Document généré le 3 juin 2025 11:21

Revue générale de droit

Les politiques linguistiques en Belgique

Francis Delpérée

Volume 19, numéro 1, mars 1988

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1059198ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1059198ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (imprimé)
2292-2512 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Delpérée, F. (1988). Les politiques linguistiques en Belgique. *Revue générale de droit*, *19*(1), 255–267. https://doi.org/10.7202/1059198ar

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1988

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Les politiques linguistiques en Belgique *

FRANCIS DELPÉRÉE
Professeur ordinaire à l'Université Catholique de Louvain,
directeur du Centre d'études constitutionnelles belgo-canadiennes

SOMMAIRE

Introduction 255

I. Les objectifs 256

A. Le principe 256
B. Les prolongements 257
C. Les conflits 259

II. Les réalisations 263

A. Les lois nationales 263
B. Les décrets communautaires 264
C. Les conflits 266

Conclusion 267

INTRODUCTION

La Belgique compte 10 millions d'habitants : 9 millions de Belges et 1 million d'étrangers. En l'absence de relevés statistiques qui auraient été dressés à cet effet, on considère généralement que ces 10 millions se répartissent comme suit : 5,9 millions de flamands, 4 millions de francophones, 65 000 germanophones. La diversité linguistique est donc inscrite dans le tissu social du pays. Depuis 1932 et 1962, c'est-à-dire depuis l'adoption de lois nationales visant à instaurer ce qu'il est convenu d'appeler « l'unilinguisme territorial », et plus encore depuis 1970, c'est-à-dire depuis l'adoption de dispositions constitutionnelles qui se donnent le même objet, cette diversité est également inscrite dans l'organisation institutionnelle de l'État.

Dans ce contexte, la notion de « politique linguistique » prend un relief particulier. Elle ne peut servir à désigner les initiatives ou les actions que les pouvoirs publics peuvent prendre au jour le jour pour

* Contribution au premier congrès international de droit linguistique comparé, *Langue et droit*, Université du Québec à Montréal, 27-28 avril 1988.

(1988) 19 *R.G.D.* 255-267

atteindre les objectifs qu'ils se sont préalablement fixés et qu'ils adaptent en fonction des circonstances. Elle renvoie plutôt à une idée simple — l'unilinguisme territorial — qui est acceptée par la majorité de la classe politique, qui ne semble pas devoir être mise en cause à brève ou à moyenne échéance, et dont il convient seulement de procurer, avec rigidité ou souplesse, des applications multiples.

Les objectifs que recouvre cette idée générale méritent d'être mieux définis (I.). Ils semblent clairs dans le principe (A.), mais ne sont-ils pas équivoques dans leurs prolongements (B.) et, à ce titre, ne sont-ils pas générateurs de conflits (C.)? Les réalisations qui concrétisent cette idée méritent également d'être analysées (II.). Elles se traduisent dans un ensemble de législations nationales (A.) et communautaires (B.). Mais la diversité des normes n'est-elle pas, ici encore, de nature à susciter des conflits (C.)? Comment les résoudre?

I. Les objectifs

A. Le principe

Le principe de l'unilinguisme territorial peut s'énoncer aisément. Dans chacune des régions *unilingues* constituées sur le territoire de l'État, l'autorité publique doit utiliser comme langue de travail la langue qui est propre à la région considérée. S'il advient qu'une région soit considérée comme bilingue, l'autorité publique doit, en fonction des dossiers qui lui sont soumis, utiliser, selon le cas, l'une des langues propres aux régions les plus importantes du pays.

La mise en œuvre de pareil principe postule évidemment que soit au départ arrêtée la définition des circonscriptions administratives où pareils régimes linguistiques seront d'application. En 1963, la loi définit donc le territoire de quatre *régions linguistiques*, et la Constitution, révisée le 24 décembre 1970, consacre l'existence de ces circonscriptions : « 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. » Alors que la loi du 2 août 1963 (dont les dispositions ont été coordonnées par l'Arrêté royal du 18 juillet 1966) précise quelles sont les communes qui relèvent de chacune des régions linguistiques, l'article 3bis, alinéa 3 de la Constitution prescrit, depuis 1970, que « les limites des quatre régions » linguistiques ainsi constituées « ne peuvent être changées ou rectifiées que par une loi adoptée à la majorité » spéciale, ce qui implique l'accord des deux tiers des parlementaires de chaque chambre et celui de la moitié des parlementaires des deux groupes linguistiques (français et néerlandais) composés au sein

de chaque chambre. On devine que ces majorités sont particulièrement difficiles à réunir; les frontières linguistiques arrêtées il y a vingt-cinq ans n'ont plus été modifiées depuis lors.

Une controverse juridique et politique est née au sujet de la portée qu'il convient de donner à ce principe constitutionnel. Pour les uns, la Constitution s'est contentée de définir les territoires dans lesquels les normes, les lois et les décrets, en matière d'emploi des langues seront d'application. En l'absence de dispositions normatives particulières, précisant les droits et les obligations de l'individu ou de l'autorité, il faut considérer que « la liberté est la règle ». Pour d'autres, la Constitution n'a pas seulement défini des territoires mais elle a aussi établi une nouvelle norme, à savoir celle de la primauté conférée à la langue de la région linguistique. Cette règle constitutionnelle prime évidemment celles qui pourraient être établies par une loi ou par un décret et elle comble en même temps les lacunes que peuvent contenir ces instruments juridiques. Pour la Cour d'arbitrage, enfin, qui a été appelée à connaître incidemment de cette question, une conception plus nuancée s'impose. Elle observe, dans son arrêt du 26 mars 1986, que l'article 3bis de la Constitution représente « la garantie constitutionnelle de la primauté de la langue de la région unilingue ou du caractère bilingue de la région ». Elle ajoute : « En soi, cet article 3bis n'entraîne toutefois pas de transformation juridique; il ne peut se déduire de cet article que celui-ci imposerait directement, par son effet propre, des obligations en matière d'emploi des langues. »

Cette controverse est, d'ailleurs, de portée limitée. Elle ne concerne que quelques communes bien individualisées, quelques actes de l'autorité publique, quelques secteurs de l'activité des pouvoirs publics. Pour l'essentiel, il est admis par l'opinion et il est inscrit dans le droit que, dans une région, l'administration se fait dans la langue de cette région, l'enseignement est dispensé dans les mêmes conditions, la justice est rendue de la même manière. La règle doit se comprendre comme excluant absolument l'usage de l'autre langue dans l'exercice des activités publiques.

B. LES PROLONGEMENTS

Le principe de l'unilinguisme territorial affecte directement l'organisation et le fonctionnement des autorités publiques, tout au moins celles qui peuvent se rattacher de manière exclusive à une région linguistique unilingue. Il affecte aussi indirectement le statut de l'individu qui est appelé à entrer en relations avec ces autorités publiques. Une application simple mais caractéristique de ces principes est donnée dans le domaine de l'administration publique.

Les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative reposent, en effet, sur trois idées.

Première idée. Tout service local établi dans la région de langue française ou de langue néerlandaise utilise *exclusivement* la langue de sa région dans les services intérieurs, dans ses rapports avec les services dont il relève, ainsi que dans ses rapports avec les autres services de la même région linguistique et de Bruxelles-Capitale (art. 10, al. 1er); il rédige « *exclusivement* dans la langue de la région, les avis, les communications et les formulaires destinés au public » (art. 11, § 1er, al. 1er); il « rédige dans la langue de sa région les actes qui concernent les particuliers » (art. 12, § 1er, al. 1er), tout comme les « certificats, déclarations et autorisations » qu'il leur délivre (art. 14, § 1er, al. 1er).

Une deuxième idée corrige, sur quelques points, la première. Des dérogations au principe d'exclusivité de l'usage du français ou du néerlandais sont tolérées. Ainsi, « les conseils communaux des centres touristiques peuvent décider que les avis et communications destinés aux touristes sont rédigés dans au moins trois langues » (art. 11, § 3). Des hypothèses particulières sont aussi envisagées. Le principe d'unilinguisme ne concerne évidemment pas la région bilingue de Bruxelles-Capitale; il est appliqué avec nuances dans la région de langue allemande (où les avis, communications et formulaires seront, par exemple, rédigés en allemand et en français) et dans les communes dites à statut spécial [1] « en vue de la protection de leurs minorités ». Les avis, communications et formulaires destinés au public de ces communes sont, hormis dans la région de langue allemande, rédigés en français et en néerlandais. À la demande des personnes intéressées, des traductions d'actes, de certificats ou d'autorisations peuvent également être obtenues aux conditions prescrites par la loi. On ne saurait par ailleurs, perdre de vue que les principes qu'on rappelle ne valent que pour les « services locaux » et pour les « services régionaux »,

1. On vise ainsi trois groupes de communes : « les communes périphériques », « les communes de la frontière linguistique » et les « communes malmédiennes ».
— Les « communes périphériques », au sens des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative (art. 7), sont dotées d'un statut propre et sont considérées comme des communes à régime spécial. Situées dans l'arrondissement de Hal-Vilvorde et donc dans la banlieue de Bruxelles, il s'agit des communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem.
— Les « communes de la frontière linguistique », au sens des mêmes lois (art. 8), sont dotées, elles, d'un régime spécial en vue de la protection de leurs minorités. Il s'agit, dans la province du Brabant et dans la région de langue néerlandaise, de la commune de Biévène, dans la province de Flandre occidentale, des communes de Messines et Espierres-Helchin, dans la province de Flandre orientale, de la commune de Renaix, dans la province de Hainaut, des communes de Comines, Enghien, Flobecq et Mouscron, dans la province de Limbourg, des communes de Fourons et d'Herstappe.
— Les « communes malmédiennes », que visent les mêmes lois coordonnées (art. 8, 2°), sont également dotées d'un « régime spécial » en vue de la protection de la minorité de langue allemande. Il s'agit dans l'arrondissement de Verviers, et donc dans la province de Liège, des communes de Malmédy et de Waimes.

si leur activité s'étend à plusieurs communes qui relèvent d'une seule région linguistique. Ils ne valent pas pour les « services dont l'activité s'étend à tout le pays ». « Dans leurs rapports avec les particuliers », ceux-ci utilisent celle des trois langues, le français, le néerlandais ou l'allemand, dont ces particuliers ont fait l'usage (art. 41, § 1er). Composés pour l'essentiel d'agents publics unilingues, recrutés sans qu'aucune vérification d'aptitudes dans l'usage d'autres langues n'ait été opérée, ces services sont appelés à traiter des dossiers en français ou en néerlandais; pour utiliser une expression consacrée, le service est bilingue, mais la plupart de ses agents sont unilingues [2].

L'affirmation d'une troisième idée va permettre d'assurer concrètement la réalisation des deux premières. « Dans les services locaux établis dans les régions de langue française, néerlandaise ou de langue allemande, nul ne peut être nommé ou promu à une fonction ou à un emploi, s'il ne connaît la langue de la région » (art. 15, § 1er, al. 1er). La preuve de cette connaissance sera le plus souvent apportée par la possession d'un diplôme obtenu au terme d'études qui ont été suivies dans cette langue. Cette disposition a aussi une portée négative. Pas plus dans les services locaux que dans les services régionaux ou dans les services centraux, la loi ne requiert, au titre des conditions de nomination ou de promotion, la connaissance élémentaire, suffisante ou approfondie d'autres langues que celle de la région. Ce faisant, la loi écarte, en principe, la technique du bilinguisme des agents publics à tous les échelons de la hiérarchie, et dans tous les secteurs d'activité.

Dans les communes de la frontière linguistique, toute personne occupant un emploi public qui la met directement en contact avec le public doit, cependant, avoir présenté un examen portant sur la connaissance élémentaire de l'autre langue. De même dans les communes bruxelloises, les agents publics, en contact avec le public, doivent faire la preuve d'une connaissance élémentaire ou suffisante de l'autre langue que celle de leur diplôme. S'ils veulent occuper des postes de responsabilité, ils doivent présenter un examen linguistique qui atteste d'une connaissance suffisante de l'autre langue. Il est donc à relever que le régime ainsi établi est différent de celui qui a été conçu pour les services des administrations centrales.

C. LES CONFLITS

Les principes qui sont ainsi établis et mis en œuvre sont-ils de nature à apaiser des conflits linguistiques dont on sait qu'ils forment la trame de l'histoire politique de la Belgique? [3]

2. Au sommet de la hiérarchie, 20 % d'emplois sont réservés à des agents qui ont fait la preuve d'une connaissance suffisante de l'autre langue; ces fonctions sont réservées en nombre égal aux fonctionnaires du rôle français et du rôle néerlandais.

3. Sur ce thème, voy. X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, Éd. Crisp, 1986, spécialement pp. 303 et sv.; E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *La Belgique*

On ne saurait l'affirmer sans nuances. La législation en vigueur recèle, en effet, un ensemble d'ambiguïtés que l'analyse juridique ne permet pas toujours de lever ; elle porte la marque de compromis politiques qui n'ont pu être conclus qu'au prix d'équivoques soigneusement entretenues. Le droit linguistique porte la trace de ces débats. On en donne ici quelques exemples :

— La Constitution belge n'entend pas régler la matière de l'emploi des langues dans *les relations entre personnes privées*, matière qui ressortit aux droits intangibles de l'individu. En permettant aux Communautés française et flamande de régler l'emploi des langues dans les entreprises privées — pour « les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements » — la Constitution (art. 59bis, § 3, 3°) vient nuancer la portée du principe selon lequel la législation linguistique affecte seulement le secteur public et n'a guère d'incidence dans la vie et dans l'action des personnes privées, physiques ou morales. De même, en permettant aux Communautés de régler un ensemble de matières culturelles et sociales, la Constitution leur permet aussi de fixer, non pas des règles linguistiques en ces domaines, mais des conditions d'agrément ou de subsidiation parmi lesquelles les conditions linguistiques peuvent être présentes (ainsi la Communauté française prévoit par décret du 29 avril 1975 l'octroi d'un prix au meilleur scénario de film pour enfant pour autant qu'il ait été réalisé en français) ; ces normes affectent directement la situation des personnes privées.

— Dans son article 23, la Constitution belge, qui n'a pas été révisée sur ce point depuis plus de 150 ans, proclame que « l'emploi des *langues usitées* en Belgique est *facultatif* ». Cette disposition a, de tout temps, été interprétée comme signifiant que toute personne, où qu'elle se trouve sur le territoire national, a le droit de s'adresser à l'autorité publique dans l'une des langues nationales : en français, en néerlandais ou en allemand [4]. Mais la reconnaissance constitutionnelle de ce *droit individuel* a-t-elle quelque portée dans une société politique où, comme on l'a déjà indiqué, les administrations publiques, spécialement dans les régions unilingues, sont composées de fonctionnaires et d'agents qui sont recrutés selon la règle de l'unilinguisme ? Mieux encore : quelle est la signification constitutionnelle de l'article 23 face à un décret communautaire, tel celui du 30 juin 1981, qui prescrit expressément l'inverse dans une région unilingue : « Les particuliers, y compris les entreprises, établis dans une région sans régime linguistique spécial de la région linguistique néerlandaise,

---

politique de 1830 à nos jours. Les tensions d'une démocratie bourgeoise, Bruxelles, Labor, 1987, pp. 188 et 381.

4. Sur ce thème, voy. F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, t. 1er (2e éd.), Bruxelles, Maison F. Larcier, 1986, p. 131.

utilisent exclusivement le néerlandais, dans les rapports avec les services locaux et régionaux? »

— Dans ses articles 6 à 24, la Constitution belge contient un catalogue des *droits fondamentaux* et des *libertés classiques*, tels qu'ils pouvaient être définis dans la première moitié du XIXe siècle. Parmi ces droits, celui à l'égalité des Belges devant la loi est consacré dans des termes particulièrement solennels; une application de ce principe est envisagée : tous les Belges ont droit à un accès égal aux emplois publics. Force est de constater que ce droit peut se trouver affecté par la définition de conditions de nomination qui inscrivent la connaissance de la langue de la région au premier rang des aptitudes professionnelles. Ce droit peut, plus encore, être atteint par l'adoption de législations visant à assurer un véritable droit de priorité aux ressortissants de l'une ou de l'autre Communauté, pour résorber les déséquilibres qui existent entre les agents de l'un ou de l'autre rôle linguistique[5]. Plus fondamentalement encore, il est permis de se demander si, dans un État en voie de fédéralisation, les libertés publiques que les citoyens peuvent revendiquer sont encore à mettre en œuvre dans l'ensemble de la société politique ou ne trouvent plus à s'exercer que dans des sociétés plus restreintes. Tel est sans doute l'un des défis majeurs auxquels l'État composé est confronté. Il revêt plus d'importance encore dans une société où les clivages se sont établis sur des bases linguistiques, en fonction de territoires préalablement définis.

Malgré les affirmations les plus solennelles de la Constitution et des conventions internationales auxquelles la Belgique a souscrit, la liberté de l'emploi des langues, mais aussi la liberté de l'expression, la liberté de réunion, la liberté d'association [...], sans parler des droits culturels et sociaux, ne se déploie plus dans l'État. Elle a forcément un champ d'action territorial limité; elle s'exerce dans les frontières internes à l'État. C'est en matière d'enseignement que la question a pris en Belgique une ampleur particulière. Le problème est simple. Le droit pour un enfant de recevoir un enseignement adapté à ses capacités ou à ses virtualités n'est-il pas vidé de son sens si celui qui prétend l'exercer n'est pas en mesure d'accueillir cet enseignement dans sa langue ou, tout au moins, dans l'une des langues nationales? La Cour européenne des droits de l'homme a considéré, dans son célèbre arrêt du 23 juillet 1968 relatif à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique, que ce droit n'était inscrit ni dans la Convention, ni dans son protocole. Une

5. Ch. HUBERLANT et Ph. MAYSTADT, (« Quelques exemples de lois taxées d'inconstitutionnalité », *in Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, Bruxelles, Larcier, 1973, p. 495) citent en particulier, la loi du 6 avril 1962 relative aux mesures temporaires et exceptionnelles permettant, en vue de promouvoir l'équilibre linguistique dans la carrière du service extérieur du ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur, l'admission d'agents dans les 3e et 4e classes administratives.

conséquence en résulte : le droit belge peut, sans méconnaître les principes du droit international conventionnel, préciser que seul un enseignement dispensé dans la langue de la région sera reconnu et subsidié; de cette manière, il restreint pour une part la liberté de l'enseignement et le droit de recevoir un enseignement aux limites de la région linguistique dans laquelle le citoyen se trouve. Encore que, dans un pays de petite dimension, le problème devrait pouvoir recevoir des solutions pratiques.

— Dans son article 59bis, § 3, la Constitution belge reconnaît aux Communautés française et flamande le droit de légiférer en matière linguistique dans des domaines importants de la vie sociale, soit l'administration, l'enseignement et la vie des entreprises. Cette législation ne peut avoir qu'une portée territoriale. Chaque Communauté est appelée à intervenir pour la région unilingue sur laquelle elle exerce ses responsabilités. Une exception importante est, cependant, envisagée : les décrets communautaires ne seront pas d'application dans des communes qui, alors même qu'elles sont situées dans une région unilingue, sont limitrophes à la frontière linguistique, et « où la loi prescrit ou permet d'emploi d'une autre langue que celle de la région »; ces communes sont, en réalité, les communes à statut spécial[6]. Des « facilités », pour utiliser l'expression consacrée, sont offertes aux habitants francophones de ces communes flamandes et aux habitants néerlandophones de ces communes wallonnes. Une controverse politique n'a pas manqué de surgir à ce propos. Ces facilités, dans le domaine de l'administration ou dans celui de l'enseignement, doivent-elles être conçues à titre transitoire, visent-elles à permettre l'intégration progressive des « minoritaires » dans une communauté majoritaire d'accueil, sont-elles par conséquent vouées à s'éteindre ou à tout le moins à diminuer d'intensité? Ou, au contraire, ouvrent-elles aux habitants de ces communes et à ceux qui viendront un jour s'y installer des droits irrévocables qui seraient concédés sans limitation de temps? S'agit-il d'un statut provisoire ou d'un régime définitif? Vaut-il jusqu'à modification des normes établies à cet effet ou doit-il s'effacer sous la pression des faits politiques et sociaux? Le droit reste en défaut d'apporter des solutions nettes à ce type d'interrogations.

— Dans ses articles 6bis et 59bis, § 7, la Constitution belge prévoit l'instauration de mécanismes pour la protection des tendances idéologiques et philosophiques, tant au sein de l'État que dans une Communauté. Une loi du 16 juillet 1973, dite loi du pacte culturel, s'attache à préciser ces garanties. Dans la perspective de la mise en œuvre de la législation linguistique, une question a été soulevée : qu'est-ce qu'une tendance idéologique et philosophique? La loi précise que « la notion de tendance idéologique est fondée sur une conception de la vie ou de l'organisation de la société » (art. 3, § 2). Peut-on considérer que, dans

6. Voy. *Supra*, note 1.

une collectivité politique, ceux qui parlent une même langue constituent pareille tendance et bénéficient de la protection qui revient aux minorités? Dans un arrêt du 7 juin 1983, le Conseil d'État n'a pas accepté cette assimilation : « Le fait de parler la même langue n'est certainement pas indicatif en soi d'une conception de la vie ou de l'organisation de la société [...]. Un groupe linguistique ne peut être assimilé à une tendance idéologique ou philosophique. Si les minorités linguistiques peuvent réclamer à ce titre la protection offerte par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, elles ne peuvent invoquer la protection offerte par la loi sur le pacte culturel ou par le décret relatif au pacte culturel. »[7] Dans un autre arrêt du 30 septembre 1986, le Conseil d'État ajoutera que les facilités offertes par les lois linguistiques « peuvent être invoquées par les habitants individuels de ces communes dans leurs rapports avec les autorités mais [qui] ne peuvent l'être par les autorités mêmes dans l'exercice de leur mission [...] ». Dans cette perspective, on peut se demander si la notion de « minorité linguistique » ou de « minorité culturelle », au sens de groupe institutionnellement protégé, a une signification précise en Belgique[8].

II. LES RÉALISATIONS

A. LES LOIS NATIONALES

Malgré les ambiguïtés qu'il recèle, le principe de l'unilinguisme territorial est à la base d'une législation importante qui tend, spécialement depuis 1932, à en procurer des applications dans des secteurs importants de la vie sociale. Il convient d'en donner ici des exemples significatifs :

— La loi du 15 juin 1935 concerne l'emploi des langues *en matière judiciaire*. Des règles complexes s'attachent à préciser dans quelle langue doivent se dérouler l'instruction et l'audience, la plaidoirie et le jugement, quelles règles s'appliquent au civil et au pénal, dans quel cas le juge peut être déssaisi, quelles sont les voies de recours envisageables [...]

— La loi du 30 juillet 1938 concerne l'usage des langues à l'armée. Elle repose sur quelques principes simples : « l'instruction complète du soldat se donne dans sa langue maternelle » (art. 19, al. 1er); « la connaissance effective de la seconde langue nationale est obligatoire pour l'accession au grade d'officier dans les cadres actifs » (art. 1er); pour être

7. Pour une critique de cette jurisprudence, voy. H. DUMONT, « La loi relative au pacte culturel, dix ans après », (1984), n° 114, *Cahiers du CACEF*. Adde : F. DELPÉRÉE et H. DUMONT, « L'égalité à la troisième génération », *De Grondwet honderdvijftig jaar*, Bruxelles Bruylant, 1981, p. 98.

8. Comp. *Les droits des minorités* (Actes de la troisième conférence internationale de droit constitutionnel), (1986) 27 *C. de D.*

nommé à un grade d'officier général, tout officier de carrière doit posséder une « connaissance approfondie de la seconde langue » (art. 6bis).

— La loi du 31 mai 1961 règle l'emploi des langues en *matière législative* : « les lois sont votées, sanctionnées, promulguées et publiées en langue française et en langue néerlandaise »; « les divergences qui peuvent exister entre les textes français et les textes néerlandais sont résolues d'après la volonté du législateur, déterminée suivant les règles ordinaires d'interprétation, sans prééminence de l'un des textes sur l'autre » (art. 7).

— La loi du 30 juillet 1963 concerne le régime linguistique de l'enseignement. Fait significatif, elle concerne tant les établissements officiels que les établissements libres subventionnés ou reconnus par l'État dont le réseau accueille plus de la moitié des étudiants et elle touche l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique, artistique et spécial. Elle établit un régime simple : « la langue de l'enseignement est le néerlandais dans la région de langue néerlandaise, le français dans la région de langue française et l'allemand dans la région de langue allemande [...] » (art. 4); « dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, la langue de l'enseignement est le français ou le néerlandais, selon le choix du chef de famille, lorsque celui-ci réside dans cet arrondissement » (art. 5, al. 1er).

— La loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en *matière administrative* (coordonnée par arrêté royal du 18 juillet 1968) ne s'applique plus que pour partie; certaines de ses dispositions ont été modifiées par décrets de l'une ou l'autre des Communautés, seules compétentes depuis 1970 en ce domaine. Ses dispositions restent néanmoins d'application dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, dans la communauté germanophone et dans les communes à statut spécial. Dans tout le pays, elles continuent aussi à régir le statut des administrations nationales ou celui de services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis.

B. LES DÉCRETS COMMUNAUTAIRES

Il n'y a pas une politique linguistique en Belgique mais plusieurs. Dans un cadre limité que la Constitution arrête et sous réserve de prescriptions que la loi nationale établit dans des domaines qui ont été recensés, chaque Communauté établit, pour ce qui la concerne, à l'exclusion de toute intervention du législateur national ou de l'autre Communauté, la législation linguistique dans trois domaines soit l'administration, l'enseignement et les relations sociales dans les entreprises (Const., art. 59bis, § 3). Chaque Communauté peut donc développer sa propre politique linguistique : libérale ou interventionniste, générale ou détaillée, active ou défensive.

— La Communauté française semble avoir orienté ses efforts dans deux directions. L'une est celle de la « défense de la langue française ». Au sens du droit belge, il ne s'agit pas à proprement parler de dispositions sur l'emploi des langues; le décret du 12 juillet 1978 vise plutôt à protéger « l'intégrité de la langue française » lorsqu'il en est fait usage. Ainsi, « dans un texte français est prohibé tout recours à un vocable d'une autre langue lorsqu'il existe une expression ou un terme correspondant figurant sur l'une des listes I homologuées par le Conseil international de la langue française que le Conseil (de communauté) a approuvées en tout ou en partie » (art. 1er, § 2, al. 1er). Ce décret n'est pas assorti de sanctions administratives ou pénales.

L'autre direction est celle de la protection de l'usage de la langue française par les mandataires publics d'expression française, quelles que soient les assemblées dans lesquelles ils seraient appelés à siéger. Un décret du 26 juin 1984 se donne cet objet; il a été annulé par la Cour d'arbitrage, le 26 mars 1986. Un autre décret du 17 juillet 1987 entend réaliser le même objectif en tirant parti des dispositions du pacte international relatif aux droits civils et politiques; il serait actuellement soumis à l'appréciation de la Cour d'arbitrage.

— La Communauté flamande oriente ses premiers décrets linguistiques dans deux directions différentes.

D'une part, elle s'attache à assurer une « néerlandisation » de la vie des entreprises en région de langue néerlandaise. Dès 1973, le décret du 19 juillet règle l'emploi des langues en matière de relations sociales entre employeurs et travailleurs[9]. Ce décret se voulait applicable « aux personnes physiques et morales ayant un siège d'exploitation dans la région de langue néerlandaise, ou occupant du personnel dans la région de langue néerlandaise ». Il prescrit que « la langue à utiliser [...] est le néerlandais ». Dans un arrêté du 30 janvier 1986, la Cour d'arbitrage a, cependant, annulé les mots « occupant du personnel dans la région de langue néerlandaise » pour la raison qu'ils ne fournissent pas un critère admissible de rattachement. Le même arrêt décide que le décret est annulé dans la mesure où son champ d'application comprend les communes ou groupes de communes de la région de langue néerlandaise contigus à une autre région linguistique.

D'autre part, la Communauté flamande se préoccupe d'apporter sur des points précis, des retouches de détail aux prescriptions des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, pour mieux consacrer encore les règles de l'unilinguisme territorial dans des secteurs où elle n'était pas concrétisée en termes exprès. Ainsi, le décret du

9. Un décret de la Communauté française intervient, le 30 juin 1982, sur le même objet. Il est aussi annulé pour partie par les arrêts de la Cour d'arbitrage des 30 janvier 1986 et 18 novembre 1986.

16 juin 1986 établit la règle selon laquelle « nul ne peut être désigné dans la région linguistique néerlandaise en qualité de président, d'assesseur ou de secrétaire de bureau de vote, s'il ne possède la langue de la région ».

— La Communauté germanophone n'a pas d'attributions spécifiques dans le domaine de l'emploi des langues. Son statut linguistique est donc déterminé par la loi nationale.

C. LES CONFLITS

Pour prévenir les conflits qui peuvent surgir à raison de l'application des lois linguistiques mais surtout pour veiller à la correcte application de cette législation, une institution est créée par la loi sur l'emploi des langues en matière administrative : la Commission permanente de contrôle linguistique. Ce collège de 11 membres est constitué par le Roi ; ses membres ont été présentés, cinq par le conseil de la communauté française, cinq par le conseil flamand et un par le conseil de la communauté germanophone. La mission de la commission est définie en termes simples : « surveiller l'application » des lois linguistiques en matière administrative. Elle a notamment la faculté de demander « aux autorités et aux juridictions compétentes de constater la nullité de tous les actes, règlements et documents administratifs, ainsi que de toutes les nominations, promotions et désignations contraires aux présentes lois coordonnées ou aux arrêtés royaux qui s'y rapportent » (art. 61 § 4, al. 3). Elle dispose de la prérogative exceptionnelle de saisir le Conseil d'État de recours pour excès de pouvoir de pareils actes administratifs, pendant une période de cinq ans, et non pas, comme à l'habitude, de 60 jours.

Pour résoudre l'ensemble des conflits nés dans les domaines du droit linguistique, les juridictions belges sont appelées à résoudre des litiges en fonction de leurs attributions respectives. La *Cour d'arbitrage* règle les conflits entre lois et décrets, en se fondant sur les règles répartitrices de compétences que contient la Constitution [10]. Le Conseil d'État peut annuler les actes administratifs, individuels ou réglementaires, qui seraient élaborés en violation de la Constitution des lois et des règlements pris en ces matières. Les tribunaux judiciaires, en ce compris la Cour de cassation, peuvent incidemment connaître de ces difficultés ; ils le sont notamment pour statuer d'urgence, dans le cadre d'un contentieux en référé, sur la validité d'actes de l'autorité publique qui pourraient porter atteinte aux droits des individus, en ce compris leurs droits politiques.

On ne saurait non plus oublier l'intervention en ce domaine des organes de contrôle de la Convention européenne de sauvegarde des

10. Sur ce thème, voy F. DELPÉRÉE, « Cour suprême, Cour d'arbitrage ou Cour constitutionnelle ? », (1985) 26 *C. de D.*, 205.

droits de l'homme et des libertés fondamentales, à savoir la Commission et la Cour. Non pas que la Convention proclame les droits linguistiques de l'individu, de manière absolue. Mais elle requiert de façon générale que « la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur [...] la langue [...] » (art. 14) et condamne ainsi les distinctions arbitraires qui seraient notamment établies pour des raisons linguistiques. Cette disposition, combinée éventuellement avec celles inscrites dans d'autres articles de la Convention ou de ses protocoles additionnels, a été invoquée par des citoyens belges qui s'estimaient lésés dans l'exercice de leurs libertés ou de leurs droits politiques. Dans la plupart des arrêts, la Cour a tenu compte de l'organisation quasi fédérale de l'État pour estimer que le principe de non-discrimination devait s'interpréter comme prohibant les mesures arbitraires, dans une collectivité particulière. Il ne fait pas obstacle à l'imposition de règles contraignantes en matière linguistique, y compris pour ceux qui parlent dans une région une langue qui y est minoritaire.

CONCLUSION

Y a-t-il une politique linguistique en Belgique? À bien des égards, la réponse sera négative. Si politique il y a, elle n'est pas une, mais assemblage de politiques diverses, sinon contradictoires, pour ne pas dire antagonistes. Si politique il y a, elle n'est pas ouverte, dans un souci de promotion, à l'intérieur comme à l'extérieur, d'une langue déterminée, mais défense de positions acquises ou conquête d'avantages nouveaux dans la distribution des places ou des moyens financiers. Si politique il y a, elle ne peut être envisagée de manière isolée, mais doit être resituée dans un contexte qui est celui de la coexistence de deux grandes Communautés au sein d'un même État; en ce sens, les affrontements linguistiques sont révélateurs de controverses fondamentales.

En somme, il n'y a pas de politique linguistique en Belgique. Il y a, c'est autre chose, un intense débat politique qui se développe sur des questions économiques, sociales, internationales, qui s'alimente de controverses linguistiques d'importance mineure et qui met aux prises des Communautés constituées sur des bases linguistiques.