Protection constitutionnelle des minorités linguistiques : un exercice-fiction de transposition du modèle fédéral belge au Canada

Johanne Poirier*

Some Canadian politicians have considered the "Belgian model" as a potential inspiration in renewing the Canadian federation, for instance, by creating francophone and anglophone "communities". The author explains the key features of this model. She transposes these in the Canadian context with the aim of fostering further discussion on the extent to which elements from this model can and should be adopted and adapted to Canada. The author concludes that the main lesson to be drawn from the Belgian experience over the last 30 years is that institutions are not sacred. Therefore, pieces of a constitutional structure can be rearranged to reflect sociological, demographical and political realities in a given state.

« Les lois politiques et civiles [...] doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites, que c'est un bien grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir à une autre. »[1]

---

* Professeure, Faculté de droit, Université Libre de Bruxelles, membre du Barreau du Québec. Pour les innombrables éclairages qu'ils ont pu me fournir depuis de nombreuses années sur les dédales de la société et des institutions publiques belges, je tiens à remercier mes collègues du Centre de droit public de l'ULB. Les erreurs – comme il se doit – me sont imputables. Texte à jour au 1er septembre 2005.

[1] Charles DE SECONDAT MONTESQUIEU, *De l'esprit des loi*, vol. I, Paris, Garnier-Flammarion, 1979, p. 128.

I. INTRODUCTION

En dépit de différences historiques, géographiques et démographiques incontestables, les régimes fédéraux belge et canadien sont fréquemment analysés dans les cénacles internationaux comme modèles de coexistence pacifique entre divers groupes culturels et linguistiques au sein d'un même État[2]. Ces deux fédérations multinationales ont développé des stratégies distinctes en réponse aux pressions engendrées par la diversité culturelle et linguistique afin (de tenter) d'endiguer des courants centrifuges indéniables[3].

Dans le système canadien, la protection des minorités linguistiques est essentiellement assurée par le truchement de droits reposant sur le principe de la personnalité, plutôt que celui de la territorialité[4]. Mis à part le fait – non négligeable par ailleurs – que la majorité francophone du Canada vit au Québec et est ainsi aux commandes d'une organisation étatique forte, l'architecture fédérale du Canada n'intègre pas la dualité

---

2 La Suisse et dans une moindre mesure l'Espagne représentent deux autres « modèles » fréquemment évoqués dans le contexte de la recherche d'aménagements institutionnels de la diversité culturelle, notamment dans les pays émergeant de conflits interethniques ou apprivoisant la démocratie : Lidija BASTA-FLEINER et Thomas FLEINER, dir., *Federalism and Multiethnic States: The Case of Switzerland*, 2e éd., Fribourg, Helbing and Lichtenhahn, 2000; Eliseo AJA, *El estado autonomico : federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.

3 Jan ERK et Alain-G. GAGNON, « Constitutional Ambiguity and Federal Trust: Codification of Federalism in Canada, Spain and Belgium », (2000) 10 Regional and Federal Studies 92; Jan ERK, « Le Québec entre la Flandre et la Wallonie : une comparaison des nationalismes sous-étatiques belges et du nationalisme québécois », (2002) 43 Recherches sociographiques 499; Theo JANS, « Leveled Domestic Politics: Comparing Institutional Reform and Ethnonational Conflicts in Canada and Belgium (1960-1989) », (2001) 43 Res Publica 37; Dimitrios KARMIS et Alain-G. GAGNON, « Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique : des itinéraires différents, une fragmentation similaire », (1996) Can. J. of Political Science 435; Stéphane DION, « Belgique et Canada : une comparaison de leurs chances de survie », dans Serge JAUMAIN, dir., *La réforme de l'État ... et après? L'impact des débats institutionnels en Belgique et au Canada*, Bruxelles, ULB, 1997, p 130; Johanne POIRIER, « Fédéralisme en Belgique et au Canada : parallèles, dissonances et paradoxes », (2004) 3 Septentrion: Arts, lettre et culture de Flandre et des Pays-Bas 26.

4 Sur cette distinction, voir Michel BASTARACHE, « Introduction » dans Michel BASTARACHE, dir., *Les droits linguistiques au Canada*, 2e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais inc., 2004, p. 1, aux pages 16 et suiv.; Jean DUJARDIN, « L'emploi des langues en Flandre et une comparaison avec l'emploi des langues au Québec », (2002) Revue d'aménagement linguistique, Hors série, *L'aménagement linguistique au Québec : 25 ans d'application de la Charte de la langue française* 223, version électronique sur le site de l'Office québécois de la langue française: <www.oqlf.gouv.qc.ca/ressources/bibliotheque/ouvrages/amenagement_hs/ral01_charte_dujardin_vf.pd>; Luisa DOMENICHELLI, *Constitution et régime linguistique en Belgique et au Canada*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

(voire la pluralité) culturelle et linguistique du pays. La Belgique offre un modèle sensiblement différent. D'une part, les autorités belges ont enchâssé le principe de la territorialité en matière de droits linguistiques, et ce avant même le déclenchement du processus de « fédéralisation » de l'État unitaire en 1970. D'autre part, ce même processus a engendré un système « institutionnel »[5] intégrant la polarité (ou la dualité) entre les deux principales collectivités culturelles et linguistiques du pays : les francophones et les Flamands.

En d'autres mots, la structure étatique belge vise elle-même à garantir le droit de certaines minorités linguistiques : la minorité francophone à l'échelle du pays, la minorité flamande à Bruxelles et la minorité de langue allemande sur une petite portion du territoire[6]. Il ne s'agit pas uniquement de droits des locuteurs, ou d'obligations de rendre des services publics, dans l'une ou l'autre langue, mais de l'armature même du système fédéral. Pour poursuivre la métaphore architecturale, la protection de certaines minorités linguistiques constitue un véritable pilier dans l'édifice fédéral belge et est donc davantage « bétonnée » que ce n'est le cas au Canada. En effet, bien que l'accommodement de la dualité linguistique (francophone et anglophone) constitue l'une des raisons d'être du régime fédéral canadien, la structure étatique ne reflète que très partiellement cette dualité.

Récemment, le « modèle » belge a été évoqué par le leader d'un parti politique fédéral, comme source potentielle d'inspiration pour renouveler la fédération canadienne, notamment par l'entremise de la création

---

5 En droit public belge, l'adjectif « institutionnel » renvoie généralement à la structure fédérale, le terme « constitutionnel » étant davantage réservé aux matières plus traditionnelles du droit public. La distinction terminologique découle, notamment, du fait que la majorité des éléments de la structure fédérale – y compris l'essentiel de la répartition des compétences législatives – ne se retrouve pas dans la Constitution, mais dans des lois adoptées à des majorités surqualifiées (lois dites « spéciales »), à teneur constitutionnelle.

6 Le terme « minorité » peut être considéré inapproprié pour décrire un groupe numériquement inférieur, mais dont la situation juridique n'est pas défavorisée : voir Commission de Venise citée avec approbation *in* la Résolution 1301 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Protection des minorités nationales en Belgique », 26 septembre 2002 : <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA02/FRES1301.htm>. Étant donné les multiples protections institutionnelles dont ils jouissent, les francophones ne constitueraient ainsi pas une minorité à l'échelle belge en Belgique. Dans la présente contribution, nous utiliserons néanmoins le qualificatif « minorité » pour décrire les francophones à l'échelle fédérale, justement parce qu'il s'agit de décrire les institutions qui protègent ce groupe numériquement inférieur (et qui les protège si bien qu'ils en perdraient leur statut de minorité!). S'il ne s'agissait pas d'une minorité, dont les intérêts sont susceptibles d'être contrecarrés par la majorité, ces protections seraient évidemment superflues.

de communautés « francophone » et « anglophone », ayant des compétences (dont la nature et l'étendue sont maintenues dans un flou artistique) dans le domaine des relations internationales, et plus particulièrement au sein de certaines organisations, telles l'UNESCO[7]. Apparemment, seul le premier ministre du Québec, Jean Charest, aurait prudemment endossé la proposition de considérer le modèle belge du fédéralisme comme point de départ d'un fédéralisme renouvelé[8].

La référence au modèle belge a été largement commentée par la presse[9]. L'on a eu droit à des réactions épidermiques – à la limite de l'arrogance – face à la suggestion que le Canada pouvait apprendre quoique ce soit d'une autre fédération, et particulièrement d'une fédération aux prises avec des difficultés intercommunautaires récurrentes et indéniables[10]. Certains observateurs ont souligné des distinctions significatives, souvent sans les approfondir en raison de contraintes journalistiques. De plus, la complexité indéniable des institutions belges engendre souvent une certaine confusion dans le chef de ceux qui y sont confrontés de manière épisodique[11].

La présente contribution vise à examiner l'édifice fédéral belge afin de démystifier certains mécanismes institutionnels qui intègrent la dimension linguistique et garantissent – parfois de manière étonnante ou parcellaire – la protection de certaines minorités linguistiques.

---

7 Discours de Stephen Harper, chef du Parti conservateur du Canada, au « Dîner Bleu », 15 octobre 2004, à Québec. Il évoquait alors la nécessité d'un « fédéralisme d'ouverture ».

8 Anne DAWSON, « Charest Backs Harper Idea of Adopting Belgian System », *The Ottawa Citizen* (27 octobre 2004) A-4.

9 Voir, *p. ex.* Jack AUBRY, « Why Even Belgians Find their Federalism Confusing », *The Ottawa Citizen* (22 octobre 2004) A1-A2; Ian L. MACDONALD, « The Belgian Waffle », *The Montreal Gazette* (20 octobre 2004) A31; Manon CORNELLIER, « C'était au temps où Harper bruxellait », *Le Devoir* (20 octobre 2004) A3; Anne DAWSON, « Harper Backs Plan for Name Change, New Constitution for Québec », *The Ottawa Citizen* (19 octobre 2004) A1.

10 Ainsi Lysiane Gagnon ne mâche pas ses mots : « [L]e "modèle belge" est à peu près ce qui se fait de pire sur le marché des fédérations. C'est un modèle fondé sur la haine, le ressentiment et la division [...]. Le modèle belge, c'est McGill qui déménage en Ontario, l'Université de Moncton transplantée au Québec. C'est un Québec où la minorité anglophone perd toutes ses institutions, et un Canada anglais où les francophones n'ont pas l'ombre d'un droit » : « Le modèle belge? Non merci! », *La Presse* (26 octobre 2004) A21.

11 Pour ne citer qu'un exemple, un journaliste mentionne l'existence de quatre communautés linguistiques, confondant sans doute les régions (ou plus clairement les zones) linguistiques et les communautés (qui sont au nombre de trois) : Matthew FRASER, « The True Face of Belgian Bilingualism », *The National Post* (21 octobre 2004) A19. Cela dit, la complexité est telle que même une pratique constante du fédéralisme belge n'est en aucun cas une assurance de décoder les institutions!

L'objectif n'est pas de décrire les règles constitutionnelles, législatives ou jurisprudentielles en matière de droits linguistiques[12]. L'intention est plutôt de décoder la logique qui sous-tend le système fédéral et d'explorer certaines techniques institutionnelles élaborées afin de répondre aux pressions découlant de la diversité culturelle et linguistique caractérisant cette nouvelle fédération[13].

Après avoir rappelé certaines bornes historiques et données sociodémographiques, une première partie relèvera les principales caractéristiques du système fédéral belge (II). Nous nous pencherons principalement sur deux dimensions de ce système. Dans un premier temps, nous examinerons la traduction de la dualité (ou « bipolarité ») linguistique au sein des organes législatifs, exécutifs et judiciaires fédéraux. Dans un deuxième temps, nous considérerons la transcription de cette dualité en une structure complexe (« multipolaire ») et dans laquelle se superposent non pas deux unités, mais une pluralité d'entités fédérées : les régions et les communautés.

Nous procéderons ensuite à un exercice – forcément fictif et quelque peu caricatural – de transposition des « solutions belges » au Canada (III). L'établissement de telles correspondances vise à cerner l'originalité du fédéralisme belge et à nourrir la réflexion sur d'éventuelles adaptations d'éléments de ce système – notamment celui des communautés – au contexte canadien. Le but poursuivi est simplement didactique : il ne s'agit évidemment pas de préconiser une « transplantation » d'institutions d'un système vers un autre, mais de favoriser une meilleure compréhension d'un système étranger et de là, de stimuler l'imaginaire constitutionnel en déballant certains instruments de la « boîte à

---

12 Cet exercice fait l'objet d'une autre contribution dans le présent ouvrage : voir le chapitre de Jan Velaers. Voir également Frédéric GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative : les lois coordonnées du 18 juillet 1966*, Bruxelles, Kluwer, 2003.

13 La Belgique est officiellement devenue un État fédéral en 1993, bien que sa transformation d'un État unitaire en un État fédéral largement décentralisé se soit échelonnée sur une trentaine d'années, au fil de multiples processus de réformes institutionnelles : voir André LETON, dir., *La Belgique : un État fédéral en évolution*, Bruxelles, Bruylant, 2001; Nicolas LEVRAT, « La Belgique est un État fédéral », numéro spécial : *Le fédéralisme dans tous ses États*, (2003) 35:3 Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande 373; Marc UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge : regards sur un système institutionnel paradoxal*, Paris/Bruxelles, L.G.D.J./Bruylant, 2001; Francis DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant/LGDJ, 2000; Alain GERLACHE *et al.*, *La Belgique pour débutants. Le labyrinthe belge : un guide pratique*, Bruges, La Charte, 2004.

outils » fédérale[14]. Nous amorcerons ainsi une réflexion sur l'opportunité non pas de transposer les solutions belges comme telles, mais plutôt d'emprunter à la logique qui les sous-tend pour façonner des solutions distinctes mais potentiellement mieux adaptées au contexte canadien.

II. Les traits marquants du système fédéral belge

A. Bref rappel historique et sociodémographique

Avec ses 32 000 km², le territoire belge est un peu moins étendu que celui de l'île de Vancouver. Un peu plus de 10 millions d'habitants se partagent cet espace, dont environ 60 p. 100 de néerlandophones (les Flamands), environ 39 p. 100 de francophones et 1 p. 100 de germanophones[15]. Ces derniers (soit quelque 80 000 personnes) sont concentrés dans de petites municipalités du sud-est du pays, près de la frontière allemande. Les Flamands vivent essentiellement au nord du pays (en Flandre) et à Bruxelles, où ils représenteraient environ 10 à 15 p. 100 de la population. Les francophones sont établis dans le sud du pays (en Wallonie) et à Bruxelles, ville-région d'environ un million d'habitants « enclavée » en territoire flamand mais où le français domine largement.

Ce portrait sociodémographique recèle d'évidentes simplifications. La Belgique a connu des périodes de forte immigration, notamment marocaine, italienne et turque. De plus, Bruxelles est aujourd'hui un creuset linguistique où s'entremêlent arabe, russe et toutes les langues de l'Union européenne, dont la *lingua franca* devient de plus en plus une forme nouvelle et technocratique d'anglais[16]. Les appartenances

---

[14] Nous tentons donc ici un exercice largement décrié par la doctrine! Sur les limites du droit comparé et l'impossibilité de la transplantation, voir Pierre LEGRAND, « The Impossibility of Legal Transplants » (1997) 4 Maastricht Journal 111.

[15] Depuis le début des années 1960, les recensements belges ne contiennent plus de questions relatives à la langue usuelle des habitants, et ce, en raison d'un compromis politique et constitutionnel ayant « fixé » une frontière linguistique de manière permanente : voir l'article de Marc Bossuyt et Geert Goedertier inclus dans le cahier de participation lors du colloque Langues, constitutionnalisme et minorités tenu à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa les 11 et 12 novembre 2004, article intitulé « Le régime linguistique en Belgique » aux paragraphes 46 et suiv. La protection des minorités étant largement territorialisée, comme nous le verrons plus loin, on ne vérifie plus les réels locuteurs d'une langue dans chacune de ces zones linguistiques.

[16] Parlé par des milliers de fonctionnaires européens dont ce n'est pas la langue maternelle. Sur la question des langues à Bruxelles, voir Geert VAN ISTENDAEL, « Pas de singulier pour le

culturelles sont donc particulièrement complexes et la dichotomie entre « Flamands » et « francophones » en Belgique est forcément réductrice (tout comme celle opposant « francophones » et « anglophones » au Canada). Cette partition entre les deux principaux groupes culturels et linguistiques n'en demeure pas moins fondamentale puisqu'elle structure tout l'édifice fédéral belge.

B. Principales caractéristiques du système fédéral belge

L'étourdissante complexité du système fédéral belge est notoire. La simplification requise ici est un exercice forcément hasardeux. Il est risqué de mettre l'accent sur quelques éléments sans tenir compte de tout le contexte historique, politique et institutionnel. Pour ne donner qu'un exemple, il est difficile de comprendre la dynamique politique qui anime le système fédéral en faisant abstraction du système électoral et des particularités des partis politiques. Or, en raison des limites de la présente contribution, ces questions ne seront qu'effleurées. Cela dit, et en tenant compte de ces limitations, notre objectif est de jeter un certain éclairage sur un nombre restreint de caractéristiques du système belge qui sont susceptibles de nourrir la réflexion sur la pertinence du modèle dans le contexte canadien.

Tout comme le Canada, la Belgique est une monarchie parlementaire, dont les traditions démocratiques sont bien ancrées, ce qui assure une résolution largement pacifique des nombreux différends entre groupes socioculturels distincts. Les fédérations belge et canadienne sont toutes deux multinationales. Dans les deux fédérations, des communautés culturelles et linguistiques tendent à se définir comme nations au sein d'une entité politique plus vaste (Flamands en Belgique et Québécois et Autochtones au Canada). Similairement, dans les deux fédérations, un autre groupe (francophones belges et Canadiens anglophones) ont tendance à s'identifier beaucoup plus volontiers à l'ensemble (la Belgique ou le Canada)[17]. Les deux fédérations connaissent ainsi des

---

mot langue : parler et écouter à Bruxelles », (2004) 3 Septentrion : Arts, lettre et culture de Flandre et des Pays-Bas 57.

[17] Les résultats d'un sondage réalisé par Dedicated Research démontrent que 52 p. 100 des Wallons se sentent principalement belges, contre 39 p. 100 des Flamands (41 p. 100 chez les Bruxellois). 38 p. 100 des Flamands se sentent principalement flamands, alors que seulement 14 p. 100 des Wallons et 16 p. 100 des Bruxellois se sentent principalement wallons et bruxellois. Par ailleurs,

asymétries d'appartenance et d'identités. Différence notable, c'est la majorité numérique flamande en Belgique qui revendique ce statut de nation, alors qu'au Canada cette revendication émane principalement de la minorité francophone établie au Québec[18]. Le groupe traditionnellement minorisé en Belgique et la minorité actuelle au Canada entretiennent ainsi des rapports complexes, voire ambigus, avec la fédération qu'ils ont contribué à édifier.

La fédération canadienne – instituée en 1867 – est l'une des plus anciennes, alors que la Belgique n'est officiellement devenue fédérale qu'en 1993[19], à la suite d'une succession de révisions institutionnelles initiées au début des années 60 et qui ne sont assurément pas à leur terme[20]. Alors que le régime fédéral canadien résulte simultanément de processus d'intégration et de dissociation[21], le fédéralisme belge découle incontestablement d'un mouvement de désagrégation.

Classiquement, l'on présente le modèle de fédéralisme par dissociation belge comme une réponse institutionnelle et pacifique à des pressions centrifuges s'étant développées au sein d'un État unitaire créé en 1831 et très largement dominé par une élite francophone. Gouverner « ensemble » dans toutes les matières, devenait de plus en plus difficile pour les deux grandes collectivités linguistiques du pays. Afin de réduire la recherche constante d'un consensus au sein des institutions

---

32 p. 100 des Wallons et 33 p. 100 des Bruxellois s'identifient principalement à l'Europe, contre 19 p. 100 chez les Flamands : *Le Soir* (17 février 2005) 2.

[18] Nous ne traiterons pas ici de la nation acadienne. Quant aux Autochtones, leur titre de premières nations n'est plus contesté au Canada (quoique les attributs de ce statut et l'autonomie qui devrait l'accompagner soient encore fortement débattus).

[19] Date à laquelle l'article premier de la Constitution a été révisé. Il dispose dorénavant que « [L]a Belgique est un État fédéral qui se compose des Communautés et des Régions ». Un texte à jour de la Constitution belge est disponible dans Internet : <www.senat.be> (documentation).

[20] La fixation permanente d'une « frontière linguistique » qui sépare le nord néerlandophone, le sud francophone et la région bilingue de Bruxelles date de 1963. Les premières réformes instituant des organes et des compétences autonomes pour ce qui allait à terme devenir des entités fédérées (les communautés) remontent à 1970. Par la suite, les principales réformes ont été réalisées en 1980, 1988-1989, 1993 et 2001. Un « forum institutionnel » a été mis sur pied en 2003 pour examiner l'opportunité de nouvelles réformes de la fédération.

[21] Nous pensons notamment à la scission de la province du Canada-Uni en 1867 qui a donné lieu aux provinces du Québec et de l'Ontario, au moment même de la réunion de ces entités avec les provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse pour former la fédération de 1867. Nous songeons également à la jonction des provinces de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve à la fédération et aux divisions successives des territoires pour créer l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et le Nunavut.

fédérales, mieux valait décentraliser la prise de décision et la gestion des affaires publiques, dans un certain nombre de domaines[22]. Cette décentralisation constitutionnelle s'est effectuée sur deux modes : celui de la bipolarité (entre les deux grandes communautés) et celui de la multipolarité (avec d'autres groupes et surtout en termes de complexité institutionnelle).

Les fédérations canadienne et belge sont toutes deux sillonnées de courants bipolaires et multipolaires. Les réponses institutionnelles distinctes apportées au défi de la diversité et des minorités linguistiques dans les deux fédérations traduisent cette constante tension entre bipolarité (ou dualité) et multipolarité. La suite de la présente contribution portera sur la manière particulière dont ces deux modes ont été traduits sur le plan institutionnel en Belgique, et les leçons que l'on peut en tirer dans une optique canadienne.

C. La dualité linguistique institutionnalisée au sein des institutions fédérales

Avant même de devenir fédérale, la Belgique avait restructuré certaines de ses institutions politiques centrales sur une base de dualité linguistique. Ainsi, depuis 1970, la Constitution dispose que la moitié des ministres du gouvernement belge (aujourd'hui, de l'exécutif fédéral), doit être néerlandophone, l'autre moitié étant de langue française[23]. Un pareil clivage (ou adjonction, selon son point de vue!) caractérise aujourd'hui la composition de la Cour d'arbitrage, du Conseil d'État ou de la Cour de cassation.

Les membres du Parlement fédéral sont élus en fonction de la population – y siègent donc une majorité de Flamands. Le nombre et la répartition linguistique des sièges au Sénat sont fixés par la Constitution et

---

22 T. JANS, *loc. cit.*, note 3. Il faut toutefois préciser que ce n'était pas nécessairement les domaines les plus névralgiques ou les sujets à dissension qui étaient décentralisés. Dans bien des cas, il s'agissait de matières peu controversées, sur lesquelles les parties pouvaient justement s'entendre. On a alors parlé du « fédéralisme du possible » : UYTTENDAELE, *op. cit.*, note 13, p. 766. La répartition des compétences n'a pas nécessairement suivi une trajectoire rigoureuse ou logique.

23 Article 99 de la Constitution. Le premier ministre est officiellement neutre (ou « asexué linguistiquement ») et exclu de ce calcul. Cela dit, depuis plus de 20 ans, le premier ministre est immanquablement flamand.

reflètent également la prépondérance numérique des Flamands[24]. Toutefois, le courant bipolaire a également marqué le pouvoir législatif. L'adoption de lois dites « spéciales » nécessite une majorité surqualifiée, soit une majorité des deux tiers des députés et des sénateurs, de même qu'une majorité au sein des groupes linguistiques francophone et néerlandophone au sein de chacune des chambres. Les « lois spéciales » portent essentiellement sur la structure de la fédération, la répartition des compétences et des ressources. De plus, une majorité des trois quarts d'un groupe linguistique au sein d'une chambre fédérale peut suspendre le processus législatif relatif à une mesure qui, selon elle, menace ses intérêts[25]. Les parlementaires fédéraux sont ainsi répartis selon une grille linguistique[26].

La minorité numérique francophone dispose ainsi de mécanismes de protection fortement institutionnalisés, y compris un pouvoir de codécision au sein du cabinet fédéral, un droit de veto sur les aménagements institutionnels et un droit de suspension relativement à une large part des initiatives législatives au Parlement fédéral. En d'autres mots, à l'échelle fédérale, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont largement traversés de courants bipolaires.

En contrepartie de la protection accordée à la minorité francophone au sein des institutions fédérales, divers mécanismes ont été élaborés en faveur de la minorité flamande de Bruxelles, au sein des institutions bruxelloises. Ainsi, une forme de « parité » a été introduite à l'exécutif

---

[24] Article 67 de la Constitution de 1994. Le Sénat est ainsi composé de 41 néerlandophones, 29 francophones et 1 germanophone.

[25] L'expression officielle étant « les dispositions [...] sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les Communautés » : article 54 de la Constitution. Cette procédure dite de « sonnette d'alarme » n'est toutefois pas applicable aux mesures budgétaires ou aux lois spéciales. La suspension est pour une durée maximale de 30 jours, au cours desquels une solution politique est recherchée par l'entremise du Conseil de ministres. Si aucun compromis n'émerge, la disposition peut être adoptée après ce délai. Très rarement activée, cette sonnette n'en demeure pas moins une « arme de dissuasion » notable.

[26] L'appartenance à un groupe linguistique ne reflète toutefois pas nécessairement la langue principale d'un intéressé. À l'exclusion d'une circonscription électorale élargie (et fortement contestée aujourd'hui), les élus du sud font nécessairement partie du groupe francophone et les élus du nord, du groupe néerlandophone. Cette configuration laisse peu de place à la représentation des minorités au sein de ces territoires. Dans le cas de la circonscription Bruxelle-Hal-Vilvoorde, la situation est plus complexe et diffère entre la Chambre des représentants (où l'appartenance au groupe linguistique découle de la langue dans laquelle le serment d'allégeance est prononcé) et le Sénat (ou l'appartenance dépend du parti auquel un candidat est rattaché, tous les partis étant scindés sur une base linguistique).

de la Région de Bruxelles-Capitale (qui constitue, comme nous le verrons ci-après, l'une des entités fédérées belges)[27]. Par ailleurs, depuis 2001, la minorité flamande dispose d'un nombre fixe de représentants au Parlement bruxellois (17 sur 89 au total), peu importe son poids démographique et les résultats des partis néerlandophones aux élections régionales[28]. Ces garanties reconnues à la « minorité dans la minorité » ne sont pas négligeables, compte tenu du fait que les francophones représentent environ 39 p. 100 de la population belge, alors que les Flamands représentent entre 10 et 15 p. 100 de la population de Bruxelles. Il s'agit-là de l'un des nombreux équilibrages visant à garantir – à travers des institutions politiques plutôt que par des droits fondamentaux – la protection des minorités linguistiques.

Au Canada, les francophones ne jouissent pas du même type de protection institutionnelle. En dépit de certaines conventions et pratiques assurant une représentation des francophones au sein du cabinet fédéral ou la présence de juges issus du Québec à la Cour suprême, la bipolarité canadienne ne se traduit évidemment pas dans de telles structures bipolaires, voire à la limite du confédéralisme[29]. Il en va de même de la « minorité dans la minorité » : les Anglo-Québécois. Ces derniers ne disposent d'aucune représentation garantie à l'Assemblée nationale du Québec ni d'un quelconque droit de participation dans l'exécutif québécois. Nous ne souhaitons nullement suggérer que les néerlandophones belges et les Anglo-Québécois se trouvent dans des situations de préca-

---

[27] L'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale est composé d'un « Ministre-Président » officiellement neutre (bien que toujours francophone), de deux ministres francophones et de deux ministres néerlandophones. On peut donc y voir une forme de parité. Par contre, les ministres sont assistés de trois secrétaires d'État, dont deux francophones, ce qui permet de soutenir que les francophones sont majoritaires (art. 34 et 41 de la *Loi spéciale relative aux institutions bruxelloises* (Mon. belge 14 jan.1989, telle que mod.). Ce phénomène de « double lecture » est une technique de conciliation d'intérêts politiques divergents répandue dans le régime fédéral belge.

[28] Article 20 de la *Loi spéciale relative aux institutions bruxelloises* (Mon. belge 14 jan.1989, telle que mod.). Sur ces questions, voir Nicolas LAGASSE, « Les accords dits du Lombard », dans Centre de droit public de l'ULB, *Les Accords du Lambermont : approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage*?, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 143 aux pages 176-180; A. GERLACHE *et al.*, *op. cit.*, note 13, p. 160-164.

[29] La bipolarité des institutions fédérales découle peut-être davantage de la tradition consociative (ou de « concordance ») caractérisant de longue date le régime belge et au sein de laquelle la division linguistique est venue déplacer et parfois renforcer d'autres divisions fondées sur la lutte de classe ou la religion. Voir Kris DESCHOUWER, « Falling Apart Together: the Changing Nature of Belgian Consociationalism, 1961-2001 », dans Jürg STEINER et Thomas ERTMAN, dir., *Consociationalism and corporatism in Western Europe. Still the Politics of Accommodation*?, (2002) Special issue of Acta Politica 37, aux pages 68-85.

rité culturelle et linguistique comparables, pas plus que nous ne suggérons que la minorité francophone de Belgique et du Canada partagent le même sort. Il s'agit simplement de constater que le « fait » minoritaire n'est pas appréhendé de la même façon dans les deux fédérations et que dans le système belge, même la « minorité dans la minorité » est dotée d'une protection institutionnelle, sorte d'effet miroir de la protection institutionnelle reconnue à la « principale » minorité linguistique du pays.

D. La traduction institutionnelle de la multipolarité : les communautés et les régions

La bipolarisation qui caractérise la Belgique et qui a façonné une bonne partie de ses institutions centrales, n'a pas engendré un fédéralisme « à deux ». En dépit du courant bipolaire qui la traverse et qui a modelé les institutions centrale, la fédération comporte une multiplicité d'entités fédérées. On dénombre ainsi (au minimum) trois régions et trois communautés[30]. Si les premières constituent des unités territoriales relativement classiques, ce sont les secondes qui représentent l'élément le plus original du système belge et qui suscitent passablement d'intérêt – et parfois d'incompréhension – à l'étranger[31]. De plus, communautés et régions ne sont pas juxtaposées (comme les territoires et les provinces canadiennes) mais *superposées*, sans que les frontières régionales et communautaires ne coïncident tout à fait. Cette particularité du fédéralisme « à la belge » nécessite de clarifier un certain nombre de notions, notamment les différences entre le fédéralisme territorial et personnel (a) et les compétences matérielles et territoriales (b et c). Ces notions

---

[30] Il existe une certaine controverse quant à savoir si des commissions au sein des institutions bruxelloises, dotées d'un pouvoir législatif et exécutif autonome, constituent réellement des entités fédérées. La complexité du système est telle que les analystes ne peuvent donc s'entendre sur le nombre précis d'entités fédérées en Belgique : M. UYTTENDAELE, *op. cit.*, note 13, p. 767. Étant donné les risques de confusion, il importe de souligner que les 10 provinces belges ne sont pas des entités fédérées, mais des unités administratives décentralisées, instaurées dans le cadre de l'État unitaire, mais qui n'ont pas été abolies au fil des réformes institutionnelles. Elles sont essentiellement étrangères à l'édifice fédéral.

[31] Ainsi Ronald Watts qualifie les Communautés d'« unités non territoriales », ce qui n'est pas tout à fait exact, comme nous le verrons plus loin : Ronald L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, 2e éd., Montréal, McGill-Queen's University Press, 1999, p. 14 et 29.

nous permettront de mieux appréhender les raisons d'être du fédéralisme « de stratification » qui caractérise la Belgique (d)[32].

1. *Fédéralisme territorial et fédéralisme personnel*

Classiquement, le fédéralisme implique une répartition de la souveraineté de l'État et des compétences entre une autorité fédérale et un certain nombre d'unités territoriales, tels les cantons suisses ou les Lander allemands[33]. Il n'est pas rare qu'une fédération connaisse différents types d'entités territoriales[34]. C'est le cas, par exemple, des provinces et des territoires canadiens[35], des 89 républiques/régions/territoires/districts /villes fédérales de la fédération russe[36] ou de certains territoires abritant des capitales fédérales[37]. Il s'agit là d'une forme de fédéralisme territorial asymétrique. Les unités territoriales sont juxtaposées, mais ne sont pas dotées de compétences tout à fait équivalentes ou d'un même degré d'autonomie.

Une autre formule, beaucoup moins répandue, répartit le pouvoir et les compétences non pas entre unités territoriales, mais entre collectivités, en fonction de critères de rattachement « personnels », tels la langue, l'ethnie ou la religion. Cette forme de pluralisme juridique était largement utilisée dans l'Empire ottoman et dans certains pays d'Europe

---

32 Marc VERDUSSEN, « Les traits constitutifs de l'État fédéral belge », (1998) 29 *R.G.D.* 61, aux pages 68-78.

33 Nous ne pouvons ainsi adhérer à l'analyse d'Olivier Beaud, pour qui le partage de la souveraineté est une contradiction, et qui considère dès lors qu'une fédération constitue une entité politique qui ne saurait être qualifiée d'État : Olivier BEAUD, « Fédéralisme et souveraineté : notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération », (1998) 114 *R. droit public* 83; voir aussi Maurice CROISAT, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, 3e éd. Paris, Montchrestien, 1999, p. 22.

34 R. L. Watts, *op. cit.*, note 31, p. 10-14.

35 Formellement dénués de garanties constitutionnelles relatives à leurs institutions et leurs compétences, les territoires s'assimilent peut-être davantage à des entités au sein d'États régionalisés que fédéraux.

36 Gary N. WILSON, « La Russie (la Fédération de Russie) », dans Forum des fédérations, *Guide des pays fédérés*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002, p. 325-345.

37 Le plus connu étant évidemment Washington DC; Caroline VAN WYNSBERGH, « Les capitales fédérales : une comparaison », (2004) 10 Revue internationale de politique comparée 63; Johanne POIRIER, « Choix, statut et mission d'une capitale fédérale », dans Else WITTE *et al.*, *Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, p. 61.

de l'est[38]. Le Liban offre un autre exemple de ce mode de répartition du pouvoir en fonction de critères non pas territoriaux, mais d'appartenance culturelle/religieuse[39].

L'expression « fédéralisme personnel » n'a pas traditionnellement été apposée à ces formes de partage du pouvoir. Toutefois, elle semble appropriée lorsque les unités constituant l'État sont dotées d'organes décisionnels (notamment une assemblée législative et un exécutif) autonomes et qu'ils participent sous une forme ou une autre à l'exercice du pouvoir central. En d'autres termes, les principes d'autonomie (*self-rule*) et de participation (*joint rule*) qui fondent le fédéralisme, peuvent s'exercer autrement que par le mécanisme de la répartition territoriale.

Dans ce contexte, il importe également de distinguer le principe de personnalité en matière d'aménagement linguistique et le fédéralisme personnel. Le premier se traduit essentiellement dans des droits linguistiques – de plus en plus assimilés à des droits fondamentaux. Ces droits sont des attributs des personnes, des locuteurs d'une langue, soit individuellement, soit collectivement. Mais ils ne sont pas traduits en institutions politiques constitutionnellement reconnues[40]. Le fédéralisme personnel tel que nous le concevons ici implique un pouvoir d'autodécision – d'autogestion – exprimé par l'entremise d'organes démocratiques et exécutifs. Il ne s'agit pas uniquement d'avoir des droits garantis par la Constitution, mais de disposer d'institutions permettant d'exercer ces droits, de les mettre en œuvre de manière relativement autonome.

L'apport inédit du système belge à l'éventail des aménagements fédéraux possibles est qu'il allie une forme classique de fédéralisme territorial et une forme atténuée de fédéralisme personnel.[40a] En effet, les trois communautés (flamande, wallonne et germanophone) constituent des entités fédérées, au même titre que les trois régions. Elles sont éga-

---

[38] Antoine N. MESSARA, *Théorie générale du système politique libanais*, Paris, Cariscript, 1994, p. 58-112.

[39] A. N. MESSARA, *op. cit.*, note 38. Voir la Constitution libanaise de 1926 et le Pacte national de 1943 qui instaurent (du moins officiellement) un « régime de concordance » ou « consensuel » : <http://www.conseil-constitutionnel.gov.lb/ fr/constitution.htm>.

[40] Nous songeons ici à des institutions politiques générales et non pas à vocation limitée, tels des conseils scolaires.

[40a] Nicolas LAGASSE, « Le modèle bruxellois revisité à la lumière de la théorie du fédéralisme personnel », allocution présentée à l'Institut d'encouragement de la recherche scientifique et de l'innovation de Bruxelles, 13 avril 2004.

lement dotées d'un pouvoir législatif et exécutif propres et de compétences garanties par la Constitution et les lois de nature constitutionnelle.

Afin de décoder l'articulation entre communautés et régions, il convient de considérer séparément les compétences matérielles et les compétences territoriales des unités constitutives d'une fédération, c'est-à-dire *ce* que ces entités peuvent faire et là *où* elles peuvent le faire. Dans un système fédéral territorial classique, cette distinction est souvent passée sous silence tellement elle est évidente : les organes législatif et exécutif d'une province ont vocation à légiférer sur le territoire de la province. Par contre, la dimension « personnelle » requiert que l'on explicite la distinction entre compétences *ratione materiae* et *ratione loci*.

2. *La répartition des compétences matérielles*

Les compétences « matérielles » des trois régions portent essentiellement sur les matières liées à la gestion du territoire ou à l'économie. Il s'agit notamment de l'urbanisme, de l'agriculture, de la protection de l'environnement et de la gestion de l'eau, du tourisme, des politiques de l'emploi, du transport routier et du contrôle (tutelle) exercé à l'endroit des institutions municipales.

Les trois communautés exercent des compétences sur les matières liées aux personnes et par rapport auxquelles la langue utilisée représente une dimension importante. Ainsi, la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone sont compétentes dans les domaines de la culture, des médias, de l'éducation, de l'aide « directe » aux personnes (politique d'aide aux personnes âgées ou handicapées, services à la petite enfance, etc.) et d'une part de la législation linguistique.

Quant aux autorités fédérales, elles ont conservé des compétences matérielles dans le domaine de la défense, de la justice, de la police, de l'immigration et de la politique fiscale et économique, de même que des compétences d'exception (parfois fort significatives) dans des matières officiellement transférées aux régions et aux communautés[41].

---

41 Pour ne donner que deux exemples parmi une multitude, la politique des déchets est régionale, mais le transit des déchets relève de l'ordre fédéral. Similairement, les soins de santé sont théoriquement « communautarisés », mais avec de très importantes exceptions en faveur des institutions fédérales, y compris l'assurance-maladie qui représente environ 97 p. 100 du budget

Le découpage à la belge est ainsi particulièrement complexe, surtout qu'il repose sur un principe d'exclusivité des compétences (plutôt que de concurrence)[42]. Chaque matière relève en principe d'un seul des trois ordres de gouvernement (fédéral, régional ou communautaire) quoique sur le plan fonctionnel, peu de secteurs d'activités publiques soient susceptibles d'être gérés/gouvernés par un seul partenaire fédéral. Illustration particulièrement parlante : la formation professionnelle relève des compétences communautaires, alors que le placement des chômeurs est une matière régionale et que les autorités fédérales sont responsables du versement d'indemnités de chômage[43].

Enfin, fait notoire, la répartition des compétences internationales des composantes de la fédération belge suit la répartition des compétences sur le plan interne. Ainsi, dans leurs sphères de compétences propres, les communautés et les régions peuvent entretenir des relations internationales, y compris le droit de conclure des traités, au même titre que les institutions fédérales en ce qui a trait aux compétences fédérales[44]. Lorsque le champ d'activité d'une organisation internationale relève –

---

global de la santé : Johan DE COCK, « Federalism and the Belgian Health Care System », dans Keith BANTING et Stan CORBETT, *Health Policy and Federalism: A Comparative Perspective on Multi-Level Governance*, Montréal, Queen's/McGill University Press, 2002, p. 39 à la page 52.

[42] La répartition fort détaillée et effectuée sur une base d'exclusivité visait originellement à éviter les conflits de compétences. En réalité, sur le plan fonctionnel, peu de politiques publiques relèvent d'un seul ordre de gouvernement. De plus, les conflits de répartition sont aussi présents en Belgique que dans les autres fédérations.

[43] La répartition des compétences est, en fait, encore plus complexe que ce triple schéma ne le prévoit. En effet, la Communauté française a transféré une partie de *l'exercice* de ses propres compétences – notamment en matière de formation professionnelle – à la Région wallonne et à un organe bruxellois (la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles Capitale). D'autre part, la région wallonne a pu transférer certaines compétences à la Communauté germanophone. Enfin il convient de souligner que les organes législatif et exécutif de la Communauté flamande exercent essentiellement les compétences des pouvoirs législatif et exécutif de la Région flamande. En d'autres termes, il n'y a qu'un Parlement flamand et qu'un gouvernement flamand. Cette « fusion » d'institutions n'a pas été réalisée du côté francophone du pays, si bien qu'il existe un Parlement wallon et un Parlement de la Communauté française de Belgique. Cette construction alambiquée reflète un fort degré d'asymétrie dans le système belge. Cette asymétrie marque davantage les organes (qui fait quoi) qu'elle n'établit de distinctions en termes de compétences matérielles (ce que chaque entité peut faire) : voir les articles 137 à 139 de la Constitution; Olivier CORTEN et Annemie SCHAUS, *Le droit comme idéologie : Introduction critique au droit*, Bruxelles, Kluwer, 2004, p. 42-43.

[44] Pour les matières dites « mixtes », c'est-à-dire relevant en droit interne de plusieurs composantes de la fédération, un régime coopératif complexe a été mis sur pied, notamment à l'aide d'accords de coopération contraignants en droit : Accord de coopération relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, conclu entre les autorités fédérales, les trois Régions, les trois Communautés le 8 mars 1994 (Mon. belge 17 déc. 1996).

en droit interne – des compétences des entités fédérées belges, et dans la mesure où les règles de fonctionnement de l'organisation en question le permettent, les entités fédérées peuvent avoir le statut de membre à part entière. Elles peuvent même représenter la Belgique au sein de ces institutions[45]. C'est sans doute dans le domaine international que la fédération belge compte parmi les plus décentralisées, sinon la plus décentralisée. En d'autres termes, la doctrine Gérin-Lajoie – préconisant le parallélisme entre compétences internes et extérieures – est pleinement d'application en Belgique.

3. *La répartition des compétences territoriales*

La particularité de cette scission complexe en deux types d'entités fédérées ne découle pas uniquement de la triple répartition des compétences (entre autorités fédérales, régionales et communautaires) mais des limitations territoriales relatives à l'exercice de celles-ci.

De manière prévisible, le pouvoir fédéral s'exerce sur l'ensemble du territoire belge, bien que les services soient rendus en néerlandais dans le nord, en allemand dans l'est, en français dans le sud et en français ou en néerlandais dans la région bruxelloise.[46] Les compétences territoriales des régions respectent des frontières assez conventionnelles : la Région flamande exerce ses compétences dans la partie nord du pays, la Région

---

[45] Ainsi les communautés et les régions belges représentent la Belgique au Conseil des ministres de l'Union européenne, lorsque les matières en cause relèvent – en droit belge – de leurs compétences législatives : Accord de coopération relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne, conclu entre les autorités fédérales, les trois régions, les trois Communautés et la Commission Communautaire Commune le 8 mars 1994 (Mon. belge 17 nov. 1994). Annemie SCHAUS, « L'exécution fédérale des obligations internationales : le cas de la Belgique et du Canada », dans Jean-François GAUDREAULT-DESBIENS et Fabien GÉLINAS, dir., *Le fédéralisme dans tous ses états : gouvernance, identité et méthodologie*, Cowansville/Bruxelles, Éditions Yvon Blais/Bruylant, 2005, p. 327.

[46] Par exception à ce principe de territorialité, dans certaines municipalités dites « à facilités linguistiques », certains services publics (notamment l'accès à la documentation de l'administration publique) sont disponibles dans la langue de la minorité. Autre source potentielle de confusion, le territoire belge est divisé en quatre « régions linguistiques », qui ne sont PAS des entités fédérées et ne doivent ainsi pas être assimilées aux régions wallonne, flamande et bruxelloise. Ces régions linguistiques sont des divisions territoriales indiquant quel régime linguistique doit s'appliquer à toutes les autorités publiques (du municipal au fédéral). Pour plus de clarté, l'expression « zone linguistique » pourrait être substituée au terme « région » qui est ambigu. Cependant, c'est bien le terme « région » qui est utilisé à l'article 4 de la Constitution – et qui n'emporte pas le même sens que le terme « Régions » de l'article 3 (qui lui renvoie aux trois entités fédérées!).

wallonne dans la partie sud (y compris les municipalités germanophones sur lesquelles nous reviendront sous peu) et la Région de Bruxelles-Capitale dans l'enclave bilingue entourée du territoire flamand. Jusque-là, nous sommes donc face à un fédéralisme territorial relativement classique. L'une des nombreuses idiosyncrasies du fédéralisme belge réside toutefois dans les limites territoriales imposées aux trois communautés. C'est ici que le système des communautés rompt partiellement avec le fédéralisme personnel dont il s'inspire pourtant.

À l'origine, en 1970, la création des communautés visait à garantir une large part d'autogestion à des collectivités linguistiques dans des domaines jugés névralgiques sur le plan de la diversité et de l'autonomie culturelles. Selon la logique du fédéralisme personnel, ce système devrait permettre à tout locuteur francophone de Belgique d'avoir accès aux prestations offertes par la Communauté française sur tout le territoire belge, de participer à l'élection des parlementaires de cette Communauté et, en contrepartie, d'être assujetti, dans les domaines relevant de la compétence de la Communauté française, aux normes élaborées par celle-ci. Similairement, un système de fédéralisme personnel « intégral » permettrait aux néerlandophones d'être desservis par la Communauté flamande et de choisir leurs représentants au sein des institutions de cette Communauté, peu importe leur lieu de résidence.

Or, le système des communautés est – paradoxalement – très largement territorialisé. La Communauté flamande exerce ses compétences dans la partie nord du pays – la Flandre – et à l'endroit d'institutions offrant des services en néerlandais à Bruxelles. Pareillement, la Communauté française exerce ses compétences dans la partie méridionale du pays[47] et à Bruxelles. La Communauté germanophone exerce ses compétences sur un territoire fort restreint à l'est du pays. Cette dernière ne peut, dès lors, établir et financer des écoles de langue allemande ailleurs, y compris dans la capitale.

Problème plus controversé, la Communauté française ne peut subventionner des activités ou des institutions culturelles – des bibliothèques, des théâtres ou des écoles – en Flandre. Les francophones de cette région ne peuvent élire des membres de l'Assemblée législative de la

---

47 À l'exclusion de la partie de langue allemande qui est sise en région wallonne mais qui relève – pour les matières communautaires – de la Communauté germanophone.

Communauté française[48]. Conséquemment – et c'est là l'un des nombreux paradoxes du système belge – une minorité non négligeable de francophones vivant dans la périphérie bruxelloise, mais en territoire flamand, n'a pas accès à des services organisés par une entité fédérée dont la raison d'être est de promouvoir la diversité et la protection linguistique[49].

Pourquoi cette limitation *territoriale* au principe communautaire, pourtant fondée sur des critères d'appartenance personnels? En d'autres termes, pourquoi ne pas avoir instauré un système de fédéralisme « réellement » personnel en sus d'un système territorial (celui des régions)? Pourquoi ne pas permettre aux communautés d'exercer leurs compétences matérielles (dans le domaine de la culture et de l'éducation, par exemple) à l'étendue du territoire belge et à l'endroit des locuteurs des trois langues nationales?

Les limites territoriales des communautés – dérogation au principe du fédéralisme personnel – visent à maintenir le principe de territorialité des langues qui a précédé la fédéralisation de la Belgique et qui est aujourd'hui un élément quasi mythique, intouchable, véritable tabou constitutionnel pour les Flamands. Dans les années 30, sous l'empire de l'État unitaire, le mouvement flamand avait revendiqué l'instauration du bilinguisme dans les services publics en Flandre (pour contrer la prédominance du français), sans que le statut bilingue de Bruxelles ou que le statut unilingue de la partie méridionale du pays ne soient remis en cause. Face au refus des francophones (alors politiquement et sociologiquement dominants), les revendications flamandes se sont transformées et ont incorporé des demandes de territorialisation linguistique et donc d'unilinguismes parallèles en Flandre et en Wallonie (la Région de Bruxelles demeurant toujours officiellement bilingue). La défense du principe de territorialité représente donc un réflexe de protection culturelle de la part d'un groupe historiquement (sinon numériquement) minorisé et concentré territorialement.

Aujourd'hui, une crainte demeure très prégnante chez les responsables politiques flamands, celle qu'une entorse au principe de territorialité des langues, solidement en place depuis plus de 70 ans, ne conduise à

---

[48] Arrêt de la Cour d'arbitrage : 90/1994 (tous les arrêts peuvent être trouvés sur le site <www.arbitrage.be>).

[49] Voir, entre autres, les arrêts 22/1998 et 145/2001 de la Cour d'arbitrage.

une nouvelle domination (ou de moins une recrudescence) du français. En somme, la territorialisation – même pour les matières communautaires – est considérée comme un rempart contre la marginalisation du néerlandais, langue parlée par une majorité de la population belge, mais langue traditionnellement minorisée en Belgique et d'une importance internationale relative, notamment au sein de l'Europe.

4. *Bruxelles : la clé de voûte de cette triple stratification*

La triple stratification (entre autorités fédérale, communautaire et régionale) est généralement présentée comme une réponse aux attentes contradictoires des Flamands et des Wallons[50]. À l'origine du moins, les premiers revendiquaient davantage d'autonomie dans la sphère culturelle, afin de contrer la domination du français et la marginalisation du néerlandais. À partir des années 60, les seconds souhaitaient pour leur part une autonomie accrue dans le domaine économique, craignant que les institutions fédérales dominées par la majorité numérique flamande ne réagissent pas de manière efficace au déclin de l'économie wallonne alors fondée sur l'industrie lourde. À ne pouvoir opter entre une logique communautaire et régionale, on aurait choisi les deux.

S'il est vrai que les désirs des uns et des autres ne coïncidaient pas à l'origine, un fédéralisme « à deux », au sein duquel chaque entité aurait été dotée à la fois de compétences culturelles (aujourd'hui communautaires) et économiques/territoriales (aujourd'hui régionales), aurait été envisageable et sûrement plus simple. De fait, aujourd'hui, Flamands et francophones jouissent d'une autonomie gouvernementale équivalente dans ces deux domaines[51]. En d'autres mots, l'on aurait pu satisfaire les uns et les autres par une structure étatique plus conforme à la dimension bipolaire de la société belge. Une telle solution aurait engendré un fédéralisme territorial relativement classique.

Dès lors, pourquoi cette structure multipolaire et – admettons-le – baroque? Essentiellement pour répondre au dilemme posé par Bruxelles,

---

[50] Godelieve CRAENEN, « Belgium: General Background and Legal Characteristics », dans Godelieve CRAENEN, dir., *The Institutions of Federal Belgium: An Introduction to Belgian Public Law*, Leuven, Acco, 1996, p. 11, à la page 23; M. UYTTENDAELE, *op. cit.*, note 13, aux pages 770-771.

[51] L'asymétrie qui existe entre les institutions du nord et du sud du pays ne se transcrit pas dans une asymétrie en termes de compétences matérielles.

ville aujourd'hui largement francophone mais enclavée en territoire flamand. Les Flamands ne pouvaient « céder » Bruxelles à une entité francophone, parce que c'était la capitale d'un État bilingue, qu'elle est sise en territoire flamand et surtout qu'elle est le symbole de la francisation (historique) forcée d'une partie du territoire (considéré) flamand. Pour leur part, les francophones, largement majoritaires dans la région-capitale, ne pouvaient non plus « céder » Bruxelles à l'autre collectivité[52].

Dans cette optique, une solution strictement territoriale à trois aurait également été plus simple que le régime actuel. Toutefois, deux de ces entités (wallonne et bruxelloise) auraient été dominées par des francophones, dans un État où les Flamands sont numériquement majoritaires et revendiquaient des réformes afin de mettre un terme à leur domination par une élite francophone[53]. La solution « tripolaire » – et strictement territoriale – était donc également inacceptable.

La réponse institutionnelle à ces défis politiques, nés de l'histoire, de la démographie et des rapports de force est inédite et particulièrement astucieuse. On a en effet créé deux types d'entités fédérées se chevauchant sur le même territoire (mais sans que leurs frontières ne correspondent tout à fait). La superposition entre régions et communautés a permis de répartir les compétences « territoriales » entre trois entités territoriales, tout en permettant aux deux grandes collectivités linguistiques d'intervenir sur le territoire convoité et contesté de Bruxelles.

D'une part, la scission du territoire belge sur une base régionale a permis d'instaurer un parlement et un gouvernement bruxellois, calqués sur les institutions fédérales. Ainsi, l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale regroupe des francophones et des néerlandophones, lesquels doivent se concerter pour gouverner. D'autre part, la division communautaire a permis aux deux principales communautés de gérer à Bruxelles des institutions éducatives, culturelles ou sociales en une seule langue et en synergie non pas les uns avec les autres, mais avec les Fla-

---

52 Else WITTE et Jan CRAEYBECKX, *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Labor, 1987, p. 48 et suiv.

53 Etienne CEREXHE et Valérie LEMAIRE, *La Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1999, p. 6-7. Même avec un statut officiellement bilingue, Bruxelles aurait quand même été principalement francophone sur le plan sociologique. La prédominance des francophones est d'ailleurs admise puisque le nombre de parlementaires francophones siégeant à l'assemblée législative de la Région de Bruxelles-Capitale est aujourd'hui fixé à 72 (sur un total de 89). Voir la *Loi spéciale relative aux institutions bruxelloises*, *supra*, note 28.

mands de Flandre pour les premiers, et les Wallons de l'autre. L'un des nombreux paradoxes du système belge est donc que la structure multipolaire reflète – et consolide – les fondements bipolaires de la société belge.

E. Conclusion de la partie II

Le système fédéral belge est insolite et d'une saisissante complexité. Les aménagements institutionnels conjuguent la bipolarité et la multipolarité. D'une part, les institutions ont pour vocation la protection de la minorité francophone à l'échelle belge, et celle de la minorité flamande à Bruxelles. D'autre part, la nécessité de trouver une solution originale au « dilemme » de Bruxelles (ville-région officiellement bilingue, mais majoritairement francophone et enclavée en territoire flamand) a engendré une structure multipolaire. La division de la fédération en trois communautés et en trois régions vise ainsi à assurer un large degré d'autonomie au nord et au sud du pays, tout en permettant aux deux grandes collectivités d'agir directement sur le territoire convoité de la région-capitale.

La créativité des institutionnalistes belges a donné lieu à la superposition d'un fédéralisme territorial et d'un fédéralisme personnel « atténué ». En effet, une réalité historique et politique particulière ont exclu une répartition « purement personnelle » des compétences communautaires, fondées uniquement sur des critères de rattachement personnels. Le résultat est complexe, panaché, voire biscornu.

Vus de l'extérieur, ces dédales institutionnels restent forcément très abstraits. La deuxième partie de la présente contribution tente de concrétiser ces spécificités en les apposant – de manière fatalement schématique – à la réalité canadienne.

III. Le système belge au Canada : ça ressemblerait à quoi?

La première partie visait à exposer certaines caractéristiques fondamentales du système fédéral belge. Dans cette seconde partie, nous allons esquisser quelques scénarios transcrivant certaines institutions belges dans le contexte canadien. Il s'agit notamment de réfléchir aux implications de la reconnaissance officielle de la diversité linguistique et culturelle dans les institutions centrales (A) et à celles de l'adoption d'un système similaire à celui des communautés belges (B). Les scénarios

possibles nous amèneront à tenter d'identifier les intérêts croisés et potentiellement contradictoires des divers acteurs face au projet d'instituer des communautés linguistiques (C). Nous considérerons alors la pertinence d'une formule administrative (de délégation) par opposition à l'instauration d'une nouvelle forme d'entité fédérée (D). Enfin, poursuivant la transcription-fiction, nous lancerons quelques pistes de réflexion sur l'applicabilité potentielle du « modèle belge » non pas à des communautés francophone ou anglophone, mais autochtones (E).

A. L'adaptation des institutions fédérales visant à refléter la diversité linguistique et culturelle

Les institutions fédérales belges sont conçues pour garantir un fort degré de participation aux deux grandes collectivités linguistiques du pays. Elles protègent ainsi les intérêts de la minorité francophone à l'échelle fédérale et ceux de la minorité flamande à Bruxelles. La logique du système est de faire une place à des collectivités au sein des institutions fédérales. Cette logique n'impose toutefois pas que cette place ne soit occupée que par deux collectivités. Traduite dans le contexte canadien, l'on peut ainsi s'interroger successivement sur une éventuelle adaptation des institutions fédérales à la dualité (francophone et anglophone) du Canada, de même qu'à une éventuelle adaptation reflétant la multipolarité de la société canadienne.

1. *La dualité linguistique institutionnalisée au sein des institutions fédérales*

Sur les plans tant démographique, social, politique que constitutionnel, le Canada est beaucoup moins polarisé que la Belgique. La thèse des « deux peuples fondateurs » justifie en partie le bilinguisme dans les institutions et les services fédéraux. Elle sous-tend également des éléments de protection des minorités francophones hors Québec et anglophones au Québec, notamment la reconnaissance du droit à l'éducation dans la langue de la minorité.

Par contre – et par opposition à la situation belge – la dualité linguistique francophone/anglophone ne se transcrit pas dans des organes officiellement dotés de pouvoir décisionnel et encore moins législatif. Par tradition, le cabinet fédéral compte des représentants de toutes les régions du Canada (mais non pas de toutes les provinces ou territoires). Il comporte également un nombre appréciable de Québécois (souvent

francophones) et régulièrement (mais pas systématiquement) des représentants des minorités linguistiques francophones hors Québec. Cette tradition ne repose toutefois sur aucune assise constitutionnelle. Par ailleurs, ni les francophones du Canada ni le Québec en tant qu'entité fédérée ne disposent d'institutions comparables à la « parité » ou au veto reconnus aux francophones en Belgique ou à la minorité flamande à Bruxelles.

La transcription de la règle de la parité linguistique dans les institutions fédérales – notamment le pouvoir exécutif – pourrait sembler démesurée étant donné le poids démographique des francophones au Canada (environ 25 p. 100) par rapport à la minorité francophone de Belgique (presque 40 p. 100). La recherche d'une telle parité serait de toute façon politiquement utopique. Les francophones du Canada ne possèdent pas l'ascendant politique et historique de leurs homologues belges. Ils ne pourraient très vraisemblablement pas obtenir un tel degré de protection et de pouvoir de blocage.

La dualité linguistique pourrait toutefois être reconnue sous une forme atténuée dans les institutions fédérales. Il pourrait s'agir, par exemple, de répartir les députés à la Chambre des communes et au Sénat en « groupes linguistiques ». Ainsi, ces groupes pourraient disposer d'un droit de veto relativement à certaines matières culturelles, linguistiques ou autre (la détermination des matières assujetties à un tel veto serait sans contredit sujette à d'âpres négociations). L'on pourrait imaginer que certaines modifications constitutionnelles ne soient plus uniquement assujetties à l'approbation des provinces et des autorités fédérales, mais également aux groupes linguistiques siégeant dans les organes législatifs fédéraux[54]. Par ailleurs, traduite dans le contexte canadien, la bipolarité linguistique belge signifierait également la constitutionnalisation d'une représentation minimale (sinon paritaire) de la minorité francophone au sein des grands tribunaux fédéraux (la Cour fédérale, la Cour suprême).

La protection reconnue à la minorité flamande à Bruxelles pourrait inspirer diverses modalités de protection des minorités linguistiques. D'une part, la représentation minimale garantie au sein de l'assemblée législative de la Région de Bruxelles-Capitale pourrait se traduire par une représentation garantie pour les Anglo-Québécois à l'Assemblée

---

[54] Nous ne voulons pas suggérer qu'une telle procédure serait efficace, mais souhaitons illustrer la logique du système belge, transférée dans les institutions canadiennes.

nationale du Québec, ou pour les francophones du Nouveau-Brunswick ou dans certaines provinces anglophones. D'autre part, l'on pourrait imaginer une représentation minimale garantie pour les francophones au sein du Parlement fédéral[55].

2. *La multipolarité institutionnalisée au sein des institutions fédérales*

Actuellement, le partage du territoire canadien en dix provinces et trois territoires réduit la polarisation entre francophones et anglophones. Les controverses politiques ne peuvent être réduites à leur seule dimension linguistique ou culturelle. Bien que la place réservée au français comme langue officielle du Canada ne soit pas négligeable, la structure fédérale canadienne repose beaucoup moins sur l'opposition – et les compromis – entre les deux groupes linguistiques « historiques ». L'existence de provinces et de territoires relativement autonomes, de groupes autochtones de plus en plus puissants politiquement, de l'endossement officiel du multiculturalisme et d'un pouvoir central fort génèrent une multiplicité d'axes de pouvoir. Des alliances à géométrie variable se forment, au gré des enjeux économiques, sociaux ou politiques en cause. Les complicités – et les dissensions – se superposent aux oppositions entre francophones et anglophones et diminuent la bipolarisation.

Il s'agit là d'un avantage non négligeable, tant sur le plan de paix sociale (l'on n'est pas toujours en face d'un ennemi), de la gestion des affaires publiques (le potentiel de blocage systématique est réduit), de la stabilité du système (les fédéralismes bipolaires ont tendance à être plus fragiles)[56] que de la liberté des citoyens de « s'autodéterminer »[57]. Ainsi,

---

55 Il s'agit en fait d'une (sur)représentation garantie du type envisagé au profit du Québec dans l'accord de Charlottetown de 1992 (et rejeté avec celui-ci!) qui réservait 25 p. 100 des sièges à la Chambre des communes aux députés québécois, peu importe le poids (et surtout le déclin) démographique du Québec au sein de la fédération. Il convient toutefois de rappeler qu'une telle garantie est prévue pour la minorité flamande de Bruxelles (17 sièges sur 89) mais non pas au sein des chambres fédérales où la représentation est essentiellement fonction de la population (et où les Flamands sont donc majoritaires).

56 R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, *op. cit.*, note 31 p. 113-114. Le système institutionnel belge est à la fois bipolaire et multipolaire, mais, comme nous l'avons vu, la logique qui sous-tend les deux formes d'institutions est franchement bipolaire.

57 En effet, des néo-institutionnalistes ont souligné l'incidence des institutions sur le renforcement des identités; voir André LECOURS, « Political Institutions, Elites and Territorial Identity Formation in Belgium », (2001) 3:1 National Identities 51. Le système des Communautés a

non seulement la bipolarisation des institutions fédérales n'est-elle pas réalisable, elle n'est peut-être pas souhaitable.

L'incorporation de la bipolarité dans les institutions fédérales belges est une manifestation du principe de participation, élément-clé des systèmes fédéraux[58]. La particularité du régime fédéral belge est qu'il réserve une place non pas aux entités fédérées comme telles, mais à des groupements humains, liés par la langue ou la culture. Cette reconnaissance d'une place, déterminante aux deux grandes collectivités linguistiques au sein des institutions centrales peut être étendue à d'autres collectivités, et ce, sans accroc à la logique sous-jacente. Ainsi, il serait théoriquement envisageable de créer des « groupes autochtones » dans les Chambres fédérales, voire – on rêve – une participation autochtone minimale au sein du cabinet ou des organes judiciaires. En d'autres termes, l'accommodement institutionnel de la bipolarité belge pourrait se traduire par un accommodement multipolaire au sein des institutions fédérales canadiennes.

Concrètement, cela pourrait signifier une adaptation des institutions fédérales à la diversité linguistique et culturelle canadienne[59]. L'élargissement de la représentation au sein des organes fédéraux à d'autres groupes (minorités francophones hors Québec, minorité anglophone du Québec, autochtones) présenterait l'avantage d'éviter une trop grande bipolarisation entre les deux grandes collectivités linguistiques. Cela dit, les risques de paralysie institutionnelle et politique découlant de la nécessité de larges consensus (et conséquemment d'un potentiel de blocage important) demeurent élevés[60].

---

accordé une plus grande autonomie aux collectivités linguistiques. Cependant, ce système – combiné aux dimensions bipolaires intégrées dans les institutions fédérales – a tendance à fomenter la polarisation entre les deux grandes collectivités. Les ponts entre les groupes s'en trouvent réduits et les problèmes politiques, sociaux, voire économiques ont tendance à être interprétés à travers le prisme des identités (« c'est la faute aux Flamands réactionnaires », « c'est la faute aux Wallons paresseux »).

[58] A. LECOURS, *loc.cit.*, note 57, 7-14; M. CROISAT, Le fédéralisme dans les démocraties contemporaires, *op.cit.*, note 33, p. 25-31.

[59] La question de savoir quels groupes seraient susceptibles d'obtenir un tel droit de participation est particulièrement complexe. Elle soulève – de manière encore plus vaste – le type de dilemme auquel Alen Patten vise à donner une réponse dans le présent ouvrage.

[60] Le processus de négociation et d'adoption (rejeté) de l'accord de Charlottetown, au cours duquel différents groupes ont tenté d'obtenir satisfaction au risque de bloquer toute avancée, est éloquent à cet égard.

B. La traduction institutionnelle de la diversité : des communautés linguistiques se superposant aux provinces?

Force est d'admettre que le modèle belge n'a pas été évoqué dans le but de modifier les institutions fédérales comme telles. Tout au plus songeait-on au transfert de certaines compétences[61] relevant des autorités fédérales – notamment certains aspects de la culture, des télécommunications et des relations internationales – à des communautés linguistiques francophone et anglophone. Le but étant de décentraliser certaines prérogatives des autorités fédérales, mais pas à la faveur des provinces, et ce, pour deux raisons principales.

Primo, il est peu probable que les gouvernements provinciaux soient tous demandeurs d'un tel transfert. Or, les solutions asymétriques ne font pas – et c'est un euphémisme – l'unanimité dans les cercles de décision politique au Canada[62]. Secundo, transférer ces compétences aux provinces ne répondrait pas aux appréhensions des minorités linguistiques au sein des provinces. Dès lors, pourquoi ne pas favoriser une synergie entre tous les francophones du Canada et – *si* parallélisme exige – les anglophones *ad mare usque ad mare*?

Nous examinerons plus loin la possibilité d'instituer des organes consultatifs ou administratifs qui n'auraient pas le statut d'entité fédérée (D). À ce stade, nous souhaitons tracer les contours que pourraient prendre d'éventuelles communautés linguistiques inspirées du modèle belge. Ceci nécessite de poser certaines questions préalables. Premièrement, s'agirait-il d'entités fédérées « purement » personnalisées ou seraient-elles territorialisées (auquel cas l'assise territoriale doit être déterminée)? Deuxièmement, quelles seraient leurs compétences matérielles? Et enfin, de quels types d'institutions pourraient être dotées ces communautés?

---

61 Comme nous le verrons plus loin, il est peu probable que l'évocation du « modèle » belge visait à transférer des compétences législatives, ce qui nécessiterait des amendements constitutionnels.

62 Surtout si elles entraînent des modifications constitutionnelles et non pas simplement des aménagements administratifs.

1. *Des communautés linguistique « purement personnelles » ou « territorialisées »?*

L'instauration de communautés linguistiques impliquerait que les Canadiens soient simultanément citoyens du Canada, d'une province et d'une communauté. Le chevauchement entre ces diverses entités s'agencerait toutefois différemment selon le modèle choisi. S'agirait-il de communautés fondées sur des critères de rattachement « purement » personnels ou d'un système de communautés « territorialisé » à la belge?

(a) *Des communautés linguistiques « territorialisées »*

Tel qu'énoncé dans la première partie de ce texte, les communautés belges n'empruntent que partiellement au fédéralisme personnel. Les communautés linguistiques jouissent de compétences territoriales bien délimitées. La Communauté germanophone ne peut agir que sur un territoire restreint dans l'est du pays, la Communauté flamande dans le nord et à Bruxelles, et la Communauté française dans le sud et également à Bruxelles.

Transposé dans le contexte canadien, cette solution signifierait que certaines zones seraient spécifiquement désignées comme faisant partie d'une communauté. On pourrait imaginer que l'Acadie, que le nord de l'Ontario et que certaines municipalités du Manitoba fassent partie de la Communauté française. À l'instar de la solution bruxelloise, certains territoires pourraient être déclarés « bilingues », ce qui permettrait aux deux communautés linguistiques d'offrir des services, ou de gérer des institutions auxquelles les citoyens seraient libres d'adhérer.

Nous reviendrons plus loin sur l'opportunité pour le Québec de se joigne à une telle entité fédérée. Si par hypothèse, c'était le cas, et que l'on optait pour une structure territorialisée, il faudrait déterminer si c'est l'ensemble du territoire québécois qui serait incorporé à la Communauté française, ou si ce territoire serait amputé de certaines zones (bilingues ou anglophones). On voit déjà la levée de boucliers … (l'exercice est, nous le répétons, didactique!). Le processus de détermination de l'adhésion à une communauté devrait également être élaboré (recensement? référendum? statut réversible?).

Avec un système territorialisé, le critère de rattachement est simple et relativement objectif. Tout résident d'un territoire désigné ferait simultanément partie d'une province et d'une communauté linguistique. Cette solution comporte toutefois des inconvénients. Ainsi, il risque de

priver les membres d'une minorité ne vivant pas sur un territoire ainsi désigné (une minorité n'étant pas suffisamment concentrée) des bénéfices de l'institution même de la communauté. La situation de la minorité francophone dans la périphérie bruxelloise illustre la rigidité d'un tel système. Même en découpant les territoires de manière détaillée, le problème de la « minorité dans la minorité » est susceptible de survenir. Ainsi, *quid* des anglophones vivant dans une enclave francophone hors Québec? Faudrait-il alors concevoir des exceptions à la règle du rattachement territorial via des « facilités » linguistiques à l'endroit de certaines minorités?

(b) *Des communautés linguistiques « purement » personnelles*

Des communautés linguistiques pourraient être fondées sur des critères de rattachement « purement » personnels. Elles auraient alors vocation à fédérer tous les locuteurs d'une langue *ad mare usque ad mare*. En d'autres termes, dans un tel scénario, les compétences territoriales des communautés linguistiques francophone et anglophone s'exerceraient sur l'ensemble du territoire canadien, à l'instar des institutions fédérales, mais uniquement à l'endroit d'une population spécifique. Les membres d'une telle communauté auraient droit à certains services et seraient assujettis à la législation communautaire dans les domaines de compétences matérielle des communautés. Ils pourraient devoir verser des impôts à leur communauté[63]. Ils participeraient à l'élection de leurs représentants communautaires. C'est là davantage le système belge tel qu'il est souvent compris, plutôt que celui qui est réellement implanté en Belgique.

L'approche personnelle permet d'envisager des droits et des obligations « mobiles » ou transportables, puisqu'ils seraient rattachés à la personne. Cela dit, une telle solution nécessite l'élaboration de critères de rattachement beaucoup plus délicats que la simple résidence sur un territoire désigné. Comment détermine-t-on qu'une personne est francophone ou anglophone? S'agirait-il d'autodéfinition? Une personne pourrait-elle modifier son statut? Ou se déclarer bilingue et dès lors

---

63 Différents modes de financement sont évidemment envisageables. En Belgique, l'essentiel des ressources des Communautés provient de transferts de l'État fédéral qui dispose de la compétence presque exclusive de perception des impôts. Il ne s'agit toutefois pas de l'exercice d'un « pouvoir de dépenser », la distribution s'effectuant par l'entremise de lois spéciales : *Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions* (Mon. Belge, 24 janvier 1989).

ressortissante des deux communautés simultanément? Pourrait-elle alors voter pour des représentants des deux? Choisir à qui verser ses impôts « communautaires »[64]?

Il s'agit là d'un problème fondamental dans les systèmes empruntant au fédéralisme personnel : celui de la liberté de choisir son camp, de ne pas choisir son camp, d'en changer, d'appartenir à un camp « neutre » ou de faire simultanément partie de plusieurs camps[65]. Même partant de la volonté louable de munir les collectivités linguistiques (et particulièrement les minorités) d'organes démocratiques d'autogestion, ce type de solution institutionnelle porte en lui un risque de favoriser les « monoidentités » ou tout au moins de voir les identités se « figer »[66]. De plus, il faut bien avouer que l'ampleur du territoire canadien (qui n'a évidemment aucune correspondance en Belgique!), rend la prestation de services à l'endroit de minorités dispersées, sans une règle fixant un seuil minimal de prestataires potentiels (« là où le nombre le justifie ») difficilement concevable.

(c) *Une solution hybride*

La minorité linguistique francophone est à la fois concentrée dans certaines régions, et dispersée. Une solution encore plus complexe refléterait peut-être mieux cette réalité. Une entité fédérée – la Communauté française du Canada, par exemple – pourrait allier des critères de rattachement territoriaux et personnels. Ainsi, toute l'Acadie pourrait être d'office membre de la communauté. Toutefois, cette dernière pourrait également être habilitée à légiférer et à offrir des services aux minorités francophones éparpillées sur de larges territoires. En d'autres termes, il est envisageable de combiner des critères de rattachement territoriaux et personnels à une communauté linguistique ou culturelle.

---

64 Différentes options visant à financer d'éventuelles entités non territoriales sont envisageables : voir David J. ELKINS, *Beyond Sovereignty: Territory and Political Economy in the 21st Century*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, chapitre 5, « Non-Territorial Federalism », p. 147 aux pages 150-153.

65 Antoine MESSARRA, « Principe de territorialité et principe de personnalité en fédéralisme comparé : le cas du Liban et perspectives actuelles pour la gestion du pluralisme », dans J.-F. GAUDREAULT-DESBIENS et F. GÉLINAS, *op.cit.*, note 45.

66 Alain MASKENS, *Monoflamands et monowallons? : Errances et dangers des idéologies mono-identitaires*, Paris, La Longue Vue, 2000.

2. *Les compétences territoriales des communautés*

On ne réforme pas les institutions pour le simple plaisir de répondre à des revendications centrifuges ou centripètes (surtout pas au Canada, où les réformes institutionnelles font figure d'épouvantail). Il est donc primordial de définir la mission que l'on souhaiterait conférer à ces éventuelles communautés linguistiques. À quoi devraient-elle servir?

La logique du « modèle » belge des communautés vise à conférer à celles-ci les matières pour lesquelles l'utilisation de la langue est déterminante (éducation et aide directe aux personnes vulnérables par opposition à la gestion des déchets). Une correspondance même partielle demanderait donc que l'on considère l'opportunité de doter les communautés de compétences relevant actuellement à la fois des autorités fédérales (télécommunication, aspects restreints en matière de relations internationales?) et des autorités provinciales (potentiellement en matière d'éducation, de culture ou d'aide sociale)[67]. Encore une fois, le système belge ne dicte pas une telle répartition et les architectes d'une nouvelle construction fédérale pourraient évidemment dresser d'autres listes de compétences dévolues à ces nouvelles entités.

3. *Les institutions communautaires*

Que l'on opte pour un modèle territorialisé ou « purement » personnel, l'hypothèse de la création de Communautés francophones et anglophones au Canada impliquerait l'instauration d'institutions appelées à exercer les compétences matérielles dont elles seraient dotées. En effet, la différence essentielle entre un système de communautés « à la belge » et le régime des droits linguistiques existant actuellement au Canada réside dans l'existence d'institutions démocratiques visant à représenter la minorité. S'agirait-il d'organes législatif et exécutif autonomes? Dans ce cas, les membres de l'assemblée législative seraient-ils directement élus ou seraient-ils désignés par d'autres instances (les exécutifs provinciaux dans certains cas, ou des associations de défense des minorités

---

67 Si cela devait être le cas, peut-être devrait-on concevoir une « asymétrie à la carte », puisqu'il semble évident que certaines provinces seraient clairement plus réfractaires que d'autres à l'idée de se départir de telles compétences : on s'éloigne alors du modèle belge pour se rapprocher du modèle espagnol de répartition asymétrique des compétences (une asymétrie qui se rétrécie graduellement). Voir notamment, E. AJA, *El estado autnomico : federalismo y hechos diferenciales*, *op.cit.*, note 2, p. 243 et suiv.

linguistiques?). Où siègeraient ces institutions? Et, pour en revenir au dilemme des règles de rattachement, qui pourrait se porter candidat dans ces institutions? Y aurait-il des tests d'appartenance linguistique (selon un modèle personnel) ou la candidature dépendrait-elle d'un critère de résidence (selon un modèle territorial) ou de l'un ou l'autre (selon le modèle hybride)?

C. Les raisons d'être des communautés linguistiques : les intérêts en jeu

Il pourrait être avantageux pour une collectivité unie par la langue de contrôler ses propres institutions, plutôt que d'avoir recours au lobbying en tant que minorité dans des instances dominées par la majorité[68]. Le système des communautés aurait pour effet de créer des ponts entre groupes minoritaires dispersés et dont l'énergie et les resources tant financières que politiques sont éparpillées. Dans ce sens, une Communauté francophone reliant les diverses minorités francophones du Canada renforcerait probablement cette minorité.

Une telle communauté francophone devrait-elle nécessairement inclure le Québec? Étant donné l'importance démographique des franco-québécois, un tel arrangement risquerait d'avoir pour effet de marginaliser à nouveau les minorités francophones hors Québec. Par ailleurs, l'hypothèse d'un organe comportant un nombre égal de représentants issus de chaque province ou territoire serait assurément rejetée par le Québec puisqu'il reposerait, en quelque sorte, sur une vision de l'égalité des provinces, niant ainsi le caractère distinct du Québec et l'asymétrie de sa situation (et de son pouvoir!)[69].

En fait, rien n'exige qu'une Communauté francophone inclue le Québec. L'on pourrait tout à fait imaginer une communauté des (minorités?) francophones du Canada regroupant les minorités hors Québec et jouissant de certaines compétences matérielles[70]. S'il s'agit de compé-

---

[68] Président de la Société des Acadiens, cité dans Jorge BARRERA, « Belgian Proposal Draws Fire : Liberals Say Tory Leader's Comments Reveal his Secret Language Agenda », *The Moncton Times* (21 octobre 2004) A5.

[69] L'on peut également douter que les Acadiens trouveraient leur compte dans un tel arrangement uniforme.

[70] C'est la solution préconisée par Elkins, qui imagine la « Francophonie » comme une entité non territoriale regroupant les francophones du Canada, mais n'incorporant pas le Québec. Voir D.J. ELKINS, *op.cit.*, note 64, p. 64.

tences actuellement détenues par les autorités fédérales, ces compétences pourraient simultanément être transférées au Québec. S'il s'agit de compétences relevant présentement des provinces, le Québec conserverait les siennes. Il est probable qu'une communauté « franco-canadienne » et le Québec développeraient, des collaborations dans leurs sphères de compétences respectives.

Le Canada compterait alors une entité fédérée francophone (« la communauté des francophones du Canada ou des minorités francophones du Canada ») et une entité fédérée très largement francophone (le Québec). Le rapport de force entre ces entités et la majorité anglophone du Canada se trouverait modifié[71]. Plus complexe, une telle structure répondrait peut-être mieux aux préoccupations et aux besoins des minorités francophones hors Québec, et de la minorité/majorité franco-québécoise. Tenter d'élaborer une solution unique pour répondre aux réalités distinctes de ces deux collectivités nous semble voué à l'échec.

La création d'une communauté francophone doit-elle nécessairement s'accompagner de la création d'une communauté anglophone? En quoi la majorité anglophone du Canada gagnerait-elle à gérer ses propres institutions dans le domaine culturel? L'établissement de liens organiques entre cette majorité et la minorité anglophone du Québec serait-elle avantageuse? Le sort de la minorité anglo-québécoise serait-il mieux assuré au sein d'une collectivité plus large partageant une langue, mais non pas l'expérience du statut de minorité? Sommes-nous face à un faux problème découlant d'un désir de symétrie à tout prix? Ces interrogations soulignent l'importance de réfléchir aux avantages et aux inconvénients d'un tel système pour la « minorité dans la minorité ».

Enfin, que rechercheraient les autorités fédérales dans un tel aménagement? S'agirait-il – noblement – d'une démarche de consolidation du pouvoir des minorités et donc d'un exercice foncièrement démocratique? Ou – plus cyniquement – la reconnaissance de communautés linguistiques aurait-elle pour effet de remettre en cause le bilinguisme officiel dans les institutions et les services fédéraux? Après tout, si des groupes linguistiques disposent d'un pouvoir accru d'autogestion, le centre doit-il toujours refléter la dualité, la multipolarité ou l'un et l'autre? La réponse à cette question ne s'impose pas d'office : elle est foncièrement politique et idéologique. En Belgique, la mise en place des

---

71 Ce qui n'exclut évidemment pas d'éventuelles frictions ou conflits de compétence.

communautés n'a aucunement réduit la nature bipolaire des institutions fédérales, bien au contraire. Mais il est évident que l'intégration de nouvelles formes d'entités fédérées dans l'édifice fédéral canadien ramènerait ce type d'interrogations à l'avant-scène.

D. La délégation « administrative » de l'exercice de certaines compétences fédérales à des groupes linguistiques

Une alternative plus simple (ne correspondant plus que lointainement au « modèle » belge) serait de faire de ces communautés des organes intergouvernementaux et non pas des entités fédérées à part entière[72]. Le gouvernement du Québec, celui du Nouveau-Brunswick et des groupes représentant les minorités francophones des autres régions du Canada pourraient y désigner des délégués. Il pourrait s'agir de parlementaires provinciaux issus de la collectivité linguistique en question. Lorsqu'une telle représentation n'est pas concrétisée (en Alberta ou en Colombie-britannique, par exemple), il pourrait s'agir de délégués désignés par des associations de défense des droits des minorités linguistiques (seulement des minorités?). Il faudrait ensuite déterminer si les membres siégeant au sein d'un tel organe intergouvernemental sont liés par la position de leur « mandant » ou s'ils disposent d'une marge de manœuvre et d'un degré d'autonomie.

Si la solution intergouvernementale est moins ambitieuse et complexe que la formule « entité fédérée », elle n'en soulève pas moins également des interrogations. Question de mission d'une part. Par définition, un tel organe ne jouirait pas du pouvoir législatif. S'agirait-il d'un organe consultatif visant à guider les autorités fédérales (qui détiendraient toujours les compétences législatives)? Disposerait-il de compétences d'exécution ou réglementaires? Est-ce qu'un tel organe pourrait représenter le Canada devant certaines instances internationales telles la Francophonie ou le Commonwealth?

Question de légitimité démocratique d'autre part. S'il est envisageable que certains membres d'un tel organe soient également parlementai-

---

[72] En fait, le Parti libéral du Québec aurait déjà proposé une « sous-commission » francophone, qui agirait sous l'égide des autorités fédérales auprès de l'UNESCO. Cette commission serait composée du Québec, des autorités acadiennes et des minorités francophones des autres régions », cité dans Stephen HARPER, « My Plan for "Open Federalism" », *The National Post* (27 octobre 2004) A19.

res provinciaux, ce ne serait assurément pas le cas de tous. Ces membres seraient-ils représentatifs des collectivités qu'ils seraient appelés à défendre? Enfin, la création de tels organes ne serait-elle pas susceptible de consolider le fédéralisme exécutif dont l'opacité est notoire?

E. Le fédéralisme belge ... et les communautés autochtones

Le modèle belge a été échafaudé pour accommoder une certaine dualité culturelle et linguistique. Ce « modèle », qui combine fédéralisme territorial et quasi personnel, incorpore des institutions inédites. Il est parfois évoqué pour résoudre des tensions autres que celles générées par la diversité linguistique. Il peut s'agir de diversité religieuse (le statut de Jérusalem) ou ethnique, ou d'une combinaison des deux (la Bosnie-Herzégovine, Chypre, le Liban). Dans le contexte canadien, le système des communautés belges peut inspirer la mise au point de mécanismes de représentation de collectivités autres que celles réunies par l'usage de la langue française ou anglaise.

Ainsi, la « logique » sous-tendant le système belge offre peut-être encore davantage de potentiel d'application à la situation des Autochtones au Canada. Le sujet est vaste et dépasse largement le thème du colloque et de l'ouvrage qui en découle, soit celui des minorités linguistiques. Nous ne ferons dès lors qu'effleurer la question, espérant ainsi simplement contribuer à une réflexion sur les aménagements institutionnels possibles de la diversité culturelle et linguistique autochtone. Il ne s'agit aucunement de commenter ou de compléter les travaux de la Commission royale sur les peuples autochtones, mais de soulever l'un ou l'autre parallèle entre les « solutions » belges et le défi de l'autonomie gouvernementale autochtone.

Nous avons examiné précédemment l'hypothèse d'aménagements des institutions fédérales canadiennes afin qu'elles reflètent d'autres dimensions de la diversité de la société canadienne que le couple anglophone-francophone. Il s'agissait notamment de considérer la pertinence d'étendre le principe de participation à des collectivités autochtones[73]. Nous explorons ici l'adaptation potentielle du régime des communautés

---

[73] *Supra*, partie III.A.2. Certains éléments d'une telle solution hybride se retrouve en fait dans l'Entente de principe du 31 mars 2004 conclue entre les gouvernements fédéral et québécois, d'une part, et certaines communautés innues. Voir aussi : Geneviève NOOTENS, *Désenclaver la démocratie. Des huguenots à la paix des Braves* (Montréal, Québec Amérique, 2004).

belges (et donc l'adjonction de nouvelles entités fédérées) à la réalité des Premières Nations.

Dans une étude consacrée au fédéralisme non territorial, Elkins suggère la création d'une province « non territoriale » constituée des peuples autochtones (Aboriginal Peoples Province). Paradoxalement, dans cet essai exploratoire, l'auteur soutient que le lien de rattachement serait essentiellement lié à la terre. Il soulève néanmoins les difficultés liées au fait que près de la moitié des Autochtones vivent hors réserve de façon permanente ou temporaire. Elkins n'ébauche pas réellement de solution institutionnelle, mais invite à un exercice de créativité à cet égard.

L'on pourrait imaginer, en effet, un amalgame de solutions territorialisées, pour les Autochtones disposant de territoires et non territorialisées, pour les autres[74]. Ainsi, à l'intérieur d'un territoire désigné comme autochtone (réserve ou territoire reconnu par traité), les compétences législatives s'exerceraient à l'endroit de tout résident, peu importe son statut personnel officiel. Tout résident pourrait également participer à la sélection des représentants de la communauté. La situation différerait toutefois des territoires nordiques actuels (et notamment du Nunavut) parce qu'il ne s'agirait pas d'un territoire extra- provincialisé sur toute la ligne.

L'on pourrait plutôt concevoir un démembrement des compétences matérielles « à la belge ». Sur le même territoire, certaines compétences seraient exercées par le pouvoir autochtone, d'autres pourraient demeurer de compétence provinciale ou fédérale. Pour permettre un maximum de souplesse, l'on pourrait imaginer un système de compétences concurrentes, avec prépondérance au pouvoir autochtone, ce qui permettrait des aménagements asymétriques selon les situations socio-économiques locales.

Pour les Autochtones ne vivant pas en territoire officiellement autochtones (ou se trouvant temporairement hors d'un tel territoire), l'on pourrait imaginer un système similaire à celui existant dans la Région de Bruxelles-Capitale. L'on se souviendra que les matières régionales relèvent d'un Parlement et d'un exécutif autonome. En ce qui a trait aux matières communautaires, un système complexe a été élaboré, dont les dédales institutionnels ne seront pas explicités ici, mais qui permet aux deux grandes communautés culturelles et linguistiques du pays de gérer

---

74 La solution « hybride » évoquée plus haut : *supra*, partie III.B.1.c).

et de financer des institutions auxquelles les citoyens de Bruxelles sont libres d'adhérer. Ainsi, les communautés française et flamande financent des écoles, des théâtres, des services sociaux sur le territoire de la région. Les Bruxellois peuvent envoyer leurs enfants à l'école flamande, prendre un abonnement au théâtre francophone, recourir aux services sociaux (aide aux handicapés, par exemple) dans l'une ou l'autre langue. Cette « liberté » réduit la nécessité d'une identification indélébile pour la population bruxelloise (ou le choix d'une « double nationalité »).

Transposé dans le contexte canadien, un tel système signifierait que l'entité fédérée autochtone, ayant vocation à agir en territoires officiellement autochtones, pourrait également gérer et financer des institutions autochtones à Saskatoon ou à Vancouver.

Une telle construction institutionnelle soulève – encore une fois – un très grand nombre d'interrogations et de défis, dont voici un bref échantillon :

- Est-il possible – voire équitable – de regrouper tous les groupes autochtones dans une seule entité fédérée? Un tel regroupement n'est-il pas antithétique à la reconnaissance de la diversité culturelle et linguistique et un reflet d'une conception non autochtone et réductrice de l' « Autre »? Combien de communautés autochtones pourraient être envisageables tant le sur plan ethnographique que sur celui de l'efficacité des services publics?

- Toute personne serait-elle libre de bénéficier des services offerts par les communautés autochtones dans les villes non autochtones (selon le modèle bruxellois)? Ou est-ce qu'un autre critère de rattachement devrait être élaboré (la nécessité de faire preuve d'un statut autochtone officiel, par exemple)?

- La triple stratification des compétences donnerait sans doute lieu à d'âpres négociations et à des conflits de délimitation notamment en ce qui a trait à la gestion du territoire. Confier des compétences relatives à l'éducation ou aux services sociaux ne susciterait peut-être pas d'immenses controverses. Toutefois, consentir des compétences territoriales et de ressources est susceptible d'engendrer beaucoup plus de résistance (l'histoire du Canada, même récente, l'illustre bien). Or, l'intérêt de l'autonomie gouvernementale autochtone réside au moins autant dans la capacité de gérer le territoire que les matières « communautaires » à la belge;

- Les ressources territoriales seraient-elles suffisantes pour financer les services hors des territoires autochtones (desservant potentiellement la moitié de la population autochtone)?

Cette transposition fictive soulève davantage de questions qu'elle n'en résout. Il ne s'agit aucunement de passer sous silence sur les questions ontologiques, politiques et techniques que soulèvent les transpositions proposées. Nous osons croire que l'exercice n'en est pas dénué de pertinence pour autant. Il permet en effet de préciser les défis auxquels les architectes constitutionnels peuvent être confrontés dans l'élaboration de nouvelles structures étatiques plus respectueuses de la diversité.

F. Conclusion de la partie III

Dans cette seconde partie, nous avons appliqué le « modèle » belge (sous des formes plus ou moins conformes à la réalité) afin d'illustrer l'éventail de configurations institutionnelles susceptibles de refléter et d'incorporer certains aspects de la diversité démographique et culturelle de la population canadienne.

L'étude de la dimension institutionnelle du fédéralisme belge suggère deux pistes de réflexion. En premier lieu, il reconnaît un réel droit de participation au sein des institutions fédérales non pas uniquement aux entités fédérées existantes[75], mais également à des collectivités linguistiques ou culturelles particulières. Dans le contexte canadien, diverses techniques constitutionnelles, allant de la création de groupes linguistiques au sein des chambres fédérales, en passant par des droits de veto décisifs ou suspensifs (style « sonnette d'alarme ») pourraient ainsi être envisagées. De telles adaptations pourraient être conçues non seulement en faveur des collectivités francophones et anglophones, mais potentiellement de communautés autochtones.

En second lieu, la fédération belge – et plus particulièrement le système des communautés – illustre la possibilité de démembrer la souveraineté d'un État non pas uniquement sur une base territoriale (ce qui est

---

[75] Ce que la Belgique réalise en fait fort mal, le Sénat belge n'étant pas une réelle chambre de défense des intérêts des communautés et des régions, mais plutôt des collectivités linguistiques, représentées par des parlementaires fédéraux. Il faut cependant noter que les Communautés française et flamande (deux entités fédérées) désignent chacune 10 sénateurs (sur un total de 71) : art. 67 de la Constitution.

classique dans les régimes fédéraux), mais également sur la base de critères de rattachement personnels. L'idée n'est pas uniquement de reconnaître des droits linguistiques aux locuteurs de certaines langues, mais bien de les doter d'organes législatifs et exécutifs leur permettant d'exercer une forme avancée d'autonomie. Cela ne diminue en rien l'importance de droits linguistiques constitutionnalisés : il s'agit de réfléchir à l'importance des organes de pouvoir et d'autogestion pour les minorités. L'intérêt d'un tel système est sans doute relatif (voire menaçant) pour une minorité représentant une majorité au sein d'une entité fédérée, comme c'est le cas des francophones au Québec. Il peut toutefois receler de sérieux avantages pour des minorités pancanadiennes dispersées sur des territoires non contigus, à l'intérieur de provinces où elles sont également minoritaires.

IV. Conclusion générale

Dans une conférence remarquable, le constitutionnaliste liégeois Jean-Claude Scholsem remarquait qu'en droit comparé, la Belgique représentait un « beau cas ». Et qu'à l'instar de la situation dans un contexte médical, un « beau » cas aux yeux du médecin, l'est rarement pour le patient[76].

Le « *timing* » de l'évocation du modèle belge par des acteurs politiques canadiens était peut-être mal choisi, la Belgique traversant depuis quelque temps une nouvelle crise de légitimité et de tensions « communautaires ». Il est sans doute ironique de se pencher sur le « modèle » belge au moment où plusieurs doutent de la survie de la fédération, à plus ou moins long terme[77]. Cela dit, il peut être utile de séparer le « modèle » belge de son incarnation en Belgique pour s'inspirer de la logique sous-jacente à cette forme originale d'organisation fédérale. Sans vouloir minimiser l'importance des leçons que l'on pourrait tirer de la pratique, l'étude du « modèle » suggère un nombre de pistes parti-

---

76 Jean-Claude SCHOLSEM, Conférence inaugurale de la Chaire Francki, Facultés universitaires St-Louis, 15 mars 2004.

77 Depuis quelques temps, les articles de la presse belge à cet égard sont innombrables. À titre d'exemple, voir Isabelle PHILIPPON, « Et si les Flamands nous larguaient? », *Le Vif/L'Express* (22 octobre 2004) (en ligne : <http://www.levif.be/CMArticles/ShowArticle.asp?articleID=883&sectionID=2>).

culièrement créatives pour restructurer les institutions – pour réinventer – la formule fédérale.

Le fédéralisme belge est un réel laboratoire. Il allie fédéralisme territorial et une forme atténuée de fédéralisme personnel. Il démembre la souveraineté en trois ordres de gouvernement superposés et dotés d'organes législatif et exécutif. La logique belge permet de reconnaître un large degré d'autonomie gouvernementale à des collectivités non territorialisées ou dont le territoire n'est pas contigu. Le système comporte des éléments confédéraux et de démocratie consociative, tout en restant centralisé dans certains domaines (la justice, par exemple). Sur le plan institutionnel, la fédération belge est profondément asymétrique[78].

La principale leçon que les observateurs étrangers peuvent tirer de l'expérience belge des 30 dernières années se résume à la « désacralisation » des institutions. Les pièces constituant l'édifice constitutionnel sont des instruments malléables, pouvant être modulés en fonction des réalités sociologiques, démographiques et politiques particulières. Il ne s'agit pas de nier l'impact parfois réducteur d'un tel système sur la diversité culturelle et linguistique qu'il est pourtant destiné à promouvoir. Il ne s'agit aucunement de prôner la succession apparemment sans fin de réformes. Pas plus qu'il ne s'agit de préconiser la complexité de la structure belge, qui frise parfois l'illisibilité et soulève dès lors de sérieuses questions de légitimité démocratique. Il nous semble néanmoins important d'avoir l'humilité de reconnaître la créativité constitutionnelle des constitutionnalistes belges et l'audace des décideurs politiques d'y donner suite. Au moment où le Canada émerge (peut-être?) timidement de son immobilisme institutionnel, il faut encourager l'ouverture face aux expériences étrangères. L'étude du « cas belge » constitue ainsi un plaidoyer en faveur de la créativité et de l'imaginaire constitutionnel.

---

78 Voir les permutations décrites *supra*, note 43.