

LA BELGIQUE ET SES LANGUES

IMPASSE OU REBOND ?

Un mot d'introduction

Notre propos n'est pas de réécrire l'histoire de la Belgique : elle a été exposée dans de nombreux et excellents ouvrages¹. Cependant, un saut dans l'histoire s'impose avant de tracer le fil rouge linguistique qui marque l'évolution d'un Etat unitaire à son origine vers un Etat qui s'est progressivement fédéralisé et a imaginé à cet effet une ingénierie institutionnelle complexe, dont les avatars ont été souvent qualifiés de « compromis à la belge ».

1. La Belgique : vieux pays, nation récente et en devenir

Qu'est ce qu'une nation ? Qu'est-ce qui définit et détermine une nation ? Le territoire ? La situation géographique ? La race ? La langue ? La religion ? Le passé commun ? La communauté d'intérêts matériels ? La volonté de vie commune ? Etc. L'on trouvera des exemples à l'appui de chaque critère : aucun d'entre eux n'épuise la question. Une définition claire du mot « nation » est celle de Renan et de sa célèbre conférence de 1882 à la Sorbonne. « Qu'est-ce qu'une « nation » ? Une « nation » se résume dans le présent par un fait tangible : le consentement, le désir clairement exprimé de contribuer à la vie commune. L'existence d'une nation est un plébiscite de tous les jours, comme l'existence de l'individu est une affirmation perpétuelle de vie ». En d'autres termes, c'est le sentiment d'une « identité nationale », le « sentiment national ».

Rappelons que la création d'un Royaume-Uni des Pays-Bas fut imposée, après la défaite de Napoléon, par les puissances réunies au sein du Congrès de Vienne de 1814. La décision du Congrès de Vienne de rattacher les Pays-Bas du Sud (en gros, la Belgique actuelle) à ceux du Nord (en gros, les Pays-Bas ou la « Hollande » actuels) aurait permis, entre autres, de restaurer cette entité des « 19 Provinces »² des Pays-Bas du Nord et du Sud, qui s'étaient séparées lors des guerres de religion au 16ème siècle. Peut-être cette entreprise aurait-elle pu réussir, si le sentiment d'appartenance à une sorte de « patrie » commune des populations du Nord et du Sud, naguère réunies au sein des Pays-Bas

¹ Voir la petite bibliographie reproduite ci-après, dont certains ouvrages cités renvoient eux-mêmes à des bibliographies plus amples.

² Aux 17 provinces des Etats bourguignons, reconstituées lors du Congrès de Vienne, s'étaient ajoutées les provinces du Luxembourg et du Limbourg.

bourguignons³ et, par la suite, sous l'autorité des Habsbourg, s'était perpétué ou avait pu se rétablir. Mais c'eût été sans compter avec l'Histoire. Au 16ème siècle, la lutte victorieuse des Pays-Bas du Nord protestants pour s'affranchir de la domination de l'Espagne catholique allait séparer pour longtemps les provinces du Nord de celles du Sud. Alors que, durant la deuxième moitié du 16ème siècle, les « 17 Provinces » constituaient un ensemble homogène, un Etat parfaitement viable, la séparation des Pays-Bas en deux Etats nouveaux (les Provinces-Unies du Nord et les Pays-Bas espagnols du Sud) ont été la matrice de deux nationalités nouvelles. Le Congrès de Vienne allait réunir, sous le sceptre du roi Guillaume 1^{er} d'Orange des Pays-Bas, des populations qui n'avaient plus aucun sentiment d'appartenance à une « patrie » ou une « nation » communes. D'une part, les provinces du Nord avaient constitué un Etat dont la langue commune, le néerlandais, avait progressivement pris le dessus sur les dialectes locaux. D'autre part, les populations du Sud, dont une partie importante s'exprimait également dans des dialectes « néerlandais » ou « flamands » (du nom des régions « flamandes » ou « Flandres », qui s'étendaient sur une partie importante de ces territoires), n'avaient pas connu d'évolution comparable dans la formation d'une langue commune. A l'époque du Congrès de Vienne, le « néerlandais » parlé au Nord était devenu un idiome étranger pour les populations flamandes du Sud, qui pratiquaient leurs multiples dialectes locaux. Les deux « peuples », soumis à des « Etats » séparés, s'étaient donc durablement éloignés l'un de l'autre, également sur le plan linguistique. A cela s'ajoutait le facteur religieux : les provinces du Nord étaient majoritairement protestantes ou calvinistes, alors que celles du Sud, maintenues sous les règnes successifs des cours d'Espagne et d'Autriche, étaient restées majoritairement catholiques. Enfin, les populations du Sud, qui comptaient par ailleurs une proportion non négligeable de locuteurs de dialectes français ou

³ Les Pays-Bas bourguignons sous Philippe le Bon furent le premier ensemble territorial qui annonce plus ou moins la Belgique future. C'est au sein de ces Pays-Bas bourguignons que l'on verra apparaître une première forme de sentiment d'identité nationale, à laquelle on peut rattacher d'une manière plus ou moins directe le futur sentiment national belge (Jean Stengers, op. cit.). Charles le Téméraire, duc de Bourgogne et vassal du roi de France Louis XI, auquel il s'opposa, fut tué lors de la bataille de Nancy en 1477. La folie des grandeurs du Téméraire faillit sonner le glas de l'Etat bourguignon. Le mariage de sa fille, Marie de Bourgogne, avec Maximilien d'Autriche, sauva la situation. Leur fils, Philippe le Beau, duc de Bourgogne et héritier du titre d'empereur d'Autriche, épousa Jeanne d'Espagne, fille d'Isabelle de Castille et de Ferdinand d'Aragon. De cette union naquit à Gand en 1500 Charles-Quint. Celui-ci prêta serment en français en 1517 à Bruxelles. Après avoir régné sur « un empire sur lequel le soleil ne se couche jamais », il partagea son empire entre son frère Ferdinand et son fils Philippe, qui formèrent les deux branches de la dynastie des Habsbourg : Ferdinand, pour la branche autrichienne, conservera l'Autriche et se fera élire empereur ; Philippe, pour la branche espagnole, recevra les Pays-Bas, les possessions italiennes, les royaumes espagnols et les terres américaines. Charles-Quint abdiqua en 1555. Le 25 octobre 1555, dans la grande salle du château de Bruxelles, il se dessaisit des Etats bourguignons (les « 17 Provinces ») au profit de son fils Philippe, qui deviendra l'année suivante roi des Espagnes et des deux Siciles sous le nom de Philippe II. Sous le règne de celui-ci éclatèrent les guerres de religion qui ensanglantèrent et divisèrent les Pays-Bas espagnols. Les Provinces-Unies au Nord (Pays-Bas ou « Hollande » actuels) conquièrent leur indépendance, tandis que les Pays-Bas espagnols au Sud (Belgique actuelle) restèrent sous l'autorité des Habsbourg. Ils devinrent plus tard les Pays-Bas autrichiens, sous les Habsbourg d'Autriche.

« wallons », voyaient leurs élites se tourner davantage vers la France en raison de la proximité géographique, mais aussi de l'influence des idées des Lumières : le 18^e siècle n'était-il pas le siècle d'or du rayonnement de la langue française ? Pour conclure ce survol historique, rappelons que la décision du Congrès de Vienne de céder une grande partie du territoire « belge » aux Pays-Bas du Nord et de faire ainsi coexister au sein d'un même Etat les populations des Pays-Bas du Nord et du Sud allait rapidement buter sur des obstacles de natures diverses. Ceux-ci furent encore aggravés par l'autoritarisme de Guillaume Ier d'Orange, qui ne voulait rien de moins que d'imposer le néerlandais comme langue officielle du nouveau Royaume unifié. Ni les populations paysannes des provinces flamandes, s'exprimant dans de nombreux dialectes flamands non structurés autour d'une langue commune et restés à l'écoute de leur clergé catholique, ni les populations wallonnes, dont les élites étaient davantage orientées vers la France et les idées des Lumières, ne voulaient plus du monarque hollandais. La révolution belge de 1830 réussit à le chasser.

2. La Belgique unitaire

Il n'est donc pas étonnant que la Constitution belge de 1831, instituant une monarchie constitutionnelle⁴ (« Le roi règne, mais ne gouverne pas »), fût basée sur un compromis entre les éléments catholiques et libéraux de la bourgeoisie et de la noblesse francophones. Rien d'étonnant non plus qu'elle fût rédigée uniquement en français. La Constitution proclame une « nation une et indivisible ». L'« union fait la force » devient la devise nationale. La bourgeoisie impose le français comme langue officielle dans l'administration, la justice et l'armée. Très vite et tout au cours du 19^e siècle, le « mouvement flamand », à l'instar d'autres mouvements populaires et romantiques en Europe qui redécouvrent les histoires « nationales »⁵, revendique, sous l'influence d'intellectuels animés par l'amour de la langue et de la culture flamandes, la reconnaissance du « flamand » ou du « néerlandais » comme langue officielle à côté du français. C'est qu'avec le temps, l'animosité de ces élites vis-à-vis du « néerlandais » parlé dans les Pays-Bas du Nord s'était estompé et l'intérêt pour

⁴ C'est un prince allemand, le Prince Léopold de Saxe-Cobourg, qui fut choisi et accepté par les puissances. Il devint le premier roi des Belges le 21 juillet 1831, date qui deviendra celle de la fête nationale.

⁵ C'est ainsi que les historiens flamands se souviendront, en revisitant l'histoire de leur peuple, d'un fait d'armes remontant à 1302 et qui vit s'opposer le roi de France, Philippe le Bel, à ses vassaux du Nord et à la bourgeoisie – par ailleurs largement francophone – des villes flamandes. Le roi de France exigeait que ceux-ci, qui s'étaient rapprochés de l'Angleterre en raison du commerce de la laine indispensable à l'activité des manufactures de draps des villes flamandes, renouvelassent leur allégeance à son égard. Par crainte de voir se découvrir les frontières de son royaume, il envoya ses troupes pour mater les velléités d'autonomie commerciale des villes flamandes et fut, dans un premier temps, défait lors de la bataille de Courtrai, dite des « Eperons d'or » dont étaient équipés les cavaliers du roi. Cette bataille, remportée le 11 juillet 1302 par les vassaux du Nord alliés à une partie de la bourgeoisie des villes aidée par les métiers (artisans tisserands, foulons et autres drapiers), devint plus tard, au 19^e siècle, le symbole de la lutte d'émancipation du peuple flamand vis-à-vis de la noblesse francophone : la date de cet événement, interprété comme une « victoire des Flamands sur le roi de France », est devenue celle de la fête nationale de la Communauté flamande, célébrée chaque année. Cette bataille inspira un roman historique écrit en néerlandais et paru en 1838, « Le Lion de Flandre », dû à la plume d'Henri Conscience, fils d'un Français, sous-officier de l'armée napoléonienne, et d'une mère anversoise.

une langue néerlandaise « standard », commune aux Pays-Bas du Nord et aux provinces flamandes du nouveau royaume de Belgique, s'était progressivement renforcé. Les revendications du « mouvement flamand » étaient donc à l'origine essentiellement linguistiques et culturelles. Elles ne mettaient pas en cause la structure de l'Etat unitaire. Elles n'en dénonçaient pas moins une domination de la « caste » francophone et allaient inévitablement prendre tôt ou tard une coloration et un tour « politiques ».

3. La Belgique et ses langues

Dès 1898, une loi d'égalité linguistique place le français et le « néerlandais » (langue « standard » commune aux locuteurs des nombreux dialectes flamands dont l'usage allait, dans une mesure croissante, être coordonné avec celui du « néerlandais » classique, devenu depuis des siècles la langue officielle des Pays-Bas du Nord) sur un pied d'égalité. Entre-temps avait éclaté la Grande guerre. L'occupant allemand joua habilement du nationalisme flamand. De l'autre côté des tranchées de l'Yser, le fossé se creusa entre le corps des officiers francophones et la troupe flamande. Au lendemain de la guerre, le suffrage universel (« Un homme, une voix ») allait bousculer l'échiquier politique. Après l'échec de la loi du 31 juillet 1921, qui visait à instaurer le bilinguisme dans l'ensemble du royaume, la loi du 28 juin 1932 détermine quatre « régions linguistiques »⁶ : la région de langue française, la région de langue « néerlandaise », la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande (le traité de Versailles de 1918 avait incorporé au Royaume de Belgique des « cantons » germanophones de l'Est. Incorporés à nouveau à l'Allemagne nazie, ils seront restitués – d'où leur dénomination de « cantons rédimés » - à la Belgique après 1945). Entre-temps avait eu lieu en 1930 la « flamandisation » de l'université de Gand (Gent). La loi de 1932 prévoit que l'on délimitera ces « régions » tous les 10 ans, sur la base du recensement linguistique. Elle prévoit également que des droits linguistiques sont accordés là où la population est composée de plus de 30% d'une « minorité linguistique » (facilités accordées dans les contacts avec les autorités communales, enseignement dispensé dans cette langue). Un tel recensement a été effectué en 1947 : les résultats n'en furent publiés qu'après plusieurs années et donnèrent lieu en 1955 à l'extension de la « région » bilingue de Bruxelles-Capitale⁷, qui passa de 16 à 19 communes. Le « mouvement flamand », craignant une extension de la « tache d'huile » (en particulier, la « perte » de communes

⁶ A noter les glissements de sens : ces « régions » (ou « zones ») linguistiques ne coïncident pas avec les futures entités régionales de la Belgique fédérale : ni avec les futures « Communautés » linguistiques et culturelles, ni avec les futures « Régions » socio-économiques. Nous écrivons « région » avec une minuscule, lorsque le terme désigne uniquement la « zone » linguistique de la Belgique unitaire. Nous écrivons « Région » avec une majuscule (parce qu'elles peuvent être comparées à des Etats), lorsque le terme désigne l'entité socio-économique correspondante de la Belgique fédérale.

⁷ Officiellement bilingue, la « Région de Bruxelles-Capitale » est habitée par une majorité de Belges francophones (de 85 à 90% des habitants sont de langue française, dont près de 33% du total sont allophones) et par une minorité flamande de 10 à 15% de la population.

limitrophes situées en territoire flamand au profit de la région bilingue de Bruxelles) et représentant désormais le groupe majoritaire de la population belge (près de 60 % par rapport aux quelque 40 % du groupe francophone et au quelque 1% du groupe germanophone, sans parler des nombreuses autres langues minoritaires parlées par les populations immigrées), s'opposa à ce que la question linguistique fût à nouveau évoquée lors de recensements ultérieurs : dès lors, les francophones ne pourront plus se compter sur le sol flamand. La loi du 24 juillet 1961 consacra la suppression des questions relatives à l'usage des langues dans les opérations de recensement général de la population. Ainsi, la loi du 8 novembre 1962 fixe définitivement le tracé de la frontière linguistique, après avoir opéré un transfert de communes. Ce transfert fut à l'origine d'une vive polémique portant, notamment, sur le transfert à la province flamande du Limbourg de la région des Fourons, proche de Liège, à majorité francophone. Dès 1963, trois lois furent votées fixant l'emploi des langues dans l'enseignement, en matière administrative et en matière judiciaire. Ces lois prévoient que certaines communes sont dotées d'un statut spécial en vue de la protection de leurs minorités. A noter qu'il n'y a pas de législation en matière d'emploi des langues dans les domaines de la publicité, des médias et de la culture.

La loi du 2 août 1962 sur l'emploi des langues en matière administrative a institué une « commission permanente de contrôle linguistique » chargée de veiller à l'application de cette loi. En 1968, la vieille université bilingue de Louvain (Leuven) est « flamandisée » : les francophones bâtissent non loin de là, mais en région de langue française, une université nouvelle : celle de Louvain-la-Neuve. Nous ne sommes pas encore dans un Etat « fédéral », mais l'on s'en approche.

4. La Belgique fédérale

L'idée était présente depuis longtemps : déjà la « question royale » (retour ou non du roi Léopold III qui avait refusé de suivre le gouvernement belge à Londres en 1940 et était resté en Belgique occupée) avait divisé Flamands (majoritairement favorables au retour du roi) et Wallons (majoritairement opposés à ce retour) lors de la consultation populaire ou « référendum » de 1950. Par ailleurs, alors que jusqu'en 1958 environ, la Wallonie était la première région industrielle du pays, ses industries traditionnelles (charbon, métal, verre, etc.) déclinèrent par la suite, alors que la Flandre relevait la tête en développant de nouvelles industries (sidérurgie maritime, transformation du pétrole, médicaments, chimie, etc.). Les Wallons furent les premiers à revendiquer une certaine autonomie en matière de politique économique. De part et d'autre de la frontière linguistique se manifeste de plus en plus clairement la volonté de modifier la Belgique pour que chaque région puisse décider seule de ce qui la concerne.

Sur le plan institutionnel, la Belgique unitaire est convertie progressivement, par cinq réformes successives, en un Etat fédéral doté d'une structure complexe à différents niveaux de pouvoir. En effet, les entités fédérées constituent une double structure, dont les éléments ne se superposent pas intégralement⁸. D'une part, trois « Régions », à savoir la « Région flamande », la « Région wallonne » et la « Région de Bruxelles-Capitale », se verront attribuer des compétences dans des matières ayant un lien avec le territoire (économie, emploi, agriculture, logements, travaux publics, énergie, transport, environnement, aménagement du territoire, urbanisme, certaines de ces compétences étant partagées avec l'autorité fédérale⁹). D'autre part, trois « Communautés », à savoir la « Communauté française » (appelée également « Communauté française Wallonie-Bruxelles »), la « Communauté flamande » et la « Communauté germanophone », se voient attribuer des compétences liées à la langue et donc à la personne (culture, - y compris télévision, radio, théâtre, bibliothèque, etc. – enseignement, sport, tourisme, emploi des langues dans l'administration, l'enseignement, etc.). Le jargon institutionnel belge qualifie ces compétences de « matières personnalisables ». Nous n'allons pas effrayer davantage les lectrices et les lecteurs en détaillant les chevauchements de compétences entre les « Régions » et les « Communautés », qui font l'objet d'arrangements particuliers, sans parler de la gestion de certaines matières « personnalisables » par des commissions « ad hoc » dans la « Région de Bruxelles-Capitale », puisqu' aussi bien certaines institutions sociales, culturelles et de soins de santé dans ladite « Région » ne peuvent être scindées entre locuteurs de langues différentes. . .

Reprenons donc plus en détail les cinq réformes de l'Etat qui ont façonné la structure fédérale de l'Etat belge actuel.

En 1970, une réforme de l'Etat donne naissance à une première forme d'Etat fédéral : elle prévoit la création de trois « Régions » (la notion de « région linguistique » est abandonnée) et de trois « Communautés culturelles ».

En 1980, une nouvelle réforme de l'Etat transforme les « Communautés culturelles » en « Communautés », dotées de leurs propres institutions (parlement et gouvernement). Les « Régions », dont la création était annoncée dès 1970, sont effectivement mises sur pied : en 1980, pour les Régions

⁸ - La Communauté flamande correspond à la région de langue néerlandaise (ou flamande), à laquelle s'ajoutent les institutions de langue néerlandaise sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

- La Communauté française correspond à la Région wallonne, à laquelle s'ajoutent les institutions de langue française sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

- La Communauté germanophone correspond à la région de langue allemande (il n'y a pas de « Région » allemande ou germanophone).

- La Région flamande correspond à la région de langue néerlandaise.

- La Région wallonne correspond à la région de langue française plus la région de langue allemande.

- La Région de Bruxelles-Capitale correspond à la région bilingue bruxelloise.

⁹ A noter que l'autorité fédérale garde la compétence exclusive en matière de relations avec l'Union européenne et d'autres organisations internationales. A titre d'exemple, en matière économique, c'est l'autorité fédérale qui exerce les compétences liées à l'Union économique et monétaire.

flamande et wallonne, et en 1988-1989, pour la Région de Bruxelles-Capitale. Ces « Communautés » et ces « Régions » sont dotées de leurs propres institutions : parlements et gouvernements qui élaborent et votent des décrets. A souligner une fois de plus : les « Communautés » et les « Régions » ne se superposent pas (voir aussi la note 6 de bas de page concernant le glissement de sens du terme « région »).

La réforme de l'Etat de 1980 crée en outre les institutions de la Région wallonne et de la Région flamande. Il est à noter – complexité supplémentaire de l'« asymétrie » – que, contrairement aux institutions de la partie francophone du pays, les institutions de la Région et de la Communauté flamandes ont été « fusionnées », ce qui leur donne une force accrue. Par ailleurs, une Cour d'arbitrage est mise sur pied pour trancher les conflits entre autorité fédérale, Communautés et Régions en matière de compétences législatives.

En 1988-1989, une réforme de l'Etat renforce les compétences accordées aux Communautés en matière d'enseignement et crée les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale. Il est à noter ici que l'un des éléments du « compromis » linguistique et institutionnel sur lequel repose l'Etat fédéral est le « donnant, donnant » consistant dans une sur-représentation de la population flamande minoritaire, dans les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale, en échange d'une quasi-parité, en dépit d'une population francophone globale minoritaire sur l'ensemble du territoire (40% - 60%), au niveau des institutions fédérales.

En 1993, une nouvelle et grande réforme de l'Etat institue l'« Etat fédéral ». L'article premier de la Constitution dit désormais : « La Belgique est un Etat fédéral qui se compose des Communautés et des Régions ». Les Communautés « linguistiques » (la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone) sont désormais autorisées à conclure et à approuver des traités internationaux. Quant aux trois Régions (la Région flamande, la Région wallonne – y compris la partie germanophone – et la Région de Bruxelles-Capitale), elles obtiennent une large autonomie sur les plans économique et social.

A noter également l'absence de « hiérarchie des normes » : Communautés et Régions n'ont de comptes à rendre que devant leurs parlements respectifs : un « décret » pris aux niveaux des Régions ou des Communautés vaut une « loi » édictée au niveau fédéral. Toute compétence non attribuée aux Régions et aux Communautés appartient à l'Etat fédéral. Faites le compte : la Belgique ne comprend pas moins de six gouvernements et de sept parlements ou assemblées parlementaires¹⁰. (Comparons en passant cette forme de « fédéralisme » à

¹⁰ Gouvernement fédéral

Gouvernement de la Communauté flamande (fusionné avec le gouvernement de la Région flamande)

Gouvernement de la Communauté française (appelée aussi « Communauté française - Wallonie-Bruxelles »)

Gouvernement de la Communauté germanophone

Gouvernement de la Région wallonne

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

l'organisation juridique de l'Union européenne, dans laquelle « toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres ». En effet, l'Etat fédéral belge ne résulte pas d'un transfert ou d'une délégation de compétences des entités fédérées vers l'Etat fédéral – ou vers une « structure » de type fédéral, comme dans le cas de l'Union européenne -, mais, au contraire, d'une transformation de l'Etat unitaire en Etat fédéral et de transferts successifs de compétences de l'Etat fédéral vers les entités fédérées).

Par ailleurs, la fixation de la frontière linguistique s'est accompagnée de compensations accordées aux minorités linguistiques incorporées dans une autre Région ou Communauté. Les minorités linguistiques bénéficient donc de droits inscrits dans la Constitution. En plus des six communes flamandes « à facilités » (droits en matière d'emploi des langues dans les relations avec l'administration ; accès aux établissements d'enseignement) sur les frontières de Bruxelles-Capitale, il est institué une circonscription électorale et judiciaire bilingue (Bruxelles-Hal-Vilvorde ou Brussel-Halle-Vilvoorde), qui va au-delà du territoire des 19 communes bilingues constituant la Région de Bruxelles-Capitale : elle se compose, en plus des 19 communes, de 35 communes du Brabant flamand, c'est-à-dire unilingues flamandes, dont les 6 communes dites « à facilités ». Les habitants francophones y disposent de la faculté de se défendre devant les cours et tribunaux en français. De même, il leur est loisible de voter pour des francophones bruxellois aux élections législatives.

En 2001, une nouvelle réforme de l'Etat accorde l'autonomie fiscale aux Régions, prévoit un refinancement des Communautés (qui ne sont pas dotées d'un pouvoir fiscal) et organise le transfert aux Régions de nouvelles compétences (commerce extérieur, agriculture, etc.).

Les lectrices et lecteurs ne pourront que constater l'extraordinaire complexité de cette construction et ne seront sans doute pas étonnés qu'elle comporte des risques de « dérapage ». En particulier, si l'on donne à la notion de « fédéralisme » le sens d'un « fédéralisme d'union », basé sur une répartition claire des compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées, le cas de la Belgique « fédérale » n'est pas un exemple du genre. L'on a plutôt à faire à un « fédéralisme » de « désunion », de « désagrégation », voire de « séparation ». Les forces centrifuges risquent constamment de l'emporter sur les forces centripètes. Pourquoi dès lors avoir fait « compliqué », alors que l'on aurait pu faire plus « simple » ? La réponse, on l'aura compris, est que c'était là le « prix à payer » pour sauver la cohésion du pays. L'équilibre fragile des institutions de la Belgique fédérale témoigne également d'un souci, au moins formel, de respecter

Parlement fédéral (2 Chambres) : Chambre des représentants et Sénat
Parlement de la Communauté flamande (fusionné avec le parlement de la Région flamande)
Parlement de la Communauté française
Parlement de la Communauté germanophone
Parlement de la Région wallonne
Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale

toutes les minorités. Nul ne s'étonnera que cette ingénierie institutionnelle soit considérée comme un « laboratoire de l'Europe » et de ses institutions, organisations juridiques établies « sur un mode fédéral » entre « Etats-nations », de surcroît multiculturelles et multilingues. Un homme politique français, par ailleurs député européen, fit un jour allusion à cette complexité institutionnelle en déclarant, non sans humour, que seuls les Belges sont à même de comprendre les rouages de l'Europe, parce que les rouages de leur propre système institutionnel sont encore plus compliqués ! Il n'en reste pas moins que, malgré ses mérites et son souci de l'équilibre et du compromis permanent, le « modèle belge » paraît avoir atteint ses limites. . .

5. Le modèle belge en crise

Nous avons vu que la « nation » belge, bien qu'elle soit composée principalement de deux « sociétés » différentes (sans parler de la troisième, la minorité germanophone) n'en a pas moins constitué un Etat, qui a dû adapter sa structure à l'évolution des rapports entre ces « sociétés ». Celles-ci se sont toutefois différenciées au point de s'inscrire dans un cadre « fédéral » de plus en plus complexe : il ne s'agit donc pas, répétons-le, d'un fédéralisme d'union, dont les éléments se rapprochent, parce qu'ils seraient mus par une force centripète (à titre d'exemple, les fédéralistes européens rêvent de doter l'Europe d'une telle structure fédérale), mais d'un fédéralisme mû par des forces centrifuges. Il faut donc se poser la question : pourquoi et comment en est-on arrivé à un fédéralisme qu'il faut bien appeler de « désagrégation » ?

En premier lieu, la Flandre, naguère très diversifiée sur le plan linguistique par ses nombreux dialectes sous-régionaux, mais dont la bourgeoisie et les élites parlaient français, a connu, depuis trois ou quatre décennies, un processus d'homogénéisation linguistique et culturel très fort au bénéfice du néerlandais.

En deuxième lieu, rappelons que, depuis 1970, les réformes institutionnelles se succèdent, s'accélèrent et produisent leurs pleins effets : les élections organisées pour le renouvellement des institutions de l'Etat fédéral et des entités fédérées sont de moins en moins « en phase », ce qui accentue leur « asymétrie » et rend les arbitrages politiques plus difficiles.

En troisième lieu, les partis politiques, naguère « unitaires », se scindent ; le système de vote proportionnel rend les majorités qui se dégagent dans les diverses entités fédérées de plus en plus « asymétriques ». A l'intérieur des entités fédérées, les partis se morcellent : pour constituer des majorités de gouvernement, les partis « traditionnels » (correspondant aux « familles » sociale-chrétienne, libérale et socialiste) s'allient à de petites formations, souvent plus radicales, voire séparatistes. L'on voit apparaître de nouvelles formations politiques dans les deux principales parties linguistiques du pays (sans parler de la partie germanophone) : les Verts ou Ecolos, par exemple, mais aussi de petites formations nées de l'implosion d'autres formations. Un exemple en est donné par le parti flamand « Volksunie », dont l'implosion donne

naissance à de petites formations, quelquefois plus radicales, qui viennent s'agréger à d'autres et incitent celles-ci à un discours plus musclé. En particulier, les revendications flamandes portent sur des dossiers concrets, tels que la remise en question de l'existence des « facilités » accordées aux francophones résidant dans les communes flamandes de la périphérie bruxelloise et du maintien de la circonscription électorale et judiciaire bilingue de Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHL). Il est à souligner que la suppression de cette circonscription aurait pour effet d'enclaver davantage la Région de Bruxelles-Capitale dans la Région flamande. S'appuyant sur les deux pôles portuaires et industriels d'Anvers (Antwerpen) et de Zeebruges (Zeebrugge), la Région flamande pourrait ainsi, au dire de certains francophones, « absorber » plus facilement le troisième pôle constitué par . . . Bruxelles !

Quant aux communes dites « à facilités » situées à la périphérie de Bruxelles, leurs populations francophones sont régulièrement confrontées à des manifestations de mauvaise humeur des élus flamands locaux, qui invoquent le fait que ces « facilités » seraient des droits provisoires accordés aux résidents francophones pour leur permettre d'apprendre le néerlandais. A cela s'ajoute une série de questions relatives aux droits des minorités. Citons quelques exemples : le refus de l'Etat fédéral et des entités fédérées flamandes de ratifier la convention du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités (à noter que la France n'a jusqu'ici pas davantage ratifié cette convention. . .), ce qui, à la demande d'élus francophones, a amené le Conseil de l'Europe à envoyer des rapporteurs en Belgique. Autre exemple : le refus du ministre flamand de l'intérieur de nommer trois bourgmestres (maires) de communes « à facilités » de la périphérie bruxelloise au motif que ceux-ci avaient envoyé les convocations électorales dans la langue de leurs électeurs, en l'occurrence en français. Nous n'allons pas ici exposer les thèses en présence. Nous nous bornerons à souligner le fait que ces escarmouches attestent l'existence de forces centrifuges et d'un processus de radicalisation des esprits. Qui plus est, une minorité agissante d'élus flamands – et pas seulement les élus d'un parti d'extrême-droite, partisan déclaré de la séparation du pays et de l'indépendance de la Flandre . . . – relayée par certains médias, milieux économiques et académiques - prône ouvertement l'autonomie des Régions, voire l'instauration d'une sorte de confédération d'Etats indépendants. Un des arguments avancés à l'appui de cette revendication est la critique de la gestion publique en Wallonie : affairisme et clientélisme imputés à la classe politique dominante, taux de chômage élevé par rapport à celui de la Flandre, déséquilibre des comptes de la sécurité sociale au détriment de la Flandre, d'où la revendication d'une « régionalisation » de la sécurité sociale. Il n'est donc pas surprenant que, confrontés à la perspective d'une éventuelle prochaine réforme de l'Etat, les partis politiques francophones se sont déclarés initialement « demandeurs de rien », à l'exception d'une minorité qui ne prône rien de moins que le rattachement pur et simple de la Wallonie . . . à la France.

Enfin, « cerise sur le gâteau », le 13 décembre 2006, une émission surprise de la télévision francophone (RTBF) simule, par un document-fiction magistral, la fin de la Belgique : la Flandre vient de déclarer son indépendance et le roi est en fuite . . . à Kinshasa ! Au-delà du coup qui fleure bon le surréalisme belge et des débats passionnés qu'elle a provoqués, l'émission télévisée a révélé également deux choses : du côté francophone, nombreux sont ceux qui tombent dans le panneau et se demandent s'il faut faire ses valises. Du côté flamand, les réactions sont peu nombreuses : les téléspectateurs préfèrent sans doute les émissions de télé-réalité flamande et ne regardent pas les chaînes francophones !

6. La Belgique de demain : quelle sortie de crise ?

10 juin 2007 : les élections législatives débouchent sur la crise la plus longue de l'histoire de la Belgique. Le roi charge successivement un « informateur », un « démineur », un « explorateur », un « facilitateur », un « dépanneur », etc. de tenter de dénouer la crise. Yves Leterme, jusque-là ministre-président du gouvernement flamand, est chargé de former un gouvernement fédéral. Il échoue. En décembre 2007, un gouvernement intérimaire sous la houlette du premier ministre sortant Guy Verhofstadt est investi pour trois mois. Délai : le 21 mars 2008, date à laquelle il passera le relais. Entre-temps un groupe composé de huit partis (le groupe Octopus) ainsi qu'un Comité des sages composé de huit membres se mettent au travail. Des pistes sont explorées pour sortir de la crise. De nouveaux transferts de compétences sont envisagés : certains, de l'Etat fédéral vers les Régions et les Communautés ; d'autres, des entités fédérées vers l'Etat fédéral. S'achemine-t-on vers une énième réforme de l'Etat, voire une révision de la Constitution, qui, soit dit en passant, nécessite une majorité des deux tiers des 150 élus de la Chambre des représentants et une majorité simple dans chaque groupe linguistique ? Cette réforme prendra-t-elle la forme d'un fédéralisme à caractère confédéral de plus en plus marqué ? Les dossiers défilent sur la table des négociateurs : citons, à titre d'exemples : la régionalisation éventuelle de la sécurité sociale ; une différenciation de la fiscalité des entreprises sous la forme d'une autonomie fiscale des régions en matière d'impôt des sociétés ; la modification du statut de la Région de Bruxelles-Capitale. A ce sujet, certains avancent l'idée d'une « communauté urbaine » à l'instar de celle de Lille, une telle formule offrant l'avantage d'élargir le territoire de Bruxelles-Capitale (19 communes) sans toucher à la frontière linguistique (une manière de répondre à la crainte des Flamands de voir s'étendre la « tache d'huile » francophone autour de Bruxelles). Cette communauté urbaine élargie pourrait être dotée d'une assemblée constituée de représentants des trois Régions et être compétente pour les dossiers communs. On le voit, les dossiers et les pistes ne manquent pas. L'objectif déclaré de ces négociations était l'ébauche d'une réforme de l'Etat avant le 21 mars. Par la suite, la réforme - un nouveau « compromis des Belges » ? - serait complétée et concrétisée, le cas échéant, par une nouvelle révision de la Constitution.

Au jour et à l'heure mêmes où nous terminons cet article, le calendrier de sortie de crise est respecté : le premier ministre sortant Guy Verhofstadt (promis peut-être à une fonction européenne en 2009. . .) vient de passer le relais à . . . Yves Leterme, nouveau premier ministre fédéral, placé à la barre d'une coalition « asymétrique » composée de cinq partis : sociaux-chrétiens (CDH), libéraux (MR) et socialistes (PS) francophones ainsi que sociaux-chrétiens (CD&V) et libéraux (Open VLD) flamands (les socialistes flamands du SP-A et les Ecolos – Verts - restant dans l'opposition). Ce gouvernement, né au forceps neuf mois et dix jours après les élections législatives du 10 juin 2007, se concentrera sur les questions économiques, financières, budgétaires, sociales et autres, à court terme. Il reporte à plus tard la solution des « sujets qui fâchent » et divisent la Belgique, à savoir les questions linguistiques et institutionnelles liées à « une réforme de l'Etat substantielle », dont la réalisation sera la condition *sine qua non* de sa survie : une déclaration à ce sujet est prévue à la mi-juillet. Les pessimistes prédisent déjà que les jours de ce gouvernement sont comptés. Les optimistes parlent d'un « gouvernement lilas » (les Belges sont friands de comparaisons multicolores, en l'occurrence une combinaison de l'orange des sociaux-chrétiens, du bleu des libéraux et du rouge des socialistes, pour qualifier leurs gouvernements de coalitions diverses) éclos à la veille du printemps. . .

7. Conclusion . . . provisoire

Les forces centripètes l'emporteront-elles sur les forces centrifuges ? Assisterons-nous à l'élaboration d'un énième compromis « à la belge » ? La condition en est que « tout le monde s'y retrouve » : la partie flamande, la partie francophone et Bruxelles, Capitale de la Belgique et de l'Europe (par ailleurs, également capitale de la Flandre . . . et de la Communauté française de Belgique !¹¹).

La partie flamande et les autres entités fédérées obtiendraient de nouveaux transferts de compétences. Ces transferts remettront-ils en cause les solidarités de base ? Pour ne citer que deux exemples, la régionalisation de la sécurité sociale et de la fiscalité des entreprises déboucherait inévitablement sur des sortes de « dumping » social et fiscal. L'on voit tout de suite que la sauvegarde du « modèle belge » est également cruciale pour l'Union européenne. La devise nationale « L'union fait la force » pourrait utilement s'enrichir du sens de la formule que Jacques Delors applique à l'Europe : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce, la solidarité qui unit ». Les constructions complexes, qu'elles soient belges ou européennes, se sont bâties sur des compromis et des équilibres. L'historien Krzysztof Pomian écrivait dans le Monde des 20 et 21 janvier derniers : « En Belgique, c'est l'Europe qui se joue ». Il importe d'éviter à tout prix que, à défaut de pratiquer la « multiculturalité » et de sauvegarder ou

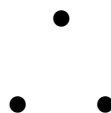
¹¹ Alors que les institutions de la Communauté flamande (fusionnées avec celles de la Région flamande – voir note 8 de bas de page) siègent à Bruxelles, les institutions de la Communauté française et celles de la Région wallonne siègent respectivement à Bruxelles et à Namur.

de mettre en place les solidarités nécessaires, la Belgique, à son échelle, ne constitue le contre-exemple d'un ensemble qui, pour reprendre les termes de l'historien Elie Barnavi (Le Soir du 11 février dernier) « pousserait les gens à se recroqueviller sur leur identité » . . . Certes, l'Union européenne a elle-même mis en avant le fait régional, en encourageant les Régions d'Europe à comparer leurs performances, voire à prendre entre elles des accords de coopération. Mais l'Europe a également mis en exergue le principe de « subsidiarité », qui consiste à promouvoir la prise de décision au niveau le plus adéquat et le plus conforme à l'intérêt des citoyens : niveaux local, régional, national ou « supra-national ». Ne conviendrait-il pas de revoir les compétences des entités fédérées de la Belgique à l'aune de ce principe ? Quoi qu'il en soit, si la compétition tous azimuts, le séparatisme, le « chacun pour soi » des Etats et des Régions et le repli identitaire devaient prendre le pas sur les principes énoncés plus haut de coopération, de concertation, de multiculturalité et de solidarité, le contre-exemple belge pourrait bien faire vaciller la construction européenne.

Roger VANCAMPENHOUT
20 mars 2008

Petite bibliographie

- « Les racines de la Belgique » Jean Stengers (Editions Racine)
- « Histoire de la Belgique de l'Antiquité à nos jours » Marie-Thérèse Bitsch (Editions Complexe)
- « Nouvelle histoire de Belgique » E.Witte, J.P. Nandrin, G. Deneckere (Editions Complexe)
- « Histoire des Belges » Henry Dorchy (Editions De Boeck)
- « Le choix de la France » Paul-Henry Gendebien (Editions Luc Pire)
- « Belgique : où vas-tu ? » Pierre-Yves Monette (Editions Mardaga)
- « La Belgique en sursis » Luc Beyer de Ryke (Editions François-Xavier de Guibert)
- « Au pays des oranges bleues » - Petits dessins – Pierre KROLL (Éditions Luc Pire)



Si vous souhaitez réagir à cet article, contactez-moi :

vancampenhout.roger@skynet.be