



# « LE MODELE BELGE : COMMENT ET JUSQU'OU ? »

## SURVOL D'UN ETAT D'ESPRIT ET DE TENDANCES LOURDES

### Sommaire

<a href="#">La Belgique, un peu d'Histoire</a> .....	2
<a href="#">La Belgique, aujourd'hui</a> .....	4
<a href="#">La Belgique, terre de négociations</a> .....	5
<a href="#">Les institutions belges, très intriquées et très compliquées</a> .....	5
<a href="#">Les mécanismes de protection des minorités en Belgique</a> .....	9
<a href="#">La question de la signature de la Convention cadre du Conseil de l'Europe sur les minorités nationales</a> .....	10
<a href="#">En guise de conclusion : fin de la belgitude ou retour de tendances lourdes ?</a> .....	11

La Belgique, c'est d'abord une superficie de 30.562 km<sup>2</sup>, coincée entre la France et l'Allemagne. Ce territoire est peuplé par un peu plus de dix millions d'habitants : six millions de néerlandophones, quatre millions de francophones et 70.000 germanophones. Inclus dans les nombres précités, 800.000 étrangers résident en Belgique. La Belgique n'est devenue une terre d'immigration qu'au XX<sup>e</sup> siècle, mais elle a toujours été une terre de commerce et de passage. Beaucoup de Belges sont donc d'origine étrangère.

La Wallonie est une terre de vieille industrie. Au début du XX<sup>e</sup>, la Belgique était la deuxième puissance économique du monde par habitant. C'était à l'industrie wallonne qu'elle devait cette position enviable. Aujourd'hui, la Wallonie souffre du déclin de ses vieilles industries lourdes. Elle a du mal à réussir sa reconversion économique tandis que la Flandre bénéficie largement du développement du port d'Anvers et a su attirer des industries de transformation, en même temps qu'elle a développé un tissu de PME fort dynamiques. La Région bruxelloise est le siège de nombreuses institutions et entreprises internationales.

## La Belgique, un peu d'Histoire

Pour comprendre le modèle belge, il est nécessaire de faire un peu d'Histoire.

Sans remonter aux origines, rappelons que l'espace belge est situé aux confins de deux mondes : le latin et le germanique. Pour être précis, le territoire est à cheval sur ces deux cultures : dialectes wallons (roman au Sud), thiois (au Nord) et allemands (à l'Est).

Au Moyen-Age, les principautés qui occupaient l'espace belge s'étendaient de part et d'autre de ce qu'on n'appelait pas encore la frontière linguistique. Seul le comté de Namur échappait à cette règle. Il était entièrement en terre romane.

A la suite d'une succession de mariages et d'héritages, les principautés belges passèrent au XV<sup>e</sup> siècle sous une même autorité : ducs de Bourgogne (XV<sup>e</sup> siècle), Habsbourg d'Espagne (XVI<sup>e</sup>-XVII<sup>e</sup> siècles) puis d'Autriche (XVIII<sup>e</sup> siècle). Dès le temps des ducs de Bourgogne, toutes les principautés belges eurent un même souverain. Néanmoins, les villes et communes luttèrent farouchement durant tous ces siècles pour conserver les libertés et privilèges qu'elles avaient arrachés à leurs seigneurs locaux durant la période précédente. Résultat : Bourguignons, Espagnols et Autrichiens ne parvinrent jamais à imposer un véritable pouvoir central dans l'espace belge. Ils durent toujours compter avec les autonomies locales. A chaque intronisation, le duc de Bourgogne, le roi d'Espagne et l'Empereur d'Autriche durent faire le tour des villes et communes pour y faire leur « Joyeuse entrée » et y prêter le serment de respect des droits et privilèges locaux. En fait, l'autonomie locale et la méfiance à l'encontre de tout pouvoir central fort sont deux constantes de l'histoire de l'espace belge.

La principauté de Liège est un cas particulier. Elle fut dirigée par un prince-évêque dès 980. Elle réussit à conserver son indépendance jusqu'à la Révolution française. Querelles civiles et tensions sociales y furent d'autant plus intenses. En août 1789, les Liégeois y allèrent de leur propre révolution et proclamèrent une Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen plus radicale que la française. Entre autres, elle ne faisait pas du droit de propriété un droit sacré et inviolable.

Les révolutionnaires français annexèrent tout l'espace belge à la France en 1795.

En 1815, les puissances victorieuses de Napoléon séparèrent l'espace belge de la France et l'unirent au royaume de Hollande. En fait, ils accolèrent à un royaume protestant, où tout le monde parlait le néerlandais, des régions très majoritairement catholiques, où les élites parlaient le français.

La greffe ne prit pas. En septembre 1830, les Belges chassèrent les Hollandais.

En 1830, la Belgique était un pays où une bourgeoisie locale francophone dominait des populations parlant des dialectes wallons, au Sud, flamands, au Nord. La Belgique indépendante se construisit sur base d'une alliance anti-hollandaise entre la bourgeoisie libérale et l'Eglise catholique. Le nouvel Etat se donna (1) une Constitution d'inspiration largement libérale, mais soutenue par l'Eglise catholique belge qui usa à son profit des libertés constitutionnellement garanties, (2) une monarchie constitutionnelle dans laquelle le roi régnait mais ne gouvernait pas, (3) un régime censitaire et (4) une structure administrative centralisée et hiérarchisée (sur le modèle français) : Etat central, provinces et communes.

En fait, la bourgeoisie francophone détenait tous les leviers du pouvoir. Le français fut naturellement choisi comme seule langue officielle. Durant les premières décennies de la Belgique indépendante, le français fut la langue des lois, de l'administration, de l'armée, de l'enseignement. Or, au moins 60% de la population belge ne le comprenaient pas.

La grande majorité des Wallons résidait dans le bassin industriel qui courait d'ouest en est, le long de la Sambre et de la Meuse.

Dans ce monde ouvrier en butte au développement d'un capitalisme sauvage, les idées socialistes gagnèrent beaucoup de terrain dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Quand l'Eglise et les milieux chrétiens sensibles à la misère ouvrière commencèrent à s'organiser socialement et politiquement à la fin du siècle, sous l'impulsion de Léon XIII et de l'encyclique *Rerum novarum*, il était trop tard. Le monde ouvrier wallon était très largement gagné aux idées socialistes.

Dans le Nord du pays, les choses allèrent différemment. La Flandre était restée beaucoup plus rurale. Elle était donc moins sensible aux idées socialistes. De plus, le petit clergé flamand avait pris la tête de la lutte contre les « fransquillons », ces bourgeois qui, bien que flamands, parlaient le français et méprisaient souvent ceux qui ne parlaient qu'un dialecte flamand. Les petits curés flamands étaient d'autant plus engagés dans ce combat que le français était la langue qui véhiculait les idées de la Révolution française, contre lesquelles Pie IX avait engagé une véritable croisade. Puissamment soutenu par le clergé, un mouvement flamand entama la lutte pour la reconnaissance du flamand comme langue officielle. C'est ainsi que la Flandre devint une terre majoritairement démocrate-chrétienne.

En 1873, on publia les premières lois régissant l'emploi des langues en matière pénale : les Flamands purent enfin être jugés en flamand ! Encouragés par ce premier succès, le mouvement flamand redoubla ses efforts. En 1898, une loi fit du flamand la deuxième langue officielle en Belgique. Depuis, le mouvement flamand n'a jamais cessé le combat. Quelques dates : en 1930, l'Université de l'Etat de Gand fut flamandisée ; en 1932, on introduisit dans l'administration et l'enseignement le principe que la langue de la contrée était la langue à utiliser ; en 1938, l'armée fut scindée en régiments linguistiquement homogènes ; en 1963, la frontière linguistique fut fixée et on abolit les recensements linguistiques. Dans les années 70, les partis eux-mêmes se sont divisés. Désormais, même au niveau fédéral, il y a deux corps électoraux distincts : le « N » et le « F ».

La guerre 14-18 fut un moment fort de la prise de conscience nationale flamande. Des activistes flamands collaborèrent avec l'occupant. Néanmoins, l'armée belge résista quatre ans derrière l'Yser. Les deux tiers des troupes en première ligne étaient composés de soldats flamands commandés par des officiers peut-être flamands eux aussi, mais néanmoins francophones et donnant en conséquence le plus souvent leurs ordres en français. Vu leur meilleure connaissance du français, les Wallons étaient plutôt cantonnés dans des unités techniques et de service, à l'arrière.

Les Flamands en conçurent une vive amertume. Des intellectuels flamands prirent la défense des soldats flamands. On peut dire que la boue de l'Yser fut pour beaucoup dans l'enracinement populaire d'un sentiment national flamand et d'une aspiration flamande à l'autonomie et même à l'indépendance pour les plus radicaux d'entre eux. De toute évidence, la classe politique flamande contemporaine est très largement l'héritière de cette aspiration : très sourcilleuse pour tout ce qui concerne l'usage du néerlandais et toujours à la recherche de plus de pouvoir pour le gouvernement flamand.

Après la première guerre mondiale, la Belgique reçut pour prix de sa participation à la victoire des alliés les cantons germanophones d'Eupen, Malmédy et Saint-Vith, enlevés à l'Empire allemand vaincu. Perdus en 1940, ces cantons redevinrent belges en 1945. Ainsi, la Belgique s'accrut-elle d'une minorité de langue allemande.

Bref, on peut dire que la Belgique est composée de deux peuples et d'une minorité nationale.

Une longue querelle sur les places respectives à donner dans la société belge à l'enseignement officiel neutre et à l'enseignement libre catholique marqua la vie politique belge pendant près d'un siècle. En 1958, un accord général entre les trois grandes familles politiques du pays (catholique, libérale et socialiste) garantit le financement de l'enseignement catholique par les pouvoirs publics.

Le « pacte scolaire » relégua donc le débat idéologique et politique à l'arrière-plan. Les questions socio-économiques occupèrent dès lors le devant de la scène. Du coup, des catholiques proches de la libre entreprise rejoignirent le parti libéral et des catholiques solidaires du monde du travail gagnèrent les rangs socialistes. De partis « de droite », les partis sociaux-chrétiens devinrent des partis « centristes ».

Simultanément, la perte d'amplitude du conflit entre les héritiers de la Révolution française et ses contempteurs libéra les antagonismes linguistiques. Cela provoqua la scission des grandes familles politiques en partis flamands et francophones tandis qu'apparaissaient les partis communautaires.

## **La Belgique, aujourd'hui**

Vue de loin, la Belgique apparaît comme un Etat unitaire centralisé qui se transforme par négociations et modifications successives de la Constitution en un Etat fédéral.

D'une certaine façon, la Belgique est déjà un Etat confédéral dès lors que les régions et communautés qui le composent disposent de plus en plus de moyens financiers, que l'Etat fédéral n'a aucun moyen juridique d'imposer ses vues aux entités fédérées et qu'il n'y a pas un seul corps électoral au plan fédéral. Du coup, quelles que soient leurs options idéologiques, les partis politiques ne pensent qu'à séduire le corps électoral devant lequel ils se présentent et ils négligent complètement les sensibilités du corps électoral devant lequel ils ne se présentent pas.

Depuis 1970, la vie politique belge est dominée par la réforme des institutions et les révisions de la Constitution se multiplient.

Adoptée en 1831, la Constitution fut révisée deux fois en 140 ans. A chaque fois, il s'agissait de réformer le système électoral dans le sens du suffrage universel (1893 et 1920). Depuis 1970, la Constitution a connu quatre révisions supplémentaires (1970, 1980, 1988 et 1993), qui ont transformé l'Etat unitaire en un Etat fédéral. Au cours des dix dernières années, la Constitution a encore subi une vingtaine de modifications, parfois sur des points ponctuels comme la suppression des juridictions militaires (décembre 2002). Depuis de nombreuses années, les assemblées fédérales sont systématiquement constituantes, c'est-à-dire habilitées à modifier la Constitution. Cela démontre que la Constitution belge est elle aussi devenue un objet permanent de négociations. C'est la preuve d'un Etat qui se cherche et cherche un nouvel équilibre.

## **La Belgique, terre de négociations**

**La Belgique, c'est d'abord un état d'esprit et une vision pragmatique des choses.** Il n'y a guère que sur la nécessité de poursuivre la construction européenne dans la voie d'une Europe politique qu'on trouve un large consensus, d'un côté comme de l'autre de la frontière linguistique.

Comme la négociation est le mode usuel de transformation de l'Etat, celle-ci avance cycle de négociations après cycle de négociations, compromis après compromis.

En Belgique, on négocie tout. La culture du compromis est encore renforcée par le fait qu'au fédéral comme dans les entités fédérées, il n'y a jamais de majorité absolue. A tous les niveaux de pouvoir, on trouve des gouvernements de coalition n'offrant pas toujours une même configuration politique. Pour l'instant, la majorité fédérale regroupe les partis libéraux et socialistes du Nord et du Sud du pays. Le gouvernement flamand est composé de ministres sociaux-chrétiens, socialistes et libéraux. Le gouvernement bruxellois comporte des ministres socialistes, sociaux-chrétiens et écologistes francophones, ainsi que des ministres sociaux-chrétiens, libéraux et socialistes flamands, qui représentent les Bruxellois néerlandophones. Le gouvernement wallon comprend des ministres socialistes et sociaux-chrétiens. Le gouvernement germanophone est une alliance des partis socialiste, libéral et des « Belges de langue allemande ».

En Belgique, tous les grands problèmes prennent tôt ou tard une tournure communautaire. A contrario, une négociation où il y a un vainqueur et un vaincu n'est pas une bonne négociation, les protagonistes s'efforcent de créer les conditions du succès pour tous. Au besoin, on n'hésite pas à attendre que les revendications des uns et des autres soient suffisamment nombreuses et diversifiées dans tous les domaines pour entamer un nouveau tour de négociations « communautaires ». En agissant ainsi, on fait en sorte que chaque partie puisse toujours obtenir l'une ou l'autre satisfaction dont elle pourra s'enorgueillir auprès de ses électeurs. En Belgique, les négociations obéissent à ces deux règles fondamentales :

- (1) « Tout est dans tout » ;
- (2) « Il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout ».

Résultat : les institutions belges forment un ensemble très compliqué. Des institutions résiduelles, mais parfois encore importantes, de la Belgique unitaire cohabitent avec les institutions en évolution de la Belgique nouvelle. Les Belges eux-mêmes ne s'y retrouvent pas toujours.

## **Les institutions belges, très intriquées et très compliquées**

La Belgique fédérale résulte d'une fédéralisation centrifuge et non centripète. Cette fédéralisation est un processus évolutif de distanciation, toujours en cours. A l'origine, la Belgique était un Etat unitaire et hiérarchique, voire même jacobin. La fédéralisation « à la belge » résulte de revendications identitaires et autonomistes. Institutionnellement, elle est construite sur un équilibre d'ensemble qui n'est en réalité qu'une suite de déséquilibres ponctuels. L'équilibre belge est semblable à celui du vélo : pour ne pas tomber et se briser, l'Etat belge doit continuellement avancer dans la voie d'une fédéralisation de plus en plus poussée.

En fait, la fédéralisation de la Belgique se caractérise par un dédoublement des « entités fédérées » en deux catégories : communautés (collectivités de personnes) et régions (territoires).

La Belgique fédérale est divisée en trois territoires (régions bruxelloise, flamande et wallonne) et trois communautés linguistiques (francophone, germanophone et néerlandophone). Communautés et Régions ne se juxtaposent pas. Elles se superposent. Chacune a sa capitale et son propre gouvernement.

En Belgique, c'est plutôt le principe de l'exclusivité qui préside à la répartition des compétences.

Les entités fédérées ont reçu des compétences expressément et exhaustivement énumérées, attribuées en vagues successives.

L'Etat fédéral n'a conservé que les « compétences résiduelles ». C'est-à-dire les compétences qui, dans un souci d'efficacité ou de solidarité, n'ont été attribuées ni aux Communautés ni aux Régions. En ce compris les droits régaliens : défense, monnaie (jusqu'à l'arrivée de l'euro), justice, affaires étrangères, nationalité, responsabilité civile, statut familial, etc. sans oublier la dette publique nationale et la sécurité sociale.

Beaucoup d'observateurs considèrent qu'avec la Région bilingue de Bruxelles, la dette publique et la sécurité sociale sont les vrais ciments de la Belgique : en cas de divorce belge complet, que faire de Bruxelles ? Qui paiera quoi de la dette ? De plus, c'est le transfert massif de 2,5 à 10 milliards d'euros (le montant évolue selon les modes de calcul) par an de la Flandre riche vers une Wallonie appauvrie qui permet aux Wallons de tout de même bénéficier d'une protection sociale égale à celle dont disposent les Flamands.

On a calculé qu'un arrêt des transferts financiers de la Flandre vers la Wallonie aurait pour conséquence que les Wallons perdraient 25% de leurs revenus. Les Flamands voudraient réduire ces transferts Nord-Sud. Certains Flamands accusent les Wallons d'être des paresseux qui vivent à leurs crochets ; ils leur reprochent de ne pas faire assez d'efforts pour réussir leur redéploiement économique. Les Wallons disent que les Flamands sont des égoïstes. Ils font appel à la solidarité nationale et rappellent que ce sont les bénéficiaires générés par les industries wallonnes qui ont financé le décollage économique de la Flandre.

Les Communautés gèrent l'enseignement, les matières culturelles, les matières dites personnalisables (soins de santé, éducation sanitaire, aides sociales,...) et l'emploi des langues.

Les Régions s'occupent des matières dites « localisables », à savoir l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, l'agriculture, le logement, les travaux publics, les transports, les aspects régionaux de la politique économique, le commerce extérieur, la politique de l'emploi, les aspects régionaux de la politique de l'énergie, l'organisation et la tutelle des pouvoirs locaux (communes, intercommunales, provinces), le temporel des cultes, la recherche scientifique se rapportant aux matières régionales et les relations internationales se rapportant aux matières régionales, sans oublier les compétences communautaires dont les Communauté ont pu leur transférer l'exercice. Depuis 2001, les Régions sont aussi compétentes pour l'organisation des pouvoirs locaux.

Communautés et Régions ont leurs propres relations internationales dans le champ de leurs compétences, et même au-delà.

En Belgique, il y a six gouvernements et autant d'assemblées parlementaires élues directement ou indirectement :

- Les Flamands sont plus nombreux que les francophones, mais le gouvernement fédéral est paritairement formé de francophones et de néerlandophones. Le Premier ministre est considéré comme « asexué linguistique », mais il est la plupart du temps (pour ne pas dire toujours) flamand.
- La Région wallonne a pour capitale Namur, le français est la langue officielle. Néanmoins, la Communauté germanophone (*Deutschsprachigen Gemeinschaft*) se situe en Région wallonne. Son gouvernement siège à Eupen et l'allemand y est la langue officielle. Tous les textes légaux adoptés à Namur sont traduits en allemand, mais la Communauté germanophone gère elle-même les matières communautaires qui lui sont propres et celles que la Région wallonne lui a transférées, à savoir les monuments et sites et la politique de l'emploi, la tutelle sur les communes et les zones de police, la mise en œuvre des travaux subsidiés, le financement des communes, les Fabriques d'église et établissements assimilés, les funérailles et les sépultures.
- Le néerlandais est la langue de la Région flamande (*Vlaamse Gemeenschap*). Bruxelles est sa capitale.
- La Région bruxelloise est bilingue : français et néerlandais. Les francophones y sont majoritaires (85%), mais les néerlandophones y bénéficient d'une représentation garantie au sein du Parlement régional (89 élus : 72 francophones, 17 néerlandophones). De plus, le gouvernement régional est composé de cinq ministres, dont deux néerlandophones.
- Le gouvernement de la Communauté française de Belgique est composé de ministres wallons et bruxellois francophones. Il est à distinguer du gouvernement wallon. Par contre, il n'y a qu'un seul gouvernement (*Vlaamse Regering*) pour la Région et la Communauté flamandes.

Le parlement fédéral est bicaméral : Chambre des représentants (150 députés élus directement et répartis en deux groupes linguistiques, francophone et néerlandophone ; les élus germanophones sont intégrés au groupe linguistique francophone) et Sénat (71 membres eux aussi répartis en deux groupes linguistiques, à l'exception du sénateur désigné par la Communauté germanophone, qui n'appartient à aucun groupe linguistique : 50 élus directs, 10 désignés par le Parlement de la Communauté française, 10 par le Parlement flamand et 1 par le Parlement germanophone).

A chaque gouvernement d'entité fédérée, correspond un parlement élu directement (Régions et Communauté germanophone) ou indirectement (Communauté française). Sont élus directement les Parlements de la Région wallonne (71 membres), de la Région bruxelloise (84 membres), de la Communauté germanophone (*Parlement der Deutschsprachigen Gemeinschaft* : 25 membres) et flamand (*Vlaamse Parlement* : 118 membres, auxquels il faut ajouter les 6 premiers élus flamands au Parlement de la Région bruxelloise). Le Parlement de la Communauté française est élu indirectement. Il se compose des 75 membres du Parlement wallon et de 19 membres désignés en son sein par le groupe linguistique français du Parlement de la Région bruxelloise.

En Belgique, il n'y a ni hiérarchie des normes (un décret régional ou communautaire a autant de valeur juridique qu'une loi fédérale) ni « compétences concurrentes ». Cela signifie qu'il n'y a pas, dans la Belgique fédérale, de compétences attribuées aux Communautés et Régions dans lesquelles les autorités fédérales pourraient tout de même prendre des décisions qui primeraient sur celles des entités fédérées, lorsque l'intérêt national en jeu.

**L'absence de hiérarchie de normes et de compétences concurrentes n'ôte rien au besoin de collaborer pour atteindre un minimum d'efficacité et n'empêche pas les conflits de compétences.**

Quand il y a un accord à trouver ou qu'une décision prise par un niveau de pouvoir déplaît à un autre, les gouvernements des niveaux de pouvoir concernés se rencontrent au sein du « **comité de concertation** ».

Celui-ci est composé de représentants des gouvernements de l'Etat fédéral et des entités fédérées. Il est paritairement composé de néerlandophones et de francophones. Il a pour mission de prévenir et de régler les conflits d'intérêt entre le pouvoir fédéral et les différentes entités fédérées, voire entre elles. Par exemple, le gouvernement fédéral et les trois gouvernements régionaux se sont longuement réunis pour fixer ensemble le plan d'investissement de la Société nationale des chemins de fer belge (SNCFB) pour les dix ans à venir.

Les différents niveaux de pouvoir concluent entre eux des « **accords de coopération** ».

L'accord de coopération est un accord négocié et conclu par l'Etat fédéral et les entités fédérées, ou par certaines entités fédérées entre elles, pour renforcer leur coopération dans une matière donnée ou éviter des controverses. Il existe des accords de coopération obligatoires (imposés par la loi) et facultatifs (décidés d'initiative).

En cas de désaccord persistant sur le champ d'application des compétences des uns et des autres, les niveaux de pouvoir font appel à la **Cour d'arbitrage**.

La Cour d'arbitrage est composée de douze juges nommés à vie, six francophones et six néerlandophones. Elle est compétente pour apprécier si les normes ayant force de loi sont conformes à la Constitution. Elle contrôle aussi le respect de la répartition constitutionnelle des compétences entre l'Etat, les communautés et les régions.

Au fil des années et des réformes de la Constitution, la Cour d'arbitrage tend à étendre son champ de compétences et à devenir une sorte de Cour constitutionnelle. C'est ainsi que la révision de la Constitution de 1988 a donné à la Cour le pouvoir de contrôler le respect des articles de la Constitution, qui garantissent le principe d'égalité, la non-discrimination et les droits et libertés en matière d'enseignement.

Aujourd'hui, la Cour statue aussi par voie d'arrêt sur le respect des droits et libertés garantis par la Constitution les conflits de compétence, l'égalité de tous devant l'impôt et la protection des étrangers sur le territoire belge.

La Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction.

Tout ce que je viens d'évoquer n'est qu'un aperçu très sommaire de la complexité des institutions belges, marquée par la dualité et la coexistence de deux grandes communautés, francophone et néerlandophone.

L'ingénierie institutionnelle est une véritable spécialité belge. En la matière, les Belges sont de vrais experts. A elle seule, la région bilingue de Bruxelles mériterait un colloque entier. Il faudrait, à mon sens, prévoir plusieurs jours d'exposés et de débats **pour voir dans le détail les institutions belges, et leur fonctionnement exigerait beaucoup plus qu'un exposé d'une demi-heure**. Il faudrait aussi inviter plusieurs spécialistes belges, francophones, néerlandophones et germanophones.

En effet, sans même parler des germanophones, les experts et les juristes francophones et néerlandophones n'ont pas la même vision des réformes institutionnelles, des négociations et de leurs résultats. En Belgique, il coexiste souvent des lectures différentes des accords conclus. De même, il se développe selon les Régions et la langue des lectures différentes de

mêmes textes légaux, voire des jurisprudences différentes selon le rôle linguistique des Cours de justice.

De plus, les francophones bruxellois et wallons ne sont pas toujours d'accord entre eux. Quant aux Flamands de Bruxelles, on dirait qu'ils commencent à s'émanciper de leurs grands frères du Nord et à développer une spécificité bruxelloise. La Communauté germanophone fait très peu de bruit, mais elle obtient régulièrement des élargissements de compétences dans les discussions que son gouvernement mène avec le gouvernement de la Région wallonne, sur le territoire de laquelle elle se trouve. L'objectif de la Communauté germanophone est de devenir la quatrième région du pays.

## Les mécanismes de protection des minorités en Belgique

La Belgique s'est dotée de plusieurs mécanismes de protection des minorités.

La Constitution (loi fondamentale) ne peut être révisée qu'à la suite d'une procédure précise déterminée par la Constitution elle-même. Les **révisions constitutionnelles** sont exclusivement d'initiative fédérale. Le gouvernement fédéral désireux de modifier la Constitution soumet au vote des deux assemblées fédérales la liste des articles qu'il entend modifier. Une fois cette liste adoptée, les deux assemblées sont dissoutes et les électeurs sont invités à se rendre aux urnes. Après les élections, les assemblées nouvellement élues sont dites « constituantes » et « statuent, d'un commun accord avec le roi (lisez le gouvernement) sur les points soumis à révision ». En clair, seules sont modifiables les dispositions expressément annoncées comme soumises à révision. Les deux assemblées sont ensuite invitées à voter les modifications à la Constitution. Pour cela, les deux tiers au moins de leurs membres doivent être présents et les nouvelles dispositions ne sont adoptées qu'à la majorité des deux tiers.

Les **lois spéciales de réforme institutionnelle** qui accompagnent les révisions de la Constitution sont des lois fédérales. Elles prolongent, en les précisant ou en les complétant, les dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation des entités fédérées (composition et fonctionnement des organes, définition des attributions, fixation des moyens financiers, etc.).

De rang inférieur à la loi fondamentale, elles sont supérieures aux lois ordinaires. Concrètement, elles ne peuvent être votées qu'avec une majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique des deux assemblées formant le Parlement fédéral. En l'occurrence, il s'agit d'une protection pour la minorité francophone puisque, pour des raisons démographiques, les élus flamands sont plus nombreux dans les Chambres fédérales que leurs homologues francophones.

Pour les **lois ordinaires**, un groupe linguistique qui estime qu'un projet ou une proposition de loi menace gravement les intérêts de sa communauté, peut activer le mécanisme dit de « **la sonnette d'alarme** ». Cela signifie qu'il peut déposer une motion signée par les trois quarts de ses membres. Cette motion est transmise au gouvernement fédéral. Celui-ci agit alors en conciliateur et s'efforce de trouver des formules d'apaisement.

Hors le Premier ministre, le **gouvernement fédéral** est paritairement composé de ministres francophones et néerlandophones.

En **Région bruxelloise**, les Flamands largement minoritaires dans la population bruxelloise disposent d'une représentation garantie au Parlement régional très supérieure à leur poids électoral réel. En outre, hors le Ministre-président, le gouvernement régional bruxellois est paritairement composé de ministres francophones et néerlandophones.

La **minorité germanophone** est une minorité nationale reconnue par le Conseil de l'Europe et dont personne ne conteste l'existence en Belgique. Elle est, paraît-il, la « minorité la mieux protégée du monde ». Elle vit dans onze communes de l'Est de la Belgique : neuf communes germanophones « à minorité francophone protégée » et deux communes francophones « à minorité germanophone protégée ». On l'a vu, elle dispose d'un gouvernement et d'une assemblée élue. Elle gère ses affaires culturelles et étend régulièrement son champ de compétences. En outre, elle dispose d'une représentation garantie au Parlement fédéral (un sénateur fédéral est désigné par le Parlement germanophone) et au Parlement européen (un parlementaire européen belge est élu directement par les germanophones de Belgique).

## **La question de la signature de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur les minorités nationales**

Les Belges bénéficient constitutionnellement des droits et libertés les plus étendus : droits libertés et droits créances, droits individuels, droits économiques et sociaux (droit au travail, droit au logement,...).

En 1963, la **fixation de la frontière linguistique** s'est accompagnée de la détermination, de part et d'autre de cette frontière, d'une série de **communes dites à « statut linguistique spécial »** : six communes de la périphérie de Bruxelles, (aujourd'hui situées en Région flamande) et dix autres communes (égrenées de part et d'autre de la frontière linguistique).

Dans ces communes « à facilités linguistiques », les membres de l'exécutif communal (Bourgmestre et échevins) sont supposés connaître la langue de la Région. Cette supposition est irréfragable. En clair, cette connaissance est supposée établie et ne peut pas faire l'objet d'une requête. C'est une illustration de la capacité des Belges à trouver des solutions « surréalistes » dans lesquelles tout le monde trouve son compte : les Flamands sont contents que les responsables communaux parlent le néerlandais ; les francophones sont satisfaits de n'avoir pas à le prouver.

Les « facilités linguistiques » sont néanmoins un gros point de friction entre francophones et néerlandophones.

Les Flamands considèrent que ces facilités linguistiques n'existent que pour permettre aux francophones qui habitent dans les communes à statut linguistique spécial, d'apprendre le néerlandais. Pour les Flamands, les facilités linguistiques sont donc appelées à disparaître.

Les francophones sont d'un avis contraire. Le français étant une langue nationale, ils estiment avoir le droit de continuer à utiliser leur langue dans leurs relations avec l'administration, même flamande. Ils sont d'autant plus convaincus de leur bon droit qu'ils sont souvent majoritaires dans les communes flamandes à « statut linguistique spécial ».

Régulièrement, les communes de la périphérie bruxelloise font l'objet de poussées de fièvre communautaire (linguistiques). Les autorités régionales flamandes essaient de raboter les facilités linguistiques et les francophones font politiquement et juridiquement tout ce qu'ils peuvent pour les en empêcher.

C'est dans ce paysage que se pose la question de la ratification par la Belgique de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur les minorités nationales. Les Flamands s'y opposent farouchement pour deux raisons.

D'une part, ils craignent que cette Convention-cadre ne soit le socle sur lequel les 60.000 francophones des communes de la périphérie bruxelloise pourront pérenniser les facilités linguistiques.

D'autre part, Il existe en Flandre même, une minorité de quelque 240.000 Flamands francophones, qui ne sont pas à confondre avec les 60.000 francophones vivant dans la périphérie bruxelloise. Ils sont les héritiers de la bourgeoisie francophone qui a perdu le

pouvoir politique en Flandre au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Ils se sont depuis longtemps adaptés aux lois linguistiques et pratiquent la langue néerlandaise dans l'espace public. Leurs revendications sont d'ordre culturel.

L'Assemblée du Conseil de l'Europe a reconnu l'existence d'une minorité francophone en Flandre dans sa résolution du 26 septembre 2002. Le monde politique flamand unanime persiste néanmoins à ignorer son existence et à refuser la ratification par la Belgique de la Convention-cadre, car ces 240.000 Flamands francophones sont en quelque sorte la négation du caractère linguistiquement homogène de la Flandre, un mythe qui est au cœur du combat flamand depuis ses origines au lendemain de 1830.

Pour les quelque 300.000 francophones vivant en Région flamande (5% de la population flamande), l'adoption de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur les minorités nationales pourrait être un bras de levier juridique pour affirmer la pérennité de la culture française en Flandre, où elle est présente depuis le Moyen- Age. Au passage, on notera que la Flandre a donné à la culture française quelques auteurs de renom : Verhaeren, De Coster, Maeterlinck, Ghelderode, Eekhoud, Elskamp, etc.

Entre autres, la ratification de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur les minorités nationales pourrait avoir pour conséquence que Région flamande et Communauté française de Belgique signent enfin un accord de coopération culturelle.

Quoi qu'il en soit, mon sentiment est que le monde politique flamand livre là un combat retardataire qui mettra peu à peu la Flandre au ban de l'Europe s'il n'y prend garde. Tôt ou tard, la classe politique flamande devra accepter que l'Etat belge signe la Convention-cadre et que celle-ci trouve à s'appliquer en Flandre comme d'ailleurs dans les autres parties du territoire belge.

## **En guise de conclusion : fin de la belgitude ou retour de tendances lourdes ?**

La Belgique, c'est d'abord l'histoire d'un divorce qui se déroule à l'amiable. Il y a des querelles. Il arrive que l'on échange des noms d'oiseaux et que l'on casse de la vaisselle, mais on n'échange pas de coups et on ne verse pas le sang. Du moins jusqu'à présent...

Aujourd'hui, ce divorce annoncé engendre trois grands types d'attitudes :

Le monde politique flamand semble vouloir toujours plus d'autonomie pour la Flandre. Sans que cela soit explicite (sauf dans le discours de l'extrême droite), l'indépendance semble être la ligne d'horizon de la classe politique et des élites flamandes. Il y a quelques jours à peine, plusieurs personnalités flamandes du monde des affaires et de la finance ont appelé à l'indépendance de la Flandre.

Du côté francophone, la tendance n'est absolument pas au séparatisme. L'humeur est plutôt à la trêve communautaire, ne serait-ce qu'en raison de la faiblesse économique de la Wallonie et du conditionnement du maintien du niveau de vie des francophones à la persistance des transferts financiers Nord-Sud. On serait plutôt favorable à une simplification des institutions et une clarification des compétences. Bref, il s'agirait plutôt de prendre le temps de « digérer » vingt-cinq ans de fédéralisation parfois échevelée.

Même en Flandre, les enquêtes d'opinion indiquent cependant que les populations ne sont pas favorables à l'éclatement de la Belgique.

De part et d'autre de la frontière linguistique, quelques artistes et intellectuels constatent avec regret que les deux communautés sont de plus en plus étrangères l'une à l'autre. Ils se désolent de la fin de la « Belgitude ».

La belgitude est le nom donné à cette interrogation existentielle du Belge sur son identité. En effet, l'identité belge apparaît comme une identité « en creux » : elle se définit surtout par tout ce qu'elle n'est pas. Le Belge n'est ni latin, ni germanique, ni Français, ni Néerlandais, ni Allemand, mais un peu de tout cela quand même. La belgitude, c'est aussi cette capacité des Belges à vivre ensemble en dépit de tout ce qui les oppose, à trouver partout et toujours des solutions qui n'en sont pas toujours, mais qui évitent en tous cas que le sang coule et permettent de faire ensemble encore un petit bout de chemin supplémentaire. La belgitude, c'est aussi cette capacité à développer une vision commune du monde érigée en véritable art de vivre et paradoxalement fondée sur un inébranlable pragmatisme quotidien, combiné à une autodérision dont le surréalisme fournit la quintessence.

De ce point de vue, force est de constater que « bons Wallons » et « *echte Vlamingen* » ne prennent jamais autant conscience de leur appartenance à un même espace culturel et à une même vision du monde, que lorsqu'ils sont à l'étranger et doivent y exercer leurs capacités de médiateurs...

Mon opinion est que la Belgique connaît une fédéralisation qui prend de plus en plus l'aspect d'un confédéralisme. Ce faisant, la Belgique renoue sur des bases nouvelles avec des tendances lourdes de son histoire qui sont attestées dès le XIII<sup>e</sup> siècle : pouvoir central faible et autonomie locale forte. De ce point de vue, l'épisode de la Belgique unitaire ne constituerait qu'un moment exceptionnel.

Faut-il en conclure que l'Etat belge est nécessairement appelé à disparaître ? L'avenir n'est pas écrit, car les Etats seront pour longtemps encore des éléments incontournables de la construction européenne. Parallèlement, celle-ci transcende les frontières nationales et facilite les déplacements et les échanges. Elle rend ainsi d'autant moins vitales et légitimes toutes les formes d'irréductibilité puisque le développement de l'Etat de droit sur tout le continent européen doit garantir à chacun l'exercice des droits et libertés fondamentaux au triple plan local, national et international sous l'ombrelle du Conseil de l'Europe, de la Cour européenne des droits de l'Homme de Strasbourg et de l'Union européenne.

-----

Décembre 2005.

Léon Saur, membre du Conseil d'administration de Justice et Paix.

Exposé présenté à Sarajevo à la réunion internationale organisée par la Commission Justice et Paix de Bosnie-Herzégovine, le 15 décembre 2005 à laquelle la CJP de Belgique a été spécialement invitée pour donner le témoignage sur la réussite belge de co-existence pacifique de différentes communautés.

**Avec le soutien du Service de l'Education permanente de la Communauté française**