

Le recensement linguistique du 1^{er} janvier 1960 ou naissance, vie et mort d'un recensement

par Paul M.G. LEVY,

Membre du Conseil Supérieur de Statistique de Belgique.

★

L'ouvrage publié en 1785 par l'abbé Mann sur la ville de Bruxelles se termine par la suggestion de créer des registres de l'état civil. Le savant académicien conclut : « *Cela étant ainsi déterminé, on sauroit ensuite, autant de fois qu'on le voudroit, par le moyen des mêmes registres, la quantité à-peu-près de la population, ainsi que son accroissement ou sa diminution annuelle, sans être obligé de réitérer chaque fois un dénombrement actuel des habitans, opération longue, difficile, plus ou moins incertaine, et toujours sujette à produire une sensation désagréable parmi le peuple* » (1). Les Bruxellois, les Belges, les Européens et les humains en général n'ont jamais aimé être recensés...

Pourtant, depuis l'époque de l'abbé Mann, la science des recensements a fait d'énormes progrès. La législation qui les gouverne aussi, puisque nous avons en Belgique une *loi statistique* du 18 décembre 1936 dont l'article 4 prévoit expressément et sous peine de sanctions pénales et disciplinaires le secret absolu des renseignements individuels. Le Conseil Supérieur de Statistique qui, en 1946, a pris la succession de la vénérable Commission Centrale de Statistique créée en 1841, est le gardien vigilant de cette règle du secret. Tous ses travaux sont dominés par le souci d'éviter des questions inutiles, indiscrettes ou choquantes, et il veille avec un soin jaloux sur le silence qui s'impose à l'égard des confidences que les recensés font à leur bulletin de recensement.

Ceci n'empêche pas nos contemporains d'être aussi peu enthousiastes que leurs devanciers, lorsqu'ils se trouvent en butte aux sollicitations des statisticiens. Ils restent méfiants quelles que soient les assurances qu'on leur donne et quels que soient les scrupules avec lesquels les services officiels

traitent les renseignements individuels dont ils se trouvent être les dépositaires.

La réaction du recensé est d'abord une réaction de méfiance, si même rien ne permet de supposer que ses réponses auront un retentissement quelconque sur sa propre situation ou sur la situation du groupe auquel il appartient.

**

Il semble bien que Quételet n'avait aucun souci politique ou administratif, lorsque, pour la première fois dans l'histoire de la statistique, il proposa qu'on demandât aux recensés de Belgique : « *Quelle langue parlez-vous habituellement ?* » C'était en 1842 pour le recensement-test auquel on allait procéder à Bruxelles. Il en fut de même en 1845 pour le test de Molenbeek-Saint-Jean, et cela permit d'aborder avec sérénité le recensement général de la population du Royaume dans la nuit du 15 au 16 octobre 1846. Il est évident que, pour Quételet, la langue parlée est une des caractéristiques principales du recensé et que l'investigation serait incomplète si cette caractéristique était négligée. Là se bornent sans doute ses préoccupations.

Ce serait cependant faire injure au père de la statistique et à ses collaborateurs que les soupçonner d'avoir ignoré les subtilités du problème. D'ailleurs, Quételet lui-même, dans son commentaire du recensement bruxellois de 1842, souligne le fait que les personnes bilingues n'arrivent parfois pas à opter pour l'une ou l'autre langue et que, dans ces conditions, « *elles ont été classées d'après*

(1) Abbé Mann. Abrégé de l'histoire ecclésiastique, civile et naturelle de la ville de Bruxelles et de ses environs. Bruxelles, 1785. Partie troisième, p. 98.

leur lieu de naissance et, lorsqu'elles étaient nées à Bruxelles, d'après le quartier de la ville qu'elles habitent » (2).

En 1846, les questionnaires de chaque localité étaient imprimés dans la langue choisie d'office par l'administration. La Commission de Statistique de la province d'Anvers avait suggéré l'emploi de bulletins bilingues dans les villes et unilingues dans les campagnes ; celle de la province de Liège aurait voulu voir poser des questions concernant la connaissance d'une deuxième ou d'une troisième langue ; d'autres réclamaient un recensement par unités territoriales plus petites que les communes (sections ou hameaux). Mais tout cela paraissait bien inutilement subtil à la Commission Centrale de Statistique qui s'en tint à la question extrêmement simple proposée dès le début : « *Quelle langue parlez-vous habituellement ?* » Quant à Quételet et à ses collaborateurs, ils songeaient tellement peu à la possibilité de difficultés politiques et administratives que les mots « *langues nationales* » n'apparurent nulle part et que le dépouillement des réponses se fit en cinq catégories : « *français ou wallon* », « *flamand ou hollandais* », « *allemand* », « *anglais* », « *autres langues* ». Lodewijk de Raet devait, plus d'un demi-siècle plus tard, en souligner la raison : le mouvement flamand était pratiquement inexistant et il n'était pas question de lois linguistiques (3).

*
**

L'histoire des luttes linguistiques en Belgique ne relève pas grand'chose entre 1830 et 1840. Le pétitionnement de 1840, l'affaire Henri Conscience de 1843, les premiers efforts d'unification de l'orthographe flamande en 1844, la « Sainte Alliance » de 1845, sont des tentatives encore assez limitées. C'est seulement vers le milieu du siècle que le mouvement va prendre une certaine ampleur et va aboutir au premier congrès néerlandais de 1849, au manifeste du Cercle Artistique Néerlandais d'Anvers, à la candidature de Conscience aux élections... N'oublions pas qu'il faudra attendre 1867 pour assister à la première présentation d'un projet de loi linguistique qui sera d'ailleurs rejeté par le parlement.

Au début des années 1850, le mouvement s'intensifie donc et, si le deuxième recensement géné-

ral de la population du Royaume doit avoir lieu en 1856, c'est aussi cette année-là qui voit naître la « Commission des Griefs ». La lutte linguistique a pris un tour assez vif, elle a fait son apparition dans l'arène politique.

Le premier projet de recensement pour 1856 prévoyait des questions identiques à celles de 1846. La Commission Centrale de Statistique estima cependant devoir soumettre à un examen spécial celles relatives à la langue et à la religion. Dans les deux cas, il s'agit de questions de conscience, estime-t-on, et on ne se trouve plus dans le domaine des faits objectifs où le statisticien se sent à l'aise pour questionner, contrôler et analyser.

Plusieurs membres de la Commission, sentant le caractère délicat de ces questions, proposent que les pénalités prévues pour les recensés qui ne répondent pas complètement au questionnaire ne soient pas appliquées aux personnes refusant d'indiquer la religion pratiquée ou la langue parlée. Par 6 voix contre 4, on décide de maintenir ces rubriques, mais sans application des sanctions judiciaires. Mais finalement, l'Arrêté Royal d'exécution paraît sans mentionner les deux questions. Pourtant le Ministre de l'Intérieur est Pierre De Decker dont les opinions flamandes sont connues. Prayon van Zuylen, trente ans plus tard, lui reprochera amèrement, au nom de la cause flamande, d'avoir permis qu'il n'y ait pas eu de recensement des langues en 1856 (4). Comment la décision a-t-elle été prise ? C'est un point d'histoire à élucider. Une chose est certaine en tout cas : la religion allait disparaître définitivement des statistiques belges, tandis que la langue ne réapparaîtrait que sous une forme très différente en 1866.

Oserions-nous rapprocher la proposition faite en 1856 de maintenir la question des langues parlées sans punir le refus de répondre, du fait qu'en 1920, en 1930 et d'une façon bien plus massive en 1947, de nombreux recensés se sont abstenus de répondre à certaines questions linguistiques sans que les pénalités prévues leur aient été appliquées ? On a vu respectivement 906, 8.746 et 49.920 ha-

(2) A. Quételet. Sur le recensement de la population de Bruxelles en 1842. Dans « Commission Centrale de Statistique ». Vol. I (1843), p. 56. Note 1.

(3) Lodewijk de Raet. Over Vlaamsche Volkskracht — Vlaanderen Cultuurwaarden, Brussel, 1913, p. 540 (Cité par Draye: De Studie van de Vlaamsch-Waalsche taalgrenslin in België.)

(4) Prayon van Zuylen. De Statistiek der Talen in België dans Nederlandsch Museum 1885, pp. 73 et 15, pp. 183 et ss.

bitants apparaître comme « plurilingues indéterminés » dans la statistique linguistique lors de ces trois recensements.

*
**

Le recensement suivant en 1866 rétablit la question, mais sous un aspect tout nouveau, profondément influencé par l'évolution politique. D'abord on restreint l'enquête aux « langues nationales » qu'on énumère : « français (ou wallon), néerlandais (ou flamand), allemand (ou luxembourgeois) ». Ensuite, on demande d'indiquer toutes les langues nationales « connues », ce qui, au régime des trois langues « nationales », crée les sept rubriques que nous connaissons toujours : unilingues français, néerlandais et allemands, bilingues français-néerlandais, français-allemands et néerlandais-allemands et enfin trilingues.

Plusieurs Commissions provinciales de Statistique protestent aussitôt : « manque d'intérêt et source de confusion », affirment-elles.

Les bulletins deviennent partout bifaces et bilingues. Bien qu'on qualifie l'allemand de « langue nationale », — ce que ne fera jamais la législation sur l'emploi des langues, — on refuse d'imprimer des faces allemandes, les autorités estimant que, s'il faut tenir compte des besoins linguistiques des habitants, il faut plus encore tenir compte des possibilités linguistiques des fonctionnaires... On prévoit une ventilation des faces d'après les langues utilisées. Il semble qu'en fait on ait renoncé ensuite à en faire le dépouillement, malgré l'insistance du Ministre de l'Intérieur.

En avril 1867, une circulaire ministérielle demande la révision des réponses relatives aux langues — des inspections faites par le secrétaire de la Commission Centrale de Statistique ayant montré que certains recensés avaient mal interprété les questions : des bilingues et des trilingues n'avaient indiqué, comme en 1846, que la langue parlée habituellement, certains avaient signalé des langues autres que les langues dites nationales. Il y avait aussi des interprétations hésitantes à la limite linguistique entre le néerlandais et l'allemand, facilitées par l'emploi du mot *Nederduitsch* au lieu de *Nederlandsch* pour caractériser le néerlandais et par le fait que, dans une partie du Limbourg, le flamand était désigné tantôt par *Vlaamsch*, tantôt par *Dietsch*, tantôt par *Duitsch*.

La révision de 1867 sera âprement critiquée,

Prayon van Zuylen n'hésitera pas à l'accuser d'avoir multiplié indûment le nombre de bilingues français-néerlandais dans la partie néerlandophone du pays.

*
**

En 1873, le flamand est introduit en justice ; en 1878, dans l'administration ; en 1883, l'enseignement du néerlandais est organisé par la loi.

Soucieux de suivre les recommandations des conférences internationales de statistique, le gouvernement belge décide de procéder désormais aux recensements généraux au cours des années dont le millésime se termine par 0. Quatorze années s'écoulent avant qu'on procède à un nouveau recensement. Les résultats furent publiés en 1884. La francisation de certaines régions provoqua de nouvelles polémiques et d'âpres discussions.

En 1890, le Ministre de l'Intérieur souligne à l'intention des gouverneurs de province la portée des réponses à donner : « *Il ne s'agit pas de connaître la langue maternelle... mais quelles sont, des trois langues nationales, celles que le recensé sait parler.* »

Le recensement est précédé d'une avalanche de motions de protestation contre la façon dont il y sera procédé dans les régions flamandes. La première fixation officielle de la frontière linguistique depuis le régime hollandais ne paraît-elle pas au *Moniteur* du 11 mai 1889 ? Elle est basée sur le recensement de 1880. La bataille est extrêmement vive et une ligne « révisée » doit être fixée au *Moniteur* du 12 juin 1891. Nouvelle révision en 1896, basée sur le recensement de 1890 avec, comme définition d'une commune flamande : commune où les néerlandophones qui ignorent le français sont plus nombreux que les francophones qui ignorent le flamand. On se base donc sur un principe de bon vouloir, de possibilités, qui conduit à négliger purement et simplement les bilingues, capables par définition de s'accommoder de n'importe quel régime.

Les militants flamands se sentent lésés. Ils insistent soit sur la nécessité de considérer d'office tous les bilingues comme flamands, soit sur la possibilité d'ajouter au recensement une deuxième question permettant de ventiler les bilingues suivant leur langue habituelle ou suivant leur langue maternelle.

*
**

Pourtant, rien n'est changé en 1900. Il faudra attendre le recensement de 1910 pour voir le Ministre demander à la sous-commission préparatoire : « *Y a-t-il lieu, comme l'ont demandé des associations flamandes... de substituer à la méthode suivie en 1900 et qui consiste à demander aux habitants quelles langues nationales ils savent parler, une question ainsi libellée : « Quelle est votre langue maternelle ou quelle langue parlez-vous habituellement ? »* »

La sous-commission est composée de statisticiens et de fonctionnaires ; ils savent quelles sont les limites d'une investigation statistique raisonnable ; ils manquent d'enthousiasme et émettent un avis défavorable que la Commission Centrale de Statistique suit par neuf voix contre une. Pour la langue maternelle, elle estime à la fois que la définition de la langue maternelle est difficile à formuler, notamment quand le père et la mère sont de langues différentes, et que le recensement doit, par définition, rendre compte de la situation *actuelle* : la langue dans laquelle un recensé a été élevé n'offre donc qu'un intérêt rétrospectif. Pour le reste, la Commission ne nie aucunement l'intérêt qu'il pourrait y avoir à sortir de l'indétermination inhérente à la méthode antérieure, mais elle pense qu'on ne peut espérer un rendement intéressant d'une question portant sur la langue d'usage des bilingues et des trilingues.

Le ministre Schollaert et le gouvernement passent outre et décident de demander aux bilingues et aux trilingues quelle est, des langues nationales qu'ils savent parler, *celle dont ils se servent le plus fréquemment*.

*
**

C'est là une décision qui, en cherchant à éliminer un élément d'indétermination, introduit dans le recensement une cause majeure de flottement et d'arbitraire. Faut-il en effet rappeler qu'un relevé statistique ne peut, en principe, porter que sur des données objectives et contrôlables ? L'âge, le sexe, la profession, le domicile, la nationalité, sont aisément « *statisticables* ». La connaissance et l'emploi des langues le sont dans une bien moindre mesure.

A partir de quel degré de connaissance sait-on parler une langue ? Le recensé peut être présomptueux ou d'une modestie exagérée ; ses prétentions ou sa timidité peuvent être conscientes ou inconscientes. Rien ne permet d'y remédier !

Tel patois mixte est-il assimilable à la langue littéraire qui a — risquons l'expression — « cours légal » ? La balance penche-t-elle en faveur de l'une ou de l'autre des langues en compétition ? Va-t-on mettre sur un plan de parfaite égalité la connaissance verbale d'un patois d'une famille linguistique et la connaissance approfondie de la langue littéraire de l'autre famille ? Telles sont quelques-unes des questions que le recensé le plus objectif et le plus désireux de sincérité peut se poser lorsqu'on lui demande : des trois langues nationales, quelles sont celles « *que chaque recensé sait parler ?* » Il y a donc nécessairement un élément d'arbitraire dans toute statistique linguistique.

Mais la question supplémentaire introduite en 1910 contre l'avis de la Commission Centrale de Statistique et sur l'insistance des organisations flamandes accroît sensiblement la zone d'hésitation et d'interprétation : « *Si le recensé sait parler deux ou trois langues nationales, indiquer celle dont il se sert le plus fréquemment.* » Le critère de la plus grande fréquence est essentiellement subjectif : comment mesurer la « *plus grande fréquence* » en présence de l'emploi familial, professionnel, administratif, culturel, etc. ? Il est absolument impossible de contester au recensé le droit d'interpréter cette question, à moins que des commentaires, des instructions ou d'autres éléments viennent préciser l'interprétation officielle et notamment le but dans lequel la question est posée.

*
**

Le recensement de 1910 a lieu cependant sur ces bases mouvantes. Mais la guerre de 1914 et l'occupation, la séparation administrative et certains projets de germanisation des populations de langue néerlandaise le font servir à des buts nouveaux et changent le caractère des polémiques.

Nous retrouvons en 1920 une Commission Centrale de Statistique plus que jamais sceptique et prudente : l'un de ses membres n'hésite pas à écrire que le relevé des langues n'a aucun caractère scientifique et qu'en le supprimant, on exclurait du recensement ce qui « *prête à contestation* ». La Commission sait pourtant qu'il y a peu de chances qu'on retienne ses scrupules ; aussi invoque-t-elle en faveur de la suppression du recensement linguistique en 1920 une raison à laquelle les gouver-

nements sont toujours sensibles : l'économie, et une autre raison qui résume timidement ses appréhensions : des résultats trop incertains.

Mais nous sommes au lendemain de la guerre, le territoire national s'est accru, des modifications profondes ont pu intervenir dans le pays et les institutions se sont démocratisées. Enfin, le mouvement flamand est devenu fort. Le gouvernement passe outre aux scrupules de la Commission.

En 1921, la loi sur l'emploi des langues en matière administrative introduit pour la première fois les données du recensement dans la détermination du régime linguistique des communes, bien qu'elle laisse le libre choix de la langue des services intérieurs aux conseils communaux pour les communes dites « égarées » et que les électeurs aient la possibilité de demander un régime bilingue.

Dans des dispositions législatives comme celles qui firent leur apparition en 1921, il y a en germe un double danger : elles tendent à modeler une situation administrative sur une réalité profonde qui peut échapper aux assujettis eux-mêmes, et elles risquent d'orienter les réponses des recensés en fonction de l'usage qui en sera fait.

**

Faut-il rappeler que de 1920 à 1930, la polémique se développa ? Remouchamps du côté wallon, le Davidsfonds du côté flamand font le travail le plus sérieux dans ce domaine, car il est impossible de reconnaître un caractère sérieux aux articles et aux discours de ceux qui se lancent à la défense ou à l'assaut de la frontière linguistique comme s'il s'agissait d'une ligne d'ouvrages militaires.

Le recensement de 1930, en dépit des polémiques qui l'ont précédé, de propositions émanant d'associations culturelles et politiques, de la préparation des nouvelles lois sur l'emploi des langues en matière administrative et dans l'enseignement, se fit sur le même schéma que les deux précédents.

La Commission Centrale de Statistique avait été saisie de l'ensemble du problème.

Elle proposa le maintien des méthodes antérieurement suivies, en invoquant notamment l'utilisation des résultats prévue par la loi du 30 juillet 1921. Elle rejeta toutes les propositions de modifications introduites, non seulement pour cette raison, mais aussi, soulignait-elle, parce que le recen-

sement « n'est pas un *referendum*, qu'il ne cherche à établir ni les origines, ni les opinions des recensés, mais bien à exprimer leurs connaissances et leurs habitudes linguistiques de fait au moment de l'opération ». Le secrétaire général du ministère de l'Intérieur, Camille Jacquart, rédigea un rapport détaillé sur la question. Dans un travail publié dès 1923, il avait insisté sur le sens et la portée de la statistique linguistique belge et souligné les limites et les possibilités du recensement (5).

Une fois de plus, on signale que les recensés hésitent et que parfois les agents recenseurs différaient d'opinion avec eux. Dès février 1931, le Ministre de l'Intérieur attire l'attention sur des erreurs commises par les recensés, mais il insiste sur la nécessité de les consulter avant d'apporter la moindre correction à leurs déclarations. Il annonce la possibilité d'un contrôle sur place par des agents spécialisés. C'est ce qu'il fait en 1932-33 en se basant sur l'article 11 de l'Arrêté Royal du 5 août 1930. Suggérée par des organismes flamands, conduite sans l'aide des administrations communales contrairement au vœu des textes, aboutissant à peu près partout à des corrections favorables à la langue néerlandaise, l'opération allait soulever des polémiques très vives.

**

Mais la raison essentielle de la tension résidait bien moins dans l'opération statistique et ses annexes que dans le fait que la loi sur l'emploi des langues de juillet 1932 avait entièrement modifié la situation.

Cette loi est apparemment juste et logique. Elle fixe d'abord la composition de l'agglomération bruxelloise et son régime linguistique particulier. Pour le reste du pays, elle prévoit que la langue intérieure de chaque administration communale sera celle de la majorité des habitants. Elle prévoit aussi que, là où il y aura une minorité d'au moins 30 %, les communications au public se feront dans les deux langues nationales. Il n'y a à cela en principe rien de choquant, rien qui puisse être critiqué.

Il faut analyser la situation de plus près pour en apercevoir toutes les conséquences.

(5) Camille Jacquart. Par-delà les frontières linguistiques. Louvain, 1923, *passim* et notamment pp. 6-8.

1. La statistique connaît trois langues nationales et la loi n'en connaît que deux. Le régime linguistique des cantons d'Eupen, Malmédy et Saint-Vith est réglé par l'Arrêté Royal du 14 octobre 1925, et non par la loi de 1932.

2. La façon dont les questions sont posées ne permet pas au recensé qui veut faire preuve d'objectivité de marquer la moindre différence entre une langue dont il a une connaissance approfondie et un patois dont il use uniquement sur un plan familial.

3. Le problème de la plus grande fréquence d'emploi posé par la deuxième question du recensement, plus grande fréquence qui doit permettre de départager les bilingues et les trilingues, présente, comme nous l'avons souligné plus haut, une sérieuse difficulté et il est fort difficile de faire preuve d'une objectivité totale.

4. On cherche à baser le régime linguistique de chaque commune sur la langue d'usage des habitants. Plus précisément, la langue administrative devra être la langue littéraire qui correspond au moyen d'expression spontané de la population. On ne veut pas que cette population puisse changer de groupe linguistique ou que, son patois étant mixte, elle choisisse entre l'une ou l'autre des langues parentes. Il n'est pas question non plus de demander l'avis de cette population : c'est le *fait profond* qui intéresse, la nature profonde de la langue, afin que la situation administrative dérive d'une situation de fait, même si telle n'est ni la volonté de la population intéressée, ni celle de ses mandataires. Or, tout Belge connaît de multiples exemples de « cas difficiles » : des compatriotes qui, élevés dans un idiome, ont été instruits dans un autre ; qui, ayant eu une éducation familiale dans un patois du groupe A, ont eu une éducation scolaire dans une langue du groupe B et sont incapables de lire un journal écrit en langue A. Il existe des patois germano-néerlandais, par exemple, dont les philologues proclament le caractère néerlandais en raison de certains indices, mais dont les usagers proclament le caractère allemand qui leur paraît évident ; tout comme il existe des patois de syntaxe néerlandaise et de vocabulaire français sur le classement desquels les usagers peuvent différer d'avis avec les philologues.

5. S'il est exact qu'on cherche à modeler la situation administrative de chaque localité sur la

nature philologique de l'idiome employé en fait par les habitants, il est bien évident qu'on ne peut leur permettre aucun choix, aucune préférence. La lettre de la législation sur l'emploi des langues en matière administrative s'oppose à la liberté du choix. S'il n'en était pas ainsi, les conseils communaux, mandataires réguliers de la population, pourraient dans chaque cas prendre la décision qui leur paraîtrait refléter sa volonté. Ou encore, une consultation spéciale de la population serait organisée sur ce point comme c'est parfois le cas en Suisse. Il semble que c'est précisément ce qu'on a voulu éviter. La seule allusion de notre part au fait que l'existence de la loi de 1932 allait orienter les réponses et risquait de leur donner un sens de referendum, thèse aujourd'hui adoptée par la presse et les militants flamands, a provoqué une violente réaction de leur part lorsque nous l'avons formulée pour la première fois en 1938. Cette idée leur paraissait intolérable.

Mais il semble aussi que les conséquences « terminologiques » d'une telle attitude aient échappé à certaines autorités. C'est ainsi que, lors de la discussion à la Chambre du projet de loi sur l'emploi des langues, le rapporteur M. Frans Van Cauwelaert, rejetant l'idée d'un referendum, objectait : « *Le résultat du recensement peut être considéré comme un referendum fait dans des conditions particulièrement sérieuses.* » Lors du même débat, le Premier Ministre, feu M. Jules Renkin, ajoutait : « *Si le recensement a établi qu'il y avait au moins 30 % d'habitants qui réclamaient la publication dans l'une ou l'autre langue...* » (6). Ces deux citations ne laissent pas d'être troublantes. Elles montrent que, chez deux hautes personnalités se trouvant au cœur même du débat, l'opposition entre une expression de volonté et l'expression d'un état de fait était infiniment moins nette qu'on ne semble le croire aujourd'hui : « *un referendum fait dans des conditions particulièrement sérieuses* » et « *des habitants qui réclament* », ce ne sont évidemment pas des notions qui s'opposent à l'expression d'une volonté.

Il est tout aussi troublant de constater que certaines publications officielles ont parlé de « *préférence* » en matière de langue d'usage.

(6) Chambre des Représentants. Annales parlementaires, 1932. Discussion de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

Il est donc légitime de se demander si le législateur de 1932 a été parfaitement conscient des conséquences de ce qu'il décidait.

6. Que la réponse à la question que nous venons de poser soit dans un sens ou dans l'autre, on aboutit nécessairement à une contradiction.

La loi de 1932 ne prévoyait pas qu'un nouveau recensement serait exécuté avant qu'on passât à son application. Sa première application devait donc être basée sur un recensement qui, à l'époque où elle a été votée, était déjà en cours de dépouillement. Des hommes politiques wallons ont soutenu qu'il était illégitime d'utiliser les résultats d'un recensement dans un esprit autre que celui dans lequel il a été fait. Si l'esprit de la loi est bien celui de l'obligation basée sur un état de fait dépassant la volonté des recensés, cette objection ne tient pas et on pourra même soutenir que la seule application légitime a été celle basée sur un relevé objectif parce que réalisé dans l'ignorance de l'usage qui en serait fait. Toute application ultérieure doit alors être exclue.

Au contraire, si l'esprit de la loi n'est pas celui qu'on dit généralement, s'il faut prendre au pied de la lettre l'emploi des expressions « *referendum* » et « *habitants qui réclament* », on peut dire que l'application des résultats de 1930 était illégitime et que la première application légitime aura été celle du recensement suivant — en fait celui de 1947.

Dans l'un comme dans l'autre cas, la loi est mal faite. Elle est congénitalement inapplicable. Elle exige d'un instrument statistique des services qu'il ne peut rendre ou qu'il ne peut continuer à rendre.

7. La loi parle de la « *majorité des habitants* »; elle parle aussi, pour les minorités protégées, de « *30 % des habitants* ». Les « *habitants* », c'est tout le monde, les Belges comme les étrangers — et ceci est conforme à l'esprit de notre législation qui ne fait pas de distinctions nationales en ce qui concerne le régime administratif ou électoral d'une collectivité. Mais les habitants, ce sont aussi ceux qui parlent comme ceux qui ne parlent pas, les francophones, les néerlandophones comme les germanophones et tous ceux qui ne parlent — en raison de leur âge, de leur état pathologique ou mental ou de leurs connaissances — aucune langue nationale reconnue en Belgique. Pour la majorité, les conséquences ne sont pas importantes puisqu'il suffit de considérer la majorité rela-

tive pour résoudre le problème. Pour les minorités de 30 %, c'est infiniment plus grave : on peut imaginer deux communes belges qui ont toutes deux le même nombre A d'habitants francophones et le même nombre B d'habitants néerlandophones et dont la minorité de l'une serait protégée tandis que la minorité de l'autre ne le serait pas, uniquement parce que le nombre de germanophones, de muets statistiques (enfants de moins de deux ans et personnes ne connaissant aucune des trois langues nationales) et de muets pathologiques serait différent.

Il faut évidemment, comme il est de règle, ne calculer que des rapports homogènes dont le dénominateur ne contient que des unités qui toutes sont de nature à se trouver dans les numérateurs. Remouchamps parlait de coefficients bruts et de coefficients nets. Il est évident que la loi parlant de majorité sans spécifier absolue ou relative sous-entend coefficient net comme l'ont fait les orateurs qui, au parlement, ont employé indifféremment les notions de majorité de 70 % et de minorité de 30 % pour caractériser des situations identiques. La population totale considérée ne doit pas exclure les étrangers, mais elle doit exclure les non-francophones, non-néerlandophones, et pour y arriver dans le dépouillement du recensement, elle doit exclure dans la partie non germanophone du pays le relevé de l'allemand, la loi ne le considérant pas comme une langue officielle (7).

8. Enfin, la loi de 1932 utilise l'expression « *habitants qui parlent le plus fréquemment l'autre langue nationale* ». « *Le plus fréquemment* » provient évidemment de la terminologie et des méthodes employées par notre statistique depuis 1910. Lorsque, au Conseil Supérieur de Statistique, nous avons soulevé d'abord en 1940, puis en 1946-47, la possibilité de revoir certaines méthodes, la première objection qui a été formulée par les représentants de l'administration a toujours été : nous ne pouvons pas modifier la rédaction des questions puisque la loi prévoit l'utilisation de résultats basés précisément sur ces questions. C'est exactement l'objection qui avait déjà été formulée en 1930, en invoquant l'usage fait du recensement par la loi de 1921.

*
**

(7) Ou encore on peut relever la connaissance de l'allemand mais limiter la question sur l'usage au français et au néerlandais.

En résumé, au lendemain du vote de la loi de 1932, on pouvait exprimer les craintes suivantes :

1. La loi base la détermination du régime linguistique des communes sur l'objectivité absolue d'une opération qui ne peut atteindre cette objectivité.

2. Elle base cette détermination sur la constance de valeur et de sens d'une opération statistique qu'elle modifie.

3. Elle fige la méthode de recensement et ne permet pas son adaptation à la situation nouvelle qu'elle crée.

C'est le type même du cercle vicieux.

**

En 1938, nous laissions pressentir des conséquences fâcheuses pour 1940 (8). La guerre vint et le recensement n'eut lieu qu'en 1947.

L'opération avait été préparée avec soin et exécutée avec minutie. Un luxe inusité de précautions avaient été prises ; par exemple la constitution de commissions locales de recensement linguistique permettant d'introduire des recours au sujet des opérations dans chaque localité dont la situation administrative pourrait être affectée par les résultats. Les commissions n'apportèrent aucune modification aux réponses parce qu'elles ne reçurent aucune plainte valable.

Le Conseil Supérieur de Statistique, tout en refusant de prendre l'initiative de modifications à apporter aux formulaires, avait cependant adopté avant le début des opérations un rapport de M. Jacques Basyn contenant la remarque suivante : « *Il conviendra de signaler dans les commentaires du recensement les changements profonds intervenus dans notre législation linguistique, changements qui auront peut-être pour effet de modifier les résultats dans les communes de la limite linguistique sans toutefois atteindre les données d'ensemble du pays* » (9).

Ces « commentaires du recensement » ne parurent jamais, car la publication même des résultats devint article de programme électoral.

Dans l'ensemble du pays, l'opération se déroula sans incident et les résultats ne furent pas sensiblement modifiés. Cependant, à la frontière linguistique et à la périphérie de la capitale, en particulier là où la situation évolue ou bien où la population

avait été mécontente du régime linguistique imposé par la loi de 1932, il y eut des renversements spectaculaires. Les seize communes germanophones de l'arrondissement d'Arlon fondirent comme neige au soleil — une seule subsiste — sous la double crainte d'une législation apparentée à celle de 1932 et d'une regermanisation dont l'occupation nazie avait donné un avant-goût. Ailleurs, Ganshoren passa de 34 % d'habitants parlant uniquement ou le plus fréquemment le français à 54 %, Evere de 29 % à 48 %, Saintes de 69 % à 82 %, Enghien de 46 % à 79 %, Marcq de 48 % à 84 %, Teuven de 9 % à 50 %, etc. Cette situation traduisait à la fois des progrès réels du français, souvent dans la ligne d'une évolution déjà ancienne, mais aussi la réaction de la population à la loi de 1932.

Ces résultats étaient connus dès 1949. Certains furent publiés au cours de cette année même, mais aucun de ceux qui exprimaient des modifications profondes. Le gouvernement social-chrétien homogène n'estima pas pouvoir publier l'ensemble, et il fallut attendre le 10 juin 1954 pour que le gouvernement socialiste-libéral publiât les quarante-quatre résultats considérés comme « litigieux ». Encore n'osa-t-il pas les appliquer purement et simplement selon la lettre de la loi de 1932. Nous avions nous-même proposé une application « atténuée » basée sur un esprit de bonne volonté qui n'était pas tellement différent de ce qui fut finalement réalisé.

C'était la première fois en Belgique que les résultats d'un recensement — ou plutôt leur publication ou non-publication — devenait l'enjeu de luttes électorales ; une loi régulièrement votée aboutissait à de telles controverses qu'on était amené à en empêcher puis à en aménager l'application.

**

On peut se demander quelle doit être l'interprétation à donner aux résultats du recensement linguistique de 1947. Ont-ils une signification ou constituent-ils vraiment cet inextricable mélange d'expressions de volontés et d'expressions d'états de fait que nous craignons dès 1939 ?

(8) Paul M.G. Levy. La Statistique des langues en Belgique. Revue de l'Institut de Sociologie. Bruxelles, 1938, 18^e année, n^o 3.

(9) Recensement général de la Population, de l'Industrie et du Commerce au 31 décembre 1947. Tome I. Introduction, p. 66.

Comme nous venons de le signaler, dans les régions dont le statut linguistique n'est pas en question, le recensement est resté comparable à ce qu'il était dans le passé. Là où il a été affecté, on se trouve en général dans des régions où se produit une évolution linguistique effective, et il est très regrettable que nous ne soyons pas en état de séparer cette évolution réelle et profonde des modifications de déclarations faites par des recensés dont la situation linguistique réelle ne s'est pas modifiée.

Mais peut-on interpréter statistiquement l'attitude de ceux-là ? Nous le pensons.

On constate, en effet, que la population belge est restée beaucoup plus sereine que les hommes politiques et les publicistes. Elle a essayé de faire un effort d'objectivité. La proportion de bilingues qui dans ces régions litigieuses ont refusé d'indiquer la langue parlée le plus fréquemment est à retenir : dans certaines communes de l'agglomération bruxelloise, elle frise 5 %, à la frontière linguistique elle atteint et même dans un cas dépasse 10 % ! La chose est d'autant plus remarquable que, en refusant de répondre à la deuxième question du recensement, les habitants s'excluent de ceux dont les réponses servent à déterminer le régime linguistique de la commune et se mettent en contradiction avec la loi, même si les sanctions ne sont pas appliquées en fait.

De plus, en général, les proportions d'unilingues français et néerlandais ne se sont pas considérablement modifiées. C'est parmi les bilingues français-néerlandais que l'indication de la plus grande fréquence est passée d'un groupe à l'autre. Cela a pu se faire de façon raisonnée : les questions du recensement ne valent qu'en fonction des commentaires et des instructions dont elles sont assorties. N'est-il pas légitime de penser que l'intervention de la loi de 1932 peut être assimilée à un commentaire de ce genre : *la langue qu'on parle le plus fréquemment ne doit pas être indiquée en mettant sur un pied de parfaite égalité l'emploi au travail, au foyer, dans les loisirs, pour les besoins culturels ou administratifs ; en cas de doute, c'est non point une langue d'usage vulgaire, mais bien la langue dont on se sert ou se servirait volontairement comme langue de culture et dans les rapports avec l'administration, la langue qu'on sait écrire, qui doit être indiquée.*

L'usage fait du recensement par la loi de 1932

suggère — c'est le moins qu'on puisse dire — une telle interprétation. Si nous disons « *se sert ou se servirait volontairement* », c'est pour rencontrer l'objection parfois formulée au sujet d'habitudes linguistiques administratives, *imposées* aux citoyens par le choix à priori que feraient certaines administrations communales.

**

L'un des résultats le plus frappant du recensement de 1947 fut sans doute le renversement des attitudes des militants wallons et flamands. Les premiers avaient protesté contre l'application des données de 1930 et accepté les critiques techniques contre la loi ; ils exigèrent la publication des résultats de 1947 et les saluèrent comme autant de victoires. L'inverse se produisit chez les seconds qui, après s'être insurgés contre les critiques articulées contre la loi de 1932 et avoir exigé l'application des résultats de 1930, souscrivirent à ces mêmes critiques dès qu'ils virent se dessiner les résultats de 1947.

A la frontière linguistique, dans l'ensemble, la situation semble désormais stabilisée. Nous pensons évidemment à la situation « statistique », car la situation de fait l'est généralement depuis longtemps : la frontière linguistique, contrairement à une croyance largement répandue, est, sur la quasi-totalité de son parcours, une zone de calme où il n'y a pas de lutte. La langue suit, elle ne précède pas : il faut que des transformations sociales et économiques se produisent dans une région, qu'il y ait des migrations et des brassages de populations pour que des modifications importantes puissent être apportées à la configuration linguistique.

Mais il y a une région qui est actuellement le siège d'importantes mutations de ce genre : c'est la périphérie de Bruxelles. Toutes les capitales, toutes les grandes villes, partout dans le monde s'étendent : le centre se dépeuple pour n'être plus qu'un quartier de magasins et de bureaux, les habitants vont chercher dans les campagnes environnantes des conditions d'existence plus agréables et plus hygiéniques. L'idée souvent défendue dans des publications tant flamandes que wallonnes de limiter l'extension administrative de Bruxelles, en empêchant le régime linguistique bilingue de la capitale de s'appliquer à de nouvelles localités des arrondissements de Bruxelles, plus tard de Louvain

et de Nivelles qui font partie de la grande banlieue, se heurte à des réalités profondes.

*
**

Ceci nous conduit à évoquer la grande question avec laquelle nous sommes confrontés aujourd'hui : va-t-on procéder au recensement linguistique le 1^{er} janvier 1960 ?

1. Certains proposent d'y renoncer.

Motifs invoqués :

a) Le recensement linguistique est désormais dénué de signification : la loi de 1932 l'a tué.

b) Il faut arrêter net l'extension de la tache d'huile de Bruxelles.

c) Il est sans intérêt de connaître dans quelle mesure des minorités « dénationalisées » se séparent de la masse de leur peuple.

d) Il faut faire comme en Suisse, où il n'y a pas de recensement linguistique.

Ces raisons doivent-elles être retenues ?

a) Il est certain que le recensement a changé de signification, qu'il est entaché d'une certaine dose d'imprécision et que des mesures devraient être prises si on voulait lui rendre une plus grande valeur. Il faudrait notamment mettre un terme aux confusions et aux interprétations divergentes.

b) La tache d'huile de Bruxelles est un développement normal ; loin de fermer les yeux, qu'on l'accueille avec joie ou avec regret, il faudrait s'attacher à mesurer et à observer ce phénomène.

c) Il est capital pour l'avenir des deux cultures d'observer les minorités des deux régions du pays et d'étudier de très près leur assimilation, leur résistance et leur degré de contagiosité.

d) Enfin il est faux de dire qu'en Suisse, il n'y a pas de recensement : le recensement général de la population y a toujours fait une place au problème linguistique et, dans certaines conditions, des mutations dans le régime administratif y sont décidées après consultation des électeurs.

Si on renonce au recensement des langues, on se privera d'un élément essentiel de la physionomie du pays, on se réfugiera dans l'obscurité, on commettra enfin un acte illégal puisqu'on privera le gouvernement d'un instrument indispensable pour appliquer une loi qu'il est provisoirement tenu d'appliquer : la loi de 1932 (10).

2. Certains proposent de maintenir le recensement tel qu'il a été exécuté en 1947.

Motifs invoqués :

a) Si aucune décision spéciale n'est prise, le recensement des langues aura lieu automatiquement sur la base des questions traditionnelles.

b) La loi de 1932 qui est toujours d'application, prévoit l'existence du recensement avec les deux questions de connaissance des langues nationales et de fréquence d'emploi. Elle contient implicitement l'obligation pour le gouvernement de procéder à l'opération.

c) Peu importe la mutation qui s'est produite dans la signification des résultats du recensement depuis 1932 : le législateur devait le prévoir, il ne peut refuser au peuple l'emploi du moyen qu'il lui a donné de faire connaître quelle langue il utilise en fait volontairement pour ses rapports avec l'administration.

Que penser de cette thèse ?

a) Il est évident que, si personne ne bouge, le recensement aura lieu.

b) La loi de 1932 contient en effet l'obligation implicite d'y procéder, mais elle contient aussi implicitement l'arme qui a tué le vieux recensement et qui fait que nous nous trouvons devant quelque chose qui ne lui est plus directement comparable.

c) Enfin, la loi de 1932 est susceptible de deux interprétations opposées : celle basée sur la notion très théorique et en quelque sorte « désincarnée » du recensement pur et celle basée sur une notion plus souple laissant place à l'interprétation en fonction du but administratif de l'opération.

*
**

Il existe pourtant une troisième possibilité. On peut maintenir le relevé linguistique dans le cadre du recensement général, mais on peut en modifier les modalités et le compléter.

On conserverait ainsi un élément indispensable de notre arsenal statistique, tout en améliorant le fonctionnement et en l'adaptant aux conditions nouvelles nées de l'existence de la loi de 1932. Dès 1938, nous nous prononcions dans ce sens (11).

(10) Depuis que cette conférence a été faite, le Conseil d'Etat s'est prononcé dans le même sens.

(11) Paul M.G. Levy, op. cit.

Nous signalions comme extensions nécessaires : les idiomes employés dans les diverses circonstances de la vie (foyer, travail, enseignement, rapports avec les autorités, langue maternelle, langue de culture, loisirs, etc.), le degré de connaissance de chaque langue, la distinction entre patois et langues littéraires, une plus grande fréquence des relevés, un plus grand détail dans les divisions géographiques...

Ces propositions comportaient évidemment une faute tactique de notre part : nous signalions que le recensement allait prendre une allure de referendum et nous proposons, pour le « libérer » de cette menace, qu'une manière de referendum soit organisé d'autre part. Ce mot « referendum » a fait bondir certains de nos interlocuteurs qui n'ont plus vu en cela que le sabotage d'une loi qui dans leur esprit avait précisément pour but d'éviter des manifestations de volonté.

Nous retirons aujourd'hui le mot *referendum*. L'expérience a en effet prouvé que nos craintes se sont réalisées, mais que la population a fait preuve d'une sagesse et d'un désir de paix linguistique remarquables. Dans la quasi-totalité des communes, elle a conservé un grand désir d'objectivité et le recensement de 1947 s'y est opéré dans d'excellentes conditions. Là où la situation administrative était en jeu, ce désir d'objectivité s'est maintenu autant que possible, et, dans le doute, ou bien on s'est abstenu ou bien on a fait pencher la balance du côté de la langue qui était déjà celle dont on faisait usage dans les rapports avec l'administration. Ce n'est pas un choix qui a été fait, c'est un état de fait qui a été exprimé, mais un état de fait déterminé par les pratiques administratives et culturelles.

On pourrait parfaitement concevoir que le recensement ait lieu avec les questions existantes, mais :

1. Qu'on supprime, sauf dans les cantons d'Eupen, Malmédy et Saint-Vith, la mention de l'allemand parmi les langues nationales (12).

2. Qu'on calcule désormais l'importance des minorités par rapport à la somme des nombres d'habitants francophones et néerlandophones de la commune.

3. Qu'on supprime officiellement les peines prévues pour les recensés plurilingues ne répondant pas à la question de plus grande fréquence.

4. Qu'on signale expressément — et ceci nous ne nous le dissimulons pas, soulève le problème le plus grave — que les indications individuelles restent confidentielles et sans influence sur la situation personnelle, mais qu'elles serviront à établir des statistiques collectives qui régleront la situation administrative de la localité et que, en conséquence, dans l'appréciation de la fréquence d'emploi, c'est la langue que le citoyen emploie *spontanément* de préférence dans ses rapports avec l'administration locale qui a le plus grand poids. Soulignons « *spontanément* » pour tenir compte des reproches adressés par des organisations flamandes à certaines communes — notamment de l'agglomération bruxelloise — qui feraient un usage arbitraire du français.

Nous ne nous dissimulons pas que le quatrième point que nous venons d'énoncer risque de soulever d'importantes discussions. Mais c'est là désormais une chose inévitable : les fautes commises au départ de la loi de 1932 nous mènent dans une impasse. Ce sont les principes mêmes qui doivent être précisés : il faut sortir de la confusion et ceci est une issue possible et raisonnable.

**

Quelques conclusions peuvent être formulées.

1. Il faut éviter qu'à l'avenir des lois puissent être adoptées par le Parlement sans qu'il ait une claire notion des conséquences techniques que comporte leur application et notamment de leur possible inapplicabilité congénitale. La section de législation du Conseil d'Etat assiste la législature sur le plan juridique dans une tâche qui devient chaque jour plus lourde et plus difficile à remplir. La loi statistique de 1936 prévoit en son article 2 la consultation préalable obligatoire de la Commission Centrale de Statistique (aujourd'hui Conseil Supérieur) sur tous les projets d'investigation statistique. Il faudrait étendre l'obligation de cette consultation aux projets prévoyant expressément des « *clauses statistiques* ». Il est certain que, si la Commission avait été consultée en 1921 et en 1932, elle aurait donné un avis très net sur les conséquences techniques de l'emploi des résultats du recensement

(12) Ou, comme nous le suggérons en note page 64 (note 7), de limiter dans tout le pays la question de la fréquence d'usage au français et au néerlandais.

linguistique. Le législateur aurait pu alors prendre ses responsabilités en connaissance de cause et les gouvernements successifs n'auraient pas été confrontés avec des problèmes insolubles. L'occasion de réaliser cette extension se présentera prochainement sans doute, le Conseil Supérieur de Statistique ayant mis au point un projet de loi organique du pouvoir d'investigation statistique de l'Etat coordonnant les textes existants et introduisant certaines innovations du plus grand intérêt. Ce projet, dans son état actuel, ne prévoit pas l'extension que nous proposons, mais rien n'empêcherait le gouvernement de le faire revoir dans ce sens.

2. Le recensement linguistique tel qu'il a été effectué en 1910, 1920 et 1930 est mort. Il a été tué par la loi de 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative. Un autre recensement a vu le jour en 1947, c'est lui qu'il s'agit de mettre au point en écartant les confusions et les imprécisions qu'il contient et en adaptant le libellé des instructions du recensement aux implications de la loi de 1932. La statistique est innocente. C'est la loi qui a péché. Nous nous trouvons dans une impasse créée par la loi de 1932.

3. Il faut compléter le recensement par une opération qui soit à la mesure des méthodes de l'investigation scientifique contemporaine. La vaste enquête que nous souhaitons voir instituer sur les usages linguistiques des Belges ne peut pas être entreprise actuellement par l'administration. Elle ne peut pas non plus couvrir nos 9.000.000 d'habitants. C'est sous la forme d'un sondage qu'il faut la réaliser et il faut en confier l'exécution à une institution de caractère scientifique indiscutable à l'abri de toute influence politique. Ainsi on pourra déterminer le sens de l'évolution réelle de nos habitudes linguistiques, la profondeur des besoins non encore satisfaits par la législation, le degré et la rapidité d'assimilation des wallons émigrés en pays flamand et des flamands émigrés en Wallonie, le rôle de l'enseignement, de la radio, de la presse, de la télévision dans cette évolution, les progrès du bilinguisme, le rôle de Bruxelles et le rôle des facteurs économiques et sociaux dans l'évolution linguistique des individus. Nous avons eu l'honneur de participer à la mise au point de projets limités de ce genre à l'Institut UNESCO des Sciences

Sociales à Cologne : ils sont en voie de réalisation au Schleswig, en Alsace, dans le Val d'Aoste, au pays basque, et le seront bientôt en Belgique.

Sans doute notre proposition d'enquête détaillée et générale ne remportera-t-elle pas des suffrages unanimes. Il en est qui préféreront sans aucun doute ignorer l'existence des minorités. Mais on ne peut nier qu'aujourd'hui, dans un monde qui se transforme, le peuple belge a envers lui-même et envers l'Europe, dont il est un des ferments actifs, un devoir de sincérité et de clarté.

*
**

La vérité est parfois dure à entendre. Elle n'est jamais nocive : le mensonge et l'hypocrisie, l'aveuglement volontaire, le sont — ils finissent par mener à la catastrophe.

Dans la difficile situation où nous sommes non point parce que nos statistiques son mal faites, mais parce qu'une loi leur a demandé ce qu'elles ne pouvaient pas donner, certains s'attachent à des thèses dépassées. Les uns disent : « *Quand on a accepté les règles d'un jeu et que ce jeu tourne mal, il faut en supporter les conséquences!* » Les autres disent : « *Nous nous sommes trompés, maintenons ce qui est acquis, mais refusons d'accepter de nouveaux changements!* » Ce sont là deux attitudes également condamnables.

Longtemps les flamands n'ont pas obtenu un traitement équitable dans le cadre de l'Etat belge : il leur a fallu lutter pour être jugés, éduqués, commandés, gouvernés dans leur langue. Aujourd'hui les wallons se sentent « minorisés » et plus encore peut-être les Bruxellois. Il faut avoir le courage de regarder la vérité en face, faire un effort sincère de renouvellement et faire preuve de courage. Nous avons fait une expérience pénible ; sachons en tirer les conséquences.

Nous avons examiné la situation en technicien. Il reste aux hommes politiques à prendre leurs responsabilités. Ne nous faisons pas trop d'illusions : leurs décisions dépendront plus d'un équilibre de forces électorales que de considérations scientifiques. Puissent-ils n'oublier jamais que la pensée de Bacon reste vraie : « *On ne commande à la nature qu'en lui obéissant!* »

