

UN PEU D'HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE : LA NOTION DE 'RÉGION LINGUISTIQUE' ET SA MISE EN PLACE ENTRE 1870 ET 1970

Christian BEHRENDT

Professeur ordinaire à l'Université de Liège et à la KU Leuven

Professeur à l'École Royale Militaire

Assesseur au Conseil d'État

1. Le président André Alen s'est toujours intéressé à l'histoire et à l'origine des concepts. En témoigne déjà sa magistrale thèse de doctorat, soutenue à la KU Leuven en 1987, thèse dont il suffit, pour documenter l'intérêt de son auteur pour l'histoire et l'origine des concepts, de signaler les remarquables notes biographiques qui figurent en début d'ouvrage : au lecteur pressé qui ne pourrait lire la thèse en entier, encore que ce soit dommage, on recommandera tout simplement quelques pages – lumineuses –, à savoir celles décrivant l'apport de trois personnalités clefs du Congrès national : Constantin-Étienne de Gerlache, président de la commission constitutionnelle, Joseph Lebeau, secrétaire adjoint de ladite commission, et Jean-Joseph Raikem, rapporteur de la section centrale.¹ Après cette lecture, on est convaincu (si on ne l'était pas déjà avant) : le baron André Alen apprécie beaucoup l'histoire.

Nous avons donc souhaité lui offrir un texte à portée historique. Il portera sur la notion de 'région linguistique' (ou pour le dire dans les deux autres langues nationales, 'taalgebied' et 'Sprachgebiet').

On conviendra d'emblée qu'il s'agit là d'une des notions les plus centrales et aussi, du moins historiquement, les plus polarisantes du droit constitutionnel de la Belgique. Raison de plus de lui consacrer une étude.²

¹ A. ALEN, *Rechter en bestuur in het Belgische publiekrecht, De grondslagen van de rechterlijke wettigheidskontrole*, doctoraal proefschrift (KU Leuven, 1983), Anvers, Kluwer, tome I, pp. 146-164.

² Même si nous ne sommes, loin s'en faut, le premier : parmi les travaux antérieurs il convient de nommer avant tout celui, d'une particulière qualité, de J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten, Het Belgisch model*, thèse (KU Leuven, 2002), Anvers, Intersentia, 2003, 926 pages. Le promoteur de cette thèse ne fut personne d'autre qu'André Alen.

2. La Belgique compte quatre régions linguistiques. Aux termes de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la Constitution, ce sont «la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande».³ Ces régions linguistiques (*taalgebieden, Sprachgebiete*) ne doivent pas être confondues avec les trois Régions (*gewesten, Regionen*) qui sont visées à l'article 3. Par souci de commodité et afin d'éviter toute confusion entre les deux notions, on conviendra d'écrire les régions linguistiques de l'article 4 avec un r minuscule et les Régions de l'article 3 avec un R majuscule.

L'article 4 est l'œuvre du Pouvoir constituant dérivé. Il est inséré dans la Constitution lors de la Première réforme de l'État et, plus précisément, le 24 décembre 1970, date charnière dans l'évolution organique de l'État belge.

3. Après avoir établi, en son alinéa 1^{er}, l'existence de quatre régions linguistiques ainsi que leur dénomination, l'article 4 précise en son alinéa 2 que

« [c]haque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques ».

Cette disposition, brève et anodine en apparence, est en réalité le fruit de tractations de plusieurs dizaines d'années. Si le temps nous manque de relater l'histoire dans tous ses détails, il importe néanmoins d'en exposer succinctement les principaux éléments et dates-clefs.

4. À la création de l'État belge en 1830, la langue française devient la seule langue d'administration du pays, ceci notamment en réaction à la période hollandaise et la soumission, au cours de celle-ci, à la Maison d'Orange-Nassau. Lorsque leurs agents prennent la fuite de Bruxelles à la fin septembre 1830, ils laissent derrière eux des contrées intrinsèquement hostiles à la langue de 'l'occupant', la bourgeoisie du nouvel État (en ce compris en Flandre) s'évertuant à franciser l'intégralité de l'appareil administratif et de la législation en vigueur. Tout naturellement, le texte constitutionnel du nouvel État n'est rédigé qu'en français.

Un auteur du début du XX^e siècle écrira très pertinemment à cet égard :

« Aussitôt que le Gouvernement provisoire entra en fonctions, un changement radical eut lieu au point de vue de l'emploi des langues : le français devint prédominant.

La réaction contre le système suivi par le Gouvernement précédent fut tellement vive que désormais la langue flamande fut proscrite partout, au Parlement, dans les administrations centrales, devant les cours et tribunaux, dans les Universités et les établissements d'enseignement moyen. Du jour au lendemain, la physionomie du

³ L'énumération des régions est réalisée dans un ordre différent en fonction des versions française, néerlandaise ou allemande de la Constitution. Cette préoccupation constante du constituant pour les sensibilités linguistiques apparaît également dans d'autres dispositions constitutionnelles.

pays fut modifiée ; la langue flamande fut traitée comme aux plus mauvais jours de notre histoire, lors des invasions et des conquêtes étrangères (...).⁴

L'idée selon laquelle l'usage de la langue néerlandaise laisse apparaître, dans le chef de celui qui y recourt, un sentiment favorable à l'ancien pouvoir néerlandais s'estompe cependant avec le temps. L'hostilité initiale à l'égard de la langue néerlandaise a d'ailleurs un côté artificiel, dès lors que, dans les contrées septentrionales du Royaume et aussi à Bruxelles, la population non instruite ne maîtrise pas le français et s'exprime très majoritairement dans des dialectes qui, du point de vue de leur classification linguistique, relèvent manifestement du néerlandais.

En 1846, la fiction selon laquelle la Belgique est un État francophone est définitivement abandonnée : il est en effet décidé de procéder dorénavant régulièrement à des recensements linguistiques de la population.⁵ Du point de vue juridique, aucune conséquence n'est toutefois tirée de leurs résultats : certes, les chiffres démontrent qu'une partie importante de la population nationale est de langue néerlandaise, mais au niveau des organes administratifs, judiciaires et législatifs, l'unilinguisme est intégralement maintenu. D'ailleurs, le règne de Léopold I^{er} s'achève (1865) sans qu'aucune mesure n'ait été prise : le premier roi des Belges n'aura jamais connu autre chose qu'une Belgique strictement unilingue.

5. C'est quelques années après l'avènement de Léopold II qu'un premier changement intervient : par une loi du 17 août 1873⁶, il est permis à une personne qui comparait devant une juridiction pénale située dans l'une des quatre provinces flamandes ou l'arrondissement de Louvain, d'employer la langue néerlandaise. Cette ouverture au néerlandais demeure toutefois fragile : le prévenu a certes le droit d'être jugé en néerlandais, mais toute l'instruction – préalable au procès – continue à se faire dans la langue de Voltaire, et à l'audience, les experts et témoins peuvent également continuer à faire leur déposition en français. De plus, seule la Cour d'appel de Gand devient bilingue (celle d'Anvers n'existe pas encore) ; la Cour d'appel de Bruxelles demeure intégralement unilingue.

6. La loi de 1873 avait une portée assez réduite, car elle était cantonnée à la seule justice criminelle, et en général, un citoyen ne se trouve pas fréquemment attiré devant un tribunal répressif. La possibilité qu'elle lui accordait de s'exprimer en

⁴ H. DE HOON, « De l'emploi des langues en Belgique », *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1909-10, pp. 667-726, ici p. 712.

⁵ Sur le sujet, voy. P.M.G. LÉVY, *La querelle du recensement*, Bruxelles, Institut belge de science politique, 1960, 162 pages. Des recensements sont organisés en 1846, 1856, 1866, 1880, 1890, 1900, 1910, 1920, 1930 et 1947. On précisera toutefois que le recensement de 1856 ne comporte pas de volet linguistique et qu'en 1876, un simple comptage de la population est opéré, sans que l'on puisse qualifier celui-ci de véritable recensement.

⁶ Loi du 17 août 1873 sur l'emploi de la langue flamande en matière répressive, *Mon. b.*, 26 août.

néerlandais était donc, dans la vie de tous les jours, très peu applicable. En 1878, un autre tournant se dessine, et celui-ci a un impact quotidien beaucoup plus grand.

En effet, par une loi que le Roi sanctionne le 22 mai⁷, l'emploi de la langue néerlandaise est réglé, non pas pour les juridictions, mais pour *toutes les administrations publiques* (administrations communales, provinciales, et celles de l'État central). La loi divise le pays en plusieurs régions linguistiques (même si le terme n'est pas encore utilisé et ne fera son apparition officielle qu'en 1932) et met de la sorte un terme à l'unilinguisme fictif qui avait jusqu'alors prévalu dans toutes les administrations du pays (et qui avait *de facto* conduit à des situations où des populations non instruites en Flandre ne pouvaient comprendre les instructions que les agents de l'État leur donnaient). Dorénavant, il existe trois régimes juridiques distincts relatifs à l'emploi des langues, à savoir un applicable aux contrées septentrionales du Royaume (la langue néerlandaise y est établie comme langue officielle, les administrations ayant la faculté de procéder à des publications bilingues), un second régime applicable à Bruxelles (le néerlandais y est également établi comme langue officielle mais, à quelques nuances près⁸, concurremment avec le français), et un troisième régime, applicable dans les contrées méridionales du Royaume (et qui y maintient l'unilinguisme français).

7. Ensuite, le 1^{er} juillet 1888, le *Moniteur belge*, jusqu'alors exclusivement unilingue, passe également à un régime d'édition bilingue, et dix ans plus tard, en 1898, le mouvement flamand obtient une autre marque de reconnaissance importante : par le vote de la loi du 18 avril 1898⁹, aussi appelée « loi d'égalité », la version néerlandaise des textes légaux accède au même rang que la version française et, afin de symboliser cette stricte égalité, les deux versions linguistiques de la loi doivent être publiées l'une en regard de l'autre (ce qui donne au *Moniteur belge* l'aspect si typique de deux colonnes de textes, séparées d'un fin trait vertical au milieu). Avant cette réforme, la version néerlandaise d'un texte juridique n'avait, même là où elle existait, que valeur de simple traduction ; seul le libellé français constituait la version authentique du texte.

8. Pour ce qui est de l'*enseignement universitaire*, il demeure, partout dans le pays, exclusivement de langue française, jusqu'à ce qu'en 1911, la Conférence épiscopale belge décide qu'à l'Université catholique de Louvain, chaque Faculté devra dorénavant linguistiquement 'dédoubler' deux cours, pour les proposer à la fois en langue française et néerlandaise ; pour la Faculté de droit, il s'agira des cours de '*Strafvordering*' (Procédure pénale) et '*Volkshuishoudskunde*'

⁷ Loi du 22 mai 1878 relative à l'emploi de la langue flamande en matière administrative, *Mon. b.*, 24 mai.

⁸ Nuances favorables au néerlandais et qui placent le français dans une situation de légère infériorité.

⁹ Loi du 18 avril 1898 relative à l'emploi de la langue flamande dans les publications officielles, *Mon. b.*, 15 mai.

(Économie politique).¹⁰ Le caractère minimaliste de cette réforme est cependant patent, aucun étudiant n'étant *tenu* de suivre ces cours en langue néerlandaise (il s'agit d'une simple possibilité) et la mesure étant limitée à seulement deux enseignements au sein d'un programme académique de plusieurs années. Par ailleurs, cette réforme ne s'étend à aucune autre Université, et notamment pas à l'Université de Gand (nous y reviendrons dans quelques instants).

9. Après la Première Guerre mondiale, sous le gouvernement d'union nationale de Henry Carton de Wiart, le système mis en place par la loi de 1878 subit une première modification par la loi du 31 juillet 1921.¹¹ La législation de 1878 avait fixé les limites des différentes « régions linguistiques » en se basant sur le simple tracé des provinces et arrondissements administratifs. La loi de 1921 procède sur ce point à une réforme capitale, qui s'avérera à la fois douloureuse et fortement polarisante dans la suite de l'histoire politique belge : la loi crée, en son article 3, la possibilité de faire « basculer » une commune d'un régime linguistique vers un autre. Cette possibilité est soumise à une double condition : il faut, d'une part, que la majorité de la population communale indique, lors des recensements nationaux qui ont lieu tous les dix ans, parler préférentiellement ou exclusivement une langue différente de celle de la région linguistique dans laquelle la commune est actuellement située, et il faut, d'autre part, que le Conseil communal, suite à la publication des résultats du recensement, décide par un vote majoritaire de changer de régime linguistique.¹²

Au fil du temps, cet article 3, qui a rang d'une simple loi, devient l'une des dispositions les plus controversées de tout le droit public belge : il a en effet pour conséquence de permettre à la langue française de s'imposer progressivement dans plus en plus de communes, et le mouvement flamand voit en lui une authentique menace, à long terme, pour l'existence même d'un territoire unilingue néerlandais. Ce risque est, dans l'esprit des activistes flamands, d'autant plus grand que le champ d'application *ratione loci* dudit article 3 n'est pas limité aux communes limitrophes de la frontière linguistique : la disposition peut même, en théorie, s'appliquer à une commune ou ville située au beau milieu du territoire néerlandophone. La loi de 1921 maintient par ailleurs le droit, pour tout citoyen belge, partout dans le pays (en ce compris en Flandre), d'écrire à son

¹⁰ X, *Geschiedenis van de Leuvense rechtsfaculteit*, Louvain et Bruges, Katholieke Universiteit Leuven et die Keure, 2014, p. 191.

¹¹ Loi du 31 juillet 1921 concernant l'emploi des langues en matière administrative, *Mon. b.*, 12 août.

¹² L'article 3 est rédigé comme suit :

« Dans les communes dont la majorité des habitants parle le plus fréquemment, d'après le dernier recensement décennal, une langue différente de celle du groupe linguistique auquel l'article 1^{er} les rattache, le conseil communal décide du choix de la langue pour ses services intérieurs et pour la correspondance.

Toutes les administrations publiques soumises à la présente loi se conforment à ce choix, quant à la langue de service et pour la correspondance. »

administration locale dans la langue de son choix (art. 7), et conserve également la faculté pour les administrations locales de lui répondre dans cette langue (également art. 7).

10. Deux ans plus tard, jour pour jour, le 31 juillet 1923, une loi procède à la néerlandisation *partielle* de l'Université de Gand¹³, c'est-à-dire met fin au régime exclusivement français qui avait jusqu'alors prévalu dans cette institution. Dorénavant, tout étudiant gantois sera obligé de suivre au moins *un tiers* de ses cours en langue néerlandaise¹⁴ ; il ne lui sera donc plus possible de réaliser l'intégralité de ses études en français. Cette réforme rendra l'Université *de facto* inaccessible aux étudiants non-néerlandophones et aura un impact considérable sur la composition de son corps étudiantin : les étudiants purement francophones sont conduits à se réorienter vers Bruxelles, Louvain ou Liège. Il n'est donc pas étonnant de voir que, malgré l'importance de cette avancée, le mouvement étudiantin gantois – dorénavant presque exclusivement néerlandophone – jugera la loi de 1923 vite insuffisante et réclamera la néerlandisation *complète* de l'Université. Comme nous allons le voir ci-après (n° 12), cette revendication sera rapidement exaucée.

11. En 1925 est publiée au *Moniteur belge* la version néerlandaise de la Constitution ; celle-ci n'a cependant pas une force égale au texte français : elle n'en constitue qu'une simple traduction, le texte français demeurant la seule version authentique (sauf pour l'infime minorité d'articles de la Constitution qui ont été modifiés depuis l'entrée en vigueur de la loi d'égalité en 1898, à savoir très exactement seize dispositions). Le signe le plus révélateur de l'inégalité persistante entre versions française et flamande de la Constitution tient d'ailleurs en ce que le texte néerlandais est publié, en 1925, au *Moniteur* sous la forme d'un simple *arrêté royal*.¹⁵

L'égalité juridique complète des deux versions linguistiques de la Constitution ne sera formellement garantie que 40 ans plus tard, par la révision constitutionnelle du 10 avril 1967.¹⁶

12. De 1925, avançons de cinq ans, pour nous placer en 1930. Le gouvernement du Premier ministre Henri Jaspar adopte une loi qui va procéder à la néerlandisation *complète* de l'Université de Gand¹⁷ et à l'abandon corrélatif, dans cette institution, de tout enseignement en langue française (seuls les cours de philologie romane sont exceptés de cette règle¹⁸). La réforme entrera

¹³ Loi du 31 juillet 1923 relative à l'emploi des langues à l'Université de Gand, *Mon. b.*, 1^{er} août.

¹⁴ Article 2 de la loi.

¹⁵ Arrêté royal du 25 novembre 1925 établissant la traduction flamande de la Constitution, *Mon. b.*, 19 décembre.

¹⁶ *Mon. b.*, 3 mai.

¹⁷ Loi du 5 avril 1930 relative à l'emploi des langues à l'Université de Gand, *Mon. b.*, 16 avril.

¹⁸ Article 5, alinéa 2, de la loi.

progressivement en vigueur et sera pleinement opérationnelle à partir de l'année académique 1935-1936.¹⁹ Les professeurs d'expression française qui ne désirent pas convertir leurs activités d'enseignement et de recherche en langue néerlandaise, se voient proposer la possibilité de rejoindre l'Université francophone de l'État, c'est-à-dire l'Université de Liège.²⁰

Il faut bien mesurer la célérité du changement accompli : avant 1923, l'Université de Gand enseignait exclusivement en français ; la voilà, à peine sept ans plus tard, par la loi de 1930, intégralement néerlandisée. De la sorte, il ne subsiste, après l'entrée en vigueur de cette loi de 1930, plus qu'une seule institution universitaire bilingue en territoire flamand, à savoir l'Université catholique de Louvain. C'est désormais sur cette université que vont se concentrer, dans les décennies à venir, tous les regards – et efforts – du mouvement linguistique flamand ; ceux-ci obtiendront, là aussi, gain de cause (nous y reviendrons *infra*, au n° 29).

13. La réforme suivante en matière linguistique intervient au lendemain du recensement décennal de 1930. Par une loi du 28 juin 1932²¹, adoptée sous l'éphémère Premier ministre Jules Renkin, le terme « région linguistique » est officiellement créé.²² Aussi, la nouvelle loi – qui s'inscrit pour l'essentiel dans la continuité de celle de 1921 – maintient la possibilité de faire basculer une commune d'une région linguistique à une autre, mais apporte une modification importante à cette procédure, modification qui, du point de vue flamand, accentue encore le problème : en effet, le rôle des conseils communaux dans le processus du basculement est supprimé. Autrement dit, pour faire passer une commune d'une région linguistique à une autre, il suffit dorénavant que la majorité des répondants communaux au recensement décennal indique parler préférentiellement ou exclusivement une langue différente de celle de la région linguistique dans laquelle la commune se trouve : la commune est alors *automatiquement* transférée à la région linguistique qui correspond à la langue majoritaire de sa population. Dans les faits, ce système conduira presque toujours à un amoindrissement territorial de la région de langue néerlandaise. Le conseil communal, à supposer même qu'il veuille s'opposer à ce transfert, n'aura plus le pouvoir de le faire. Tel est le nouveau régime mis en place par l'article 3 de la loi de 1932²³, disposition qui prend la place de l'article 3 de la loi de 1921.

¹⁹ Article 2, alinéa 1^{er}, de la loi.

²⁰ Le plus célèbre de ces professeurs gantois réaffectés à Liège, suite à l'entrée en vigueur de la loi du 5 avril 1930, est sans doute Marcel Dubuisson, zoologue internationalement renommé, qui quitte Gand pour Liège en 1931. À Liège, sa carrière le mène jusqu'au poste de recteur ; l'aquarium de l'Université de Liège porte son nom.

²¹ Loi du 28 juin 1932 relative à l'emploi des langues en matière administrative, *Mon. b.*, 29 juin.

²² Le terme figure notamment à l'article 6, §§ 2 et 4, de la loi.

²³ Ce nouvel article 3 est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Sous réserve de ce qui est stipulé à l'article 2 pour les communes de l'agglomération bruxelloise, les communes dont la majorité des habitants parle le plus fréquemment, d'après

14. En matière d'enseignement universitaire, on assistera au début des années 1930 au dédoublement (*verdubbeling*) complet de tous les cours proposés à l'Université catholique de Louvain, de sorte qu'il existe désormais pour chaque matière à la fois un enseignement de langue française et de langue néerlandaise ; à la Faculté de droit, ce dédoublement systématique est instauré à partir de l'année académique 1934-1935.²⁴

15. Mais revenons à la loi de 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative. Les appréhensions du mouvement flamand ne sont pas apaisées – que du contraire – par cette nouvelle loi, et ses protagonistes redoutent de nouvelles pertes de communes lors du prochain recensement, prévu pour 1940.

Celui-ci n'ayant pas pu se tenir en raison de la guerre, ce n'est finalement qu'en 1947, dix-sept ans après celui de 1930, que la population belge est à nouveau invitée à indiquer, commune par commune, son appartenance linguistique.

Les résultats sont explosifs : de nouvelles pertes de territoire flamand se profilent. Or, comme la loi de 1932 avait créé des mécanismes de transfert *automatiques*, qui allaient avoir pour conséquence, dès la publication officielle des résultats du recensement, de transférer une commune d'une région linguistique à une autre, la *diffusion même* de ces résultats devient une source de conflits passionnés : plusieurs ténors du mouvement flamand plaident pour leur non-publication, reprochant aux administrations organisatrices du recensement et aux mandataires locaux d'avoir manipulé les résultats, ou d'avoir favorisé l'émergence de nouvelles majorités francophones, en faisant naître chez les citoyens néerlandophones – nous sommes trois ans après la fin de l'occupation allemande – un sentiment de honte ou d'infériorité, les conduisant à cocher la case « français » alors qu'ils ne parlent pas cette langue comme langue maternelle.

Les réactions, côté francophone, face à ces critiques sont vives. Le pays, à peine libéré de l'envahisseur, est de la sorte propulsé dans un véritable conflit linguistique. Celui-ci se double de la question, tout aussi polarisante et passionnelle entre Nord et Sud, d'un éventuel retour au pays – et sur le trône – de Léopold III, *de facto* bloqué en Suisse en raison du désaccord concernant son retour et la fin de la régence.²⁵ Finalement, après la solution de la question royale (dans un sens favorable aux francophones) et plus de six ans après le recensement

le dernier recensement décennal, une langue différente de celle du groupe linguistique auquel l'article 1^{er} les rattache, adopteront pour leurs services intérieurs et pour la correspondance la langue de cette majorité.

§ 2. Toutes les administrations et autorités publiques supérieures soumises à la présente loi se conforment à cette situation quant au régime linguistique de leurs services locaux et pour la correspondance administrative.»

²⁴ X, *Geschiedenis van de Leuvense rechtsfaculteit*, Leuven et Bruges, Katholieke Universiteit Leuven et die Keure, 2014, p. 244.

²⁵ Sur cet épisode, voy. not. Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Charte, 2019, n° 416, et *Beginnselen van het Belgisch Staatsrecht*, Bruges, die Keure, 2019, n° 416.

de 1947, les résultats en sont publiés au *Moniteur belge* du 10 juin 1954²⁶ : ils indiquent, comme le craignaient les néerlandophones, une augmentation notable de l'emploi du français, avant tout dans les communes le long de la frontière linguistique et dans l'agglomération bruxelloise.²⁷

Parallèlement à la publication des résultats, la loi de 1932 est modifiée à la marge par une loi de 1954²⁸, mais sans en modifier sa substance : ainsi, il n'est pas touché à son important article 3, § 1^{er} (la fameuse disposition qui prévoit le basculement automatique d'une commune d'une région linguistique à une autre si les résultats du recensement décennal le commandent).

16. Le vrai fait majeur se produit quelques années plus tard, à la fin des années 1950 : le recensement de 1960 approchant à grands pas, le mouvement flamand, et plus généralement aussi une grande partie de la classe politique flamande, s'oppose avec force à sa tenue ; elle fait de ce point une question du premier plan.²⁹ Ceci plonge le pays dans une nouvelle crise importante, crise qui se conjugue au processus de décolonisation qui aboutit à l'indépendance du Congo au 30 juin 1960 et aux grandes grèves de l'hiver 1960. Finalement, après de vives tensions, le gouvernement du Premier ministre Gaston Eyskens décide de reporter le recensement d'un an, pour l'organiser en 1961.

Après la démission de Gaston Eyskens en avril 1961, son successeur, Théo Lefèvre, fait voter en juillet de la même année une loi en ce sens mais – et ceci est crucial – insère dans cette loi une *clause supplémentaire*, aux termes de laquelle il sera interdit, lors du recensement de 1961, de poser à la population toute question à connotation linguistique.³⁰

Si, formellement parlant, la loi de 1961 prohibe les questions à connotation linguistique uniquement pour le seul recensement de 1961 et non pour

²⁶ Une partie des chiffres du recensement de 1947 est certes publiée dès 1949 (*Mon. b.*, 11 novembre 1949) mais il faut bien voir qu'il ne s'agit là que de la partie non controversée du recensement : toutes les données potentiellement sources de tensions sont soigneusement omises en 1949 et il faut attendre 1954 pour les voir publiées d'une manière officielle.

²⁷ Les chiffres de 1947 doivent être comparés avec ceux obtenus lors du recensement de 1930 (et publiés, pour partie, au *Mon. b.* du 22 septembre 1934 et, pour le reste, par les soins de l'Office central de statistique en 1936).

²⁸ Loi du 2 juillet 1954 modifiant la loi du 28 juin 1932 relative à l'emploi des langues en matière administrative, *Mon. b.*, 8 juillet.

²⁹ Ainsi, le jeune Wilfried Martens, à l'époque président du *Katholiek Vlaams Hoogstudentenverbond* (KVHV), l'Association des étudiants universitaires catholiques flamands, mène des actions contre la tenue du recensement (W. MARTENS, *Mémoires pour mon pays*, Bruxelles, Racine, 2006, p. 22).

³⁰ Loi du 24 juillet 1961 prescrivant l'exécution en 1961 des recensements généraux de la population, de l'industrie et du commerce, *Mon. b.*, 1^{er} août. L'article 3 de cette loi dispose : « Par dérogation à la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative, le recensement général de la population de 1961 ne comporte aucune question relative à l'emploi des langues ; les effets du recensement linguistique effectué le 31 décembre 1947 sont prorogés jusqu'à ce qu'une loi y mette fin » (c'est nous qui soulignons). Un arrêté royal du 3 novembre 1961 (*Mon. b.*, 18 novembre) fixe la date précise du recensement au 31 décembre 1961.

les recensements futurs, elle crée un *précédent* qui sera – on peut le dire rétrospectivement – décisif : en acceptant de voter cette loi, les mandataires francophones admettent l'idée de la suppression des recensements à caractère linguistique et admettent, par voie de conséquence, qu'il convient de mettre fin au mécanisme fluctuant de la détermination de la frontière linguistique tel qu'il figure à l'article 3, § 1^{er}, de la loi de 1932. Le recensement de 1947 aura donc été le dernier de l'histoire nationale belge à inclure des questions à connotation linguistique ; il n'y en aura plus dans la suite. Aujourd'hui, la simple suggestion d'en envisager la réinstallation serait ressentie par la vaste majorité des néerlandophones comme hautement problématique, voire comme une authentique provocation.

Revenons toutefois en 1961. Le fait, côté francophone, d'avoir cédé à la pression politique des mandataires flamands en votant une loi de circonstance qui enlève le volet linguistique du recensement de 1961, alors que la loi de 1932 n'est pas formellement abrogée – est perçu par l'opinion publique au Sud du pays comme une défaite de tout premier ordre ; le mouvement flamand y voit, corrélativement, l'un de ses plus grands acquis. Répugnant à l'émotivité, le juriste peut sobrement relever que la non-application, en 1961, de la loi de 1932 fut parfaitement régulière, dès lors que la loi du 24 juillet 1961 la prévoyait en des termes exprès, et que le mythe tenace, encore très répandu en Belgique francophone, selon lequel le recensement du 31 décembre 1961 aurait dû contenir des questions d'ordre linguistique mais que ces questions y auraient été illégalement retirées n'est pas conforme à la réalité.

17. Une fois le recensement de 1961 réalisé, le gouvernement Lefèvre s'emploie à définitivement abroger la loi de 1932, dépassée par les faits, et à la remplacer par une législation nouvelle. Ce travail donne également lieu à des débats passionnés et des tensions. Finalement, une solution émerge en 1962 et 1963. Celle-ci prendra la forme de deux lois distinctes et successives.

18. Tout d'abord, par une loi du 8 novembre 1962³¹, aussi appelée « loi Gilson »³², la frontière linguistique est modifiée (une dernière fois, dira-t-on au Nord). Ainsi, les communes des Fourons et de Landen sont cédées par les francophones à la région de langue néerlandaise ; en contrepartie, Comines-Warneton et Mouscron à l'ouest, ainsi que Bassenge à l'est intègrent la région de langue française. Ces modifications territoriales entrent en vigueur le 1^{er} septembre 1963.

³¹ *Mon. b.*, 22 novembre. Le projet de loi initial peut être trouvé aux *Doc. parl.*, Chambre, 1961-62, n° 194/1 (déposé à la Chambre le 14 novembre 1961).

³² Arthur Gilson fut le ministre de l'Intérieur du gouvernement Lefèvre. C'est lui qui donna, avec le ministre de la Justice Pierre Vermeylen, le contreseing à la sanction royale de la loi.

Par ailleurs, cette loi, en abrogeant l'article 3 de la loi de 1932³³, met définitivement fin à la détermination fluctuante des régions linguistiques sur base des recensements décennaux.

19. On notera que le projet de loi initial du ministre Gilson ne prévoyait ni le transfert de Mouscron et Comines au Hainaut, ni celui des Fourons au Limbourg. La situation de Mouscron et Comines – localités qui furent à l'époque appelées la « Flandre wallonne » – est largement débattue dans les journaux et fait régulièrement l'actualité en automne 1961, avec la constellation assez particulière d'ailleurs qu'à Mouscron, le bourgmestre est partisan du maintien de sa localité en Flandre occidentale mais que la majorité du conseil communal souhaite la voir rattachée au Hainaut.³⁴ D'autres enfin souhaitent que ces communes soient versées dans une nouvelle province, la « province du Tournaisis », avec Tournai comme chef lieu³⁵ : la presse commence d'ailleurs à diffuser des cartes de cette nouvelle province...³⁶ Le mardi 5 décembre 1961, la commission de l'Intérieur de la Chambre met un terme à ces spéculations et tranche : les communes de la Flandre wallonne sont rattachées au Hainaut (par 20 oui, 1 non et 2 abstentions) et la création d'une province supplémentaire est rejetée (par 18 non, 3 oui).³⁷

Quant à la *cession des Fourons* par la province de Liège (régime linguistique francophone) à celle du Limbourg (régime linguistique néerlandophone), il faut infirmer une légende qui prospère côté francophone, et aux termes de laquelle ce transfert aurait été imposé par les parlementaires flamands en passant outre l'avis de leurs collègues francophones : une telle version des événements ne correspond absolument pas à la réalité. Le transfert des Fourons vers la province de Limbourg (et donc vers la région de langue néerlandaise) résulte en effet d'une observation orale émise, en commission de l'intérieur de la Chambre, par le député socialiste liégeois (et ancien bourgmestre de Liège) Paul Gruselin. On peut ainsi lire dans les travaux de la commission :

« Un membre francophone (...) est partisan du rattachement de Comines-Mouscron au Hainaut et de la région de Fourons au Limbourg. »³⁸

³³ L'article 3 de la loi du 8 novembre 1962 porte : « L'article 3 de la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative est abrogé ».

³⁴ *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1961-62, n° 194/4, p. 9 (amendement de M. Demets, visant à rattacher Mouscron et Comines à la province de Hainaut). Voy. aussi *Le Soir*, dernière édition de nuit, 2 décembre 1961, p. 3, qui rapporte que le vendredi 1^{er} décembre, le député-bourgmestre Devos (PSC), est mis en minorité par son propre conseil communal et quitte la séance, accompagné de dix autres conseillers.

³⁵ *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1961-62, n° 194/4, p. 1 (amendement de M. Lefebvre).

³⁶ *Le Soir*, dernière édition de nuit, 1^{er} décembre 1961, p. 7.

³⁷ *Le Soir*, dernière édition de nuit, 6 décembre 1961, p. 1.

³⁸ *Doc. parl.*, Chambre, 1961-62, n° 194/7, p. 25. Le fait qu'il s'agit ici de Paul Gruselin est documenté par la thèse de doctorat de Jan CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten, Het Belgisch model*, thèse (Leuven, 2002), Anvers, Intersentia, 2003, p. 496, note 2068). Dans le même sens, Pierre VERJANS, « La fixation de la frontière

Un autre parlementaire abonde dans le même sens, en faisant d'ailleurs étant – et ceci est significatif – de *l'appui de ses collègues wallons* :

«selon lui et ses collègues wallons, le rattachement de Mouscron-Comines au Hainaut et de Fourons au Limbourg devra constituer la solution fondamentale que le projet devra apporter au pays.»³⁹

Cet point de vue va faire l'unanimité au sein de la Commission. Le 12 décembre 1961, la commission termine la discussion du projet de loi⁴⁰ ; le lendemain (13 décembre 1961), elle approuve, à *l'unanimité*, le projet de loi modifié en ce sens. Le ministre Gilson était opposé à cette solution⁴¹ mais ne fut pas suivi. Assez injustement, dans l'opinion publique francophone, la 'perte' des Fourons par les francophones lui sera cependant imputée pendant des années.

A bien regarder, la cession des Fourons au Limbourg est, au Parlement, décidée dans une assez grande discrétion : dans les jours qui précèdent la clôture des discussions du projet de loi en commission et son approbation, rien ne filtre et la presse n'en fait pas état. Fait révélateur de cette discrétion, le journal liégeois *La Meuse* – pourtant géographiquement intéressé par la nouvelle – ne mentionne aucunement, le 14 décembre 1961, lorsqu'il informe dans ses colonnes du vote intervenu la veille en commission, le transfert des Fourons au Limbourg.⁴² *Le Soir*, rapportant, dans son édition du même jour, sur le même événement, ne le fait pas non plus.⁴³ Aucun amendement n'est d'ailleurs formellement adopté pour réaliser le transfert ; c'est le rapport de la commission et le texte adopté par celle-ci qui en tient lieu.⁴⁴ On ne peut par ailleurs exclure que, dans les milieux socialistes liégeois, la cession des communes fouronnaises au Limbourg ait été vue avec une secrète bienveillance, dès lors qu'en termes électoraux, ces communes étaient très largement non socialistes et que le fait de les sortir de la

linguistique», in Pierre UBAC (nom fictif d'un collectif d'auteurs composé de Daniel CONRAADS, Guido FONTEYN, Marcel PLATEL, Daniel RICHARD, Sonja VANDERMEEREN, Hans VAN LAAR, Pierre VERJANS et Armel WYNANTS), *Generation Fourons*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 1993, pp. 71-86, spec. p. 80-81. On notera que Gruselin se ravisa dans la suite (voir *Le Soir*, 1^{er} février 1962, dernière édition de nuit, p. 7) mais le Parlement ne reviendra plus sur la décision de transférer les Fourons au Limbourg.

³⁹ *Doc. parl.*, Chambre, 1961-62, n° 194/7, p. 25.

⁴⁰ *Le Soir*, dernière édition de nuit, 13 décembre 1961, p. 3.

⁴¹ *Ibid* : «Le Ministre ne partage pas cette manière de voir.»

⁴² *La Meuse*, 14 décembre 1961, p. 7.

⁴³ *Le Soir*, dernière édition de nuit, 14 décembre 1961, p. 1.

⁴⁴ *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1961-62, n° 194/7, p. 50 (texte adopté par la commission) : «Article premier.

Les limites de certaines provinces et de certains arrondissements administratifs sont modifiés comme suit : (...)

12. Les communes de Mouland et de Fouron-le-Comte (arrondissement de Liège) et les communes de Fouron-Saint-Martin, Fouron-Saint-Pierre, Remersdaal et Teuven (arrondissement de Verviers) sont distraites de la province de Liège et rattachées à la l'arrondissement de Tongres dans la province de Limbourg.»

circonscription électorale de Liège allait générer un renforcement, fût-ce faible, du poids électoral relatif des forces socialistes au sein de ladite circonscription.

Quant à la population locale à Fourons, elle n'apprend – et ceci en dit long – la nouvelle de leur transfert au Limbourg qu'après le vote final du projet de loi en commission : c'est bien entendu l'énorme surprise. Le 28 décembre 1961 (donc pas moins de quinze jours après le vote en commission : les mandataires locaux tombent manifestement des nues et doivent d'abord se concerter), les différents dirigeants des six communes se réunissent à Teuven et se déclarent opposés à un rattachement au Limbourg. Le journal *La Meuse*, couvrant cet évènement, rapporte :

«Il semble bien qu'à l'heure actuelle, le sentiment de la grosse majorité de la population soit, avant tout, de l'étonnement ; un étonnement mêlé évidemment d'amertume.

On ne comprend pas. Les recensements [le dernier ayant eu lieu en 1947] ont révélé une large majorité de francophones (en général 70% dans chaque commune). De plus, les parents flamands n'hésitent pas à envoyer leurs enfants dans les écoles françaises. (...)

On ne comprend pas non plus pourquoi les six communes de la Voer, enclavées de communes wallonnes, formeraient une enclave limbourgeoises dans la province de Liège.»⁴⁵

Le comte de Sécillon, bourgmestre de Teuven depuis 40 ans, ajoute d'une manière sibylline :

«Tout cela est le résultat de marchandages.»⁴⁶

Quelques mois plus tard, et peu avant l'approbation définitive de la loi, le transfert des Fourons au Limbourg fait l'objet d'une consultation populaire au sein des habitants fouronnais : dans une votation du 28 octobre 1962, organisée par le Conseil provincial de Liège, 93 pour-cent des suffrages se prononcent pour le maintien au sein de la province de Liège.⁴⁷ Le transfert aura malgré tout lieu – la Chambre des représentants l'entérine trois jours plus tard, le 31 octobre.⁴⁸

⁴⁵ *La Meuse*, 30 et 31 décembre 1961, p. 8.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ *Le Soir*, dans sa dernière édition de nuit des 28-29 octobre 1962, p. 3, donne les résultats suivants : sur 2.474 électeurs inscrits sur les listes électorales, 1.676 participent au scrutin. De ces 1.676 bulletins, 53 sont nuls ou blancs ; il reste donc 1.623 bulletins valables. De ces 1.623 bulletins, 1.562 se prononcent en faveur du maintien des Fourons dans la province de Liège (avec maintien des facilités pour les néerlandophones), tandis que 61 se prononcent en faveur du rattachement à la province de Limbourg (avec création corrélative de facilités linguistiques pour les francophones). Le dépouillement des urnes et la proclamation des résultats sont effectués au palais provincial de Liège.

⁴⁸ Avec 130 voix pour, 56 contre et 12 abstentions (*Le Soir*, dernière édition de nuit du 1^{er} novembre 1962, pp. 1 et 3).

Le problème fouronnais va hypothéquer la vie politique belge pendant les 25 prochaines années (1962-1988).⁴⁹ Ainsi, en 1968, l'accord du gouvernement de Gaston Eyskens prévoit que les Fourons seront sortis de la province de Limbourg et placés directement sous l'autorité du gouvernement national. La Constitution est explicitement modifiée en 1970 pour permettre cette opération, par l'insertion de la clause qui en forme à l'heure actuelle l'article 5, alinéa 2.⁵⁰ L'accord politique de l'extraprovincialisation des Fourons ne fut cependant pas tenu, Eykens torpillant discrètement sa mise en œuvre depuis l'intérieur du gouvernement : un projet de loi en ce sens est certes mis en chantier et débattu au Parlement mais il n'aboutira jamais.⁵¹

Dans les années 1980, le gouvernement Martens envisage, au sein du Conseil des ministres, de rattacher les Fourons à la province de Brabant – bilingue à l'époque – mais l'idée n'est finalement pas poursuivie.⁵²

Il faudra attendre la Troisième réforme de l'État et la « loi de pacification » de 1988⁵³ pour voir le problème fouronnais progressivement s'estomper.

20. En somme, on peut dire que la loi de 1962 est, dans ses grandes lignes, relativement bienveillante aux thèses néerlandophones. La preuve en est qu'elle est massivement approuvée par les parlementaires néerlandophones, alors qu'il n'existe pas de majorité en sa faveur parmi les parlementaires francophones.⁵⁴ Ceci marque aussi les premières fissures dans l'unicité des grands partis politiques nationaux.

* * *

21. Lors de l'été 1963, une seconde loi va déterminer le régime linguistique qui aura vocation à s'appliquer dans les différentes régions linguistiques : c'est la loi du 2 août 1963 relative à l'emploi des langues en matière administrative.⁵⁵ La loi énonce en son article 2 que

⁴⁹ Sur cette thématique, voy. aussi P. VERJANS, « Les tentatives de modification du statut des Fourons », in P. UBAC (nom fictif d'un collectif d'auteurs composé de D. CONRAADS, G. FONTEYN, M. PLATEL, D. RICHARD, S. VANDERMEEREN, H. VAN LAAR, P. VERJANS et A. WYNANTS), *Génération Fourons* , Louvain-la-Neuve, De Boeck, 1993, pp. 205-214.

⁵⁰ Sur ce point voy. Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge* , Bruxelles, La Chartre, 2019, nos 70-73, et *Beginselen van het Belgisch Staatsrecht* , Bruges, die Keure, 2019, nos 70-73.

⁵¹ Sur ce point voy. Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge* , Bruxelles, La Chartre, 2019, n° 74.1, et *Beginselen van het Belgisch Staatsrecht* , Bruges, die Keure, 2019, n° 74.1.

⁵² W. MARTENS, *Mémoires pour mon pays* , Bruxelles, Racine, 2006, p. 382.

⁵³ Loi du 9 août 1988, *Mon. b.* , 13 août.

⁵⁴ Autrement dit, si la loi de 1962 avait dû être votée selon les règles de la majorité spéciale (qui n'existaient pas encore à l'époque), elle ne l'aurait probablement pas été.

⁵⁵ *Mon. b.* , 22 août. Le projet de loi initial peut être trouvé aux *Doc. parl.* , Chambre, 1961-62, n° 331/1 (déposé à la Chambre le 30 mars 1962).

« [L]e pays comprend quatre régions linguistiques : la région de langue néerlandaise, la région de langue française, la région de langue allemande et Bruxelles. »⁵⁶

La loi est toujours en vigueur ; elle a fait, en 1966, l'objet d'une coordination, et c'est pour cette raison qu'elle est de nos jours connue sous le nom « lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966 ». Mais il s'agit là bel et bien de la loi de 1963. Elle a donné lieu à une série d'arrêtés d'exécution, arrêtés qui portent tous la date du 30 novembre 1966.⁵⁷

À la différence de la loi de 1962, la loi de 1963 est approuvée massivement des deux côtés de la frontière linguistique. L'explication est simple : les principaux enjeux avaient déjà été tranchés et évacués par la loi de 1962 qui est, on le mesure bien, beaucoup plus importante en termes stratégiques que celle de 1963 (avant tout parce qu'elle abroge définitivement l'article 3 de la loi de 1932).

C'est depuis cette loi de 1963 qu'une commune (sauf si elle est dotée d'un régime de facilités linguistiques) n'a plus le droit de répondre à l'un de ses habitants dans une langue autre que celle de sa région linguistique : ainsi, la ville d'Anvers est tenue de répondre en néerlandais à un courrier qui lui est adressée en langue française par l'un de ses habitants – et cela même si l'habitant en question est de nationalité française. De même, c'est depuis cette loi que les plaques bilingues, qui indiquaient jusqu'alors les noms des rues dans les principales villes flamandes, ont cédé la place à des panneaux unilingues.

En revanche – et ceci est la seule exception au régime d'unilinguisme qui ait été maintenue à ce jour – la ville d'Anvers dispose de la faculté (sans pour autant que cela ne soit une obligation pour elle) de répondre en français à un courrier qui lui a été adressé en français par une personne domiciliée en région de langue française.⁵⁸

22. À côté de la loi qui règle l'emploi des langues en matière administrative, l'été 1963 voit aussi naître une loi qui le règle en matière scolaire : c'est la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement⁵⁹, qui est pour partie toujours en vigueur.

Cette loi met notamment fin aux classes dites 'de transmutation' (*transmutatieklassen*)⁶⁰, soit à des classes situées en Flandre qui permettaient une scolarité en langue française. De telles classes existaient surtout à Anvers, Louvain et Tirlemont, et il y en avait 120 dans toute la Flandre.⁶¹

⁵⁶ Cette disposition deviendra dans la suite l'article 2 des lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

⁵⁷ Ils sont publiés au *Mon. b.* le 3 décembre 1966.

⁵⁸ Article 12 des lois coordonnées.

⁵⁹ Elle est d'ailleurs publiée au *Mon. b.* le même jour que la loi relative à l'emploi des langues en matière administrative, soit le 22 août. Pour ses travaux préparatoires, voy. *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1961-1962, n° 398/1, et *Doc. Parl.*, Sénat, sess. ord. 1962-1963, n° 300.

⁶⁰ *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1961-1962, n° 398/1, p. 2.

⁶¹ *Le Soir*, 13 juin, dernière édition de nuit, p. 2.

23. Les deux lois de 1963, l'une en matière administrative et l'autre en matière scolaire, s'inspirent de la logique du principe de territorialité : le territoire national est désormais divisé en quatre régions linguistiques clairement délimitées et dont les contours sont désormais insusceptibles d'être déplacés par l'effet d'un recensement.

24. Cela étant, l'homogénéité de ces régions linguistiques connaît *de facto* toute une série d'exceptions. Ainsi, comme le note Xavier Mabille,

« [i]l subsiste un usage du français dans divers milieux en Flandre. On en observe la localisation notamment dans de grandes villes comme Gand et Anvers ou dans des villes d'importance moyenne du littoral comme Ostende ou proches de la frontière linguistique comme Renaix et Louvain.

Véhicule d'échanges interpersonnels, le français reste aussi la langue de certaines activités culturelles. Des quotidiens francophones paraissent à Gand (*La Flandre libérale*) et à Anvers (*La Métropole* de tendance catholique, *Le Matin* de tendance libérale et le quotidien spécialisé *Le Lloyd anversois*). D'autres périodiques à diffusion plus limitée y paraissent également, ainsi qu'au littoral. Des quotidiens francophones édités à Bruxelles comme *Le Soir* ou *La Libre Belgique* ont une diffusion non négligeable en Flandre.

L'enseignement libre non subventionné, confessionnel ou non, y compte quelques établissements où les cours sont donnés en français.

Plusieurs parlementaires élus en Flandre s'expriment en français, certains indifféremment dans l'une et l'autre langue. »⁶²

25. Par ailleurs, les lois de 1963 ont nécessité la conclusion d'un certain nombre de compromis pour réunir une majorité parlementaire en vue de leur bonne finalisation.

26. Tel sera notamment le cas de six communes de la périphérie bruxelloise, communes dont la fixation de leur appartenance à telle ou telle région linguistique paraît particulièrement ardue et source de tensions. Ces communes sont Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem (elles sont aujourd'hui énumérées à l'article 7 des lois coordonnées de 1966).

Dans le projet de loi initial du 30 mars 1962, le gouvernement du Premier ministre Théo Lefèvre imagine d'abord les rattacher, moyennant « un régime linguistique spécial »⁶³, à la région de langue néerlandaise. Suite aux protestations de l'aile francophone du gouvernement, le ministre de l'Intérieur Arthur Gilson est autorisé à déposer au nom du gouvernement un amendement qui prévoit au contraire leur rattachement à l'arrondissement administratif bilingue de

⁶² X. MABILLE, *La Belgique depuis la Seconde Guerre mondiale*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 2003, pp. 120-121.

⁶³ *Doc. parl.*, Chambre, 1961-1962, n° 331/1, p. 33.

Bruxelles-Capitale. Ainsi, le 7 juin 1963, la Chambre des représentants est saisie d'un amendement gouvernemental au projet de loi initial, amendement qui vise à modifier l'article 6 du projet initial :

« Art. 6.

Modifier cet article comme suit :

§ 1^{er}. Il est constitué un arrondissement administratif dénommé 'Bruxelles-Capitale' comprenant les communes de :

Anderlecht, Auderghem, Berchem-Saint-Agathe, Bruxelles, *Drogenbos*, Etterbeek, Evere, Forest, Ganshoren, Ixelles, Jette, Koekelberg, *Kraainem*, *Linkebeek*, Molenbeek-Saint-Jean, *Rhode-Saint-Genèse*, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Schaarbeek, Uccle, Watermael-Boitsfort, *Wemmel*, *Wezembeek-Oppem*, Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre.

Cet arrondissement administratif a Bruxelles comme chef-lieu.

(...).»⁶⁴

Gilson ne ménage pas ses peines pour convaincre : lors de la discussion des articles du projet, il affirme que

« l'intégration des 6 communes flamandes dans l'agglomération bruxelloise est nécessaire pour que Bruxelles devienne bilingue, pour que la capitale devienne une véritable entité administrative nationale. C'est pourquoi la représentation flamande au sein de cette agglomération est une nécessité impérieuse. Dans la mesure où le Gouvernement veut que l'agglomération bruxelloise devienne véritablement bilingue – ce qui n'a jamais été, le Ministre [donc : Gilson] le reconnaît, voulu jusqu'ici – il faut logiquement que les communes flamandes aient leur place dans cette agglomération. »⁶⁵

Or, cette nouvelle rédaction de l'article 6, rédaction qui fait basculer les six communes périphériques dans l'arrondissement bilingue de Bruxelles-Capitale, est vigoureusement combattue par la Volksunie et par l'aile flamande du parti du Premier ministre lui-même, le PSC-CVP. Leur chef de file, M. De Saeger, publie le 19 juin un communiqué d'une rare virulence pour un groupe de députés appartenant à la majorité gouvernementale, et aux termes duquel

« [l]es députés flamands du P.S.C. constatent que la proposition de rattachement de six communes flamandes à l'agglomération bruxelloise est en contradiction avec toutes les décisions des congrès du P.S.C. et avec les conditions dans lesquelles ses parlementaires ont voté la confiance au gouvernement. La proposition de rattachement est, par conséquent, inacceptable pour les députés P.S.C. flamands. »⁶⁶

⁶⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 1961-1962, n° 331/22, p. 2. Mise en évidence dans le texte original.

⁶⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 1961-1962, n° 331/27, p. 19.

⁶⁶ *Le Soir*, dernière édition de nuit, 20 juin 1963, p. 1.

Cette position est partagée par les Jeunes CVP, parmi lesquels on trouve un certain Wilfried Martens, qui était à l'époque président de la VVS (*Vereniging van Vlaamse Studenten*).⁶⁷

Le samedi 22 juin, en soirée, de violents incidents éclatent à Wemmel, localité dans laquelle se sont rendus 2.800 militants flamingants venus de toute la Flandre, pour exhiber notamment des pancartes « Wemmel Vlaams » et hostiles au Premier ministre.⁶⁸ La crise n'en finit pas d'enfler, et le refus obstiné des parlementaires du « groupe De Saeger »⁶⁹, comme la presse finit par les appeler – refus qui constitue, en termes politiques, une motion de méfiance tout à fait explicite et assumée vis-à-vis du Premier ministre – finit par contraindre, le 2 juillet, le Premier ministre Lefèvre à offrir sa démission au Roi.⁷⁰ Baudouin, certes, la refuse le lendemain⁷¹, mais le maintien du gouvernement a un prix : le rattachement des six communes à l'arrondissement bilingue de Bruxelles est, compte tenu de la résistance parlementaire farouche dans les rangs de la majorité même, écarté.

La seule solution sur laquelle il est possible de former un consensus – consensus qui sera atteint le samedi 6 juillet⁷² – consiste à doter ces communes d'un statut particulier, statut qui les regroupe dans un arrondissement administratif spécial qui ne fait partie d'aucune région linguistique, donc ni de celle de Bruxelles-Capitale, ni de la région de langue néerlandaise. En d'autres termes, la loi de 1963 crée une situation où toute commune belge fait partie d'une région linguistique... à l'exception de six communes, celles-ci demeurant étrangères à toute division en régions linguistiques.

* * *

27. Une autre question, et qui est connexe avec les développements qui précèdent, est celle de savoir quelle est la portée de la notion de '*facilités linguistiques*' telle qu'elle est introduite par la loi de 1963 (encore que, chose notable, le libellé de la loi n'emploie nulle part ce terme).

Il s'agit sans doute là d'une des questions les plus polarisantes de tout le droit public belge, tant les conceptions à cet égard ont divergé entre politiques francophones et flamands. La discussion – et on peut même dire : la polémique – a duré un demi-siècle, jusqu'à ce que le Conseil d'État, par un arrêt remarqué et unanimement salué, rendu en assemblée générale, la tranche enfin en 2014 (voir ci-après).

⁶⁷ W. MARTENS, *Mémoires pour mon pays*, Bruxelles, Racine, 2006, pp. 23-24.

⁶⁸ *Le Soir*, dernière édition de nuit, 23 et 24 juin 1963, p. 1.

⁶⁹ *Le Soir*, dernière édition de nuit, 29 juin 1963, p. 1.

⁷⁰ *Le Soir*, dernière édition de nuit, 3 juillet 1963, p. 1.

⁷¹ *Le Soir*, dernière édition de nuit, 4 juillet 1963, p. 1.

⁷² *Le Soir*, dernière édition de nuit, 7 et 8 juillet 1963, p. 1.

Aux yeux de la grande majorité des politiques flamands, la notion de 'facilités linguistiques' revêt par essence une portée limitée dans le temps, donc un caractère *extinctif*. L'idée de base qui sous-tend cette approche est que les habitants d'une commune qui ne pratiquent pas la langue de la région linguistique dans laquelle celle-ci est située (la *streektaal*) sont amenées à progressivement acquérir une connaissance de plus en plus étendue de celle-ci et qu'ils auront donc de moins en moins besoin de recevoir des documents administratifs dans une autre langue. En somme, il s'agit d'une approche fondée sur les principes d'intégration et de territorialité. Cette approche extinctive des facilités linguistiques sous-tend implicitement le Rapport final du Centre Harmel⁷³ du 24 avril 1958.⁷⁴ Dans une variante plus radicale, cette approche tend à réserver le bénéfice des facilités linguistiques aux habitants 'historiques' de la commune – c'est-à-dire à ceux qui y résidaient au moment de l'entrée en vigueur de la loi de 1963 – et ne pas nécessairement en faire bénéficier les nouveaux habitants qui viennent s'installer dans la commune, ceux-ci étant parfaitement au fait, au moment de leur installation, du régime linguistique qui les attend.

La classe politique francophone a traditionnellement défendu – tout aussi majoritairement – la thèse inverse : les facilités linguistiques sont des droits pérennes, *non extinctifs*. Certes, il est souhaitable que chaque habitant d'une commune donnée fasse des efforts pour acquérir une maîtrise de base de la langue de la région linguistique à laquelle cette commune se rattache, mais il s'agit là d'une démarche individuelle et il ne revient pas à l'autorité publique de priver unilatéralement l'individu, au bout d'un certain laps de temps, de sa faculté d'employer l'autre langue dans ses contacts avec l'administration. Cette faculté, poursuit ladite thèse, ne peut être soumise à aucune restriction ; n'est donc notamment pas admissible une règle qui imposerait que, périodiquement, ce régime de faveur soit re-demandé, et qu'à défaut de faire cette demande, l'intéressé bascule dans le régime administratif de droit commun, c'est-à-

⁷³ Officiellement « Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques des diverses régions du pays ». Le Centre fut créé par une loi du 3 mai 1948 (*Mon. b.*, 4 juin).

⁷⁴ Rapport publié dans *Doc. parl.*, Chambre, 1957-1958, n° 940. Dans la partie du rapport établie par la Section culturelle, on peut notamment lire le passage suivant (passage qui reflète bien l'esprit de l'époque) :

« Le Centre de Recherche [c'est-à-dire le Centre Harmel] reconnaît l'existence, au sein de la nation belge, de deux communautés culturelles, la communauté wallonne et la communauté flamande. La communauté wallonne est de langue française et la communauté flamande de langue néerlandaise. Ces deux communautés, pour pouvoir s'épanouir pleinement, doivent pouvoir être homogènes, c'est-à-dire :

- 1) que la vie intellectuelle, l'enseignement et l'administration doivent être unilingues ;
- 2) que les minorités linguistiques qui y vivent ne peuvent s'isoler et *qu'elles doivent s'adapter au milieu.*

Tout bilinguisme obligatoire doit être condamné. En effet, outre que le bilinguisme est de nature à adultérer le caractère traditionnel et l'individualité des deux communautés, il aboutit le plus souvent à une mauvaise connaissance des deux langues nationales. »

(C'est nous qui soulignons. *Doc. parl.*, Chambre, 1957-1958, n° 940, p. 344).

dire soit amené à effectuer ses démarches administratives exclusivement dans la langue de la région linguistique dans laquelle la commune est située. Cette thèse du caractère non extinctif des facilités linguistiques – facilités qui sont alors appréhendées en tant que droits personnels appartenant à un individu – s'est fondée sur l'argument selon lequel les travaux préparatoires de la loi de 1963⁷⁵ ne reprennent nulle part les passages prémentionnés du Rapport final du Centre Harmel, et que cette absence est, compte tenu de l'importance de ces passages, tout sauf un hasard ; les tenants de ce courant de pensée y voient un rejet implicite mais clair, par le législateur de 1963, de la conception 'extinctive' des facilités.

Le débat sur les facilités linguistiques est d'autant plus difficile que lors de la fixation même de la frontière linguistique, un an plus tôt, en 1962, le ministre Gilson avait expressément déclaré au Parlement que

« ce régime de facilités constitue une des bases essentielles du projet de loi ».⁷⁶

Enfin, la discussion, politique et médiatique entre francophones et néerlandophones sur la question a aussi été émaillée d'importants malentendus.

Un cas particulièrement révélateur dans ce contexte est l'expression « droits acquis ». Ainsi, des mandataires politiques francophones ont à plusieurs reprises invoqué le fait que, lors de la discussion législative en 1961-1962, le terme « droits acquis » aurait été explicitement employé ; cet argument a ensuite été employé à l'appui du caractère pérenne, non extinctif, des facilités. Or, la vérité historique ... est plus nuancée que cela. Il est vrai que les travaux préparatoires de l'époque mentionnent effectivement le terme « droits acquis ».⁷⁷ Mais ce terme ne fait pas allusion à des droits dont disposeraient, dans les communes facilités, les *citoyens* mais vise un système destiné à protéger, dans ces communes, les *fonctionnaires locaux*. En effet, dans les localités où la loi de 1962 crée de nouvelles facilités linguistiques, les fonctionnaires en place, s'ils sont unilingues, auraient été confrontés, à défaut d'avoir passé un examen linguistique dans la seconde langue, à des difficultés de conserver leur fonctions antérieures. C'est la survenance

⁷⁵ Voy. notamment l'exposé des motifs du projet de loi, *Doc. parl.*, Chambre, 1961-1962, n° 331/1, p. 5 : « Dans les communes où des facilités d'ordre linguistique sont accordées à la minorité, la connaissance complémentaire de la langue de cette minorité est imposée au personnel qui entre en contact avec le public. (...) Ce qui est essentiel c'est que dans les communes dont il s'agit la population puisse dans ses relations avec les services publics se servir de la langue de son choix, être comprise et renseignée sans la moindre difficulté. »

Voy. aussi le rapport établi au nom de la Commission, à la Chambre (*Doc. parl.*, Chambre, 1961-1962, n° 331/27, et erratum).

⁷⁶ *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1961-1962, n° 194/7 (Rapport de la Commission de l'Intérieur sur le projet de loi fixant la frontière linguistique, établi par M. Verroken), p. 26 ; voy. aussi la déclaration concordante du ministre Gilson à la p. 41 du même *Document*.

⁷⁷ Le terme peut ainsi être trouvé à plusieurs occurrences dans le rapport de la Commission de l'Intérieur sur le projet de loi fixant la frontière linguistique, établi par M. Verroken (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1961-1962, n° 194/7), notamment aux pp. 41, 42, 45 et 46.

de ces difficultés-là qu'entend prévenir le système des droits acquis.⁷⁸ Bien sûr, dans un climat politico-médiatique surchauffé empreint d'émotion entre les deux communautés linguistiques, comme il en a existé à différentes occasions depuis les années 1960, le terme « droits acquis » s'est, côté francophone, progressivement inséré dans la mémoire collective, en acquérant une dimension politique autonome, détachée du contexte historique de l'époque : la situation factuelle précise de 1961-1962 – qui était en définitive une simple question de fonction publique communale – a été éclipsée et reléguée à l'arrière-plan.

Les années et décennies ont ainsi passé avant que l'étendue et les bénéficiaires précis des facilités linguistiques ne soit clairement déterminée. Il a fallu attendre l'année 2014 pour que le Conseil d'État apporte les clarifications nécessaires dans son arrêt *Caprasse*.⁷⁹

Dans cet important arrêt, rendu en assemblée générale de la section du contentieux administratif – assemblée générale paritairement composée de néerlandophones et de francophones – la Haute juridiction administrative conclut au rejet des deux thèses en opposition ; selon elle, il est tout aussi faux d'affirmer que les facilités linguistiques auraient un caractère extinctif et qu'elles ne pourraient dès lors bénéficier à une personne que pendant un certain laps de temps, que de prétendre, à l'inverse, qu'un individu serait en droit de s'en prévaloir d'une manière illimitée dans le temps sans à avoir à effectuer, à intervalles réguliers, la moindre démarche. Selon le Conseil d'État, la vérité se situe au milieu : certes, un individu ne peut être contraint, au bout d'un certain temps, à mener ses rapports avec l'administration dans la langue de la région, mais s'il souhaite les effectuer dans l'autre langue, il est nécessaire

⁷⁸ Le passage suivant est éloquent pour le démontrer. Un membre de la commission de l'intérieur s'exprime en effet comme suit :

« Un membre se déclare entièrement d'accord avec le Ministre. (...) Il souligne toutefois qu'il est nécessaire de sauvegarder les droits acquis. L'article 10 de la loi de 1932 déclare que la sauvegarde des droits acquis personnels ne pourra, en aucun cas, entraver l'application de cette loi. Si cet article n'est pas modifié, *les membres du personnel* ne pourront invoquer les droits acquis. » (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1961-1962, n° 194/7, p. 41 ; c'est nous qui soulignons).

Cette lecture est aussi corroborée par le rapport complémentaire de la commission de l'Intérieur :

« 3) Droits acquis.

Le régime des droits acquis a également été légèrement modifié. Votre Commission a, en effet, été très large à cet égard, puisque, *pour les agents en fonction*, elle avait même garanti le droit à la promotion sans examen linguistique supplémentaire. Toutefois, elle avait demandé au rapporteur de bien vouloir présenter en séance publique un amendement tendant à limiter ce dernier droit à une période transitoire de cinq ans. (...) » (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1961-1962, n° 194/23, p. 3 ; c'est nous qui soulignons).

⁷⁹ C.E. (ass. gén. sect. cont. adm.), arrêt n° 227.775 du 20 juin 2014, *Caprasse*. Sur cet arrêt, voy. aussi F. BOUHON, « Nomination des bourgmestres et contentieux linguistique en périphérie bruxelloise après la Sixième réforme de l'État : l'aval de la Cour constitutionnelle et la contribution du Conseil d'État », *A.P.T.*, 2015, pp. 1-16, spéc. pp. 11-13, et 15-16, et C. ISTASSE, « Les circulaires flamandes relatives à l'emploi des langues en matière administrative », *C.H. CRISP*, n°s 2286-2287, 2016, spéc. pp. 57-61.

qu'il adresse, tous les quatre ans⁸⁰, «une lettre» en ce sens à l'administration communale, administration qui «doit se référer à ce choix».⁸¹ Ce régime s'applique indistinctement aux habitants 'historiques' de la commune qu'à ceux qui viennent nouvellement s'y installer.

Les administrations communales sont à cet effet autorisées à disposer de fichiers répertoriant celle des deux langues dans laquelle chaque administré souhaite que les autorités communales lui font parvenir les documents administratifs⁸² ; elles ne peuvent cependant se livrer à un «acte de prosélytisme linguistique» auprès des habitants de la commune, «les incitant ou le sollicitant à opérer ou renouveler leur choix pour le français» – la démarche de la commune doit donc «pour l'essentiel, rester passive et réceptive».⁸³

* * *

28. En 1965 intervient un autre fait important pour les relations entre les deux grandes communautés linguistiques du pays, fait hautement symbolique pour le mouvement flamand et qui, côté francophone, n'est pas toujours apprécié à sa juste valeur dans les Manuels de droit constitutionnel ou de science politique.

En effet, ce n'est que depuis 1965 que la population flamande est, à la Chambre des représentants, représentée de la même manière – c'est-à-dire sur la base de la même clé mathématique de répartition – que la population francophone. Auparavant, la législation électorale en vigueur⁸⁴ assurait en effet aux circonscriptions électorales wallonnes⁸⁵ une surreprésentation *de facto*. Cette surreprésentation leur accordait, proportionnellement à leur nombre d'habitants, un nombre plus important de députés que la clé de répartition applicable aux circonscriptions flamandes⁸⁶ leur aurait attribués : cette particularité s'explique par des raisons historiques, la législation comportant une sorte de règle de 'droits acquis' dans le nombre de sièges dévolus à chaque circonscription (ce nombre pouvant donc, pour faire simple, augmenter mais non diminuer) et ne tenant donc qu'imparfaitement compte des variations démographiques dans les différentes circonscriptions. Or, au début des années 1960, cette surreprésentation électorale de la population wallonne est de plus en plus mal perçue par les néerlandophones

⁸⁰ Considérant 15.2 de l'arrêt.

⁸¹ *Idem*.

⁸² C.E. (ass. gén. sect. cont. adm.), arrêt n° 245.052 du 2 juillet 2019, *Rolin c. Région flamande*, spéc. considérant 16, et C.E. (ass. gén. sect. cont. adm.), arrêt n° 241.513 du 17 mai 2018, *Commune de Drogenbos c. Région flamande*, spéc. considérant 19.

⁸³ C.E. (ass. gén. sect. cont. adm.), arrêt n° 241.513 du 17 mai 2018, *Commune de Drogenbos c. Région flamande*, considérant 20.

⁸⁴ Voy. par exemple la loi du 18 mai 1949, *Mon. b.*, 19 mai.

⁸⁵ Celles des provinces de Hainaut, Namur, Liège et Luxembourg, et de l'arrondissement de Nivelles.

⁸⁶ Celles des provinces d'Anvers, Limbourg, Flandre occidentale, Flandre orientale, et de l'arrondissement de Louvain.

– même modérés –, qui y voient un manque de sincérité des francophones à l'égard des aspirations d'égalité de la population flamande.

C'est finalement par une loi du 3 avril 1965⁸⁷, fruit de longues discussions au Parlement, qu'il est mis fin à ce système de 'droits acquis' ; l'adoption de la loi est considérée par beaucoup de politiques flamands comme une victoire importante sur le plan des principes : il faut dire que, sur le plan juridique, des surreprésentations électorales sont par essence suspectes et que le système en vigueur avant 1965 s'expose, de ce fait, à la critique – l'égalité de représentation de tous les membres du corps électoral est en effet une exigence centrale dans un système de démocratie représentative.

Concrètement, et parmi les 212 députés à la Chambre, la loi de 1965 conduit à une augmentation du nombre de députés élus dans les circonscriptions flamandes de 104⁸⁸ à 107⁸⁹, et corrélativement à une diminution des députés élus dans les circonscriptions wallonnes de 76⁹⁰ à 72⁹¹ ; la circonscription de Bruxelles (que l'on appellera plus tard celle de Bruxelles-Hal-Vilvorde) passe, quant à elle, de 32 à 33. On le voit : dans les faits, la surreprésentation était certes avérée mais elle était, compte tenu du fait qu'il y avait au total 212 sièges à pourvoir, en réalité assez limitée. De plus, il est utile de noter que, déjà dans le système des 'droits acquis' (donc celui antérieur à 1965), les néerlandophones étaient majoritaires à la Chambre⁹², contrairement à ce qu'une légende tenace dans les milieux politiques flamands continue de prétendre jusqu'à nos jours.⁹³

Mais par-delà de ces questions de calculs, l'épisode de 1965 est surtout révélateur d'une grande constante dans le droit constitutionnel belge : à savoir que ce sont souvent les petites choses, les petits écarts injustifiés, qui acquièrent à un moment donné un statut de symbole et qui se retrouvent ensuite, pour cette raison, placés au centre du conflit communautaire (les querelles dans les

⁸⁷ Loi du 3 avril 1965 fixant le nombre des représentants et celui des sénateurs élus directement par le corps électoral et portant répartition des sièges conformément au recensement général de la population au 31 décembre 1961, *Mon. b.*, 8 avril.

⁸⁸ Province d'Anvers 32, arrondissement de Louvain 7, province de Flandre occidentale 24, province de Flandre orientale 30, et province de Limbourg 11.

⁸⁹ Province d'Anvers 33, arrondissement de Louvain 8, province de Flandre occidentale 23, province de Flandre orientale 30, province de Limbourg 13.

⁹⁰ Arrondissement de Nivelles 5, province de Hainaut 32, province de Liège 24, province de Luxembourg 6 et province de Namur 9.

⁹¹ Arrondissement de Nivelles 5, province de Hainaut 31, province de Liège 23, province de Luxembourg 5 et province de Namur 8.

⁹² Car sous l'empire de la loi de 1949, les néerlandophones disposaient, sur les 212 mandats à la Chambre, d'environ 111 (à savoir 104 dans les circonscriptions flamandes et 7 dans la circonscription de Bruxelles), alors que les francophones n'en détenaient, quant à eux, qu'environ 101 (à savoir 76 dans les circonscriptions wallonnes et 25 dans la circonscription de Bruxelles). Sur tout ceci, voy. également F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, thèse (Liège, 2014), Bruxelles, Buylant, 2014, p. 395, note 2011.

⁹³ Il est en effet régulièrement prétendu que les néerlandophones ne seraient devenus majoritaires à la Chambre que suite au vote de la loi de 1965. Comme illustration d'une telle affirmation erronée, voy. notamment W. MARTENS, *Mémoires pour mon pays*, Bruxelles, Racine, 2006, p. 396.

communes à facilités de la périphérie bruxelloise en sont d'ailleurs un autre exemple patent).

* * *

29. D'un symbole, passons à un autre, car deux ans plus tard, en 1967, éclate la « crise de Louvain ».

En effet, il subsistait encore en région de langue néerlandaise une dernière institution universitaire bilingue : l'Université catholique de Louvain, établie dans la ville du même nom. Depuis de nombreuses années, la présence, à Louvain, d'étudiants et professeurs francophones irritait les milieux nationalistes flamands. Progressivement, ce ressentiment anti-francophone est parvenu à trouver des adhérents dans des couches de plus en plus larges de la population flamande.

En 1963, les autorités universitaires, jugeant désormais insuffisant le dédoublement des cours qu'elles avaient instauré dans les années 1930 (*supra*, n° 14), avaient décidé de procéder à la scission complète de quatre Facultés, dont la Faculté de droit, dotant de la sorte l'Université de deux Facultés de droit séparées, l'une francophone et l'autre néerlandophone, hébergées dans le même bâtiment mais ayant chacune un doyen distinct à leur tête.⁹⁴

En novembre 1967, sous le gouvernement du Premier ministre Paul Vanden Boeynants, plus de 30.000 manifestants flamands se rassemblent à Anvers pour réclamer le départ des étudiants et personnels francophones de Louvain⁹⁵, au nom du principe de territorialité linguistique : l'idée est qu'il n'est pas acceptable que, sur le sol de la région unilingue de langue néerlandaise, une institution universitaire continue à enseigner dans une langue autre que le néerlandais. La question louvaniste provoque d'irréremédiables dissensions au sein du gouvernement, et Vanden Boeynants est, à peine trois mois plus tard, contraint de présenter sa démission au Roi.⁹⁶ Dans la foulée, le PSC-CVP cesse *de facto* d'exister en tant que parti unitaire – on parle pudiquement du '*distanciellement*' de ses deux ailes linguistiques : ses parlementaires francophones sont majoritairement favorables au maintien d'une université unitaire et à la continuation d'un enseignement en français à Louvain, tandis que ses parlementaires flamands y sont virulemment opposés. Or, un différend d'opinion aussi net, sur une question à ce point importante, rend l'implosion du PSC-CVP unitaire inéluctable.⁹⁷

⁹⁴ X, *Geschiedenis van de Leuvense rechtsfaculteit*, Leuven et Bruges, Katholieke Universiteit Leuven et die Keure, 2014, p. 265.

⁹⁵ *Le Soir*, dernière édition de nuit des 5-6 novembre 1967, pp. 1 et 3, et Ch. LAPORTE, *L'affaire de Louvain, 1960-1968*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 269.

⁹⁶ Ch. LAPORTE, *L'affaire de Louvain, 1960-1968*, *op. cit.*, p. 310.

⁹⁷ On notera, pour être précis, qu'au point de vue purement formel, une présidence unitaire du PSC-CVP est maintenue jusqu'en 1972, mais un signe – capital – ne trompe pas : dès les

Le successeur de Vanden Boeynants – qui n'est autre que Gaston Eyskens – comprend que l'heure de la scission de l'Université est venue : peu après sa prise de fonction durant l'été 1968, il fait approuver par les autorités épiscopales un plan de partition de l'institution en deux structures nouvelles (une par régime linguistique)⁹⁸ et admettre l'idée que l'institution francophone – qui conserve l'appellation 'Université catholique de Louvain' – doive intégralement quitter la région de langue néerlandaise.⁹⁹ En un temps record, une ville universitaire complètement nouvelle sort de terre une vingtaine de kilomètres au sud de Louvain, en région de langue française, sur un terrain de 900 hectares que – détail intéressant et étonnamment prémonitoire – l'UCL avait en partie acquis dès 1966.¹⁰⁰ Cette nouvelle ville, appelée « Louvain-la-Neuve », procède à sa première rentrée académique distincte à l'automne 1972.

30. Moins virulente est la scission, en 1968-1969, de l'Université jusqu'alors bilingue de Bruxelles, en une *Université Libre de Bruxelles* francophone et une *Vrije Universiteit Brussel* néerlandophone.¹⁰¹

31. Deux ans plus tard, en 1970, deux évolutions essentielles surviennent concernant la frontière linguistique.

32. Premièrement, le 23 décembre 1970, les francophones consentent à supprimer l'arrondissement spécial des six communes périphériques et admettent que celles-ci intègrent la région de langue néerlandaise. Ceci a comme conséquence majeure d'enclaver Bruxelles dans la région de langue néerlandaise. En effet, la commune qui constitue le chaînon manquant entre le territoire de Bruxelles et celui de la région de langue française, à savoir Rhode-Saint-Genèse, est précisément l'une des six communes concernées. La portée stratégiquement importante de cette modification n'a point échappé au Premier ministre Gaston Eyskens, qui la relève dans ses *Mémoires*.¹⁰²

33. Deuxièmement, le 24 décembre 1970 – c'est-à-dire au lendemain de l'intégration des six communes périphériques dans la région de langue néerlandaise – la frontière linguistique est bétonnée dans la Constitution. En

élections législatives du 31 mars 1968, il existe dans l'arrondissement électoral de Bruxelles deux listes démocrates-chrétiennes concurrentes, celle du CVP et celle du PSC (X. MABILLE, *La Belgique depuis la Seconde Guerre mondiale*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 2003, pp. 111).

⁹⁸ L'accord des autorités épiscopales sur ce point intervient le 6 juillet 1968 (Ch. LAPORTE, *L'affaire de Louvain, 1960-1968, op. cit.*, p. 319).

⁹⁹ Ch. LAPORTE, *L'affaire de Louvain, 1960-1968, op. cit.*, pp. 317-321.

¹⁰⁰ X. MABILLE, *La Belgique depuis la Seconde Guerre mondiale*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 2003, pp. 144.

¹⁰¹ La scission est effectuée le 1^{er} octobre 1969 et entérinée par la loi du 28 mai 1970, *Mon. b.*, 25 juin. On notera que l'ULB unitaire avait dispensé des cours en langue néerlandaise à la Faculté de droit dès 1935, mais qu'elle ne s'était dotée, dans les autres Facultés, d'un programme académique complet en néerlandais qu'en 1963 (source : site internet officiel de la VUB).

¹⁰² G. EYSKENS, *Mémoires*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 2012, p. 1081.

effet, l'article 4 de la Constitution précise désormais que toutes les communes – sans exception possible – font partie d'une région linguistique et, afin de consolider cette reconnaissance, il est prévu une procédure stricte et exclusive pour modifier les frontières de ces régions linguistiques.¹⁰³

D'autre part, la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970 reconnaît désormais explicitement le caractère bilingue de la région linguistique de Bruxelles-Capitale. Alors que l'article 2 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative mentionnait, quelque peu furtivement, l'existence de «Bruxelles-Capitale», l'article 4 de la Constitution consacre désormais «la région *bilingue* de Bruxelles-Capitale». De la sorte est assurée, par notre texte normatif suprême, la stricte équipollence des deux langues dans la capitale.

34. Si l'article 4, alinéa 2, de la Constitution exige désormais que toute commune fasse partie d'une région linguistique, il ne s'en déduit pas pour autant que les régions linguistiques couvrent l'intégralité de l'espace souverain belge. En effet, il existe des parties de l'espace souverain de la Belgique qui ne font partie d'aucune commune et qui échappent dès lors au rattachement à l'une des quatre régions linguistiques.

Ainsi, la mer territoriale n'est située dans aucune région linguistique. Elle constitue un espace de souveraineté qui relève directement et exclusivement de l'autorité fédérale.¹⁰⁴ S'étendant sur un espace de 12 milles marins (22,224 km), elle débute, côté terre, à la ligne moyenne des marées basses, aussi appelée *laisse de basse mer* (*laagwaterlijn*). C'est donc en franchissant, sur la plage d'Ostende, cette ligne imaginaire que l'on quitte le territoire de la ville d'Ostende, et avec lui, celui de la région de langue néerlandaise, pour entrer dans l'espace de souveraineté fédéral, espace dans lequel les différentes langues nationales peuvent être employées sur un pied d'égalité.

35. Voici que s'achève notre aperçu historique sommaire de cent ans de vie constitutionnelle de la Belgique, de 1870 à 1970. Cette vie a bien sûr dans la suite continué et nous pourrions l'évoquer à une autre occasion. Il nous reste à souhaiter que notre modeste exposé aura pourra retenir, du moins pour partie, l'intérêt du dédicataire du présent ouvrage.

¹⁰³ La procédure énoncée à l'article 4, alinéa 3, de la Constitution serait en revanche insuffisante pour créer une région linguistique supplémentaire, en sus des quatre existantes. Si tel était le souhait, il faudrait réviser la Constitution.

¹⁰⁴ C.E., arrêt du 27 avril 1976, *A.P.T.*, 1976-1977, pp. 332 et s., avec note Y. LEJEUNE, «La mer territoriale fait-elle partie de la province ?». Dans cet arrêt, le Conseil d'État juge que la province de Flandre occidentale n'est pas compétente pour lever un impôt sur les eaux territoriales, dès lors que celles-ci ne relèvent pas du territoire de cette province mais constituent un territoire non provincial, mais national (aujourd'hui on dirait fédéral).

Semper perseverans

Liber amicorum André Alen

Riet LEYSEN
Koen MUYLLE
Jan THEUNIS
Willem VERRIJDT
(eds.)

 INTERSENTIA

Antwerpen – Gent – Cambridge

Semper perseverans. Liber amicorum André Alen
Riet Leysen, Koen Muylle, Jan Theunis en Willem Verrijdt (eds.)

© 2020 Lefebvre Sarrut Belgium NV
Hoogstraat 139/6 – 1000 Brussel

ISBN 978-94-000-1246-2
D/2020/7849/98
NUR 823
Gedrukt in de Europese Unie

Verantwoordelijke uitgever: Paul-Etienne Pimont, Lefebvre Sarrut Belgium NV
Lay-out: Crius Group, Hulshout
Omslagontwerp: Danny Juchtmans – www.dsigngraphics.be
Foto: Yann Deschepper

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de auteurs noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.