

Extrait de :
Constitution et risque(s)
(Placide M. Mabaka, dir.)
Paris, L'Harmattan, 2010

LE FÉDÉRALISME COMME RISQUE POLITIQUE OU INSTITUTIONNEL : LE CAS DE LA BELGIQUE

Yves LEJEUNE
*Professeur de droit constitutionnel
aux Facultés de Droit de Louvain et de Namur, Belgique*

Parmi les relations que toute Constitution peut entretenir avec le concept de risque, on ne saurait ignorer les risques d'instabilité politique, de dysfonctionnements institutionnels et de désintégration étatique. Soit que la Constitution tente de les prévenir, de les encadrer et de les gérer, soit que la Constitution, mal rédigée ou mal appliquée, les provoque, soit, encore, qu'elle les subisse sans parvenir à les maîtriser.

En particulier, tout système constitutionnel est confronté à de tels risques s'il s'efforce d'appliquer les recettes éprouvées du fédéralisme à une société profondément divisée par des phénomènes communautaires, ethniques ou confessionnels. Les exemples contemporains ne manquent pas, qui témoignent à suffisance de la difficulté de respecter la diversité des populations tout en maintenant leur unité politique. Les temps qui ont suivi la fin de la guerre froide ont vu se déchirer ou éclater maints États bi ou multinationaux qui avaient cru pouvoir assurer leur pérennité en se dotant de structures fédérales garantes de l'autonomie de leurs composantes. Le destin de l'Union soviétique, de la grande Yougoslavie, de la Tchécoslovaquie est encore dans toutes les mémoires. Par ailleurs, des États bi ou pluriconfessionnels comme Chypre et le Liban, plongés dans des crises ou secoués par des conflits internes antérieurs à la chute du mur de Berlin, n'ont sans doute pas disparu, mais ils n'ont toujours pas trouvé un processus régulier de fonctionnement de leurs institutions.

La Constitution qui reconnaît des pouvoirs étatiques à des collectivités de droit public délimitées sur base de critères ethniques ou de critères culturels tels que la langue, la religion, les traditions... ferait-elle courir un risque mortel à l'État ? La conscience des particularismes *communautaires*, s'exprimant sur les plans politique et institutionnel, aboutirait-elle nécessairement à des tensions telles que le système politique soit frappé de paralysie ou que l'unité fédérale s'en trouve compromise ?

L'auteur remercie le Conseil de l'Europe de l'avoir autorisé à reproduire dans la présente contribution deux courts extraits du rapport belge publié dans « La protection des langues minoritaires en Europe : vers une nouvelle décennie » (*Langues régionales et minoritaires* n° 8).

L'exemple belge est parfois convoqué pour illustrer ce danger. La Belgique n'est cependant pas le Liban et l'existence de trois communautés possédant des caractéristiques culturelles et linguistiques différentes n'y a pas donné naissance à un fédéralisme personnel¹ parce que ces communautés sont, pour l'essentiel, géographiquement concentrées. Si le fédéralisme belge repose effectivement sur des collectivités constitutives de nature communautaire, il est essentiellement territorial et fait d'ailleurs place à d'autres collectivités composantes purement territoriales : les Régions.

Pour autant, on ne saurait évidemment nier les difficultés dans lesquelles plonge périodiquement ce pays lorsque le monde politique belge est confronté à ce qu'il est convenu d'appeler des *problèmes communautaires*, tout spécifiques qu'ils soient. La Constitution belge a effectivement *rencontré* le risque de nature politique ou institutionnelle (A) sans l'avoir provoqué. Elle a même voulu le *maîtriser* ou le gérer (B). Il lui est arrivé cependant d'offrir involontairement aux acteurs politiques les moyens de le *causer* (C). Sous d'autres aspects, elle permet aujourd'hui encore de *conjur*er le péril annoncé (D).

A. La Constitution rencontre le risque politique ou institutionnel

Le système constitutionnel belge a connu ces derniers temps de graves dysfonctionnements. Après les élections législatives fédérales du 10 juin 2007, la formation d'un gouvernement stable a été longuement retardée par la négociation d'un compromis sur les réformes institutionnelles que réclamaient les formations politiques flamandes appelées à le soutenir. Si un gouvernement a finalement été mis sur pied sous la conduite d'un premier ministre flamand, la recherche du compromis institutionnel a dû être reportée au début de la prochaine législature, la crise bancaire ayant provisoirement pris le pas sur les préoccupations *communautaires*. Ces difficultés ont fait les gros titres de la presse internationale qui a épilogué sans fin sur le risque auquel la société politique belge paraît confrontée : soit celui du blocage institutionnel, soit celui de la scission du pays. La compréhension exacte de ce risque requiert d'en identifier la cause initiale (1), puis la cause actuelle (2).

1. La cause initiale

Les hasards de l'histoire ont rassemblé sous une même domination celle des ducs de Bourgogne, puis celle des rois d'Espagne, enfin sous celle de la Maison

¹ Le fédéralisme personnel désigne une forme d'autonomie politique accordée à certaines communautés sur une base personnelle partout sur le territoire de l'État.

d'Autriche, des populations de langues différentes vivant dans des principautés relevant en théorie qui de la France, qui de l'Empire. La Belgique a ainsi hérité d'un territoire dont la délimitation n'a aucun rapport avec les langues parlées localement, sauf peut-être du côté de la frontière belgo-luxembourgeoise².

Cette situation n'est pas différente de celle des plus vieux États d'Europe, dont les monarques durent assurer l'homogénéité en soutenant la formation d'un sentiment national et en imposant soit la langue du siège du pouvoir, soit la religion de celui-ci, soit les deux. Ce qui distingue néanmoins la Belgique de ses voisins, c'est l'impossibilité radicale où elle s'est trouvée de réaliser son unification linguistique, malgré la domination sociale et politique du français depuis le XVIII^e siècle au moins jusqu'à l'avènement du suffrage universel masculin au lendemain de la première guerre mondiale. En effet, le sillon qui sépare les peuples latins des peuples germaniques traverse les Pays-Bas méridionaux de part en part.

Lorsque la Belgique se constitua en État unitaire, en 1830, ses élites disposant du droit de vote s'exprimaient exclusivement en français, tant en Flandre qu'ailleurs. Le français devint donc la langue officielle de l'État. Pourtant, une majorité de Belges, habitant dans les provinces septentrionales du pays, usait de dialectes flamands. La francisation des couches populaires était considérée à l'époque par les Flamands eux-mêmes comme un facteur de promotion sociale.

Dès le milieu du XIX^e siècle, le *mouvement flamand*, à l'origine culturel et linguistique, contesta le monopole politique de la langue française. Sous cette poussée, la langue néerlandaise acquit progressivement droit de cité dans le nord du pays devant les tribunaux et dans l'administration d'État. L'enseignement y fut progressivement néerlandisé³. En 1898, fut votée la législation en vertu de laquelle les lois belges sont adoptées et publiées en néerlandais et en français ; le néerlandais devint ainsi langue officielle de l'État au même titre que le français⁴.

À la fin de la première guerre mondiale, l'avènement du suffrage universel pur et simple allait mettre un terme définitif à la prépondérance francophone en Belgique.

² Voir sur ce thème J. STENGERS, *Les racines de la Belgique* (Histoire du sentiment national belge des origines à 1918, t. 1), Bruxelles, Racine, 2000, p. 52-53.

³ Il faudra toutefois attendre 1930 pour que l'Université de l'État à Gand change à son tour de régime linguistique ; et 1968 pour que la section francophone de l'Université catholique de Louvain soit contrainte de déménager de l'autre côté de la frontière linguistique, à Louvain-la-Neuve.

⁴ Loi du 18 avril 1898, dite « loi d'égalité » (*Gelijheidswet*).

2. La cause actuelle

Petit à petit, le concept de territorialité linguistique fit son chemin ; il servit de révélateur à l'existence, en Belgique, d'une *frontière linguistique* séparant les Flamands et les francophones de Wallonie. Le tracé de cette *frontière*, initialement fixé par la loi du 28 juin 1932⁵, fut stabilisé par la loi du 8 novembre 1962 et la délimitation de la région bruxelloise fut définitivement arrêtée par la loi du 2 août 1963. Dorénavant, le territoire national était divisé en quatre circonscriptions appelées *régions linguistiques* : trois zones unilingues (de langue française, de langue néerlandaise et de langue allemande) et une zone dite bilingue (celle de Bruxelles-Capitale), entièrement enclavée dans la zone de langue néerlandaise⁶. En 1970, lors de la première grande réforme de l'État belge, le constituant exigea que chaque commune du Royaume fasse partie de l'une de ces régions linguistiques⁷.

Le long combat linguistique de la population flamande contre son élite francisée a fait naître d'abord une opinion publique flamande différente de l'opinion publique francophone, ensuite un véritable sentiment d'identité nationale flamande alors que le même phénomène ne s'observe pas, du moins avec la même intensité, du côté francophone. L'attachement des francophones belges à l'État ne se dément pas ; il ne se double pas d'un sentiment d'appartenance très prononcé à une collectivité wallonne ou francophone, laquelle ne peut d'ailleurs être assimilée à une nation au sens factuel du terme. En revanche, les néerlandophones ont en grande majorité une identité politique flamande qu'ils doivent combiner avec leur appartenance à la communauté nationale belge. Ayant construit un réel sentiment national fondé sur leur langue commune, ils se détachent de plus en plus de l'État belge, incarnation d'un siècle de domination francophone jusqu'au sein de leurs élites. Depuis le début de la législature actuelle, le 28 juin 2007, la ferme opposition des francophones aux nouvelles revendications nationalistes venues du nord a semblé renforcer encore le sentiment identitaire flamand au détriment du sentiment national belge, jusqu'au moment où la crise financière a obligé les partis politiques du nord du pays à mettre temporairement une sourdine à ces revendications.

La raison fondamentale des dysfonctionnements institutionnels apparus ces dernières années en Belgique tient donc en la coexistence, au sein de l'État, de deux nations — l'une flamande, l'autre belge — dont la première tend à supplanter la

⁵ Des exceptions étaient organisées en faveur des *minorités protégées* dans les communes à population mixte qui étaient fort nombreuses tout au long de la frontière linguistique. Un *bilinguisme externe* était organisé pour les avis et communications au public.

⁶ 3,5 km séparent Bruxelles de la région de langue française, à travers le territoire de la commune de Rhode-Saint-Genèse.

⁷ Actuellement : article 4, 2^e alinéa, de la Constitution belge. Voir tableaux en annexe.

seconde au lieu de s'y combiner comme le principe fédéraliste le voudrait. La structure que la Constitution a donnée à l'État n'est pas, en elle-même, la cause des blocages politiques qui ont scandé la première année de la législature en cours. Cette Constitution n'est pas davantage une machine infernale dont l'explosion pourrait mettre fin à 180 ans d'existence du même État. Bien au contraire : il est permis d'affirmer que la Constitution a voulu maîtriser de tels risques.

B. La Constitution maîtrise le risque politique ou institutionnel

La Constitution jette les bases sur lesquelles peut s'édifier une gestion conciliatrice des divisions communautaires. Dans ce but, elle a voulu garantir à la langue néerlandaise un territoire inviolable, protégé de toute confrontation avec l'usage du français (1). En contrepartie, elle a consacré solennellement le droit de la minorité francophone à cogérer l'État fédéral (2) et a tenté de lui assurer une protection institutionnelle contre les éventuels abus de pouvoir de la majorité flamande (3).

1. La protection territoriale de la langue majoritaire

La reconnaissance de l'égalité juridique entre deux langues de rayonnement international différent n'a évidemment pas suffi à établir entre elles une égalité de fait, en raison notamment du principe de la liberté de choix de la langue employée dans les relations privées, que la Constitution proclame depuis l'indépendance du pays⁸. C'est par l'effet d'une conjonction de la tendance à l'élimination du français de Flandre et de l'hostilité des francophones à la généralisation — un moment envisagée — du bilinguisme obligatoire, que le législateur national a, à la demande du mouvement flamand, adopté tout au long du XX^e siècle des lois de contrainte, de manière à imposer l'usage exclusif du néerlandais dans le nord du pays aux administrations publiques, à l'armée, à la justice et aux établissements d'enseignement. Cette législation, considérée comme étant d'ordre public, a systématiquement eu recours au principe d'exclusivité territoriale pour assurer l'homogénéité linguistique de la Flandre et pour combattre la francisation progressive des communes qui ceinturent Bruxelles. En effet, la capitale belge compte aujourd'hui 85 % d'électeurs francophones et exerce un pouvoir d'attraction considérable sur la population habitant les communes de sa grande périphérie.

Les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, interprétées par la jurisprudence militante des Chambres flamandes du Conseil d'État belge, ont consacré le principe de la territorialité linguistique de manière sans cesse plus rigide. La langue utilisée par les pouvoirs publics est obligatoirement celle de la région linguistique.

⁸ Actuellement : article 30 de la Constitution.

Sur le plan local, seules certaines communes, peu nombreuses et limitativement énumérées par la loi, sont dotées, *en vue de la protection de leurs minorités*, d'un régime spécial qui accorde certaines facilités d'ordre linguistique à leurs administrés dont la langue maternelle n'est pas la langue officielle de la région dans laquelle ces communes sont situées⁹. Il existe également des facilités linguistiques en matière d'enseignement dans ces communes¹⁰. Elles sont situées, pour la plupart d'entre elles, le long de la frontière linguistique ou sur le pourtour de l'agglomération bruxelloise.

En outre, la frontière linguistique a été constitutionnellement *bétonnée*. En effet, la Constitution belge requiert depuis 1970 l'adoption d'une loi réunissant non seulement les deux tiers des suffrages exprimés, mais aussi la majorité des présences et des suffrages dans chaque groupe linguistique — français et néerlandais — de chaque Chambre du Parlement fédéral, pour changer ou rectifier les limites des régions linguistiques¹¹. Pareille *loi spéciale* — c'est la dénomination retenue en Belgique pour qualifier de telles lois — modifiant la *frontière linguistique* n'a aucune chance de voir le jour dans un avenir prévisible. Le souhait éventuel des populations locales est ainsi devenu incapable de déplacer cette frontière.

Il peut paraître étonnant à un observateur extérieur que la communauté linguistique qui détient la majorité au Parlement fédéral¹² croie devoir protéger sa langue en pratiquant une politique d'étanchéité territoriale et d'assimilation. Cependant, le principe de territorialité linguistique jouit d'une très forte prégnance dans l'opinion publique flamande¹³. Dès lors, le droit de voter aux élections fédérales ou européennes, dans le nord du pays, pour des candidats qui n'y sont pas domiciliés est ressenti par cette opinion publique comme une atteinte majeure à l'homogénéité linguistique et, par là même, à l'intégrité territoriale de la Flandre. C'est pourtant la raison même de l'existence aujourd'hui contestée de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde — le fameux acronyme BHV¹⁴.

⁹ Ce sont les « *communes à régime linguistique spécial* », souvent désignées sous le nom de « *communes à facilités* ».

¹⁰ Ainsi que dans les trois communes wallonnes de Baelen, Plombières et Welkenraedt, situées le long de la partie septentrionale de la région de langue allemande.

¹¹ Actuellement : article 4, 3^e alinéa, de la Constitution.

¹² Près de 60 % des sièges.

¹³ Pour une vue flamande sur le principe de territorialité linguistique, voir J. CLEMENT, « Territoriality versus Personality », dans *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?* (A. VERSTICHEL, A. ALLEN, B. DE WITTE & P. LEMMENS, dir.), Anvers, Oxford, Portland, Intersentia, 2008, p. 51-68 ; du même auteur : « 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*, 2003, p. 190-207.

¹⁴ Jusqu'à présent, la configuration de cette circonscription électorale permet aussi aux électeurs néerlandophones de Bruxelles de voter, par une sorte de compensation, pour des candidats domiciliés dans la région de langue néerlandaise.

2. La cogestion paritaire des affaires fédérales

Le principe de territorialité est tellement fondamental aux yeux du personnel politique flamand que sa reconnaissance a été, en quelque sorte, échangée contre la reconnaissance constitutionnelle du droit de la minorité francophone à cogérer l'État fédéral sur un pied d'égalité, ce qui est une autre façon de maîtriser le risque politique ou institutionnel. Les autorités fédérales sont organisées de manière à faire concourir à l'élaboration de leurs décisions les représentants des deux communautés linguistiques principales : les Flamands et les francophones.

Les membres de chaque Chambre fédérale — Chambre des Représentants et Sénat — sont répartis à cet effet depuis 1970 en deux groupes linguistiques : français et néerlandais. Le critère d'appartenance à un groupe linguistique est la langue officielle de la région où habitent les électeurs de l'intéressé¹⁵. Le Sénat lui-même, qui représente habituellement les collectivités fédérées au cœur même d'un État fédéral, compte invariablement 29 francophones et 41 néerlandophones en Belgique.

La composition du Conseil des ministres fédéral et le concept de loi spéciale consacrent tous deux l'idée d'une cogestion, sur une base paritaire, des affaires essentielles de l'État belge.

Le Conseil des ministres fédéral compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise, le Premier ministre éventuellement excepté¹⁶. Or, dans un pays où la multiplicité des partis et la représentation proportionnelle engendrent nécessairement des gouvernements de coalition, le Conseil des ministres fédéral ne peut exercer sa fonction qu'en respectant la procédure du consensus, c'est-à-dire celle de la *décision négociée* et adoptée en principe sur la proposition du Premier ministre, sans que l'adhésion à cette proposition doive nécessairement se manifester sous la forme d'un vote. Quand la décision est prise, les ministres en sont solidairement responsables, même s'ils ont opiné dans un sens inverse. S'ils ne s'y rallient pas, ils doivent démissionner ou, à défaut, peuvent être révoqués par le roi à la demande du Premier ministre. La prise de décision, au sein du gouvernement fédéral, résulte ainsi le plus souvent d'un compromis entre ministres francophones et flamands.

Par ailleurs, si la représentation proportionnelle assure aux parlementaires flamands la majorité des sièges tant à la Chambre qu'au Sénat, les questions les plus essentielles pour la coexistence harmonieuse des Flamands et des francophones doivent être réglées par des lois *spéciales*. Or, la majorité requise pour l'adoption de

¹⁵ Article 43 de la Constitution. *Adde* loi du 3 juillet 1971.

¹⁶ Article 99, al. 2, de la Constitution. « Le gouvernement fédéral peut comprendre des secrétaires d'État, auxquels ne s'applique pas la règle de la parité linguistique » Constitution, article 104.

ces lois les soumet en fait à un *consensus* des deux grandes communautés représentées au Parlement fédéral, puisqu'une majorité des membres de chaque groupe linguistique doit se prononcer dans chaque assemblée en faveur des textes en projet. Les deux tiers des suffrages positifs exigés sont ainsi répartis de manière équilibrée entre les parlementaires fédéraux élus par les citoyens francophones et ceux élus par les citoyens flamands.

3. La protection institutionnelle de la minorité francophone

Un dernier risque à maîtriser, ou plutôt à écarter, est celui des éventuels abus de pouvoir de la majorité flamande au sein des institutions fédérales. La crainte des francophones d'être minorisés par la majorité flamande a conduit à la consécration constitutionnelle d'une procédure législative particulière, appelée familièrement *sonnette d'alarme*¹⁷. La discussion de tout projet ou proposition de loi, à l'exception des lois spéciales et des lois budgétaires, peut en effet être suspendue si trois quarts des membres d'un groupe linguistique de la Chambre ou du Sénat votent une motion déclarant que ce projet ou cette proposition risque de porter gravement atteinte aux relations entre les Communautés. Dans ce cas, le texte est renvoyé au conseil des ministres qui est censé exercer une sorte d'arbitrage politique. À défaut d'y arriver, le gouvernement fédéral est tenu de remettre sa démission au roi.

Bien que cette procédure soit restée quasiment sans application depuis son instauration en 1970, elle n'en constitue pas moins une garantie psychologique fondamentale pour les francophones.

Quant à la petite Communauté germanophone¹⁸, le statut particulier qui lui a été reconnu ne lui permet pas de concourir à l'élaboration des décisions fédérales sur le même pied que les Flamands et les francophones. À eux seuls, ceux-ci représentent en effet, respectivement, 57 et 42% des nationaux belges.

C. La Constitution crée le risque politique ou institutionnel

La structure fédérale que les révisions constitutionnelles successives ont bâtie sur les fondements de l'ancien État unitaire a été édiflée avec le souci constant du compromis, mais l'autonomie extrêmement large qu'elle confère aux collectivités fédérées est grosse de risques pour la cohérence des politiques publiques, voire pour la permanence de l'État. Trois sortes de risques peuvent être distingués, qui découlent

¹⁷ Article 54 de la Constitution.

¹⁸ La minorité germanophone belge est concentrée, pour l'essentiel, en région linguistique allemande, laquelle constitue le territoire de la Communauté germanophone (voir *infra*, III.A).

directement ou indirectement du régime constitutionnel belge : la complexité des institutions (1), une conception très lâche du lien fédéral (2) et le traitement des minorités linguistiques dans les régions unilingues en droit (3).

1. Le déploiement débridé des autonomies

On le sait. La fédéralisation progressive de l'État belge a produit deux types de collectivités fédérées concurrentes : trois Communautés, mais aussi trois Régions. Ces collectivités publiques sont partiellement superposées sur le même territoire. La complexité née du déploiement de ces autonomies comporte certainement le risque de blocages que seul l'esprit de conciliation qui caractérisait habituellement le monde politique belge a pu éviter jusqu'ici.

Les trois Communautés sont¹⁹ : la Communauté française, qui rassemble les 3,9 millions de Belges francophones ; la Communauté flamande, qui groupe les 5,9 millions de Belges néerlandophones ; et la petite Communauté germanophone, qui compte 71 000 Belges de langue allemande. Les trois Régions sont²⁰ : la Région wallonne, dont le territoire recouvre les régions linguistiques française et allemande ; la Région flamande, dont les compétences sont exercées par la Communauté correspondante, et la Région de Bruxelles-Capitale, dont le territoire correspond à celui de l'ensemble des dix-neuf communes formant l'agglomération bruxelloise.

La complexité de cette organisation est accentuée par ce qu'on pourrait appeler une sorte de fédéralisme à *géométrie variable*. Il existe en effet une asymétrie entre les institutions fédérées du nord du pays et celles du sud. Les compétences de la Région flamande sont exercées par les organes de la Communauté flamande, tandis que la Région wallonne et la Communauté française ont chacune leur propre parlement et leur propre gouvernement. Cependant, la Communauté française a transféré à la Région wallonne l'exercice d'un certain nombre de compétences. Parallèlement, la Constitution a permis que les membres francophones des institutions de la Région bruxelloise forment une *Commission communautaire française* qui peut exercer à Bruxelles les mêmes compétences que celles dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne²¹.

2. La conception consensuelle du fédéralisme

Un autre risque réside dans la conception belge du fédéralisme, selon laquelle l'équilibre politique entre le pouvoir central et les collectivités fédérées leur impose

¹⁹ Article 2 de la Constitution.

²⁰ Article 3 de la Constitution.

²¹ L'article 138 de la Constitution autorise les transferts de compétence visés au texte.

un consensus permanent. Cette coopération égalitaire entre autorités fédérales et fédérées est appelée à s'exprimer en des lieux et selon des formes précisés par diverses lois portées en vertu de la Constitution.

L'institution essentielle à cet égard est sans conteste le Comité de concertation. C'est aujourd'hui l'endroit où État, Régions et Communautés peuvent se rencontrer au niveau ministériel pour tenter de résoudre les problèmes de coordination générale que soulèvent leurs politiques respectives. Appelé à délibérer selon la règle du consensus — ce qui ne saurait signifier, ici, autre chose que l'unanimité —, le Comité de concertation est composé, dans le respect de la parité linguistique entre francophones et flamands, de six ministres fédéraux (dont le Premier ministre qui en assure la présidence) et de six ministres représentant les gouvernements régionaux ou communautaires²². Il a lui-même institué une vingtaine de comités spécialisés, dénommés *conférences interministérielles*²³, composés de membres du gouvernement fédéral et des gouvernements communautaires ou régionaux.

Quant aux formes de coopération entre l'État et ses collectivités constitutives ou entre ces dernières, on évoque surtout la convention de droit public, appelée *accord de coopération*. C'est une sorte de traité entre les collectivités constitutives de l'État ou entre celles-ci et l'Autorité fédérale.

Ces lieux et ces procédés témoignent de la conception consensuelle du lien fédéral qui prévaut en Belgique. Tout différend entre les niveaux fédéral et fédéré doit être tranché par la discussion et le consensus. Un exemple suffit à montrer que ce modèle diffère du fédéralisme coopératif centralisé pratiqué en Allemagne et en Autriche. Le législateur spécial, à qui la Constitution avait confié le soin d'arrêter les modalités de conclusion des traités portant à la fois sur des matières fédérales, régionales ou communautaires, s'est contenté de prévoir la conclusion d'un accord de coopération entre les autorités fédérales, régionales et communautaires pour régler la procédure de conclusion de ces traités²⁴.

Il n'échappera à personne qu'un tel système repose sur la bonne volonté et la loyauté fédérale de chaque collectivité fédérée, sans réel moyen de faire prévaloir l'intérêt commun en cas de conflits d'intérêts entre elle et l'Autorité fédérale ou les autres collectivités fédérées. On peut craindre que, dans ces conditions, la nécessité du consensus ne mène à des crises insolubles si l'esprit de conciliation vient à faire défaut.

²² Le gouvernement de la Communauté germanophone y siège avec voix délibérative chaque fois que cette Communauté est impliquée dans une affaire soumise au Comité.

²³ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 31bis.

²⁴ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 92bis, § 4ter. — Cet accord a été signé le 8 mars 1994.

3. La négation et l'assimilation des minorités linguistiques

Enfin, on ne saurait taire le risque que le nationalisme communautaire peut faire courir aux minorités linguistiques dans les espaces géographiques constitutionnellement régis par l'unilinguisme.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle belge, les Communautés ne sont pas autorisées à assurer elles-mêmes unilatéralement la protection des minorités néerlandophones, francophones et germanophones dans les régions de Belgique dont la langue officielle n'est pas la leur²⁵. Des mesures de promotion de la culture ou de la langue prise par une Communauté doivent respecter la répartition exclusive de compétence territoriale; elles ne peuvent contrarier la politique d'une autre Communauté²⁶. La protection des minorités linguistiques en Belgique relève donc de la compétence exclusive de l'Autorité fédérale. Or, le personnel politique flamand présent au sein des institutions fédérales considère que l'octroi de garanties supplémentaires à ces minorités porterait une atteinte injustifiable au principe de territorialité linguistique qui protège la Communauté flamande.

Par ailleurs, on sait que la Belgique n'a pas ratifié la Convention-cadre du Conseil de l'Europe, du 1^{er} février 1995, pour la protection des minorités nationales en raison de la controverse entre francophones et Flamands sur l'existence, en Belgique, de telles minorités au sens de la Convention²⁷.

Cette réticence du système constitutionnel à protéger les minorités linguistiques contre l'assimilation n'est pas sans risque, ni pour la survie des minorités locales, ni pour celle d'un État qui n'hésite pas à sacrifier les droits culturels, voire politiques²⁸, de certains de ses citoyens pour préserver l'homogénéité linguistique d'une partie de son territoire.

²⁵ Arrêt n° 54/96 du 3 octobre 1996, *Journal des Tribunaux*, 1997, p. 477, note M. Uyttendaele et R. Witmeur; arrêt n° 22/98 du 10 mars 1998; arrêt n° 56/2000 du 17 mai 2000.

²⁶ Mêmes références.

²⁷ La Belgique n'a pas ratifié la Convention-cadre du Conseil de l'Europe du 1^{er} février 1995 pour la protection des minorités nationales en raison de la controverse entre francophones et Flamands sur l'existence de telles minorités en Belgique. Sur la question, voir le rapport d'un groupe d'experts en matière constitutionnelle dans les *Chroniques de droit public [belge]*, 1998, p. 491 et suiv.

²⁸ On songe à la revendication de scission de l'arrondissement électoral actuel de Bruxelles-Hal-Vilvorde, qui s'apparente à une forme de *gerrymandering* destinée à empêcher les électeurs francophones d'une partie du Brabant flamand (l'arrondissement de Hal-Vilvorde) de voter utilement pour des candidats figurant sur des listes francophones distinctes.

D. La Constitution conjure le risque politique ou institutionnel

L'impression que la question de la survie de l'État belge est bel et bien posée doit cependant être contrebalancée par un triple constat. Celui-ci est dressé par la Constitution, qui met en place des garde-fous et conjure ainsi le risque politique ou institutionnel, à tout le moins à l'heure actuelle. D'une part, le rôle symbolique de la monarchie (1) et la situation de Bruxelles (2) constituent autant de remparts contre le séparatisme. D'autre part, la participation de la Belgique à la construction européenne (3) est un facteur de pérennité qu'il ne faudrait pas sous-estimer.

1. La monarchie

Élément stable du système politique, le roi des Belges incarne symboliquement l'unité et la permanence de l'État, comme aussi celles de la nation. La fonction royale place son titulaire au-dessus des divisions tant partisans que linguistiques²⁹, communautaires ou régionales. Véritable modérateur de la vie politique, le roi contribue aussi, par ses messages, à entretenir l'esprit de concorde et de tolérance entre les citoyens.

On doit cependant déplorer que, de nos jours, le personnel politique du nord du pays veille particulièrement à ce que le chef de l'État n'exerce pas l'influence que lui confère sa fonction unifiante au détriment de nouvelles revendications nationalistes flamandes.

2. Le rôle de Bruxelles

Ville de langue flamande depuis sa fondation à la fin du X^e siècle, Bruxelles s'est progressivement francisée depuis le XVII^e siècle³⁰ et, suivant en cela la tradition des anciens souverains des Pays-Bas, elle est devenue la capitale de l'État issu de la Révolution de 1830 et le siège du gouvernement belge³¹. La Communauté flamande, dont l'autonomie a été renforcée par l'absorption des compétences dévolues à la Région flamande, veut dès lors assurer sa présence tangible au-delà de sa région linguistique, dans l'agglomération qui abrite la capitale de la Belgique. « *La Flandre ne laisse pas tomber Bruxelles* », dit le slogan.

²⁹ Depuis Léopold II, la langue maternelle des rois des Belges est le français, mais les deux derniers souverains étaient (sont) bilingues.

³⁰ Les princes qui l'ont gouvernée utilisaient déjà le français comme langue de cour aux époques bourguignonne (XV^e siècle) et espagnole (XVI^e siècle).

³¹ Article 194 de la Constitution.

La Constitution a répondu à cette revendication en accordant aux Communautés française et flamande le droit d'exercer dans certains cas leurs compétences matérielles à Bruxelles, mais uniquement à l'égard des *institutions* qui, en raison de leurs activités ou de leur organisation, ont un lien de rattachement exclusif avec elles³². Ainsi donc, Bruxelles, qui est une Région à part entière avec ses organes élus et ses compétences propres, relève de la compétence concurrente des Communautés française et flamande dans la mesure qui vient d'être précisée. Grâce aux compétences communautaires, les Flamands peuvent promouvoir à Bruxelles leur culture et leurs institutions sociales ; par ailleurs, les Bruxellois, tant francophones que Flamands, sont *maîtres chez eux* quand il s'agit de traiter de matières régionales.

Il est évident qu'une partition de la Belgique risquerait de modifier la situation favorable que la Constitution aménage de la sorte au profit de la Communauté flamande et de la minorité flamande à Bruxelles.

3. La participation à la construction européenne

La Belgique est l'un des États fondateurs des Communautés, puis de l'Union européenne. Elle a toujours considéré que l'intégration européenne était conforme à ses intérêts politiques et économiques : cette intégration lui garantit la paix, assure l'expansion de son économie et lui permet d'exercer indirectement une plus grande influence sur le cours des relations internationales.

S'il est permis d'estimer que la participation de la Belgique à l'Union européenne contribue aussi à la permanence de l'État, c'est en raison des répercussions qu'aurait sa désintégration tant sur la stabilité d'autres États européens travaillés par des tensions séparatistes que sur le fonctionnement des institutions européennes elles-mêmes. Il est fort probable que la partition de la Belgique serait observée d'un œil sourcilieux par les autres pays de l'Union non seulement en raison du ferment désintégrateur que cet exemple introduirait en leur sein, mais aussi parce qu'une telle partition provoquerait aussitôt une augmentation du nombre d'États membres. Il est certain en effet que les nouveaux États issus de cette scission demanderaient leur adhésion à l'Union. Or, comme on le sait, l'accroissement du nombre d'États membres constitue déjà de nos jours un réel problème pour la conduite de la politique européenne.

³² Articles 127, § 2, et 128, § 2 de la Constitution. Ainsi en va-t-il des organismes publics de radiodiffusion, des théâtres, bibliothèques, écoles ou même des hôpitaux, suivant la langue utilisée.

Le fédéralisme belge est, si l'on veut, un fédéralisme *communautaire*, mais *territorial*. C'est un fédéralisme de *dissociation*. Il consacre au profit des collectivités constitutives de l'État fédéral une autonomie de plus en plus grande, conquise sur un pouvoir central qui conserve cependant des compétences importantes. Le fédéralisme belge est aussi un fédéralisme de *méfiance* et de confrontation, dans lequel chacun cherche plus à remporter de nouveaux gains qu'à collaborer dans un esprit de concorde et de compréhension. Ce fédéralisme, loin d'apaiser les revendications nationalistes flamandes, semble plutôt les exacerber.

Ce ne sont cependant pas ces caractéristiques en elles-mêmes qui induisent des risques d'instabilité, de dysfonctionnement ou de désintégration. Elles en sont plutôt la conséquence. À notre sens, le risque politique ou institutionnel majeur réside dans l'apparition d'une nation qui, un jour, ne se reconnaîtrait plus dans l'État où elle s'est inventée et qui s'est déjà dotée, avec le consentement de ce même État, d'institutions, d'un territoire et de frontières propres.

Georges Burdeau pensait que tout fédéralisme était « *condamné s'il n'[était] qu'un compromis entre une nostalgie et des espérances* »³³. Comme l'a écrit Jean Rivero de manière véritablement prémonitoire il y a plus de cinquante ans : là où la conscience des particularismes est trop nettement perçue, l'unité fédérale risque de se trouver compromise. « *Ce n'est [...] pas à cause de leurs différences et pour les sauvegarder que les peuples se fédèrent : c'est bien plutôt à cause de leurs similitudes* ». Et, ajoute-t-il, « *ce sont peut-être ces similitudes qui expliquent, paradoxalement, que le mouvement d'association ait pu s'arrêter au stade fédéral, sans arriver à l'État unitaire* »³⁴.

Il reste donc à espérer qu'en Belgique, l'identité nationale des uns ne prenne pas le dessus sur l'héritage commun des uns et des autres.

³³ G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. II : L'État, 3^e éd., Paris, 1980, p. 508 et 680 - 681.

³⁴ J. RIVERO, « Introduction à une étude des sociétés fédérales », dans *Le fédéralisme. Problèmes et méthodes*, Bulletin international des sciences sociales, vol. IV, 1952, p. 5-42, ici p. 22.