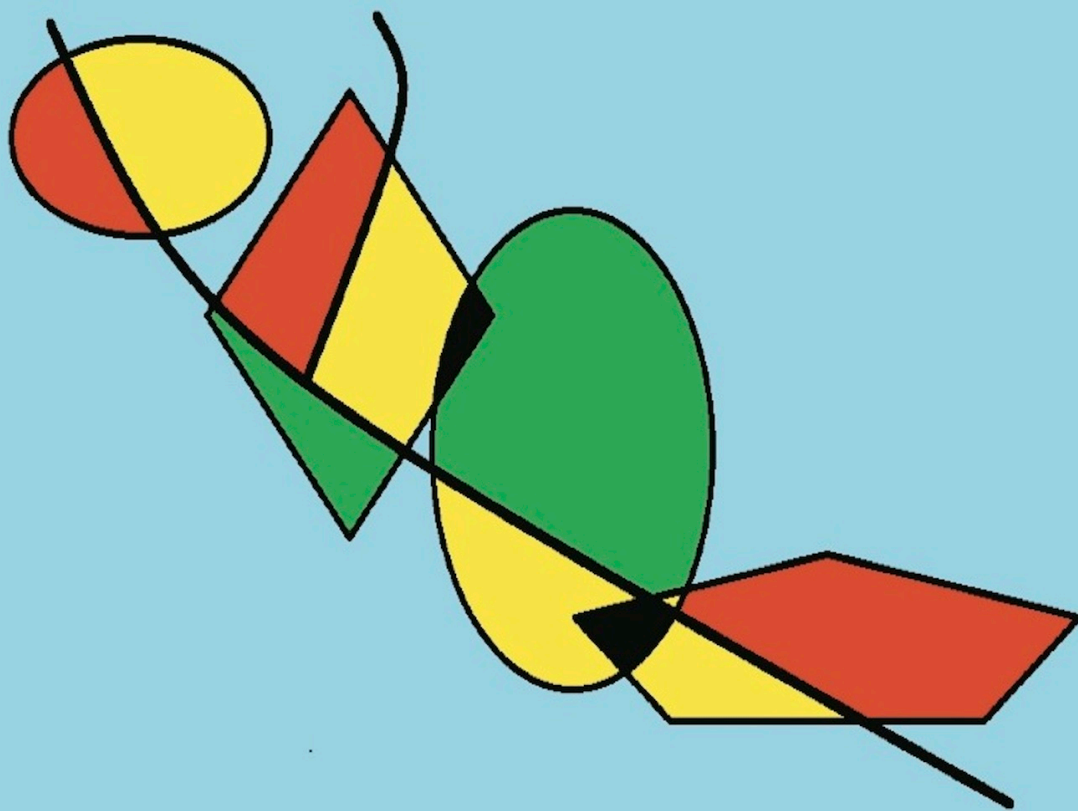




Vanuatu : oscillation entre diversité et unité

Etudes coordonnées par **Michèle BOUBAY-PAGES**

Maître de conférences de droit public à UT1 Capitole, membre de l'IDETCOM



PRESSES DE L'UNIVERSITE TOULOUSE 1 CAPITOLE

LE MULTILINGUISME EN DROIT ET EN PRATIQUE : PERSPECTIVE COMPARATIVE ENTRE LE VANUATU ET LA BELGIQUE¹

Irène MATHY,

Avocate au barreau de Bruxelles,

Chargée d'enseignement à l'Université Saint-Louis Bruxelles,

Assistante à l'Université libre de Bruxelles²

La Belgique et le Vanuatu présentent, en apparence, un point commun évident : la consécration constitutionnelle de trois langues nationales. Derrière cette similitude au premier abord, se révèlent toutefois des réalités historiques, juridiques et pratiques que presque tout oppose. Ces dissemblances méritent une approche comparative et prospective, à la recherche des raisons qui pourraient expliquer, d'un côté, le rôle de la langue comme facteur de repli identitaire, d'immobilisme politique et de sclérose de l'État (ou le paradoxe belge à l'heure de l'intégration européenne) et, de l'autre, le pouvoir de la langue comme outil d'ouverture, de pragmatisme juridique et de développement (ou la chance du Vanuatu à l'heure de l'internationalisation).

¹ Texte de la Conférence prononcé le 8 mai 2014 dans le cadre de la licence d'Administration économique et sociale organisée par l'AUF et l'Université Toulouse 1 Capitole, mis à jour sur la base des développements récents observés, notamment en jurisprudence belge et dans la jurisprudence et la législation vanuatuanes, quant aux règles linguistiques.

² Chargée d'enseignement (2013 et 2014) en droit constitutionnel auprès de la Faculté d'Administration et Communication de l'Université Toulouse 1 Capitole (France) dans le cadre de la licence d'Administration économique et sociale (AES) délocalisée au Vanuatu (Agence Universitaire de la Francophonie).

INTRODUCTION CONCEPTUELLE

1. Le multilinguisme juridique peut se décliner de deux manières :

- par superposition : les différentes langues officielles sont présentes et garanties partout sur le territoire ;
- par juxtaposition : chaque langue est applicable dans une zone territoriale donnée.

Cette dichotomie est à l'origine de principes dont l'application n'est jamais absolue, mais tributaire de certaines réalités factuelles que le droit ne peut ignorer.

En particulier, le multilinguisme par juxtaposition s'expose à l'identification de "poches" perméables à plusieurs langues, *superposées* ; tandis que le multilinguisme par superposition s'expose à l'existence de zones étatiques où la présence des différentes langues nationales n'est que virtuelle.

La classification d'un ordre juridique sous l'un ou l'autre de ces deux régimes définit, en revanche, un critère d'identification de la langue de référence à utiliser avec le citoyen pour l'autorité publique :

- soit la langue du sujet ;
- soit le principe de territorialité.

A nouveau, chaque critère connaît son lot d'exceptions plus ou moins fourni ou sophistiqué selon les circonstances sociologiques et historiques dans lesquelles il vient s'implanter.

APPLICATION : BELGIQUE ET VANUATU, DEUX LABO-RATOIRES DU MULTILINGUISME AUX ANTIPODES GÉOGRAPHIQUES ET HISTORIQUES

2. On aurait tendance à croire, de prime abord, que le Vanuatu et la Belgique sont, purement et simplement, deux pays "trilingues" comparables. Il n'en est rien en réalité, tant du point de vue de l'histoire ayant conduit à la situation de multilinguisme dans chacun de ces pays, que quant au fonds juridique d'implantation de celui-ci, de son organisation, de ses conséquences, de son vécu et de ses perspectives.

Je commencerai mon analyse par la Belgique, mon pays, qui illustre à mon sens *tout ce qu'il ne faut pas faire* dans un pays multilingue, et dont le régime juridique traduit une véritable "paranoïa linguistique", véhiculée par les deux

principales communautés linguistiques du pays, poussant soit à la paralysie, soit à l'exacerbation des tensions.

Je tiens par ailleurs à souligner d'emblée que je ne connais le Vanuatu, où j'ai eu le plaisir d'enseigner le droit constitutionnel général et comparé pendant deux années dans le cadre de la licence en administration économique et sociale, que par les livres et le droit. Je m'étendrai donc moins, dans la partie de mon exposé qui y sera consacrée, sur la pratique quotidienne des règles linguistiques, dont je n'ai qu'une perception très vague et générale.

LA BELGIQUE : UN MULTILINGUISME CONSTRUIT PAR LA LUTTE D'UNE MINORITÉ RÉSISTANTE DEVENUE MAJORITÉ DOMINATRICE

Origines

3. La Belgique est, d'un point de vue historique, constituée de la réunion de Provinces distinctes, de tradition francophone ou néerlandophone, ayant été successivement sous domination française, bourguignonne, espagnole, napoléonienne et enfin hollandaise. La composante germanophone³ de la Belgique ne s'est par ailleurs ajoutée que plus tardivement à son histoire et à son organisation.

La formation de l'État belge est, à l'origine, la résultante d'une révolte d'une classe dominante unilingue francophone contre l'autorité des Pays-Bas.

A ses origines, la Belgique n'est dès lors pas, constitutionnellement, un pays multilingue. En effet, l'unique disposition originellement consacrée à la question linguistique dans la Constitution de 1831 est l'article 23 (devenu aujourd'hui l'article 30), qui indique seulement que "*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*".

Pour le surplus, la Constitution ne comporte alors aucune énumération des "langues usitées en Belgique" et n'identifie, au demeurant, aucune langue officielle.

³ Les "cantons de l'Est", dont le territoire correspond aux neuf communes de la Communauté germanophone et aux communes de Waimès et de Malmédys, reprennent en effet le territoire qui fut concédé à la Belgique en 1919 à l'occasion du Traité de Versailles. La communauté germanophone de Belgique se trouve essentiellement légataire de règles et régimes linguistiques négociés et conquis par les deux autres communautés linguistiques du pays, et dont elle bénéficie presque "malgré elle" et dans une sereine indifférence générale.

A bien y regarder, il convient cependant de relever que :

- la Constitution de 1831 a été établie par des francophones, et rédigée uniquement en français ;
- l'article 23 constitue une réaction contre la politique de Guillaume d'Orange de vouloir faire du néerlandais la langue officielle en Flandre afin de contraindre le clergé et l'élite sociale flamande francisée ;
- si la Constitution n'affirme pas l'unilinguisme, en vue de préserver l'adhésion populaire à l'indépendance, l'esprit est de légiférer pour faire du français *la* langue judiciaire et d'administration...⁴.

L'histoire du pays viendra toutefois mettre à mal ces intentions et ce programme politique.

Evolution de la place des langues et des communautés linguistiques dans la société et le droit belges

4. Dans le prolongement de la Constitution de 1831, le premier âge de la Belgique se caractérise par une prédominance francophone, liée à l'utilisation du suffrage capacitaire et censitaire⁵ pour l'élection des représentants de la "population".

Cette prédominance se traduit par une exclusivité de la langue française pour la publication des lois, voulue par le Congrès national et consacrée par des lois du 19 septembre 1831 et du 28 février 1848.

Cette situation, qui perdurera longtemps, fait donc des traductions *éventuelles* des textes juridiques en néerlandais de simples versions officieuses.

⁴ A noter qu'à l'inverse du Congrès national ayant voté la Constitution, le *gouvernement provisoire* auto-proclamé au lendemain de la révolution avait, quant à lui, des ambitions plus respectueuses de la diversité linguistique belge. En effet, par un arrêté du 16 novembre 1830, il proclamait que "*les citoyens, dans leurs rapports avec l'administration, sont autorisés à se servir indifféremment de la langue française, flamande ou allemande*"... c'était sans compter avec l'unilinguisme de la classe dominante du pays et de son administration, qui poussa au *retour en arrière* marqué par l'article 23 de la Constitution de 1831.

⁵ Le suffrage censitaire implique que le vote est réservé aux hommes de plus de 25 ans payant un certain quota d'impôt (le cens électoral), variable selon le lieu de résidence jusqu'à l'instauration d'un minimum constitutionnel en 1848. Le suffrage capacitaire permet, à compter de 1883, aux citoyens masculins qui possèdent des diplômes ou qui exercent certaines fonctions de responsabilité d'accéder au droit de vote pour les élections locales.

Dans ce contexte, la liberté linguistique est réservée, en quelque sorte, à la sphère “privée”, tandis que les fonctionnaires interprètent l’article 23 de la Constitution comme consacrant *leur* droit de choisir la langue de leurs actes et communications avec la population, à défaut de loi en sens contraire. Loin de constituer un droit civil ou politique pour les citoyens, il constitue bien plus une *arme* de l’administration pour se cantonner dans son unilinguisme⁶.

La première et unique forme de reconnaissance officielle du *fait* multilingue et de ses conséquences potentielles à cette époque se résume à la création, en 1856, d’une commission chargée “de rechercher et de signaler au gouvernement les mesures les plus propres pour assurer le développement de la littérature flamande et pour régler l’usage de la langue flamande dans ses rapports avec les diverses parties de l’administration publique”, commission baptisée de façon déjà très significative de *Commission des griefs flamands*⁷... tout un programme.

5. Le dernier quart du 19^{ème} siècle marque l’émergence d’un mouvement culturel flamand prônant l’égalité des cultures et des langues présentes dans le pays. La lutte de ce mouvement n’est évidemment pas facilitée par le contexte électoral, qui ne connaîtra une première version de suffrage universel – encore tempérée par le vote “plural”⁸ – qu’en 1893.

⁶ Voyez à ce sujet, notamment B. DEJEMEPPE, “Cent septante-cinq ans d’emploi des langues en Belgique”, *Journal des Tribunaux*, Larcier, 2005, p. 345.

⁷ C. ISTASSE, “Les circulaires flamandes relatives à l’emploi des langues en matière administrative”, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2016, n° 2286-2287, p. 5.

⁸ Tout citoyen masculin de plus de 25 ans a une voix, mais certains critères permettent à certains électeurs de disposer d’une, voire deux voix supplémentaire(s) (vote plural) :

- en tant qu’électeur capacitaire ;
- en tant que chef de famille de plus de 35 ans, payant au moins 5 francs de taxe de résidence ;
- en tant que détenteur d’un livret d’épargne de 2 000 francs minimum, ou bénéficiaire d’une rente viagère de 100 francs.

Pour les élections communales, une quatrième voix est octroyée aux pères de famille payant un cens électoral déterminé ou dont le revenu cadastral atteint 150 francs. De plus, il faut avoir 30 ans pour voter aux élections locales. La nouvelle loi électorale, enfin, rend le vote obligatoire.

On lui doit toutefois l'adoption des premières lois linguistiques belges, en matière pénale (1873⁹), administrative (1878¹⁰) et d'enseignement (1883¹¹), posant les principes suivants :

- l'utilisation du français en Wallonie (sud du pays) ;
- une "concession" de priorité au néerlandais en Flandre, dont le fonctionnaire doit donc tenir compte *si* l'administré ou le prévenu ne comprend pas le français.

Ce n'est, par ailleurs, qu'en 1898 qu'est votée une "*loi d'égalité*"¹², pour la publication officielle des lois et de leurs travaux préparatoires en français et en néerlandais.

A compter de cette époque, c'est la Wallonie qui revendique la première une fédéralisation du pays, afin de pouvoir préserver un unilinguisme régional francophone. C'est dans ce climat que le député Jules Destrée, haute figure de la prise de conscience identitaire wallonne, écrit au Roi Albert Ier en 1912 sa *Lettre au Roi sur la séparation de la Wallonie et de la Flandre, dont on retient la phrase* : "*Sire, vous réglez sur 2 peuples. Il y a en Belgique des Wallons et des Flamands, il n'y a pas de Belges*".

6. Ce n'est que par l'avènement du suffrage universel masculin "simple" en 1921 qu'une réalité numérique longtemps ignorée par les élites politiques et sociales deviendra incontournable : la Belgique est composée d'une majorité de Flamands, grossissant essentiellement les rangs ouvriers et faisant les voix des partis "populaires".

La mathématique de la démocratie fait immédiatement son œuvre : le 31 juillet 1921, est adoptée une première loi sur l'emploi des langues en matière administrative à vocation "nationale", posant un principe de *territorialité* linguistique. Le *choix* de l'appartenance à l'une ou l'autre "zone" linguistique

⁹ Loi du 17 août 1873 sur l'emploi de la langue flamande en matière répressive.

¹⁰ Loi du 22 mai 1878 relative à l'emploi des langues en matière administrative, visant la pratique linguistique dans les communes.

¹¹ Loi du 15 juin 1883 réglant l'emploi de la langue flamande pour l'enseignement moyen officiel dans la partie flamande du pays.

¹² Loi du 18 avril 1898 relative à l'emploi de la langue flamande dans les publications officielles.

est laissé, dans un premier temps, à l'administration locale ; les services centraux sont, quant à eux, proclamés officiellement bilingues¹³.

S'en suivront une première "flamandisation" d'une université d'État (à Gand, par une loi du 5 avril 1930) et, pendant les années 1930, l'abrogation du principe de bilinguisme des fonctionnaires et l'instauration de "régions linguistiques" homogènes¹⁴, dont la découpe demeure toutefois basée sur le recensement décennal de la population et se réalise toujours au niveau communal.

La loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire pose également un principe de territorialité linguistique : désormais, la langue de la justice est la langue de la région.

7. Le recensement linguistique, en 1930 puis en 1947, loin de stabiliser la cartographie linguistique du pays, exacerbe les tensions, dans la mesure où il débouche, à chaque occurrence, sur des "transferts" de communes "à l'ennemi" – Bruxelles, ancrée en Flandre, en ressort francophone, Enghien, ancrée en Wallonie, en ressort flamande – et se conclut globalement à l'avantage des francophones¹⁵... Après avoir retardé la publication des résultats de 1947 jusqu'en 1954, le Gouvernement décide de supprimer toute question linguistique du recensement décennal de 1961, afin d'endiguer la "tâche d'huile bruxelloise".

En 1962 est votée la première loi "figeant" la "frontière linguistique" entre les deux communautés du pays¹⁶, suivie d'autres textes qui seront finalement réunis par arrêté royal du 18 juillet 1966 pour former ce que la Belgique connaît encore aujourd'hui comme ses "*lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative*".

¹³ Il en ira de même, suite à une nouvelle loi du 28 juin 1932, des services des communes bruxelloises, dont le bilinguisme était, jusqu'à cette date, facultatif.

¹⁴ Loi du 28 juin 1932 relative à l'emploi des langues en matière administrative.

¹⁵ Sur la base des résultats du recensement linguistique de 1947, quatorze communes supplémentaires évoluent vers le français, "contre" une seule commune faisant cheminement en sens inverse vers le flamand.

¹⁶ Loi du 8 novembre 1962 modifiant les limites de provinces, arrondissements et communes et modifiant la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative et la loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen, suivie de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, permettant au passage la fixation des limites de l'agglomération bruxelloise.

Il en résulte la cristallisation juridique¹⁷ de quatre régions linguistiques (trois régions unilingues et une région bilingue bruxelloise) et d'un principe de territorialité linguistique en matière administrative (la langue de l'administration et de ses actes est, *en principe*, la langue de la région dans laquelle elle exerce ses compétences).

Déjà âgée de 135 ans, la Belgique devient donc, par l'effet de la loi, une terre de multilinguisme par juxtaposition, mais avec son lot bien fourni d'exceptions : ainsi, outre le statut "bilingue" des dix-neuf communes bruxelloises, vingt-sept communes se voient attribuer un "statut spécial" visant à la protection des minorités linguistiques¹⁸ qui les composent, par la distinction des règles linguistiques applicables, en ce qui les concerne, dans les rapports administratifs internes et avec d'autres administrations d'une part et avec le public et les particuliers¹⁹ d'autre part.

8. Enfin, la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970 fera entrer les langues officielles belges dans la Constitution, par le biais de son nouvel article 3bis (aujourd'hui, article 4 de la Constitution belge coordonnée en 1994), qui dispose depuis lors que :

“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.

¹⁷ Cette cristallisation trouve également son prolongement dans la scission musclée, sur fond de révolte estudiantine et de chute du gouvernement, de l'Université Catholique de Louvain (en Flandre) en 1968 : la section francophone de l'Université est littéralement *expulsée* de Flandre et se réinstalle dans une cité nouvelle wallonne, qu'on fera expressément sortir de terre aux fins de recueillir ces “réfugiés” universitaires : “Louvain-la-Neuve”.

¹⁸ A noter, d'ailleurs, que ces groupes linguistiques ne sont, en réalité, pas nécessairement minoritaires *dans leur commune*, mais bien au regard de la *région linguistique* dans laquelle leur commune est implantée ; façon artificielle et hypocrite s'il en est – et ô combien anxigène – pour chaque région linguistique d'affirmer son “homogénéité” plutôt que d'admettre l'existence de “poches territoriales” de l'autre rôle linguistique sur son sol. Sur les subtilités de langage en vue d'identifier les différents “groupes” de communes à régime linguistique particulier dans les lois linguistiques, voyez par ailleurs C. ISTASSE, *précité*, pp. 15 et s.

¹⁹ Cette dernière distinction visant à faire le départ entre les communications *non individualisées* avec la population, les administrés pris dans leur ensemble et le traitement des demandes et des communications individualisées avec un administré déterminé, que celui-ci ait ou non pris l'initiative du contact avec l'administration.

Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques.

Les limites des quatre régions linguistiques ne peuvent être 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”.

Le principe consacré par l’alinéa 2 de cette disposition est donc d’exclure la possibilité que le moindre cm² de sol belge soit soustrait à la division linguistique, toute commune devant être rattachée à l’une des quatre zones ainsi constitutionnalisées. Sur cette polarisation linguistique de la Belgique vient se greffer, un an plus tard, une polarisation culturelle, qui se traduira par la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels des Communautés française et néerlandaise : faire partie de l’une ou l’autre communauté linguistique emporte en effet également, en Belgique à cette époque, le rattachement à un clivage idéologique marqué, se prolongeant dans la revendication d’une autonomie d’organisation en termes de culture et d’enseignement.

Mais le multilinguisme à la belge révèle ici d’emblée son paradoxe : inscrit par la Constitution dans le territoire, il est toutefois, de par la loi, d’abord et avant tout une question de personnes, qui ne peuvent évidemment être assignées à résider, apprendre, se cultiver et travailler dans un territoire déterminé, ni être contraintes à renoncer à ce qui, désormais, s’interprète comme une véritable liberté de s’exprimer dans la langue de son choix. L’historique article 23, qui deviendra en 1994 l’article 30 de la Constitution, a effectivement traversé toute cette évolution sans varier d’une syllabe et sera désormais interprété comme consacrant la liberté de principe du citoyen face à l’administration, l’imposition de l’usage d’une langue par la loi devant être l’exception.

Du multilinguisme juridique à la fédéralisation

9. Tout ceci ne suffira cependant pas à apaiser les revendications identitaires au sein de la Belgique juridiquement multilingue et “multiculturelle”. Ironie de l’histoire, les aspirations fédéralistes, autrefois wallonnes, sont désormais portées par les Flamands, qui obtiennent gain de cause à peine dix ans après la révision constitutionnelle.

En 1980, la Belgique devient un État fédéral, doté *à la fois* de Communautés – supposées exercer et disposer de compétences définies en fonction des *personnes*

qui en sont les destinataires – et de Régions – supposées exercer et disposer de compétences définies *territorialement*.

Les Communautés deviennent alors compétentes pour régler par décret, à l'exclusion du législateur national, devenu *fédéral*, l'emploi des langues pour :

- 1° les matières administratives ;
- 2° l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics;
- 3° les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements.

On relèvera d'emblée le paradoxe de cette attribution de compétences, à un double titre :

- tout d'abord, en ce qu'elle vise des matières non prévues par l'article 23 (30) de la Constitution, supposé ériger la législation linguistique au rang d'exception ;
- ensuite, parce que cette compétence est définie territorialement : les décrets ainsi adoptés ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise excepté en ce qui concerne :
 - les communes à statut linguistique spécial ;
 - les services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis ;
 - les institutions fédérales et internationales désignées par la loi dont l'activité est commune à plus d'une communauté.

Ces *territoires* et institutions sont, par exception, réservés en matière de réglementation linguistique²⁰ à la compétence fédérale, qui conserve également à titre résiduaire la législation de l'emploi des langues pour ce qui concerne l'armée, la justice ou encore son propre parlement, de même qu'en toute matière en région de langue allemande et en région bilingue de Bruxelles-Capitale.

²⁰ Mais pas, paradoxalement, en matière de tutelle et de pouvoir d'organisation, toutes les autorités locales étant à compter de 2001 confiées à la supervision des Régions, ce qui ne manquera pas, on le verra, de susciter malgré tout des vicissitudes liées à l'emploi des langues également...

La fédéralisation du pays, consacrée par les lois “spéciales”²¹ du 8 août 1980 et du 12 janvier 1989²², sera encadrée par une loi de “pacification”²³ visant à consacrer des acquis irréversibles, intouchables, d’un fragile équilibre en perpétuelle redéfinition.

Les garde-fous du multilinguisme et du fédéralisme belges

10. Le multilinguisme et le fédéralisme à la *Belge* ont emporté avec eux un *pluralisme juridique* relativement inédit, caractérisé, pour un si petit territoire, par une impressionnante multiplicité de législateurs : on compte aujourd’hui en Belgique pas moins de neuf niveaux de pouvoirs habilités à adopter des normes ayant valeur ou force de “loi”.

Une telle multiplication d’acteurs institutionnels, destinée à permettre la libre expression de toutes les composantes linguistiques, culturelles, idéologiques... du pays, a toutefois emporté avec elle le besoin de multiplier également les mécanismes protecteurs des droits et compétences de chacun, sous des formes variées, dont :

- l’adoption obligatoire de certaines lois à la majorité spéciale prévue par l’article 4, dernier alinéa, de la Constitution, pour tous les sujets sensibles aux clivages communautaires ; concrètement, cette obligation préserve les intérêts de la minorité linguistique, francophone à l’échelle du pays ;

²¹ Parce qu’adoptées à la majorité particulière, en termes de quorum et de vote, fixée par le dernier alinéa de l’article 3bis (4 aujourd’hui) de la Constitution, garantissant l’implication de chaque communauté linguistique dans la définition de son propre sort.

²² Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et loi spéciale du 12 janvier 1989 sur les institutions bruxelloises, auxquelles il convient d’ajouter la loi *ordinaire* – absence de clivage communautaire oblige – du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

²³ Loi dite de pacification communautaire du 9 août 1988, portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d’aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l’élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux.

- le mécanisme dit de la “sonnette d’alarme”, organisé par l’article 54 de la Constitution²⁴, et visant à permettre, hors les cas de majorité spéciale²⁵, à un groupe linguistique au parlement fédéral de signaler, par la voix d’un quart de ses membres, le risque qu’un projet de loi en discussion devant l’assemblée ne porte atteinte à ses intérêts ;
- la garantie de composition linguistiquement paritaire du Conseil des ministres, le premier ministre éventuellement excepté – et étant alors “asexué” linguistiquement – et le mode de décision par consensus de celui-ci, afin d’éviter la stigmatisation des clivages communautaires au gouvernement de l’État (article 99 de la Constitution).

La partition linguistique du pays ayant, par ailleurs, cristallisé les clivages idéologiques sous-jacents – historiquement, entre une Flandre majoritairement catholique et une Wallonie plus “laïque”, quoique ces curseurs se soient quelque peu brouillés depuis lors –, celle-ci a également fait ressentir le besoin d’instaurer une “sonnette d’alarme idéologique” dans les parlements communautaires, en vue de protéger la minorité philosophique au sein de chaque communauté. A l’instar du mécanisme du “conflit d’intérêts”, permettant à un parlement de mettre des bâtons dans les roues d’un autre parlement en cas de crainte de mise en péril du principe de “loyauté fédérale” (article 143 de la Constitution), l’activation de la sonnette d’alarme idéologique se résout par l’arbitrage ultime du Sénat fédéral.

Le multilinguisme fédéralisé au quotidien : paradoxes, contradictions, handicaps

11. S’il est évidemment remarquable par son originalité, ce “cocktail” belgo-belge de multilinguisme et de fédéralisme dédoublé – Régions et Communautés – souffre d’un déficit de cohérence et d’efficacité qui s’illustre tant en droit qu’en pratique.

a) Un fédéralisme “personnel” manqué pour les Communautés

12. On l’a vu, la compétence des Communautés composant la Belgique, identifiées en fonction de leur rattachement linguistique (communauté française,

²⁴ Ancien article 38bis, également inséré dans la Constitution lors de la révision du 24 décembre 1970.

²⁵ Et sauf en matière de lois de budgets, afin d’éviter qu’une minorité ne puisse purement et simplement paralyser le fonctionnement du pays au prétexte de défendre ses intérêts linguistiques ou idéologiques.

communauté flamande et communauté germanophone) est supposée se définir en fonction des *personnes* auxquelles elles s'adressent – ce que la Constitution appelle d'ailleurs les compétences *personnalisables*.

Une telle définition de compétence est toutefois paradoxale au regard du multilinguisme de *juxtaposition* privilégié par la Constitution elle-même, s'exprimant à travers la définition de régions linguistiques *étanches et imperméables*.

Si bien que la Cour constitutionnelle belge, gardienne de la répartition des compétences entre les différentes composantes de la Belgique fédérale, a elle-même rapidement affirmé que les Communautés devaient choisir des critères d'action permettant l'identification *territoriale* du champ d'application des législations et réglementations qu'elles adoptaient !

Ainsi, la Cour constitutionnelle a :

- censuré les décrets adoptés par chacune des deux principales Communautés du pays, portant sur l'emploi des langues dans les relations sociales, dans la mesure où ces décrets utilisaient des critères d'application autres que le siège d'exploitation de l'entreprise destinataire du décret ;
- validé le principe qu'un décret de la *Communauté flamande* relatif à la radio-télévision (1995) n'autorise les radios privées et télévisions locales que si celles-ci diffusent en néerlandais et sont établies en *région flamande* ! par application de ce double critère de champ d'application, une télévision locale bruxelloise, diffusant en néerlandais mais établie en *région bruxelloise*, ne peut émettre en *Communauté flamande*...
- considéré qu'une Communauté ne peut subventionner une école de son rôle linguistique mais installée sur le "territoire" de l'autre Communauté, alors qu'elle peut subventionner une école de son rôle linguistique, située à *l'étranger*...

De manière plus générale, il revient, selon la Cour constitutionnelle, au législateur *territorial* de veiller sur les minorités installées "chez lui". Autrement dit, l'autre Communauté ne peut pas non plus promouvoir la culture sur ce territoire, si cela peut s'identifier comme une mesure de protection de ces minorités²⁶. Sur cette base, la Cour constitutionnelle tolère que la Communauté française finance un théâtre dans une commune unilingue francophone, mais pas dans une commune à statut linguistique spécial située en région unilingue néerlandaise, alors même que, par hypothèse, cette commune peut comporter une "minorité" linguistique francophone *numériquement majoritaire* sur son territoire...

²⁶ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 54/96 du 3 octobre 1996.

Ainsi, le principe de multilinguisme territorial posé par l'article 4 de la Constitution, qui ne devrait intéresser que les entités fédérales *régionales*, voyant également leur champ de compétence défini par rapport *au sol*, court-circuite la définition et le sens même des Communautés, pourtant définies par la même Constitution "comme si" elles intervenaient dans un multilinguisme de superposition...

Or, il est, en réalité, une seule configuration en Belgique où les deux critères de définition des compétences fédérées – territorial et personnel – se chevauchent parfaitement : en Flandre. Le territoire de la Région flamande coïncide en effet parfaitement – abstraction faite de l'artifice des communes à statut linguistique spécial – avec le "territoire" de la Communauté flamande ou, pour être plus correct juridiquement, avec le territoire de la *région de langue néerlandaise*, critère utilisé par la Cour constitutionnelle pour définir la compétence "personnelle" de la Communauté flamande. Forts de cette cohérence unique, les institutions flamandes communautaires et régionales en ont tiré la seule conséquence logique, en fusionnant, au lendemain même de leur création, leurs organes respectifs en un seul appareil institutionnel commun, portant ainsi la "double casquette" régionale et communautaire.

Cette coïncidence ne se retrouve, en revanche, ni pour la Communauté française, ni pour la Communauté germanophone : d'une part, toutes deux sont, en effet, "situées" sur le territoire de la seule Région *wallonne*, englobant donc deux régions linguistiques unilingues, et, d'autre part, la Communauté française ne pourrait, idéologiquement et politiquement, se résoudre à "abandonner" les *francophones* situés en région *bilingue* de Bruxelles-Capitale – ce que la Communauté flamande n'a guère éprouvé de difficulté à faire, d'un point de vue institutionnel à tout le moins, à l'égard des (rares) néerlandophones de Bruxelles²⁷.

Tout le paradoxe du multilinguisme de juxtaposition belge est en effet cristallisé dans cette définition même d'une *région bilingue* où, par définition, deux langues sont supposées non pas se juxtaposer mais bien cohabiter et, donc, se *superposer*...

Poussant le critère de l'unilinguisme flamand jusqu'à son paroxysme, la Communauté flamande a même adopté, dès 1981, un décret imposant au citoyen

²⁷ A noter que la Communauté flamande a sans doute vu ses scrupules facilement apaisés par la *surprotection* dont dispose la minorité flamande à Bruxelles, à travers les différents mécanismes de représentation garantie, sonnette d'alarme, etc. prévus par les textes organiques des institutions bruxelloises (voyez le point b ci-dessous).

installé en *Flandre* de s'adresser à l'administration flamande en néerlandais... alors même que l'article 30 de la Constitution, rappelons-le, prévoit que l'emploi des langues ne peut être réglé par la loi (ou le décret) *que pour les actes de l'autorité publique*... interprétée à la lettre, cette disposition constitutionnelle justifie qu'un citoyen – flamand ou non, d'ailleurs – doive accepter qu'une autorité flamande s'adresse à lui dans cette langue, mais ne devrait pas pouvoir se voir imposer, quant à lui, de lui *répondre* en flamand, l'emploi des langues dans son chef étant, en principe, *facultatif*...

Par ce décret, la Communauté flamande est donc allée bien au-delà d'un simple renversement de l'interprétation historique de l'article 23 de la Constitution qui, même aux heures les plus intolérantes d'une administration nationale *de facto* unilingue francophone, ne venait pas s'immiscer dans le libre choix d'expression du citoyen...

b) Une rupture avec le principe démocratique

13. Que son champ d'action territorial ou prétendument personnel se superpose ou non avec celui d'une ou de plusieurs autres entités, chaque entité fédérée dispose de son propre Gouvernement et de son propre Parlement. Il en résulte, d'une part, que certains citoyens belges se trouvent invités à désigner des représentants soit dans trois soit dans quatre niveaux de pouvoirs différents. Ainsi, le citoyen bruxellois se trouve placé en situation de "super-citoyen", dès lors que les représentants qu'il désigne par son vote peuvent siéger : aux institutions fédérales, en Région de Bruxelles-Capitale, en Commission communautaire commune²⁸, mais aussi, alternativement, en Communauté flamande²⁹ ou en Communauté française³⁰.

Par ailleurs, parmi les "super-citoyens" bruxellois, la minorité *numérique* linguistique flamande de Bruxelles dispose de garanties aboutissant en sa sur-

²⁸ Entité fédérée constituant, en deux mots, un dédoublement des institutions régionales bruxelloises en vue de prendre en charge les compétences dites "bipersonnalisables" à Bruxelles, autrement dit les compétences qui ne peuvent pas plus être rattachées aux seuls francophones ou aux seuls néerlandophones de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

²⁹ Six membres (sur 124) du Parlement flamand sont en effet issus du Parlement bruxellois et siègent au Parlement flamand (unique pour la Communauté et la Région flamandes, comme expliqué ci-dessus) lorsque celui-ci traite de compétences communautaires.

³⁰ Dix-neuf membres (sur 94) du Parlement de la Communauté française sont en effet issus du Parlement bruxellois, tandis que les 75 autres membres du Parlement de la Communauté française sont, en réalité, les 75 membres du Parlement wallon.

représentation démocratique pure et simple : quel que soit le chiffre respectif de population francophone et néerlandophone à Bruxelles, en effet, le groupe linguistique néerlandophone au Parlement bruxellois comptera *toujours* 19 membres sur les 87 sièges du Parlement. En pratique, cela signifie, pour un politicien bruxellois, qu'il lui suffit d'environ 400 voix pour être élu s'il est de rôle linguistique néerlandophone, contre 2000 voix pour son homologue francophone... et donc, que la voix du citoyen bruxellois présente un poids électoral bien plus élevé si elle se porte sur une liste néerlandophone que sur une liste francophone...

c) Un déficit de protection du justiciable

14. Eloignons-nous un instant du fonctionnement institutionnel et politique belge, pour nous pencher sur d'autres *zones d'impact* du multilinguisme de juxtaposition consacré artificiellement par le Constituant belge de 1970.

Pour rappel, la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire a posé un principe de territorialité linguistique dans le domaine de la justice en Belgique.

Il en résulte donc que le justiciable dont le procès doit, sur la base de critères de compétences dont il n'a pas nécessairement la maîtrise, se dérouler en Flandre, doit accepter que la procédure se déroule exclusivement en néerlandais ; de même pour le citoyen dont le procès doit se dérouler en région unilingue française ou de langue allemande.

Ainsi, l'absence de connaissance de la langue du procès n'est, dans les régions unilingues, pas un motif valable de changement de juge ou de langue de la procédure : cette faculté n'existe que dans les juridictions situées en région bilingue de Bruxelles-Capitale ou dans une commune à statut linguistique spécial. Le citoyen dont le procès se déroule en région unilingue doit, en outre, veiller à l'établissement ou à la traduction de tous ses écrits et pièces de procédure dans la langue de cette région.

Interrogée sur la validité d'un tel mécanisme, la Cour constitutionnelle a considéré que ces règles participaient d'une "bonne administration de la justice" fondée, apparemment, sur la meilleure connaissance linguistique du *juge* de la langue de sa région... La Cour ne met ainsi en échec le territorialisme linguistique en matière judiciaire que lorsqu'il peut lui être démontré que la loi du 15 juin 1935 s'inscrirait, dans une situation précise, en contradiction avec une autre législation linguistique – portant notamment sur la langue de certains actes officiels –. Dans ce cas, pour la cohérence législative – et non pour la protection du

citoyen –, la production de pièces dans une autre langue nationale que celle de la région du procès peut être validée.

Tout au plus, le citoyen poursuivi en matière *pénale* qui parvient à démontrer qu’il ne dispose d’aucune connaissance de la langue de son procès pourra-t-il solliciter un changement de langue, et encore sans aucun automatisme. Selon la Cour constitutionnelle, en effet, “*il est pertinent de faire dépendre la possibilité du changement de langue, pour le prévenu traduit devant un tribunal dans une région linguistique unilingue, de la double condition que ce prévenu connaisse exclusivement cette autre langue ou s’exprime plus facilement dans celle-ci et que les circonstances de la cause ne s’opposent pas à ce changement de langue qui conduit inévitablement au renvoi de l’affaire dans un autre ressort. Il va de soi que lesdites circonstances doivent être en rapport avec une bonne administration de la justice*”³¹.

Un constat : il paraît plus facile, en Belgique, d’être assisté en justice par un interprète de la langue de son choix lorsqu’on est un *étranger*, que d’être assisté d’un interprète dans l’une des langues nationales, voire plus naturellement de se faire juger dans *sa propre langue*, lorsqu’on est un Belge !

d) Heurts et lourdeurs des règles d’emploi des langues en matière administrative

15. On l’a vu, les règles d’emploi des langues dans – et donc, conformément à l’article 30 de la Constitution, *par* – “l’administration” ont été coordonnées – pour ainsi dire “codifiées” – en 1966 en Belgique et n’ont, pratiquement, pas évolué depuis.

Sur le plan personnel, ces règles s’appliquent en réalité non seulement à toute autorité publique à travers le pays, mais également à toute entreprise privée chargée d’une mission de service public (concept dont l’interprétation se révèle particulièrement large) et tout mandataire, délégué, etc. que l’autorité publique entendrait désigner pour accomplir certaines tâches qui lui incombent. Tout est ainsi fait pour éviter la création d’“écrans” ou d’“intermédiaires” faisant obstacle au respect des lois linguistiques.

³¹ Arrêt n° 111/98, du 4 novembre 1998. Dans un arrêt n° 11/2014, du 23 janvier 2014, par ailleurs, la Cour ira jusqu’à confirmer que lorsqu’il règle l’emploi des langues en matière judiciaire, le législateur “*peut dès lors subordonner la liberté individuelle du justiciable au bon fonctionnement de l’administration de la justice*”.

Sur le plan matériel, la législation régit non seulement les relations avec la population (communications au public ou rapports et actes individualisés) mais également les relations et contacts entre autorités.

Les principes de ces lois, *tous prescrits à peine de nullité absolue des procédures et des actes auxquels ils s'appliquent*³² – peuvent se résumer comme il suit.

16. En région unilingue française, ou néerlandaise³³, afin d'assurer l'“étanchéité” linguistique des autorités administratives locales, celles-ci sont supposées utiliser uniquement, et dans toute forme de contact, la langue de leur région. Si le particulier qui s'adresse à elles a droit à réclamer une traduction d'un acte qu'elles lui adressent – en vue, par exemple, de pouvoir utiliser cet acte dans une autre partie du pays –, cette traduction sera établie *par une autorité tierce* – à savoir, le Gouverneur de la Province du lieu du domicile du particulier –, mais surtout pas par l'autorité émettrice de l'acte unilingue.

17. En région bilingue de Bruxelles-Capitale, et dans les services centraux dont l'activité s'étend à tout le pays, les règles et exceptions sont démultipliées, sur fond de paranoïa linguistique liée à la crainte historique de la “tâche d'huile” évoquée plus haut :

- en ce qui concerne les communications au public, celles-ci doivent être strictement bilingues, *sans présenter aucun élément susceptible de faire “pression” sur le citoyen pour privilégier une langue plutôt que l'autre* : les deux textes doivent avoir exactement le même format (taille, police d'écriture, etc.), et un texte ne peut être placé de façon hiérarchiquement supérieure à l'autre (privilégier les textes côte à côte plutôt que l'un en-dessous de l'autre, ne pas numéroté un document à double face afin de ne pas donner la “primauté” à la langue placée en recto par rapport au verso...) ;
- dans les rapports avec les particuliers, à l'inverse, tout bilinguisme est interdit : l'administration doit tout faire pour identifier la préférence

³² Article 58 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

³³ En région de langue allemande – intégralement enclavée dans la région de langue française –, l'administration locale peut, à la demande de l'intéressé, établir ou traduire elle-même un acte en français ; en revanche, le particulier qui souhaite une version néerlandaise d'un acte établi par une telle administration doit également la solliciter auprès du Gouverneur de sa Province.

linguistique du particulier concerné – quel que soit son domicile³⁴ – et respecter celle-ci, *sans exercer la moindre pression sur lui en vue d’accepter une communication dans une autre langue* ; poussée à son paroxysme, cette règle implique qu’une administration bilingue ne peut, même par souci d’économie ou d’écologie, éditer un papier à en-tête bilingue pour sa correspondance avec les administrés, puisque la simple mention de l’adresse de l’administration dans l’autre langue est perçue comme une “pression” sur son destinataire ;

- dans les rapports avec les entreprises, en revanche, l’administration centrale ou bruxelloise doit toujours utiliser la langue de la région unilingue où cette entreprise est située, même si l’entreprise fait choix de s’adresser et de répondre à l’administration dans une autre langue ; ainsi, dans les adjudications publiques notamment, une entreprise située en Flandre peut valablement adresser son offre de services ou de travaux à l’administration centrale intégralement rédigée en français, mais l’administration adjudicatrice devra, tout au long de la procédure, répondre à cette offre, interroger l’entreprise sur celle-ci et l’évaluer exclusivement en néerlandais ; on peut considérer qu’il s’agit là, au contraire des deux autres règles, de *faire pression sur l’entreprise afin qu’elle respecte la langue de sa région*³⁵, ou à tout le moins de *refuser de cautionner sa préférence linguistique “divergente” et les conséquences qu’elle pourrait emporter pour l’unilinguisme de l’économie régionale...*
- enfin, dans le chef même des administrations, un bilinguisme strict doit être respecté tant pour leurs actes que pour leur organisation et leur cadre organique :
 - les statuts et toutes décisions des organes internes aux entreprises privées chargées d’une mission de service public doivent être publiés dans les deux langues, *sans recours au traducteur* – ce qui signifie que les actes doivent exister dans les deux langues au moment de leur

³⁴ Et donc, même si ce particulier est domicilié en région unilingue, celui-ci peut choisir de communiquer dans une autre langue avec les services bruxellois et les services centraux, et ces services doivent respecter ce choix. A leur égard, donc, le multilinguisme belge s’interprète selon le critère de la superposition en ce qui concerne les *personnes physiques*.

³⁵ Les services centraux et bruxellois *bilingues* sont donc ici astreints à pratiquer, pour les communications qui sortent de leur territoire, un strict multilinguisme de *juxtaposition* en ce qui concerne la vie économique et industrielle du reste du pays.

adoption, et que l’une des deux versions ne peut être établie uniquement a posteriori aux fins de respecter la loi – ;

- ces administrations doivent compter, en principe, autant de fonctionnaires francophones que néerlandophones, *quitte à laisser des postes vacants si aucun candidat du “bon” rôle linguistique n’est reconnu apte ou même si aucun candidat du rôle linguistique à pourvoir ne se présente* ;
- enfin, il est hors de question d’agencer, par exemple, les services d’une administration communale ouverts à la population de façon à distinguer les guichets francophones et néerlandophones, fût-ce afin de fluidifier les files et d’optimiser le service au citoyen : tous les guichets doivent être ouverts de façon strictement bilingue, quitte à ce que les fonctionnaires derrière ces guichets – qui ne sont pas tenus, eux, d’être bilingues – doivent intervertir leur place au fil de la journée selon la langue de l’administré se présentant devant eux...

18. Dans les communes à statut linguistique spécial, enfin, – qui, pour rappel, sont des communes dont la majorité ou à tout le moins une part significative de la population parle la langue d’une autre région linguistique que celle où elles sont situées –, le citoyen doit redemander pour chaque démarche, chaque procédure administrative, que l’administration s’adresse à lui dans la langue de son choix plutôt que dans la langue de la région. Depuis les premières lois de 1878, en effet, il a toujours été argué, de façon relativement hypocrite, qu’une administration ne pouvait pas “enregistrer” les préférences linguistiques de ses administrés, sous peine de violer leur droit à la vie privée et, surtout, de mettre à mal la “primauté” de la langue de la région. Le Conseil d’État de Belgique validait encore sans nuance cette position archaïque au début des années 2000 (arrêt n°138.863 du 23 décembre 2004, Bolle et crts). Cette interprétation est d’autant plus rocambolesque qu’elle contredit frontalement celle qui prévaut et même s’impose aux administrations centrales et bruxelloises qui sont, quant à elles, tenues de rechercher et de retenir la préférence linguistique des administrés auxquels elles s’adressent, *en vue de respecter la liberté linguistique de ces citoyens* (voyez ci-dessus).

Quoi qu’il en soit, celle-ci a donc pour conséquence que lorsque l’administration a l’initiative d’une procédure administrative – perception d’une taxe communale, convocation électorale ou pour le renouvellement de documents d’identité par exemple –, celle-ci doit systématiquement s’adresser à ses administrés exclusivement dans la langue régionale, même si, les années précé-

dentes, *pour les mêmes démarches*, l'administré a ensuite sollicité de recevoir les documents administratifs dans une autre langue. À l'heure de la grande mode de la simplification administrative, un tel mécanisme impose donc au citoyen de renouveler constamment son choix linguistique... au nom d'un unilinguisme territorial figé artificiellement par la loi.

Il n'empêche que, sur la base de cette règle, considérée comme d'*ordre public*, toute initiative constructive d'une administration communale, souhaitant malgré tout tenir compte du choix déjà exprimé par ses administrés, se soldait systématiquement par une annulation pure et simple des procédures concernées : taxations indues, élections locales invalidées... au nom de la "primauté" linguistique, et certainement pas de l'intérêt du citoyen ou des principes de bonne administration.

Ce n'est qu'en 2014 que, dans le cadre de la contestation par l'autorité flamande de la légitimité électorale d'un bourgmestre d'une commune à facilité disposé à adresser les convocations électorales à ses concitoyens – notoirement francophones – d'emblée en français – la haute juridiction administrative a quelque peu revu son appréciation (arrêt n° 227.775 du 20 juin 2014, Caprasse), en admettant désormais la philosophie suivante :

"Plus récemment, la Cour constitutionnelle a, dans son arrêt n° 124/2010 du 28 octobre 2010 (motif B.12), déduit de l'article 16bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la volonté du législateur spécial "de réaliser un équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'État belge", "qui constitue un élément fondamental de l'équilibre institutionnel de l'État belge" et considéré que s'imposait "tant aux législateurs régionaux qu'aux législateurs communautaires, le respect des garanties en faveur des néerlandophones, des francophones et des germanophones dans les communes à statut linguistique spécial".

Il en ressort que l'interprétation des droits des personnes qui résident dans les communes (à statut linguistique spécial de la région de langue néerlandaise) et qui souhaitent, dans leurs rapports avec l'autorité communale, l'utilisation du français doit être conciliable avec la primauté du néerlandais dans ces communes et avec la volonté du constituant et du législateur spécial qui a toujours été d'affirmer le caractère unilingue de la région de langue néerlandaise, tout en permettant aux particuliers des(dites) communes d'utiliser la langue française dans leurs rapports avec l'autorité communale. Concilier cet unilinguisme avec les facilités ainsi reconnues nécessite donc un juste équilibre entre les intérêts en présence.

Dans ce contexte, d'une part, une large interprétation de ces droits, préconisée par la requérante, selon laquelle les particuliers qui ont demandé une fois l'emploi du français reçoivent automatiquement à nouveau les documents en français par la suite jusqu'à la fin de leurs jours n'est pas conciliable avec cette primauté; d'autre part, l'interprétation préconisée par le Gouvernement flamand qui consiste à exiger de l'intéressé une démarche spécifique chaque fois qu'il souhaite bénéficier de l'usage du français, restreint de manière disproportionnée les droits (qui lui sont garantis par les lois linguistiques).

Ces deux interprétations sont donc contraires au droit.

Afin de respecter à la fois la primauté du néerlandais dans la région unilingue néerlandaise et les droits garantis aux particuliers des communes à statut linguistique spécial, il faut considérer que, à défaut de demande spécifique du particulier lors d'un contact verbal ponctuel ou relativement à un document déterminé, ce qui est toujours possible, l'autorité communale doit se référer à la connaissance qu'elle a de la langue du particulier, mais que celui-ci doit porter son désir d'être servi en français à la connaissance de l'administration à intervalle régulier raisonnable. L'autorité communale doit se référer à ce choix, dont elle ne peut prendre connaissance qu'au moyen d'une lettre que le particulier envoie à l'administration communale ou y dépose à cette fin. Ce choix s'applique pendant un délai raisonnable, à savoir pendant une période de quatre ans, à compter de la réception ou du dépôt de la lettre visée à l'administration communale. Après l'expiration de ce délai de quatre ans, le particulier peut renouveler son choix par une lettre adressée à l'administration communale, chaque fois pour une nouvelle période de quatre ans. L'administration communale doit chaque fois, sans délai, envoyer un accusé de réception ou un reçu de dépôt de la lettre au particulier concerné".

Cet arrêt ouvre ainsi la porte à une certaine simplification de la vie des administrés des communes à statut linguistique spécial³⁶. On remarquera toutefois que le délai de quatre ans retenu par le Conseil d'État comme "durée raisonnable

³⁶ A noter que cette "facilitation" de la vie des citoyens de ces communes se heurte, en soi, à la philosophie flamande, qui considère de toute éternité que le statut linguistique spécial desdites communes ne doit être appréhendé que comme un régime *transitoire* ou *provisoire*, devant simplement offrir à leurs administrés "égarés" linguistiquement de s'acclimater à l'unilinguisme régional. Pour les autorités flamandes, donc, les "*communes à facilités*" ont par définition vocation à disparaître, tandis que pour les francophones, ces communes bénéficieraient d'un statut intangible à durée indéterminée. Voyez, à ce propos également, C. ISTASSE, *précité*, pp. 26-27.

d'enregistrement" de la préférence linguistique du citoyen n'est pas anodin, en particulier dans le contexte où cet arrêt a été rendu : les élections communales ont en effet lieu, en Belgique, *tous les six ans*, tandis que les élections fédérales et régionales ont lieu *tous les cinq ans*... Ainsi, le bourgmestre qui entendrait se baser sur la demande formulée lors des élections précédentes par un administré de recevoir sa convocation électorale en français afin de lui renvoyer spontanément celle-ci dans la même langue pour l'échéance suivante demeure empêché de le faire, si le *citoyen* n'a pas pensé à réitérer sa préférence linguistique dans l'intervalle... sous peine de permettre à l'autorité flamande de tutelle d'invalidier à nouveau son élection. Illustration s'il en est que le pragmatisme et les "compromis à la Belge" imprègnent jusqu'à la jurisprudence des plus hautes juridictions du pays !

e) De quelques illustrations symptomatiques d'un véritable malaise linguistique et institutionnel

19. Au-delà des déboires quotidiens de la population et de l'administration causés par les ukases de la législation linguistique, l'imbroglio historique et juridique belge en la matière est également à l'origine, en particulier depuis le début du 21^{ème} siècle, de plusieurs "dossiers" peu glorieux ayant pratiquement tous eu pour conséquence, chacun à son échelle, de fragiliser les libertés individuelles, de paralyser le fonctionnement du pays, voire de le décrédibiliser sur la scène internationale.

On en épinglera quatre ci-dessous.

20. Quand la Belgique ne sait pas protéger seule ses droits et libertés individuels : la saga du "Wooncode"

Le "*Wooncode*" désigne le Code flamand du logement.

Dans une première étape de la saga du même nom, ce Code avait été modifié par décret de la Région flamande du 15 décembre 2006 afin d'imposer à tout candidat à l'obtention d'un logement social en Flandre d'*avoir la volonté d'apprendre le néerlandais, et de pouvoir en faire la démonstration, sauf handicap ou maladie grave*. Concrètement, le candidat au logement doit suivre 240 heures de cours de langue – dispensés gratuitement par l'administration flamande – en assurant une présence effective à au moins 80% de ces cours et présenter au terme de ceux-ci un examen linguistique.

Interrogée par la Communauté française³⁷ et des associations de défense des droits et libertés individuels sur la validité de ces exigences au regard, notamment, du respect de la liberté linguistique et du droit à un logement décent garantis par la Constitution, la Cour constitutionnelle a confirmé celle-ci, en considérant que le droit au logement pouvait, conformément à l'article 23 de la Constitution belge, être assorti d'obligations correspondantes visant notamment, comme en l'espèce, à "améliorer la convivialité des cités de logements sociaux"... La Cour a toutefois admis cette justification de l'autorité flamande dans la mesure où les obligations imposées par le décret pouvaient s'interpréter comme des obligations de moyen : le candidat au logement social ne doit pas démontrer, au terme de son cursus, qu'il est effectivement capable de parler néerlandais. Ce faisant, la Région flamande ne réglementerait donc pas l'emploi des langues sur son territoire – ce qui serait une violation de l'article 30 de la Constitution et des limites de ses compétences –, puisqu'elle impose uniquement au candidat d'apprendre le flamand, mais non pas de l'*utiliser*... en particulier si le logement social est situé dans une commune à statut linguistique spécial.

En revanche, la Cour censure, dans cet arrêt, la clause résolutoire expresse permettant au bailleur de logement social de résilier le bail en cas de manquement du locataire à ses obligations, considérant cette clause comme disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis et au droit au logement (arrêt n° 101/2008 du 10 juillet 2008).

La Cour s'est, dans cette première décision, montrée particulièrement conciliante par rapport à un objectif pourtant clair de la Région flamande de lutter contre la "francisation" des communes flamandes en périphérie bruxelloise, prisées par des candidats au logement social issus notamment de l'immigration et, donc, quasi essentiellement francophones ou francophiles, et très rarement néerlandophones ou "néerlandophiles".

³⁷ Il n'est pas rare en effet, en Belgique, que les diverses entités fédérale et fédérées du pays "s'attaquent" les unes les autres, soit via les mécanismes inter-parlementaires évoqués plus haut (et dont on verra une illustration concrète ci-après), soit devant la Cour constitutionnelle qui était d'ailleurs baptisée, à l'origine, *Cour d'arbitrage*, dès lors qu'elle était principalement vouée à *arbitrer* les conflits liés à la répartition des compétences entre les "partenaires" de la Belgique fédéralisée. Depuis que sa compétence a été étendue à la protection et la sauvegarde de l'ensemble des droits et libertés garantis par la Constitution, l'appellation "Cour constitutionnelle" paraît plus en adéquation avec son activité globale. A noter qu'à ce jour, la Cour n'a toutefois pas encore reçu la compétence de contrôler le respect de *toutes* les dispositions constitutionnelles, mais uniquement des règles répartitrices de compétences et des droits fondamentaux.

Malgré cette validation par la Cour, le Comité des Nations Unies pour la lutte contre la discrimination raciale s'était, quant à lui, dit "préoccupé" par les obligations imposées par ce décret, pouvant constituer un obstacle à l'accès au logement. La Flandre s'est toutefois défendue uniquement quant au *principe* énoncé par la Constitution selon lequel le droit au logement peut être assorti par le législateur d'exceptions et d'obligations correspondantes : le décret étant un acte législatif, il peut donc prévoir de telles obligations et exceptions.

Le deuxième épisode du "dossier Wooncode" permet d'apprécier toute la crispation de la Région flamande à défendre, coûte que coûte, son identité culturelle. Par un nouveau décret relatif à la politique foncière et immobilière du 27 mars 2009, le législateur flamand a en effet entendu consacrer un "droit d'habiter dans sa propre région" et a dès lors imposé, cette fois, que les personnes souhaitant acquérir ou louer pour plus de neuf ans des terrains ou des constructions dans 69 communes sujettes à un phénomène de "gentrification" apportent la preuve devant une commission provinciale qu'ils entretiennent avec la commune concernée un lien social, économique ou culturel spécifique. Il en résulte qu'il est plus difficile pour un francophone ou un germanophone d'acheter un terrain en Flandre que pour un flamand d'acquérir un immeuble dans sa région. De 2009 à 2013, sur la base de cette législation, les commissions provinciales estimèrent que 31 dossiers d'acquisition d'immeubles ne répondaient pas aux critères précités.

Ce deuxième décret fera toutefois l'objet, cette fois, d'une double censure belge et internationale, ou plus précisément européenne. Au niveau européen d'abord, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, arrêt du 8 mai 2013, affaires jointes. C-197/11 et C-203/11) avait estimé qu'un tel régime d'autorisation préalable à l'achat ou à la location était de nature à dissuader les ressortissants de l'Union européenne qui possèdent un bien sur le territoire des 69 communes cibles de quitter ces dernières pour s'installer sur le territoire d'un autre État membre. En outre, le régime empêchait aussi les ressortissants d'autres États membres qui ne disposaient pas encore d'un tel lien avec la commune flamande concernée à y acquérir ou louer des biens. La Cour en déduit une contrariété de ce régime à plusieurs libertés économiques (libre circulation des capitaux, des travailleurs et des citoyens de l'Union, liberté d'établissement, libre prestation des services).

Saisie à son tour de la validité du "nouveau" Wooncode, la Cour constitutionnelle, liée par les considérations de la CJUE, a également censuré celui-ci par un arrêt du 7 novembre 2013 (n° 144/2013). La Cour y annule l'intégralité du régime de "lutte contre la gentrification" en s'en tenant aux motifs de l'arrêt

précité de la Cour de Justice et en considérant que les justifications de la Région flamande indiquant vouloir “*favoriser l’habitation “endogène” et promouvoir la cohésion sociale*” ne peuvent en modifier la conclusion.

Il est paradoxal de constater ici qu’en somme, à nouveau³⁸, le droit international paraît plus à même de permettre le rétablissement des droits fondamentaux des citoyens – belges ou étrangers – que le droit constitutionnel belge lui-même : face à des mesures linguistiques édictées également au nom de la cohésion sociale, la Cour n’avait semblé trouver, en droit belge, aucun obstacle à des contraintes à l’acquisition d’un logement social, plaçant toutefois le candidat acquéreur dans une situation économique potentiellement délicate – si les cours de langue imposés par le Wooncode sont en effet gratuits, le décret ne fait pas de la présence aux cours un motif légitime d’absence à l’égard de l’employeur du candidat, pas plus qu’il n’organise ni ne subventionne la garde des enfants de celui-ci pendant les quelques 192 heures minimales de présence imposées. Cinq ans plus tard, poussée dans le dos par une autre juridiction, la Cour puise cette fois sans difficulté au droit européen et aux principes économiques qu’il contient les moyens de calmer les ardeurs protectionnistes flamandes... de là à considérer qu’il vaut mieux, en Belgique, être étranger que belge pour voir respecter son identité culturelle et linguistique...

21. Quand la Belgique devient ingouvernable : la crise des 500 jours de “BHV”

Le sigle “BHV” désignait en Belgique un arrondissement électoral³⁹ organisé par des lois du 13 décembre 2002⁴⁰ et réunissant les circonscriptions de Bruxelles, Hal et Vilvorde, autrement dit regroupant sous un même ensemble territorial, pour le champ d’application des listes électorales et de la comptabilisation des votes

³⁸ Voyez en effet ce qui a été évoqué ci-dessus concernant l’emploi des langues en matière judiciaire...

³⁹ En réalité, l’arrondissement de BHV était également un arrondissement judiciaire, qui fut emporté dans la tourmente de son équivalent électoral et subit in fine le même sort que celui-ci – à savoir sa disparition pure et simple, ou “scission”. Je ne me concentrerai toutefois ici que sur la polémique électorale et les répercussions qu’elle eut sur la bonne “gouvernance” de la Belgique pendant près de dix ans.

⁴⁰ La loi du 13 décembre 2002 “modifiant le Code électoral ainsi que son annexe” et la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale. Ces lois ne créaient pas l’arrondissement électoral BHV mais, alors qu’elles alignaient les autres arrondissements électoraux pour la Chambre des Représentants sur le découpage des provinces belges, elles maintenaient à titre d’exception cet arrondissement “atypique”.

à la Chambre des Représentants, les dix-neuf communes de la région bilingue bruxelloise et trente-cinq communes sises en région unilingue néerlandaise, avec ou sans statut linguistique spécial. Cet arrondissement était en outre couplé, pour la délimitation du champ d'application des listes électorales néerlandophones, avec l'arrondissement électoral de Louvain (en région unilingue néerlandaise) et, pour le regroupement des voix en cas de quota électoral insuffisant (système dit de l'*apparentement*), avec l'arrondissement électoral du Brabant wallon (en région unilingue française), au seul bénéfice donc des listes francophones.

Cette configuration unique avait notamment pour conséquence la coexistence de listes électorales francophones et flamandes en territoire unilingue mais, surtout, la possibilité unique en Belgique, et sans équivalent “en miroir” pour la population flamande, pour des francophones habitant en Flandre de “voter” – le cas échéant *indirectement*, par le mécanisme de l'apparentement – pour des candidats francophones au parlement fédéral issus d'une autre région linguistique (la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou la région unilingue française).

Dès 2003⁴¹, la Cour constitutionnelle a considéré que ces lois étaient contraires à la Constitution (arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003). Afin de ne pas, de ce fait, invalider les élections qui venaient de se tenir une semaine à peine avant le prononcé de l'arrêt (le 18 mai 2003), la Cour a toutefois décidé, comme elle en a le pouvoir, de ne pas conférer d'effet rétroactif à l'annulation des dispositions législatives en cause.

Elle laissait également, de ce fait, au législateur fédéral la durée de la législature – quatre ans à l'époque – pour trouver une autre solution à l'organisation des élections à la Chambre dans cette partie du pays. Dans un certain fatalisme, l'arrêt constate que “*la Cour substituerait son appréciation à celle du législateur si elle décidait qu'il doit être mis fin, dès à présent, à une situation qui a jusqu'ici emporté l'adhésion du législateur, alors qu'elle n'a pas la maîtrise de l'ensemble des problèmes auxquels il doit faire face pour maintenir la paix communautaire*” (considérant B.9.6).

Le législateur se montra toutefois incapable de réformer l'arrondissement électoral de BHV non seulement pendant une, mais bien pendant deux législa-

⁴¹ Et effectuant en cela un revirement de sa propre jurisprudence résultant d'un arrêt de 1994 (n° 90/94) ; la Cour se justifie de ce revirement en considérant que les conditions du fragile équilibre entre les intérêts des différentes communautés linguistiques du pays ne sont pas immuables et qu'en privilégiant le *statu quo* pour ces arrondissements en 2002, alors qu'il réformait les autres arrondissements électoraux, le législateur fédéral a, en quelque sorte, manqué de proactivité.

tures. De 2003 à 2007, il ne tenta pas réellement la réforme, fort d’une référence faite par l’arrêt de la Cour aux délais prévus par le Code électoral pour considérer que les nouvelles élections de 2007 seraient *in extremis* comprises dans le sursis de quatre ans laissé par la Cour (courant non pas à compter de la date de l’arrêt, mais bien de l’installation des chambres). De 2007 à 2010, le législateur tenta la réforme, mais celle-ci fut paralysée par l’utilisation successive, par chaque parlement “non néerlandophone” du pays, de la procédure en conflit d’intérêts déjà évoquée plus haut. De par son mécanisme visant à la recherche d’une solution concertée entre les deux entités du pays impliquées, chaque parlement actionnant cette procédure paralysait ainsi le processus législatif d’adoption de la scission de l’arrondissement électoral de BHV pendant 120 jours. Au terme des 120 jours, aucune solution concertée n’ayant été, de l’avis des francophones, atteinte, un autre parlement⁴² prenait le relais afin d’empêcher le processus législatif fédéral de se poursuivre. Par accumulation des motions en conflit d’intérêts de quatre parlements successifs (Communauté française, Commission communautaire française à Bruxelles, Parlement wallon et Parlement germanophone), cette réforme fut ainsi paralysée pendant suffisamment longtemps pour déboucher sur une véritable crise institutionnelle, suscitant des élections anticipées le 13 juin 2010.

En l’absence de réforme de l’arrondissement électoral de BHV avant ces élections, il convient de considérer que celles-ci étaient, purement et simplement, inconstitutionnelles. Le “miracle démocratique” belge veut, toutefois, que seules les chambres fédérales elles-mêmes aient la compétence d’apprécier de la validité de leur installation. Refusant de perpétrer un véritable suicide politique et de contribuer à la création d’un chaos encore plus insurmontable pour le pays⁴³, elles se gardèrent bien de se faire “hara-kiri” lors de la “vérification de leurs pouvoirs”.

S’en suivit toutefois le processus de formation du gouvernement – résultant toujours, en Belgique, d’une coalition entre différents partis, eu égard au mode de scrutin à la proportionnelle – le plus long de l’histoire moderne belge : au total, 541 jours séparèrent la démission du gouvernement ayant provoqué les élections anticipées de 2010 et la prestation de serment du nouveau gouvernement, issu des élections du 13 juin 2010, le 6 décembre 2011, ce qui jeta un triste coup de

⁴² A noter que même le parlement de la Communauté germanophone, pourtant totalement tiers à la question BHV, actionna en 2009 la procédure de conflit d’intérêts pour contribuer à l’immobilisme législatif.

⁴³ Sans chambres législatives, en effet, pas de législateur, et donc pas de fonctionnement institutionnel au niveau fédéral ni, d’ailleurs, de réforme possible de BHV.

projecteur sur la Belgique à travers le monde. La formation du gouvernement ne s'arracha d'ailleurs qu'au prix d'un lourd accord politique destiné à devenir la Sixième *Réforme* institutionnelle belge depuis le début des années 1980, comprenant enfin la scission de BHV, qui fut finalement promulguée en juillet 2012...

22. Quand le fait démocratique s'efface devant la primauté linguistique : le bras de fer entre les bourgmestres de la périphérie bruxelloise et la Région flamande

La fin du feuilleton BHV et le vote de la Sixième Réforme de l'État, si elles ont temporairement "gelé" les revendications communautaristes au niveau de la fédéralisation du pays, ne marquent pas l'accalmie complète des tensions communautaires, trouvant encore des répercussions à d'autres niveaux de pouvoirs.

Ainsi, depuis les élections *communales* d'octobre 2006, et à nouveau suite au nouveau scrutin communal de 2012, la Région flamande, disposant de la tutelle sur toutes les communes situées en région linguistique néerlandaise, même les communes à statut linguistique spécial, se cramponne à des interprétations excessives des législations linguistiques pour refuser la nomination de trois bourgmestres des six communes dites "de la périphérie bruxelloise", tous francophones... et ce, malgré leur élection parfaitement démocratique dans des localités qui, pour rappel, sont à population essentiellement francophone également.

Tantôt, on l'a vu, l'une des bourgmestres concernés s'est vu refuser sa nomination pour avoir simplement déclaré son *intention* d'adresser directement des convocations électorales en français à leurs concitoyens – ce qui donna lieu à la révision de la jurisprudence du Conseil d'État sur l'enregistrement des préférences linguistiques des administrés en 2014 (voyez plus haut).

Tantôt, ces bourgmestres avaient *effectivement* envoyé spontanément des convocations électorales en français à leurs concitoyens dont ils pouvaient envisager la préférence linguistique sur la base de contacts antérieurs avec la commune. Forte de la jurisprudence prévalant jusqu'en 2014, la Région flamande s'est entêtée jusqu'à ce jour à refuser la nomination de ces bourgmestres, considérant que sa lecture des lois linguistiques était toujours valable au jour où l'"infraction" à ces lois avait été commise.

Après sept ans de lutte pour voir reconnaître juridiquement sa légitimité démocratique, l'un des bourgmestres a atteint l'âge de la pension sans obtenir

gain de cause⁴⁴ mais en ayant pu, avant son départ, faire nommer son successeur, en échange de sa “promesse” de respecter les lois linguistiques.

A ce jour, la situation juridique et politique demeure toutefois bloquée dans la commune périphérique de Linkebeek. Dans cette commune, en effet, le chef de file de la majorité francophone (représentant 13 sièges sur les quinze sièges au conseil communal), Damien Thiéry, bourgmestre faisant fonction depuis 2007, a également envoyé spontanément des convocations électorales en français à ses concitoyens en vue des élections de 2012 et vu, de ce fait, sa nomination en qualité de bourgmestre refusée par l'autorité flamande. Dans le cadre des recours introduits contre ce refus de nomination, le Conseil d'État, tout en rappelant sa nouvelle jurisprudence *Caprasse* concernant l'enregistrement des préférences linguistiques des administrés des communes à statut linguistique spécial, a toutefois admis de considérer que le motif déterminant du refus de nomination n'était pas tant le constat d'une violation des lois linguistiques que celui d'une *rupture de confiance* entre Monsieur Thiéry et l'autorité flamande, celui-ci ayant sciemment ignoré les instructions de son autorité de tutelle sur “une question revêtant une grande importance politique à ses yeux” (*sic*) (arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014, *Thiéry*)... Le Conseil d'État a ainsi rejeté le recours du bourgmestre faisant fonction sur des motifs relativement incompréhensibles : comment admettre, dans le même arrêt, que l'autorité flamande était infondée à interdire l'envoi de convocations électorales en français dans la commune de Linkebeek mais que, ayant prononcé cette interdiction, elle pourrait valablement se fonder sur la désobéissance à celle-ci pour refuser de nommer un élu aux plus hautes fonctions locales ?!

A la suite de ce rejet, la Région flamande a nommé d'autorité comme bourgmestre l'un des deux seuls élus flamands de Linkebeek – ultra-minoritaire, donc –, entraînant la démission de l'ensemble des élus francophones de la commune et l'organisation de nouvelles élections. La liste électorale menée par Damien Thiéry remporta, le 13 décembre 2015, un véritable plébiscite à ces élections

⁴⁴ Après avoir en effet tergiversé en procédure et perdu de ce fait plus d'un an pour juger de son dernier recours, le Conseil d'État constata, en juin 2014, que le candidat bourgmestre de Wezembeek-Oppem avait perdu son intérêt à celui-ci, dès lors que son accession à la pension le privait définitivement du bénéfice éventuel d'un arrêt qui aurait constaté l'illégalité du refus de procéder à sa nomination (arrêt n° 227.777 du 20 juin 2014, *Van Hoobrouck d'Aspre*)... c'est, triste ironie, le même jour que la haute juridiction administrative renversait sa jurisprudence antérieure au profit de la bourgmestre de Crainhem (arrêt *Caprasse*, évoqué plus haut).

(avec 93,3 % des suffrages valablement exprimés), récupérant ainsi les treize postes francophones au conseil communal... depuis lors, toutefois, la Région flamande maintient son refus de nommer Monsieur Thiéry bourgmestre, forte de l'arrêt rocambolesque du Conseil d'État évoqué plus haut...

23. Quand la Belgique fait figure de mauvais élève sur la scène internationale : l'impossible ratification de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales.

Sur la scène internationale également, la Belgique ne manque pas de se faire remarquer par son incapacité à gérer rationnellement son multilinguisme. Ainsi, l'État belge se montre, à ce jour, dans l'impossibilité de procéder à la ratification de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales, datant du 1^{er} février 1995. La Belgique a, certes, signé cette convention le 31 juillet 2001 – ce qui, en soi, ne l'engage pas à en faire application sur son territoire – mais a assorti cette signature de la réserve suivante :

“Le Royaume de Belgique déclare que l'application de la Convention-cadre ne porte pas préjudice aux dispositions, aux garanties ou aux principes constitutionnels ni aux normes légales et décrétales qui régissent actuellement l'emploi des langues. Le Royaume de Belgique déclare que le concept de minorité nationale sera défini par la Conférence interministérielle Politique étrangère”.

La Convention-cadre ne définit effectivement pas la notion de minorité nationale et laisse à chaque État partie la compétence de ce faire. En Belgique, c'est mission impossible depuis 2001, eu égard au refus catégorique de chaque composante du pays de considérer l'une ou l'autre communauté linguistique comme telle, à l'échelle nationale, régionale ou locale. Or, la compétence de ratification des traités est partagée, en Belgique, entre les différentes entités fédérales et fédérées, de sorte que seul un accord de toutes les entités pourrait permettre cette ratification. L'État fédéral peut théoriquement, en cas de blocage, “reprendre” la main aux entités fédérées récalcitrantes, mais ceci ne risque pas de se produire en l'espèce : la communauté flamande est, en effet, majoritaire au niveau fédéral et la plus farouchement opposée à l'établissement d'une définition de minorité qui pourrait bénéficier, à l'échelle nationale, aux communautés francophone et germanophone...

En septembre 2002, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a, au vu de ce

blocage, consacré un rapport complet à la question de la protection des minorités en Belgique⁴⁵.

Dans son rapport (paragraphe 6 et 7), la Commission rappelle que l'Assemblée parlementaire a déjà émis deux recommandations en 1993 et 2001 sur les droits de ces minorités, retenant les critères suivants pour leur définition : l'expression "minorité nationale" désigne un groupe de personnes dans un État qui :

- résident sur le territoire de cet État et en sont citoyens ;
- entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet État ;
- présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques ;
- sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet État ou d'une région de cet État ;
- sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.

Elle en déduit qu'il "*est dans l'intérêt de l'État belge que toutes les minorités du pays qui remplissent (ces critères) bénéficient d'une protection adéquate*" et déduit de la structure fédérale de la Belgique que l'existence de minorités peut y être observée à tous les niveaux de l'État : germanophones à l'échelle nationale⁴⁶, francophones en région de langue néerlandaise et en région de langue allemande, néerlandophones et germanophones en région de langue française. Elle ajoute que la Belgique ne pourrait pas émettre une réserve de ratification à la convention visant à refuser l'existence de minorités au niveau régional, dès lors que lesdites minorités seraient effectivement menacées de perdre leur identité du fait du fonctionnement d'institutions démocratiques au niveau régional et qu'une telle réserve serait dès lors incompatible avec l'objectif même de la convention (paragraphe 19).

La Commission recommandait donc à la Belgique de ratifier la convention "sans plus tarder", "dans un esprit de tolérance", "en veillant à ce que toutes les minorités (ainsi identifiées) soient dûment reconnues comme telles", et l'exhortait également à signer et ratifier, dans le même esprit, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

⁴⁵ Rapport du 5 septembre 2002, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9826&lang=fr>.

⁴⁶ La Commission estime en revanche qu'à ce niveau, les francophones bénéficient d'une position "co-dominante" avec les néerlandophones (paragraphe 17).

Ce rapport – très fouillé sur l’analyse de la situation belge – n’a hélas provoqué aucun “déclic” en Belgique à ce jour. En toute hypothèse, il reste qu’à supposer même que la Belgique parvienne un jour à se mettre d’accord sur une définition de minorité lui “permettant” de ratifier la Convention-cadre sans mettre à néant la fragile “paix communautaire”, au vu de la réserve susmentionnée, à *cadre juridique belge constant*, cette ratification impliquerait en réalité tant d’exceptions aux divers articles de la Convention-cadre que celles-ci rendraient la ratification même caduque en droit international...

La Belgique se classe donc, dans ce domaine, au rang des mauvais élèves européens et mondiaux quant au respect des droits fondamentaux de sa propre population. Comme le relevait la Commission, en effet, *“la liberté d’utiliser sa propre langue est une condition préalable pour pouvoir bénéficier des autres libertés garanties par la Convention européenne des droits de l’homme, telles que la liberté de pensée et d’expression. L’utilisation d’une langue minoritaire représente le moyen essentiel pour ses locuteurs de maintenir et de protéger leur identité”*⁴⁷, ce qui, en Belgique multilingue par juxtaposition, est donc impossible de l’avis de la Commission⁴⁸.

Conclusions intermédiaires : le multilinguisme est-il nécessairement invivable ?

24. Au terme de ce rapide tour d’horizon du multilinguisme – et du multicommunautarisme – tel qu’il se pratique en Belgique et s’exprime en droit belge, la conclusion paraît s’imposer d’elle-même : l’État belge a fait du multilinguisme un imbroglio juridique invivable, prétexte à toutes les vexations et écrin de toutes les bassesses et lâchetés juridiques, administratives, jurisprudentielles et politiques imaginables.

De la réalité multilingue belge a germé un pluralisme juridique complexe et sans cesse remanié (au rythme de déjà six réformes institutionnelles majeures rien qu’en l’espace de trente-cinq ans). Avant même l’entame de cette course sisyphéenne, un commentateur écrivait dès 1968⁴⁹ que la Belgique souffre du

⁴⁷ Rapport *précité*, paragraphe 5.

⁴⁸ Voyez également, concernant ce rapport, J. CLEMENT, “L’emploi des langues en matière administrative, les facilités et la résolution Nabholz du Conseil de l’Europe. Pas de langue, pas de liberté ?”, *Administration publique – revue trimestrielle*, 2003, liv. 3-4, p. 190.

⁴⁹ Dans le contexte, d’ailleurs, du premier arrêt de la Cour européenne des droits de l’homme du 23 juillet 1968 censurant certains aspects de l’organisation de l’enseignement en Belgique...

“paradoxe” “d’y voir une majorité numérique défendre sa minorité sentimentale” et “d’y voir une minorité numérique défendre ses “privilèges” de majorité sentimentale”, historique⁵⁰.

Au sortir de la Sixième Réforme de l’État et des élections de juin 2014, l’on ne sait quel sera l’avenir du “pseudo-équilibre” belge, supposé provisoirement gelé jusqu’en 2019 sur la base de l’accord de gouvernement conclu au lendemain des élections, mais que les tensions politiques et communautaires ébrèchent déjà de toutes parts.

L’on ne peut retenir qu’une certitude : la langue est, en Belgique, à la fois le plus grand facteur de dissension et le plus grand obstacle à une éventuelle scission du pays, dès lors que l’unilinguisme territorial inscrit dans la Constitution et la loi n’est que chimère. Il suffit de rappeler, à cet égard, que Bruxelles la “bilingue” constitue en réalité une véritable enclave francophone en Flandre œuvrant tel un “hameçon” auquel l’unité du pays demeure suspendue. Symboliquement, ou par sentimentalisme envers une lutte séculaire obsolète, les Flamands séparatistes, quoiqu’ils ne cessent de désertir la capitale du pays⁵¹, ne peuvent en effet se résoudre à “lâcher” celle-ci d’un point de vue territorial et politique. De leur côté, les Wallons, nonobstant leur cohésion géographique et une perception – universelle, celle-ci – toujours difficile d’infériorité par rapport à la “capitale” (telle la ségrégation française entre Paris et sa “Province”), étant au surplus non demandeurs de la séparation du pays, ne “lâcheront” pas plus les francophones de Bruxelles...

La coexistence linguistique serait-elle donc une équation insoluble ? Pas forcément, et je crois déceler dans le fonctionnement du Vanuatu, dont je livrerai ma compréhension ci-après, de bonnes raisons de croire en une possible solution pacifique et constructive, fût-elle encore perfectible.

⁵⁰ J. VERHOEVEN, “Jurisprudence internationale intéressant la Belgique : Cour européenne des droits de l’homme – l’arrêt du 23 juillet 1968 dans l’affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l’enseignement en Belgique”, *Revue belge de droit international*, 1970, liv. 1, p. 380 ; l’auteur indique en note infrapaginale dans cette contribution qu’une minorité sentimentale est “un état d’esprit, une mentalité, un sentiment minoritaires dont les éléments essentiels sont le mécontentement et la méfiance”... tout est dit.

⁵¹ On constate en effet un exode irrépressible des “Flamands de Bruxelles” qui, par repli identitaire, préfèrent vivre en Flandre, même lorsqu’ils continuent à travailler dans la capitale.

VANUATU : UN MULTILINGUISME MÊLÉ DE TRADITION ET D'IMPORTATION

Origines

25. Le Vanuatu présente l'une des plus fortes densités linguistiques au monde, avec plus de cent langues vernaculaires, parfois parlées par de très petites communautés linguistiques, mais toutes vivantes encore aujourd'hui.

A ce multilinguisme originel, le condominium franco-britannique ayant administré le pays de 1907 à 1980 est venu importer deux langues étrangères, correspondant par ailleurs à deux corps de règles juridiques s'ajoutant au fond coutumier existant du pays.

Ainsi, sous réserve des réglementations dites "conjointes", chaque "droit" présent au Vanuatu avant l'Indépendance avait vocation à s'appliquer à "ses propres ressortissants"⁵² - "trois droits, trois peuples".

A la veille de l'Indépendance, le Gouvernement d'unité nationale décida de consacrer dans la Constitution trois langues officielles afin d'éviter les discriminations et d'emporter l'adhésion de toutes communautés linguistiques et culturelles au projet d'autonomisation du pays⁵³.

Dès ce moment, on peut donc relever une forte différence d'approche entre les dirigeants belges et vanuatuans : les premiers entendant assurer leur confort et

⁵² En réalité, le Protocole du 6 août 1914 modifiant la Convention de Londres du 20 octobre 1906 précise que les citoyens français et britanniques se voient reconnaître "*les mêmes droits de résidence, de protection, de faire du commerce, chaque pays conservant sa souveraineté sur ses ressortissants et sur les personnes morales légalement constituées dans ces pays*" (article 1er) et délaisse à la population autochtone ses propres coutumes et traditions, à l'exception des décisions prises conjointement par les deux puissances tutélaires ayant vocation à s'appliquer à tous les habitants de l'archipel, "*pour l'entretien et le bon gouvernement du groupe d'îles*" (article 7). Les étrangers devaient par ailleurs opter pour leur assujettissement soit au régime juridique français, soit au régime juridique anglais. Voyez à ce sujet A. ANGELO, "L'application du droit français au Vanuatu : quelques observations sur son déclin et sur son avenir", 1996, <http://www.paclii.org/vu/Application%20du%20droit%20français%20au%20Vanuatu.html>.

⁵³ Voyez en ce sens M. LASSEUR, *La francophonie au Vanuatu. Géographie d'un choc culturel*, Paris, Pôle de Recherche pour l'Organisation et la Diffusion de l'Information Géographique (PRODIG), 2000, 2e édition, pp. 39 et s ; également M. WAUTHION, "Le multilinguisme institutionnel à Vanuatu", in J.-Y. FABERON et P. de DECKKER (dir.), *Actes du colloque L'État pluriculturel et le droit aux différences*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 268.

leur domination d'élite, les seconds entendant assurer la possibilité pour tous de s'identifier à un projet commun.

Fondements constitutionnels du multilinguisme ni-van

26. Contrairement à la Belgique, le Vanuatu se présente donc, dès son accession à l'indépendance, comme un pays constitutionnellement multilingue.

Dès son préambule, la Constitution vanuatuanne – établie d'emblée en français et en anglais – rappelle l'attachement du Peuple à sa diversité linguistique.

L'article 3 de la Constitution⁵⁴ consacre ensuite :

- **une** langue *nationale* : le bichelamar, qui présente cette particularité d'être une langue "fabriquée", issue du pidgin english⁵⁵, véhiculaire⁵⁶ et fédératrice entre les habitants ;
- **trois** langues *officielles* : bichelamar, anglais, français, à la base d'un multilinguisme institutionnel ;
- **deux principales** langues *d'éducation* : le français et l'anglais – le bichelamar pouvant donc également faire partie du système éducatif, à l'instar des langues vernaculaires ;
- **la protection des différentes langues locales faisant partie de l'héritage national**, et que la République peut élever au rang de "langue nationale".

L'article 5 de la Constitution exclut quant à lui la langue comme critère distinctif de jouissance des droits et libertés fondamentaux qu'il consacre, érigeant ainsi tout traitement différencié en fonction de la langue en discrimination.

Parmi les droits ainsi consacrés, l'on trouve par ailleurs la "protection de la loi", couvrant notamment la garantie pour toute personne accusée d'être avisée, dans les meilleurs délais et *dans une langue qu'elle comprend*, de l'infraction dont on l'accuse, ainsi que le droit, si elle ne comprend pas la langue du procès, de disposer d'un interprète tout au long de la procédure.

⁵⁴ Selon sa version consolidée en 2006, telle que rendue disponible par le Pacific Islands Legal information Institute, accessible via le site du Parlement du Vanuatu, en français (http://www.pacii.org/vu/legis/consol_act_fr/cdlrdv397/) et en anglais (http://www.pacii.org/vu/legis/consol_act/cotrov406/). Je n'ai trouvé, en ligne, que le texte originel de la Constitution en bichelamar : http://www.pacii.org/vu/legis/num_act/kbrbv413/.

⁵⁵ Voyez, à ce sujet, notamment M. WAUTHION, *précité*, p. 266.

⁵⁶ On relèvera d'ailleurs que la version française de la Constitution reprend cette expression de "langue véhiculaire nationale", tandis que la version anglaise parle uniquement de "national language".

Mais la Constitution vanuatuanne va encore bien plus loin et structure la prise en considération et la protection des langues dans l'ordre juridique qu'elle institue.

Ainsi, l'article 30 consacre la compétence du Conseil National des Chefs ou Conseil des Chefs Malvatumauri⁵⁷ dans tous les domaines relatifs à la coutume et à la tradition, et l'habilite à faire des recommandations au Parlement ou au Gouvernement concernant la protection et la promotion de la culture et des langues vanuatuannes. C'est sous son impulsion, notamment, que les langues vernaculaires ont fait leur entrée dans le programme éducatif ni-van (voyez *infra*)⁵⁸.

Même les garanties liées à l'emploi des langues en matière administrative sont, ici, consolidées constitutionnellement (article 64 de la Constitution, "*Droits linguistiques*") :

- tout citoyen peut obtenir, *dans celles des langues officielles qu'il pratique*, les services qu'il est en droit d'attendre de l'administration de la République ;
- en cas de non-respect de cette garantie, une plainte peut être introduite auprès du Médiateur, institué par les articles 62 et 63 de la Constitution ;
- chaque année, le Médiateur doit remettre un rapport au Parlement sur le respect du *pluralisme* linguistique et sur les mesures susceptibles d'assurer ou de renforcer ce respect.

Enfin, l'article 86 de la Constitution prévoit que toute proposition de révision de la Constitution votée par le Parlement comportant notamment une modification du statut du bichelamar, de l'anglais ou du français ne devient définitive qu'après avoir été approuvée par voie de référendum.

27. La Constitution vanuatuanne maintient, par ailleurs, le pluralisme *juridique* issu tant de l'époque du condominium que de la tradition coutumière.

En effet, l'article 95 conserve le droit existant au jour de l'Indépendance dans la mesure suivante :

- les règlements conjoints, interprétés de manière compatible avec la Constitution – ce qui donnera lieu à l'adoption des *Revised Laws* en 1988 ;
- les lois françaises et britanniques en vigueur à Vanuatu au jour de l'Indépendance, tant qu'elles n'auront pas été expressément abrogées et dans la

⁵⁷ Selon la sixième révision de la Constitution de 2013, en français http://www.paclii.org/vu/legis/num_act_fr/srdlc2013357/ et en anglais http://www.paclii.org/vu/legis/num_act/ca2013343/.

⁵⁸ M. WAUTHION, *précité*, p. 267.

mesure où elles ne sont pas incompatibles avec le statut d'indépendance de Vanuatu et compte tenu, autant que possible, de la coutume ;

- les règles coutumières *dans tous leurs effets*.

Les “lois françaises” ainsi identifiées sont celles ayant été publiées au Journal officiel de Nouvelle Calédonie⁵⁹. Les “lois britanniques” couvrent l'*equity*, les règles de common law et toutes les dispositions de l'ordonnance de 1973 “*New Hebrides Order*”, rendant applicables au Vanuatu les textes en vigueur en Angleterre au 1er janvier 1976.

Il en résulte que la coutume paraît bénéficier aux yeux du Constituant, et contrairement au droit écrit et au common law, d'une forme de présomption de conformité à la Constitution et de rôle supplétif en vue d'assurer la complétude et la cohérence de l'ordre juridique ni-van. A cet égard, d'ailleurs, l'article 47, § 1er, de la Constitution prévoit qu'en l'absence de dispositions légales, le tribunal statue conformément aux principes d'équité et, dans la mesure du possible, à la coutume⁶⁰.

Par ailleurs, rien, dans la Constitution, ne maintient expressément de principe de rattachement personnel ou territorial entre certaines législations ou réglementations et leur champ d'application⁶¹ ; toutes ont donc, désormais, vocation à s'appliquer à tous⁶². En pratique toutefois, les nouvelles législations, tout comme la Constitution elle-même d'ailleurs⁶³, marquent plus de traces de

⁵⁹ A. ANGELO, <http://www.paclii.org/vu/Application%20du%20droit%20francais%20au%20Vanuatu.html>.

⁶⁰ La version anglaise de l'article 47 de la Constitution prévoyant, quant à lui, que le juge statue en équité “*and whenever possible in conformity with custom*”.

⁶¹ Le Protocole de 1914 établissant le principe de “personnalité des lois” au Vanuatu ayant en effet été automatiquement révoqué par l'accession à l'Indépendance (A. ANGELO, précité).

⁶² Cour suprême du Vanuatu, *Selb Pacific Ltd v Daniel Mouton*, Civil Case n° 42 de 1994, arrêt du 30 mai 1996, <http://www.paclii.org/vu/cases/VUSC/1996/4.html>; comp. Cour suprême, *T v R*, Civil Case n° 79 de 1980, arrêt du 12 décembre 1980, <http://www.paclii.org/vu/cases/VUSC/1980/3.html>. A noter qu'en matière contentieuse, par ailleurs, la jurisprudence s'est globalement fixée, sauf exceptions (voyez notamment Cour d'appel, *Pacific Ltd v Hnaloane*, 12 décembre 1984), en faveur du droit choisi par le demandeur (A. ANGELO, précité).

⁶³ Dont la structure et les règles d'interprétation seraient héritées, selon A. ANGELO, du modèle de “Westminster” (<http://www.paclii.org/vu/Application%20du%20droit%20francais%20au%20Vanuatu.html>).

l'héritage britannique que français, rendant la survivance du droit français plus difficile...

Quoi qu'il en soit, l'on peut ainsi constater que la Constitution du Vanuatu opte, formellement, pour un *multilinguisme de superposition*. Cette superposition se traduit d'ailleurs tant dans le quotidien juridique de la population ni-van que dans le fonctionnement de son assemblée législative, dont il se dit que les parlementaires *discutent les propositions de loi en bichelamar, les promulguent en anglais et les traduisent en français*⁶⁴.

Le droit linguistique au Vanuatu

28. Eu égard aux garanties et principes déjà mis en place par la Constitution elle-même, le Vanuatu n'avait pas besoin de législation linguistique "générale", comme on les connaît en Belgique.

En revanche, la consécration du multilinguisme a marqué son empreinte dans de nombreuses législations sectorielles, antérieures ou postérieures à l'Indépendance.

29. La loi de 1971 sur la validité des mariages

La loi *sur la validité des mariages* – *Marriage Act*, entrée en vigueur le 21 juin 1971 – prévoit en son article 4 que la publication d'un avis à des fins de mariage doit être publié *dans une des langues officielles et, si nécessaire, dans une langue ou un dialecte*⁶⁵ *compris des futurs époux* – il peut donc s'agir, le cas échéant, d'une langue vernaculaire.

30. La loi de 1974 sur les commissions d'enquête

Cette loi entrée en vigueur le 23 juillet 1974 habilite le Ministre de la Justice à instituer par arrêté chaque fois qu'il le juge souhaitable, une Commission composée de un ou plusieurs membres chargés de mener une enquête, jugée par le Ministre conforme à l'intérêt public, sans empiéter sur les compétences et procédures relevant du pouvoir judiciaire.

⁶⁴ J. LECLERCQ, Université de Laval, Canada, L'aménagement linguistique dans le monde, étude consacrée au Vanuatu, <http://www.axl.cefal.ulaval.ca/pacifique/vanuatu.htm>.

⁶⁵ A noter que cette précision n'est expresse que dans la version française de la loi (comparez http://www.paclii.org/vu/legis/consol_act_fr/vdm160/ et http://www.paclii.org/vu/legis/consol_act/ma85/).

Dans ce cadre, l'article 6, § 2, de cette loi prévoit que les délibérations des commissions d'enquête sont menées en bichelamar⁶⁶, en anglais ou en français, selon la décision du président, et chaque fois que cela est possible, la Commission fait appel à des interprètes qualifiés. Les comptes rendus des séances et le rapport des membres sont rédigés en (bichelamar), en français et en anglais.

31. Le Code de procédure pénale de 1981

On l'a vu, la Constitution du Vanuatu protège déjà les droits linguistiques du prévenu dans le cadre de procédures pénales. Le Code de 1981 ne réitère donc pas de telles garanties, mais prévoit en outre, en matière d'*interprétation et de consignation des témoignages*, que :

Article 121 :

- Lorsqu'un témoignage est donné en présence de l'accusé dans une langue qu'il ne comprend pas, ce témoignage lui est interprété en audience publique, dans une langue qu'il comprend ;
- Si un avocat représente l'accusé et que le témoignage est donné dans une langue autre que le français ou l'anglais que l'avocat ne comprend pas, ce témoignage est interprété à l'avocat en français ou en anglais ;
- Lorsque des documents sont déposés à titre de preuve formelle, le président du tribunal décide à sa discrétion de la mesure dans laquelle il est nécessaire d'en donner une traduction orale ;
- Lorsque le président du tribunal estime qu'il connaît suffisamment le français, l'anglais ou le bichelamar, il peut, sans avoir recours à une interprète assermenté, faire lui-même toute interprétation requise en vertu du présent article, ou qui peut être nécessaire dans un procès, de l'une à une autre de ces langues.

Article 122 :

- la déposition de chaque témoin est prise par écrit en anglais, français ou bichelamar par le magistrat ou en sa présence et sous sa direction et sa supervision personnelle ; elle est signée par le magistrat et fait partie des notes de l'audience ; (...)
- chaque fois que la déposition d'un témoin est faite en anglais, français ou bichelamar, le magistrat peut, s'il connaît suffisamment ces langues,

⁶⁶ A noter toutefois que le bichelamar n'est mentionné que dans la version anglaise consolidée de cette loi (http://www.paclii.org/vu/legis/consol_act/coia283/), et non dans la version française (http://www.paclii.org/vu/legis/consol_act_fr/cd198/).

consigner ou faire consigner le témoignage dans une autre de ces langues, conformément aux dispositions des paragraphes précédents, sans avoir recours à un interprète assermenté.

32. La loi sur l'interprétation de 1981⁶⁷

Cette loi régit l'interprétation (article 1^{er}) :

- des lois et textes réglementaires, y compris la présente loi et les autres lois promulguées avant son entrée en vigueur ;
- des arrêtés ministériels et municipaux pris par les personnes ou organes habilités par le Parlement ;
- de tous documents et écrits ayant pour objet de conférer des droits ou d'imposer des obligations à tout individu ; et de tout autre document dans lequel les dispositions de la présente loi sont applicables ou pertinentes.

Elle consacre notamment une équipollence entre chaque version des lois établie dans l'une des langues officielles, mais réserve une priorité, en cas de divergence entre les versions disponibles, pour celle la plus conforme à l'esprit et à l'objectif du texte (article 17).

Dans la mesure où les travaux parlementaires sont essentiellement menés en bichelamar, pareille disposition pourrait avoir pour conséquence pratique d'exiger, pour l'interprétation du texte législatif même, une *interprétation* de sa *ratio legis* dans une langue *autre* que celle de ses publications officielles... et ajouter ainsi à l'incertitude et à la subjectivité dans la détermination de la signification du texte, plutôt que de résoudre ou baliser celles-ci.

On relèvera à cet égard d'ailleurs un arrêt récent de la Cour Suprême, *Nari v Republic of Vanuatu*⁶⁸, du 8 octobre 2015, où le juge Fatiaki se réfère, en matière d'interprétation de la loi, à un arrêt de la *House of Lords* de 1980⁶⁹, qu'il cite en ces termes :

“The constitutional function performed by courts of justice as interpreters of the written law laid down in Acts of Parliament is often described as ascertaining “the intention of parliament”; but what this metaphor, though convenient,

⁶⁷ http://www.paclii.org/vu/legis/consol_act/ia191/ et http://www.paclii.org/vu/legis/consol_act_fr/i166/.

⁶⁸ *Nari v Republic of Vanuatu* [2015] VUSC 132; *Constitutional Application 05 of 2015* (8 October 2015), <http://www.paclii.org/vu/cases/VUSC/2015/132.html>.

⁶⁹ *Fothergill v. Monarch Airlines Ltd*, <http://www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=uk/cases/UKHL/1980/6.html&query=&method=boolean>.

*omits to take into account is that the court, when acting in its interpretative role, ... is doing so as mediator between the State in the exercise of its legislative power and the private citizen for whom the law made by Parliament constitutes a rule binding upon him and enforceable by the executive power of the State. Elementary justice or, ... the need for legal certainty, demands that the rules by which the citizen is to be bound should be ascertainable by him (or, more realistically, by a competent lawyer advising him) **by reference to identifiable sources that are publicly accessible**. The source to which Parliament must have intended the citizen to refer is the **language of the Act itself**. These are the words which Parliament has itself approved as accurately expressing its intentions.”*

Comment, par ailleurs, au regard de cette disposition, interpréter les divergences déjà relevées dans les textes commentés ci-dessus, principalement quant au statut exact du bichelamar ou des langues vernaculaires ? L’objectif d’une disposition législative en matière linguistique doit, sans doute, être toujours envisagé au regard de la Constitution et, donc, de la place réservée par celle-ci à chaque langue officielle, et au bichelamar en particulier. Sous cet angle, il semble qu’il faille donc, pour les exemples qui précèdent, privilégier la version *anglaise* des dispositions linguistiques des lois sectorielles déjà examinées, dès lors qu’elles paraissent plus respectueuses de la langue nationale.

Il convient de noter en revanche que la loi ne porte pas sur l’interprétation de la Constitution même et ne fournit donc, juridiquement, aucune solution aux contradictions éventuellement relevées dans les différentes versions de la Charte fondamentale du Vanuatu.

Cette loi doit, enfin, être lue en combinaison avec la loi de 2003 relative à la codification des textes français et anglais des lois de Vanuatu, qui sera commentée *infra*.

33. La loi sur les tribunaux des terres coutumières⁷⁰

Cette législation de 2001, formant la première tentative de résolution des conflits de transmission des terres et de pérennisation, par voie juridictionnelle,

⁷⁰ *Customary land tribunal Act* (http://www.paclii.org/vu/legis/consol_act/clta263/) et (http://www.paclii.org/vu/legis/consol_act_fr/tdtc359/).

des titres reconquis par la population locale sur son sol⁷¹, comportait des règles multiples en matière de langue de notification des procédures introduites devant ces tribunaux, des auditions et des procédures d'appel, qui doivent intervenir dans une langue officielle *ou dans la langue de la personne ou du groupe de personnes au nom de qui la notification est effectuée, ou d'une ou plusieurs parties*.

Par ailleurs, le Directeur du service des affaires foncières devait en bichelamar et dans toute autre langue nécessaire le formulaire d'enregistrement des décisions et les lignes directrices émises par le Ministre des affaires foncières.

Cette loi a été abrogée par la loi n° 34 de 2013⁷², en suite de l'adoption de la loi n° 33 de 2013 relative à la gestion des terres coutumières⁷³, reconnaissant les compétences des instances coutumières du nakamal et du tribunal foncier de territoire coutumier pour déterminer les règles de la coutume qui constituent le fondement des droits de propriété et d'usage des terres au Vanuatu et attribuant un caractère définitif – non susceptible de recours – aux décisions prises par ces instances, en tant qu'actes déclaratifs de droits fonciers (article 1er). Cette dernière loi prévoit également la formulation en bichlamar ou dans une langue vernaculaire des (groupes de) propriétaires concernés des notifications d'audience et la traduction en bichlamar des formulaires et directives par le Coordinateur national, ainsi que dans toute autre langue que ce Coordinateur jugerait utile. La loi ne fait, en revanche, aucune référence à l'usage des langues officielles.

On relèvera ainsi, dans les matières foncières, une prédominance traditionnelle du bichelamar, voire des langues vernaculaires⁷⁴. Cette prédominance s'explique sans doute par l'importance de l'enjeu foncier au Vanuatu, auquel la Constitution consacre d'ailleurs un Titre entier. À cette prédominance du bichelamar corres-

⁷¹ Pour une analyse précoce des mécanismes et difficultés en jeu à cet époque, voyez S. FARRAN, "Land in Vanuatu : Moving forward, looking backward", 2002, http://www.upf.pf/IMG/pdf/17_farran.pdf. Pour les personnes intéressées par cette problématique, S. FARRAN a consacré, dix ans plus tard, sa thèse à l'étude du droit foncier du Vanuatu : "Vanuatu : lands in a sea of islands", *Doctoral Thesis*, 2013, http://nrl.northumbria.ac.uk/15613/1/farran.susan_phd_by_published_work.pdf.

⁷² http://www.paclii.org/vu/legis/num_act_fr/ttc2013426/ et http://www.paclii.org/vu/legis/num_act/clta2013314/.

⁷³ http://www.paclii.org/vu/legis/num_act_fr/gtc2013347/ et http://www.paclii.org/vu/legis/num_act/clma2013216/.

⁷⁴ La loi n° 33 définit par ailleurs le territoire coutumier comme "une île ou une partie d'une île pratiquant la même langue et la même coutume" (article 2).

pond en outre une primauté du droit coutumier en cette matière, proclamée par l'article 74 de la Constitution et mise en œuvre par la loi n° 33 précitée.

34. Les lois sur l'éducation de 2001⁷⁵ et 2014⁷⁶

Ces deux lois successives, dont la première est intervenue dans un contexte de "menace de disparition" du français dans l'enseignement⁷⁷, prévoient que l'enseignement primaire doit être dispensé aux enfants en français ou en anglais, et pose le principe que la langue d'enseignement primaire détermine la langue d'enseignement secondaire, avec obligation d'entamer, à ce stade, l'étude de l'autre langue d'enseignement. Elle consacre toutefois également un droit de "permutation" linguistique entre les deux niveaux d'enseignement (article 6, § 4).

Le Ministre de l'Education peut par ailleurs décider qu'une ou plusieurs matières spécifiées, dans une ou plusieurs école(s) déterminée(s), doi(ven)t être enseignée(s) dans la langue vernaculaire locale ou le bichelamar (article 6, § 5).

Ces lois font ainsi expressément écho à l'article 3 de la Constitution, prévoyant que les langues principales d'éducation sont le français et l'anglais mais permettant donc expressément qu'une place soit réservée aux autres langues ni-van dans le système éducatif.

L'article 8 de la loi sur l'éducation (2001 et 2014) réitère en outre, au niveau des règles d'admission scolaire et de conditions de traitement des enfants, l'interdiction constitutionnelle de toute discrimination fondée sur le sexe, la religion, la nationalité, la race, la langue ou un handicap quelconque.

⁷⁵ http://www.paclii.org/vu/legis/consol_act/ea104/ et http://www.paclii.org/vu/legis/consol_act_fr/e118/.

⁷⁶ Loi n° 9 de 2014 sur l'éducation, abrogeant et remplaçant la loi de 2001 (article 82), http://www.paclii.org/vu/legis/num_act/ea2014104/ et http://www.paclii.org/vu/legis/num_act_fr/201479/.

⁷⁷ Voyez, à cet égard, le Rapport du Médiateur du 9 septembre 1999 relatif à la conversion en école anglophone de l'école primaire publique francophone Roau de Mangaliliu [1999] VUOMF 2; 1999.14 (<http://www.paclii.org/vu/mediateur/1999/2.html>), constatant les luttes politiques alors à l'œuvre dans le choix de la langue d'enseignement par les chefs et recommandant que :

- "une politique très claire soit énoncée concernant la création de nouvelles écoles et comment déterminer le choix de la langue d'enseignement ;
- les élèves de Mangaliliu, victimes de ces conflits d'intérêts aient chacun dans leur dossier une lettre signée du Ministre de l'Education justifiant leur retard scolaire et qu'une aide particulière leur soit apportée soit en anglais, soit en français ;

Ces lois doivent être lues en combinaison avec la loi de 2001 établissant l'Institut de Formation des Enseignants de Vanuatu, confiant notamment à cette institution la mission de promouvoir un système d'éducation national utilisant l'anglais et le français comme langues d'éducation (article 4, g). L'Institut lui-même doit par ailleurs *“fonctionner dans les deux langues (français et anglais) en vue de devenir à long terme un Institut bilingue”* (article 9).

Elles se complètent enfin du Projet de politique linguistique du Ministère de l'Education, édité en 2012⁷⁸, dont les objectifs généraux sont :

- Soutenir le développement de l'enseignement bilingue ;
- Fournir l'autorité globale et des conseils pour l'enseignement et l'apprentissage des langues au niveau du système scolaire, de l'école et de la classe ;
- Soutenir l'enseignement et l'apprentissage du français et de l'anglais comme langues officielles de l'éducation de l'Année 3 à l'Année 13 et reconnaître l'importance de commencer l'éducation en utilisant la première langue de l'enfant ou sa langue maternelle ;
- Soutenir l'utilisation des langues vernaculaires locales et du bichelamar, “notre langue nationale”, afin de respecter les pratiques et les besoins éducatifs et culturels.

A cette fin, ce Programme pose une série de base d'utilisation des langues applicables dans toutes les écoles, dont on retiendra principalement :

- L'obligation d'enseigner soit en français soit en anglais dans toutes les écoles, avec une tolérance pour l'utilisation, dans les deux premières années d'école, du bichelamar ou d'une langue vernaculaire locale avant l'introduction du français ou de l'anglais lors du second semestre de

- toute la situation de l'école de Mangaliliu devra être revue (bail, enseignant) avec un engagement du Gouvernement de ne plus changer de langue d'enseignement ; (...)
 - le conflit latent au sein de la communauté villageoise de Mangaliliu quant au choix de la langue d'enseignement pourrait être résolu par la création d'une école bilingue qui pourrait servir de projet pilote. D'autre part le problème du financement d'un second enseignant ne se poserait pas si un arrangement pouvait être trouvé avec un enseignant anglophone de l'école primaire de Lellepa qui se déplacerait à Mangaliliu pour y donner quelques heures de cours en anglais. Cette situation pourrait durer le temps de former des enseignants parfaitement bilingues”.

⁷⁸ [http://moet.gov.vu/docs/policies/Vanuatu%20National%20Language%20Policy%20\(French\)_2012.pdf](http://moet.gov.vu/docs/policies/Vanuatu%20National%20Language%20Policy%20(French)_2012.pdf) et [http://moet.gov.vu/docs/policies/Vanuatu%20National%20Language%20Policy%20\(English\)_2012.pdf](http://moet.gov.vu/docs/policies/Vanuatu%20National%20Language%20Policy%20(English)_2012.pdf).

l'année 3. A la fin de l'année 3, la langue d'enseignement devrait être soit le français soit l'anglais, cependant, les enseignants continueront à utiliser, aussi longtemps que nécessaire, les langues vernaculaires locales agréées pour aider les enfants alors qu'ils opèrent la transition vers le français ou vers l'anglais ;

- Le choix par l'école du français ou de l'anglais comme langue d'enseignement en concertation avec les communautés et en consultation avec les agents provinciaux et du Ministère de l'Education qui examineront les exigences en matière de fonds et la disponibilité des ressources nécessaires ;
- L'uniformité et l'équivalence de disponibilité des outils pédagogiques dans les deux langues d'éducation, et la disponibilité de certains supports en bichelamar également ;
- L'uniformité des normes d'apprentissage et d'évaluation dans les deux langues, sous réserve des méthodes d'apprentissage de la lecture et de l'écriture ;
- L'engagement d'amener soixante-quinze pour cent (75 %) de tous les étudiants à une norme convenue de l'alphabétisation en français ou en anglais à la fin de l'année 8 et de les rendre aptes à se faire également comprendre dans les deux autres langues officielles.

Le multilinguisme en pratique

35. Malgré la multiplicité des protections linguistiques prévues par le droit vanuatuan – multiplicité n'ayant pas affecté leur simplicité et leur accessibilité, par comparaison aux règles belges –, il ressort d'une analyse sommaire de la jurisprudence et de quelques témoignages recueillis dans les commentaires doctrinaux que le multilinguisme, qui peut à mon sens être interprété à la fois comme un principe juridique et comme une *valeur* au Vanuatu, peine à se maintenir en pratique.

Ainsi, l'anglais et le français se concurrencent farouchement en tant que langues de travail et d'éducation, avec toutefois une prédominance croissante de l'anglais⁷⁹, due :

- à des circonstances historiques : on peut noter, en effet, un plus grand investissement des communautés religieuses anglophones dans l'éduca-

⁷⁹ Voyez également à ce sujet M. LASSEUR, précité, pp. 40 et s.

tion *avant* l'Indépendance, créant un *retard* d'implantation de l'éducation en français qui ne put jamais être comblé⁸⁰ ;

- à des contingences pratiques : le vocabulaire “technique” et “moderne” qui manque au bichelamar est de plus en plus l'occasion d'emprunts faits uniquement à l'anglais, de même qu'en ce qui concerne la forme écrite du pidgin⁸¹ ;
- à des contextes familiaux : les trois langues officielles du pays sont, à la base, des langues *non maternelles*, mais le Bichelamar le devient petit à petit, de même que l'anglais dans les villes ;
- au fonctionnement des instances politiques : on l'a vu, les commentateurs rapportent, en effet, que la vie politique ferait de l'anglais la vraie langue officielle *écrite* en matière de lois, décrets, règlements, formulaires, etc. ; du bichelamar la vraie langue officielle *parlée* et du français seulement une langue officielle de traduction – et encore, de façon souvent différée et non systématique⁸². En pratique, par ailleurs, il semblerait qu'hormis aux ministères des finances et de l'éducation, l'administration assurerait plus un bilinguisme bichelamar-anglais qu'un réel trilinguisme...

A cet égard, on peut relever notamment le Rapport du Médiateur du 11 avril 2005⁸³, pointant la violation de l'article 64 de la Constitution dans la mesure où le Ministère de l'Education semblait incapable, de son propre aveu faute de moyens, de respecter dans sa correspondance avec les administrés la langue de leur éducation, en particulier s'agissant du français...

En 2002 déjà, le Rapport du Médiateur insistait sur la nécessité “*d'avoir dans chaque ministère ou service administratif un nombre égal d'employés franco-phones et anglophones afin de se partager le travail. En ayant cette situation au travail, le service pourra accélérer sa prestation de services en exploitant les*

⁸⁰ Voyez à ce sujet notamment P. SIMEONI, *Atlas du Vanouatou (Vanuatu)*, Première édition, Géo-Consulte, 2009-2012, p. 217-218 et p. 300.

⁸¹ L. VANDEPUTTE TAVO, “Mécanismes d'identification linguistique et jeunesse urbaine à Port-Vila (Vanuatu) : une approche anthropologique”, *Journal de la Société Océaniste*, 2011, liv. 133, numéro consacré au Trentenaire de la République de Vanuatu, p. 250 et s. Cet article est disponible en ligne sous le lien suivant : <https://jso.revues.org/6417>.

⁸² De façon somme toute symptomatique, le site internet du Parlement lui-même est, en réalité et sous réserve des mentions “officielles”, établi en anglais et doublé par le moteur de traduction de Google pour sa version française...

⁸³ <http://www.pacii.org/vu/mediateur/2005/2.html>.

*ressources humaines internes pour la traduction des documents. Le service fera tout ce qu'il pourra pour se conformer entièrement aux dispositions de l'article 64 de la Constitution*⁸⁴.

36. Au niveau juridictionnel, il semble également que la langue de la procédure soit, hors les tribunaux des terres coutumières et les tribunaux des îles, l'anglais, même en cas d'application du droit civil français ou de la coutume, et nonobstant la liberté d'usage de la langue de son choix par le justiciable lui-même (voyez *supra*).

Ainsi, la langue de fonctionnement de la Cour d'appel est l'anglais ; la Cour suprême utilise, quant à elle, l'anglais et le bichelamar⁸⁵. Aucun régime linguistique n'est imposé pour le recrutement des magistrats, même si la connaissance du français est considérée comme un avantage⁸⁶. Les arrêts de la Cour ne sont, par ailleurs, publiés qu'en anglais. Les tribunaux ont une utilisation sporadique du français⁸⁷, tandis que les tribunaux d'îles⁸⁸ et les instances coutumières compétentes en droit foncier utilisent le bichelamar et, le cas échéant, les langues vernaculaires.

37. Sous réserve de ce qui vient d'être indiqué en matière juridictionnelle, le bichelamar demeure, pour l'essentiel, la langue véhiculaire *orale* par excellence. En l'absence, en effet, de *normalisation* grammaticale et orthographique, le pidgin ne peut prétendre au même statut *écrit* que les deux autres langues officielles et est parfois négligé par les dirigeants vanuatuans eux-mêmes⁸⁹.

⁸⁴ Huitième Rapport annuel du Médiateur, 2002, <http://www.paclii.org/vu/media-teur/2002/1.html>.

⁸⁵ Pour une illustration, voyez, en matière criminelle, l'arrêt *Public Prosecutor v Richard [2014] VUSC 33; CR 15 of 2014 (11 April 2014)*, précisant en introduction le choix de la langue du procès comme il suit : “*This is the judgment of the court in this case. The trial took place at Port Vila, Efate and at Isangel, Tanna. The proceedings are conducted in Bislama. The Verdict was explained to the Defendant in Bislama. The Judgment is written in English*” (<http://www.paclii.org/vu/cases/VUSC/2014/33.html>).

⁸⁶ M. WAUTHION, *précité*, p. 270.

⁸⁷ *Idem*, p. 270-271.

⁸⁸ Voyez, pour les décisions de ces tribunaux en bichelamar, <http://www.paclii.org/vu/cases/VUICB/>.

⁸⁹ L. VANDEPUTTE TAVO, *précité*, p. 251, pointant l'utilisation préférentielle de l'anglais ou du français par le Président dans les discours en représentation officielle, même sur son propre territoire.

Elle est toutefois indispensable à la communication au sein de la population, particulièrement dans les zones urbaines présentant un taux important et une grande diversité de populations migrantes⁹⁰. Son expansion et son uniformisation prétorienne ont notamment été favorisées par les médias – *Radio Vila*, dès les années 1960, puis *Radio Vanuatu* et la télévision depuis les années 1990 –, la publicité, les liaisons maritimes entre les îles, et même le développement des réseaux de télécommunications mobiles, permettant la diffusion du bichelamar par les habitants des centres urbains vers leurs îles d'origine, et l'introduction de locutions de la langue nationale dans les langues vernaculaires⁹¹, ou encore une volonté de distanciation des jeunes par rapport aux langues vernaculaires de leurs parents⁹².

Perspectives de remédiation à la déperdition du multilinguisme et du pluralisme juridiques : gestes symboliques ou mesures concrètes ?

38. Alors que les multiples langues vernaculaires du Vanuatu ne semblent pas menacées d'extinction, il paraît donc plus difficile d'assurer une coexistence effective et équilibrée de trois langues *officielles* à l'échelle du pays.

Sans doute en suite de ce constat, le Parlement a adopté depuis une dizaine d'années plusieurs instruments législatifs successifs tendant à pallier les faiblesses du multilinguisme et, en filigrane, celles du pluralisme juridique.

39. Loi relative à la consolidation des textes français et anglais des lois de Vanuatu

On trouve tout d'abord dans cette loi de 2003 la confirmation que de nombreux textes, en ce compris les révisions de la Constitution, n'ont été adoptées qu'en anglais : la loi vise en effet, distinctivement, la consolidation tantôt de textes français de certains actes juridiques, tantôt des versions françaises des révisions et des lois du pays, tandis qu'elle vise systématiquement et uniquement la consolidation des textes juridiques anglais applicables au Vanuatu⁹³.

⁹⁰ L. VANDEPUTTE TAVO, *précité*, p. 244 et s.

⁹¹ Cette introduction résulte également, tout comme pour l'insinuation de l'anglais dans le bichelamar, du besoin de combler certains domaines sémantiques des langues vernaculaires ou du souhait d'uniformiser ceux-ci (innovations, mais aussi systèmes numériques ou de parenté, par exemple). Voyez à ce sujet également P. SIMEONI, *précité*, p. 214 et s.

⁹² *Idem*.

⁹³ Et sur ce point, les deux versions de la loi de 2003 ne présentent aucune discordance : comparez le texte français http://www.paclii.org/vu/legis/consol_act/cotfaetotlova633/ et le texte anglais http://www.paclii.org/vu/legis/consol_act_fr/cdtfeadldv565/.

Dans son Huitième Rapport annuel de 2002, par ailleurs, le Médiateur exprimait également sa préoccupation quant à l'accessibilité du droit vanuatuan en français, à l'aube du projet de "codification" :

"Les citoyens francophones de Vanuatu sont enfin reconnaissants et soulagés car ils pourront consulter les lois de leur pays en français. M. Henri Taga, Président du Parlement, étant francophone lui-même a fait les remarques ci-dessous lors de son discours au lancement du projet de la codification, le 20 septembre 2002:

"Nous assistons au lancement du projet de Régularisation de la place du français dans le code des lois de Vanuatu.... Il y va donc sans dire que nous soutenons pleinement ce travail de codification où la langue française trouve sa place dans le registre des lois de la République".

Ce projet a été lancé avec l'aide des gouvernements français et canadiens, l'Agence Universitaire de la Francophonie et le gouvernement de Vanuatu - un projet qui a été mis en veilleuse depuis l'indépendance obtenue des deux pouvoirs coloniaux, la Grande-Bretagne et la France.

*La communauté francophone de Vanuatu pourra donc maintenant avoir accès à la Constitution et aux autres lois dans sa langue d'éducation"*⁹⁴.

Pour le surplus, cette loi consacre, dans le prolongement de la loi sur l'interprétation, la valeur égale des consolidations réalisées dans les deux langues (article 10).

La mise à jour de la présente contribution, préparée pour la première fois en mai 2014, fut ainsi l'occasion de constater la réalisation effective d'un véritable travail de coordination et de systématisation des sources législatives du pays dans les deux langues. Il reste, toutefois, que certaines consolidations ont laissé subsister, en tous les cas pour le sujet qui nous intéresse – l'emploi et la place des langues au Vanuatu – certaines divergences intrigantes, déjà évoquées plus haut.

40. Loi instituant le Conseil national des langues du Vanuatu⁹⁵

En 2005, le Parlement a adopté le texte législatif instituant un Conseil national habilité à donner un avis sur les problèmes de langues au Vanuatu et la

⁹⁴ <http://www.paclii.org/vu/mediateur/2002/1.html>.

⁹⁵ http://www.paclii.org/vu/legis/num_act/vnlca2005322/. On relèvera qu'apparemment, la version française de cette loi n'est, à ce jour, pas disponible, ce qui dénote de la difficulté existant encore aujourd'hui à assurer l'équivalence *linguistique* des sources législatives vanuatuanes...même quand les textes législatifs concernés portent précisément sur la problématique linguistique !

politique linguistique, ainsi que sur l'implémentation des langues vernaculaires dans l'éducation. Le Conseil avait également vocation à fournir son assistance aux rapports annuels du Médiateur et à promouvoir la normalisation du bichelamar, la recherche dans le domaine des langues, ainsi que la littérature en langues vernaculaires et en bichelamar. Il devait enfin fournir des avis aux médias sur le bon usage du bichelamar.

Faute de données disponibles, il semble toutefois que ce Conseil soit demeuré, en pratique, un projet politique, non suivi de concrétisation sur le terrain...

41. Loi n° 26 de 2009 de ratification de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel⁹⁶ (UNESCO 17 octobre 2003)

Cette Convention internationale vise notamment la sauvegarde, par la documentation, la recherche, la promotion, l'éducation, des traditions et expressions orales, y compris la langue comme vecteur du patrimoine culturel immatériel (article 2, § 2, (a) et § 3).

On attend, là aussi, la mise en œuvre des principes de cette Convention dans le droit – et surtout la pratique – du Vanuatu.

Conclusions : le multilinguisme au Vanuatu promis à un meilleur avenir ?

42. Quoiqu'il soit bien ancré dans l'arsenal juridique vanuatuan et ne paraisse pas, contrairement à la Belgique, constituer une source majeure de tensions ou de dysfonctionnement au sein du pays, il semble assez difficile de prédire la survivance *pratique* du trilinguisme au Vanuatu, eu égard au manque structurel de ressources consacrées à cette question.

Il apparaît toutefois que le Vanuatu fait montre depuis toujours, et encore plus ces dernières années, d'une rhétorique positive à l'égard du multilinguisme, cruellement absente en Belgique.

Ainsi, la représentante du Vanuatu auprès de l'Instance permanente des questions autochtones des Nations Unies plaidait, comme ses collègues, pour le "*potentiel éducatif et économique des langues maternelles*" et souhaitait sensibiliser au risque de disparition des langues traditionnelles résultant de l'utilisation systématique des langues dominantes⁹⁷.

⁹⁶ http://www.paclii.org/vu/legis/num_act_fr/cplsdpci2009732/ et http://www.paclii.org/vu/legis/num_act/cftsoiticha2009718/.

⁹⁷ <http://www.un.org/press/fr/2005/DH4841.doc.htm>.

Dans le même esprit, dans la foulée de la création du Conseil national des langues, le Gouvernement avait également adopté un *Projet de politique linguistique nationale* (2005) affirmant avec ardeur la chance constituée par le multilinguisme, la nécessité de promouvoir l'égalité des chances d'accès aux langues officielles, constituant un **actif national**, la préservation et la perpétuation des langues locales, le besoin de normalisation du bichelamar et la promotion de sa production littéraire afin de sortir de l'oralité et d'universaliser son contenu et son utilisation, ainsi que son imposition comme langue maîtrisée à l'oral comme à l'écrit par toute personne aspirant à la citoyenneté de Vanuatu⁹⁸.

L'obligation de connaître le bichelamar et de pouvoir réussir un *test de citoyenneté* dans cette langue fait, par ailleurs, partie des conditions d'octroi de la nationalité vanuatuanne, en sus de la démonstration d'une capacité générale de "*parler et comprendre suffisamment pour participer à une discussion, le bichlamar, l'anglais, le français ou une langue vernaculaire de Vanuatu*"⁹⁹.

Le programme ainsi annoncé est sans doute très ambitieux, mais dénote d'un vrai projet de pluralisme linguistique à long terme.

43. On dira, certes, que le pluralisme linguistique constitutionnel du Vanuatu est notamment justifié, historiquement, par un pluralisme juridique malmené.

D'aucuns plaident même, en vue de préserver le droit français, notamment, pour une traduction également du droit "pré-indépendance" encore applicable, pour en favoriser l'usage et la comparaison et rendre les citoyens sensibles aux avantages de chaque système juridique qui s'offre à lui¹⁰⁰.

Mais une telle logique n'est-elle pas foncièrement paradoxale ? Devrait-on uniformiser la langue afin d'assurer la survivance d'un droit plural ?

Etant friande de droit comparé, je suis bien évidemment sensible à l'argument... mais il faut constater que le pluralisme juridique n'a vocation, par essence, qu'à constituer une donnée temporaire au Vanuatu, en tous cas quant à l'existence du droit français et du droit anglais. Au fur et à mesure que le Parlement exercera sa compétence normative, ces droits sont en effet appelés à disparaître.

⁹⁸ <http://www.axl.cefanelaval.ca/pacifique/vanuatu-pol-lng.htm>.

⁹⁹ Loi n° 39 de 2013 sur la nationalité (modification de la loi de 1980 sur la nationalité) - http://www.paclii.org/vu/legis/num_act_fr/n2013260/ et http://www.paclii.org/vu/legis/num_act/ca2013228/.

¹⁰⁰ Voyez, à ce sujet, notamment S. FARRAN, "Family Law and French Law in Vanuatu : an opportunity missed ?", Université de Victoria, 2003, http://www.victoria.ac.nz/law/nzacl/pdfs/vol_9_2003/farran.pdf.

Cette disparition serait, par ailleurs, heureuse, dans la mesure où le pluralisme juridique brouille actuellement les cartes quant à la place de la règle coutumière, tant les versions française et anglaise des articles 47 et 95 de la Constitution paraissent laisser subsister une certaine équivoque sur cette question¹⁰¹.

On pourrait, en outre, affirmer que le pluralisme juridique, par le forum shopping qu'il induit¹⁰², entre potentiellement en contradiction avec l'article 5 de la Constitution, garantissant l'*égalité devant la loi*, difficilement conciliable avec une multiplicité de législateurs dans un État unitaire.

On relèvera d'ailleurs que la Cour suprême elle-même, dans sa décision *Selb Pacific Ltd v Daniel Mouton* déjà citée, ayant à répondre sur une question de détermination du droit applicable au litige, appelait de ses vœux un droit ni-van unique pour tous.

Au Vanuatu, donc, devraient seuls subsister demain le droit ni-van, constitué des lois du Parlement (libre de choisir ses inspirations pour légiférer) et la coutume.

Venant d'un pays où le multilinguisme conduit à la sclérose publique, je ne peux qu'admirer une coexistence pacifique des langues nationale, officielles et vernaculaires au Vanuatu. A mon sens, il convient donc d'agir pour préserver cette richesse, dans un pays qui a su dépasser les questions communautaires liées à l'emploi des langues au profit de l'unité nationale.

Le multilinguisme au Vanuatu, c'est l'ouverture au monde, et un moyen précieux pour le pays de demeurer ancré dans deux réseaux d'alliance nécessaires à son développement et à son expansion économique.

La préservation des deux langues officielles "ex-coloniales" est donc un enjeu qui ne peut être négligé, nonobstant l'anglicisation rampante du pays dans le contexte de son internationalisation. Outre l'atout maître de maintenir ainsi l'intérêt et l'investissement de la Francophonie internationale dans le pays, on relèvera cette analyse de P. SIMEONI quant au rôle crucial du français dans la sauvegarde du bichelamar. Ainsi, selon cet auteur : "*le bichelamar, depuis des décennies, est devenu l'instrument indispensable à la vie du pays, mais sans créolisation poussée, tout laisse à penser que ce pidgin va se maintenir aux lieux*

¹⁰¹ Voyez, à ce sujet, notamment M. FORSYTH, "Beyond Case Law : *Kastom* and Courts in Vanuatu", Université de Victoria, 2004, <http://www.nzlii.org/nz/journals/VUWLawRw/2004/15.html>.

¹⁰² Le choix du droit applicable étant généralement, pour rappel, accordé au *demandeur* en justice.

et places qui sont les siens aujourd'hui. Seule l'hypothèse d'une disparition à terme du français mettrait à mal la survie du bichelamar. On le voit déjà avec la prédominance, en nombre, des anglophones dans le pays qui a entraîné une anglicisation du bichelamar. Ce dernier perdrait son rôle d'intermédiaire entre anglophones et francophones et, seul face à l'anglais, il tendrait à s'angliciser chaque jour davantage jusqu'à devenir un "bichelamanglais" ou "anglais national" incompréhensible hors de l'archipel"¹⁰³.

C'est donc dans une complémentarité bien comprise que chaque langue pourra, au Vanuatu, exprimer son utilité pour l'avenir et la prospérité du pays.

¹⁰³ P. SIMEONI, *précité*, p. 219.

Les 28 et 29 avril 2016 s'est tenu à Port-Vila, capitale du Vanuatu, un colloque réunissant des chefs coutumiers, des ministres vanuatais et des universitaires d'origines géographiques et scientifiques très diverses. Juristes, économistes, mais aussi anthropologue, agronome, sociologue et informaticien, ont engagé une réflexion sur le thème "Vanuatu : oscillation entre diversité et unité".

La diversité est, à l'évidence, la caractéristique première de l'archipel vanuatais composé de 83 îles, mais elle est aussi au cœur de son identité : 113 langues vernaculaires, des coutumes parfois en conflit, différentes ethnies.

L'unité constitue à la fois une finalité et une réalité.

Une finalité : le 30 juillet 1980, les Nouvelles Hébrides, condominium franco-britannique, accédaient à l'indépendance. Dès lors, la jeune nation devient la République de Vanuatu, "Notre Terre", et poursuit le but d'une unité politique.

Une réalité : malgré ses différentes déclinaisons, la coutume, reconnue en tant que norme à part entière par la Constitution vanuataise, est le fondement de l'identité nationale, la terre en est le socle sacré.

Mais les influences extérieures, hier la christianisation et la colonisation, aujourd'hui la mondialisation, vecteurs d'uniformisation, menacent d'érosion l'identité plurielle de Vanuatu. Ces influences sont également climatiques, les épisodes cycloniques sont, à juste titre, vécus comme un injuste tribut imposé par les Etats industrialisés.

Il n'en demeure pas moins que Vanuatu a été déclaré pays le plus heureux du Monde.

Ouvrage financé avec le concours de l'AUF



IFR Mutation des Normes Juridiques
Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole
2 rue du Doyen Gabriel Marty
31042 TOULOUSE CEDEX 9



ISBN : 978-2-36170-156-7

ISSN : 1952-0964



Prix : 25 €