

TERRITORIALITÉ ET IDENTITÉS LINGUISTIQUES EN BELGIQUE

Dave Sinardet

C.N.R.S. Editions | « Hermès, La Revue »

2008/2 n° 51 | pages 141 à 147

ISSN 0767-9513

ISBN 9782271067067

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2008-2-page-141.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour C.N.R.S. Editions.

© C.N.R.S. Editions. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Dave Sinardet

Faculté de sciences politiques et sociales, Université d'Anvers

TERRITORIALITÉ ET IDENTITÉS LINGUISTIQUES EN BELGIQUE

La régulation politique de la diversité linguistique en Belgique a pris forme sous divers accords politiques historiques, conclus à différents moments clés de l'histoire belge. Chaque compromis regorgeant de complexité, de détails et de nombreuses exceptions à la règle, il n'est évidemment pas possible de faire justice à toutes les nuances nécessaires dans le cadre de cette contribution. Nous tenterons plutôt de dégager quelques grands principes sous-jacents qui ont déterminé le visage actuel du modèle belge avec ses différents équilibres institutionnels. En effet, si l'on prend les différents accords institutionnels qui sont en rapport direct avec le contentieux communautariste¹, l'on constate une institutionnalisation graduelle des identités linguistiques, surtout basée sur deux principes : territorialité et bipolarité.

Toutefois, il est nécessaire de commencer par rappeler brièvement les origines du contentieux linguistique en Belgique.

Construction des identités linguistiques

Les représentations historiques en disent parfois plus sur la période dans laquelle elles sont véhiculées que sur la période dont elles traitent. Ainsi, trop souvent encore, la constitution de la Belgique en 1830 est présentée comme ayant rassemblé deux peuples, les Flamands et les Wallons, sous un même État-nation. Pourtant, contrairement à certaines régions de l'Espagne (la Catalogne, le Pays basque), du Royaume-Uni (l'Écosse) ou de la France (la Corse), les entités fédérées en Belgique ne sont pas des communautés historiques datant d'avant la fondation de la Belgique. En fait, leur existence et leur forme actuelle sont une conséquence de la constitution de l'État belge (Deschouwer, 2006). C'est qu'avant 1830, il n'est pas question de biculturalisme dans les territoires qui allaient former la Belgique. Les termes « flamand » et « wallon » ne reviennent que sporadiquement et jamais pour référer à deux peuples ou cultures distinctes (Wils, 2005).

La Belgique est constituée comme un pays unitaire où le choix des langues est théoriquement libre. Par contre, dans la pratique et comme en France, c'est le principe « un pays, une langue » qui règne. Cette langue, le français, est celle de la classe dominante, les masses populaires parlant surtout des dialectes flamands et wallons.

Une politique identitaire est menée, visant à renforcer l'identité belge et à légitimer ainsi le nouvel État. Il s'agit entre autres de donner aux Belges une histoire commune remontant à plusieurs siècles. C'est dans ce cadre qu'il faut situer le mythe du combat des Belges pour la liberté et contre la domination de puissances étrangères, remontant à Jules César. Une étape importante dans ce combat est la bataille des éperons d'or de 1302 ou les « ancêtres belges » ont mis à genoux la « France impérialiste ». Dans la représentation historique de la Belgique, cet événement a finalement mené à la révolution belge de 1830, commémorée chaque année lors de la fête nationale (Tollebeek, 1999).

Assez vite, naît un mouvement flamand, qui reste longtemps pro-belge mais demande que dans les territoires flamands, la langue flamande soit considérée à égal avec le français. Il commence à utiliser une version standardisée et commune des dialectes flamands, mais ce n'est qu'en 1860 que le terme « Flandre » fait son entrée pour indiquer la partie du pays où l'on parle flamand. Par son combat pour la reconnaissance de la langue, le mouvement flamand transforme une identité linguistique naissante en une identité politique (Martiniello, 1998). Il commence à construire une nation flamande, entre autres en reprenant pour le compte flamand le mythe du combat national de libération (qui devenait une lutte flamande contre la dominance française) et notamment la bataille des éperons d'or (Tollebeek, 1998).

Le mouvement flamand engrange des succès avec les premières lois linguistiques qui reconnaissent la

langue flamande comme égale dans l'administration, la justice et l'enseignement secondaire, mais seulement dans les territoires flamands et en même temps que le français. Une cause permanente d'exaspération pour le mouvement flamand est la francisation des classes supérieures flamandes, qui risque de diminuer la majorité démographique flamande en Belgique. C'est la raison pour laquelle va être défendue le principe de territorialité, qui associera de plus en plus la langue flamande à un territoire défini (Zolberg, 1974).

En réaction au mouvement flamand et à sa volonté d'instaurer le bilinguisme des institutions nationales, se développe un mouvement wallon qui revendique une Belgique unitaire francophone. Tandis que le mouvement flamand a surtout des soutiens dans le parti chrétien, le mouvement wallon attire surtout des militants libéraux et socialistes qui se sentent minorisés face à la domination d'une Flandre catholique. Le mouvement wallon construit également une nation wallonne. Lui aussi reprend à son compte un élément clé de l'histoire nationale belge : il choisit la révolution belge comme fête wallonne, considérant que c'était « surtout du sang wallon » qui avait coulé à cette occasion. La aussi, le choix ne s'opère pas par hasard : il doit être interprété comme un symbole d'opposition à la néerlandisation, qui toucherait au caractère francophone de la Belgique. Ainsi, les symboles belges changent de signification et servent de fondements historiques aux demandes linguistiques. Ces deux mouvements construisent donc une certaine représentation de l'identité des populations qu'ils représentent, mais également une représentation de « l'autre » contre lequel ils se dressent (Sinardet, 2007).

Même si l'on ne doit pas se tromper sur l'importance numérique des mouvements flamands et wallons, et si l'on ne doit pas les assimiler aux populations qu'ils veulent représenter, ils ont joué un rôle crucial dans la construction d'identités sub-nationales qui seront à la

base de nombreuses revendications. Celles-ci seront à leur tour à la base des différents compromis belges du XX^e siècle, qui ont accommodé dans la législation et la pratique politique belge les visions différentes qui se sont graduellement développées.

Il nous paraît pertinent d'évoquer et de détailler ici quatre éléments de pacification, correspondant à trois moments clés où ils ont été adoptés.

Territorialité linguistique et unilinguisme régional

Pour répondre à la demande d'une reconnaissance du néerlandais à égalité avec le français, deux options étaient possibles : le bilinguisme généralisé au niveau national ou l'unilinguisme régional. La minorité francophone de Flandre, bien que préférant le *status quo*, choisissait explicitement le bilinguisme de préférence à l'unilinguisme vu que cela permettait une protection du français en Flandre. Le mouvement flamand penchait pour une solution qui instaure l'intégrité du territoire flamand, quoique plusieurs responsables politiques flamands d'envergure n'étaient initialement pas opposés au bilinguisme généralisé. C'est surtout le mouvement wallon qui ne voulait pas de cette solution qui aurait touché au caractère unilingue de la Wallonie (et qui aurait pu être défavorable aux fonctionnaires francophones unilingues).

Le principe de territorialité était déjà partiellement instauré dans différentes lois des années 1920 réglant l'usage des langues, mais dans le cadre d'un compromis hybride qui encourageait aussi le bilinguisme. Ainsi, la loi sur l'Université de Gand (jusque-là, université francophone) de 1923 prévoyait que les étudiants néerlandophones devaient suivre deux tiers des cours en néerlandais et un tiers en français et inversement pour les

étudiants francophones. En 1930, par contre, l'Université de Gand est intégralement néerlandisée, suivant le principe de territorialité. Cela marque le début de la législation des années 1930 qui instaure officiellement le principe de l'unilinguisme régional. Ainsi, le néerlandais dans les communes flamandes et le français dans les communes wallonnes deviennent, chacune, la seule langue officielle en ce qui concerne l'administration (1932), l'enseignement primaire et secondaire (1932), et la justice (1935). Seuls 17 communes bruxelloises reçoivent un statut officiellement bilingue (Leton et Miroir, 1999). Dans l'historiographie, les mouvements wallons et flamands sont perçus comme les vainqueurs de ce compromis, les francophones de Flandre comme perdants (Sonntag, 1993).

Certes quelques exceptions persistent (notamment concernant l'enseignement), et l'exécution de ces lois laisse parfois à désirer, mais la législation reconnaît clairement l'homogénéité linguistique de la Flandre et de la Wallonie. Certes, il y avait également 17 communes bilingues, mais ce choix résultait du fait qu'on ne pouvait pas les considérer comme unilingues, plutôt que d'une volonté claire d'instaurer un territoire bilingue, ce qui contribue à une conception bipolaire de la Belgique.

La fixation d'une frontière linguistique

Bien que chaque commune ait eu un statut linguistique propre, la loi de 1932 prévoyait que les communes près de la frontière linguistique, où le recensement linguistique (organisé tous les dix ans) indiquerait qu'une majorité des habitants parlaient une autre langue que la langue officielle, changeraient de statut. Les communes où au moins 30 % des habitants parlaient une autre langue devaient passer à un système où la minorité

linguistique est protégée à travers le bilinguisme externe et l'organisation d'un réseau d'enseignement (pour les deux langues). Le principe de territorialité était donc bien largement acquis, mais les frontières entre les territoires étaient mobiles.

La controverse vint surtout avec le recensement de 1947 (dont les résultats intégraux ne seront publiés qu'en 1954) qui montrait une francisation surprenante, comparé au recensement de 1930, dans les communes autour de Bruxelles. Dans un nombre important de communes, la minorité francophone passait la barre des 30 ou 50 %. Finalement, trois communes originellement « flamandes » rejoignent l'agglomération bruxelloise en 1954. Aux yeux du mouvement flamand, ce système porte atteinte à l'intégrité du territoire flamand et alimente la crainte qu'il risque d'être un peu plus limité à la suite de chaque recensement linguistique, menant à long terme à la perte de la majorité démographique flamande (Leton et Miroir, 1999, p. 73-78).

Cette francisation persistante de communes flamandes a été le moteur du deuxième grand principe de pacification linguistique : la fixation d'une frontière linguistique, instaurée officiellement en 1962. Ainsi, le principe de territorialité s'est trouvé renforcé par la définition officielle de quatre régions linguistiques : néerlandaise, française, bilingue et germanophone.

En même temps, et en contrepartie de la limitation de Bruxelles à 19 communes, des exceptions sont organisées sous la forme de droits linguistiques personnels, appelées « facilités linguistiques », visant à protéger les minorités linguistiques au niveau communal. En effet, dans un certain nombre de communes le long de la frontière linguistique, les habitants qui le souhaitent peuvent être servis dans une autre langue que la langue officielle par l'administration communale. L'enseignement maternel et primaire peut également être organisé dans cette même langue, mais l'accès à ces écoles n'est pas permis pour les habitants de communes voisines unilingues.

Une autre exception est le maintien de l'arrondissement électoral et judiciaire de Bruxelles-Halle-Vilvoorde qui recouvre tant les communes bilingues bruxelloises que les communes à facilités autour de Bruxelles et diverses communes flamandes de la province du Brabant. Ceci permet aux candidats bruxellois très populaires des partis francophones de récolter également des voix dans les communes (avec une minorité de francophones) de la périphérie.

Les grands principes, comme l'existence de régions linguistiques, seront intégrés dans la première grande révision de la constitution de 1970.

Protection des minorités linguistiques

La première réforme de l'État de 1970 marquera aussi l'introduction d'un troisième principe de pacification linguistique, celui de la protection parlementaire de la minorité au niveau national et à Bruxelles.

En effet, en dépit de la francisation autour de Bruxelles, l'évolution démographique au niveau national est favorable aux Flamands, avec une augmentation de la population dans les provinces flamandes. Cela fait qu'à partir de 1965, les députés flamands sont plus nombreux que les Wallons et les Bruxellois réunis (ces derniers comptant également des Flamands). Cette situation crée chez les représentants francophones une crainte de minorisation et la demande d'une protection.

On répondra à cette demande en 1970. Tout d'abord, les parlementaires nationaux sont divisés en deux groupes linguistiques. À partir de ce moment-là, chaque élu devra appartenir soit au groupe néerlandophone, soit au groupe francophone. Aucun élu n'échappera à cette division communautaire, ce qui sur

le plan symbolique n'est pas anodin : les représentants nationaux devront être soit néerlandophones, soit francophones. Le compromis passe donc, comme ceux du passé, par l'instauration de la bipolarité dans la représentation nationale et par une institutionnalisation des identités linguistiques au détriment de l'identité nationale.

La création de ces groupes linguistiques au parlement est nécessaire pour l'activation de (trois) mécanismes de protection instaurés dans la constitution, qui font que les décisions doivent toujours se prendre dans un consensus entre les communautés. De cette façon, ils introduisent sur le plan linguistique le système de la démocratie consensuelle, comme définie par le politologue Arend Lijphart (1980).

D'abord, les décisions institutionnelles devront être votées avec des lois dites « à majorité spéciale » : une majorité des deux tiers des parlementaires à la Chambre et au Sénat et une majorité « double », c'est-à-dire dans chacun des groupes linguistiques.

Ensuite, il y a ce qu'on appelle la « procédure de sonnette d'alarme » : si au moins un quart des députés d'un groupe linguistique estiment qu'un projet de loi va à l'encontre des intérêts de leur communauté, ils peuvent activer cette procédure qui arrête le traitement parlementaire et fait que le dossier se retrouve finalement sur la table du gouvernement.

Finalement, la composition de ce gouvernement national reflète lui aussi la nécessité de trouver un consensus, puisqu'il est composé de façon paritaire : autant de ministres néerlandophones que de ministres francophones (sauf éventuellement le Premier ministre) [Deschouwer, 2006].

Parallèlement à ces mécanismes qui protègent surtout la minorité francophone au niveau national, sont instaurés au niveau de l'agglomération bruxelloise des mécanismes similaires pour la protection de la minorité néerlandophone.

Fédéralisation culturelle et socio-économique

Finalement, la révision de la constitution de 1970 intègre un mode de pacification qui emmène la Belgique sur la voie du fédéralisme : l'attribution d'une dose d'autonomie à des entités sub-nationales. Le système fédéral belge est unique dans ce sens qu'il a créé sur le même territoire deux types d'entités fédérées, ce qui est l'extériorisation d'un compromis entre la volonté surtout flamande d'une décentralisation sur le plan culturel – traduite par les communautés – et la volonté surtout wallonne d'une décentralisation sur le plan socio-économique – traduite par les régions.

C'est aussi l'institutionnalisation la plus explicite des identités linguistiques, avec l'inscription dans la constitution belge de l'existence de trois communautés (flamande, française et germanophone). Bien qu'il est important d'insister sur le fait qu'il y a trois communautés en Belgique, le fait que la communauté germanophone ne comprend que 60 000 habitants fait qu'on ne peut pas la considérer comme une vraie entrave à la dynamique bipolaire.

En même temps, on crée trois régions (flamande, wallonne et bruxelloise). Les communautés deviendront, au fil des années, compétentes pour des matières culturelles, l'enseignement, des matières « personnalisaibles » (santé, aide aux personnes) et l'emploi des langues, et les régions pour des matières territoriales tel l'aménagement du territoire, l'environnement et l'emploi. L'existence de communautés et régions sera soulignée dans l'article 1 de la constitution à partir de 1993, date à laquelle la Belgique devient officiellement un État fédéral (Uyttendaele, 1993).

L'institutionnalisation de trois régions renforce la division territoriale de la Belgique. En même temps, elle affaiblit la dominance de la bipolarité, en consacrant la région bruxelloise comme une région (presque)

à part entière. Pourtant, il faut noter que sur le plan culturel, Bruxelles n'est pas reconnu comme entité spécifique et donc pas reconnue comme communauté, et que les communautés flamandes et françaises sont largement compétentes en ce qui concerne les matières communautaires de la région bruxelloise. Celle-ci reste donc représentée comme une ville où cohabitent francophones et Flamands

Conclusion

Les quatre grands principes de pacification linguistique évoqués ci-dessus ne s'inspirent pas tous de façon nette des logiques de territorialité et de bipolarité. Mais c'est bien ces grandes tendances que l'on peut dégager quand on les considère dans leur ensemble : définition de régions linguistiques largement basées sur le principe de l'unilinguisme régional, division communautaire de la représentation politique au niveau national, organisation des instruments de socialisation (médias, enseignement, culture...) sur

base linguistique ou encore introduction de ce système à Bruxelles ou la communauté francophone et flamande est largement compétente pour les matières « communautaires ».

Bien que des études sur le sentiment d'identité ethno-territoriale en Belgique montrent que le sentiment belge persiste tant au nord qu'au sud du pays et que la logique bipolaire n'est pas nécessairement intégrée de même façon par l'ensemble de la population, elle a été poussée très loin au niveau institutionnel et politique.

Certains y voient d'ailleurs une des raisons de la crise politique que la Belgique connaît depuis les élections fédérales de 2007. Pour la première fois, des solutions institutionnelles (comme une circonscription électorale fédérale) allant à l'encontre de la dynamique bipolaire et territoriale qui a été utilisée depuis la première moitié du xx^e siècle, commencent à se développer. Mais elles se heurtent au fait que les acteurs politiques qui sont en position d'adopter des propositions visant à réduire la logique bipolaire sont le produit de cette même logique.

NOTE

1. Dans cet article, nous ne nous focaliserons pas sur les caractéristiques générales du système fédéral belge. La fédéralisation du pays a été un élément important dans la régulation du

contentieux linguistique, mais d'autres éléments fondateurs l'ont précédé.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

DESCHOUWER, K., « And the peace goes on? Consociational democracy and Belgian politics in the twenty-first century », *West*

European Politics (Special issue on the politics of Belgium), vol. 29, n° 5, 2006, p. 895-911.

LETON, A., MIROIR, A., *Les Conflits communautaires en Belgique*, Paris, PUF, 1999 , 368 p.

LIJPHART, A., *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, 1980.

MARTINIELLO, M., *Culturalisation des différences, différenciation des cultures dans la politique belge*, Paris, Centre d'études et de recherches internationales - Sciences Po, 1998.

SINARDET, D., « Médias et politique dans le tourbillon centrifuge belge », in LITS, M. (dir.), *Le vrai-faux journal de la RTBF. Les réalités de l'information*, Charleroi, Couleur Livres, 2007, p. 114-123.

SONNTAG, S. K., « The politics of compromise: the enactment of regional unilingualism », *The International Journal of the Sociology of Language*, vol. 104, n° 2, 1993, p. 9-30.

TOLLEBEEK, J., « Historical representation and the Nation-State in romantic Belgium (1830-1850) », *Journal of the History of Ideas*, n° 59, 1998, p. 329-353.

UYTTENDAELE, M., « Fédéralisme régional ou fédéralisme communautaire ? », in DELPEREE, F. (dir.), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 110-129.

WILS, L., *Van Clovis tot Di Rupo. De lange weg van de naties in de Lage Landen*, Anvers et Apeldoorn, Garant, 2005, 300 p.

ZOLBERG, A., « The making of Flemings and Walloons: Belgium, 1830-1914 », *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 5, n° 2, 1974, p. 179-235.