de la minorité francophone en Belgique, s'il n'est pas contesté dans les dispositions qui s'appliquent à la minorité (démographique) francophone dans son ensemble, paraît moins assuré au plan des garanties accordées à la minorité francophone vivant en Flandre.

Les menaces qui pèsent sur la pérennité des droits acquis par ces francophones sont de divers ordres. Comme le suggèrent les illustrations commentées plus haut, l'efficacité du système institutionnel belge pour protéger les droits des minorités est largement tributaire de la (bonne) volonté des collectivités fédérées – et singulièrement de la Communauté flamande – à en appliquer les dispositions. Cette fragilité montre que l'enjeu fondamental est moins de « bétonner » des dispositions légales que de redéfinir un nouveau contrat fédéral qui témoigne de la capacité des collectivités fédérées à vivre ensemble.

La Belgique de demain a moins besoin d'une nouvelle politique linguistique que d'un projet pour son avenir. Un projet qui poserait en préalable la question d'une nouvelle répartition des compétences entre les collectivités fédérées, mais aussi celle de nouvelles formes de coopération entre ces entités.

Cela n'est possible qu'en restaurant la confiance entre les responsables des collectivités fédérées et en comptant sur leur « sens de l'État ». En d'autres termes, en mettant en place un fédéralisme qui ne sape la légitimité du gouvernement fédéral ni sur la scène nationale ni sur la scène internationale.

Si cet objectif devait ne plus être considéré comme réaliste par les collectivités fédérées, il n'y aurait plus d'autre solution que de travailler à la création de deux ou de plusieurs nouveaux états. Mais ce ne serait sans doute pas le scénario idéal pour les quelque cent mille personnes qui constituent la minorité francophone de Flandre.

M. F.