

Comparaison entre les stratégies linguistiques de Belgique et du Canada

A comparison of the constitutional strategies of Belgium and Canada

Luisa Domenichelli

Volume 2, numéro 2, 1999

Les enjeux de la coexistence linguistique

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1000472ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1000472ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Globe, Revue internationale d'études québécoises

ISSN

1481-5869 (imprimé)

1923-8231 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Domenichelli, L. (1999). Comparaison entre les stratégies linguistiques de Belgique et du Canada. *Globe*, 2(2), 125–145. <https://doi.org/10.7202/1000472ar>

Résumé de l'article

L'article met en évidence les caractéristiques du régime linguistique canadien en le comparant à celui de la Belgique. Au Canada prévaut une conception libérale des droits individuels, qui est refusée par le Québec, où les droits linguistiques ont plutôt une valeur communautaire. L'incapacité de la société canadienne à résoudre cette opposition dans le texte constitutionnel a produit chez les francophones un sentiment d'extranéité. Le modèle belge est au contraire plus consensuel. La législation linguistique en Belgique repose sur un compromis qui est garanti par la Constitution. La participation des deux communautés à la révision de la Loi fondamentale, et donc leur contribution à l'élaboration des articles sur l'emploi des langues, sont assurées par les majorités spéciales requises pour toute modification de la Constitution. Même si des différences importantes séparent la vision francophone et celle des Flamands, le principe de territorialité et celui d'homogénéité linguistique, qui sont à la base du régime linguistique belge, ont été acceptés par les deux groupes et inscrits dans la Constitution.

Comparaison entre les stratégies linguistiques de Belgique et du Canada

Luisa Domenichelli
Université de Rome (Italie)

Les États belge et canadien sont nés dans des contextes historico-politiques très différents et leurs dimensions territoriales sont incomparables. De nombreuses analogies justifient, cependant, une analyse comparée. Tout d'abord, leurs populations se composent de deux grands groupes linguistiques, situés chacun sur son propre territoire : néerlandophones et francophones en Belgique, anglophones et francophones au Canada (la séparation territoriale des deux groupes est plus nette en Belgique qu'au Canada). Ensuite, bien que les francophones soient minoritaires dans les deux États, leur poids démographique est tel qu'ils ont un « poids politique » incontournable. Les risques de conflit intercommunautaire sont donc beaucoup plus forts que dans d'autres sociétés multiculturelles industrialisées. En plus, dans les deux pays l'unité nationale est gravement menacée par la difficulté de gérer les relations entre les deux groupes linguistiques avec les seuls instruments offerts par la structure politico-institutionnelle traditionnelle. Enfin, les stratégies utilisées pour faire face à la situation sont comparables : tant en Belgique qu'au Canada, les dernières décennies ont été caractérisées par de longs débats constitutionnels.

À côté de ces éléments communs, les deux États marquent leur différence sur plusieurs points.

La différence la plus évidente entre le régime linguistique de la Belgique et celui du Canada est que le premier est structuré autour

du principe de «territorialité», tandis que le second se base sur le principe opposé de «personnalité».

Sur ce point le choix de la Belgique découle de la conviction que «les langues en contact doivent être séparées autant que possible à l'aide de frontières fixes et sécurisantes¹». Au Canada, par contre, les institutions fédérales utilisent les deux langues officielles dans tout le pays : la loi reconnaît, en effet, à tout individu résidant dans le pays le droit d'employer, de communiquer et d'être servi dans une de deux langues officielles quand il est en contact avec les institutions fédérales sur tout le territoire canadien. Les droits linguistiques reconnus par la Constitution et par les lois fédérales s'appliquent donc aux individus, indépendamment de leur lieu de résidence, et elles peuvent être exercées sur l'ensemble du territoire de l'État². À la différence de la Belgique, le droit à l'emploi de la langue est lié à la personne qui en est titulaire, comme le droit de vote et le droit à la libre manifestation de la pensée, et non au territoire.

Le modèle «territorial» et le modèle «personnel» ont été l'objet d'une grande attention des spécialistes qui ont étudié les deux pays³. La conclusion qui ressort le plus fréquemment des recherches comparées est qu'aucun des deux modèles n'a réussi à réaliser un équilibre satisfaisant entre unité et diversité, aucun n'a réussi à

¹ J. Laponce, *Langue et territoire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1984, p. 164.

² En pratique, les droits des minorités linguistiques ne peuvent être exercés que dans la capitale de la Confédération et là où l'emploi de la langue minoritaire fait l'objet d'une demande importante (Loi fédérale sur les langues officielles de 1988, art. 22).

³ S. Dion, «Belgique et Canada : une comparaison de leurs chances de survie» in S. Jaumain [éd.], *La Réforme de l'État... et après?*, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, 1997; A.-G. Gagnon et D. Karmis, «Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique : des itinéraires différents, une fragmentation similaire», *Revue canadienne de sciences politiques*, 1996, n° 3; J. Lobelle, «Le Québec et la Flandre. Étude comparative de situations sociolinguistiques», *Antropologie et société*, 1982, n° 6; P. Patenaude [éd.], *Québec-Communauté française de Belgique : autonomie et spécificité dans le cadre d'un système fédéral*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1991; D. M. Rayside, «The impact of the linguistic cleavage on the "governing" parties of Belgium and Canada», *Revue canadienne de science politique*, 1978, n° 1 et R. Rouquette, «Plurilinguisme et institutions politiques (Belgique, Canada, Luxembourg, Suisse)», Doctorat d'État en droit, Paris, 1982.

LES STRATÉGIES LINGUISTIQUES DE BELGIQUE ET DU CANADA

garantir une certaine stabilité à l'État fédéral. Le Québec est toujours à un pas de la sécession, alors qu'en Belgique les scénarios de séparation sont de plus en plus d'actualité.

Les deux systèmes se distinguent aussi sur un point très important, qui n'est pris en considération que de façon trop marginale par les études comparées : les modalités d'institutionnalisation des régimes linguistiques, c'est-à-dire les procédures par lesquelles les solutions normatives constitutionnelles sont élaborées et, en particulier, le rôle joué par les différentes communautés linguistiques dans cette procédure.

Ce qui diffère dans les deux États ce n'est pas seulement *ce* que dit la Constitution à propos des langues, mais aussi *comment* la Constitution est arrivée à ce contenu.

En Belgique, les deux communautés ont participé (par l'intermédiaire de leurs représentants et non par une consultation populaire) à l'élaboration des dispositions constitutionnelles en matière linguistique⁴.

Dans la société belge, depuis toujours caractérisée par la présence de forts clivages, la décision politique est généralement le résultat

⁴ La Constitution ne prévoit pas la participation des entités fédérées au processus de révision constitutionnelle, qui est encore celui de 1831, c'est-à-dire celui d'un état unitaire. Cependant, le quorum (majorité) requis pour l'approbation des modifications est tel (majorité des deux tiers) que les intérêts de la Communauté française minoritaire sont quand même garantis. De plus, comme le travail de révision constitutionnelle ne peut se réaliser sans le concours du gouvernement, qui est composé de manière paritaire, les deux communautés ont, en pratique, le même droit de participation à la révision constitutionnelle. Les intérêts des Communautés sont également défendus par les partis politiques soutenant le gouvernement, qui ont désormais, comme tous les partis belges, une identité régionale et non plus nationale (K. Deschouwer, «Une fédération sans fédérations de partis» in *La Réforme de l'État, op. cit.*, pp. 77 et suiv.). Enfin, la réforme institutionnelle esquissée par la Constitution doit être complétée par des lois spéciales, qui sont approuvées par la majorité de chaque groupe linguistique de chacune des chambres. Une éventuelle modification de la formule de révision constitutionnelle, qui prévoit la participation des entités fédérées, affirmerait donc explicitement un principe qui, actuellement, est déjà implicitement reconnu : toute révision constitutionnelle doit être le fruit d'un consensus suffisant entre les deux communautés.

d'une négociation⁵. Ceci a amené les Belges à un certain relativisme. Ils «[...] sont conduits à considérer que l'avenir de l'État [...] n'est pas nécessairement tributaire de convictions bien accrochées et de choix clairs, mais passe parfois par des négociations et des consensus, soit par des solutions qui ne satisfont personne mais qui ne heurtent non plus exagérément personne⁶».

On trouve donc dans la Constitution des dispositions qui sont l'expression d'une volonté commune, comme, par exemple, celles qui établissent le double unilinguisme.

Là où l'accord n'a pas été trouvé, des principes opposés, exprimant les valeurs de chaque communauté, ont été inclus dans la Constitution. Le fait qu'on ait voulu donner la même dignité constitutionnelle à des principes différents, c'est-à-dire qu'ils soient reconnus sur une base d'égalité, ne résout pas les antinomies, mais constitue le point de départ pour un futur compromis, obtenu grâce à la médiation de la Cour d'arbitrage. On trouve en effet, dans le texte constitutionnel, la présence simultanée d'un article qui affirme le principe d'homogénéité linguistique dans les Régions flamande et wallonne (art. 4), revendiqué surtout par les Flamands, et d'une disposition opposée qui reconnaît la liberté dans l'emploi des langues (art. 30), très importante pour les francophones. La présence de deux principes antithétiques peut sembler une anomalie irrationnelle. Elle représente, au contraire, le point fort du régime linguistique belge.

Au Canada, par contre, les difficultés provoquées par l'absence de mécanismes de participation adéquats s'ajoutent à celles provenant de la nature de l'opposition entre les tenants des droits collectifs et les partisans des libertés individuelles. Cette opposition a en effet pris l'aspect d'une sorte de «guerre de religion», avec tous les absolutismes et les fanatismes que celle-ci peut engendrer. Deux philosophies, deux conceptions globales et inconciliables des rapports entre les

⁵ J. Meynaud, J. Ladrière, F. Périn [éd.], *La Décision politique en Belgique. Le pouvoir et les groupes*, Paris, Colin, 1965.

⁶ F. Delpérée, «Entre l'unité et la séparation : une voie moyenne» in *La Réforme de l'État*, op. cit., p. 127.

communautés s'affrontent. Le régime linguistique, pour les Canadiens, doit être structuré de façon rationnelle et cohérente et doit donc répondre intégralement à une seule idéologie. Toute concession à la partie adverse mettrait en danger les bases sur lesquelles se fonde le système et le transformerait automatiquement en son contraire. Cette conception presque manichéenne a fait en sorte que le régime linguistique en vigueur est celui imposé par la partie la plus forte⁷.

La participation des différentes communautés aux choix constitutionnels semble, à la lumière de l'analyse des expériences belge et canadienne, un critère bien plus significatif pour évaluer les régimes linguistiques que ne le serait la capacité du système à sauvegarder l'unité de l'État. En effet, cette dernière n'est pas une fin en soi, mais peut être, éventuellement, le résultat d'une politique constitutionnelle correcte, qui se base sur la connaissance de l'historicité des questions identitaires.

Le régime linguistique belge

Les langues parlées en Belgique sont le néerlandais au Nord et le français au Sud. À Bruxelles, qui se trouve enclavée en territoire flamand, mais qui constitue une Région autonome, les deux langues sont utilisées, la population étant composée à 85% de francophones et à 15% de néerlandophones.

⁷ Les difficultés de la médiation découlent également de l'utilisation au Canada d'instruments de démocratie directe dans le processus de révision de la Constitution et de la présence de nombreux interlocuteurs dans le débat sur les réformes. Le rapport dualiste originel entre anglophones et francophones a été, en effet, délayé dans le contexte multiculturel du Canada d'aujourd'hui. La révision constitutionnelle de 1982 n'a pas permis de renforcer la partie la plus faible du rapport dualiste et de concrétiser le principe d'égalité entre les deux communautés linguistiques qui est à la base de la politique de bilinguisme poursuivie par le gouvernement central. Après l'échec du référendum sur la souveraineté d'octobre 1995 et le récent arrêt de la Cour suprême (août 1998), qui nie l'existence d'un droit de la province francophone à la séparation unilatérale, le gouvernement du Québec ne peut que s'adapter au système normatif constitutionnel, comme il l'a fait jusqu'à présent. Cette adaptation annonce, cependant, de nouvelles ruptures.

Pendant des siècles, l'hétérogénéité linguistique de la population fut considérée comme insignifiante du point de vue administratif et politique.

L'utilisation du français de la part des élites, tant francophones que flamandes, ne correspondait pas à la prédominance de la population francophone sur la population flamande (depuis toujours numériquement majoritaire), mais était la conséquence du prestige du français comme langue internationale et de son utilité comme langue véhiculaire.

Les Flamands commencèrent à avancer des revendications linguistiques seulement à partir de la moitié du XIX^e siècle. Les premières lois linguistiques furent adoptées à la fin du siècle : elles reconnaissaient le flamand comme langue officielle dans la partie nord du pays (soit seul, soit en concurrence avec le français), en matière de justice, d'administration et d'enseignement secondaire.

Avec les lois linguistiques des années 20 et 30, l'emploi des langues a été réglé pour la première fois dans tout le pays : il s'agissait d'un régime de double unilinguisme (français en Wallonie et néerlandais en Flandre), mitigé par le bilinguisme de Bruxelles, par de nombreuses dispositions qui prévoyaient l'utilisation des deux langues dans l'administration et par les normes visant à la protection des minorités linguistiques.

Les années 60 représentent une période de profond changement au sein de la société belge : les oppositions linguistiques commençaient à devenir plus importantes que les oppositions traditionnelles, essentiellement d'ordre idéologique. Une nouvelle législation linguistique fut adoptée pour répondre aux nouvelles exigences : une frontière linguistique fixe fut établie en 1962. La plupart des lois sur l'usage des langues dans l'enseignement, dans l'administration et en matière judiciaire qui sont actuellement en vigueur furent approuvées à ce moment.

Ces lois éliminèrent plusieurs éléments de bilinguisme contenus dans la législation précédente et ouvrirent la voie aux réformes

institutionnelles qui, à partir des années 70, transformèrent la Belgique en un État fédéral.

A l'occasion de la révision constitutionnelle de 1970, qui mit fin à la Belgique unitaire, trois Communautés (flamande, française et germanophone) et trois Régions (flamande, wallonne et de Bruxelles) ont été créées. Aux Régions ont été confiés certains aspects de la politique socio-économique, alors que les Communautés ont été chargées de la culture, de la santé, de l'aide sociale, de l'enseignement et des langues (les matières dites «personnalisables»). En ce qui concerne les langues, l'État demeurerait compétent pour en régler l'emploi à Bruxelles, dans les communes à statut spécial et pour les institutions fédérales dont l'activité s'étend à plus d'une communauté.

Le principe de territorialité

Au moment de la révision de 1970, les francophones et les Flamands avaient une perception différente des communautés. Les uns pensaient qu'elles auraient dû avoir une nature «personnelle» et que leur législation aurait dû s'appliquer à une partie de la population (celle qui parlait la langue de la Communauté), tandis que les autres en avaient, comme pour les Régions, une conception territoriale, selon laquelle les décrets des communautés n'étaient valides que sur une partie du territoire.

Un accord étant impossible à l'époque, on laissa des marges d'ambiguïté dans le système constitutionnel de répartition des compétences entre les Communautés.

En affirmant que les décrets communautaires ont force de loi dans les Régions linguistiques respectives (art. 4 Const.)⁸, le Constituant

⁸ Art. 4 Const., introduit en 1970 : «La Belgique comprend quatre régions linguistiques: la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-capitale et la région de langue allemande. Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques. Les limites des quatre régions ne peuvent être

s'est limité à indiquer la *portée territoriale* des décrets communautaires et n'a rien dit sur les *critères de localisation d'une situation juridique sur le territoire des différentes Régions linguistiques* (critères de rattachement).

Les Communautés se sont donc considérées autorisées à interpréter leur autonomie dans un sens large et elles ont élaboré, en se basant chacune sur sa vision particulière, leurs propres critères de localisation, qui se sont rapidement révélés inconciliables⁹.

C'est seulement en 1986 que le système de répartition des compétences devint proprement territorial, grâce à l'intervention de la Cour d'arbitrage¹⁰.

changées ou rectifiées que par une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés.»

⁹ La Communauté flamande a, par exemple, décidé de localiser les relations sociales entre employeurs et personnel, secteur dans lequel la Constitution lui reconnaît le pouvoir de régler l'emploi des langues, en recourant aux critères du siège de l'exploitation et du lieu de travail : toutes les entreprises qui employaient du personnel dans la Région flamande, même si elles avaient leur siège en-dehors de cette Région furent donc soumises à la législation flamande. Il en ira de même pour toutes les entreprises qui avaient leur siège social dans la Région flamande, même si le personnel était employé en-dehors de la Région. De son côté, la Communauté française a décidé d'appliquer ses propres normes dans l'emploi des langues à toutes les entreprises qui occupaient des travailleurs d'expression française, quel que soit l'endroit où ceux-ci effectuaient leurs prestations. Le cas du travailleur francophone employé auprès d'une entreprise dans la Région de langue flamande et celui du travailleur francophone employé en-dehors de la Région de langue flamande, mais qui dépendait d'une entreprise dont le siège social était dans cette Région, étaient donc réglés par des normes appartenant à des ordres juridiques distincts et de surcroît incompatibles. Pour la solution des antinomies provoquées par cette législation voir l'arrêt de la Cour d'arbitrage cité à la note suivante.

¹⁰ La Cour d'arbitrage a déclaré partiellement inconstitutionnels les deux décrets communautaires qui appliquaient des critères incompatibles. Le critère de rattachement tiré de l'occupation de travailleurs d'expression française ne localisait d'aucune manière les relations sociales entre employeurs et personnel et ne pouvait résister, selon la Cour, au contrôle de constitutionnalité (arrêt n° 9/1986). Un des critères de localisation choisis par le législateur communautaire flamand a également été déclaré inconstitutionnel. En effet, tout en étant territorial, le critère tiré du lieu d'occupation du personnel ne plaçait dans l'aire de compétence flamande qu'un élément des relations sociales, c'est-à-dire le personnel, et non pas, comme le requiert la Constitution, «les relations sociales entre les employeurs et le personnel» (arrêt n° 10). La Cour a déclaré exclusivement valide le critère du siège d'exploitation.

LES STRATÉGIES LINGUISTIQUES DE BELGIQUE ET DU CANADA

L'objet de toute norme adoptée par un législateur communautaire doit, selon la Cour, être localisé dans le territoire de sa compétence de sorte que toute relation et toute situation concrètes soient réglées par un seul législateur. Si un seul législateur est compétent sur un territoire déterminé, l'autonomie des communautés se trouve évidemment réduite. Celles-ci doivent nécessairement choisir, à l'aide des dispositions constitutionnelles, les critères empêchant qu'une relation ou une situation concrète soit réglée par deux législateurs. Il faut donc se référer à des principes communs qui permettent de déterminer des critères compatibles. La Cour se déclara compétente pour résoudre les conflits éventuels entre les critères choisis par les législateurs.

Elle a, de la sorte, réussi à combler la lacune laissée par le Constituant, qui n'avait pas voulu indiquer les critères sur la base desquels mettre les situations en relation avec le territoire.

Cette opération a produit de nombreux effets positifs, reconnus tant par les francophones que par les Flamands. En affirmant l'exclusivité des compétences de chaque communauté sur son territoire et l'existence de critères uniformes de répartition des compétences, la Cour a assuré les moyens de coexistence entre les diverses entités dans l'État même.

Bien qu'en désaccord avec la vision de la Communauté comme entité à base personnelle, la jurisprudence de la Cour a également été acceptée, dans ses lignes fondamentales, par la partie francophone. Les juristes ont généralement apprécié l'intervention de la Cour, qui rétablissait une vision claire du système de répartition des compétences, et ils ont accepté, dans sa substance, le principe de territorialité.

Cette réaction positive était dûe au désordre et à l'incertitude qui s'étaient développés avant les arrêts de la Cour et au rôle de médiation entre la position flamande et la position francophone joué par cette dernière.

Le principe d'homogénéité linguistique

Un autre principe fondamental du régime linguistique belge est celui d'homogénéité linguistique : dans chaque Région, une seule langue peut être employée (bien entendu, dans les domaines où la réglementation de l'emploi des langues est permise).

Ce principe est affirmé dans la Constitution (art. 4 qui partage le territoire de la Belgique en Régions de langue française, néerlandaise, allemande et dans la Région bilingue de Bruxelles) et dans les lois fédérales¹¹, ainsi que dans les législations communautaires¹².

On peut donc en déduire que le principe d'homogénéité linguistique, qui est à la base du double unilinguisme, est accepté tant par les francophones que par les Flamands.

Le régime de double unilinguisme (tempéré par le bilinguisme de Bruxelles) est en effet le résultat de la modification progressive, par le biais de procédures décisionnelles qui ont impliqué les deux communautés, de la législation des années 20¹³.

¹¹ Lois coordonnées de 1966 (art. 10, 11, 12, 13, etc.) sur l'emploi des langues en matière administrative et loi du 30.7.1963 sur le régime linguistique de l'enseignement (art. 4).

¹² Les Communautés ont réaffirmé ce principe dans leurs décrets sur l'emploi des langues en matière sociale (Décret flamand du 19.7.1973, art. 2 et Décret de la Communauté française du 30.6.1982, art. 2), mais aussi, de manière implicite, dans tous les autres secteurs dans lesquels elles ont compétence : elles n'ont en effet pas modifié la législation de l'État en matière administrative et scolaire, qui prévoit précisément l'unilinguisme en Flandre et en Wallonie, et qui reste en vigueur sur le territoire des communautés jusqu'à une éventuelle intervention de ces institutions.

¹³ Pour la description de l'évolution historique de la question communautaire et de la législation linguistique voir M. Leroy, *De la Belgique unitaire à l'État fédéral*, Bruxelles, Bruylant, 1996; X. Delgrange, «Le fédéralisme belge : la protection des minorités linguistiques et idéologiques», *Revue de droit public*, 1995, pp. 1157 et suiv.; P. Maroy, «L'évolution de la législation linguistique belge», *Revue de droit public*, 1966, pp. 474 et suiv.; A. Von Busekist, *La Belgique. Politique des langues et construction de l'État de 1780 à nos jours*, Paris, Duculot, 1997 et Blampain, Goose, Klinkenberg, Wilmet, *Le Français en Belgique*, Paris, Duculot, 1997.

LES STRATÉGIES LINGUISTIQUES DE BELGIQUE ET DU CANADA

Dans le régime linguistique de la Belgique unitaire des années 20 coexistaient des éléments de bilinguisme (administration centrale dans les rapports avec le public, connaissances linguistiques des fonctionnaires des administrations centrales) et des éléments d'unilinguisme (administrations locales dans les services intérieurs et dans les rapports avec le public). Le système aurait pu évoluer vers un bilinguisme généralisé, mais l'ensemble du monde wallon s'est vivement opposé à cette solution. Les francophones étaient non seulement peu intéressés par l'apprentissage du flamand, mais ils se sentaient également menacés par tout scénario qui aurait envisagé l'obligation de connaître les deux langues. En effet, lorsqu'une telle condition était posée pour accéder à un emploi public, les Wallons étaient défavorisés par rapport aux Flamands, qui très souvent parlaient correctement le français.

De leur côté, les Flamands estimaient que le bilinguisme n'aurait été que partiellement utile à leur cause parce qu'il empêchait l'émergence d'une élite flamande.

L'actuel régime linguistique belge de double unilinguisme résulte donc d'un accord entre les deux communautés¹⁴, accord sanctionné par la Constitution, qui peut donc être considérée, de ce point de vue, comme un authentique et véritable pacte fondant la coexistence des deux communautés¹⁵.

La présence d'un texte constitutionnel partagé permet une gestion efficace des conflits linguistiques de la part de la Cour d'arbitrage et

¹⁴ Sur les origines historiques de ce compromis, qui remontent aux années 30, voir P. Delfosse, «Les institutions publiques belges au cœur du conflit linguistique dans l'entre-deux-guerres, ou Le nationalisme flamand en quête d'identité politique», *Res Publica*, 1997, n° 3 et S. K. Sonntag, «Competition and compromise amongst elites in Belgian language politics», *Plurilingua*, 1991.

¹⁵ Dumeni Columberg, chargé par le Conseil de l'Europe d'élaborer un rapport sur la situation des francophones dans la périphérie bruxelloise (qui sera examiné par l'Assemblée parlementaire fin septembre 1998) recommande au gouvernement belge une renégociation du compromis linguistique, afin de vérifier si les paramètres qui ont conduit à l'introduction du principe de territorialité en 1932 et à la fixation de la frontière linguistique en 1962-1963 n'ont pas changé. Selon Columberg, la coexistence pacifique des différents groupes linguistiques belges pourrait tirer avantage de l'introduction graduelle du bilinguisme.

en légitime le rôle de médiateur : pour résoudre les controverses linguistiques, celle-ci applique en effet des normes constitutionnelles acceptées (même si c'est avec des réserves) et élaborées par les deux parties.

Les dimensions de l'unilinguisme et l'équilibrage des articles 4 et 30 de la Constitution

Si les deux communautés se trouvent d'accord sur la préférence pour le régime de double unilinguisme, on ne peut pas en dire autant des «dimensions» de l'unilinguisme, c'est-à-dire l'ampleur des matières soumises à réglementation.

Les francophones en ont une vision restreinte : pour eux, le principe de l'unilinguisme signifie uniquement que personne ne peut être obligé de connaître les deux langues. Pour les Flamands, par contre, le même principe autorise une intervention du législateur aussi incisive que possible.

Une particularité de la Constitution belge est qu'elle offre une base juridique pour les deux conceptions. En effet, en affirmant que l'emploi des langues est facultatif et qu'il ne peut être réglé que par les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires, l'art. 30¹⁶ semble donner un caractère général au principe de la liberté linguistique et fait apparaître les occasions d'intervention législative comme des exceptions à la règle générale de la liberté. L'art. 4 de la Constitution, par contre, qui est la base juridique du principe de territorialité, a été l'objet d'interprétations divergentes. Selon les Flamands, ce principe entraîne celui de la prééminence de la langue régionale, qui autoriserait le législateur communautaire à régler l'emploi des langues dans tous les domaines sensibles.

¹⁶ Art. 30 Const. «L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif. Il ne peut être réglé que par la loi et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires.»

LES STRATÉGIES LINGUISTIQUES DE BELGIQUE ET DU CANADA

En interprétant ainsi l'art. 4, ils estiment qu'une série d'obligations pour les individus et les institutions dériveraient de cette disposition, automatiquement et sans que des interventions ultérieures du législateur ne soient nécessaires.

Les francophones, par contre, pensent qu'on peut déroger au principe de liberté dans l'emploi des langues, sanctionné par l'art. 30, seulement par des exceptions explicites.

La Cour d'arbitrage a nié que l'art. 4 soit une source directe d'obligations. Pour qu'il le devienne, il faudrait, selon la Cour, que le Constituant ou le législateur spécial le concrétisent en élaborant des dispositions explicites dans des domaines spécifiques¹⁷.

La Cour a donc limité l'art 4 par l'art. 30, réalisant ainsi un équilibre entre le droit collectif à la protection d' «une» langue faible (garanti par le principe de territorialité) et le droit individuel d'utiliser «la» langue choisie (garanti par le principe de la liberté des langues). Ces dernières considérations nous poussent à affirmer que la Cour d'arbitrage s'est faite le porte-parole d'une conception de l'État communautaire qui, si elle ne coïncide ni avec la conception francophone, ni avec celle des Flamands, apparaît aux deux parties comme un compromis acceptable.

La Cour a tiré des silences éloquents du texte constitutionnel des éléments précieux pour le renforcement du pacte entre les deux communautés. Elle s'est affirmée, grâce à sa composition¹⁸ et à sa jurisprudence, comme un organe impartial et a donc réussi à se construire une autorité qui lui permet de vérifier, dans un climat d'acceptation générale, la compatibilité des différentes législations

¹⁷ C.A. 26.3.1986, n. 17.

¹⁸ La Cour d'arbitrage est composée par six juges francophones et six juges néerlandophones (issus des milieux juridique et politique), qui forment un collège unique. Ils sont nommés à vie par le chef de l'État, qui les choisit sur une liste présentée alternativement par le Sénat ou par la Chambre des représentants. En effet le roi n'a pas un pouvoir réel dans le choix, car il se limite à suivre les indications de l'Exécutif fédéral. La composition paritaire de l'Exécutif et la majorité nécessaire pour rédiger la liste proposée par le Parlement (majorité de deux tiers des suffrages exprimés) assurent la participation de deux communautés à la procédure de nomination des juges de la Cour.

linguistiques avec des principes constitutionnels condivisés. Comme on le verra, on ne peut pas en dire autant de la Cour suprême du Canada.

Les régimes linguistiques canadien et québécois

La constitution canadienne n'attribue expressément la compétence en matière de langue ni au gouvernement fédéral ni aux provinces. Le fait qu'aucun législateur ne détienne une compétence exclusive engendre une série de problèmes de compatibilité entre les diverses législations (surtout entre la législation fédérale et celle du Québec), qui risquent de mettre en péril l'existence même de la Confédération canadienne. En effet, si la législation fédérale et celle de la province francophone peuvent être complémentaires dans de nombreux secteurs, elles poursuivent dans d'autres domaines (ou «poursuivaient» avant l'intervention de la Cour suprême) des objectifs concurrents parce qu'inspirés par des principes, des idéologies et des intérêts opposés.

Le gouvernement fédéral a instauré (avec les lois sur les langues officielles de 1969¹⁹ et de 1988²⁰) un régime de bilinguisme.

Le Québec, après avoir élaboré une politique linguistique modérée à la fin des années 60, adopta en 1977 la *Charte de la langue française* (Loi 101²¹), qui déclarait le français seule langue officielle²². Le but de

¹⁹ Sur le contenu de la loi fédérale sur les langues officielles voir H. Brun et G. Tremblay, «Les langues officielles au Canada», *Cahiers de droit*, 1979, n° 20 et Tardif, «La coexistence de deux langues officielles dans le fédéralisme canadien», S. Léger [éd.], *Toward a language agenda. Futurist outlook on the United Nations*, Proceeding of the second conference, University of Ottawa, May 1995, Canadian Center for Linguistic Rights, University of Ottawa, 1996.

²⁰ L.C. 1988, c. 38. Sur les modifications apportées à la politique linguistique fédérale par cette nouvelle loi voir B. Stuart, «A new Official Language Act for Canada. Its scope and implication», P. Pupier et J. Woehrling [éd.], *Langue et droit*, Montréal, Wilson éd., 1989.

²¹ L.Q., 1977, c. 5. Sur la Loi 101 voir M. Chevrier, *Des lois et des langues au Québec. Principes et moyens de la politique linguistique québécoise*, Québec, Gouvernement du

LES STRATÉGIES LINGUISTIQUES DE BELGIQUE ET DU CANADA

la politique linguistique n'était plus, comme dans le passé, de rendre possible, pour ceux qui le souhaitaient, l'emploi de la langue française, mais plutôt de garantir pour l'avenir l'existence d'une communauté francophone.

Ce changement de perspective²³ requérait la reconnaissance de droits spécifiques, capables de protéger la communauté dans son

Québec, 1997; J. Woehrling, «La constitution canadienne et l'évolution des rapports entre le Québec et le Canada anglais de 1867 à nos jours», *Revue française de droit constitutionnel*, 10, 1992, pp. 210 et suiv.; J. Woehrling, «La réglementation linguistique de l'affichage public et la liberté d'expression : P.G. Québec c. Chaussures Brown's Inc.», *Revue de droit de McGill*, 32, 1987 et A.-G. Gagnon et M.B. Montcalm, *Québec. Au-delà de la Révolution tranquille*, Montréal, VLB éditeur, 1992, pp. 262 et suiv.

²² C'est en 1974, avec la Loi 22, que le français est devenu la seule langue officielle au Québec. Avec la Loi 101, cependant, cette qualification revêtait de nouvelles significations. Le français devenait non seulement «la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires» (préambule de la Loi 101), mais aussi celle «de l'État et de la Loi». Cela signifiait que les projets de loi devaient être rédigés en français (art. 8) et que seul le texte français des lois et des règlements était officiel (art. 9). La publication d'une version anglaise des projets de loi, des lois et des règlements était prévue, mais elle n'avait cependant pas de valeur officielle. Les personnes morales devaient s'adresser en français aux tribunaux, les jugements devaient être rédigés en français ou être accompagnés d'une version française authentifiée et seule cette dernière était considérée comme officielle (art. 13). Les personnes physiques conservaient cependant le droit de s'exprimer dans la langue de leur choix.

Dans le domaine du commerce et des affaires, la Charte introduisait aussi des innovations importantes, qui suscitèrent de vives réactions dans la communauté anglophone : le français devenait la langue obligatoire, mais non exclusive, pour l'étiquetage des produits (art. 51), tandis que pour l'affichage public et pour la publicité commerciale l'emploi de toute autre langue que le français était interdit (art. 58).

L'inscription dans les écoles anglaises était réservée aux «enfants dont le père ou la mère avait reçu au Québec l'enseignement primaire en anglais» (art. 73 a) et aux «enfants dont le père ou la mère est, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, domicilié au Québec et a reçu, hors du Québec, l'enseignement primaire en anglais» (art. 73 b). Les enfants des nouvelles générations d'immigrés et ceux des immigrés qui avaient fréquenté l'école française étaient donc exclus.

²³ Avant la Révolution tranquille, une vision «pancanadienne» de la dualité canadienne s'était répandue. Le Canada français y était opposé au Canada anglais et le dualisme était essentiellement d'ordre linguistique. Le Québec représentait, dans cette vision, une fraction du Canada français. On est ensuite passé à la vision «québécoise» de la dualité : c'est le Québec même qui constitue une des deux composantes du rapport dualiste. Ce n'est plus le Canada anglais, mais le gouvernement fédéral et les autres provinces qui lui sont antagonistes. La dualité n'est plus seulement d'ordre linguistique, mais aussi politique : le Québec exige des compétences législatives plus importantes. Sur ce sujet, J.

ensemble et qui ne se limitaient pas à garantir à l'individu la liberté (trop souvent théorique) d'utiliser la langue de son choix. On avait besoin de «droits linguistiques forts²⁴», permettant à la communauté de vivre en français, non seulement dans le milieu familial, mais aussi sur le lieu de travail et dans la vie publique.

Les droits linguistiques individuels garantis par la législation fédérale n'étaient donc pas suffisants pour le Québec : il lui semblait nécessaire d'introduire des droits linguistiques collectifs, reconnaissant un statut privilégié à la langue de la majorité de sa population.

Les contrastes entre les deux législations ont été résolus par la Cour suprême, qui, malheureusement, n'a pas réussi à jouer le même rôle que la Cour d'arbitrage en Belgique. Cet insuccès est lié à la fois au contenu de la Constitution, sur la base duquel les conflits devraient être résolus, et à la procédure suivie par la Cour dans ses jugements²⁵.

La Constitution s'occupe de l'emploi des langues dans l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 et dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'art. 133²⁶ met sur le même plan le gouvernement fédéral et le Québec, car les obligations de bilinguisme qu'il prévoit concernent,

Woehrling, «La constitution canadienne et les droits linguistiques : convergences et divergences entre les intérêts des Québécois francophones, de la minorité anglo-québécoise et des minorités francophones du Canada», S. Léger [éd.], *Les Droits linguistiques au Canada : collisions ou collusions*, Ottawa, Université d'Ottawa, Centre canadien des droits linguistiques, 1995, pp. 88-89.

²⁴ Voir Pierre Coulombe, *Language rights in French Canada*, New York, Peter Lang Publishing, 1995.

²⁵ En outre, la composition de la Cour et la procédure de nomination des juges qui en font partie constituent des éléments importants pour expliquer la difficulté de la Cour à jouer le rôle de médiateur, reconnu et accepté par les différentes parties. Les neuf membres sont tous nommés par le gouvernement fédéral. La seule condition que celui-ci doit respecter est d'en choisir trois de formation civiliste (les six autres ont une formation en *Common law*).

²⁶ Art. 133 de la constitution : «Dans les chambres du parlement du Canada et les chambres de la législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue

de façon identique, les deux entités. On sait, pourtant, que la situation des minorités anglophones du Québec et celle des francophones hors Québec, que l'art. 133 entend protéger, étaient, même quand il a été formulé, fort différentes. Les premières constituaient une «minorité-majorité», car elles détenaient l'hégémonie politique et économique, tandis que les deuxièmes risquaient d'être assimilées. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ne contenait donc pas un compromis satisfaisant pour les deux composantes de la population (bien qu'au moment de sa rédaction on pouvait encore parler de dualisme canadien) : le texte ne prévoyait aucune disposition visant à promouvoir l'égalité juridique des deux communautés.

Au texte de l'art. 133, déjà discriminatoire pour les francophones, s'ajoute l'interprétation extensive qu'en a donné la Cour. Cette interprétation a augmenté les garanties des francophones dans les rapports avec l'administration (elles restent, cependant, insuffisantes), mais elle a, en même temps, réduit sensiblement le pouvoir législatif provincial en matière linguistique, favorisant de la sorte les minorités anglophones du Québec²⁷.

Les dispositions constitutionnelles en matière de langues introduites avec la *Charte canadienne des droits et des libertés*²⁸ ne

anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire; et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada qui seront établis sous l'autorité de la présente loi, et par-devant tous les tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou l'autre de ces langues.»

²⁷ Selon la Cour, le bilinguisme législatif prévu par l'art. 133 ne s'applique pas seulement aux lois formelles, mais aussi à la législation déléguée de même qu'aux règlements du gouvernement. Parmi les institutions judiciaires auxquelles se réfère l'art. 133, il faut inclure, ajoute la Cour, les tribunaux administratifs, qui n'existaient pas quand l'article 133 a été formulé (*Procureur général du Québec c. Blaikie* n. 1, [1979], 2 R.C.S., 1016).

²⁸ La *Charte des droits et des libertés* fait partie de la Loi constitutionnelle de 1982. Elle donne une reconnaissance constitutionnelle à une série de droits et confie à la Cour suprême un mandat explicite pour interpréter ses dispositions et annuler les lois incompatibles. Le caractère général et abstrait du langage utilisé par la Charte donne à la Cour suprême et aux tribunaux d'appel un pouvoir d'interprétation très étendu qui risque, selon de nombreux observateurs (A. Lajoie, «Le ripercussioni della Carta dei diritti e delle libertà sui rapporti tra i tribunali e il Parlamento», *Quaderni Costituzionali*, 1995,

peuvent pas non plus être considérées comme le fruit d'un compromis. Le Québec n'a pas participé à l'élaboration de la Charte et celle-ci ne contient pas de principes qui soient l'expression de la vision québécoise des relations intercommunautaires. La Charte ne reconnaît, ni directement, ni par une clause interprétative, de droits linguistiques forts²⁹.

La Cour suprême canadienne ne peut donc opérer aucun équilibre entre des valeurs opposées, à savoir entre droits individuels et collectifs, comme le fait en Belgique la Cour d'arbitrage, mais elle doit assurer la primauté des droits individuels reconnus par la constitution (droits fondamentaux traditionnels et droits linguistiques individuels) sur les droits collectifs revendiqués par le Québec et affirmés dans sa législation linguistique. C'est justement ce que la Cour a fait dans l'arrêt *P.G. Québec c. Québec Association of Protestant School Boards*³⁰, qui a annulé les articles 72 et 73 de la Loi 101, car incompatibles avec l'art. 23 de la *Charte canadienne*, et dans l'arrêt *Ford c. Québec*³¹, dans lequel les dispositions de la Loi 101 relatives à l'emploi exclusif du français dans l'affichage public, dans la publicité commerciale et dans les raisons sociales ont été déclarées incompatibles avec les dispositions sur la liberté d'expression de la *Charte canadienne*.

15, pp. 167-193; F. Morton, «The effect of the *Charter of Rights* on Canadian federalism», *Publius*, 1995, n° 3, pp. 173-188 et S.I. Smithey, «The effects of the Canadian Supreme Court's interpretation on regional and intergovernmental tensions in Canada», *Publius*, 1996, n° 2, pp. 83 et suiv.), de transformer les organes juridictionnels en organes colégislatifs et coconstituants. Ne pouvant pas influencer la nomination des juges de la Cour, désignés à vie par le gouvernement fédéral, le Québec se sent pénalisé par le contrôle constitutionnel introduit par la Loi de 1982.

²⁹ Le seul droit collectif reconnu par la Charte est celui qui reconnaît au Nouveau-Brunswick l'existence de deux communautés distinctes, chacune ayant droit à ses institutions. Sur la nature des droits linguistiques contenus dans la Charte voir J. Woehrling, «Minority cultural and linguistic rights in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*», *McGill Law Journal*, n° 50, pp. 86 et suiv.; G. S. Campbell, «Language, equality and the *Charter*: collective versus individual rights in Canada and beyond», *National Journal of Constitutional Law*, 1994, n° 4, pp. 29 et suiv. et L. E. Trakman, «Group rights : a Canadian perspective», *International Law and Politics*, vol. 24, pp. 1 579 et suiv.

³⁰ *P.G. Québec c. Québec Association of Protestant School Boards et al.*, [1984] 2 R.C.S. 66.

³¹ *Ford c. Québec*, [1988] 2 R.C.S. 712.

LES STRATÉGIES LINGUISTIQUES DE BELGIQUE ET DU CANADA

En ce qui concerne la procédure suivie par la Cour, il faut noter que celle-ci part de la conviction que les droits fondamentaux n'ont pas de limites «internes» et que les limites auxquelles ils sont en pratique soumis sont «externes», c'est-à-dire imputables aux exigences politiques contingentes, dont l'importance doit être démontrée. La Cour vérifie donc si les restrictions établies par les autorités politiques aux droits fondamentaux sont justifiables. Selon l'art. 1 de la *Charte canadienne*, en effet, les droits garantis par la Charte peuvent être soumis seulement à des limites «raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique».

Comme la Cour part de la conviction que l'interprétation des droits protégés par la Charte doit être «large et libérale³²», il est très difficile pour le législateur de ne pas restreindre, d'une façon ou d'une autre, les droits et de démontrer le caractère raisonnable des restrictions.

De plus, la Cour a transféré aux gouvernements la charge de justifier leurs politiques par la démonstration du caractère raisonnable des restrictions. Étant donné que la majeure partie des gouvernements est obligée de restreindre, pour quelques aspects, les libertés individuelles, surtout si celles-ci sont interprétées dans un sens large et libéral, la démonstration du caractère raisonnable devient leur préoccupation principale. C'est ce qui explique l'insistance du Québec à vouloir inclure dans la Charte la clause de la société distincte, visant à souligner la spécificité de la société québécoise : sa présence dans le texte constitutionnel faciliterait la démonstration du caractère raisonnable de sa politique linguistique.

De nombreux auteurs³³ ont considéré que la Cour suprême était responsable de l'aggravation des difficultés relationnelles entre le

³² *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Association of Parents* [1986] 1 R.C.S.

³³ F. Morton, «Judicial politics Canadian-style: the Supreme Court's contribution to the constitutional crisis of 1992», C. Cook [éd.], *Constitutional Predicament. Canada after the Referendum of 1992*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993; F. Morton, «The political impact of the Canadian Charter of Rights and Freedom», *Canadian Journal of*

Québec et le reste du Canada. La méthode de jugement de la Cour a été particulièrement critiquée. Ces auteurs auraient préféré une approche plus traditionnelle, qui se serait limitée à voir dans l'art. 1 de la Charte la reconnaissance du principe qu'«aucun droit n'est absolu».

La Cour aurait peut-être pu le faire, mais il me semble que sa méthode d'interprétation est conforme aux lignes directrices de la Charte, qui visent à la valorisation maximale des droits fondamentaux, comme instrument de défense contre le pouvoir politique. Il manque, dans la Charte, l'indication des valeurs au nom desquelles les droits pourraient être limités. Celle-ci n'apparaît ni sous la forme d'une clause interprétative, ni par l'énoncé de droits linguistiques collectifs et encore moins comme limite constitutionnelle explicite aux droits mêmes. Il me semble donc que la responsabilité de la tension entre les communautés linguistiques ne doit pas être attribuée à la Cour, mais plutôt au législateur constituant, qui n'a pas pu (ou pas voulu) inclure dans le texte fondamental une allusion au contenu des restrictions auxquelles peuvent être soumis les droits, en se limitant à prévoir la possibilité que celles-ci soient introduites pour des motifs «raisonnables».

De cette manière, il a confié à la Cour un mandat très large, qui a fait parler de l'abdication du politique face aux organes juridictionnels et a justifié l'activisme qui a caractérisé le travail de la Cour suprême de 1982 à nos jours.

En conclusion, on peut dire qu'il n'existe pas au Canada une véritable Constitution au sens matériel, c'est-à-dire un ensemble de principes partagés par les différentes composantes de la population, capables de concilier les différences à l'intérieur d'une seule identité nationale. Par conséquent, le juge constitutionnel, s'il veut faire respecter la loi fondamentale (ce qui est son devoir), est condamné à la partialité, car il doit assurer le respect d'une Constitution qui ne représente qu'une partie du pays.

Political Science, 1987 et M. Mandel, *La Charte des droits et des libertés et la juridiction du politique au Canada*, Montréal, Boréal, 1996.

LES STRATÉGIES LINGUISTIQUES DE BELGIQUE ET DU CANADA

Au Canada il est donc difficile, à cause de la nature du texte fondamental, d'utiliser la justice constitutionnelle comme instrument de « médiation » dans les relations intercommunautaires.

Les caractéristiques et les limites du modèle canadien apparaissent encore plus clairement si elles sont comparées avec celles de la Belgique. En effet, l'expérience de la Belgique, si elle n'apparaît pas exemplaire à ceux pour qui l'unique valeur à poursuivre est la stabilité de l'union nationale, est par contre riche d'enseignements pour ceux qui reconnaissent aux Constitutions des États multiculturels la tâche de traduire en principes juridiques les valeurs et les attentes de toutes les communautés qui en font partie.

L'histoire de la Belgique nous apprend que l'hétérogénéité d'un texte constitutionnel n'est pas nécessairement un défaut, car la présence de valeurs apparemment inconciliables permet à l'organe de justice constitutionnelle de réduire la distance initiale entre les positions et de réaliser, sur des problèmes spécifiques et de portée limitée, des compromis qui ne sont pas possibles à l'occasion des révisions constitutionnelles, quand les dimensions des intérêts empêchent aux parties d'abandonner ou d'adoucir leurs revendications.

L'inclusion dans la Constitution des valeurs considérées comme fondamentales par le Québec, soit par l'introduction d'une clause interprétative, soit en reconnaissant explicitement les droits revendiqués, de manière à rendre possible un équilibre entre des valeurs opposées semble, à la lumière de l'expérience belge, très importante. De cette façon le principe d'égalité serait renforcé et le contrôle de constitutionnalité sur les droits pourrait se transformer en véritable occasion de médiation. Il pourrait peut-être représenter un point de départ pour la reconstruction des modalités de coexistence entre les deux communautés.