

# Territoires inoccupés de la Belgique francophone

*À l'heure où ces lignes sont écrites, une seule chose est certaine : c'en est fini de se raconter des histoires sur les vertus d'un fédéralisme belge qui, dans les faits, n'a jamais existé. Tout simplement parce qu'il n'a encore jamais été partagé. En cause, un « malentendu » linguistique qui, s'il n'est plus – loin s'en faut – l'unique déterminant du conflit belge, n'en continue pas moins de le structurer ou, du moins, de le hanter.*

PASCAL FENAU

En 2007, après six mois d'impasse politique, saoulés par un mauvais cocktail de catastrophisme apocalyptique, de peur panique de l'abandon et, surtout, d'amnésie stupéfiante, la majorité des Belges francophones et de leurs élus s'est convertie au « fédéralisme ». Mais cette conversion tardive semble davantage contrainte que spontanée. D'une part, elle vient près d'un demi-siècle après que, sous la pression des partis démocratiques flamands, la Belgique se soit *de facto* engagée sur la voie du fédéralisme. Lorsqu'en octobre 1962, une majorité de députés belges<sup>1</sup> ont « cliché » la frontière linguistique et délimité quatre régions ou « domaines » linguistiques (*taalgebieden*), ils ont rendu pos-

1 À l'époque, la Chambre comptait 212 députés : 107 élus dans les arrondissements flamands, 76 dans les arrondissements wallons et 29 dans l'arrondissement de Bruxelles (l'actuel BHV). Le 31 octobre 1962, le clichage de la frontière linguistique avait été voté par 130 députés (dont 93 Flamands), tandis que 56 autres (dont 45 Wallons) s'y étaient opposés. Si les premiers débats en commission de l'Intérieur avaient été caractérisés par une relative « communauté » de vue entre députés francophones et néerlandophones, « communauté » dont les bases avaient été jetées par les travaux du Centre Harmel, le rattachement des Fourons (administrativement « néerlandophones » et dialectalement « thiois » jusqu'en 1930, mais intégrés jusqu'en 1962 à la province de Liège et usuellement bilingues et/ou diglossiques) au Limbourg — contre l'avis de la majorité de leurs habitants — allait crispier les débats.

sible la refonte politique ultérieure de la Belgique en deux Communautés<sup>2</sup> et trois Régions. D'autre part, la conversion fédérale des Belges francophones vient au minimum deux décennies après que — en 1988 — le gouvernement Martens VIII ait *de facto* transformé la Belgique en un État fédéral bicommunautaire et trirégional.

Cette adhésion tardive, dégoûtée et à reculons des opinions francophones (et de leurs représentants?) de Wallonie et de Bruxelles à un modèle fédéral ne laisse pas d'étonner. Certes, en 1962, le clivage de la frontière linguistique répondait à une vieille revendication des ailes flamandes des partis démocratiques nationaux (CVP social-chrétien, PVV libéral et BSP socialiste), ainsi que des autonomistes flamands de la Volksunie. De même, en 1970, la création des communautés n'était que l'aboutissement logique de ce clivage, de l'imposition définitive de l'unilinguisme néerlandais dans les arrondissements administratifs flamands et de la revendication d'autonomie culturelle flamande.

Par contre, la réforme institutionnelle de 1988 rencontrait bien une revendication essentiellement francophone portée par le Parti socialiste (PS) et, dans une moindre mesure, le Parti réformateur libéral (PRL). Le renforcement majeur de l'autonomie de la Région wallonne (organisée en 1980 avec la Région flamande) répondait aux exigences explicites d'un PS dopé par les 44 % qu'il avait engrangés en Wallonie (et des 28 % recueillis à Bruxelles) après une décennie de trauma post-Egmont, de cure d'austérité, d'effondrement industriel wallon et de crise fouronnaise. Cette autonomie accrue rejoignait également les demandes de la tendance régionaliste et/ou « francophonissime » d'un PRL qui, après l'adjonction de dissidents du Rassemblement wallon en 1977, s'était appelé jusqu'en mai 1979 le Parti pour les réformes et la liberté en Wallonie, le PRLW. De même, bien qu'imposée (et cornaquée) par le PS et limitée au « carcan » des dix-neuf communes de l'arrondissement bilingue de Bruxelles-Capitale, la création de la Région de Bruxelles-Capitale était l'aboutissement logique de trois décennies de revendications longtemps portées par les libéraux francophones bruxellois et le Front démocratique des francophones (FDF), deux formations fédérées depuis 1993.

## HYSTÉRIES BELGES

Bref, au début des années nonante, puisque la double décentralisation régionale et communautaire répondait à des desiderata autonomistes exprimés tant par une majorité d'élus flamands que francophones, on aurait pu croire que la Belgique s'était définitivement transformée en un État fédéral et que

<sup>2</sup> Le fait de ne pas mentionner ici la Deutschsprachige Gemeinschaft n'est ni un oubli ni un signe de mépris. Simplement, les réformes duales de l'État belge n'ont pour acteurs réels que les partis néerlandophones et francophones, les quelque 70 000 Belges germanophones et leurs représentants n'étant que les témoins passifs d'un conflit dont ils retirent cela dit des « bénéfiques » indirects : la décentralisation et l'autonomie, contrepartie d'une annexion inégalement acceptée en 1920.

cette mutation allait déboucher sur une formule chimique globalement stable. Pourtant, à en juger par les réactions de panique ou d'offense manifestées par l'opinion francophone depuis le *Bye Bye Belgium* de la RTBF du 13 décembre 2006 et depuis les élections du 10 juin 2007, il semble que, malgré ou à cause de l'action de leur personnel politique, les Wallons et les Bruxellois francophones se comportent encore et toujours en orphelins d'une Belgique où, voici un siècle, les Flamands et le néerlandais ne faisaient que faire partie du paysage, chose qu'ils n'auraient jamais dû cesser de faire, plutôt que d'importuner les minoritaires francophones et wallons avec de « faux problèmes ».

La majeure partie des hommes politiques, intellectuels et observateurs de la minorité belge francophone continue de considérer que la majorité flamande (ou néerlandophone) de ce pays joue en quelque sorte les « fauteurs de trouble », un rôle perçu comme tel depuis les tout premiers (et très modérés) griefs<sup>3</sup> exposés dans le Manifeste du Mouvement flamand de 1847. À l'appui de cette vision d'une Belgique sans cesse défigurée par les Flamands, de nombreux francophones citeront 1999, année qui a vu les partis démocratiques du Parlement flamand voter une résolution relative aux « lignes de force de la Flandre dans la prochaine réforme de l'État ». Il s'agit en effet d'un catalogue de revendications qui, lorsqu'elles ne se contentent pas de jouer à fond la logique d'un fédéralisme de décentralisation, voient l'avenir de la Belgique sous la forme d'une « confédération ».

### CONFÉDÉRATION : SÉPARATION OU SERMENT ?

Pour la plupart des Belges francophones, la demande flamande de réformer la Belgique selon le modèle de la « confédération » (*confederatie*) est un lapsus séparatiste, car, en droit, seuls des États indépendants peuvent se confédérer, c'est-à-dire décider de gérer en commun (et par consensus) un nombre limité de matières. En clair, la revendication « confédéraliste » serait davantage rassurante si elle s'inscrivait explicitement dans la perspective d'un nouveau « contrat » national et d'une union politique réformée et renégociée sur une base fédérale. En quelque sorte, plutôt que de parler de *confederatie*, les partis flamands feraient « moins peur » à leurs homologues francophones s'ils utilisaient le synonyme plus engageant de *Belgisch eedgenootschap* (littéralement, « association sous serment », en référence à la *Schweizerische Eidgenossenschaft* ou *Confœderatio Helvetica*). L'ennui, c'est que, ce faisant, les francophones font des Belges flamands les seuls acteurs (négatifs, qui plus est) de l'histoire et de la constitution d'un espace politique conflictuel commun. Surtout, cela fait l'impasse sur la façon dont le Belge francophone occupe et investit de sens le territoire de l'Autre, à défaut d'occuper le sien.

3 Vlaamse Beweging, *Verklaring van Grondbeginselen door de Verdedigers der Nederduytsche Volksregten aen hunne Landgenooten gegeven* [Mouvement flamand, *Déclaration de principes exposée à leurs compatriotes par les défenseurs des droits populaires bas-allemands*], Gand, 1847, Fr. & E. Gyselincx.

Or, l'histoire et la politique sont affaire de dynamiques et de conflits, de conflits dynamiques, de dynamiques conflictuelles. Quel a donc été le rôle joué — même dans une passivité affectée — par les Belges francophones<sup>4</sup> et dans quelle mesure cela a-t-il influé sur la façon dont les Flamands (au moins leur personnel politique) ont fini par se déterminer ?

## LE SÉPARATISTE, C'EST L'AUTRE

L'on sait que le mouvement wallon, à ses débuts, n'a jamais été qu'une tentative de réponse politique à la plupart des revendications flamandes. Lorsque des intellectuels et hommes politiques flamands ont commencé, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, à revendiquer un statut identique pour la langue néerlandaise<sup>5</sup>, un premier mouvement wallon — d'essence majoritairement belge — est né pour s'y opposer et, surtout, pour garantir le droit des fonctionnaires wallons et francophones de Flandre et de Bruxelles de ne jamais devoir apprendre ni même pratiquer le néerlandais<sup>6</sup>.

Ensuite, lorsque la langue néerlandaise s'est peu à peu imposée (par la loi) en Flandre aux côtés du français et que, conjointement, la démocratisation du champ politique — conséquence du suffrage universel revendiqué par le mouvement ouvrier — a rendu compte de l'existence d'une majorité de Flamands (ou de néerlandophones) en Belgique, une autre tendance s'est fait jour dans le mouvement wallon. Effrayée à l'idée que le « flamand » (parfois aimablement renvoyé au statut de patois clérical<sup>7</sup>) puisse coexister en Wallonie avec le français (érigé en langue universelle et émancipatrice) dans certaines circonstances et rebutée par la perspective que les fonctionnaires wallons (ou francophones) des services externes des administrations centrales et bruxelloises doivent apprendre le néerlandais, cette tendance a très rapidement revendiqué ni plus ni moins que la séparation administrative<sup>8</sup>, voire le fédéralisme dual.

Finalement, ce sont la peur des Wallons d'être contraints de connaître la langue de culture de la majorité flamande et la peur des Flamands de voir la tache d'huile francophone de Bruxelles s'étendre à l'infini qui ont permis d'aboutir au compromis de 1962. La nouvelle législation linguistique ne fai-

4 Il ne s'agit pas ici des quelque 120 000 Flamands de culture française (les « fransquillons »), mais bien des Wallons et des Bruxellois francophones (de Bruxelles et de sa périphérie flamande immédiate).

5 Longtemps appelé « bas-allemand » (*Nederduits*), la variante « nordiste » ou « hollandaise » du néerlandais normalisé a rapidement pris le dessus sur sa variante « sudiste » ou « flamande » (brabançonne).

6 « Qu'on enseigne, dans les écoles des Flandres, le français qui tend à devenir une langue universelle, nous le concevons parfaitement, mais qu'on vienne apprendre le flamand à nos enfants, nous nous demanderions volontiers à quoi cela peut-il jamais servir ? », *La Meuse*, 5 janvier 1857. Cité par Éliane Gubin, « Revendications flamandes et réactions wallonnes vers 1855-60 », *Revue belge d'Histoire contemporaine*, vol. VI, n° 3-4, p. 239-262, Bruxelles, 1975.

7 « Le curé wallon auquel un Flamand vient se confesser et lui dit : "Excusez-moi, mon père, je suis Flamand". Et le bon curé wallon, goguenard, de lui répondre : "Ne vous en accusez pas mon fils, ce n'est pas un péché, c'est un malheur". » Une histoire « drôle » racontée par Jules Destrée en séance plénière de la Chambre le 21 mai 1913 et fort opportunément rappelée par l'historien de l'UCL Michel Dumoulin dans « L'entrée dans le XX<sup>e</sup> siècle (1905-1918) », *Nouvelle Histoire de Belgique* (Volume 2 : 1905-1950), Complexe, 2006. C'est sans doute du passé, mais le genre de passé qui « ne passe pas » chez beaucoup de Flamands, d'autant que Jules Destrée donne son nom à plusieurs centaines de rues en Wallonie...

8 « L'obligation pour le Wallon d'apprendre le flamand ? Jamais de la vie ! Plutôt la séparation administrative du pays », *L'âme wallonne – Organe du mouvement wallon*, 15 mars 1898.

sait grosso modo que reprendre, avec trente-trois ans de retard<sup>9</sup>, les termes du « Compromis des Belges » conclu au sein de l'ancien Parti ouvrier belge (POB/BAP) sous la houlette du Wallon Jules Destrée et du Flamand Camille Huysmans, ainsi que du « statut linguistique » proposé par la Ligue nationale des Travailleurs chrétiens (LNTC/ACW). La frontière linguistique a été clichée et sa transformation en limite administrative séparant des régions unilingues (à l'exception de l'agglomération bruxelloise) a été tempérée par le maintien de l'ancien arrondissement électoral de Bruxelles, l'arrondissement administratif étant quant à lui scindé entre deux nouveaux arrondissements : Hal-Vilvorde unilingue néerlandais et Bruxelles-Capitale bilingue. Ce dernier s'est en outre entre-temps élargi à trois communes (Ganshoren, Berchem et Evere).

La frontière linguistique a été clichée et sa transformation en limite administrative séparant des régions unilingues (à l'exception de l'agglomération bruxelloise) a été tempérée par le maintien de l'ancien arrondissement électoral de Bruxelles, l'arrondissement administratif étant quant à lui scindé entre deux nouveaux arrondissements : Hal-Vilvorde unilingue néerlandais et Bruxelles-Capitale bilingue. Ce dernier s'est en outre entre-temps élargi à trois communes (Ganshoren, Berchem et Evere).

## AMBIGUÏTÉS DESTRUCTRICES

Ce qui aurait pu être un compromis passait également par l'instauration d'un régime de « facilités » dans six communes de la périphérie flamande de Bruxelles et non encore majoritairement francisées : Wemmel, Kraainem, Wezembeek-Oppem, Rhode-Saint-Genèse, Drogenbos et Linkebeek. Or, avec le recul, on peut se demander si cet élément du compromis n'est pas celui qui, paradoxalement, a le plus œuvré à l'hypothéquer. En effet, en instaurant, voici quarante-cinq ans, un régime spécial de facilités linguistiques en matière d'administration et d'enseignement, le législateur belge a introduit une ambiguïté destructrice, quel que soit l'énoncé de la loi et en dépit de l'inscription des facilités dans la Constitution lors de la réforme de 1988.

Pour les élus flamands, les « facilités » étaient un régime « transitoire » censé aider toute une génération de francophones à s'intégrer dans la nouvelle réalité d'une Flandre unilingue et ce, dans la perspective de la transformation de la Belgique en un État fédéral, c'est-à-dire basé sur des territoires aux frontières intangibles, sauf changement introduit par consentement mutuel. Par contre, pour les élus francophones (wallons et bruxellois), les « facilités » étaient, au minimum, la reconnaissance de minorités francophones à protéger, et, au maximum, la reconnaissance du destin francophone et bruxellois de six communes vouées à rejoindre le territoire « bilingue » de la capitale, d'autant que l'urbanisation de ces communes était le fait de francophones bruxellois à la recherche d'un meilleur cadre de vie.

<sup>9</sup> Bien qu'introduisant l'unilinguisme général en Flandre et en Wallonie, la législation linguistique de 1932 ne s'inspirait que partiellement des compromis esquissés au sein du POB et de la LNTC.

Aujourd'hui encore, il est courant d'entendre des Belges francophones (wallons comme bruxellois) s'étonner de l'attachement « roide » des Flamands à l'intangibilité de la frontière linguistique<sup>10</sup> et, pour faire bonne mesure, se revendiquer dans le même temps de cette « tolérance » et de cet « universalisme » si bien exprimés en septembre dernier par la ministre Fadila Laanan dans un hebdomadaire français<sup>11</sup>. À cet égard, il est surprenant que si peu de francophones se donnent la peine d'aller voir comment le compromis linguistique fonctionne en Suisse<sup>12</sup>, sauf lorsqu'il s'agit de regretter que, contrairement à la Confédération helvétique, la Belgique n'ait toujours pas ratifié le texte de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe (CCPMN) pour la protection des minorités nationales, un texte qu'elle a signé en 2001, mais dont la ratification est depuis lors empêchée par le Parlement flamand. L'argumentaire flamand consiste à considérer qu'il n'y a pas de minorités nationales en Belgique, puisque les communautés culturelles (via les Communautés et les Régions) sont reconnues intégralement et disposent de leurs Parlements et de leurs gouvernements, d'autant que les trois langues constitutives de la Belgique sont reconnues officiellement et ont force de loi en matières administrative externe et scolaire.

## FRONTIÈRES ET MINORITÉS

Seulement, comme il n'y a pratiquement jamais eu de contentieux linguistique structurant en Suisse, la Confédération helvétique n'a pas eu trop de difficulté à adopter ce texte, ce qui ne signifie pas que des réserves n'ont pas été expressément consignées dans l'instrument de ratification<sup>13</sup>. « La Suisse déclare que les dispositions de la Convention-cadre régissant l'usage de la langue dans les rapports entre particuliers et autorités administrative sont applicables sans préjudice des principes observés par la Confédération et les cantons dans la détermination des langues officielles. »

L'adhésion presque décripée de la Suisse à la CCPMN s'explique donc largement par le fait que personne n'y remet plus en cause depuis des lustres le tracé intangible de ses frontières linguistiques, tandis que les Suisses alémaniques n'ont jamais eu à souffrir d'un quelconque mépris ou d'une quelconque « force de frappe » socioculturelle des Suisses romands. Par contre, en Belgique francophone, l'intangibilité (sauf renégociation unanime, c'est-à-dire confédé-

10 Sur la ligne de « démarcation » entre le Brabant flamand et le Brabant wallon, imagine-t-on les Wallons laisser sans ciller les très nombreux « expatriés » flamands de La Hulpe (Terhulpen), Hélicine (Heilissen), Tourinnes-la-Grosse (Deurne) ou Beauvechain (Bevekom) y revendiquer des classes néerlandophones, voire une modification de leur statut linguistique ?

11 « Les Flamands ont un problème d'identité. Ils ne sont que 6 millions, ils parlent une langue sans rayonnement international, alors que nous sommes adossés à notre culture française. Nous sommes plus ouverts, alors qu'ils se replient sur eux-mêmes », Le Nouvel Observateur, 6 septembre 2007.

12 En Suisse, le principe de territorialité et d'intangibilité est absolu, même dans les seuls trois cantons « bilingues » de Berne (Bern), Fribourg (Freiburg) et Valais (Wallis). Il n'existe pas de communes « à facilités » et, quelles que soient les évolutions démographiques éventuelles, les administrés doivent communiquer officiellement et être scolarisés dans la langue officielle du canton ou du demi-canton, à moins de s'inscrire par dérogation dans une école d'un canton voisin.

13 Conseil de l'Europe, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales - Liste des déclarations formulées au titre du traité n° 157, < <http://conventions.coe.int/>>.

raliste) de ce tracé n'est *socialement* intégrée que depuis peu. Or, la permanence de revendications territoriales et/ou linguistiques de nombreux francophones sur la périphérie bruxelloise ne fait qu'entretenir la virtualité du compromis territorial dans l'esprit d'une majorité de mandataires flamands, quand bien même seul le FDF (et le groupe PS à la Chambre ?) défend officiellement une telle revendication. Il se peut donc que, comme condition d'une ratification de la CCPMN, le Parlement flamand exige du gouvernement fédéral (donc des partis francophones) l'ajout d'une remarque identique à celle apportée par la Suisse. Dans un tel cas de figure, les partis francophones accepteraient-ils cela sans renégocier quelque peu le... tracé de la frontière linguistique ? Ce n'est pas certain.

### UN COMPROMIS IMPOSSIBLE ?

Bref, malgré près d'un demi-siècle de décentralisation fédéraliste (et peut-être désormais confédéraliste), trop de Belges francophones ont continué de fonctionner comme si le compromis fédéral pouvait se passer de toute garantie territoriale et linguistique. Comment s'en étonner ? À peine satisfaits dans leurs revendications régionales à la fin des années quatre-vingt, les représentants politiques francophones wallons et bruxellois — en surjouant la symbolique de la Communauté française — ont très souvent tourné le dos à ce que la revendication régionaliste wallonne incarnée par les renardistes puis le Rassemblement wallon jusqu'au début des années quatre-vingt avait de positif (l'autodétermination) pour succomber à nouveau au mirage d'un fédéralisme déterritorialisé, c'est-à-dire non seulement virtuel, mais donnant aussi l'impression<sup>14</sup> d'une francophonie « ne connaissant pas ses limites ».

Aujourd'hui, près d'un demi-siècle après les débuts de la réforme de l'État, les Belges francophones se sont donc convertis au principe de l'État fédéral, une majorité admettant en outre — et rapport de forces oblige — que l'arrondissement électoral et judiciaire de Bruxelles devra être scindé et correspondre aux deux arrondissements administratifs créés entre 1962 et 1970, quitte à en renégocier les frontières au plus fort de la crise politique qui va très probablement secouer la Belgique en 2008. D'autant que le mouvement régionaliste wallon est cliniquement mort et que le mouvement flamand traverse de nouveau une phase de radicalisme en proposant un cahier de revendications qui mêle volonté de revanche-protection par rapport au passé et « chauvinisme de bien-être ».

Un demi-siècle, c'est une éternité. Les Belges francophones trouveront-ils encore suffisamment d'interlocuteurs « nordistes » pour renégocier un pacte fédéral auquel de plus en plus de Flamands semblent désormais préférer le modèle confédéral ? On peut raisonnablement s'interroger. ■

<sup>14</sup> Vraie ou fausse, peu importe, nous sommes ici dans le domaine des représentations et des perceptions.