

Belgique: ambiguïtés et désaccords

KRIS DESCHOUWER

En raison des tensions entre les néerlandophones au nord du pays et les francophones au sud, la Belgique est progressivement devenue un Etat fédéral, le processus ayant débuté dans les années 1970 pour s'achever au début des années 90. Chose intéressante, le nord et le sud ont aujourd'hui encore une vision quelque peu divergente de leur système fédéral. Ce désaccord s'est même immiscé dans le texte constitutionnel. Les deux régions s'opposent également sur la définition exacte du droit des langues et des groupes minoritaires, ce qui explique notamment pourquoi ceux-ci ne sont pas clairement définis dans la constitution. Une ambiguïté persistante et un profond désaccord sont donc les ingrédients de base d'une structure fédérale, qui à la surprise générale continue de fonctionner assez efficacement et sans conflits majeurs.

Le système fédéral belge est officiellement entré en vigueur en 1993, succédant à diverses réformes qui tentaient d'harmoniser les différences ethnolinguistiques. De ce fait, les concepteurs de la constitution belge ne se sont pas inspirés des modèles d'Etats fédéraux existants, et la fédération belge ne résulte pas de l'application d'un schéma directeur. La Belgique nouvelle n'a pas non plus été inventée ou imaginée par une seule personne, mais elle est bien plutôt le résultat de toute une série de délicats compromis entre deux conceptions différentes visant à réformer au mieux le vieil Etat unitaire.

Le dualisme représente peut-être la caractéristique la plus surprenante de la fédération belge. La Belgique constitue une fédération de communautés linguistiques, mais aussi de régions territoriales. Cette fédération bipolaire est née des divergences de vue entre néerlandophones et francophones quant à la structure idéale du pays. Les premières demandes de dévolution ont été présentées par les néerlandophones, qui invoquaient la défense de leur langue. Ils souhaitaient qu'une autonomie soit accordée aux deux principales communautés linguistiques. Se situant au nord de la frontière linguistique, la ville de Bruxelles aurait été incorporée de la sorte à la communauté néerlandophone ou flamande, ou tout au moins lui aurait été intimement liée. De leur côté, les francophones revendiquaient une certaine autonomie pour les régions, impliquant par là que la ville de Bruxelles, dont la population est francophone à 85%, devienne une région de la fédération belge et ne fasse plus partie de la communauté flamande.

L'instauration d'une fédération double et complexe a permis de sortir de cette impasse. La Belgique a créé à la fois les communautés linguistiques souhaitées par les néerlandophones et les régions qui avaient la préférence des francophones. Celles-ci sont au nombre de trois : la Wallonie francophone, Bruxelles la bilingue et la Flandre néerlandophone. De son côté, la communauté néerlandophone peut exercer son pouvoir dans la région flamande et à Bruxelles, alors que la communauté francophone peut le faire dans la région wallonne et à Bruxelles. Cet aménagement est évidemment bien plus délicat que dans d'autres fédérations, qui sont simplement divisées en états membres définis sur une base territoriale. Mais il présente le grand avantage de concilier deux visions divergentes, et dans une large mesure incompatibles, touchant à la nature même de l'Etat. Dès lors, **la constitution fédérale belge reconnaît et définit deux visions du pays tout en leur permettant de coexister.**

Cette coexistence ne se déroule cependant pas sans problèmes. La ville de Bruxelles forme désormais une région, mais la minorité néerlandophone doit y être protégée. A cet effet, les néerlandophones disposent d'un certain nombre de sièges réservés dans le parlement régional, ainsi que de la moitié des ministres dans l'exécutif régional.

La création d'une région flamande au nord du pays fait qu'environ 60'000 francophones vivent désormais « du mauvais côté de la frontière ». Ils doivent donc eux aussi être protégés. Dans ce cas, la solution pratique retenue a porté sur la création de « communes à facilités ». A titre exceptionnel, les francophones qui y vivent peuvent utiliser le français dans leurs relations avec les autorités tant régionales que fédérales.

Toutefois la définition, l'interprétation et l'étendue de ces droits linguistiques francophones sur le territoire flamand ont suscité une controverse. Pour de nombreux néerlandophones, ces quelques facilités linguistiques en français doivent être comprises comme une exception temporaire au principe de territorialité, un simple service rendu aux minorités linguistiques en attendant que celles-ci parlent suffisamment bien la langue majoritaire pour entrer en contact avec les autorités. Bien que les droits de la minorité dans ces zones clairement délimitées aient été inscrits dans la constitution, les Flamands demandent régulièrement leur abrogation arguant du fait qu'il s'agit là d'une exception à la règle selon laquelle une langue doit être basée sur un territoire. Les néerlandophones estiment que les relations entre les groupes linguistiques ont déjà été réglées par l'organisation fédérale de l'Etat belge.

Sur la question des droits linguistiques l'opinion des francophones est résolument différente. Ils considèrent leurs concitoyens de Flandre comme une minorité qui doit bénéficier de la même protection formelle que la toute petite minorité néerlandophone de Bruxelles, et ils rejettent ainsi l'interprétation selon laquelle les droits des francophones en Flandre devraient être considérés comme une mesure transitoire. Au contraire, ils les considèrent comme des droits fondamentaux et vont jusqu'à prétendre qu'ils ne devraient pas se limiter à un petit nombre de « communes à facilités ». En effet, dans certaines municipalités où vivent des minorités francophones plus importantes, celles-ci ne bénéficient d'aucune protection. Ainsi en est-il dans les deux principales villes flamandes, Anvers et Gand.

Les francophones belges s'appuient sur le droit international – et en particulier sur la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales – pour demander de manière générale une protection accrue des francophones en Flandre. Ils les présentent comme une minorité digne d'une protection culturelle spécifique, alors que les néerlandophones prétendent que les droits linguistiques doivent être basés sur une étroite adéquation entre langue et territoire. Autrement dit, les néerlandophones n'acceptent pas que des droits linguistiques ou culturels spécifiques puissent être reconnus à des groupes minoritaires vivant dans la partie néerlandophone du pays.

Cette discussion est typique du débat public qui occupe la Belgique depuis des décennies. Jusque dans les années 1980, ces disputes et les controverses qu'elles ont suscitées ont causé la chute prématurée de plusieurs gouvernements. Il faut reconnaître au nouveau modèle fédéral le fait qu'il a été à même de résister à un degré élevé de désaccords et d'ambiguïtés.