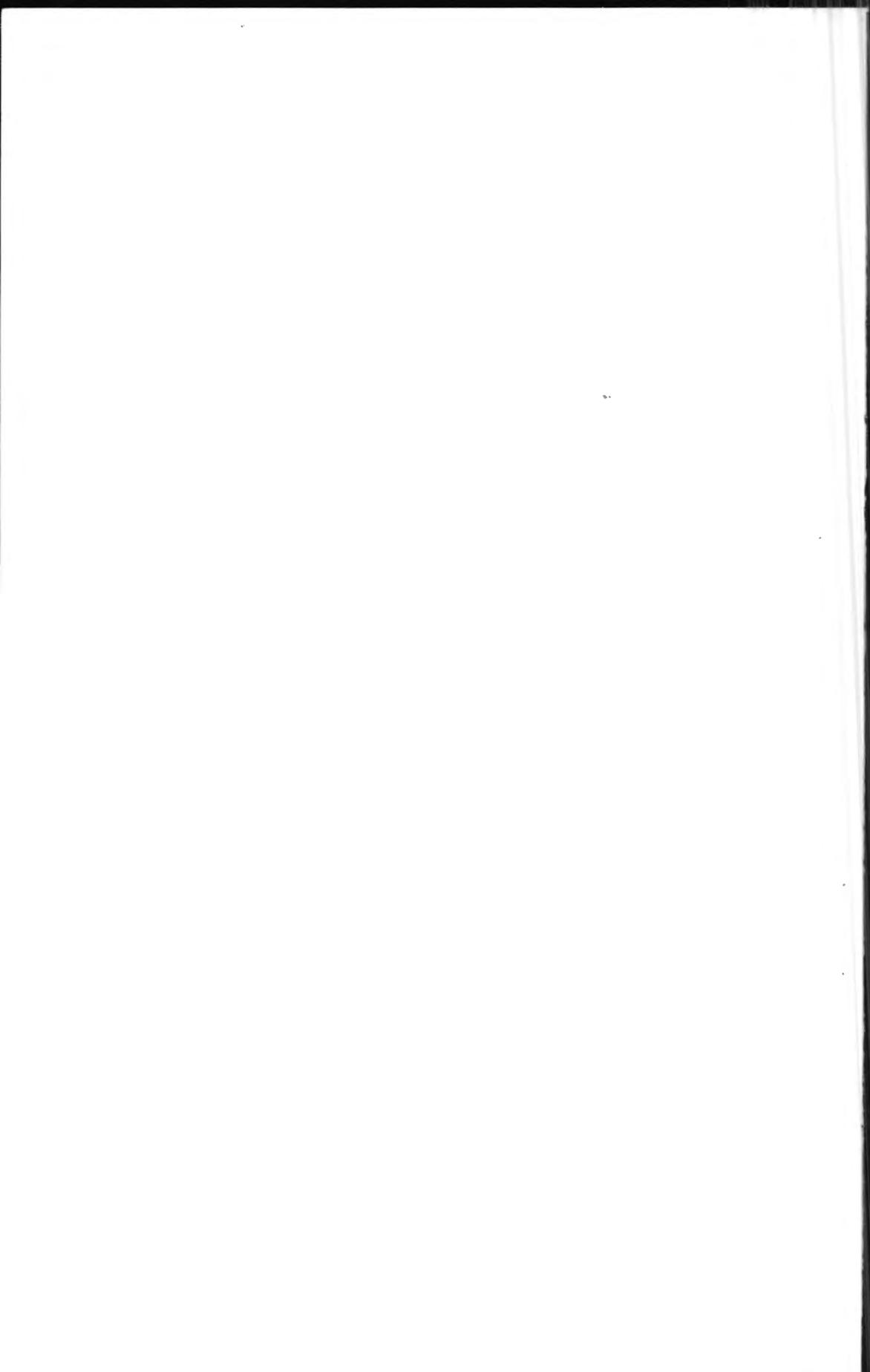




76

année politique
politiek jaarboek



L'ANNÉE POLITIQUE - POLITIEK JAARBOEK

1976

Nouvelle série n° 1 **Nieuwe reeks n° 1**

Édité par **Res Publica**
Revue de l'Institut belge
de Science Politique

1977, volume XIX, n° 2

Uitgegeven door **Res Publica**
Tijdschrift van het Belgisch Instituut
voor Wetenschap der Politiek

1977, bundel XIX, n° 2

La reproduction, soit intégrale, soit abrégée, des articles est autorisée. Toutefois, les références doivent être indiquées avec précision (nom de l'auteur, titre de l'article, numéro et pages de la revue). Les droits de traduction sont réservés pour tous pays.

L'Institut Belge de Science Politique n'assume pas la responsabilité des opinions émises ; celles-ci n'engagent que les auteurs. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

Het is toegelaten, de artikels hetzij integraal, hetzij samengevat, over te nemen. De referenties moeten nochtans nauwkeurig aangeduid worden (naam van de schrijver, titel van het artikel, nummer en bladzijden van het tijdschrift). De vertaalrechten zijn voorgehouden voor alle landen.

Het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen ; deze verbinden slechts de auteurs. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggegeven.

**La revue RES PUBLICA est publiée
avec le concours du Ministère de l'Education nationale
Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de steun van het Ministerie van Nationale Opvoeding**

Dépôt légal — Wettelijk depot : D/R.P. 1977/2/3-4/1173

SOMMAIRE — INHOUD

Préface	157-158
Inleiding. Koppen uit het politieke nieuws van 1976	159-163
De regering Tindemans, de partijen en het overleg onder de gemeenschappen, door Jan CEULEERS	165-178
Bilan des conseils culturels et des con- seils régionaux, par Jacques BRASSINNE	179-219
De samenvoeging van de gemeenten. Stu- die van het besluitvormingsproces, door Rudolf MAES	221-244
Front commun syndical et nouveau pacte social, par Léon-Eli TROCLET	247-268
Pax medica op de helling ?, door Yvo NUYENS	269-283
De werkzaamheden van de staatscommis- sie voor ethische problemen, door Mariette VERRYCKEN	285-303
De discussies rond een legalisering van opzettelijke abortus, door Bertrand J. DE CLERCQ	305-322
Les problèmes de l'énergie et le rapport de la Commission des Sages, par René CYPRES	323-344
Le rapport Tindemans et les élections européennes, par Jean-Claude WILLAME	345-371
De politieke opiniepeilingen in België in 1976, door Mark DEWEERDT	373-382
Bibliographie de l'année politique 1976, par Wladimir S. PLAVSIC	383-388



Préface

Si l'histoire est le guide de l'homo viator et des sociétés en chemin, et si la société belge plus que d'autres peut-être est à la recherche de son chemin il est temps de faire « l'histoire de l'actualité ». La société belge a besoin de se connaître afin de pouvoir mieux se comprendre et de choisir valablement sa voie. Une des données les plus importantes et malheureusement la moins connue est la situation politique présente de la société belge.

Aussi bien d'après les idéologies dominantes que d'après la formulation des problèmes le politique a d'importantes fonctions d'orientation et de décision. Dans la deuxième moitié du vingtième siècle, le politique est l'organisation consciente de presque toutes les fonctions sociétales. Or l'étude du politique en Belgique est mise en veilleuse. Pour ne donner que deux exemples, concernant son infrastructure : en 1965, le potentiel scientifique du royaume se chiffrait à 6.632 unités, dont 10 pour la science politique, soit un pourcentage de 0,15 %, alors que la biologie comptait 821 unités, l'économie 358, l'histoire et l'archéologie 255 et la psychologie 200 unités ; d'autre part, l'Annuaire statistique de la Belgique de 1975 contient quelque 800 pages de statistiques, dont 12 relatives à la politique (et celles-là limitées aux seules élections). Doit-on en déduire que la Belgique n'attache qu'une attention marginale à l'étude scientifique de sa politique ?

Quoique les conditions soient loin d'être optimales, les quelques centres de science politique que compte la Belgique s'emploient à aller à contre-courant et à fixer des points de repère stables à cette société en marche.

En étudiant l'actualité, la science politique, dont l'objet est le politique, mais pas nécessairement dans son aspect actuel et immédiat, se rend la tâche doublement difficile. Mais, consciente des fonctions sociétales que la science doit prendre en charge, la science politique a délibérément opté pour cette approche actuelle de son objet.

Telle est aussi l'orientation qui se trouve à la base des Années politiques, que l'Institut Belge de Science Politique compte parmi ses préoccupations. L'Institut est pleinement conscient des marques qu'ont imposé à l'œuvre la difficulté de la besogne et les difficiles conditions matérielles dans lesquelles le travail a dû être effectué. Une première série d'Années politiques a été mise en chantier vers la fin des années

soixante*. Cette série a pris fin en 1971. Le présent volume inaugure une nouvelle série. Elle se distingue de la première par le moment de parution essentiellement : moins d'une demi-année après la fin de l'année étudiée. De cette façon la nouvelle série « colle » à l'actualité plus que la précédente. La rapidité de parution rend l'utilisation de cette Année politique plus actuelle. La rédaction espère augmenter par là son audience.

Cette parution rapide a des conséquences négatives évidentes. Pour n'en mentionner que deux : pour les auteurs, un recul moins important, et pour la rédaction, une situation de dépendance vis-à-vis de la bonne volonté des auteurs. L'année à peine écoulée, l'auteur doit en tirer les grandes lignes, en faire une synthèse, et ce d'après les normes de l'approche scientifique. A ce rythme, seuls des auteurs spécialisés dans les sujets traités peuvent accomplir cette tâche. C'est pourquoi il est du devoir, comme de la ferme volonté de la rédaction, de faire appel à des auteurs renommés pour leurs connaissances des sujets. Mais même les autorités sollicitées aimeraient avoir plus de recul pour traiter leur sujet. Au bout d'un an ou deux ans, de nouvelles informations, de nouveaux faits, de nouveaux développements peuvent se produire, éclairant parfois des indices difficiles à interpréter auparavant, changeant parfois l'orientation des choses. Malgré tous les efforts et toute l'intelligence déployée, la prospective n'est pas facile, et de surcroît ne fait pas partie du projet strict de l'entreprise.

Si des auteurs qui ont accepté de traiter un sujet se désistent ultérieurement, le temps manque pour le confier à un autre auteur. Dans l'Année politique 1976, c'est le cas pour trois sujets : la crise économique, la politique monétaire et la politique en matière d'enseignement et d'éducation. La rédaction regrette ces lacunes. Dans la mesure où l'actualité politique de 1977 donnera matière à traiter dans ces mêmes sujets (ce qui apparemment est déjà le cas pour la crise économique) la série pourra rattraper cette lacune dans la prochaine édition. L'ambition de la rédaction est en effet d'en faire une série.

* Publications de la première série d'années politiques

Année politique 1967. Chronologie et documents. In : *Res Publica*, 1969 (XI), n° 5, pp. 821-974.

Année politique 68. Bruxelles, IBSP, s.d. (1970), 421 p.

Belgische Politiek in '68. Feiten, houdingen en mensen in politiek perspectief gesteld door 9 deskundigen tegen de achtergrond van het kronologisch tijdsgebeuren. Brussel, BIWP, z.d. (1970), 421 blz.

Politique belge 1969 Belgische politiek. Bruxelles-Brussel, IBSP-BIWP s.d. (1972), 437 p.

Année politique belge 1970-1971 Belgisch politiek jaarboek. In : *Res Publica*, 1973 (XV), n° 5, pp. 837-1041.



Inleiding

Koppen uit het politieke nieuws
van 1976.

De bedoeling van het politiek jaarboek is niet nog maar een kronologie bij te maken, noch een nieuwe kroniek op te stellen, noch een nieuw persoverzicht te maken. Andere instituten zijn beter uitgerust om dit te doen, kunnen dit vlugger doen, hebben een lange ervaring. Kortom het is hun taak en zij vervullen die taak naar behoren. Omgekeerd, het is niet de taak van een wetenschappelijk instituut kronologieën, kronieken of persoverzichten te maken.

Als dit politiek jaarboek dan toch begint met een vlugge film van het « nieuws » in 1976, dan heeft dat geen andere betekenis dan een illustratie van het jaarboek te zijn ; maar een illustratie die nuttig kan zijn bij de lektuur van de naar opgezet wetenschappelijke artikels.

Koppen van het politieke nieuws in 1976 waren :

De verantwoordelijkheid voor de zware stormschade in Moerzeke en Ruisbroek, schade veroorzaakt mede ingevolge het gebrekkig onderhouden van de Scheldedijken. Men betwist de prioriteiten gegeven aan de wegenbouw ten nadele van de waterwerken.

De Senaat keurt op zijn beurt de programmawet goed waarin het hoofdstuk over de financiering van de universiteiten heel wat aandacht en betwisting uitlokte (3 januari).

Colloquium in Antwerpen over de staats hervorming onder auspiciën van de minister van hervorming der instellingen, dat een aanzienlijke stap van de gekwalificeerde publieke opinie laat zien naar doorgedreven federalisering en naar de vereenvoudiging van de instellingen (10 januari).

Het Overlegcomité voor het staalbeleid, waarin naast het patronaat ook de overheid en de vakverenigingen verenigd zijn, krijgt op 12 januari ruimere bevoegdheden om de reorganisatie van de staalsektor actief te begeleiden.

Op 21 januari interpelleert kamerlid L. Outers « over de plannen die zouden bestaan om een fusie van Sabena, KLM en Luxair tot stand te brengen ».

Op dezelfde dag bevestigt het Hof van Beroep te Brussel het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg tegen directeur Pepermans van Bell Telephone, wegens actieve omkoperij.

Op 2 februari sluiten mutualiteiten en artsensyndicaten uiteindelijk een nieuw akkoord.

In zijn jaarverslag waarschuwt de Nationale Bank tegen de gevaren van overbestedingen, van het groepsegoïsme, van de langzaamaan overdreven groot wordende belastingen, van de overheidsfinanciering die teveel op leningen is gebaseerd en van de uit elkaar lopende tweeledige ontwikkeling van de Belgische economie : de bedrijven georiënteerd naar de binnenlandse markt en deze die hard moeten werken om te kunnen exporteren (einde januari).

Spekulatiekoorts op de wisselmarkten tegen de Belgische frank (11 februari en volgende dagen).

Met McKinseyverslag stelt dat KLM, Sabena en Luxair moeten samenwerken (half februari bekend geraakt).

Ondertussen blijft het aantal faillissementen hoog oplopen en is het aantal werklozen nog altijd op crishoogte (229.236 volledig werklozen, waarvan ongeveer 80.000 jongeren per einde januari).

Overname van Fabelta door de staat (23 februari).

De « harde » herstelwet wordt moeizaam goedgekeurd (februari-maart 1976).

Minister De Croo stelt in een peuterplan de kleuterklassen open vanaf de leeftijd van 2 jaar (18 februari).

De uitgave van « De Krant » wordt op 15 maart stopgezet.

De NIM wordt omgevormd tot overheidsholding, zij het met zeer beperkende voorwaarden op stuk van participatie aan of oprichten van handelsvennootschappen (maart).

Het Jaarverslag van de « Société Générale » waarschuwt dat zonder matiging van de loonsverhogingen men naar hogere werkloosheidspercentages gaat (begin maart).

De staat wordt leidinggevend in de tram- en busmaatschappijen voor gemeenschappelijk vervoer (19 maart).

Minister Perin overhandigt zijn politiek verslag over de institutionele opbouw van België aan de eerste minister (einde maart).

De ministers van financiën van de Beneluxlanden schakelen hun accijnsrechten gelijk (29 maart).

Koning Boudewijn viert zijn 25-jarig ambtsjubileum als staatshoofd (31 maart).

De ministerraad keurt op 5 april een versoberingsplan goed, teneinde de bijkredieten voor 1976 met ongeveer 23 miljard te verminderen.

Het ACV komt tijdens zijn kongres op voor arbeidskansen in de non-profit sektor.

Publikatie op 23 april van het rapport van de Commissie van Beraad inzake kernenergie.

De regering heeft heel wat moeite met de lokettenkwestie in het gemeentehuis van Schaarbeek. Van franstalige zijde worden de arresten van de Raad van State inzake het taalkader van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking en inzake het taalkader van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas ter sprake gebracht.

Op 18 mei wordt voor het eerst de alarmprocedure ter voorkoming van discriminatie van ideologische en filosofische minderheden in de Nederlands Cultuurraad gebruikt.

Op 24 mei start de derde Conferentie over de Tewerkstelling.

Op 26 mei dient koninklijk commissaris Petit zijn verslag in over de ziekteverzekering.

Op 1 juni wordt een nieuw indexcijfer van de consumptieprijzen ingevoerd.

Speciaal commissaris W. Ganshof van der Meersch gaat bij vroege ochtend de wettelijkheid doen toepassen in winkettenzaal van het Schaarbeeks gemeentehuis (2 juni).

De staatscommissie voor de ethische problemen is klaar gekomen met haar rapporten (21 juni).

De NV uitgever van de krantengroep *De Standaard* gaat failliet. Na moeizame onderhandelingen wordt een nieuwe uitgever gevonden (19 mei tot 27 juni).

In de Cultuurraad wordt de tekst rondgedeeld van het ontwerp van dekreet houdende het nieuwe statuut van de Belgische Radio en Televisie, Nederlandse uitzendingen, ontwerp waarin zendgemachtigde verenigingen zijn voorzien (7 juli).

De Europese top van 12 en 13 juli bereikt een akkoord over de zetelverdeling per land voor de rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement.

Een wetsontwerp wordt aanvaard waarbij de COO's zullen omgevormd worden tot Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (7 juli).

Een rationalisatie van het hoger technisch onderwijs wordt nagestreefd door de invoering van de opleiding tot industrieel ingenieur (30 juni).

In de tweede helft van juli moet de Nationale Bank net zoals in maart maatregelen treffen tegen speculatie tegen de Belgische frank.

Op 23 juli grijpt de regering in op de index, ingevolge de hoge fruit-, groenten- en aardappelprijzen. De hoge prijzen zijn te wijten aan de abnormaal lange droogte en warmte.

Eind juli vindt een beperkte wijziging in de regering plaats.

F. Perin kondigt de oprichting aan van de « Club pour les réformes, l'Europe et les régions » (28 juli).

Volgens de recentste bevolkingscijfers kent de Belgische bevolking een nul-groei.

De ASLK zal geregionaliseerd worden, zo besliste het kabinet (2 augustus).

De regeringsbeslissing tot invoeren van een numerusclausus in het hoger pedagogisch onderwijs en het paramedisch onderwijs verwekt sterke beroering bij de opening van het nieuwe schooljaar.

De fiskale strook wordt vanaf 1 september vereist op de medische attesten.

De neutralisering van groenten en fruit in de index wordt ongedaan gemaakt (16 september).

De wet betreffende « de wederzijdse rechten en verplichtingen van echtgenoten en het huwelijksvermogenstelsel » wordt gepubliceerd in het Staatsblad (18 september). Achttien jaar na de juridische ontvoogding van de vrouw (wet van 1958) wordt eindelijk binnen het huwelijk de volledige gelijkheid van man en vrouw gerealiseerd door een aanpassing van het huwelijksvermogenstelsel.

De EG Raad van ministers van buitenlandse zaken ondertekenen op 20 september de definitieve konventie over de rechtstreekse verkiezingen van het Europees Parlement.

De Raad voor het Verbruik en het Onderzoeks- en informatiecentrum van de verbruikersorganisaties kanten zich tegen het invoeren van publiciteit in de televisieprogramma's (23 september).

Het rapport Van Houtte over de rijksfinanciën raakt eind september bekend in de pers.

10 oktober : eerste gemeenteraadsverkiezingen in de gefusioneerde gemeenten.

Het plan van minister Michel om Brussel tot 6 gemeenten samen te voegen zijpelt door (21 oktober).

Splitsing in het Rassemblement Wallon en aanpassing van de regering (21 oktober tot 9 december).

Het dossier van de waalse staalindustrie wordt gesteld (tweede helft november).

De universitaire expansie — in studentenaantallen — mindert vaart, maar kent nog geen nulgroei. Toename aan Vlaamse zijde eens zo groot als aan Franstalige. Groei van de universiteiten is erg ongelijk. (Jaarverslag 1976 van de Dienst voor Universitaire Statistiek.)

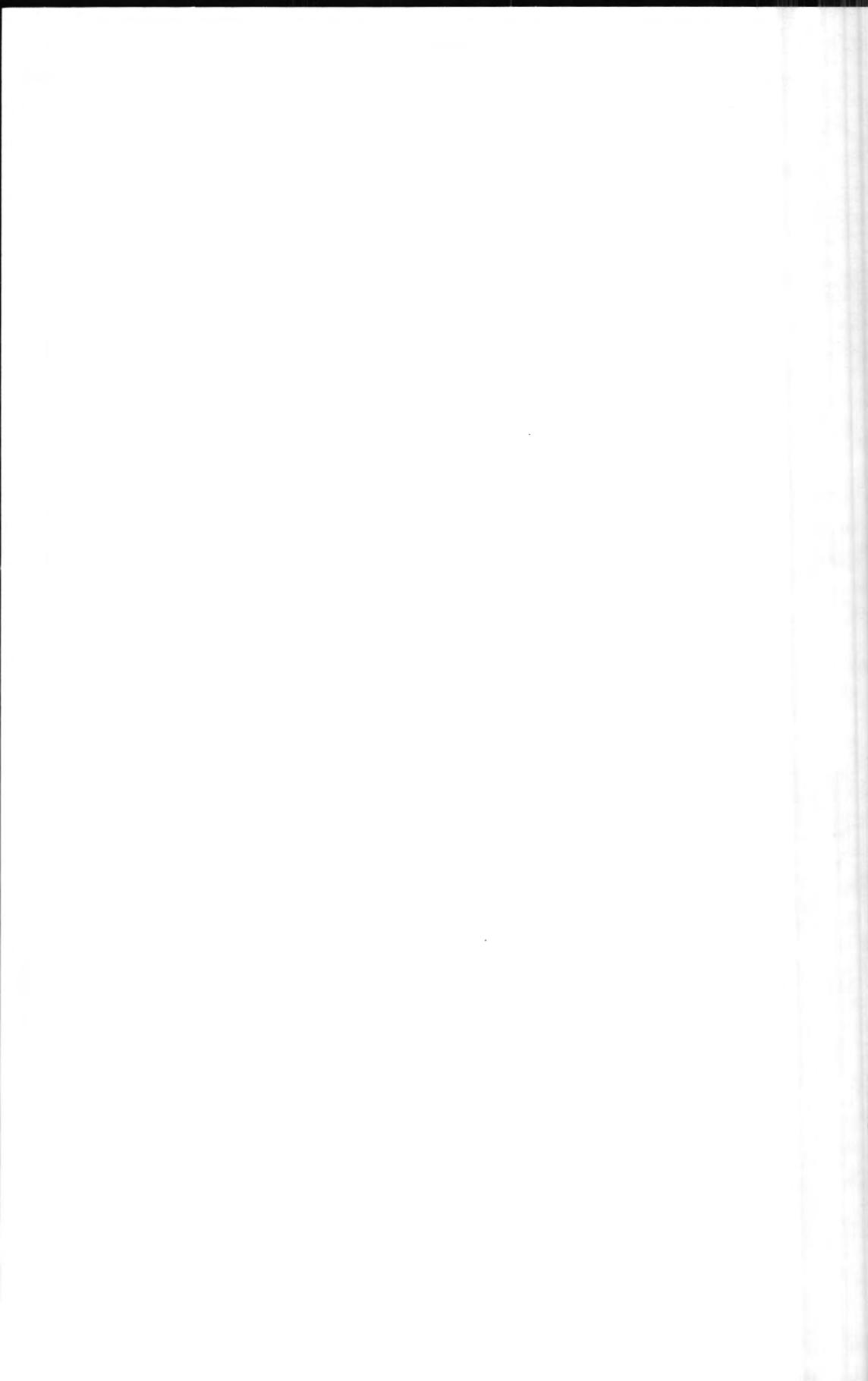
Start van een nieuwe, groots opgezette communautaire dialoog tussen de partijen (30 november).

Een Senaatsverslag over de landbouwsituatie onderstreept de voortdurende daling van de bebouwde oppervlakte, de daling van het aantal landbouwers en de verdergaande daling van het aantal landbouwbedrijven.

Het inflatiepercentage neemt lichtjes af naar het einde van het jaar.

Belgische-Nederlands ontwerp van taalunieerverdrag overhandigd (20 december).





De regering Tindemans, de partijen en het overleg onder de gemeenschappen

door Jan CEULEERS,

Redactiesecretaris Belgische Radio en Televisie.
Docent Vrije Universiteit te Brussel.

★

Wat voorafging.

In de loop van 1975 waren twee buitengouvernementele initiatieven op het terrein van de gemeenschapsbetrekkingen op een sissert uitgelopen. Het overleg Lode Claes (VU) - Robert Moreau (RW) leidde weliswaar tot overeenstemming tussen beide betrokkenen, maar Claes vond maar weinig gehoor in zijn eigen partij, terwijl de houding van staatssecretaris Moreau vele regeringsleden wrevelig en onbehaaglijk stemde.

Anderzijds bleef het zogenoemde plan Vaast Leysen, ook bekend onder de naam Synthesenota van het Vlaams Economisch Verbond, tot stand gekomen door onderling beraad van CVP-, PVV- en VU-vertegenwoordigers, logistiek gesteund door enkele VEV-technici, zoniet in de kartons steken, dan toch werd het doorkruist door het dokument Claes-Moreau.

Het Antwerpse Colloquium.

Een nieuwe stoot aan een verdere ontwikkeling van de gemeenschapsproblematiek werd gegeven door de organisatie van een colloquium over de staatshervorming in de Antwerpse universiteit op 10 januari. Het initiatief daartoe ging uit van de Nederlandstalige minister voor de hervorming van de instellingen Robert Vandekerckhove. Bedoeling was « de eigenlijke hervorming van de staat voor te bereiden, met als centrale vraag : hoe zal een definitieve gewestvorming er uitzien en welke aanpassing en omvorming zal zij vergen in de fundamentele instellingen en organen van de Staat ? ». (1)

(1) Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, speciaal nummer gewijd aan de Hervorming van de Staat, 30^{ste} jaargang, n^o 6, november-december 1975.

Minister Robert Vandekerckhove onderstreepte daarbij enerzijds de beperktheid van zijn initiatief, doordat hij hoe dan ook rekening moest houden met zijn Franstalige homoniem François Perin, en anderzijds het gebrek aan eensgezindheid aan Nederlandstalige zijde, doordat in Vlaanderen een consensus zo ruim dat de bijzondere meerderheid, vereist voor de staatshervorming, zou zijn bereikt, vooralsnog niet aanwezig was.

Omdat de dikwijls onzorgvuldige onwetenschappelijke benadering van de staatshervorming door de politici de minister zorgen baarde, deed hij een beroep op vier hoogleraren in staatsrecht, die hij een reeks vragen ter advies voorlegde. Deze wetenschappelijke adviezen werden samen met de vragenlijst nog vóór de datum van het colloquium gepubliceerd (2), en vormden de basis van een gedachtenwisseling door een panel bestaande uit wetenschapsmensen en politici uit alle Vlaamse partijen die door hun vorming gespecialiseerd zijn in de materie. (3)

Voorzitter prof. Josse Mertens de Wilmars, rechter in het Europees hof te Luxemburg, trok nadien de conclusies :

- De huidige staatsstructuur is tegelijkertijd onafgewerkt en te ingewikkeld. Er bestaat een ruime consensus, geen eensgezindheid, over de noodzaak van een grondwetsherziening, met name met het oog op een vereenvoudiging van de staatsstructuur.
- Aan de nieuwe instellingen, in een regionaal of federaal bestel, moet qua structuur (samensmelting van cultuurraden en gewestraden) en qua bevoegdheden vertrouwen worden geschonken. Aan de gewesten moeten belangenferen worden toevertrouwd, geen onderdelen van bevoegdheden.
- Het knelpunt is gelegen in de tweeledigheid van de toekomstige structuur, waardoor een federaal model moeilijk toepasbaar wordt.
- Brussel is « anders ». (4)

Ten geleide door R. Vandekerckhove, minister voor de hervorming van de instellingen, blz. 327-330.

(2) Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, speciaal nummer over de Hervorming van de Staat, 30^{ste} jaargang, n^o 6, november-december 1975. De adviezen werden geformuleerd door Prof. Jan de Meyer (KUL), Prof. André Mast (RUG), Prof. Karel Rímanque (UIA) en Prof. Paul Vermeulen (VUB).

(3) Met name Frans Baert (VU-Kamerlid), Prof. Gustaaf Baeteman (VUB), Prof. Willy Calewaert (RUG-VUB, BSP-senator), Prof. Raymond Derine (UFSIA, CVP-schepenen), Robert Houben (ex-CVP-voorzitter), Prof. A. Senelle (RUG), Prof. Herman van Impe (VUB) en Prof. Jan van Rompaey (KUL).

(4) De notulen van het panelgesprek werden uitgegeven door de zorgen van de UIA : Colloquium Hervorming der Instellingen, Antwerpen, 10 januari 1976.

Niet opgenomen in de notulen is de uitspraak van voorzitter Josse Mertens de Wilmars « verrast te zijn door de ongerustheid bij sommige panel-leden m.b.t. een mogelijke overheersing van de vrijzinnigen door de katholieken in Vlaanderen. » Hij doelde daarmee op de interventies van de professoren Gustaaf Baeteman en Willy Calewaert.

De principes voor een communautair akkoord.

De toenmalige voorzitter van het Vlaams Economisch Verbond Vaast Leysen stelde eind januari een nota op, getiteld Principes voor een communautair akkoord. De tekst kwam tot stand nadat Leysen en zijn VEV-medewerkers een schriftelijke stand van zaken hadden opgemaakt, waarbij meer bepaald werd stilgestaan bij de overeenstemmende of gelijklopende ideeën die terug te vinden zijn in de zgn. synthesenota en het document Claes-Moreau.

Leysen poogde hiermee de in 1975 gestrande contacten tussen de Vlaamse partijen (evenwel zonder de BSP, die toen niet was uitgenodigd) weer op te nemen op grond van die schriftelijke stand van zaken. Achter de schermen legde hij als bemiddelaar contacten onder vooraanstaande figuren van vooral maar niet uitsluitend gewestelijke partijen. Op basis van die gesprekken stelde hij een ontwerp van vergelijk op, dat de betrokken politici beloofden voor hun respectieve partijbesturen te zullen verdedigen. (5)

Het ontwerp van vergelijk stelt vooraf dat de volledige uitvoering van het akkoord een grondwetswijziging veronderstelt. Een aantal zaken kunnen nochtans bij gewone wet worden uitgevoerd. Het ontwerp valt dan uiteen in zes hoofdstukken :

Gewestelijke zelfstandigheid.

Twee rechtstreeks gekozen gemeenschapsraden en een dito Brusselse stadsraad met wetgevende bevoegdheid. De Vlaamse en Waalse gemeenschapsraden, verruimd met de resp. gekozenen van de Brusselse stadraad, zijn bevoegd voor de materies van de cultuurautonomie. In Brussel zijn ze bevoegd voor de personaliseerbare materies. De gewestelijke raden hebben fiscale macht. Hun bevoegdheden worden bepaald en desgevallend uitgebreid bij wet, met een bijzondere meerderheid door het nationale parlement goedgekeurd.

(5) Voor de volledige tekst zie Keesings Historisch Archief 1976.

Nationale wetgeving.

Eén Kamer van Volksvertegenwoordigers, rechtstreeks en bij evenredigheid gekozen, wordt gehandhaafd. Zij bezit de wetgevende macht over alle materies die niet aan de gewestelijke raden zijn toevertrouwd. De Senaat is een ontmoetingsplaats van de gewestelijke gekozenen en heeft enkel een adviserende bevoegdheid.

Uitvoerende macht.

De nationale regering is niet paritair en berust op een meerderheid in beide gemeenschappen. De gewestelijke uitvoerende macht ligt bij een gewestelijk uitvoerend orgaan, dat steunt op de meerderheid in de overeenstemmende raad. De verkiezing voor de Brusselse gewestraad gebeurt met eentalige kandidatenlijsten. Het Brussels college berust op een meerderheid in beide taalgroepen van de gewestraad.

Sociaal-economische raad.

In elk gewest wordt een adviesraad opgericht, samengesteld uit de sociaal-economische partners.

Brussel.

De grenzen worden aangepast (6) en in de grondwet of in de uitvoeringswet van artikel 107-4 van de grondwet vastgelegd. De taalfaciliteiten in de randgemeenten worden afgeschaft. Het kiesarrondissement wordt gesplitst.

Provincies.

De provincies als politieke instanties worden afgeschaft, maar behouden als gedecentraliseerde administratie. Brabant wordt ingedeeld in Vlaams- en Waals-Brabant en het stadsgewest Brussel.

In de Volksunie ving voorzitter Hugo Schiltz bot met dit ontwerp van vergelijk. Op 14 februari wees de partijraad het compromis, waarvan de tekst overigens niet werd voorgelegd, kordaat af. De Volksunie zette zich vooral af tegen de driedigheids van de gewestvorming en de aanhechting van randgemeenten bij Brussel, en wees elke onderhandeling terzake van de hand.

Deze stelling betekende een overduidelijke afkeuring van voorzitter Hugo Schiltz, die zich volgens de partijraad te ver had gewaagd in de toegevingen aan de Franstaligen. Volgens sommigen was de gespreksbereidheid van Hugo Schiltz mede ingegeven door diens streven in de regerings-

(6) Er werd aan het ontwerp van vergelijk een schema van de grenscorrecties voor Brussel gehecht. Dit schema is echter niet in de publiciteit gebracht.

coalitie te worden opgenomen om zo het kabinet meteen een steviger basis te bezorgen.

Overigens ontkende eerste-minister Tindemans op 19 februari in de Kamer op een vraag van BSP-voorzitter André Cools dat de regering bij het geheim beraad betrokken was geweest.

De afwijzende houding van het Volksuniebestuur lokte een ketting-reactie uit. De BSP liet weten dat ze een uitnodiging voor het beraad wel had ontvangen, maar afgeslagen, omdat ze enkel in het parlement wenste te onderhandelen. Het FDF loochende het bestaan van enige verbintenissen en de PSC, bij monde van voorzitter Charles-Ferdinand Nothomb suggereerde dat ze niet in de zaak was gemengd. Daarop blies Hugo Schiltz de nog geplande onderhandelingen ten huize van PVV-PLP-voorzitter Pierre Descamps op.

De socialistische nota inzake de definitieve gewestvorming.

Begin juni gaf het bureau van de BSP een dokument uit waarin de socialistische visie op de staatsvorming werd uiteengezet, onder de titel « De definitieve gewestvorming » (7). Op 27 juni werd het dokument goedgekeurd door het partijcongres.

In de aanhef werd herinnerd aan het BSP-ABVV-akkoord inzake de gewestvorming, daterend van begin 1974. In dit akkoord werd aangedrongen op de toepassing van de bepalingen van artikel 107-4 van de grondwet.

A. Zonder grondwetsherziening : uitvoering van art. 107-4 GW.

Instellingen : er wordt geopteerd voor een drieledige gewestvorming, met rechtstreeks gekozen en evenredig samengestelde raden, waarvan de leden geen nationale parlementariërs mogen zijn. Deze raden vaardigen verordeningen (met kracht van gewestelijke wet) uit binnen de geregionaliseerde materies. Elk uitvoerend college wordt bij meerderheid gekozen door de respectieve gewestraad. De Cultuurraden, op de Duitse na, worden afgeschaft. De bevoegdheden inzake cultuurmateries worden overgedragen op de gewestraaden, die voor de behandeling van die aangelegenheden worden uitgebreid met de Nederlandstalige resp. Franstalige leden van de Brusselse gewestraad.

Materies : de gewestelijke instellingen regelen al wat van gewestelijk belang is, o.m. de economische expansiepolitiek, de werkgelegenheid, de industriële wetgeving, het grondbeleid, het huisvestingsbeleid, de stede-

(7) Voor de volledige tekst zie Keesings Historisch Archief 1976.

bouw en ruimtelijke ordening, het verkeerswezen, de sociaal-culturele en toeristische infrastructuur, het gezins- en bevolkingsbeleid, de volksgesondheid, de visvangst, jacht en bosontginning, het landbouwbeleid. Al deze materies moeten worden opgesomd in de uitvoeringswet van artikel 107-4 van de grondwet.

Financies : bij grondwetsherziening moet de gewestelijke fiscaliteit worden ingevoerd. Intussen wordt een globale regionale dotatie uitgetrokken op de staatsbegroting, te verdelen volgens het bevolkingscijfer (éénderde), de oppervlakte (éénderde) en de opbrengst van de persoonsbelasting (éénderde).

Brussel : het Brussels gewest wordt definitief begrensd, nadat gebiedsaanpassingen werden doorgevoerd door aanhechting van gedeelten van de zes faciliteitengemeenten, rekening houdend met demografische gegevens en met een oordeelkundige en evenwichtige ruimtelijke ordening. Na die operatie worden de taalfaciliteiten in de Brusselse randgemeenten afgeschaft, met behoud nochtans van de verworven rechten van de inwoners die er reeds van genieten.

Het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde wordt gesplitst. De verkiezing van de Brusselse gewestraad gebeurt op gesplitste centrale lijsten. De alarmbel is van toepassing. Voor de behandeling van de personaliseerbare materies is een dubbele meerderheid per taalgroep in de raad vereist. De agglomeratieorganen worden afgeschaft. De cultuurcommissies worden behouden en rechtstreeks gekozen op gesplitste eentalige lijsten.

B. Met grondwetsherziening : vereenvoudiging van de instellingen.

Parlement : het tweekamerstelsel wordt vervangen door een éénkamerstelsel, gecorrigeerd door de techniek van de tweede lezing.

Provincies : de provincies, als politieke instellingen, worden afgeschaft. Brabant wordt gesplitst in Vlaams- en Waals Brabant en Brussel.

Cultuurraden : de cultuurraden worden afgeschaft (zie hoger).

Fiscaliteit : de gewestelijke fiscaliteit wordt ingevoerd, als aanvulling op de nationale fiscaliteit.

De CVP-nota over de staatsvorming.

Op haar beurt dokterde de CVP aan een standpunt inzake de gewestvorming. Onder leiding van Kamerlid Paul de Keersmaeker werd een ontwerp klaargemaakt dat op 19 september, in volle campagne voor de gemeenteraadsverkiezingen, werd goedgekeurd door een congres.

Legislatuurregering.

Niet een regering, maar een kandidaat-eerste-minister vraagt het vertrouwen aan het parlement. Pas nadien stelt de premier zijn kabinet samen, dat gedurende de hele legislatuurtijd aanblijft.

Wetgevende macht.

De senaat wordt omgevormd tot een senaat van de gewesten, samengesteld uit de gewestraden.

Gewestelijke autonomie.

De gewestraden worden rechtstreeks bij evenredigheid gekozen. Voor de behandeling van de taal-, cultuur- en persoonsgebonden materies worden de Vlaamse en Waalse gewestraad uitgebreid met de Nederlandse resp. Franstalige leden van de Brusselse gewestraad.

Subgewesten.

De provincies worden behouden of vervangen door subgewesten.

Gewestelijke financies.

De gewesten beschikken over dotaties en belastingsinkomsten.

De Volksunienota « Een Vlaamse staat in een Belgische bondsstaat ».

In een reactie op de BSP-nota en het CVP-standpunt, en eveneens in volle verkiezingsstrijd, pakte de partijraad van de Volksunie op 2 oktober uit met een nota betreffende de staatsvorming onder de titel « Een Vlaamse staat in een Belgische bondsstaat. Bakens voor een weg naar zelfbestuur ».

Federalisme.

De Volksunie bevestigde haar vanouds bekende stelling : het tweeledig federalisme. Er bestaan binnen de Belgische context twee naties : de Vlaams en de Waalse, die samen een bondsstaat vormen (8). De twee naties of deelstaten zijn buiten hun resp. grondgebied, met name het Nederlandse en het Franse taalgebied, alleen bevoegd voor de personaliseerbare materies in het Brussels tweetalig gebied, dat niet wordt uitgebreid.

Deelstaat.

De deelstaat wordt bestuurd door een rechtstreeks bij evenredigheid gekozen parlement. De Vlaamse Brusselaars kiezen voor het Vlaams parlement, de Franstalige voor het Waalse.

(8) Een idee die ook de VUB-professor Paul Vermeulen naar voren bracht tijdens het Antwerps colloquium. Zie *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 30^{ste} jaargang, n^o 6.

De regering wordt gekozen door het parlement. Bij wet wordt alles geregeld wat van gewestelijk belang is, dit wil zeggen alle materies die niet bij grondwet of door beslissingen van het bondsparlement (bij dubbele meerderheid) aan de bondsstaat zijn voorbehouden of overgedragen.

Bondsstaat.

De senaat wordt omgevormd tot een bondsraad, samengesteld uit de parlementen van de deelstaten. De bondskamer blijft rechtstreeks bij evenredigheid gekozen.

Brussel.

De negentien gemeenten worden gefusioneerd. Het stadsgebied wordt bestuurd door een raad, rechtstreeks gekozen bij evenredigheid, op éentalige kandidatenlijsten. De raad is gesplitst in taalgroepen. Het uitvoerend college is paritair samengesteld (de voorzitter uitgezonderd).

Provincies.

Als politieke bestuurseenheden worden de provincies afgeschaft.

Het overleg onder de gemeenschappen.

a) De voorbereidselen.

Dadelijk na de goedkeuring door het BSP-congres van de socialistische nota inzake de definitieve gewestvorming, zonden beide voorzitters Willy Claes en André Cools de tekst ervan door naar de andere partijen. In de omslag stak een uitnodiging om op grond van het BSP-dokument een gesprek te beginnen onder de partijen.

Wilfried Martens (CVP) liet begin juli weten dat hij het BSP-plan « een belangrijke bijdrage voor een hernieuwd gesprek » vond (9), maar naar zijn mening moest dit gesprek buiten de verkiezingssfeer worden gehouden (op 10 oktober zouden immers de gemeenteraadsverkiezingen worden georganiseerd). De CVP-voorzitter verklaarde zich wel bereid « in de eerstkomende dagen » een contact te beleggen met de Vlaamse partijvoorzitters om de te volgen werkwijze te bepalen.

Frans Grootjans (PVV) beschouwde het BSP-dokument eveneens als « een nuttige bijdrage om tot een nationale oplossing van de gemeenschapsvraagstukken te kunnen komen », maar stelde meteen voor de eigenlijke onderhandelingen pas na 10 oktober te beginnen. Net als Wilfried Martens, met wie hij kennelijk ruggespraak had gehouden, stelde hij voor eerst en vooral een gedachtenwisseling te hebben onder de Vlaamse partijvoorzitters. (9)

(9) Zie de pers van 10 juli 1976.

Medio juli hebben de vier Vlaamse partijvoorzitters Wilfried Martens (CVP), Willy Claes (BSP), Hugo Schiltz (VU) en Frans Grootjans (PVV) in Antwerpen dan een eerste geheime ontmoeting gehad om te spreken over de noodzaak het gesprek van gemeenschap tot gemeenschap (bedoeld werd een soort nieuwe uitgave van het overleg in Steenokkerzeel, dit keer echter blijkbaar met de socialisten) weer op gang te brengen. Op de agenda van zo'n eventueel gesprek zou in eerste instantie de definitieve gewestvorming staan, d.w.z. de uitvoering van artikel 107-4 van de grondwet, al dan niet in gewijzigde vorm.

Het was de partijleiders immers intussen duidelijk geworden — ook van de meerderheid — dat het experiment van de voorlopige en voorbereidende gewestvorming, door de regering Tindemans opgezet als prijs voor de intrede van de RW-fractie in het kabinet, althans in het institutioneel wetgevend vlak een mislukking was geworden: in de gewestraden, verlaten door de oppositie en gedoemd tot een onvruchtbare adviserende figurantenrol, heerste weinig geestdrift en werklust, ofschoon op het executief gebied vooral het Vlaams ministercomité vrij behoorlijk presteerde.

Intussen lagen de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober in het verschiet. Ze legden een hypotheek op het overleg want hoewel de partijvoorzitters in juli een nieuwe bijeenkomst in het vooruitzicht hadden gesteld ergens in september, liet Hugo Schiltz dra weten dat die tweede ontmoeting eveneens best na de verkiezingen zou plaats hebben (10).

Aan Franstalige kant kwam er eveneens beweging. Op 21 september had er op initiatief van de Waalse BSP-voorzitter André Cools in een zaal van het parlement een kort contact plaats onder de diverse Franstalige partijen, zonder het FDF evenwel. Aanwezig waren naast de socialistische voorzitter, Charles-Ferdinand Nothomb (PSC), Paul-Henry Gendebien (RW), Pierre Descamps (PLP) en Claude Renard (PCB). Tijdens deze eerste bijeenkomst kwamen uitsluitend procedurekwesties aan de orde, maar er werd besloten tijdens volgende vergaderingen de grond van de zaak aan te pakken en ook een ontmoeting te organiseren met de Franstalige Brusselse partijen (11). Aan Franstalige zijde overheerste eveneens de mening dat met de start van het eigenlijke overleg moest worden gewacht tot na de gemeenteraadsverkiezingen. Niemand wilde zich blijkbaar verbranden.

b) *Het overleg.*

Daags na 10 oktober kondigde eerste-minister Leo Tindemans aan dat hij binnen twee weken alle partijvoorzitters zou uitnodigen voor een

(10) Zie de pers van 14 september 1976.

(11) Zie de pers van 21 september 1976.

nieuw gesprek onder de gemeenschappen, te organiseren in het parlamentsgebouw, zoals uitdrukkelijk gevraagd door de socialisten. Toch zal de regering zich afzijdig houden bij de onderhandelingen en zich beperken tot het verlenen van haar goede diensten (12).

De verkiezingsnederlaag van het Rassemblement Wallon bracht echter de reeds lange tijd sluimerende onenigheid binnen die partij in de openbaarheid, waardoor de regering Tindemans in de volgende weken en maanden voortdurend op het scherp van de snede diende te manoeuvreren. Op 21 oktober kondigde RW-voorzitter Paul-Henry Gendebien aan dat hij wenste aan te sturen op een herbronning van het federalisme en de Waalse actie, op een samengaan met andere linkse democraten, op economische structuurhervormingen, op een federale staatsvorming, op een versterkte solidariteit van Wallonië met Brussel en op een afwijzing van het centrisme.

Dit standpunt werd al dadelijk fel aangevochten door François Perin, minister voor de hervorming van de instellingen en stichter van het RW, bijgestaan door de staatssecretarissen Jean Gol et Etienne Knoops, die weigerden de ruk naar links van het RW te billijken. De zaak zou worden beslecht op 4 december tijdens een ideologisch congres in Namen, maar intussen verslechterde het klimaat in het RW en in de regering zienderogen : een kabinetscrisis hing in de lucht.

Op 18 november geraakten de regering en alle partijvoorzitters het eens om op 30 november van wal te steken met het overleg onder de gemeenschappen met als einddoel : komen tot een totaal akkoord inzake de gemeenschapsproblematiek, met inachtneming van de regel dat er geen definitief akkoord bestaat over een bepaald punt zolang er geen akkoord is over het geheel. De delegaties zouden bestaan uit acht PVV-PLP, acht BSP-PSB, acht CVP-PSC, twee RW, twee FDF, vier Volksunie, twee KPB-PCB, in het totaal dus 34 leden. Bij hen werden van regeringswege de twee ministers voor de hervorming van de instellingen gevoegd. Een einddatum werd niet bepaald (13).

Nog vóór de « Groep van 36 » voor het eerst bijeen kon komen, werd de breuk in het Rassemblement Wallon voltrokken. Op 24 november liepen de RW'ers François Perin, Jean Gol en Etienne Knoops over naar de Waalse liberalen, die een verruimingsoperatie hadden opgezet en hun « nieuwe » partij de naam meegaven « Parti des Réformes et de la Liberté (Wallon) », afgekort PRL(W). De drie nieuwbakken liberalen namen geen ontslag uit de regering, wat de daaropvolgende dagen tot

(12) Zie de pers van 12 oktober 1976.

(13) Zie de pers van 19 november 1976.

hevige spanningen leidde in het kabinet, waarin alleen staatssecretaris Robert Moreau als enig RW'er overbleef.

Geconfronteerd met de scheuring in zijn partij stond RW-voorzitter Paul-Henry Gendebien voor het dilemma : of de regering verlaten, met het risico onmiddellijk naar verkiezingen te moeten met een gedesorganiseerde en ontmoedigde partij, of in de regering blijven naast overlopers Perin, Gol en Knoops. Het congres van 4 december hakte de knoop door : in de regering blijven, maar op een dubbele voorwaarde. De eerste was : het politiek evenwicht herstellen in het kabinet, o.m. door de verwijdering van Perin (wat, niet zonder nieuwe moeilijkheden, is gebeurd) ; de tweede voorwaarde : het overleg onder de gemeenschappen moest door de regering aangevuurd worden, zodat binnen drie maanden, d.w.z. vóór eind februari het tot een algemeen akkoord kon leiden ; zoniet zou het RW zich terugtrekken.

Het zag er niet naar uit dat deze tweede voorwaarde voor verdere regeringsdeelneming van het RW ernstig werd genomen. Overigens was dit niet de zaak van de oppositiepartijen, die niet wensten opgejaagd te worden door de dreiging van een crisis in het kabinet, waaraan zij geen deel hadden (14).

Hoe dan ook, het bleek al van bij de eerste vergadering van de groep van 36 dat er van overhaasting geen spraak zou zijn. Het vergadertempo lag daarvoor veel te laag : één keer per week (15). Dra stond de nieuwjaarsvakantie voor de deur, zodat op de drempel van 1977 formeel wel het overleg op gang was gebracht, maar dat inhoudelijk nog volkomen in het duister werd getast.

Naschrift.

Ofschoon op het eerste gezicht het jaar 1976 weinig heeft bijgebracht op het stuk van de toenadering tussen de gemeenschappen, toch hebben zich enkele betekenisvolle feiten en gebeurtenissen voorgedaan, die het verder verloop van het gemeenschapsgesprek mee kunnen bepalen.

(14) Toen in februari 1977 RW-voorzitter Paul-Henry Gendebien deze tweede voorwaarde in herinnering bracht, was hij uiteindelijk consequent met zijn vroegere verklaringen. Zijn eis tot afsluiting van het overleg voor begin maart kon daarom geen verrassing zijn voor politici en politieke waarnemers.

(15) Zie *Le Soir*, 15 december 1976 : Accélération possible en janvier du dialogue communautaire. — *La Meuse*, 30 december 1976 : Les lenteurs du dialogue communautaire placent le PSB devant un choix difficile. — Overigens verklaarden de conferentie-voorzitters De Keersmaeker en Hurez op 11 januari 1977 dat het gesprek nog steeds in het stadium van de informatie vertoefde (zie de pers van 12 januari 1977).

1. Vooreerst valt het op dat de regering Tindemans maar weinig inspanningen heeft geleverd om het overleg op gang te brengen, ondanks de aanwezigheid in het kabinet van twee ministers speciaal belast met de hervorming van de instellingen. Nadat François Perin « zijn » voorbereidende gewestvorming door het parlement had gedrukt in 1974, is aan die kant de wind gaan liggen. De moeilijkheden die Perin in zijn eigen partij ondervond met zijn plan voor een definitieve gewestvorming zijn zeker niet bevorderlijk geweest voor de inventieve kracht bij de Waalse minister.

Aan Vlaamse zijde was er weliswaar het groots opgezette Antwerps colloquium — een idee van Robert Vandekerckhove. Veel zoden heeft het echter niet aan de dijk gezet en politieke conclusies werden er van regeringszijde niet uit getrokken.

Uiteindelijk heeft de regering zelfs haar handen afgehouden van het overleg onder de gemeenschappen, dat ze als een louter partijzaak is blijven beschouwen, waaraan ze geen deel wenste te hebben. Haar ministers voor de hervorming van de instellingen hebben op geen enkel ogenblik enig direct initiatief genomen om dit overleg op gang te trekken. Pas nadat er bij de partijen een consensus bleek te leven om zo'n gesprek aan te knopen, heeft de eerste-minister zijn goede diensten als bemiddelaar aangeboden.

2. De voorzitter van het Vlaams Economisch Verbond, Vaast Leysen, heeft een actieve rol gespeeld achter de schermen. Steeds opnieuw heeft hij getracht een akkoord tot stand te brengen tussen fracties van de Vlaamse en Waalse politieke kringen. Dat de regering, en meer in het bijzonder de eerste-minister, niet op de hoogte zou zijn geweest van deze « vingeroefeningen », zoals Leo Tindemans ze eens noemde, is nauwelijks te geloven. Vooreerst was de partij van de eerste-minister zelf van nabij bij deze gesprekken betrokken, en vervolgens is tijdens deze discrete contacten al te zeer met de gedachte gespeeld het kabinet te verruimen met nog andere gewestelijke partijen, met name de Volksunie.

Vaast Leysen heeft echter twee politieke misrekeningen begaan. Ten eerste bleven de socialisten (in 1976 al dan niet door henzelf gewild) uit de gesprekken, wat fataal een hypotheek legde op het resultaat van zijn bemiddeling. Vervolgens spitste hij zijn contacten al te zeer toe op de Vlaamse partijen, en beperkte hij zich in Wallonië in hoofdzaak tot het RW, en liet hij de benadering van de PSC en de PLP over aan de Vlaamse geestesgenoten. Deze improvisatie aan Waalse kant is falikant uitgevallen, — moest zo uitvallen, — omdat alweer de sterkste Waalse partij, de PSB, over het hoofd werd gezien.

3. Uiteindelijk heeft de socialistische partij vanuit de oppositie het communautaire immobilisme van de regering doorbroken en heeft ze de vastgelopen VEV-gesprekken gedeblokkeerd. De BSP-nota over de definitieve gewestvorming (door de hele BSP-PSB goedgekeurd, zij het met enig gepruttel in de Brusselse federatie) en de daarmee gepaard gaande uitnodiging aan alle partijvoorzitters om op grond van die nota rond de tafel te gaan zitten, waren de rechtstreekse aanleiding tot het organiseren van het overleg onder de gemeenschappen.

Dat daarbij medevoorzitter Claes bereid werd gevonden — een novum in de BSP — deel te nemen aan een afzonderlijk Vlaams beraad met de partijvoorzitters, is een politieke gebeurtenis die niet voldoende in de verf is gezet: alleen zó kan er immers spraak zijn van een overleg van gemeenschap tot gemeenschap.

4. Het overleg is op 30 november slechts moeizaam gestart. Door de afzijdigheid van de regering ontbrak nu eenmaal de motor. Dat het langer dan drie maanden (termijn om politieke redenen gesteld door het RW) zou duren, is licht te voorspellen: de materie is te ingewikkeld en, waar aan Vlaamse zijde uit de diverse in 1976 bekend geraakte documenten — ook dat van de BSP-PSB — zich een visie op de staatshervorming heeft afgetekend, is men aan Waalse zijde, buiten de PSB-BSP, er nog niet in geslaagd een realistisch denkproduct voor te leggen, en zit men nog opgesloten in het stadium van de leuzen.

Houdt bijgevolg het RW vast aan de vooropgezette einddatum, die het als voorwaarde voor verdere medewerking aan de regering heeft gesteld, dan is het van bij het begin te voorzien dat de zgn. dialoog zal stranden. Het wordt dan echter geen mislukking over de grond van de zaak, nl. de staatshervorming, maar wel een crisis rond de geloofwaardigheid van het RW t.a.v. zijn electoraat. Daarom hoeft zo'n mislukking geen definitieve breuk te betekenen. Na nieuwe parlementsverkiezingen kan de draad weer worden genomen.

Summary : The consultations between the communities.

1. *Cabinet made small effort to start consultations between the communities. It left the initiative to the political parties and to Flemish employers (VEV, i.e. Flemish Economic Association).*

2. *The president of the VEV played an active role behind the curtains. He mediated between certain Flemish and Walloon political circles. He tried to get the Volksunie (i.e. the Flemish regional party) into the cabinet. He found himself sadly out in his reckoning on the Walloon side, because he overlooked the strong socialist opposition.*

3. *The opposition Socialist Party overcame the deadlock by publishing a plan for the definitive state-reforms. Flemish, Walloon and Brussels socialists agreed to this plan. It became the beginning of negotiations between the communities, which started on November 30.*

4. *The negotiations are difficult, mostly because the Walloons have no unified view on state-reforms.*



Bilan des conseils culturels et des conseils régionaux

par Jacques BRASSINNE,

Secrétaire général du Conseil régional wallon.

★

Créés en vertu de la Constitution rénovée, les conseils culturels ont eu des activités qui couvrent deux législatures. Il n'en est pas de même pour les conseils régionaux également prévus par la révision constitutionnelle. Ces derniers n'ont pas pu être créés d'une manière définitive, faute de majorité des deux tiers au Parlement ; ils ont fait l'objet de dispositions légales qui les instituaient à titre préparatoire à la régionalisation définitive.

Depuis le 9 mars, les Chambres sont dissoutes. La fin de la législature a paru être le moment propice pour faire le bilan des activités de ces deux nouvelles institutions.

Au départ, cette dernière pouvait être considérée comme une solution de compromis tendant à accorder des satisfactions partielles aux trois principaux courants politiques représentés au Parlement : aux nationalistes flamands, le constituant octroya un fédéralisme culturel ; en réponse à des revendications wallonnes, il jeta les bases d'une régionalisation économique et sociale ; quant aux unitaristes, le constituant leur accorda le maintien de l'unité politique du pays.

Après deux législatures, l'autonomie culturelle est devenue une réalité, malgré toutes les difficultés rencontrées par les conseils culturels. Quant à la régionalisation, elle a connu une période préparatoire pleine d'enseignements, mais la réalisation définitive n'est pas faite bien qu'elle figure dans les programmes de tous les partis politiques.

I. Les conseils culturels (1)

Parmi les innovations que l'on trouve dans la nouvelle Constitution, l'autonomie culturelle figure en première place. Nous essayerons de déterminer les premiers résultats de sa mise en œuvre.

Après avoir examiné les aspects institutionnel et législatif de cette autonomie, il sera question de la composition, de la compétence et du financement des conseils culturels.

Une deuxième partie sera consacrée aux activités proprement dites des deux grands conseils avant de procéder à une analyse critique de ceux-ci.

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1.1. *Aspects constitutionnel et législatif de l'autonomie culturelle.*

Installés le 7 décembre 1971, les conseils culturels sont issus de l'article 3^{ter} de la Constitution nouvelle qui dispose que « la Belgique comprend trois communautés culturelles : française, néerlandaise, allemande. Chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par les lois prises en vertu de celle-ci ».

L'article 59^{bis} crée donc un conseil culturel pour la communauté culturelle française et un pour la communauté culturelle néerlandaise.

Pour la communauté culturelle de langue allemande, la Constitution a prévu à l'article 59^{ter} la création d'un conseil de langue allemande distinct, dont une loi devait déterminer la composition et la compétence.

Les nouvelles dispositions constitutionnelles, ainsi que deux lois, celle du 3 juillet 1971 réglant la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et celle du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils, forment en quelque sorte le triptyque de l'autonomie culturelle.

Les conseils culturels sont composés des mêmes mandataires que les Chambres traditionnelles : députés et sénateurs sont répartis en deux conseils sur une base linguistique. Les conseils sont dotés d'un pouvoir normatif qui leur permet de prendre des décrets. Ceux-ci ont force de loi dans les régions linguistiques qui correspondent à chacune de ces institutions. Les conseils sont donc une branche nouvelle du pouvoir législatif, spécialisée dans les matières culturelles.

Le conseil de langue allemande, créé par la loi du 10 juillet 1973, ne jouit pas du pouvoir normatif.

(1) Voir *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 685 et 686 du 30 mai et 6 juin 1975, *Conseil culturel et Cultuurraad : trois ans après, une loi, deux évolutions*, par J. BRASSINNE et S. GOVAERT.

1.2. Composition et compétences des conseils culturels.

Le législateur a voulu que chaque conseil culturel soit composé des parlementaires représentant la région sur laquelle s'étend sa juridiction.

La composition politique des conseils tels qu'ils étaient issus des dernières élections législatives de 1974 était la suivante :

Conseil culturel		Cultuurraad	
Groupes politiques	Membres	Groupes politiques	Membres
Groupe PSB	61	Groupe CVP	98
Groupe PSC	41	Groupe BSP	48
Groupe PLP francophone	26	Groupe VU	38
Groupe FDF/RW	39	Groupe PVV	36
Groupe PC/UDP	4	KP	1
Indépendant	1		
Total	172	Total	221

Suite à la création du groupe PRLW-PL, le 7 décembre 1976, à l'adhésion à ce groupe de MM. Knoops, Wathelet, Lausier, Lagneau, Perin, Gol et Levecq puis (le 21-12-1976) de M. Stroobants, et à la démission du groupe FDF/RW de M. Goffart (16-12-1976), la composition du conseil est modifiée comme suit :

Conseil culturel	
Groupes politiques	Membres
Groupe PSB	61
Groupe PSC	41
Groupe PRLW-PL	34
Groupe FDF/RW	30
Groupe PC-UDP	4
Indépendant	2

En vertu de l'article 59bis de la Constitution, les conseils culturels sont compétents pour régler :

- 1° les matières culturelles ;
- 2° l'enseignement à l'exclusion de certaines matières, essentiellement celles qui ont trait au pacte scolaire ;
- 3° la coopération entre les communautés culturelles ainsi que la coopération culturelle internationale.

En outre, dans les deux régions purement unilingues, les conseils culturels sont compétents pour régler l'emploi des langues pour les

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

Les matières culturelles sont définies par la loi du 21 juillet 1971, il s'agit de : la défense et l'illustration de la langue, l'encouragement à la formation des chercheurs, les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques ou culturelles, les bibliothèques et discothèques, la radiodiffusion et la télévision, la politique de la jeunesse, l'éducation permanente et l'animation culturelle, l'éducation physique et les sports, les loisirs et le tourisme.

Ces matières furent complétées ultérieurement. En décembre 1974, le gouvernement Tindemans entreprit l'élaboration des budgets régionalisés. Au cours de cet examen, une polémique s'engagea au sein de la majorité gouvernementale sur le point de déterminer quels crédits devaient être inclus dans les futurs budgets régionalisés et quels étaient ceux qui devraient faire partie des dotations culturelles.

Des litiges apparurent pour six matières relevant du ministre de la Santé publique : l'Œuvre nationale de l'enfance, l'information en matière de contraception, les crèches, l'information familiale, l'inspection médicale scolaire et le contrôle médico-sportif.

La question posée était de savoir si ces matières relevaient de l'autonomie culturelle ou de la loi du 1^{er} août 1974 préparatoire à la régionalisation. Le débat n'était pas sans intérêt.

Dans le premier cas, on risquait d'ouvrir la voie à un fédéralisme à deux qui ne tenait pas compte de l'existence de Bruxelles ainsi qu'à toute une série de discussions relatives aux critères de répartition des crédits culturels.

Dans la seconde hypothèse, Bruxelles est considéré comme une région à part entière et obtient la garantie de bénéficier de la clé de répartition prévue pour ces crédits par les enveloppes budgétaires régionales.

Après de multiples péripéties, un accord global intervint finalement le 28 février 1975, sur les six matières de la Santé publique à « culturer » ou à « régionaliser ». La compétence des conseils fut étendue à l'inspection médicale scolaire et au contrôle médico-sportif, les autres matières étant régionalisées.

1.3. Financement de l'autonomie culturelle.

Outre l'examen et le vote de projets et de propositions de décret, les conseils ont pour mission de voter les budgets culturels et d'entendre des demandes d'explications assimilables, sauf pour la conclusion, aux interpellations que connaissent les deux Chambres.

Les conseils, agissant en qualité d'organe législatif, disposent de moyens financiers leur permettant de mener une politique culturelle distincte. Toutefois, ils ne peuvent percevoir d'impôts au sein de leur communauté, la fiscalité restant de la compétence du Parlement national. Il s'ensuit que le gouvernement inscrit des dotations pour chacune des communautés dans les budgets nationaux.

L'article 59bis de la Constitution règle, en son § 6, le mécanisme budgétaire. Si l'essentiel de la dotation culturelle relève des ministres de la Culture, des crédits culturels figurent également dans d'autres budgets dont le plus important est celui de l'Education nationale. L'ensemble de ces crédits est, bien entendu, de la compétence des conseils.

Dans une première phase, le Parlement national, sur proposition du gouvernement, fixe le « crédit global » c'est-à-dire le montant total des crédits mis à la disposition de chaque conseil culturel.

Chaque conseil règle ensuite, par décret, l'affectation de ce crédit global, en le ventilant parmi les divers secteurs de la politique culturelle.

Depuis 1974, tous les crédits culturels ont été regroupés dans trois budgets ; il s'agit de :

a) *Le budget des Dotations culturelles.*

Ce budget comprend les crédits inscrits au budget de la Culture française, des Classes moyennes, des Communications, de la Santé publique et de la Famille, des Travaux publics, de l'Agriculture et des Affaires économiques.

Le budget des Dotations culturelles est une « enveloppe » globale dont les conseils sont entièrement libres de modifier la répartition.

b) *Le budget de l'Education nationale.*

Les deux budgets de l'Education nationale se présentent comme suit : les crédits relatifs aux dépenses courantes et aux dépenses de capital sont subdivisés en deux parties, dont la première est affectée par les Chambres législatives et la seconde par le conseil culturel compétent. Le crédit réservé aux Conseils culturels est constitué d'une part par la subvention destinée à alimenter le Fonds national de la recherche scientifique, et, d'autre part, par l'octroi d'allocations et prêts d'études aux élèves et étudiants de condition peu aisée.

c) *Le budget des Dotations.*

Tout ou partie de crédits inscrits à ce budget couvrent les frais de fonctionnement des conseils culturels. Des crédits identiques sont accordés aux deux communautés qui en décident l'utilisation .

Le montant total des crédits culturels inscrits dans les trois budgets affectés et votés par les conseils depuis leur création est présenté ci-après sous forme d'un tableau de synthèse.

**Crédits culturels votés par les Chambres et répartis entre le Cultuurraad
et le Conseil culturel de 1972 à 1976**

Dépenses courantes en millions de francs

<i>Conseils</i>	1972	1973	1974	1975	1976
Conseil culturel	2.859	3.267,6	4.114,6	4.420,4	5.423,4
Cultuurraad	3.840	4.361	5.328,9	6.082,8	6.638,7
Total des crédits culturels	6.699	7.628,6	9.443,5	10.503,2	12.062,2

L'examen de ce tableau montre que, depuis l'avènement de l'autonomie culturelle, les crédits ont considérablement augmentés ; ils sont passés de 6,7 milliards en 1972 à 12,1 milliards en 1976, soit une augmentation de 80 %.

Le constituant a prévu, au § 6 de l'article 59*bis* de la Constitution, qu'une loi interviendrait dans le but de fixer les critères objectifs de répartition entre les deux communautés culturelles du crédit global mis à la disposition de chaque conseil culturel (2). Cette loi n'a jamais été élaborée, malgré les demandes répétées de certains parlementaires. Actuellement la répartition des crédits s'effectue sur la base de l'accord Paris-Van Mechelen, ministres de la Culture en 1970.

2. ACTIVITÉS DES CONSEILS CULTURELS

Etant donné que le Conseil de la communauté culturelle allemande n'a pas été doté d'un pouvoir normatif, la présente étude se limite à un examen des activités du Conseil culturel et du Cultuurraad ainsi qu'à la coopération entre ces deux institutions. Par son importance, le Pacte culturel fait l'objet d'une analyse distincte.

Les activités des conseils se traduisent *in fine* par le volume et l'importance des décrets votés. Ceux-ci ont trait soit à des matières culturelles et sont représentatifs de l'autonomie culturelle, soit sont des documents budgétaires liés à la politique budgétaire des différents départements ministériels.

Le nombre des séances publiques et mieux encore celui des séances en commission donnent une idée du travail qui fut réalisé.

Avec les demandes d'explications, les questions orales et écrites, un tableau des activités peut être élaboré. Il donne des informations sur ce que furent les deux conseils au cours de deux législatures.

(2) Voir *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nos 727-728-729 du 9 juillet 1976, *Les critères objectifs de répartition des crédits culturels*, par J. BRASSINNE, S. GOVAERT et Ph. MONFILS.

Activités du Conseil culturel et du Cultuurraad
De décembre 1971 à mars 1977

Rubriques	Sessions															
	1971/72		1972/73		1973/74		SE 1974		1974/75		1975/76		1976/77		Total	
	CCF	C	CCF	C	CCF	C	CCF	C	CCF	C	CCF	C	CCF	C	CCF	C
1. Décrets votés																
— décrets normatifs	—	3	3	9	1	2	—	1	8	10	3	5	3	6	18	36
— décrets budgétaires	8	1	10	17	1	1	16	16	19	18	20	17	1	1	75	71
Total	8	4	13	26	2	3	16	17	27	28	23	22	4	7	93	107
2. Demandes d'explications	7	2	11	6	5	3	1	3	5	11	6	14	2	10	37	49
3. Questions orales	3	3	3	16	5	7	2	13	7	24	6	40	3	26	29	129
4. Questions écrites	25	45	27	113	22	62	18	112	75	283	59	257	6	63	232	939
5. Séances publiques	9	9	10	11	6	5	7	7	11	17	14	11	4	5	61	65
6. Séances de commissions	19	45	41	45	25	30	17	26	52	81	60	83	17	21	231	331

Les activités des deux conseils sont examinées ci-après d'une manière plus approfondie.

2.1. Les activités du Conseil culturel.

L'exercice du pouvoir décrétoal est la principale activité du Conseil culturel.

Les activités des deux premières législatures portèrent sur les points repris dans le tableau ci-après.

Bilan d'activités du Conseil culturel
De décembre 1971 au 9 mars 1977

Documents	Sessions							Total
	1971/72	1972/73	1973/74	SE 1974	1974/75	1975/76	1976/77	
Projets de décret culturel	—	1	1	1	3	3	—	9
Projets de décret budgétaire	8	10	1	16	19	20	1	75
Propositions de décret	8	9	5	7	10	8	1	48
Demandes d'explications suivies de projets de motion	7	11	5	1	5	6	4	39
Questions orales	3	3	5	2	7	6	4	30
Questions écrites	25	27	22	18	75	59	35	261

De décembre 1971 à mars 1977, dix-huit décrets culturels furent adoptés. En fait, la principale activité au cours des diverses sessions fut de voter les budgets des Affaires culturelles et ceux de l'Education nationale - régime français. En plus de ces derniers, des projets relatifs aux crédits provisoires ainsi qu'aux ajustements budgétaires ont également été adoptés.

Si on examine les propositions et projets de décret relatifs aux matières culturelles, à l'enseignement, à la coopération entre les deux communautés ainsi qu'à l'emploi de la langue française, on constate que le nombre de décrets adoptés est limité. On peut ranger les 18 décrets dans diverses catégories suivant les matières reprises à l'article 59bis de la Constitution.

1° Les matières culturelles.

Dans ce domaine, treize décrets furent pris.

La première décision était relative à la nomination des membres du conseil d'administration de la RTB adoptée le 3 avril 1973.

Le 19 juin 1973, un second décret ayant trait aux conditions d'agrégation et d'octroi de subsides aux théâtres de l'enfance et de la jeunesse fut approuvé.

En décembre de la même année, le Conseil décidait de prendre des mesures quant aux noms des voies publiques.

Lors de la session 1974-1975, quatre décrets ont été adoptés par le Conseil. Ils concernent les matières ci-après : l'instauration de cours de natation obligatoires dans les 5^e et 6^e années de l'enseignement primaire, la réimpression d'œuvres littéraires d'auteurs belges d'expression française, la création d'un prix littéraire du Conseil culturel et la création d'un prix du scénario du film pour enfants.

Un huitième décret donnait un drapeau et un jour de fête propres à la communauté francophone. Le coq hardi devenait l'emblème de la communauté culturelle française.

Deux décrets furent votés en juillet 1975 ; ils reprenaient et modifiaient d'anciens arrêtés royaux relatifs aux conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse et aux organisations d'éducation permanente pour adultes.

La loi sur la conservation des monuments et des sites fut modifiée en juin 1976, tandis que le camping à la ferme était organisé en juillet.

L'octroi de subventions à certains travaux concernant les installations sportives fut décidé en décembre 1976.

Des matières particulièrement importantes ont été analysées en commission, tels que le projet de décret portant statut de la Radiodiffusion et de la Télévision belge de la communauté culturelle française qui fut examiné conjointement avec une proposition déposée par l'opposition socialiste.

La création d'une école d'administration, le statut du sportif non rémunéré ainsi qu'une proposition sur la défense de la langue française (lutte contre le « franglais ») ont été également traités en commission.

Toutefois, l'examen de ces différents textes n'a pas abouti.

2° *L'enseignement.*

En cette matière, un premier décret fut pris le 18 décembre 1973 ; il avait pour objectif de modifier la terminologie relative à l'enseignement « gardien » qui s'appelle depuis enseignement « maternel ».

Une seconde décision, datant de janvier 1975 modifiait l'article 9 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement.

Ces deux décrets allaient être suivis de deux autres décrets pris en décembre 1976 et qui s'intéressaient respectivement à l'étude des langues étrangères dans la région de langue française et à la mise sur pied

d'égalité des langues modernes enseignées à la section des langues modernes de l'enseignement supérieur pédagogique de plein exercice.

3° *La coopération culturelle internationale.*

La coopération entre les deux communautés culturelles et la coopération culturelle internationale ont fait l'objet de nombreuses discussions en commission et en séance publique, mais aucun décret n'a été pris en ces matières.

4° *L'emploi des langues.*

On notera que le Conseil n'a jamais utilisé ses compétences relatives à l'emploi des langues, définies par le § 3 de l'article 59bis. L'emploi des langues ne devait pas être réglementé en région de langue française, puisqu'aussi bien le français jouit d'un prestige social qui le met à l'abri du recul. Ceci explique pourquoi les conseillers francophones furent hostiles à toute réglementation qui, comme le « décret de septembre », impose l'emploi d'une langue particulière dans les relations sociales.

*
**

Deux autres décrets furent pris, ils ne concernaient pas les matières culturelles mais traitaient de procédure.

Au cours de la session extraordinaire de 1974, une proposition de décret relative aux conséquences du renouvellement du Conseil culturel sur les projets et propositions de décret pendants, devant ce Conseil, devait être adoptée le 17 décembre 1974.

Un décret pris par le Conseil, le 21 mai 1974, avait pour but de relever de la caducité les projets de décret budgétaires relatifs aux années 1972 à 1974, considérés comme non venus par la suite de la dissolution des Chambres législatives. Cette disposition devait assurer la reconduction des projets sans devoir réimprimer les documents.

2.2. *Les activités du Cultuurraad.*

Dès lors, une première constatation s'impose : le volume des activités du Cultuurraad et leur variété sont incontestablement plus importants que ceux du Conseil culturel francophone.

Les activités du Cultuurraad pour les deux premières législatures sont reprises dans le tableau ci-après.

Bilan d'activités du Cultuurraad
De décembre 1971 au 9 mars 1977

Documents	Sessions							Total
	1971/72	1972/73	1973/74	SE 1974	1974/75	1975/76	1976/77	
Projets de décret culturel	—	3	4	4	5	4	1	21
Projets de décret budgétaire	7	11	15	3	17	18	3	74
Propositions de décret	33	56	13	37	20	20	5	184
Propositions de résolutions et motions	3	5	1	4	17	8	3	41
Rapports	15	34	10	19	30	47	5	160
Amendements	19	28	15	25	40	42	3	172
Propositions d'enquête	—	—	1	2	—	—	—	3
Modification du règlement	—	—	—	1	—	—	—	1
Notes politiques	—	—	3	1	3	—	—	7

Tous les projets et propositions n'ont pas abouti, mais si l'on examine les décrets pris par le Cultuurraad au 9 mars 1977, on constate qu'ils se répartissent en deux catégories : les décrets culturels et les décrets relatifs à l'emploi des langues.

Les propositions de résolution concernent surtout la portée de l'autonomie culturelle, c'est-à-dire l'étendue des compétences du Cultuurraad. Vient ensuite le Pacte culturel, suite aux avatars de la Commission nationale permanente du pacte et aux craintes de minorisation de la gauche flamande.

1° Les décrets « culturels » (pris en vertu de l'art. 59bis, § 2, 1°).

Les différents gouvernements ne devaient déposer qu'un nombre limité de projets. Ces derniers s'intéressaient principalement à l'Education permanente et à l'animation culturelle, aux bibliothèques publiques et à la BRT.

Aucun projet ne fut déposé en matière d'enseignement, de coopération culturelle internationale ou de coopération entre les deux communautés.

Les propositions de décret émanant des conseillers culturels flamands s'adressaient également en priorité à l'éducation permanente. La défense de la langue néerlandaise, les beaux-arts constituaient les seconds centres d'intérêt. Dans l'ensemble, les matières culturelles constituaient 60 %

des propositions de décret ; elles étaient suivies par l'enseignement (23 %), l'emploi des langues (15 %) et la coopération culturelle internationale (2 %).

Examinons brièvement le contenu des 24 décrets votés par le Cultuurraad.

En matière d'éducation permanente et d'animation culturelle, sept décrets ont été pris. Un Conseil supérieur de l'Éducation populaire et un Conseil supérieur de l'Animation socio-culturelle furent créés, de même qu'un prix triennal pour cette dernière matière. Des conseils communaux de la Culture furent instaurés.

Les trois derniers décrets réglaient l'octroi de subventions aux organismes et aux animateurs ainsi qu'à la formation de ces derniers.

Dans le domaine des arts, les orchestres symphoniques permanents de Flandre reçurent des subsides ainsi que l'art dramatique. Un prix de littérature néerlandaise fut créé tandis que la protection et la conservation des monuments et des sites retenaient l'attention du Cultuurraad.

Le Pacte culturel, devenu loi culturelle, fut repris sous forme d'un décret et complété afin que les droits des tendances idéologiques et philosophiques des Flamands de Bruxelles-capitale soient respectés.

Cinq décrets concernent la défense de la langue ; ils en fixent la dénomination officielle, l'orthographe et la terminologie de droit social. Ils créent un Conseil de consultation linguistique et un « Collegium Trilingue ».

L'agrégation et l'octroi de subventions aux organisations de jeunesse ont été réglés, ainsi que le statut du sportif amateur non rémunéré.

Dès 1973, la communauté néerlandaise s'est donnée un drapeau et un hymne propres.

2° Décrets relatifs à l'emploi des langues.

Les décrets pris en vertu de l'article 59bis § 3 sont au nombre de 6, dont le plus connu est le « Décret de Septembre » réglant d'emploi des langues en matière de relations sociales entre employeurs et travailleurs.

Les matières linguistiques traitées sont fort différentes et complètent l'arsenal des lois linguistiques votées antérieurement à la mise en œuvre de l'autonomie culturelle.

Les six décrets votés sont repris ci-après :

- décret réglant l'utilisation de la langue néerlandaise lors de la prestation de serment ;
- décret complétant le régime linguistique dans l'enseignement ;

- décret réglant l'emploi des langues dans les conseils communaux, les conseils de fédérations, les conseils d'agglomérations, les conseils provinciaux, les collèges des bourgmestre et échevins, les collèges de fédération, les collèges d'agglomération, les députations permanentes, les institutions subordonnées aux communes et provinces et les associations de communes ;
- décret réglant l'emploi des langues en matière de relations sociales entre employeurs et travailleurs, ainsi qu'en matière d'actes et de documents d'entreprises prescrits par la loi et les règlements, dit « Décret de septembre » ;
- décret complétant le Règlement général de la protection du travail, devenu « décret sur la preuve de la connaissance du néerlandais dans les services de la médecine du travail » ;
- décret portant le régime linguistique de l'Œuvre Nationale de l'Enfance.

*
**

Parmi les activités des conseillers, il faut également mentionner les demandes d'explications, les questions orales et écrites. Ces dernières se sont intéressées principalement au patrimoine culturel et à la BRT.

*
**

Pas plus que le Conseil culturel, le Cultuurraad n'a usé de son pouvoir pour prendre des décrets réglementant l'enseignement (59bis, § 2, 2°) ou la coopération culturelle internationale (59bis, § 2, 3°).

Par contre, et contrairement à son homologue francophone, il consacre une grande part de son travail normatif à fixer l'emploi des langues : il semble même que ce soit la part de ses activités décrétales qui reflète le plus nettement les caractéristiques typiques de la communauté culturelle qu'il représente.

Après une première législature fertile en décrets et particulièrement harmonieuse, tous les partis flamands collaborant au développement de l'autonomie culturelle tant revendiquée, le Cultuurraad fut secoué par une crise dès la fin de 1973. Les incidents issus de la nomination des membres de la commission permanente du Pacte culturel firent éclater l'unanimité acquise antérieurement.

En effet, si les revendications linguistiques servent de ciment à l'unité flamande, elles ont leur limite : le principal but du mouvement flamand était d'obtenir l'homogénéité linguistique dans la région de langue fla-

mande. Une fois l'unilinguisme généralisé en Flandre, la législation linguistique n'avait plus d'objet et les vieilles querelles firent leur apparition.

Si les gouvernements ont manifesté une conception étroite de l'autonomie culturelle, les parlementaires néerlandophones l'ont utilisée de façon très large : l'essentiel de leurs préoccupations est allé vers l'enseignement et l'emploi des langues d'une part, et, en ce qui concerne les matières culturelles proprement dites, vers l'éducation permanente, la protection du patrimoine culturel et la BRT.

2.3. *La coopération entre les deux conseils.*

Des commissions de coopération culturelle pour les communautés culturelles française et néerlandaise ont été créées par l'article 4 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels. Ces commissions sont compétentes pour toutes les matières prévues aux termes de l'article 59*bis* de la Constitution.

Chaque conseil a créé une commission de coopération culturelle qui, siégeant en séance commune, constituent les commissions réunies de coopération ; elles se sont réunies pour la première fois en octobre 1972. Un projet de règlement d'ordre intérieur fut discuté et adopté en janvier 1973.

Les séances ultérieures furent consacrées à l'examen du problème de la participation des provinces et des communes aux activités culturelles. Les conseils n'ayant pas reçu expressément le pouvoir d'imposer des obligations financières aux provinces et aux communes, ce problème fut soulevé lors de l'examen en commission des projets de décret relatifs aux bibliothèques publiques. Aux termes de ce projet, le gouvernement aurait pu obliger les communes et les provinces à créer, à leurs frais, des bibliothèques publiques.

M. Tindemans, vice-premier ministre de l'époque, déclara au cours de la réunion des commissions réunies qu'il se ferait l'interprète des conseils auprès du gouvernement afin de défendre un projet de loi complétant la loi du 3 juillet 1971 dans le sens où les conseils le souhaitaient. Cette suggestion était contenue dans l'avis du Conseil d'Etat qui avait été demandé sur ce projet de décret.

En fin de compte, une proposition de résolution autorisant (*dans le cas précis des bibliothèques publiques*) les conseils culturels à imposer une contribution financière aux pouvoirs subordonnés fut déposée sur le bureau des Chambres ; elle n'a pas abouti, suite à la dissolution de celles-ci en mars 1977.

2.4. *Le Pacte culturel.*

En plus des dispositions constitutionnelles instaurant l'autonomie culturelle, les partis politiques prirent une initiative destinée à compléter les garanties données à chaque communauté en vue de son plein épanouissement.

L'article *6bis* de la Constitution pose le principe de la non-discrimination des étrangers et met l'accent sur les minorités idéologiques et philosophiques. Il y a discrimination lorsque l'on enfreint le principe de l'égalité dans le traitement, c'est-à-dire que l'on opère une distinction entre les personnes sans qu'il existe une justification objective et raisonnable.

Les droits et les libertés des minorités idéologiques et philosophiques sont garantis par le § 7 de l'article *59bis* qui prévoit que la loi arrête des mesures en vue de prévenir toute discrimination. Ce principe a été mis en œuvre par la loi du 3 juillet 1971.

Ces dispositions furent confirmées par un accord intervenu entre les partis politiques : le « pré-accord culturel » signé le 15 juillet 1971 par le PSC-CVP et le PSB-BSP auxquels s'ajoutera très rapidement le PLP-PVV. Il sera ultérieurement contresigné par d'autres partis et sera connu sous l'appellation de « Pacte culturel ».

Le « pré-accord culturel » résulte donc d'une demande formulée par plusieurs partis, qui ont exigé que la protection contre la minorisation vaille aussi bien du côté wallon que du côté flamand.

Malgré les dispositions prises, une crainte subsistait : la politique culturelle aurait pu être discriminatoire à l'égard de certaines minorités. Pour cette raison, le PLP-PVV et le PSB-BSP insistèrent pour que le « pré-accord culturel » du 15 juillet 1971 devienne un véritable « Pacte culturel ». Ce dernier devait à son tour être traduit en un texte de loi, concrétisant les garanties qui se trouvaient déjà énumérées dans les dispositions constitutionnelles précitées.

La proposition de loi avait donc pour objet de transformer en obligations légales l'engagement mutuel signé par les cinq partis politiques sous l'appellation de « Pacte culturel ». Aux trois partis traditionnels étaient venus s'ajouter entre-temps le Parti communiste le 30 septembre 1971, et, le 24 février 1972, le FDF/RW.

Le Pacte culturel, devenu loi culturelle le 16 juillet 1973, devait encore faire l'objet d'une proposition de décret déposée sur les bureaux du Conseil culturel et du Cultuurraad. Ce dernier vota un décret le 28 janvier 1974.

3. ANALYSE CRITIQUE DES CONSEILS CULTURELS

Organisée par des dispositions constitutionnelles et mise en œuvre par deux lois et un Pacte culturel, l'autonomie culturelle aurait dû connaître son plein épanouissement.

Qu'en est-il advenu ? L'autonomie culturelle, qu'on le veuille ou non, a eu pour conséquence de démembrer le pouvoir législatif. Le Parlement national se trouve dessaisi de ses compétences en matière culturelle. Les deux conseils culturels s'ajoutent donc à la Chambre des Représentants et au Sénat pour former l'ensemble parlementaire du pouvoir législatif.

La création des conseils culturels apparaît dès lors comme un démembrement réel du pouvoir législatif et peut être mise en avant comme élément de désarticulation de l'Etat unitaire.

Dans la pratique cependant, il n'en est rien. En effet, la désarticulation se dessinerait plus nettement si les membres des conseils culturels étaient des représentants élus à ce titre et non composé de l'ensemble des députés et sénateurs. En d'autres termes, s'il y a séparation des organes (Chambre-Sénat-Conseils) l'identité des représentants persiste (3). Cette double appartenance n'est pas de nature à faciliter le travail parlementaire et l'on constate que dans chaque conseil le nombre d'orateurs et de rapporteurs est limité : de 30 à 40 personnes maximum, soit un quart des effectifs, se sentent concernés par les problèmes culturels.

Députés et sénateurs ne réagissent que subsidiairement en qualité de conseiller culturel et, dans la plupart des cas, ne sont directement touchés que lorsqu'ils sont l'objet de demande d'interventions en matière de subsides pour des foyers culturels, bassins de natation et autres interventions de l'Etat dans les domaines culturel et sportif.

Examinons les résultats de la mise en œuvre de l'autonomie culturelle sur les plans législatif, exécutif, budgétaire ainsi que sur celui des compétences et des activités des conseils.

1° *Sur le plan législatif.*

Sur le plan législatif, des dispositions doivent encore être prises en vue de l'application de l'article 59bis de la Constitution.

Le législateur doit encore :

- désigner les institutions nationales et internationales dont l'activité est commune à plus d'une communauté culturelle (§ 4 de l'article 59bis) ;

(3) Triple appartenance en ce qui concerne les sénateurs qui sont également membres des conseils régionaux.

— fixer les critères objectifs de répartition du crédit global mis à la disposition de chaque conseil culturel (§ 6 de l'article 59bis).

L'absence de critères objectifs de répartition du crédit global a provoqué des remous politiques, étant donné que les critères qui servent à la répartition sont toujours ceux définis dans l'accord Paris-Van Mechelen de 1970.

En outre, la section des conflits de compétences du Conseil d'Etat qui connaît des conflits entre la loi et le décret ainsi qu'entre un décret du Conseil culturel et un décret du Cultuurraad, n'est toujours pas organisée.

Lorsque ces dispositions légales auront été prises et la section des conflits de compétences du Conseil d'Etat organisée, on pourra considérer que toutes les dispositions relatives à l'autonomie culturelle prévues dans la Constitution seront mises en place.

2° Sur le plan de l'exécutif.

Il n'y a pas à proprement parler d'exécutif en matière culturelle.

La politique décidée, les décrets votés par l'assemblée délibérante demandent cependant, pour être mis en œuvre, une action quotidienne. A cet égard, les conseils culturels ne disposent pas d'un exécutif propre.

C'est le ministre de la Culture de chacune des communautés qui est essentiellement chargé de cette exécution. Le ministre de la Culture française et le ministre de la Culture néerlandaise font partie tous deux du gouvernement et les projets de décret qui émanent d'eux sont soumis avant dépôt devant le Conseil culturel compétent à un examen en Conseil des ministres, où siègent francophones et flamands.

En second lieu, les ministres ne sont pas responsables devant les conseils culturels ; leur responsabilité politique reste du domaine exclusif des Chambres législatives. Une demande d'explications ne met jamais en cause la vie du gouvernement.

Il s'ensuit qu'au sein des conseils culturels, le jeu parlementaire est plus flou et la majorité gouvernementale moins encline à émettre des votes de discipline, puisque, même battu dans un vote au Conseil culturel, le ministre ne doit pas démissionner.

Une troisième constatation s'impose : au cours des cinq années de leur existence, il y a carence du gouvernement en matière de dépôt de décrets sur le bureau des conseils. Que le Cultuurraad ait été saisi d'un plus grand nombre de projets est dû uniquement à la célérité et à la continuité de la présence des ministres CVP à la tête du département de la Culture néerlandaise. Du côté francophone, on a connu cinq ministres de la Culture en cinq ans.

3° *Sur le plan budgétaire.*

La présentation des crédits culturels en trois budgets : Dotations culturelles, Education nationale et Dotations n'est pas raisonnable si l'on veut réaliser une véritable politique culturelle.

La tendance du Conseil fut de tenter de regrouper les deux premiers budgets en un seul qui aurait été le budget des Affaires culturelles. L'argument en faveur de cette thèse est que l'autonomie culturelle ne sera pas complète tant que l'enseignement n'y sera pas intégré. Ce n'est pas l'avis du constituant, qui a exclu de la compétence des conseils tout ce qui a trait aux structures de l'enseignement et qui est de nature à mettre en cause la paix scolaire.

Une seconde observaion concerne la dispersion des crédits dans différents secteurs budgétaires.

Si le ministre de la Culture constitue l'interlocuteur privilégié du Conseil, d'autres ministres ont, dans leur budget, des crédits votés par les conseils culturels (Ministère des Communications pour le tourisme, Affaires économiques et Classes Moyennes pour les dépenses d'enseignement, etc.).

Ces ministères ne sont pas scindés : les dépenses décidées par un seul ministre sont imputées, selon le cas, soit sur la partie de son budget qui est national donc voté par les Chambres, soit sur la partie qui est votée par le Conseil culturel français, soit sur la partie votée par le Conseil culturel néerlandais.

La responsabilité de la politique culturelle est donc partagée entre sept ministres, rien que pour le budget des Dotations culturelles. On ne peut pas faire une véritable politique culturelle lorsque les crédits destinés à sa mise en œuvre sont répartis parmi sept secteurs budgétaires différents, sans compter celui de l'Education nationale. La plupart des ministres et secrétaires d'Etat, ou encore leurs représentants en commissions qui ont défendu ces secteurs budgétaires, seraient bien en peine de se référer à une politique générale en matière culturelle.

4° *Sur le plan des compétences et des activités.*

En ce qui concerne les compétences des conseils, le dernier gouvernement les a étendues à l'inspection médicale scolaire et au contrôle médico-sportif.

A travers la négociation intervenue au sein du gouvernement à cette occasion on aperçoit en filigrane la querelle qui oppose les partisans de la « culturalisation » des crédits défendant un fédéralisme à deux basé sur l'idée de communauté et les partisans de la régionalisation, qui visent à organiser la Belgique sur base de trois régions.

Si les querelles politiques ont pu freiner la bonne marche des conseils, les changements rapides de gouvernement au cours de la période de 1971 à 1974 ont directement affecté leur fonctionnement. Le Cultuurraad a été moins touché par ces changements, puisque tous les ministres de la Culture néerlandaise appartenaient à la même formation politique.

Le travail décrétoal du Conseil culturel est resté réduit. Que couvrent les quelques décrets adoptés ? Des matières culturelles certes, mais d'où l'autonomie culturelle est singulièrement absente ou encore des matières qui étaient déjà, auparavant, réglées séparément et distinctement par voie d'arrêté royal par les deux ministres de la Culture. L'impression dominante est que les matières culturelles sont épuisées.

Des différences sont apparues dans les matières traitées par les deux conseils ; au Cultuurraad, l'accent est mis sur les questions linguistiques.

Si le Cultuurraad a pu jouer un rôle relativement important dans la politique au cours des deux premières années de son existence, c'est qu'il répondait à un besoin réel. L'absence de dissensions sur le plan politique lui permit de voter un certain nombre de décrets culturels. Mais l'insuffisance de travail allait bientôt se manifester au Cultuurraad comme elle s'était manifestée dès l'origine au Conseil culturel.

Comme il a été dit précédemment, l'absence de concours donné par l'exécutif aux activités du Conseil s'est fort ressentie. En dehors des décrets budgétaires, peu de projets de décret ont été déposés sur le Bureau du Conseil par le gouvernement. De nombreux arrêtés royaux du département de la Culture devraient cependant être transformés en décrets, notamment tous ceux relatifs aux foyers et aux centres culturels, aux organisations de jeunesse et aux théâtres.

Un certain nombre de dispositions décrétoales auraient donc pu être proposées. Mais quelle que soit la portée de ces dernières, deux douzaines de décrets auraient probablement pu régler tous les aspects de l'autonomie culturelle, hormis l'emploi des langues.

*
**

Sur le plan politique, l'ambition de certains de vouloir placer les conseils culturels « au-dessus des querelles politiques » pour en faire un instrument d'une politique propre à chaque communauté culturelle, s'est révélée vaine, étant donné que les membres des conseils sont avant tout des hommes politiques.

Les élections présidentielles l'ont montré : alors qu'un consensus se dégageait presque toujours au Cultuurraad, rendant l'élection elle-même inutile, la lutte fut parfois âpre au Conseil culturel, aucun parti ne disposant d'une majorité ou même d'une prépondérance relative.

Comme d'autres assemblées, les conseils culturels souffrent de l'absentéisme — et singulièrement le Conseil culturel francophone. Plusieurs fois, ses travaux ont dû être ajournés, l'assemblée n'étant pas en nombre. Le problème du quorum revêt une très grande acuité étant donné la position du groupe socialiste qui, par son importance, peut exercer une influence majeure sur les travaux du Conseil.

II. Les conseils régionaux (4)

La Constitution a créé trois régions mais a laissé au législateur le soin d'en déterminer leurs limites, leurs compétences et leurs organes.

Après avoir examiné les problèmes résultant de cette situation, les activités des trois conseils régionaux seront étudiées pour en terminer par une analyse critique de ces derniers.

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Les organes régionaux mis en place par la loi du 1^{er} août 1974 créant des institutions à titre préparatoire à l'application de l'article 107^{quater} sont : les Conseils et les comités ministériels. A côté de ceux-ci, le législateur a déterminé les moyens financiers mis à leur disposition : le budget régional, mais il n'a pas prévu d'une manière précise la création d'administrations régionales bien qu'un rapport annuel sur la décentralisation des services doit être présenté à chaque conseil par le ministre des Affaires régionales compétent.

Ces divers aspects de la régionalisation sont successivement examinés ci-après.

1.1. *Aspects constitutionnel et législatif de la régionalisation.*

L'article 107^{quater} de la Constitution révisée dispose que la Belgique comprend trois régions : la région wallonne, la région flamande et la région bruxelloise. Le texte constitutionnel ne définit pas la notion de région ni ses limites, mais il en précise le nombre.

La création des organes régionaux, leur composition, la détermination de leurs compétences ainsi que la délimitation territoriale des régions devront être réglées ultérieurement par le législateur ; ce qui n'a pu être réalisé par les trois gouvernements qui se sont succédés depuis la révision constitutionnelle.

(4) Voir *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 665 du 20 décembre 1974 et n° 667-668 du 10 janvier 1975, *La Régionalisation : La loi du 1^{er} août 1974 et sa mise en œuvre*, par J. BRASSINNE.

Le législateur doit être guidé par trois principes lors de l'élaboration de la loi définitive sur la régionalisation :

1° Les organes régionaux devront être « composés de mandataires élus » ;

2° Les organes régionaux seront compétents pour certaines matières déterminées par la loi à l'exception des matières que la Constitution attribue à d'autres organes : à la Chambre, au Sénat, aux Conseils culturels, aux Commissions bruxelloises de la Culture et au Roi.

3° La loi devra être adoptée à une majorité spéciale.

Le système de la majorité spéciale requise par la future loi sur la régionalisation implique notamment la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique et celle des deux tiers des suffrages exprimés.

Jusqu'à présent, aucun gouvernement n'a jamais trouvé, à la Chambre ou au Sénat, la majorité qualifiée requise pour faire voter une loi d'application de l'article 107^{quater}.

Il y a, entre les diverses formations politiques, divergences sur un grand nombre de points (composition des organes régionaux, compétences, rapport avec le pouvoir central...) et notamment sur le problème linguistique (statut de Bruxelles, limites de l'agglomération bruxelloise, sort des francophones de la périphérie bruxelloise...).

Comme il devenait urgent que chacune des régions puisse, sans attendre, prendre une série de décisions dans les domaines qui la concernaient, le gouvernement déposa un projet de loi qui permettrait de poser les premières bases de la mise en place de la régionalisation.

Il s'agit de la loi du 1^{er} août 1974 créant des institutions à titre préparatoire à l'application de l'article 107^{quater} de la Constitution. Cette loi fut votée à la majorité simple étant donné qu'elle ne faisait aucunement référence à l'article 107^{quater} de la Constitution et ne réglait pas les matières qui selon cet article devaient requérir une majorité qualifiée.

La loi dite Perrin-Vandekerckhove définit tout d'abord, pour son application et jusqu'à fixation définitive des limites par une loi prise en application de l'article 107^{quater}, ce qu'il faut entendre par région wallonne, flamande et bruxelloise. La région flamande comprend le territoire de la province d'Anvers, de Flandre Occidentale, de Flandre Orientale et du Limbourg, ainsi que le territoire des arrondissements administratifs de Hal-Vilvorde et de Louvain.

La région wallonne comprend le territoire des provinces de Hainaut, de Liège, du Luxembourg et de Namur ainsi que le territoire de l'arrondissement administratif de Nivelles.

La région bruxelloise comprend le territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

Ces limites coïncident avec celles qui avaient été fixées en matière linguistique, bien que la compétence dévolue aux conseils portent sur des matières socio-économiques.

La loi définit ensuite la composition, la compétence et le fonctionnement des conseils régionaux. En ce qui concerne les comités ministériels des affaires régionales, elle se borne à fixer leur nombre et leurs missions.

1.2. Les organes des régions : Conseils et Comités ministériels.

Les institutions régionales prévues à l'article 2 de la loi du 1^{er} août 1974 sont le Conseil régional et le Comité ministériel des affaires régionales. Cette disposition se retrouve dans tous les avant-projets de textes relatifs à la régionalisation depuis janvier 1972.

A. LES CONSEILS RÉGIONAUX

1° La composition des conseils régionaux.

La composition des conseils régionaux repose sur deux notions : le domicile et l'appartenance à un groupe linguistique. Certains sénateurs s'opposèrent au critère du domicile, arguant que les parlementaires représentent la nation et non un arrondissement.

Composition des Conseils régionaux

Au 9 mars 1977

Groupes politiques	Conseil régional wallon	Conseil régional flamand	Conseil régional bruxellois
PSB ou BSP	25	22	11
PSC ou CVP	14	47	14
PRLW - PVV - PL	16	14	3
Rassemblement bruxellois	—	—	31
RW	5	—	—
VU	—	14	5
UDP	1	—	—
Indépendant	1	—	—
Total	62	97	64

Le domicile à prendre en considération est celui existant à la date de prestation de serment des sénateurs.

Les conseils régionaux flamand et wallon sont donc composés des sénateurs domiciliés dans les régions flamande et wallonne et qui sont membres respectivement des groupes linguistiques néerlandais et français.

Le conseil régional bruxellois est composé de sénateurs domiciliés dans la région bruxelloise qu'ils soient membres des groupes linguistiques français ou néerlandais et de 42 membres du conseil d'agglomération de Bruxelles.

Ces derniers sont élus par chaque groupe linguistique du conseil d'agglomération proportionnellement au nombre de membres de chaque groupe linguistique.

La composition des conseils suscita à l'époque de nombreuses réactions en commissions parlementaires, certains y voyaient la naissance d'un fédéralisme à trois alors que la Constitution prévoit l'existence de deux communautés. Cette divergence de vue est à la base de difficultés politiques que connaît le pays depuis la révision de la Constitution.

2° *La compétence des conseils régionaux.*

Les compétences des conseils sont de deux ordres :

- *ratione loci* : chaque conseil régional est compétent pour la région délimitée à l'article 1^{er} de la loi ;
- *ratione materiae* : la compétence des conseils est limitée aux matières énumérées à l'article 4 de la loi.

A quelques modifications près, ce sont celles qui avaient été proposées par le « Groupe de travail des 28 » en novembre 1969. Dans ces matières, les conseils ne peuvent ni établir des normes, ni prendre de décision ayant un caractère obligatoire.

Les conseils régionaux n'ont donc pas reçu mission de régler certaines matières régionales, car on se serait alors trouvé dans le champ d'application de l'article 107^{quater}, mais ils peuvent émettre des avis sur la nécessité de prendre, modifier ou abroger toutes dispositions légales ou réglementaires dont l'application se limite à la région du Conseil régional, une partie de sa région ou à une institution établie dans sa région et ce dans les matières où une politique régionale différenciée se justifie en tout ou en partie.

L'analyse approfondie des matières à régionaliser à laquelle avait procédé la Commission parlementaire mixte, en 1973, a établi que dans toutes les matières envisagées, il y a des aspects nationaux et régionaux, et cela dans des proportions très variables.

En fait, les conseils régionaux, par voie de motions motivées, donnent un avis sur des projets gouvernementaux ou émettent des propositions, et cela dans les dix matières énumérées par la loi :

- 1° La politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme, en ce compris la politique foncière, le remembrement des biens ruraux, la rénovation urbaine et l'assainissement des sites industriels désaffectés ;
- 2° la politique d'expansion économique régionale et de l'emploi ;
- 3° la politique du logement ;
- 4° la politique familiale et démographique ;
- 5° la politique d'hygiène et de santé publique ;
- 6° la politique d'accueil ;
- 7° la politique de l'eau ;
- 8° la chasse, la pêche et les forêts ;
- 9° la politique industrielle et énergétique ;
- 10° l'organisation communale.

C'est au moment de l'exécution de l'article 107^{quater}, que le transfert des compétences et leur répartition entre les organes nationaux et régionaux devront être précisés.

Les conseils ont donc une compétence d'avis, ils peuvent être appelés à les donner non seulement au gouvernement mais aussi au législateur.

D'après les dispositions des articles 4 à 7, le conseil donne deux types d'avis :

1° Les avis pris d'initiative par le conseil dans les matières de sa compétence, c'est-à-dire :

- les avis sur les dispositions légales ou réglementaires (article 4) et
- les avis sur la politique régionale, (art. 4 et 6, 1°).

2° Les avis demandés par le gouvernement, ainsi qu'il est prévu aux articles 5, 6 et 7, c'est-à-dire ceux qui sont sollicités préalablement au dépôt de tout projet de loi et de proposition d'affectation des crédits budgétaires, ainsi que l'avis donné sur le rapport annuel relatif à la décentralisation et à la déconcentration des services.

En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des conseils, la loi est peu proluxe. Elle se limite à régler trois types de problèmes : l'élection du président, les modalités d'élection du bureau et l'établissement d'un règlement d'ordre intérieur.

B. LES COMITÉS MINISTÉRIELS DES AFFAIRES RÉGIONALES

L'article 9 de la loi consacre l'existence de trois comités ministériels des affaires régionales. La composition de ceux-ci, suivant l'avis du Conseil d'Etat, doit faire l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Une garantie spéciale est inscrite dans la loi en faveur

du comité ministériel des affaires bruxelloises. En plus du ministre chargé des affaires régionales bruxelloises, ce dernier comité comprendra deux secrétaires d'Etat dont l'un doit être du groupe linguistique différent de celui du ministre qui préside le comité.

Les membres des comités ministériels délibèrent « collégalement » ; cette notion suppose l'unanimité. Si les membres ne peuvent se mettre d'accord, l'affaire est soumise au Conseil des Ministres qui agit comme arbitre. Cette disposition revêt une importance politique particulière pour le comité ministériel bruxellois.

Les attributions de chaque comité ministériel des affaires régionales sont déterminées par l'article 10 de la loi, elles ont un lien direct avec les missions confiées aux conseils régionaux.

Chaque comité ministériel :

1° « délibère de tout projet de loi visé à l'article 5 » (art 10, 1°).

2° « examine les motions motivées visées à l'article 4 et délibère de la suite à leur donner » (art. 10, 2°).

3° « délibère de tout projet d'arrêté royal relatif aux matières énumérées à l'article 4, dont l'application se limite au territoire de sa région et qui lui est soumis, soit par un de ses membres, soit par le Premier ministre » (art. 10, 3°)

4° « propose l'affectation des crédits budgétaires prévus à l'article 11 » (art. 10, 4°).

5° « élabore et coordonne la politique de la région dans les matières visées à l'article 4 ».

6° « délibère de toute proposition de création, de décentralisation et de déconcentration des services, organismes et institutions publiques qui sont chargés de l'exécution de la politique régionale visée à l'article 4 ».

7° « émet tous avis relatifs à la politique régionale ».

L'ensemble de ces avis est destiné au Conseil des Ministres qui a autorité sur les divers comités ministériels régionaux.

Le gouvernement a pris des règlements qui mettaient le Conseil régional et le Comité ministériel en état de fonctionner. De plus, il a déterminé par arrêté royal, pour chaque matière énumérée par la loi du 1^{er} août 1974, les aspects régionaux de ces matières antérieurement de la compétence du pouvoir central.

Comme on le constate, les comités ministériels forment un maillon de concertation obligatoire au stade préparatoire des décisions gouvernementales.

1.3. L'élaboration du budget régional.

Le montant global appelé généralement « enveloppe globale » est destiné à couvrir les dépenses de la politique régionale ; celui-ci est déterminé par le gouvernement. L'article 11 de la loi du 1^{er} août 1974 prévoit que ce crédit global est réparti entre les trois régions compte tenu des critères suivants :

- pour un tiers, le chiffre de population de chaque région ;
- pour un tiers, la superficie de chaque région ;
- pour un tiers, le rendement dans la région de l'impôt des personnes physiques.

Le calcul est effectué annuellement sur base des derniers chiffres connus ; pour chaque année budgétaire ces chiffres seront fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Les bases de répartition résultant de la combinaison des trois critères sont les suivantes :

	<i>En 1975 et 1976</i>	<i>En 1977</i>
— Flandre :	51,14 %	51,35 %
— Wallonie :	39,27 %	39,29 %
— Bruxelles	9,59 %	9,36 %

Puisque le gouvernement, aux termes de la loi de 1974, devait réserver dans le budget général de l'Etat une enveloppe globale destinée à couvrir les dépenses de la politique régionale, il convenait de déterminer ce montant global avant que chaque comité ministériel ne puisse en ventiler les crédits au sein de chaque budget régional. Chaque conseil régional procède ensuite à l'examen de son budget.

Comme on ne disposait pas de précédents, la première opération fut empirique.

Sur base des arrêtés royaux d'attribution de matières, le gouvernement analysa le budget de 1975 de chaque ministère concerné par la régionalisation, et cela article par article. Il opéra un premier tri entre les crédits relatifs à des matières restant nationales et des matières entièrement ou partiellement régionalisées.

A l'intérieur de cette deuxième catégorie, il apprécia pour les matières mixtes, la fraction du crédit qui devait rester au secteur national, l'autre fraction étant considérée, à l'instar des crédits consacrés à des actions entièrement régionalisées, comme les éléments dont l'addition, à travers tous les départements, concrétisait l'« enveloppe globale » dont les régions avaient besoin en 1975 pour pratiquer leur politique.

Ce travail aboutit à la détermination d'un montant de 45.625,1 millions de francs en 1975 (engagements en dépenses courantes et dépenses de capital).

En 1976, le montant global de l'enveloppe s'est élevé à 54.415,5 millions de francs, montant supérieur de 20 % par rapport au budget de 1975.

En 1977, l'enveloppe est de 81.659,9 millions de francs soit en augmentation de 50 % par rapport à l'année précédente.

Le tableau ci-dessous reprend ces divers montants.

Crédits régionaux de 1975 à 1977

Masse globale des engagements en dépenses courantes et en dépenses de capital
(en millions de francs)

Régions	1975	1976	1977
Wallonie	17.917	21.368,9	32.084,5
Flandre	23.332,7	27.828,0	41.932,1
Bruxelles	4.375,4	5.218,6	7.643,3
Enveloppe globale régionale .	45.625,1	54.415,5	81.659,9

Le montant de l'enveloppe globale allait être influencé directement par la répartition du « Fonds des communes » entre les trois régions.

Les communes de Belgique reçoivent, en effet, une aide de l'Etat via un fonds des communes qui est alimenté par un certain pourcentage des recettes de l'Etat. Ce fonds est extrêmement important, il s'élève à près de 40 milliards de francs. Il est réparti sur base d'une série de critères s'appliquant aux caractéristiques particulières de chaque type de commune.

Le gouvernement Tindemans ayant réalisé l'opération de fusions de communes, cette opération impliquait automatiquement le remplacement des critères anciens en raison de leur inadéquation par rapport aux nouvelles entités.

Il fut donc décidé de régionaliser le fonds des communes.

A partir de 1977, une partie croissante de ce fonds se voit appliquer des normes différenciées d'octroi pour la région wallonne, la région flamande et la région bruxelloise. Chacune des régions peut donc élaborer des critères différenciés et par là pratiquer une politique autonome d'aide aux communes.

1.4. L'administration régionalisée.

La politique régionale est décidée par les ministres et les secrétaires d'Etat à compétence régionale. Pour appliquer et traiter les dossiers, il fallait que des fonctionnaires soient mis à leur disposition.

L'expérience a démarré d'une manière empirique. Chaque ministre, gérant un département dont certaines tâches étaient régionalisées, a désigné, au sein de son administration, des fonctionnaires chargés d'assurer des contacts avec les ministres ou secrétaires d'Etat qui ont des matières régionalisées dans leurs attributions.

Ces fonctionnaires veillent au transfert des dossiers régionaux aux agents compétents de l'administration nationale et assurent le suivi des instructions des ministres et secrétaires d'Etat régionaux.

Le système présente des inconvénients graves qui sont les suivants :

- aucun lien hiérarchique n'existe entre les fonctionnaires et les ministres ou secrétaires d'Etat, les agents des administrations dépendant de leur ministre « national ».
- difficulté de mener une politique coordonnée en raison de la dispersion des dossiers régionaux entre les mains des fonctionnaires qui traitent en même temps des dossiers nationaux.
- du côté des fonctionnaires, impossibilité de servir deux maîtres, à exigence parfois différente sinon contradictoire.
- impossibilité de créer un esprit régional étant donné que les fonctionnaires ne sont pas physiquement regroupés.

Devant l'impossibilité de pratiquer une politique régionale, les ministres des Réformes du gouvernement Tindemans ont envisagé la création d'administrations régionalisées, c'est-à-dire de nouvelles entités pourvues d'un cadre organique où figureraient aux quatre niveaux de la hiérarchie, les emplois nécessaires à la gestion des matières régionalisées. Chacune des administrations disposerait de services généraux et aurait à sa tête un secrétaire général. Les emplois seraient essentiellement pourvus par des fonctionnaires et agents des administrations nationales dont l'emploi serait corrélativement supprimé au sein de ces administrations.

Ces dispositions sont restées à l'état de projet, la création d'administrations régionales soulevant de nombreux problèmes psychologiques nés de la résistance aux changements constatée chez ces fonctionnaires.

*
* *

La loi du 1^{er} août 1974 a donc mis en place une régionalisation préparatoire, les conditions de l'application de l'article 107^{quater} n'étant pas réunies.

Le système expérimental a permis la mise en œuvre des conseils régionaux et des comités ministériels et l'établissement de budgets régionaux. Il s'agit d'un premier pas qui donne à chacune des régions, le droit d'exercer une politique différenciée dans un certain nombre de matières étant entendu que seul le Parlement reste habilité pour voter des lois.

2. ACTIVITÉS DES CONSEILS RÉGIONAUX

Le législateur a laissé une grande latitude aux conseillers régionaux en ce qui concerne l'organisation de leurs activités et le fonctionnement des assemblées.

La loi préparatoire est donc muette sur une série de points. Des arrêtés royaux furent pris ultérieurement, ils fixaient la date de convocation des conseils, le lieu, l'ouverture et la clôture des sessions et réglaient la présence des ministres au sein des assemblées.

Les trois conseils se réunirent pour la première fois le 26 novembre 1974 et furent dissous en même temps que les Chambres législatives le 9 mars 1977.

Au cours de cette première législature, les activités des conseils furent multiples, le tableau ci-après reprend les divers travaux de ces assemblées.

Il est très délicat d'établir des comparaisons entre les trois institutions : le nombre de textes adoptés est identique pour le Conseil régional bruxellois et le Vlaamse Gewestraad (19) et supérieur pour le Conseil régional wallon (29). Il faudrait analyser le contenu des différents documents pour émettre un avis objectif sur la valeur des travaux de chacun des conseils.

Il faut constater que des différences entre les trois conseils régionaux ont été constatées au niveau de la terminologie employée, des activités des groupes de travail et des interventions ministérielles.

1° *La terminologie.*

Lorsque le Conseil régional wallon prend l'initiative de modifier ou abroger toute disposition légale ou réglementaire dont l'application se limite à sa région, il le fait par voie de motion motivée. Lorsque le Conseil régional wallon répond à une demande émanant soit des présidents des Chambres législatives, soit du CMARW, il le fait par voie d'avis. Enfin, par voie de résolutions, le Conseil régional wallon émet des recommandations relatives à la politique régionale. Lorsque le Conseil régional wallon ou le Conseil régional bruxellois s'exprime sur une demande d'avis, le texte stipule « Avis relatif... ».

Activités des Conseils régionaux
De novembre 1974 à mars 1977

Rubriques	Sessions									Totaux		
	1974-1975			1975-1976			1976-1977			CRW	VG	CRB
	CRW	VG	CRB	CRW	VG	CRB	CRW	VG	CRB			
Motions motivées adoptés . .	2	6	3	8	7	1	—	2	2	10	15	6
Avis adoptés	2	3	1	7	6	1	2	7	—	11	16	2
Résolutions adoptées	2	1	7	5	—	2	1	—	2	8	1	11
Textes adoptés	6	10	11	20	13	4	3	9	4	29	32	19
Demandes d'explication . . .	5	—	16	1	—	6	—	—	4	6	—	33
Questions												
— Orales	5	—	3	4	—	5	—	—	2	9	—	10
— Ecrites	1	—	16	1	—	9	—	—	7	2	—	15
Séances publiques												
— Nombre	9	12	12	9	12	12	5	8	4	23	32	28
— Durée	21 h 20	28 h 15	31 h 40	19 h 25	33 h 15	25 h 55	11 h 20	15 h 25	7 h 15	52 h 05	76 h 55	64 h 50
Séances de commissions ou groupes de travail	36	14	37	45	20	52	27	11	11	108	45	100
Documents imprimés	33	55	29	69	57	26	20	35	12	122	147	67

Par contre, dans les documents du Vlaamse Gewestraad, seul apparaît le terme « Morie » qu'il s'agisse d'une demande d'avis, d'une motion motivée ou d'une résolution.

Les titres des motions motivées du Conseil régional bruxellois sont chaque fois suivis des mentions « portant proposition de loi » ou « portant proposition d'un arrêté royal ». Ce qui n'est pas le cas pour les deux autres conseils.

Notons encore que dans les travaux du Conseil régional bruxellois, le terme « avis » est parfois employé dans un sens de « opinion » plutôt que dans le sens technique défini par la loi.

2° *Les activités des groupes de travail.*

Les groupes de travail ou commissions des Conseils régionaux wallon et bruxellois, se réunissent entre deux séances publiques pour examiner les textes qui leur sont soumis ce qui explique leur grand nombre (108 et 100 réunions).

Les commissions du Vlaamse Gewestraad ne se réunissent que le jour d'une séance publique.

3° *Les interventions ministérielles.*

L'intervention des ministres devant les conseils régionaux est traitée de manière différente par les trois conseils, au niveau de la discussion et de la présentation des documents.

En ce qui concerne les Conseils régionaux bruxellois et wallon, ces interventions se retrouvent dans les comptes rendus des séances publiques.

Au Vlaamse Gewestraad, on les trouve sous forme de documents intitulés « Note politique » ou « Note explicative » qui sont distribuées avant les séances et discutées au cours de ces dernières ; cette procédure permet d'accélérer la discussion en séance publique.

On examinera successivement les travaux communs aux trois conseils régionaux et ensuite les différences constatées dans les orientations prises par ces trois institutions.

2.1. *Les activités communes aux trois conseils.*

Les conseils régionaux ont reçu des demandes d'avis émanant de diverses autorités : du Président de la Chambre des Représentants et des comités ministériels des Affaires régionales. Ces dernières peuvent différer en fonction de problèmes particuliers propres à chaque région. Aucune demande d'avis émanant du Président du Sénat n'a été transmise aux conseils régionaux.

1° *Demandes d'avis émanant du Président de la Chambre des Représentants.*

Les conseils régionaux ont reçu diverses demandes d'avis. Une première demande d'avis est relative à la proposition de loi organique de la rénovation urbaine. Les trois conseils régionaux ont émis un avis par lequel chacun estime qu'il n'y a pas lieu d'adopter une législation uniforme pour tout le pays. Une deuxième demande d'avis est relative à une proposition de loi portant modification du Code du logement en vue de faire participer les locataires à la gestion des ensembles d'habitations érigées à l'intervention de la Société nationale du Logement.

Le Vlaamse Gewestraad a émis un avis à ce sujet. L'avis des Conseils régionaux Bruxellois et Wallon n'a pas encore été voté en séance publique

La troisième demande d'avis est relative à une proposition de loi portant révision du financement des investissements des Sociétés immobilières de service public et instaurant une allocation de logement.

Après communication d'un membre du Comité ministériel des Affaires régionales flamandes, le Vlaamse Gewestraad attend, pour se prononcer, une initiative de ce comité. Les Conseils régionaux bruxellois et wallon doivent encore se prononcer à ce sujet.

Le Vlaamse Gewestraad et le Conseil régional wallon ont été saisi d'une demande d'avis relative à une proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des plans de secteur, en vue de protéger les exploitations agricoles dans les zones d'habitat.

Dans l'avis adopté par le Vlaamse Gewestraad, il est proposé de maintenir tel quel cet arrêté royal et d'élargir la question soulevée à toutes les entreprises qui exercent des activités dans une zone qui n'est pas réservée de façon prioritaire à cette activité. Le Conseil régional wallon, dans l'avis qu'il a émis, souligne l'intérêt de cette proposition de loi de la région wallonne et suggère qu'une proposition de motion motivée sur ce même sujet, soit soumise à la Commission parlementaire compétente.

Il existe, enfin, deux demandes d'avis que le Président de la Chambre n'a adressées qu'à un seul conseil régional. Dans les deux cas, il s'agit de demandes adressées au Conseil régional wallon.

La première demande d'avis concerne une proposition de loi portant création d'un Fonds forestier wallon. L'examen de ce texte est lié à l'étude du projet de loi portant création du groupement forestier. La seconde demande d'avis dont le Conseil régional wallon fut saisi concerne une proposition de loi modifiant pour la région wallonne l'article 48, 2° du Code du Logement.

2° *Demande d'avis émanant des comités ministériels des Affaires régionales.*

Les comités ministériels des Affaires régionales ont demandé l'avis de leur conseil régional, après approbation au niveau gouvernemental, sur les projets de budget des années 1975, 1976 et 1977 et sur les options du plan 1976-1980 pour leur région.

Outre ces demandes faites par les trois comités ministériels, il existe des demandes faites par un comité ministériel au Conseil régional pour un problème propre à sa région.

Le comité ministériel des Affaires régionales wallonnes a saisi le Conseil régional wallon d'une demande d'avis relative à l'avant-projet de loi portant des mesures particulières en matière de remboursement de biens ruraux lors de grands travaux d'infrastructure. Dans l'avis qu'il émet, le Conseil régional wallon estime que ce texte convient à la région wallonne.

Le Conseil régional wallon a également été saisi d'une demande d'avis du comité ministériel des Affaires régionales wallonnes relative à l'avant-projet de loi modifiant la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau. Le Conseil régional wallon a émis un avis à ce sujet sous forme de résolution.

Le Conseil régional bruxellois a été saisi de deux demandes d'avis : la première concernant la modification du Code du logement pour la région bruxelloise et la seconde relative au projet réglementant pour cette région l'attribution des habitations à prendre en location appartenant aux sociétés agréées par la SNL ou la SNL elle-même.

Le Vlaamse Gewestraad a été saisi d'une demande d'avis concernant les normes de répartition du Fonds des communes.

En plus des travaux communs, il faut noter la teneur de l'article 7 de la loi du 1^{er} août 1974 qui dispose que chaque année, le ministre des Affaires régionales dépose sur le bureau du Conseil régional un rapport au sujet de la création, de la décentralisation et de la déconcentration des services, organismes et institutions publics intéressant la région, au cours de l'année écoulée ainsi que sur les prévisions portant sur l'année suivante. Le Conseil régional compétent en débat et émet un avis à ce sujet. Chaque conseil régional a ainsi émis deux avis à ce sujet, l'un en 1975, l'autre en 1976.

2.2. *Les différentes orientations des conseils résultant de l'initiative des conseillers.*

L'orientation de chaque conseil régional est indiquée dans les textes des avis qu'il adopte ; il apparaîtra avec plus de précision dans les

motions motivées et les résolutions prises à l'initiative des conseillers régionaux.

Nous analyserons le contenu des motions motivées et les résolutions en fonction des compétences des conseils. Elle sont classées selon les matières définies par l'article 4 de la loi du 1^{er} août 1974.

1. *La politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme, en ce compris la politique foncière, le remembrement des biens ruraux, la rénovation urbaine et l'assainissement des sites industriels.*

Les motions motivées adoptées par le Conseil régional wallon sont relatives :

- à la rénovation rurale et urbaine en région wallonne,
- à la rénovation des sites wallons d'activité économique désaffectés,
- à la protection des exploitations agricoles existantes dans les zones d'habitat de la région wallonne. Remarquons que cette motion a été jointe à l'avis du Conseil régional wallon sur le même problème,
- accordant des primes pour l'achat de terrains destinés à la construction d'habitations à bon marché,
- à la création d'une société régionale terrienne.

Les conseils régionaux flamand et bruxellois se sont également occupés de cette matière. Le premier au travers de motions relatives aux moyens à mettre en œuvre pour la revalorisation des centres urbains et pour une politique foncière sociale, et à la revalorisation des sites industriels désaffectés. Le second au travers de motions relatives au remembrement de l'entité Bois de la Cambre-Forêt de Soignes et la mise en concordance de la loi organique de l'aménagement du territoire et celle créant les agglomérations et fédérations de communes.

2. *La politique d'expansion économique régionale et de l'emploi.*

Les conseillers flamands ont déposé une motion relative aux choix politiques préparatoires au développement de la région côtière flamande.

Les conseillers bruxellois ont adopté et déposé diverses motions relatives à cette matière dont plusieurs concernent les petites et moyennes entreprises bruxelloises.

Les conseillers wallons n'ont déposé aucun texte de motion motivée concernant cette matière.

3. *La politique du logement.*

Le Conseil régional wallon s'est particulièrement intéressé à cette matière, il a adopté les motions relatives :

- à l'amélioration du logement en Wallonie,
- à l'assurance de l'équité lors de l'attribution de logements sociaux,
- aux conditions de délivrance du permis de bâtir pour certaines constructions dans la région wallonne.

Il a adopté, en outre, une résolution sur la régionalisation des organismes publics de logement.

Le Vlaamse Gewestraad n'a adopté aucune motion relative à cette matière. Le Conseil régional bruxellois a déposé deux motions relatives à l'octroi d'allocations de logement et à l'adaptation du loyer des habitations sociales au revenu réel des occupants.

4. *La politique familiale et démographique.*

Le Conseil régional wallon a adopté une motion motivée relative à l'agrégation des services d'aide aux familles et aux personnes âgées et à l'octroi de subventions à ces services. Le rapport sur une proposition de motion motivée visant à encourager la natalité en Wallonie est terminé.

Les deux autres conseils régionaux n'ont adopté ni déposé aucune motion en cette matière.

5. *La politique d'hygiène et de santé publique.*

Le Conseil régional bruxellois et le Conseil régional wallon se sont saisis du problème de Centres d'aide sociale et ont adopté une motion motivée portant modification du projet de loi organique des Centres d'aide sociale.

Le Conseil régional bruxellois a déposé une motion visant la création de centres de consultation prématrimoniale, matrimoniale et familiale. Le Vlaamse Gewestraad n'a adopté aucune motion en la matière.

6. *La politique d'accueil.*

Cette matière ne fait l'objet d'aucune motion motivée dans aucun des trois conseils. Seul le Conseil régional bruxellois a abordé ce problème en séance publique.

7. *La politique de l'eau.*

Dans ce domaine, le Conseil régional wallon a adopté plusieurs résolutions relatives :

- à la gestion régionale de l'eau,
- aux avant-projets de traité avec les Pays-Bas relatifs à l'Escaut et à la Meuse,

- à la politique de l'eau,
- sur la demande d'avis du Comité ministériel des Affaires wallonnes relative à l'avant-projet de loi modifiant la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables.

Le Vlaamse Gewestraad a adopté une motion motivée relative à la compétence de la région flamande en cette matière. Elle vise à proposer au gouvernement la reprise des négociations avec les Pays-Bas.

Le Conseil régional bruxellois n'a adopté aucune motion en cette matière.

8. *La chasse, la pêche et la forêt.*

Le Conseil régional bruxellois a adopté une motion motivée concernant le remembrement du Bois de la Cambre - Forêt de Soignes.

Un groupe de travail du Conseil régional wallon a analysé une proposition de motion motivée relative à la régionalisation du Comité central du Fonds piscicole et des commissions provinciales piscicoles.

Le Vlaamse Gewestraad n'a émis aucune motion motivée à ce sujet.

9. *La politique industrielle et énergétique.*

Cette matière ne fait l'objet d'aucune motion motivée dans aucun des conseils régionaux.

10. *L'organisation communale.*

Le Vlaamse Gewestraad et le Conseil régional bruxellois ont adopté l'un une motion, l'autre une résolution sur la consultation de leur conseil en matière de fusion de communes et de modification de leurs limites. Le Vlaamse Gewestraad a adopté une motion visant à la consultation du Conseil en matière de répartition du Fonds des communes. Le Conseil régional bruxellois a adopté diverses motions relatives aux associations de communes et à l'agglomération bruxelloise.

Une série de propositions de motion motivée ont été déposées sur le bureau du Conseil régional wallon en cette matière. Elles visent à la participation des citoyens, à l'instauration d'un référendum d'avis et à l'information des citoyens dans les communes wallonnes.

Le Conseil a adopté une résolution relative à sa compétence en matière d'organisation communale. Une résolution sur la répartition du Fonds des communes a été discutée en séance publique du Conseil régional wallon.

Les conseils ont adopté des motions motivées qui ne concernent pas directement une de ces dix matières.

Le Conseil régional bruxellois a déposé une proposition de résolution concernant l'emblème bruxellois, de même qu'une proposition de motion motivée sur le drapeau bruxellois.

Le Conseil régional wallon a adopté une résolution relative au suivi des décisions, c'est-à-dire visant à déterminer ce que devenaient les avis et les motions adoptées par celui-ci après que ces documents aient été transmis au Premier ministre et au ministre des Affaires régionales.

3. ANALYSE CRITIQUE DES CONSEILS RÉGIONAUX

Dans la première partie, consacrée aux travaux communs, on constate qu'un certain nombre d'avis ont été demandés aux conseils régionaux.

Les avis demandés aux trois conseils par le Président de la Chambre des Représentants concernent la rénovation urbaine, la modification du Code du logement et la révision du financement des investissements des sociétés immobilières de service public. Les conseils régionaux flamand et wallon ont en outre été saisis d'une demande d'avis relative à la présentation et à la mise en œuvre des plans de secteurs. Enfin le Président de la Chambre des Représentants a saisi le Conseil régional wallon de deux demandes d'avis : l'une portant sur la création d'un fonds forestier wallon, l'autre concernant une modification pour la région wallonne du Code du logement.

Les demandes d'avis émanant des comités ministériels des Affaires régionales concernent le budget, les options du plan 76/80 et le rapport sur la régionalisation et la déconcentration des services.

Chaque comité ministériel a saisi le Conseil régional de sa région d'une demande d'avis concernant des projets propres à cette région.

De plus, le Vlaamse Gewestraad et le Conseil régional wallon ont tous deux examiné les problèmes de rénovation des sites industriels désaffectés et des avant-projets de traités avec les Pays-Bas relatifs à l'Escaut et à la Meuse. Ils ont également affirmé leur compétence en matière de la politique de l'eau.

D'autre part, les conseils régionaux bruxellois et wallon se sont saisis du projet de loi organique relatif aux centres d'aide sociale tandis que le Vlaamse Gewestraad et le Conseil régional bruxellois se sont préoccupés du problème de la fusion des communes de leur région.

Les trois conseils se sont enfin exprimés sur la répartition du Fonds des communes.

De grandes similitudes existent donc entre les travaux des conseils régionaux ; mais en dehors de ces activités communes à deux ou à trois conseils, certains ont abordé des problèmes propres à leur région.

- Le Vlaamse Gewestraad s'est attaché à étudier les problèmes de revalorisation des centres urbains, de choix politiques à la région côtière et de création d'un fonds régional de travaux subsidiables.
- Le Conseil régional bruxellois s'est attaché à étudier les rapports entre la région et l'agglomération, entre la région et la SDR bruxelloise. Il a également abordé en de nombreuses occasions les problèmes des indépendants et des petites et moyennes entreprises.
- Les thèmes abordés principalement par le Conseil régional wallon sont ceux du logement et de l'implication de certaines mesures sur l'agriculture, et ceux de la démographie wallonne.

A côté des matières abordées par les trois conseils et les domaines propres à certaines régions, il faut constater un certain nombre de choses :

1° Certaines des dix matières régionalisées n'ont pas fait l'objet d'examen par les conseils régionaux, il s'agit notamment de l'emploi, de la politique industrielle et énergétique et de la politique d'accueil.

2° Des matières particulièrement importantes comme l'expansion économique et l'emploi n'ont suscité que peu de discussion.

3° Des matières n'ont pas été abordées par un des conseils :

- Le Vlaamse Gewestraad ne s'est pas intéressé à la politique familiale et à la démographie, ni à la politique d'hygiène et de santé publique, ni à la chasse et à la pêche.
- Le Conseil régional wallon n'a pas abordé la politique d'expansion économique et de l'emploi.
- Le Conseil régional bruxellois ne s'est pas préoccupé de la politique familiale et démographique, ni de la politique de l'eau.

4° Ce qui précède doit être nuancé car les trois conseils ont examiné l'ensemble de leur politique régionale au cours de l'examen des budgets régionaux et des options du plan 1976-1980.

5° Certaines matières, comme l'eau, n'ont été examinées par un conseil que parce qu'un autre conseil s'en était préoccupé.

6° Une même matière peut être abordée de manière totalement différente d'une région à l'autre en fonction de ses acquis et de ses besoins.

En Wallonie, le problème du logement est surtout d'ordre qualitatif. Les conseillers wallons examinent dès lors les possibilités d'amélioration des habitations et l'organisation des aides.

En Flandre, le problème du logement est plutôt d'ordre quantitatif, ce qui amène les conseillers flamands à adopter une motion tendant à rendre sociale la politique foncière.

A Bruxelles, le problème du logement est envisagé au travers de l'octroi d'allocations de logement et d'adaptation du loyer au revenu. En effet, la région bruxelloise doit faire face à un exode de sa population vers la périphérie.

III. Conclusion.

Il est possible de tirer un certain nombre de constatations en conclusion de l'analyse du fonctionnement de deux de nos nouvelles institutions.

Pourvus d'un pouvoir décrétoal limité mais réel, les conseils ont pris des initiatives destinées à mettre en œuvre l'autonomie culturelle. Cela est particulièrement vrai pour le Cultuurraad qui a voté le double de décrets normatifs par rapport au conseil francophone.

La revision constitutionnelle a donc permis à la communauté néerlandophone de prendre des dispositions de nature à résoudre divers problèmes propres à cette dernière.

Il n'en est pas de même de la communauté francophone qui n'était pas partie demanderesse en matière culturelle ; elle a vu les activités de son Conseil refléter l'intérêt que portait les conseillers culturels aux compétences telles qu'elles sont actuellement définies. De plus, le fonctionnement du Conseil culturel a été rendu malaisé par l'absence de majorité gouvernementale au sein de ce dernier ; en effet, majorité et opposition étaient représentées par un nombre égal de voix.

En tout état de cause, il apparaît que telles que les compétences sont définies actuellement, les deux conseils culturels sont pratiquement au bout de leurs possibilités en matière de décret. Bien sûr, ils pourront survivre et trouver des propositions et des projets dignes d'intérêt, mais ces derniers ne pourront que très difficilement justifier l'existence de deux institutions culturelles.

Seuls un élargissement sensible de leurs compétences et une transformation des conseils en des institutions culturelles et communautaires semblent pouvoir répondre aux aspirations de nos deux communautés.

La régionalisation n'a pas mis fin, sur un plan proprement juridique, à l'Etat unitaire. Elle ne le pouvait d'ailleurs pas, puisque les conditions de l'application de l'article 107^{quater} n'étaient pas réunies.

La loi a donc mis sur pied un système expérimental et préparatoire qui donne, dans les faits, à chacune des régions, le droit d'exercer une politique différenciée dans certaines matières. Désormais, une loi ou un arrêté, pris dans le cadre d'une des dix matières énumérées, peut s'appliquer à une seule des régions du pays. Mais au niveau de l'élaboration

des normes régionales, c'est évidemment toujours le Parlement qui vote les lois.

L'intérêt des conseillers régionaux pour leurs institutions semble avoir été grand — comme le démontre le nombre de documents — bien que ces dernières n'aient eu qu'une compétence d'avis. Ces avis et motions motivées, une fois transmis au premier ministre et au ministre des Affaires régionales, échappaient au pouvoir des conseillers régionaux ce qui peut provoquer un doute quant à leur bonne fin.

En dehors des avis budgétaires, peu de textes votés par les conseils sont devenus lois. Il est évident que la régionalisation ne deviendra une réalité que lorsque les conseils seront dotés d'un pouvoir réglementaire.

Le peu d'intérêt soulevé par certaines matières régionales parmi les plus importantes, paraît moins compréhensible, notamment en ce qui concerne l'emploi, la politique industrielle et énergétique, ainsi que l'expansion économique. Ces matières particulièrement complexes, n'ont été examinées que lors des discussions des budgets et des options du plan 1976-1980.

Les problèmes de majorité n'ont pas joué au sein des conseils régionaux wallon et flamand ; il n'en est pas de même au sein de l'institution bruxelloise où le Rassemblement Bruxellois était majoritaire. L'absence des conseillers socialistes et de la Volksunie en Flandre et celle des socialistes en Wallonie n'a pas empêché les conseils de fonctionner normalement.

L'absence d'opposition a laissé les sénateurs de la majorité sans interlocuteurs, ce qui n'a pas manqué d'avoir une influence sur les débats.

La régionalisation préparatoire aura rempli les objectifs qu'elle s'était fixés, à savoir préparer la mise en place des institutions définitives capables d'apporter des solutions spécifiques aux problèmes qui se posent au niveau de chaque région.

Il faut espérer que des leçons et des enseignements pourront être tirés de la mise en œuvre de nos nouvelles institutions afin que la prochaine révision constitutionnelle puisse adapter ces institutions dont nul ne conteste la nécessité, aux réalités sociales et politiques, et cela, si possible, dans un esprit de réelle simplification afin que chaque citoyen puisse à nouveau comprendre nos institutions.

Summary : The activities of the cultural communities and the regional councils.

The 1970-1971 revision of the Belgian constitution recognized the existence of three cultural communities (two main ones Flemish-, French-,

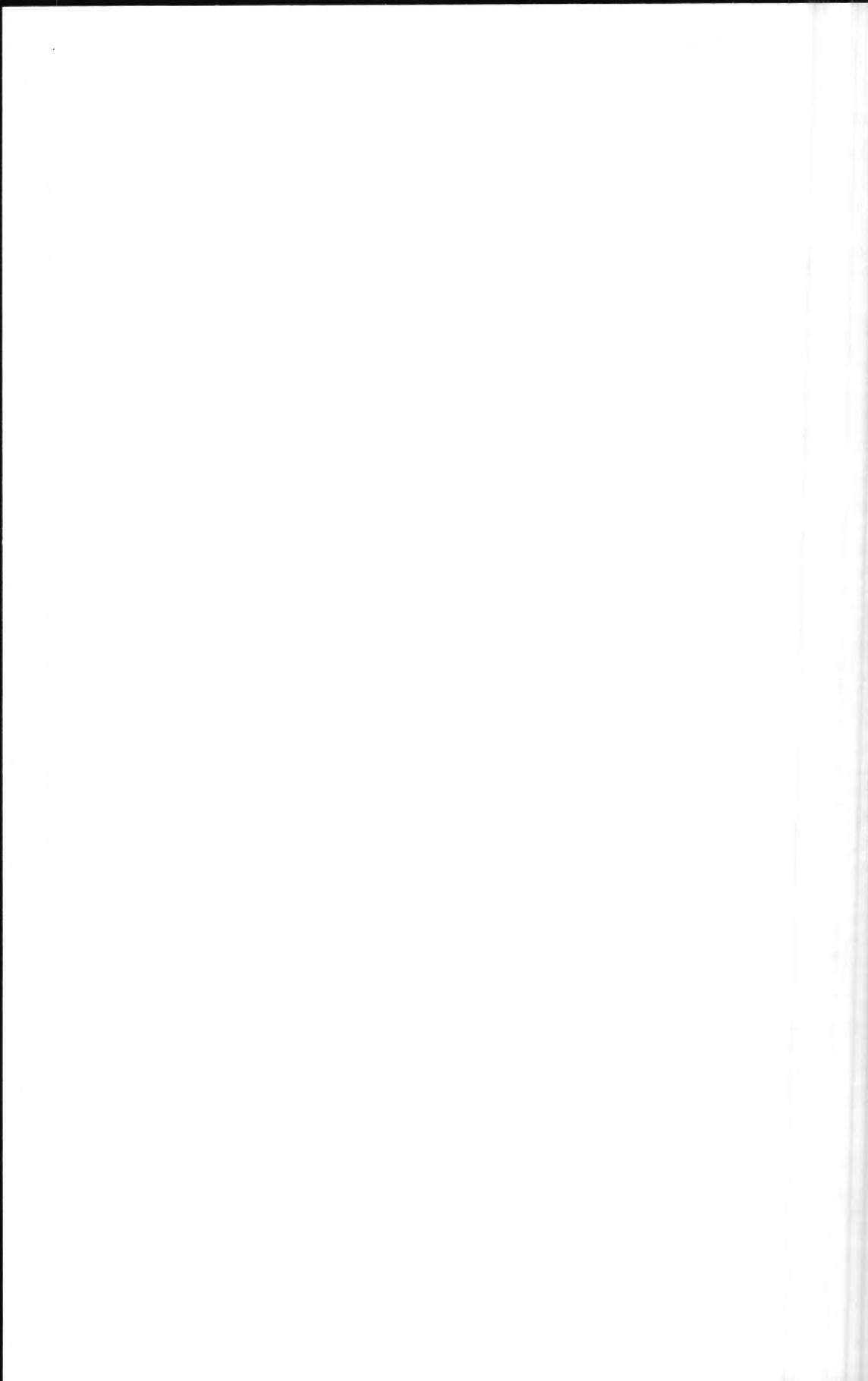
and one minor German speaking) and three geographic regions (Flanders, Wallonia and Brussels).

The implementation of the constitutional provisions regarding cultural and regional autonomy led to the creation of several new subnational institutions of which the most important are the cultural and the regional Councils. Each cultural Council groups the senators and the representatives of similar linguistic group, while the regional Councils are composed of these same parliamentarians (plus municipal council members in the case of the Brussels Regional Council) in accordance with their geographic residence. These Councils may thus be seen as sub-groupings of the national Parliament.

Although both are essentially advisory bodies, the cultural Councils do legislate decrees which, when enforced by the respective Ministers of Culture, have the force of law. On the other hand, the regional Councils are purely consultative assemblies, providing opinions and requesting clarifications and justifications of national decisions in the functional areas, specified by the Constitution. A ministerial committee of each region considers the Council's recommendations in enforcing national policies in the regions.

The complexity of national-community-regional relations and the political discussions between the supporters of regionalization and those favoring culturalization shows the temporary nature of the present institutionalization.





De samenvoeging van de gemeenten

Studie van het besluitvormingsproces

door Rudolf MAES,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.



Inleiding.

Op 25 april 1974 kwam de eerste regering Tindemans tot stand. De regeringsverklaring van het toen gevormd christelijk-liberaal minderheidskabinet stelde voorzeker geen drastische herstructurering van de gemeenten in het verschieft. De tekst die hierover in de bijlage bij de regeringsverklaring werd opgenomen, luidde inderdaad als volgt: «Wat de fusies van gemeenten betreft, zal gestreefd worden naar een vermindering van het *overdreven aantal te kleine gemeenten* en naar het tot stand brengen van operationele bestuurseenheden, binnen dewelke het contact met de plaatselijke bevolking kan bewaard worden». Dit kan echter niet meer gezegd worden van het politiek akkoord, dat op 11 juni 1974 naar aanleiding van de verruiming van de regering — ingevolge de toetreding van het Rassemblement Wallon — tot stand kwam en waarin onder meer volgende tekst voorkwam: «Het doel moet erop gericht zijn het aandeel van de plaatselijke besturen in het geheel van de overheidsverantwoordelijkheid te verhogen. De regering heeft het vaste voornemen *zoveel mogelijk over te gaan tot fusies van gemeenten vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 1976*; deze fusies zullen plaatshebben overeenkomstig *globale plannen*. De Regering zal de toepassing en de eventuele wijziging bestuderen van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten». Op het Ministerie van Binnenlandse Zaken werd de heer Ch. Hanin (PSC) vervangen door zijn partijgenoot J. Michel. Het zou niet lang duren vooraleer deze kleur bekende door te verklaren dat de samenvoegingen van de gemeenten realiteit zouden zijn vóór 1 januari 1977 en dat zij volgens een globaal plan zouden worden doorgevoerd.

Op 9 september 1974 maakte Minister Michel een aanvang met de officiële procedure, die inhield dat de gemeenteraden en de bestendige

deputaties werden geraadpleegd, zoals bepaald is in de wet van 23 juli 1971. De procedure werd gelijktijdig aangevat in vier provincies nl. Limburg, West-Vlaanderen, Namen en Luxemburg. Zij werd in de periode van 2 december 1974 tot 31 januari 1975 uitgebreid tot de vijf overige provincies. Men mag echter niet stellen dat de consultaties alleen plaatsvonden in het kader van de hierboven geschetste officiële procedure: in de tussentijd werden inderdaad meerdere officieuze contacten opgenomen met de regeringspartijen en later ook met de niet in de regering vertegenwoordigde partijinstanties vnl. de BSP.

Vanaf april 1975 beraadslaagden de gewestelijke ministercomités en de Ministerraad over de herstructureringsvoorstellen per provincie. De provincie Brabant kwam daarbij als laatste aan de beurt op 22 juli 1975.

Op 25 september 1975 werd in het Belgisch Staatsblad het koninklijk besluit van 17 september gepubliceerd dat ertoe strekte het aantal gemeenten in ons land te herleiden van 2.359 tot 589 (1). Terzelfdertijd werd voorgesteld de randfederaties Asse, Halle, Tervuren, Vilvoorde en Zaventem, opgericht in uitvoering van de wet van 26 juli 1971, af te schaffen.

Overeenkomstig artikel 3 van de Grondwet, dat bepaalt dat aan de grenzen van de gemeenten geen verandering of correctie kan worden aangebracht dan krachtens een wet, diende dit koninklijk besluit nog voorgelegd te worden aan de wetgevende kamers: het wetsontwerp ter bekrachtiging van dit koninklijk besluit werd op 6 oktober bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend (2). In de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd deze bekrachtigingswet aangenomen op 21 november 1975 en in de Senaat op 23 december 1975 (3).

De totstandkoming van het koninklijk besluit van 17 september 1975 en de bespreking ervan in de wetgevende kamers vormen het aansluitingspunt voor de bespreking van het in de jaren 1975 en 1976 gevoerde beleid t.a.v. de uittekening van de nieuwe kaart van de Belgische gemeenten. Na een beknopt overzicht van de gevolgen van deze samenvoegingsoperatie t.a.v. het gemeentewezen in ons land, wordt daarin nader ingegaan op:

— de weerstanden die deze samenvoegingsoperatie deed ontstaan ;

(1) Voorlopig echter tot 596 aangezien de daarin voorgestelde samenvoeging van de stad Antwerpen met zeven randgemeenten uitgesteld werd tot 1 januari 1983.

(2) Krachtens artikel 3 van de wet van 23 juli 1971 moest het koninklijk besluit « ter bekrachtiging » aan de wetgevende kamers voorgelegd worden. Het kon pas in werking treden nadat het aldus kracht van wet had gekregen.

(3) De bekrachtigingswet, d.d. 30 december 1975, werd gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 23 januari 1976.

- de behandeling van voormeld koninklijk besluit in de wetgevende kamers ;
- de maatregelen, die vnl. in 1976 werden genomen teneinde de modaliteiten van de samenvoeging te regelen.

Tenslotte wordt ook nog aandacht besteed aan de besluitvorming op het gebied van de afschaffing van de randfederaties (4).

1. De nieuwe Belgische gemeenten.

Zoals in de inleiding reeds werd aangestipt telt ons land vanaf 1 januari 1977 nog 596 gemeenten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal gemeenten vóór en na de samenvoegingsoperatie : daarin wordt tevens de evolutie aangetoond, die deze operatie tot gevolg had op het gebied van de gemiddelde bevolking en de gemiddelde oppervlakte van de gemeenten.

Aantal gemeenten, gemiddelde bevolking en oppervlakte per provincie vóór en na de samenvoegingen*

Provincie	Vóór			Na		
	aantal gemeenten	gemiddelde bevolking	gemiddelde oppervlakte (km ²)	aantal gemeenten	gemiddelde bevolking	gemiddelde oppervlakte (km ²)
Antwerpen	144	10.767	20	77	20.195	37
Brabant	330	6.685	10	111	19.826	30
Henegouwen	435	3.037	9	69	19.142	53
Luik	317	3.206	12	84	12.026	46
Limburg	136	4.941	18	44	15.273	55
Luxemburg	229	952	19	44	4.970	101
Namen	345	1.117	11	38	10.327	96
Oost-Vlaanderen	241	5.477	12	65	20.308	46
West-Vlaanderen	182	5.859	17	64	16.555	49
Het rijk	2.359	4.136	13	596	16.370	51

* Voor verdere cijfergegevens wordt verwezen naar :

- L. Malvoz en C. Verblat « Een België van 589 gemeenten. Bestuursgeografische aspecten van de samenvoegingen », in *Driemaandelijkse tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, 1976, nr. 115, blz. 21-66.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *De samenvoeging van gemeenten, Witboek*, Brussel, 1976.
- R. Maes, op. cit., blz. 282-288.

Deze cijfergemiddelden tonen echter op onvoldoende wijze de concrete draagwijdte van de samenvoegingsoperatie aan :

(4) Zie ook : Ministerie van Binnenlandse Zaken, *De Samenvoeging van gemeenten, Witboek*, Brussel, 1976, 143 blz. ; Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, *Verslag 1976 aan de Algemene Vergadering*, Brussel, 1976, blz. 17-25 ; R. MAES, « De Samenvoeging van de gemeenten en de gemeentelijke bestuurskracht », in *Res Publica*, 1976, n^{os} 3-4, blz. 275-312.

- In de toekomst zullen de nieuwe gemeenten meestal twee tot vier deelgemeenten groeperen ; 193 gemeenten groeperen echter meer deelgemeenten : nl. 172 tussen vijf en tien deelgemeenten en 21 tien of meer deelgemeenten. De omvangrijkste samenvoegingen vindt men te Doornik (30 gemeenten) en te Namen (25 gemeenten). De nieuwe Belgische gemeente zal bijgevolg meerdere en in sommige gevallen zelfs een vrij groot aantal bevolkingskernen omvatten.
- Na 1 januari 1977 zijn er 29 gemeenten, die meer dan 50.000 inwoners tellen tegenover 17 vóór de samenvoegingsoperatie. Vooral het aantal kleine gemeenten werd sterk verminderd. Slechts 50 gemeenten tellen thans minder dan 3.000 inwoners.
- Vóór de samenvoegingsoperatie waren er slechts negentien gemeenten met een oppervlakte van meer dan 7.000 ha (nl. tussen 7.000 en 13.983 ha). Na de samenvoegingsoperatie is dit aantal gestegen tot 140 (tussen 7.000 en 21.373 ha).

Tenslotte zij ook aangestipt dat ingevolge de schaalvergroting ook het aantal politiek verkozen gemeentebestuurders in belangrijke mate is verminderd. Zelfs na de wet van 30 maart 1976, waardoor het aantal raadsleden en schepenen per gemeente werd verhoogd, blijven er slechts 596 burgemeesters, 2.689 schepenen en 12.553 raadsleden tegenover respectievelijk 2.359, 5.596 en 24.063 voordien.

2. De weerstand tegen de samenvoegingsoperatie.

1. *Het globale karakter van de samenvoegingsoperatie.*

Uiteindelijk werden — buiten de 19 gemeenten uit de Brusselse agglomeratie — slechts 99 gemeenten niet bij de samenvoegingsoperatie betrokken ; 26 ervan ondergingen evenwel nog een grenscorrectie. T.a.v. het niet betrekken van deze gemeenten bij het globale samenvoegingsplan werden door de Minister van Binnenlandse Zaken volgende argumenten ingeroepen (5) :

- het bestaan van een speciale regeling in deze gemeenten op het gebied van het taalgebruik in bestuurszaken (6) ;

(5) Ministerie van Binnenlandse Zaken, *De samenvoeging van de gemeenten, Witboek*, 1976, blz. 47-49.

(6) Nl. de zes randgemeenten en vijf taalgrensgemeenten ; sommige taalgrensgemeenten werden evenwel onderling samengevoegd.

- het feit dat sommige gemeenten reeds eerder (vnl. in 1970-1971) bij een samenvoeging waren betrokken (7) ;
- het feit dat zij reeds een vrij belangrijk inwonerstal of een grote oppervlakte bezaten (8) ;
- het feit dat de samenvoeging niet mogelijk werd geacht omwille van financiële moeilijkheden, antagonismen tussen de bevolking, moeilijkheden i.v.m. de aansluiting bij een centrum-stad, enz. (9).

2. Oorzaken van de weerstand.

Het zal wel niemand verwonderd hebben dat de voorbereiding van deze samenvoegingsoperatie, waarbij in feite 95 % van de gemeenten betrokken waren, op weerstand zou stuiten.

1. Deze weerstand was trouwens reeds, omwille van de in de wet van 23 juli 1971 vastgelegde procedure, zo goed als onvermijdelijk. Deze wet laat inderdaad aan de Minister van Binnenlandse Zaken toe op vrij autoritaire wijze voorstellen i.v.m. gebiedswijzigingen te doen waarna de gemeenteraden en de bestendige deputaties respectievelijk over negentig en honderd dagen beschikken om een advies uit te brengen. De tussenkomst van de betrokken besturen wordt aldus herleid tot de mogelijkheid een advies te formuleren : zo zij dit niet doen binnen de gestelde termijn dan wordt zelfs geacht dat zij een gunstig advies uitbrachten (10). Daarenboven werd deze wetsbepaling door de Minister zo geïnterpreteerd dat zij slechts een advies mochten formuleren over het eerst door hem gedane voorstel. Indien de Minister nadien het voorstel wijzigde werd geen nieuw advies gevraagd ; meerdere

(7) Bvb. Brugge, Knokke-Heist, Klinrool, Koekelare, Fexhe-le-Haut-Clocher, Crisnée, Borgworm, enz.

(8) Dit argument werd ingeroepen t.a.v. al de Antwerpse randgemeenten, die niet bij de samenvoeging met de stad werden betrokken zoals Aartselaar, Edegem, Hove, Mortsel, Borsbeek, Wommelgem, Wijnegem, Brasschaat en Kapellen. Op grond hiervan werden de gemeenten Berlaar, Duffel, Turnhout, Anderlues, Waterloo, Spa, Court-Saint-Etienne, Saint-Georges-sur-Meuse, Aubel e.a. evenmin bij een samenvoeging betrokken.

(9) Dit argument werd ingeroepen t.a.v. Lint, Geel, Kuurne, Lendeledede, Overpelt, Hoeillaart, Ingelmunster, Eeklo, Genk, Zutendaal, Deerlijk e.a..

(10) Wet van 23 juli 1971 betreffende de samenvoeging van gemeenten en de wijziging van hun grenzen, art. 2. Zie in dit verband ook M. DEWEERDT, « Gemeentelijke inspraak in het besluitvormingsproces inzake de samenvoeging van gemeenten. Een gevalstudie over het arrondissement Leuven », in *Res Publica*, 1976, nr 2, blz. 155-166.

gemeenten werden aldus bij een samenvoeging betrokken waarover zij in feite nooit een advies hebben kunnen uitbrengen (11).

Deze procedure hecht als zodanig weinig of geen belang aan :

- de noodzaak de gemeentebesturen, en ook de bevolking, vooraf te informeren over de noodzaak van de samenvoegingsoperatie (12) en over de motivering van de concrete samenvoegingsvoorstellen (13) ;
- de totstandkoming van voorstellen vanuit de betrokken besturen zelf op basis van vrijwilligheid of van rechtstreekse betrokkenheid bij de uitwerking van deze voorstellen (14).

2. Daarenboven zij opgemerkt dat deze wet ook weinig zekerheid bood over de wijze waarop de verworven rechten van het personeel zouden gevrijwaard worden — artikel 8 bevatte hieromtrent alleen een principiële bepaling — terwijl de Minister verder van bij de aanvang aankondigde dat de daarin in het vooruitzicht gestelde bijkomende financiële voordelen, die aan de uit samenvoeging ontstane gemeenten zouden worden toegekend, niet zouden behouden blijven. Deze financiële regeling, die aan de nieuwe gemeenten een welgekome hulp moest bieden om de dienstenverstrekking op gelijk peil te brengen (m.a.w. om de zogeheten inhaaloperatie te financieren) werd opgeheven door de wet van 5 januari 1976 o.m. op grond van de redenering dat zij alleen in de wet was opgenomen om de vrijwillige samenvoegingen te stimule-

(11) Ministerie van Binnenlandse Zaken, *op. cit.*, blz. 111-114. Het oorspronkelijk voorstel van de Minister werd na consultatie van de gemeenteraden en van de bestendige deputaties gewijzigd a rato van 38 % in Wallonië en van 48 % in Vlaanderen.

De in Wallonië doorgevoerde samenvoegingen stemmen gemiddeld voor 28 % overeen met de adviezen van de gemeenteraden en voor 46 % met de adviezen van de bestendige deputaties (daar de bestendige deputatie van Namen geen advies uitbracht werd dit als een gunstig advies gerekend : in feite had de deputatie echter om een verlenging van de termijn gevraagd doch daarop werd door de Minister niet ingegaan).

In Vlaanderen stemmen de besliste samenvoegingen voor 22 % overeen met de adviezen van de gemeenteraden en voor 60 % met de adviezen van de bestendige deputaties.

Tegen de stelling van de Minister i.v.m. de éénmalige consultatie werd een kritisch standpunt ingenomen in *De Gemeente*, 1975, n^o 6-7, blz. 375-377.

(12) Deze informatie gebeurde zeker niet op systematische wijze. In het kader van de officieuze voorbereiding in de periode 1972-1974 werden in dat verband inderdaad vrij uiteenlopende initiatieven genomen door de provinciebesturen. Zie hierover : CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, « Les fusions de communes : vers l'application de la loi du 23 juillet 1971 », 1975 en 1976, n^o 679, 697-698, 708, 714, 726 en 735.

(13) Alleen het Koninklijk Besluit van 17 september 1975 gaat vergezeld van een bijlage, waarin per samenvoeging een beknopte motivering wordt aangegeven.

(14) Zie in dat verband het alternatieve voorstel, uitgewerkt in 1969 op basis van besprekingen in de Raad van Beheer van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten en opgenomen in een wetsvoorstel dat op 18 juni 1969 in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd ingediend door de heren Piron, Meyers en Van Winghe, Kamer, 422 (Z. 1968-1969) n^o 1.

ren (15). Deze redenering werd evenwel niet ontwikkeld tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 juli 1971 (16).

3. Tenslotte kan niet ontkend worden dat het feit dat de Belgische Socialistische Partij, die wel mede aan de grondslag lag van voormelde wet van 23 juli 1971, niet vertegenwoordigd was in de regering die de uittekening van de nieuwe gemeentekaart volgens een globaal plan tot haar doelstelling had gemaakt, heeft doorgewogen op de ontwikkeling van deze weerstand, vnl. vanuit het wantrouwen dat samenvoegingen ten nadele van deze partij zouden doorgevoerd worden in gemeenten of streken, waar zij traditioneel over de meerderheid in de gemeenteraden beschikte.

3. *Vormen van weerstand. Bijkomend ontwikkelde argumenten.*

De weerstand van de gemeenten uitte zich op verschillende wijzen, hetzij individueel, hetzij collectief.

1. *Individueel*: door een ongunstig advies uit te brengen over het samenvoegingsvoorstel, waarbij de gemeente werd betrokken en door daarin uitsluitend de noodzaak van het autonoom verder bestaan van de gemeente te beklemtonen (17); door uit protest geen advies uit te brengen (18); door een alternatief samenvoegingsvoorstel uit te werken; door in het kader van de gemeente een volksraadpleging, referendum of enquête te organiseren, waarbij meestal vrij hoge percentages werden genoteerd van inwoners, die het gemeentelijk standpunt inzake het verder laten bestaan van de eigen gemeente of het alternatief uitgewerkt samenvoegingsvoorstel steunden; door in het advies uitdrukkelijk de voorkeur te geven aan de toepassing van de wet van 26 juli 1971 waardoor de vorming van federaties van gemeenten werd verkozen boven de samenvoeging; door de inrichting van plaatse-

(15) In uitvoering van artikel 5 van de wet van 23 juli 1971 zouden de uit samenvoeging ontstane gemeenten nog gedurende tien jaar van een ontvangstencomplement hebben genoten a rato van:

- 15 % van hun aandeel in het toenmalige B-Fonds van het Gemeentefonds (d.i. een toeslag bij ongeveer 30 % van hun inkomsten) gedurende de eerste vijf jaar;
- 10 % gedurende de vijf volgende jaren.

(16) In feite beoogde men een besparing door te voeren. De kosten van de regeling betreffende het ontvangstencomplement werden op 25 tot 30 miljard fr. geraamd.

(17) 280 gemeenten waren in dit geval; zie *Parlementaire bescheiden*, Senaat, 721 (1975-1976) n° 2. Verslag namens de verenigde commissies voor de binnenlandse zaken en openbaar ambt en justitie uitgebracht door de heer Vanackere, blz. 118, bijlage 3.

(18) Meerdere vnl. waalse gemeenten met een BSP-meerderheid namen deze houding aan, zie *Le Soir*, 13 februari 1975. Zij stelden dat de voorstellen van de Minister niet aan de wet van 23 juli 1971 beantwoordden daar zij niet geval per geval gemotiveerd waren.

lijke antifusiecomités ; door een vordering in te dienen bij de Raad van State om de nietigverklaring te bekomen van het in het koninklijk besluit van 17 september 1975 opgenomen samenvoegingsvoorstel (19), door — in een drietal ons bekende gevallen — een vordering in te leiden bij de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, enz.

2. *Collectief*. Reeds van bij de aanvang van de consultatieprocedure werden in sommige streken van het land vergaderingen belegd tussen vertegenwoordigers van meerdere gemeentebesturen om een collectief verzet te organiseren tegen de voorgestelde samenvoegingsplannen. Voorbeelden daarvan zijn :

- de vergaderingen van de burgemeesters uit de Antwerpse Kempen te Pulderbos, te Westmalle en te Oud-Turnhout in de periode van januari tot maart 1975 (20) ;
- de vergadering te Koningshooikt in maart 1975, waarop 19 gemeenten ten oosten van Mechelen vertegenwoordigd waren en waarop het alternatief « federaties van gemeenten » werd besproken (21) ;
- de aktie van de noord-limburgse gemeenten : zwarte vlaggen, betoging en boycot vanaf einde maart 1975 (22) ;
- de betoging, door een mars op Hasselt, van de gemeenten As, Opglabbeek en Zutendaal op 12 april 1975 (23) ;
- de anti-fusie beweging tegen Groot-Gent onder leiding van de burgemeester van Ledeberg (24) ;
- de anti-fusiebetoging te Hasselt op 14 juni 1975, waarop 60 Limburgse gemeenten vertegenwoordigd waren.
- de oprichting van een conferentie van de burgemeesters van de Antwerpse randgemeenten in juni 1975 (25) ;
- de stichting op 30 augustus 1975 van een nationaal antifusiecomité onder de naam van Front voor gemeentelijke democratie.

(19) De Raad van State ging evenwel niet in op deze verzoeken daar het koninklijk besluit slechts als een voorbereidende akte werd beschouwd, die nadien door de wetgever werd bekrachtigd.

(20) *Het Nieuwsblad*, 30 januari 1975, 27 februari 1975, 11 maart 1975 ; *Gazet van Mechelen*, 1 en 2 maart 1975 ; *Het Laatste Nieuws*, 11 maart 1975.

(21) *Het Nieuwsblad*, 8 en 9 en 13 maart 1975.

(22) *Het Belang van Limburg*, 26 maart 1975 ; *De Standaard*, 22 mei 1975.

(23) *Het Belang van Limburg*, 10 april 1975.

(24) *De Standaard*, 10 en 11 mei 1975.

(25) *Het Laatste Nieuws*, 10 juni 1975 ; *Volksgazet*, 17 juni 1975. Zie ook *De Standaard*, 20 november 1975 : « Antwerpse burgemeesters vragen premier uitstel fusies agglomeraties ».

In Vlaanderen sloten daarbij 220 gemeenten aan, in Wallonië 600 (26);

- de organisatie te Ledeberg van een Vlaams interprovinciaal antifusiecomité in september 1975 (27);
- de stichting van een « comité luxembourgeois de défense des communautés rurales » waardoor op 13 september een antifusiemani­festatie werd ingericht (28);
- de organisatie van een provinciale protestdag van de topambte­naren van de gemeenten uit Henegouwen (29);
- de organisatie van een vlaamse antifusiemars te Drogenen (30).
- de organisatie van een selectieve administratieve staking waaraan 49 colleges van in hoofdzaak PSB-gemeentebesturen uit de pro­vincie Luik deelnamen (31) evenals in dezelfde provincie de inrichting van protest-manifestaties, waaraan vooral werd deelge­nomen door personeelsleden aangesloten bij de algemene centrale der openbare diensten (32).

Dit is trouwens slechts een onvolledig overzicht van initiatieven die in het kader van de protestbeweging werden genomen. In sommige gemeenten ging het protest daarenboven nog gepaard met ontslagnamen van schepenen of raadsleden (33), met uittredingen van de lokale afdeling (vnl. de afdeling Kortrijk) uit de CVP (34), met de dreiging een anti­fusiepartij op de richten (35) enz. Naast de argumenten, die vooral te maken hadden met de toepassing die gegeven werd aan de wet van 23 juli 1971 en die reeds in het begin van deze paragraaf werden ont­wikkeld, werd in de protestbeweging daarenboven nog de klemtoon gelegd op :

(26) Zie in *Journal Indépendance* van 1 september 1975 « Résistance au plan Michel, c'est le mot d'ordre de 600 mayeurs wallons réunis samedi à Jambes-Namur ». In felte namen 300 personen aan deze vergadering deel; zij vertegenwoordigden 600 gemeen­ten. Het nationaal antifusiecomité overkoepelde de provinciaal gevormde antifusie­komitees.

Zie ook *Knack*, 10 september 1975 : « Fusies, de grote gemeentenroof van minister Michel ».

(27) *La Libre Belgique*, 6 en 8 september 1975.

(28) *La Cité*, 12 september 1975.

(29) *Le Peuple*, 1 oktober 1975.

(30) *Het Nieuwsblad* en *De Gentenaar*, 20 oktober 1975.

(31) *Le Peuple*, 1 oktober 1975; *Le Soir*, 27 november 1975.

(32) *Le Peuple*, 25 en 26 oktober 1975; *La Cité*, 14 november 1975.

(33) *De Standaard*, 6 augustus 1975 (Drogenen); *Het Belang van Limburg*, 1 september 1975; *De Volksgazet*, 21 juli 1976 (Kermt, Rekem).

(34) *Gazet van Antwerpen*, 18 juli 1975.

(35) *De Standaard*, 29 augustus 1975.

- het gebrek aan een ernstige raming van de financiële gevolgen van de samenvoegingsoperatie ;
- de partijpolitieke uittekening van sommige nieuwe gemeenten en het zogeheten favoritisme t.a.v. sommige gemeenten, die aan de samenvoegingsoperatie konden ontsnappen omwille van reële of vermeende politieke invloeden ;
- het gebrek aan een duidelijke regeling van de administratieve gevolgen van de samenvoegingen vnl. t.a.v. het personeel, de goederen en de intercommunale verenigingen, op het ogenblik dat de voorstellen werden geformuleerd ;
- de gevolgen van de samenvoegingsoperatie op het gebied van de afstand tussen het bestuur en de bestuurden, het mogelijk teniet gaan van het sociale leven in de gemeenten, enz.
- de niet uitvoering van de wet van 26 juli 1971, die de gemeentelijke herstructurering door de oprichting van agglomeraties en federaties van gemeenten wenste te realiseren.

4. *Houding van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.*

Ook de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten werd in deze protestbeweging betrokken. Aan de Vereniging werd vooral een laat-tijdig optreden verweten tegen de concrete wijze, waarop de samenvoegingen door de Minister werden doorgevoerd. Toch kan niet ontkend worden dat reeds in het memorandum, dat de Vereniging midden 1974 richtte tot de Minister van Binnenlandse Zaken, een duidelijk standpunt werd ingenomen (36). Daaruit lichten wij volgende teksten :

- « De Vereniging acht het onontbeerlijk dat zoveel mogelijk het akkoord van de gemeenten zou verkregen worden, dat de gemeenten volledig zouden worden ingelicht en dat zij in de toekomst ook nauw zouden betrokken blijven bij de voorbereiding en behandeling van de definitieve samenvoegingsdossiers. »
- « De samenvoeging van gemeenten zal door de betrokken besturen slechts kunnen aanvaard worden indien bij de regering ook de duidelijke wil aanwezig is om aan de gemeente... in het raam van de decentralisatie nieuwe beleidsbevoegdheden ten gunste van de inwoners toe te kennen. »

...

(36) *De Gemeente*, 1974, n^os 6-7, blz. 350-353 : uittreksel uit het « Memorandum aan de Minister van Binnenlandse Zaken ».

Dit standpunt werd herhaald en verder toegelicht in een schrijven, gericht op 11 juni 1975 aan de Eerste Minister en aan de Minister van Binnenlandse Zaken (37). Daarin worden de reacties tegen de samenvoegingsoperatie geweten aan het feit dat de regering niet altijd rekening heeft gehouden met een aantal essentiële voorwaarden en verder :

- « De Vereniging vreest dat de Regering in deze omstandigheden het beginsel zelf en het onontbeerlijke welslagen van de aanvaarde of door alle politieke partijen gevraagde samenvoegingen in het gedrang brengt. De Raad van Beheer van de Vereniging dringt er bijgevolg op aan dat een voldoende consensus van de bij de samenvoeging betrokken gemeenten en van de daarin vertegenwoordigde politieke partijen zou bekomen worden opdat de samenvoegingen onder de beste voorwaarden zouden kunnen doorgevoerd worden. »

5. *Verder gevolg van de protestbeweging.*

De aldus in geheel het land ontstane protestbeweging, waarbij ook de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten optrad als woordvoerder van enkele algemeen geuite bezwaren, zou natuurlijk de bespreking van het wetsontwerp houdende bekrachtiging van het koninklijk besluit van 17 september 1975 sterk beïnvloeden. In de volgende paragraaf wordt meer in het bijzonder ingegaan op de parlementaire voorbereiding van deze bekrachtigingswet. Toch dient hier aangestipt dat deze protestbeweging uiteindelijk veel van haar impact verloor zodra ook de wetgevende kamers hun instemming met deze samenvoegingsoperatie hadden betuigd. Wel ontstonden nog in de loop van 1976 protestbewegingen n.a.v. de bespreking van de modaliteiten van de samenvoegingsoperatie voornamelijk i.v.m. de rechten van het in dienst zijnde personeel. Het principe van de samenvoeging werd alsdan evenwel praktisch niet meer aangevochten terwijl ook — ingevolge van de goedkeuring gehecht aan deze operatie door de wetgevende kamers — de discussie over de gevolgde procedure haar belang stilaan verloor.

3. **De parlementaire voorbereiding van de wet van 30 december 1975.**

Op 6 oktober 1975 werd het wetsontwerp houdende o.m. de bekrachtiging van het in het koninklijk besluit van 17 september 1975 opgenomen globale samenvoegingsplan bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers

(37) *De Gemeente*, 1975, n^o 8-9, blz. 402-403 : « Van de redactie. Duidelijke taal ».

ingediend (38). In de Kamer en in de Senaat werd het ontwerp goedgekeurd respectievelijk op 21 november 1975 en op 23 december 1975. In feite ging het om stemmingen meerderheid tegen minderheid (39).

Het zou een onmogelijke zaak zijn de lange en moeilijke bespreking van dit wetsontwerp in het kader van deze paragraaf samen te vatten. Praktisch alle bezwaren, die reeds in de vorige paragraaf aan bod kwamen, werden natuurlijk tijdens de parlementaire voorbereiding uitvoerig besproken (40). Daarnaast werden ook bezwaren geopperd die meer toegespitst waren op de wettelijke procedure evenals op de taak van de wetgevende lichamen. Alleen hierop wordt verder ingegaan.

1. De bekrachtiging van het koninklijk besluit van 17 september 1975.

Een groot gedeelte van de openbare bespreking was gewijd aan de vraag of het ter bekrachtiging voorgelegd koninklijk besluit van 17 september 1975 al dan niet kon geamendeerd worden. De Minister verdedigde van in het begin de stelling dat de wetgever in 1971 doelbewust de term « bekrachtiging » had gebruikt en dat deze term insloot dat het koninklijk besluit alleen als zodanig, zonder artikelsgewijze bespreking, hetzij kon aanvaard hetzij kon verworpen worden zodat amendering uitgesloten was (41). Deze stelling werd evenwel niet door de oppositiepartijen aanvaard (42). De vraag om over de aldus i.v.m. de interpretatie van de artikelen 41 en 42 van de Grondwet gezeten problemen

(38) Zitting 1975-1976.

Kamer van Volksvertegenwoordigers.

— *Parlementaire bescheiden*. Wetsontwerp en bijlagen n^o 652-1. Amendementen n^os 652-2 tot 9. Verslag n^o 652-10. Amendementen n^os 652-11 tot 23.

— *Parlementaire handelingen*. Bespreking. Vergaderingen van 12, 13, 14, 17, 19 en 20 november 1975. Bespreking en aanneming. Vergadering van 21 november 1975. Senaat.

— *Parlementaire bescheiden*. Ontwerp n^o 721-1, overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Verslag n^o 721-2. Amendementen n^os 721-3 tot 92.

— *Parlementaire handelingen*. Bespreking. Vergaderingen van 16, 17, 18, 19 en 20 december 1975. Bespreking en aanneming. Vergadering van 23 december 1975.

(39) Opmerkelijk was toch de onthouding van het CVP Kamerlid Vandamme en van de heer De Grève (PVV) in de Senaat. In de Senaat namen de BSP-senatoren trouwens geen deel aan de eindstemming.

(40) Voor een kritische ontleding van de motivering van het samenvoegingsplan tijdens de bespreking in de wetgevende kamers kan verder verwezen worden naar een bijdrage in *Res Publica*, 1976, n^os 3-4, « De samenvoeging van de gemeente en de gemeentelijke bestuurskracht », blz. 276-282.

(41) Zie hierover verder : R. MAES, « De bekrachtiging door de wetgevende kamers van de koninklijke besluiten betreffende de samenvoeging van de gemeenten en de wijziging van hun grenzen », in *Rechtskundig Weekblad*, 25 oktober 1975, n^o 8, kol. 449-466 ; P. BAILLY, « Fusions de communes. Réflexions constitutionnelles » in *La Revue Communale*, 1976, n^o 11, blz. 249-260.

(42) In het verslag, dat namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken werd uitgebracht door de heer Verroken d.d. 5 november werd het aantal ingediende amendementen reeds op 500 geraamd.

de Raad van State te raadplegen werd in de Senaat op 17 december 1975 meerderheid tegen minderheid verworpen (43).

2. De raadpleging van de Raad van State en van de gewestraden.

a) De Raad van State werd niet geraadpleegd vóór de indiening van het wetsontwerp. Officieel werd in dat verband het spoedeisend karakter van de bekrachtiging als argument ingeroepen daar daarvan een hele reeks maatregelen afhingen, die de gevolgen van de samenvoegingsoperatie vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 dienden te regelen. In de Commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Kamer werd de uitdrukkelijke vraag van één politieke fractie, gericht aan de Voorzitter van de Kamer, om het advies in te winnen verworpen met 12 tegen 10 stemmen. In de Senaat, waar het wetsontwerp vooraf door de Verenigde Commissies voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt werd besproken werden twee in de commissie in die zin ingediende moties eveneens verworpen. Ook tijdens de openbare bespreking in de beide kamers kon de oppositie geen voldoening krijgen.

b) Wat de gewestelijke organen betreft, opgericht in uitvoering van de wet van 1 augustus 1974 in voorbereiding van de toepassing van artikel 107^{quater} van de Grondwet, dient aangestipt dat alleen de gewestelijke ministercomités over de samenvoegingsbesluiten werden geraadpleegd. Toch kent deze wet aan de gewestraden eveneens adviseerende bevoegdheid toe i.v.m. de gemeentelijke organisatie. Door de Minister werd in dat verband echter aangevoerd dat deze bevoegdheid alleen gold zo het een wetsontwerp zou betreffen dat tot het gebied van de gewestraad of tot een gedeelte ervan zou beperkt blijven; het koninklijk besluit daarentegen betrof het hele land (44).

3. De wijziging van de arrondissements- en provinciegrenzen.

De wet van 23 juli 1971 laat formeel alleen toe volgens de daarin nader omschreven procedure wijzigingen aan te brengen aan de gemeentegrenzen en om gemeenten samen te voegen. Meerdere concrete samenvoegingen en grenswijzigingen impliceerden evenwel ook de wijziging

(43) Deze artikelen bepalen: « Art. 41: Een wetsontwerp kan door een van de Kamers eerst worden aangenomen nadat daarover artikelsgewijze is gestemd »; « Art. 42: De Kamers hebben het recht de artikelen en de voorgestelde amendementen te wijzigen en te splitsen ».

(44) Er dient ook gewezen op het feit dat de Vlaamse gewestraad als zijn mening had te kennen gegeven dat de procedure was begonnen vóór zijn installatie en tevens naar het Ministerieel Comité voor Vlaamse Aangelegenheden had verwezen om terzake advies te geven.

van de arrondissements- en provinciegrenzen. Door de Minister werd in dat verband steeds de stelling verdedigd dat deze grenswijzigingen als een toevallig feit moesten beschouwd worden of als het onvermijdelijk resultaat van de hoofdverrichting. Deze stelling werd eveneens heftig bekritiseerd tijdens de openbare bespreking van het wetsontwerp.

4. *De wettelijk te nemen aanvullende maatregelen.*

Een deel van de bespreking stond ook in het licht van het ontbreken op het einde van 1975 van een duidelijke regeling i.v.m.

- de gevolgen van de samenvoegingsoperatie op het gebied van de gemeentefinanciën : de herziening van het gemeentefonds ; de consolidatielening,
- de personeelsvraagstukken : regeling i.v.m. de arrondissements-commissarissen, het in dienst zijnde gemeentepersoneel, de veldpolitie, enz.
- de regeling t.a.v. de goederen van de bij samenvoeging betrokken gemeenten,
- de intercommunale verenigingen.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers besliste van haar kant op 21 november 1975 een artikel aan het wetsontwerp toe te voegen waarbij de regering binnen de drie maanden na de afkondiging van de wet en uiterlijk op 30 april 1976 bij de wetgevende kamers verslag zou uitbrengen over de door haar op dit gebied genomen maatregelen. Deze bepaling, die ook door de Senaat werd aanvaard, werd artikel 5 van de wet van 30 december 1975 (45).

5. *Overzicht van de ingediende amendementen en van de n.a.v. de samenvoegingsoperatie ingediende wetsvoorstellen.*

Naast de overtalrijke amendementen die de schrapping, de wijziging of het uitstel van uitvoering van een concreet samenvoegings- of grenswijzigingsvoorstel tot voorwerp hadden, kan nog gewag gemaakt worden van amendementen i.v.m.

- de verdaging van de samenvoegingsoperatie tot 1 januari 1983,
- het niet doorvoeren van samenvoegingen in de randfederaties,
- de inrichting van wijkraden,

(45) Zie *Parlementaire bescheiden*, Kamer, 871 (Z. 1975-1976), 29 april 1976. Verslag van de Regering nopens de maatregelen genomen om de uitvoering te waarborgen van de bepalingen die onontbeerlijk zijn voor de toepassing van de wet van 30 december 1975 over de samenvoegingen van gemeenten.

- het behoud van de postnummers en van de gemeentenamen,
- de fiscale klassificatie van de gemeenten,
- het verplicht stellen van de onderhandeling met de vakorganisaties over de t.a.v. het personeel te nemen vrijwaringsmaatregelen,
- de intercommunale verenigingen, enz.

Geen enkel hier vermeld amendement werd evenwel tijdens de parlementaire voorbereiding aanvaard.

In dezelfde gedachtengang moet gewag worden gemaakt van de volgende wetsvoorstellen, die eveneens zonder gevolg bleven :

- samenvoeging van de 19 gemeenten uit de Brusselse agglomeratie (46) ;
- oprichting van een federatie van gemeenten van het kanton Kontich (47) ;
- oprichting van een federatie Aalst (48) ;
- oprichting van de federaties Komen en Moeskroen (49) ;
- oprichting van drie federaties in het Land van Waas (50) ;
- oprichting van vier federaties in het arrondissement Mechelen (51) ;
- oprichting van een randfederatie Halle-Vilvoorde (52).

Door de regering werd de samenvoeging van de gemeenten uit de Brusselse agglomeratie uitdrukkelijk uit het globale samenvoegingsplan uitgesloten terwijl anderzijds de idee van de vorming van federaties van gemeenten meer en meer haar aantrekkingskracht had verloren (53); door de regering zou later trouwens voorgesteld worden de bestaande randfederaties op te heffen. Toch kan niet ontkend worden dat de wetsvoorstellen i.v.m. federaties van gemeenten enige beroering teweeg brachten bij de voorbereiding van de samenvoegingen daar vier ervan ingediend werden door leden, behorende tot de regeringspartijen.

(46) Kamer, 690 (Z. 1975-1976) n° 1. Ingediend door de heer V. Ancliaux.

(47) Kamer, 395 (Z. 1974-1975) n° 1. Ingediend door de heer Swaelen.

(48) Kamer, 402 (Z. 1974-1975) n° 1. Ingediend door de heer Willems.

(49) Senaat, 519 (Z. 1974-1975) en 520 (Z. 1974-1975) n° 1. Ingediend door de heer Bertouille.

(50) Kamer, 425 (Z. 1974-1975) n° 1. Ingediend door mevrouw Maes.

(51) Kamer, 451 (Z. 1974-1975) n° 1. Ingediend door de heer Somers.

(52) Kamer, 493 (Z. 1974-1975) n° 1. Ingediend door de heer Valkeniers.

(53) Zie ook de wet van 27 mei 1975 tot wijziging van de wet van 26 juli 1971 waardoor de in art. 2 van deze wet gestelde termijnen voor de oprichting van agglomeraties en federaties van gemeenten (1975-1976) met zes jaar werden verlengd o.m. met als doel niet over te gaan tot de oprichting van instellingen, die na de samenvoeging van gemeenten opnieuw zouden moeten afgeschaft worden.

Volledigheidshalve kan tenslotte ook nog melding gemaakt worden van volgende eveneens niet behandelde wetsvoorstellen, die n.a.v. de samenvoegingsoperatie werden ingediend :

- wetsvoorstel tot oprichting van wijk- en dorpsraden (54),
- voorstel van kaderwet betreffende de oprichting van grootstedelijke raden (55),
- wetsvoorstel betreffende het decentraliseren van grote gemeenten in districten (56).

4. De in 1976 genomen aanvullende maatregelen om de uitvoeringsmodaliteiten van de samenvoegingsoperatie nader te regelen.

Aansluitend bij de wet van 30 december 1975 werden in de loop van het jaar 1976 een hele reeks aanvullende maatregelen genomen om de uitvoeringsmodaliteiten van de samenvoegingsoperatie nader te regelen. Het zou eveneens het bestek van deze bijdrage te buiten gaan indien hieraan een grondige bespreking zou gewijd worden (57). Een opsomming van de belangrijkste aldus geregelde materies moge hier volstaan.

1. De gemeentelijke organen.

Ingevolge een wet van 30 maart 1976 werd het aantal raadsleden en schepenen verhoogd in alle gemeenten.

Een wet van 5 juli 1976 wijzigde de kieswetgeving : t.a.v. de gemeenteraadsverkiezingen werd de regeling gepreciseerd om dubbele kandidaturen te vermijden ; het bontstemmen werd afgeschaft en de procedure i.v.m. de bezwaren tegen de verkiezingen werd eveneens gewijzigd en versneld.

Een wet van 19 juli 1976 voerde tenslotte een regeling in i.v.m. het politiek verlot voor loon- en weddetrekkenden.

(54) Senaat, 564 (Z. 1974-1975) n° 1. Ingediend door de heer Hanin. Kamer, 538 (Z. 1974-1975), n° 1. Ingediend door de heer Desmarets.

(55) Senaat, 735 (Z. 1975-1976) n° 1. Ingediend door de heer Wyninckx.

(56) Kamer, 783 (Z. 1975-1976) n° 1. Ingediend door de heer Harmegnies.

(57) Zie in dit verband : Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Vade-mecum voor de gefusioneerde gemeenten*, uitgegeven door de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, juli 1976, losbladige uitgave ; Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, *Uw gemeente na de samenvoeging*, 1976, 110 blz. ; R. MAES, « De nieuwe gemeentelijke administratie », in *Uitbouw van de nieuwe gemeente : de gemeente als beleids- en beheersinstrument*, Mens en Ruimte, 1977, blz. 9-38.

2. De organisatie van het bestuurlijk apparaat.

De wet van 29 juni 1976 tot wijziging van sommige bepalingen van de gemeentewet, het Veldwetboek, de wetgeving op de pensioenregeling van het gemeentepersoneel en het daarmee gelijkgesteld personeel en tot regeling van sommige gevolgen van de samenvoegingen, aanhechtingen en wijzigingen van grenzen van gemeenten, verwezenlijkt door de wet van 30 december 1976 beoogde voornamelijk een regeling te treffen i.v.m.

- de gevolgen van de samenvoegingsoperatie t.a.v. het gemeentepersoneel ;
- de blokkering van de personeelssterkte gedurende maximum drie jaar ;
- de gevolgen t.a.v. het patrimonium.

Deze regeling werd aangevuld door de koninklijke besluiten van 20, 22 juli en 27 oktober 1976 : het besluit van 20 juli 1976 stelt de diplomaveristen vast voor de topambten in de gemeenten, terwijl het besluit van 27 oktober 1976 toelaat tot aanwervingen in tijdelijk verband over te gaan om in dwingende en nieuwe behoeften te voorzien — dit in afwijking van de bij de wet van 29 juni 1976 bepaalde blokkering van de personeelssterkte.

Op 1 maart 1977 volgde nog een wet tot wijziging van de artikelen 84 en 87 van de gemeentewet waardoor de toezichtbevoegdheid van de provinciegouverneur werd uitgebreid tot de gemeenten met 20.000 inwoners en minder (voordien tot 10.000 inwoners).

3. De financiële organisatie.

Ingevolge de wet van 5 januari 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1975-1976 wordt het Gemeentefonds thans gespijsd door een dotatie van 7,65 % van het geheel van de lopende fiscale ontvangsten van de staat gedurende het voorlaatste dienstjaar. Voor 1977 werd hiervoor 45.235.000.000 F ingeschreven op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De verdeling van het Gemeentefonds gebeurt voortaan volgens criteria die volgens de drie gewesten, vermeld in art. 107^{quater}, zullen verschillen. Vanaf 1981 zullen deze gelden ook volledig volgens de gewestelijke verdeelsleutel over de gewesten worden verdeeld. Voor 1977 tot 1980 werd een overgangsregeling uitgewerkt.

Deze regeling lokte vooral van Vlaamse en Brusselse zijde protest uit daar ingevolge de regionalisering belangrijke voordelen worden toegekend aan de gemeenten uit het Waalse gewest. Het grootste nadeel ondervinden de gemeenten uit het Brusselse gewest.

Deze wet richtte tevens een Fonds voor de Consolidatie van de Deficits op. Dit Fonds is bedoeld om de jaarlijkse last inzake rente en afschrijving te dekken van een consolidatielening tot aanzuivering van de deficits, zoals die blijken uit de gemeenterekeningen van 1975. De wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977 breidde de tussenkomst van dit Fonds eveneens uit tot gemeenten, die niet bij samenvoeging waren betrokken, om hen toe te laten de lasten van de inmiddels verplicht opgelegde tussenkomst in de hospitalisatiekosten van de eigen inwoners te dragen.

4. *De grenscorrecties.*

Deze materie werd geregeld in een omzendbrief van 15 april 1976 van de Minister van Binnenlandse Zaken. Het doel werd vrij beperkend omschreven, nl. om de « detailgebreken » te verhelpen die door de fusieverrichting zijn ontstaan ofwel om bepaalde correcties aan te brengen die bij de fusieverrichting van 1975 zelf niet konden worden doorgevoerd (58).

Voor sommige gemeenten kan dit een gelegenheid bieden een regeling te treffen t.a.v. wijken of gehuchten, die voorlopig nog over het grondgebied van meerdere gemeenten verspreid zijn; eveneens kan tot de aanpassing worden overgegaan in functie van de gevolgen van de aanleg van autosnelwegen, de rechtekking van waterlopen, enz.

De aanvragen tot grenscorrectie mogen tot 30 juni 1977 worden ingediend bij de provinciale grenscorrectiecommissies. Deze commissies werken op basis van de vragen en de dossiers, die haar door de ministeriële departementen, de gemeenten en zelfs door privé-personen en -organismen worden bezorgd. Zij dienen hun rapporten vóór 31 december 1977 aan de Minister van Binnenlandse Zaken te bezorgen. Het voorzitterschap van de commissies wordt waargenomen door de Gouverneurs van de provincies.

De wijzigingen zullen doorgevoerd worden in het kader van de wet van 23 juli 1971. Nadat de grenscorrectiecommissies hun onderzoek zullen beëindigd hebben, zal de Minister van Binnenlandse Zaken bijgevolg tot de door de wet van 23 juli 1971 voorgeschreven consultatieprocedure overgaan vooraleer de uiteindelijk weerhouden grenscorrecties in een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit op te nemen. Boven-

(58) Zie omzendbrief van 15 april 1976 van de Minister van Binnenlandse Zaken betreffende de provinciale commissies voor wijziging van gemeentegrenzen, *Belgisch Staatsblad*, 24 april 1976, blz. 5.280. Vragen of voorstellen, die erop zouden neerkomen bepaalde samenvoegingen opnieuw ongedaan te maken worden uitdrukkelijk uitgesloten.

dien zal dit koninklijk besluit, steeds overeenkomstig de wet van 23 juli 1971, bij wet moeten bekrachtigd worden (59).

5. *De hervorming van de wetgeving op de openbare onderstand.*

Ingevolge de wet van 8 juli 1976 worden de in toepassing van de wet van 10 maart 1925 opgerichte commissies van openbare onderstand vervangen door openbare centra voor maatschappelijk welzijn. In principe ging deze hervorming in, daar waar de nieuwe gemeenteraden reeds waren geïnstalleerd, op 1 april 1977. Voortaan zal er per gemeente slechts één openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn fungeren ; toch wordt de intercommunale samenwerking op dit vlak niet uitgesloten. Deze hervorming verruimde tevens de taken van de openbare centra op het gebied van de maatschappelijke dienstverlening.

6. *De deelneming aan intercommunale verenigingen.*

T.a.v. de op dit gebied gerezen problemen kon in 1976 geen definitieve regeling worden vastgelegd.

Als theoretisch uitgangsprincipe werd gesteld dat de nieuwe gemeente de verplichtingen van de vroegere gemeenten overneemt. Krachtens dit principe kunnen de nieuwe gemeenten gelijktijdig lid zijn van meerdere intercommunales met hetzelfde doel, die dan elk bevoegd zullen zijn voor het grondgebied van de vroeger bij hen aangesloten gemeenten. Aldus kunnen op het grondgebied van éénzelfde gemeente voor een zelfde dienst ook verschillende tarieven van toepassing zijn.

Dergelijke situatie wordt strijdig geacht met de letter en de geest van de wetgeving op de intercommunale verenigingen. In dat verband citeren wij dan ook volgend uittreksel uit het Witboek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken :

« Het is vanzelfsprekend niet normaal dat een gemeente voor eenzelfde doel zou aangesloten blijven bij verschillende intercommunale verenigingen, alhoewel er rekening moet gehouden worden met het feit dat de aansluiting bij dergelijke intercommunale verenigingen doorgaans voor 20 jaren aangegaan wordt » (60).

Daarenboven is het ook mogelijk dat éénzelfde activiteit in de ene deelgemeente uitgeoefend wordt door een gemeentelijke dienst of een gemeentebedrijf en in andere deelgemeenten door een intercommunale vereniging.

(59) *Vragen en Antwoorden*, Kamer, 22, 6 april 1976, vraag n° 100 van de heer Suykerbuyk.

(60) Ministerie van Binnenlandse Zaken, *op. cit.*, blz. 97.

De regering heeft wel op 28 oktober 1976 een wetsontwerp ingediend om deze aangelegenheid te regelen (61). Dit kan als volgt worden samengevat :

- a) In de eerder zeldzame gevallen dat het grondgebied van de uit samenvoeging ontstane nieuwe gemeente samenvalt met het werkgebied van een intercommunale wordt de intercommunale van rechtswege ontbonden en wordt haar personeel door de nieuwe gemeente overgenomen.
- b) In de andere gevallen moet vooraf getracht worden een overeenkomst in der minne tot stand te brengen opdat bedoelde activiteit in de toekomst zou kunnen uitgeoefend worden door éénzelfde organisme, d.i. één welbepaalde intercommunale, de Nationale Maatschappij der Waterleidingen of een gemeentelijke dienst.
- c) Bij gebrek aan overeenkomst kunnen de gemeenten zich niet terugtrekken uit een of meer verenigingen tenzij bij het verlopen van de statutaire datum van de vereniging, waarvan de einddatum het dichtstbijgelegen is, of van het tiende jaar na de installatie van de gemeenteraden na 1 januari 1977. De terugtrekkingen geven alleen aanleiding tot schadevergoeding indien de betrokken verenigingen geen compensatie vinden b.v.b. doordat hun werkgebied elders een uitbreiding ondervindt.

Het wetsontwerp bepaalt verder dat zo er vóór de samenvoeging op het grondgebied van de nieuwe gemeente maar één dienst of instelling bestond, die een bepaalde activiteit behartigde, de bevoegdheid van deze instelling zich van rechtswege uitbreidt over geheel het grondgebied. Tevens wordt de oprichting van een nationale commissie, die deze problemen zou onderzoeken, in het vooruitzicht gesteld. De beslissingen van de gemeenten worden onderworpen aan de goedkeuring bij koninklijk besluit.

Over dit ontwerp hebben de wetgevende kamers zich nog niet uitgesproken ; er bestaat trouwens heel veel kans dat de door de regering voorgestelde regeling nog zal worden geamendeerd (62). Op dit gebied

(61) *Parlementaire bescheiden*, Senaat, 955 (Z. 1976-1977), n° 1, 28 oktober 1976, Ontwerp van wet houdende bijzondere bepalingen voor de verenigingen van gemeenten, de commissies van openbare onderstand, de intercommunale commissies van openbare onderstand, de verplegingsgestichten opgericht bij toepassing van de wet van 6 augustus 1897, de gemeentelijke concessies, de Nationale Maatschappij der Waterleidingen, die betrokken zijn bij de samenvoegingen, aanhechtingen en wijzigingen van grenzen van de gemeenten tot stand gebracht door de wet van 30 december 1975.

(62) Zie ook het wetsvoorstel met gelijknamige titel ingediend op 2 december 1976 door de heer Pâque *et al.*, *Parlementaire bescheiden*, Senaat 985 (Z. 1976-1977) n° 1.

bestaat inderdaad een politiek vrij delicaat twistpunt i.v.m. de vraag of deze wetgeving al dan niet één type van intercommunale verenigingen zal bevoordeligen, hetzij het type van de zuivere intercommunale verenigingen, hetzij het type van de gemengde, waarin de privé-sector een belangrijke aandeelhouder is.

5. De afschaffing van de randfederaties.

De bespreking van het besluitvormingsproces rondom de samenvoeging van gemeenten zou onvolledig zijn indien ook niet enige aandacht zou worden besteed aan de gevolgen van de wet van 30 december 1975 op het gebied van de afschaffing van de randfederaties, opgericht door de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten.

Op regeringsvlak werd daartoe eerder onverwachts beslist tijdens de bespreking van de samenvoegingsvoorstellen voor de provincie Brabant op 22 juli 1975. Als redenen voor deze afschaffing werden o.m. aangehaald :

- De vorming van vrij grote gemeenten in het arrondissement Halle-Vilvoorde ; de aldus vergrote gemeenten zouden de taken van de federaties op zich kunnen nemen. Deze redenering strookte evenwel niet helemaal met de werkelijkheid daar van bij de aanvang geweten was dat deze vergrote gemeenten daarvoor beroep zouden dienen te doen op intercommunale verenigingen of b.v.b. ook in nieuwe brandweergewesten zouden dienen ingedeeld te worden (63).
- Het mislukken van het experiment van de federatievorming. Ook deze redenering werd niet voldoende geëxpliciteerd ; zo werd geenszins de vraag onderzocht in welke mate deze mislukking toe te schrijven was aan de gebrekkige bevoegdheidsomschrijving in de wet van 26 juli 1971 zelf en aan het ontbreken in deze wet van georganiseerde vormen van overleg met de betrokken gemeentebesturen.
- De vereenvoudiging van de structuren. Als zodanig was dit objectief echter zwak gesteld daar geen duidelijk zicht aanwezig was over de vraag hoe in de toekomst de supra-communale taken zouden dienen opgenomen te worden.

(65) *De Standaard*, 12 augustus 1976 : « Welke instelling neemt taak van federaties over ? ».

De vraag rijst dan ook of deze afschaffing niet eerder diende gezien te worden in het licht van de « communautaire problematiek », die inderdaad oprees n.a.v. de uittekening van de nieuwe gemeenten rondom de Brusselse agglomeratie, en dit in ruil voor de vorming van nieuwe gemeenten, waarin de franssprekenden in een minderheidspositie zouden worden teruggedrongen (64).

De discussie, die hierover plaatsvond in de wetgevende kamers stond inderdaad duidelijk in het licht van deze taalproblematiek. Van vlaamse zijde werd daarenboven, zonder dat dit argument in de openbare bespreking als zodanig doorwoog, ook wel eens aangevoerd dat de wetgeving i.v.m. het taalgebruik in bestuurszaken in de federaties van gemeenten n.a.v. de daarover verwachte adviezen van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht toch niet zo waterdicht mocht worden beschouwd als men oorspronkelijk bij de invoering van « de gordel van smaragd » rondom de Brusselse agglomeratie had gemeend.

De afschaffing van de randfederaties maakte tenslotte ook een einde aan de juridische discussie, die gerezen was daar de randfederaties geen advies hadden kunnen uitbrengen over de wijziging van hun gebiedsgrenzen, zoals dit uitdrukkelijk was bepaald in de wet van 26 juli 1971 (65).

Slotbeschouwing.

Ondanks vrij heftige tegenstand en zeer moeilijke parlementaire besprekingen werd de gemeentelijke herstructurering door samenvoeging — waardoor het aantal gemeenten in ons land van 2.359 werd terug-

(64) Zie in dat verband o.m. de belangrijke discussie i.v.m. de « Francophone Corridor ». *Het Volk* schreef hierover op 15 juli 1975 : De Corridor « wordt gevormd door Beersel en Alseberg, twee gemeenten met een sterke franstalige minderheid. In de oorspronkelijke fusieplannen zouden zij, samen met de overwegend nederlandsstalige gemeenten Lot, Huizingen en Dworp opgaan in één grote nieuwe gemeente met Vlaamse meerderheid. Plots kwam minister van Binnenlandse Zaken Michel met een nieuw voorstel op de proppen : Beersel en Alseberg zouden een aparte entiteit worden, onafhankelijk van de drie andere gemeenten die tot één nieuwe zouden samengevoegd worden. Het Vlaams ministercomité heeft deze corridor al met klem afgewezen en een terugkeer naar het oorspronkelijke plan geëist. Maandag reageerde het bureau van het FDF. Voor deze partij pogen de Vlamingen de franstalige minderheid uit te dunnen. Het bureau is van mening dat een dergelijke oplossing een globaal communautair akkoord alleen maar kan bemoeilijken ». Zie ook *De Standaard*, 11 juli 1975 en *Volksgazet*, 20 augustus 1975.

(65) Zie over de gemeentelijke herstructurering in het arrondissement Halle-Vilvoorde : CRISP, *Courrier hebdomadaire*, 735, 24 september 1976 « Vers l'application de la loi du 23 juillet 1971 dans l'arrondissement de Hal-Vilvoorde : incidences sur les rapports intercommunautaires dans la périphérie flamande de Bruxelles », 34 blz. Voor een kritische benadering van het probleem gesteld door de afschaffing van de randfederaties kan verwezen worden naar *Res Publica*, op. cit., 1976, n° 3-4, val. blz. 307-310.

gebracht tot 596 — een feit. De persoonlijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken, de heer J. Michel, drukte — omwille van de hardnekkigheid waarmee hij de samenvoegingsoperatie wist door te voeren — zeer sterk op het besluitvormingsproces. Meerdere bezwaren, zowel van juridische als van feitelijke aard, werden daarbij in het kader van de interpretatie die door de Minister werd gegeven aan de wet van 23 juli 1971, resoluut afgewezen. Toch dient de besluitvorming rond deze belangrijke hervorming ook gezien te worden in het licht van :

- de wil, die bij de regeringsleden algemeen aanwezig was om deze hervorming nog vóór de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1976 door te voeren ;
- de discipline, die vanuit de regeringspartijen aan de parlementsleden — zo niet uitdrukkelijk dan toch op impliciete wijze — werd gevraagd om de bekrachtigingswet te stemmen ;
- de instemming, die ook bij de oppositiepartijen bestond t.a.v. het principe van de samenvoeging van gemeenten, als middel om de gemeentelijke organisatie aan te passen aan de eisen van de hedendaagse samenleving. De oppositiepartijen betwistten trouwens vooral de wijze waarop de samenvoegingen werden doorgevoerd veeleer dan dit principe zelf opnieuw ter discussie te stellen. De tegenstanders van dit principe, die in de gemeentelijke middens werden aangetroffen, vonden dan ook bij deze partijen, op dit gebied althans, geen onmiddellijke respons.

De afschaffing van de randfederaties kan echter niet alleen verklaard worden in het licht van de aangevoerde argumenten t.a.v. de rationalisering van de gemeentelijke organisatie. Deze afschaffing kan inderdaad — zoals de totstandkoming van de wet van 26 juli 1971 zelf — niet losgehaakt worden van de in ons land bestaande « communautaire problematiek ».

Summary : The mergers of communes. Study of the decision-making-process.

In the years 1975-1976 the Belgian government has given high priority to the restructuring of local government, resp. by the means of mergers of communes : the number of communes has decreased by that way from 2,359 to 596.

In the decision-making emphasized were the initiatives taken by the Minister of the Interior as well on the domain of the elaboration of the proposals to delimitate the territory of the new communes as on the

domain of the defining of the terms of execution with regard to the personnel, the finances, the transition of goods, etc.

About the proposals on the delimitation of the territory the local governments could only give advice ; they have been sanctioned by the legislative assemblies at the end of 1975 after rather difficult and heated debates.

During this period an important resistance developed : on the one side from the communal milieu itself and on the other side from the opposition parties, esp. the Belgian Socialist Party not participating in the government that had made the drawing of the new map of communes according to a broad plan to its aim.

Nevertheless, the decision-making also has to be seen from the fact that the opposition parties agreed with the principle of the mergers : they mainly contested the way in which the mergers were executed. The abolition of the federations of communes around the Brussels agglomeration, decided in the same context, has to be seen in the light of the typical Belgian problem of the coexistence of different linguistic groups.



Les élections communales du 10 octobre 1976 ont été étudiées en profondeur dans le numéro spécial de *Res Publica* consacré à ces élections: 1976, XVIII, n° 3-4 ; numéro dont voici le sommaire.

De gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976 zijn uitvoerig bestudeerd in het speciaal verkiezingsnummer van *Res Publica* 1976, XVIII, n° 3-4. Hieronder volgt, ter oriëntatie de inhoudstafel van dat nummer.

Rudolf MAES, De samenvoeging van de gemeenten en de gemeentelijke bestuurskracht.

Théo VERHEYDEN, La formation du grand Tournai. Analyse de la décision.

Wilfried DEWACHTER, Doelstellingen en machtsmomenten bij de fusie in het stadsgewest Leuven.

Jean BEAUFAYS, Liège, Une reconduction mouvementée.

Nicole DELRUELLE et André-Paul FROGNIER, A la veille des fusions : les paradoxes des comportements politiques communaux. Une enquête dans les communes de plus de 18.000 habitants en Wallonie.

Gabriel THOVERON, Battre la campagne à Bruxelles. La propagande électorale dans les dix-neuf communes.

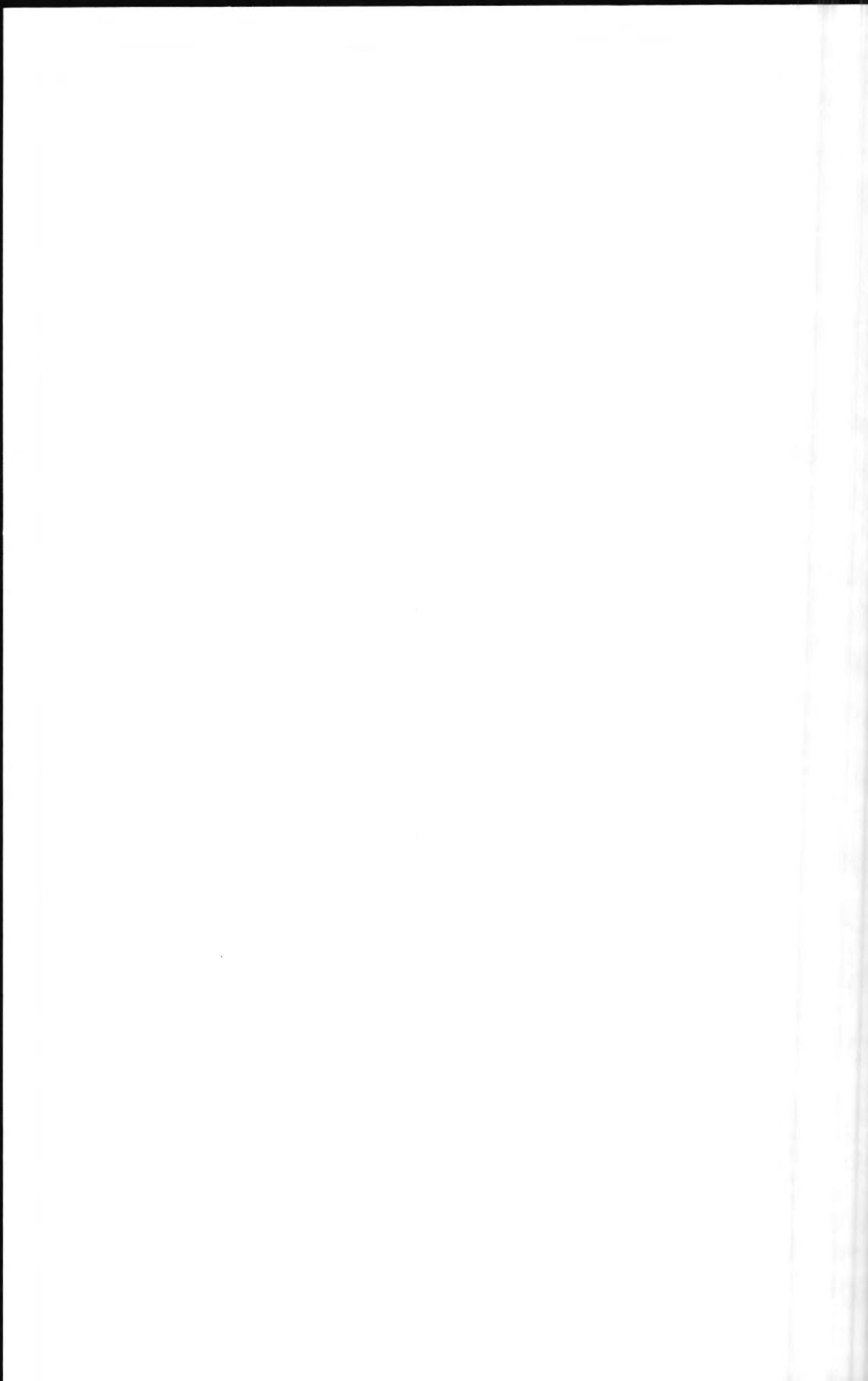
William FRAEYS, Les élections communales du 10 octobre 1976. Analyse des résultats.

Luc HOLVOET, De nieuwe politieke kaart van België.

André PHILIPPART, Objectifs des partis politiques en Wallonie. A propos des élections communales.

Henri BRENAY, Influences des modifications de la loi électorale communale.

Bibliographie - Bibliografie



Front commun syndical et nouveau pacte social

par Léon-Eli TROCLET,

Ministre d'Etat, Professeur à l'Université Libre de Bruxelles.



On se demande, on nous demande quel est, dans le cadre de l'Année 1976, le « destin du front commun syndical » et sans doute de la « proposition patronale d'un nouveau pacte social ».

Pour les deux questions, il n'est nullement paradoxal de dire que la réponse est à la fois simple et complexe. La réponse est simple s'il suffit de dire que le destin du front syndical est d'être temporaire et « partiel », terme à expliquer, et qu'un « nouveau pacte social » a peu de chance d'être conclu, à moins encore qu'il ne s'agisse d'accord temporaire et limité.

Mais avant d'en arriver à une explication plus complexe et plus profonde, il faut souligner que les questions posées relèvent de la prophétie ; or à l'exception de quelques grandes « lois de l'univers » dont on a pu pendant longtemps enregistrer la régularité absolue, les prophéties ne se sont jamais vérifiées dans l'ordre de la nature ni dans celui des sciences dites exactes. Dans les « sciences humaines » soumises à des situations chaque fois différentes, aux actions et aux réactions infiniment variables et imprévisibles des acteurs, les prophéties sont plus risquées encore. On peut tout au plus se baser sur des antécédents plus ou moins comparables pour dégager certaines orientations que l'on peut tenter de projeter dans le futur en partant du présent. On ne peut de toute façon espérer que des « réponses approchées ». C'est donc sous le bénéfice de ces réserves générales que l'on peut tenter de démêler un peu l'écheveau que constituent ces deux questions pour essayer d'y voir un peu plus clair. Même un retour aux constatations de base ne sera pas inutile pour prendre acte d'éléments permanents dans la conduite des hommes.

I. Front commun syndical.

C'est une loi sociologique pratiquement absolue qui veut que les êtres humains, animaux supérieurs, à l'instar des fourmis et des abeilles, éprouvent le besoin de se grouper pour vivre, ce dernier verbe comprenant toutes les manifestations de la vie, aussi bien la joie et le plaisir que les conditions matérielles d'existence. On verra que cette constatation générale entraîne bien des lois secondaires et permet d'introduire un peu de sérénité dans l'examen des actions et des réactions des individus même s'il s'agit d'essayer de comprendre des situations conflictuelles et des périodes de tension sociale.

Les travailleurs en tant que tels se groupent géographiquement en ghettos, professionnels ou raciaux sinon les deux, en medinas, en vinâves, en rues, en villages. Les groupements poursuivent un but d'entraide, de folklore, de défense d'intérêts locaux ou professionnels, de communautés idéologiques. Dans l'état actuel de nos « sociétés globales », l'objectif de défense d'intérêts professionnels n'est pas le moindre. Si les travailleurs isolés que sont les artisans qui, la plupart du temps, n'ont pas un partenaire économique commun et unique, se sont groupés professionnellement pour garantir leur profession c'est-à-dire en définitive leur gagne-pain ou leurs conditions d'existence, il ne faut pas s'étonner que, depuis l'autorisation qui leur a été donnée depuis un peu plus d'un siècle (1866 en Belgique à l'image de la France, 1864), les travailleurs salariés aient agi de même se trouvant, eux, devant un partenaire commun, le patron ou, comme les Anglais nous ont appris à dire, « un employeur », soient amenés, aient été amenés à s'associer non pas dans une corporation d'artisans mais dans un syndicat, du moins un syndicat autorisé car on en connaissait des embryons bien avant ces dates

En vertu de la même loi sociologique, les employeurs ont été entraînés aussi dans la même loi de l'association en raison de l'identité de leurs problèmes ou de leurs points de vue, pour se réglementer eux-mêmes dans certains cas en fonction par exemple des impératifs de la concurrence (entre les deux guerres, le Cartel de l'acier est une intéressante expérience), pour faire valoir leurs revendications à l'égard des pouvoirs publics, pour prendre une attitude commune devant les travailleurs. Un processus d'unification s'est développé surtout une quinzaine d'années après la guerre pour en arriver à une organisation patronale unique, la FEB, Fédération des Entreprises de Belgique quelle que soit la nature de leurs activités.

Ainsi, sur le plan socio-économique, deux catégories de groupes se sont trouvées en présence, l'une défendant les intérêts du capital, « la

société globale » étant ce qu'elle est, l'autre défendant les intérêts des salariés.

Ce serait cependant une erreur de croire que chacune de ces deux catégories sont parfaitement unifiées structurellement et ont parfaitement réussi à s'imposer une discipline rigoureuse ni que l'antagonisme soit sans faille. Pendant la période de l'immédiate après-guerre, combien de fois n'a-t-on pas vu employeur(s) et travailleurs d'un secteur de l'industrie former ensemble un bloc d'inspiration corporatiste ; et n'existe-t-il pas encore quelques organisations de « régime complémentaire » qui ne sont pas exemptes complètement d'un tel esprit ? Dans les limites de la présente note, il ne s'agit d'ailleurs pas de condamnation mais de constatation qui permet de relativiser les problèmes et les attitudes que les non-initiés ont tendance à simplifier et à ramener le tout à une opposition fondamentale et unique, par conséquent irréductible à d'autres données. Ainsi par exemple, les ouvriers de la sidérurgie défendront cette industrie belge menacée, à côté du patronat, quitte à discuter ensuite, à se disputer le partage d'un résultat positif. Si ce n'était dépasser le cadre de la présente note, on pourrait d'ailleurs déporter ce problème sur le plan international pour enregistrer par exemple le fait que les employeurs et travailleurs belges se trouvent en opposition d'intérêts aux employeurs et aux travailleurs japonais malgré leurs associations internationales respectives.

Pour rendre raison de la complexité du problème, il faut encore noter quelques éléments qui jouent un rôle important dans l'évolution des attitudes et permettront peut-être d'esquisser des réponses non sans les doter de tout ce qu'elles ont de relatif.

Afin de ne pas remonter trop loin dans le passé, il n'est pas inopportun de rappeler qu'au lendemain de la deuxième guerre mondiale, au sein de la FGTB on a rêvé de l'unité syndicale avec la CSC. Cette structure d'unité absolue ne pouvait être acceptée par les syndicats chrétiens pour plusieurs raisons et on peut penser que ce point de vue ne changera pas fondamentalement. C'est qu'en effet, bien qu'elle ne s'en réclame pas dans aucun de ses documents de base, — et cette attitude fut confirmée en 1971 et en 1975 —, la doctrine de la FGTB repose sur la toile de fond de la célèbre formule de la « lutte des classes », formule ambiguë et généralement mal comprise. On oublie qu'il s'agit d'abord d'une constatation : nos sociétés contemporaines surtout évoluent dans une opposition d'intérêts de classes, opposition que les salariés n'ont pas voulue mais subissent, une lutte « des » classes dont, plus faibles, ils sont victimes ; dès lors pour trouver un peu de forces de défense, ils doivent dans cette situation, pratiquer l'union, c'est-à-dire la lutte « de » classe sans division au sein de celle-ci. Il n'empêche que cette formule

reste collée aux basques du syndicalisme d'inspiration socialiste comme un anathème, alors qu'il s'agit au contraire d'une condamnation de cette lutte subie et, à l'intérieur d'elle, d'une tactique en vue de l'abolir. Le syndicalisme chrétien, influencé lui par la religion catholique, a définitivement rejeté cette conception de lutte, tout en sachant selon les cas manifester une combativité pour tel objectif immédiat en faveur des travailleurs. On pourrait disserter plus longuement sur cette opposition et rechercher dans quelle mesure les pionniers chrétiens du mouvement social ont agi par tactique pour le faire tolérer par leurs corréligionnaires de la bourgeoisie capitaliste, et ce même avant l'Encyclique *Rerum Novarum*. Il est peut-être permis de rappeler que l'un des premiers syndicats chrétiens s'appelait à Gand « syndicat antisocialiste », formule assurément très dépassée mais qui souligne la distinction dès l'origine, d'autant plus que les syndicats qui, après diverses tribulations au cours des quatre-vingt-cinq ans sont devenus la FGTB, étaient au départ organisés par la « Commission syndicale du Parti Ouvrier Belge ».

Ceci, aux yeux des syndicalistes chrétiens, justifie qu'à leur origine certains se soient déclarés « antisocialistes » d'autant plus qu'ils voulaient s'opposer à ce qu'ils considéraient comme un « anticléricalisme sectaire ou socialisme-marxiste » et qu'ils ont continué jusqu'à nos jours dans le contexte du mouvement ouvrier chrétien de développer une doctrine, un programme et une stratégie basés sur l'Évangile et la doctrine sociale-chrétienne, considérant que « le fleuve devait rester fidèle à sa source ». Tout ceci pourrait être longuement commenté en reprenant l'histoire politico-économico-sociale d'une part et en analysant fondamentalement les doctrines. Ce serait certainement éclairant pour le passé et l'évolution ; mais pour les problèmes présents, il suffit de partir de la constatation que les deux organisations, chrétienne et socialiste sont solidement implantées et que le taux global de syndicalisation belge est l'un des plus élevés nonobstant cette division.

Ceci montre qu'en travers de l'unité syndicale ou, selon les circonstances, de fronts communs syndicaux, viennent jouer ce qu'on se contentera ici de dénommer les « rapports privilégiés » des uns avec le Parti social Chrétien, et à présent le CVP, et pour les autres avec le Parti Socialiste Belge, — comme d'ailleurs les Syndicats Libéraux avec les partis politiques de la « famille libérale », ce qui rend inévitables certaines interférences entre les partis politiques et les organisations syndicales. Lors de son congrès de 1975 (point 34) la FGTB fait valoir que « admettre, comme le fait la CSC, que les syndicats ne peuvent être apolitiques mais considérer aussitôt que chacun doit rester sur son terrain, cela équivaut à une subordination des syndicats aux partis », puisque beaucoup de solutions ne peuvent intervenir que sur le plan politique

Elle ajoute (point 36) que « la CSC reproche souvent les liens particuliers avec le PSB » qu'entretient la FGTB qui rétorque que, « en fait, la CSC est beaucoup plus liée au Mouvement Ouvrier Chrétien (MOC), partie intégrante du PSC » ; mais le MOC pour des raisons institutionnelles prend souvent sur le plan social des positions d'avant-garde plus avancées que la CSC. Enfin, dans le cadre des relations entre partis et syndicats, il faut mentionner l'accord intervenu en 1974 entre le Parti Socialiste et la FGTB sur un plan de solution régionale.

Enfin un autre gros problème vient empêcher une analyse simple des conditions du front commun : le fait que les syndicats chrétiens, comme d'ailleurs le parti politique correspondant, le CVP, sont plus importants en Flandre qu'en Wallonie tandis que, globalement, la FGTB comme le Parti Socialiste dominant en Wallonie.

Ces éléments disparates, et quelques autres comme les différences économiques et sociales entre les divers secteurs économiques, rendent malaisées la continuité et la généralité d'un front commun syndical. Aussi en abordant le problème de ce front, convient-il de ne pas perdre de vue que de nombreux fronts communs apparaissent spontanément en dehors du cadre interprofessionnel et même du cadre professionnel. C'est important en effet car ces autres fronts communs partiels entretiennent l'idée et la tactique du front interprofessionnel lorsque celui-ci ne fonctionne pas et en facilitent ainsi psychologiquement la réapparition. Il est normal que ces fronts limités naissent souvent spontanément au niveau de l'entreprise car devant un problème concret qui se pose dans celle-ci et surtout si, aux yeux des travailleurs, l'événement suscite, à tort ou à raison, un sentiment de révolte, le coude-à-coude au sein de l'entreprise réactive l'esprit de solidarité sans que personne ne songe à invoquer « les grands principes » pour rappeler le pluralisme syndical et ses motifs de division. Les fronts communs sectoriels qui surgissent fréquemment ont le même effet d'entretien de la pensée d'un front commun général, bien qu'il s'agisse cette fois sans doute aussi d'un sentiment de solidarité mais dans le cadre sociologique d'une corporation déterminée et paradoxalement nourri par l'action au sein de la Commission paritaire notamment, — mais pas exclusivement —, du fait des barèmes de rémunération qui s'est établi et de la nécessité pour les différentes délégations syndicales de se mettre d'accord, avant ou pendant les négociations avec les employeurs, soit même encore pendant celles-ci de se concerter avant d'exprimer une menace de grève pour appuyer les revendications et, si la menace de grève est exécutée, pour déterminer les conditions de son arrêt.

Ainsi donc l'expérience apprend que l'idée de front commun, en quelque sorte flotte en permanence dans l'atmosphère des relations

sociales et que la naissance d'un front commun interprofessionnel est quasiment fatal lorsque les faits amènent les organisations syndicales de travailleurs de tous les secteurs à formuler des revendications importantes et communes, comme par exemple l'indexation des salaires, la lutte contre le chômage s'amplifiant et l'indemnisation de celui-ci. A ce moment les aspirations étant identiques, le rapprochement est singulièrement facilité ou même s'impose par l'objectif commun.

Le plus grand obstacle à ce moment est l'existence de rapports privilégiés des syndicats belges avec les trois partis traditionnels bien qu'aucun de ceux-ci n'exige un alignement avec leur attitude politique ; une « certaine » identité de vues générales joue fatalement. Il faut noter cependant que le Front commun syndical de 1976, n'a pas fait appel à la collaboration des syndicats libéraux, ce qui cependant s'est présenté dans d'autres cas dans l'histoire sociale récente, — ce qui ne signifie pas d'ailleurs que les syndiqués libéraux seraient en désaccord avec les revendications formulées en cette occurrence

Lors de son Congrès de 1975 de la FGTB qui a relancé l'idée d'un Front commun interprofessionnel qui a abouti en 1976, il est rappelé dans son rapport que « cette nécessité est davantage apparue après la grève de 1960-1961 » et que « c'est début de 1961 que la pratique des Fronts communs s'instaura graduellement dans les services publics, dans certains secteurs professionnels, dans quelques régions et au niveau national, sur le plan interprofessionnel. Au départ, il s'agit d'unités d'action dans la poursuite de revendications communes. Ce sont des fronts limités dans le contenu et dans le temps ». Il note aussi que dix ans plus tard, en 1971, « la politique des Fronts communs syndicaux s'est, en gros, cantonnée au domaine de la revendication sociale » mais ajoute que « depuis 1971, la permanence (de cette tactique) s'est renforcée, que toutes les négociations nationales interprofessionnelles, par exemple, ont été menées en front commun » et que c'est sur une note commune FGTB-CSC que s'est basée la Conférence nationale de l'Emploi de 1972-1973 (points 2 à 5, page 43). Ces expériences devaient habituer au travail en harmonie et faciliter la conclusion en 1976 du Front commun syndical, surtout en présence de la crise économique qui posait de façon aiguë divers problèmes immédiatement sensibles comme le chômage et le taux des salaires.

Mais, du point de vue concret, la FGTB notait dans le même rapport des causes de divergences. Par exemple, « Dans certaines régions de Wallonie, les Fronts communs (partiels) ont pris des positions économiques. En Flandre, la collaboration s'avère plus difficile » et ajoute : « Dans certaines régions wallonnes, le Front commun est systématique pour ce qui concerne l'emploi et le développement régional. Les récentes

manifestations dans les régions de Liège et de Charleroi ont confirmé le phénomène. Cela n'empêche pas, cependant, des discordances parfois importantes. La pratique des Fronts communs reste limitée en Wallonie. Elle est quasi inexistante en Flandre. A Bruxelles, les relations entre la FGTB et la CSC sont bonnes, sans plus ». Ce qui signifie en termes généraux que le phénomène « front commun » est influencé par des éléments régionaux. Il est évident que la crise économique dont les régions de Charleroi et de Liège ont été frappées plus tôt puis toute la Wallonie ce qui explique et le succès des manifestations unitaires à Liège et Charleroi puis l'attitude de fronts communs en Wallonie et leurs préoccupations économiques. En 1971, la FGTB avait déjà cru pouvoir noter que la CSC participait aux fronts communs là où elle était en état de faiblesse relative. Ce point de vue est en tout cas dépassé avec le Front commun de 1976 qui est national et interprofessionnel ou même l'interférence politique n'a pu agir, puisque bien que les partis chrétiens étaient au pouvoir et non les socialistes alors que les revendications formaient un programme global adressé au gouvernement.

Cette réussite ne doit cependant pas faire trop illusion sur le caractère permanent et donc sur le destin du Front commun syndical. Il y a en effet des principes et des attitudes qui ont un caractère permanent et inclinent la prophétie vers une réponse négative. Dans son rapport de 1975 qui allait être le point de départ d'une action de rapprochement des deux grandes organisations syndicales dans le Front de 1976, la FGTB enregistre un certain nombre de causes de divergences qui subsisteront fondamentalement derrière l'accord. Ainsi du point de vue des structures syndicales, la CSC reste attachée au pluralisme syndical qui, selon elle, « répond aux besoins des travailleurs ». Il est repris un texte de la CSC de 1968 qui définit les conditions de la collaboration et dont les limites ne seront sans doute jamais dépassées ; ce texte vaut d'être reproduit car il est très clair et sera sans doute longtemps encore la position de la CSC : « dans le passé, notre collaboration a été fixée de la manière suivante : l'unité d'action dans des activités bien définies pour une durée déterminée (...) Dix années de front commun syndical permettent de rechercher des formes permanentes de collaboration, mais alors en toute clarté et dans le respect réciproque. A partir des conceptions particulières de nos deux organisations, nous souhaitons aboutir à un dialogue sérieux au sujet de problèmes plus fondamentaux, qui touchent aux structures mêmes de nos sociétés. » Et l'année précédente, la CSC ou en tout cas certains de ses porte-parole avaient confirmé leur attachement à la méthode des fronts communs, mais là « où une action est souhaitée, possible et néces-

saire (...) en fixant clairement et de commun accord les objectifs à atteindre » rejetant catégoriquement « l'obéissance à la doctrine et au programme du PSB et de la FGTB », ajoutant qu'« il ne peut y avoir d'union sur un programme unilatéral ». La CSC en dégagait ce second principe : « Le syndicalisme doit s'en tenir à sa mission, sans être apolitique pour autant, agir en toute autonomie face aux partis politiques », principe que partage d'ailleurs la FGTB depuis 1919 mais sans s'empêcher le cas échéant de conclure des accords avec le PSB lorsque ces deux groupements partagent les mêmes idées ce qui fut le cas en 1974 pour le programme régionaliste.

Or sur ces principes, au moment même où elle cherche à établir un Front commun syndical, la FGTB déclare que « le pluralisme (1) ne répond pas aux besoins de la classe ouvrière. La division coûte bien plus cher que le soi-disant avantage de la concurrence syndicale. Le pluralisme implique la nécessité de mettre l'accent sur ce qui sépare, bien plus que sur ce qui unit (...). La recherche de l'unité ne justifie pas, bien entendu, n'importe quelle concession ni renoncement à l'idéal de transformation de la société capitaliste en une société socialiste démocratique ». Et de rappeler la formule d'invite de 1971 : « Nous proposons une confrontation de nos programmes afin d'élargir la pratique du front commun à partir de plates-formes où les objectifs de démocratisation économique et financière auraient la priorité. » La conclusion était ainsi formulée : « La stratégie de la FGTB devait s'articuler sur les bases suivantes :

- » — La détermination — avec la CSC — et dans une perspective unifiante — de programmes et d'objectifs d'action commune, rattachés directement à nos objectifs prioritaires et visant à transformer les structures de la société.
- » — L'élaboration — avec la CSC — d'un programme visant à accélérer le rassemblement politique des progressistes en vue de réaliser une majorité politique représentative des travailleurs. »

On remarquera que les deux éléments de cette stratégie impliquent l'accord des « deux » confédérations syndicales, — ce qui a été réalisé par le Front commun mais certainement pas dans une « perspective unifiante » qu'il faut comprendre comme une unité d'organisation devant

(1) Sur le pluralisme syndical belge en général, on lira avec intérêt le livre de Robert GUBBELS paru en 1962 : *La grève, phénomène de civilisation*, pages 223-237 et 280-283 où des problèmes comparables ont été rencontrés. (Édit. de l'Institut Solvay de l'ULB.) Toutefois nous doutons que l'ultima ratio de la violence (à part l'un ou l'autre cas individuel) ne soit abandonné depuis très longtemps, en moyenne depuis trois quarts de siècle ; même avant elle ne fut pas fréquente.

le contexte d'affirmation du pluralisme par la CSC et la contestation de son opportunité par la FGTB. De même le « rassemblement des progressistes », même s'il a recueilli quelques adhésions chez des syndicalistes chrétiens wallons, reste un objectif socialiste politique.

Nonobstant ces positions de départ des deux confédérations pour les négociations qui ont abouti au Front commun syndical, les fossés ont été comblés mais peut-on croire qu'ils le resteront ? On ne le pense pas parce que les principes fondamentaux, et tout spécialement la divergence au sujet du pluralisme, ressurgiront en l'une ou l'autre circonstance et probablement lorsque l'essentiel du programme du Front commun sera réalisé ou tout au moins lorsque l'une des deux Confédérations contractantes considérera que les résultats sont suffisants ; mais d'autres événements moins importants peuvent survenir dans le complexe de la vie sociale car celle-ci est souvent d'une mobilité qui déjoue les pronostics les plus savants.

C'est ce qui est une fois de plus survenu. Le gouvernement cherche les moyens qui, selon lui, pourraient débloquer la crise ; c'est ainsi qu'il arrêta le « plan d'Egmont » lors du « conclave » qu'il organisa lors du week-end des 12 et 13 février, sans trop se préoccuper, semble-t-il, de ce que les deux Confédérations avaient pris contact entre les 25 janvier et 2 février 1977 pour mener une action commune, — ce qu'elles enregistrent toutes deux, ce dernier jour la CSC dans un communiqué de son Bureau et la veille par la FGTB ; il est convenu une demi-journée d'action en Front Commun le 25 février, la suite devant être arrêtée le 15 par les deux Comités nationaux, d'autant plus que ce 15, on connaîtrait le résultat du « Conclave ».

Ce même 2 février, le journal « La Nouvelle Gazette », après avoir analysé les décisions de ces deux Confédérations, donne des informations sur l'attitude de la troisième c'est-à-dire de la « Centrale Générale des Syndicats Libéraux » qui n'avait pas été invitée à participer au Front Commun. On y apprend que le Bureau des syndicats libéraux, réuni la veille « s'est prononcé contre l'action des deux autres, estimant qu'une telle action serait prématurée » en faisant trois constatations :

1. Les allocations d'assurance-maladie font l'objet d'une discussion globale non achevée.
2. Pour les autres secteurs de la sécurité sociale, aucune proposition précise à contenu négatif n'a encore été faite.
3. La FEB s'est déclarée disposée à négocier avec les syndicats au sujet de la durée du travail. Elle ajoute « qu'elle pourrait participer à

des actions syndicales communes en matière de programmes de revendications concrets et justifiés sur le plan des secteurs ou des entreprises ».

Cette ouverture allait être sans effet, en tout cas à défaut d'autre motif, en raison de l'élargissement et de l'ampleur que l'action commune allait prendre devant le « plan d'Egmont » du gouvernement.

Le même jour encore, le 2 février, le journal *La Cité* annonçait que « la colère syndicale se fait de plus en plus pressante (...) devant les mesures dites d'assainissement envisagées ». Le 9, les deux Comités Confédéraux publient une « Déclaration commune » portant sur trois points : la sécurité sociale, les heures de travail, la politique de l'emploi. En application d'une décision du 7, la FGTB régionale de Liège organise le vendredi 18 après-midi une grève de quatre heures suivie d'une manifestation.

Le 19 février les deux Comités nationaux, réunis séparément, organisent le calendrier des grèves de vingt-quatre heures chaque semaine, à partir du 25, dans deux provinces : devant le « plan d'Egmont », le Front commun syndical se resserre et se durcit. Toutefois le PSC déclare qu'il sera attentif à « l'exécution équilibrée du plan » qui doit être accompagné de réformes à plus long terme, constatant en outre qu'on n'enregistre guère de progrès dans la voie d'une politique devant atténuer les écarts de revenus comme le proposait son Congrès de Seraing ». Le PSB conteste évidemment la valeur du plan tandis que le PRLW félicite le gouvernement et le Parti Libéral bruxellois souligne l'inspiration « libérale » d'une partie du plan, notamment en ce qui concerne la relance de l'économie et de l'emploi. La Volksunie, — et l'on verra que ce jugement n'est pas sans conséquence —, estime que le plan est une démonstration d'impuissance.

Parmi les divers mouvements régionaux ou sectoriels qui viennent s'ajouter aux actions générales, il est intéressant de noter la grève des postiers décidée pour le 17 par les socialistes et les indépendants, suivis par le syndicat chrétien et pour d'autres motifs le 11 par les journalistes RTB y compris ceux du syndicat libéral. D'autre part, le 4 avril, le MOC du Brabant, en dehors de contexte électoral, réaffirme sa volonté de collaborer avec tous ceux qui veulent une société progressiste.

Déjà le journal *L'Echo de la Bourse* du 1^{er} mars soulignait malicieusement que les positions du secrétaire général de la CSC Robert D'Hondt (wallon) rejoignent de plus en plus celles des socialistes, tandis que le 13 *La Libre Belgique* mettait en évidence ce qu'elle appelle une scission du Front Commun syndical du Namurois où il y eut, semble-t-il, quelque confusion résultant du contre-ordre de suspension des grèves tournantes provinciales en raison de la démission du gouvernement et la dissolution du Parlement, suspension, décidée par les

deux Comités confédéraux nationaux. Mais nonobstant l'action commune chacune des deux confédérations poursuivait son action propre. C'est ainsi que le 14 avril la FGTB présente à la presse son « Projet d'alternative socialiste » portant sur « la planification démocratique » par la régionalisation (pouvoirs aux régions), du travail pour tous (droit au travail), une économie au service de la société, réformes de structures (maîtriser la vie économique), fiscalité (chacun selon ses moyens, — réforme du système fiscal), entreprises (contrôle ouvrier à tous les niveaux) et qui constitue son objectif jusque 1980.

Ceci se passe au moment même où le Roi, ayant procédé aux consultations préalables traditionnelles, charge M. Tindemans, Premier Ministre sortant, de la mission de « formateur » d'un nouveau gouvernement. La FGTB manifeste alors l'espoir que son projet d'alternative sera défendu en Front Commun syndical avec la CSC, les deux organisations syndicales étant capables d'adopter une position commune en face du nouveau gouvernement en ce qui concerne les quatre points de l'alternative. L'expression de pareil espoir serait-elle le signe d'un certain relâchement du Front ? La suite des événements l'apprendra. Au Congrès régional de la FGTB liégeoise le 23 avril en vue de préparer sa participation au Congrès National de Gand, des critiques sont formulées parce que, estime-t-il, le projet n'insisterait pas assez sur la régionalisation et sur la démocratisation de l'entreprise laissant plutôt percer une orientation vers les positions du CVP conduisant à la cogestion que rejette (depuis avant-guerre d'ailleurs) la FGTB, contestations liégeoises qui élèvent des doutes en examinant le texte de l'alternative ; M. Debunne déclarera d'ailleurs quatre jours plus tard que c'est à Liège que le Front Commun Syndical connaît le plus de difficultés, tandis que le Parti Socialiste par la voie de son Bureau, « exprime sa solidarité avec le Front Commun contre une politique antisociale et incohérente ». Le journal *Le Soir* des 2 et 3 mai s'attarde longuement sur l'attitude de la CSC. Devant une assemblée du MOC de Bruxelles, M. D'Hondt en effet a exposé que la CSC refuse d'entretenir des relations privilégiées et de conclure un contrat avec un parti politique, ni se mêler des négociations qui entourent la formation du gouvernement ; ajoutons que cette attitude est assez naturelle car le PSC et le CVP comptent d'autres catégories de membres que des salariés syndiqués et un tel contrat atténuerait inéluctablement en fait la combativité de la CSC ; l'orateur a réaffirmé que l'instrument de lutte privilégié demeure le Front Commun syndical qu'elle souhaiterait renforcé et plus efficace encore. M. D'Hondt fait une déclaration fort importante en soulignant que la FGTB a une stratégie différente en entretenant des liens très étroits avec le PSB mais il ne croit pas que cette attitude puisse, du moins

en ce moment, compromettre l'action syndicale commune « puisque les objectifs syndicaux restent prioritaires dans les deux cas ». Le lendemain le même journal note que la CSC francophone se « distancie » des membres flamands à Bruxelles car le 1^{er} mai, 300 délégués francophones se seraient réunis séparément en présence de M. D'Hondt. Ceci ne semble d'ailleurs pas devoir affecter l'unité de la CSC ni affaiblir le Front Commun.

Le 4 mai 1977 survient un événement important qui apporte la preuve que, nonobstant tel ou tel incident dont certains journaux ont fait état, le Front Commun syndical s'est singulièrement renforcé comme depuis plusieurs mois les deux Confédérations déclaraient le souhaiter. Comme elles tiennent à le souligner, c'est par ces mots que commence une lettre au formateur : elles envoient « pour la première fois, à l'occasion des consultations en vue de la formation d'un gouvernement (...) une note commune au formateur et au-delà de sa personne au prochain Gouvernement ». C'est en effet bien la première fois dans l'histoire politique. La lettre commune signée par Messieurs J. Houthuys et G. Debunne au nom de leurs deux organisations insiste sur la nouveauté du procédé nonobstant le fait qu'elles ont chacune séparément agi les 22 et 20 avril, la CSC s'étant adressée au formateur par le canal du mémorandum MOC-ACW, et la FGTB ayant fait connaître sa position arrêtée lors de son Congrès. « Malgré cela, écrivent les signataires, les deux organisations estiment très important d'introduire auprès du formateur une note commune », et ce pour deux raisons : la situation économique sérieuse avec un chômage qui reste considérable et parce que « les deux grandes organisations syndicales doivent plus que jamais conjuguer leurs efforts et leur engagement en vue du bien-être des travailleurs et en particulier des plus faibles ». C'est l'affirmation la plus nette d'un Front renforcé.

Peut-être pour que l'historique soit complet, faut-il ouvrir ici une parenthèse. La Centrale des syndicats libéraux dont on a vu peu avant la résolution, n'est pas associée à ce Front Commun. On remarquera que cette situation sur le plan syndical est parallèle à ce qui a commencé à se dérouler sur le plan politique. Devant certaines positions d'hommes politiques de « la famille libérale », en raison du « plan d'Egmont », le Parti Socialiste s'est adressé aux divers groupes libéraux, les interrogeant sur leur attitude notamment en matière économique-sociale en en faisant une question préalable à des négociations avec les trois « partis dits traditionnels » annoncées par le formateur. Les partis libéraux n'ayant pas répondu, les socialistes se refusaient à cette négociation « à trois » envisagée par le formateur pour atteindre la majorité parle-

mentaire notamment pour voter une loi de « régionalisation définitive » en vertu de l'article 107^{quater} prévue par la Constitution ; il faut rappeler d'ailleurs que le PSB et la FGTB avaient conclu un accord au sujet de la régionalisation. Ce complexe sociologique devait écarter les partis libéraux de la négociation politique, où ils furent remplacés par les deux grands partis régionalistes, le Front des Francophones et la Volksunie. Si les syndicats libéraux se déclarent eux aussi indépendants des partis politiques libéraux, le moins qu'on puisse dire — surtout en présence de leur résolution du 1^{er} février — c'est que le parallélisme politico-syndical se manifeste et que les deux grandes organisations syndicales ne songent pas à associer les syndicats libéraux à leur démarche auprès du formateur.

Cette parenthèse fermée, revenons-en à la lettre commune. Après avoir déclaré que les deux organisations « accordent la priorité absolue au plein emploi et aux problèmes socio-économiques généraux et régionaux », elles mentionnent sept objectifs « à réaliser à court et à moyen terme » « par priorité » que l'on résumera ici : 1° plein et meilleur emploi ; 2° une autre politique économique, spécialement industrielle et énergétique ; 3° sauvegarde du pouvoir d'achat, maintien de l'acquis social et politique concertée contre l'inflation ; 4° amélioration de la qualité de la vie et plus grande satisfaction des besoins collectifs pour onze domaines énumérés ; 5° élimination des inégalités intolérables en matière de charges et de revenus tout en maintenant le droit de négocier des conventions collectives ; 6° plus grande démocratie à tous les niveaux de la vie sociale et régionalisation dans tous les domaines de la vie socio-économique ; 7° valorisation des services publics avec véritable politique du personnel. Après le rappel des deux textes des 20 et 22 avril et d'autres références, les deux Confédérations tiennent à ajouter dans la lettre ces phrases caractéristiques : « La présente note commune (jointe) ne porte, bien entendu, en aucun cas atteinte à l'autonomie de chacune des organisations syndicales, ni à leur position de principe et à leur programme de base respectif. Sur tous les problèmes importants avec lesquels elles sont confrontées, les deux organisations reconnaissent qu'elles n'adoptent pas toujours des positions communes sur le fond ou sur les modalités d'application, ceci est notamment le cas en ce qui concerne l'exécution de l'article 107^{quater} de la Constitution et la réforme de l'entreprise (...) ». Elles se déclarent « favorables à toute confrontation directe avec le gouvernement » et attirent l'attention particulière « sur le contentieux non réglé avant la dissolution des Chambres et qui a justifié l'action des organisations syndicales ».

A cette longue lettre de trois pages, qui constitue une nouveauté dans la vie politique belge, est jointe une « Note commune FGTB-CSC »

de vingt pages reprenant et détaillant les sept points en indiquant les solutions qu'elles proposent.

On peut constater que, même et surtout en raison de la circonstance de cette démarche auprès du Formateur, les deux Confédérations précisent une fois de plus la nature de leur Front Commun syndical : autonomie et programme propres sauvegardés à travers l'alliance circonstancielle.

Deux jours plus tard (journaux du 7 avril) trois organisations de chefs d'entreprises, l'Union Wallonne des Entreprises, le Vlaams Economisch Verbond et l'Union des Entreprises de Bruxelles publient leur accord, assez semblable au programme socialiste : trois régions socio-économiques ; pouvoir régional total dans une globalité nationale ; deux grandes communautés culturelles ; Bruxelles, région spécifique bilingue, structurée sur base paritaire. Sauf pour le dernier point qui s'en écarte quelque peu, c'est à cette solution aussi que s'arrêteront les négociateurs PSC-CVP, socialistes, Front des Francophones et Volksunie groupés autour du formateur M. Tindemans qui, devant l'attitude socialiste avait abandonné son intention première de créer un gouvernement avec les trois partis (ou groupes de partis) traditionnels. Les négociateurs ont pu le dimanche de la Pentecôte enregistrer l'approbation de l'accord par leurs partis respectifs, ce qui donne au gouvernement une majorité rarement atteinte permettant aux deux tiers des voix l'adoption d'une loi sur la régionalisation et une révision ultérieure de la Constitution exigeant aussi cette majorité qualifiée. Les approbations reçues autorisent de prévoir que le gouvernement obtiendra la majorité parlementaire.

On aura remarqué que les deux Confédérations, dans leur lettre commune au formateur, reconnaissent leur divergence de vue en ce qui concerne l'article 107^{quater} de la Constitution et qui introduisait le principe de la régionalisation. Avec les composantes du gouvernement, et les organisations syndicales qui sont derrière deux d'entre elles : les socialistes et les chrétiens, le Front Commun syndical comme tel ne pourra donc agir nonobstant ou en raison de l'accord sur ce sujet intervenu entre la FGTB et le PSB. Il est à prévoir comme possible un affaiblissement momentané du Front syndical puisqu'il n'aura plus à mener un combat unifié mais affaiblissement qui, selon toute probabilité, se résorbera par un effort de compromis car les deux Confédérations déclarent au formateur qu'« elles se proposent toutefois de continuer à ce sujet (la régionalisation) leurs conversations internes à la lumière des circonstances sociales, économiques et politiques ». On en saura donc davantage l'an prochain. Une autre divergence est relative à la réforme de l'entreprise, la CSC s'orientant vers la « cogestion » que rejette depuis cinquante ans la FGTB qui, ne voulant pas être associée

au régime capitaliste, revendique le « contrôle ouvrier ». Au surplus, à Knokke, le 16 mai, M. Houthuys avait rappelé que les problèmes politiques et syndicaux devaient rester séparés. Il n'empêche que les négociateurs du gouvernement se sont mis d'accord sur un programme économique-social qu'il faudra mettre au point lors de sa réalisation.

Le destin du Front commun syndical est donc, selon les prévisions les plus raisonnables, de réaliser des objectifs fondamentaux de son programme puis sans doute de se dissoudre de lui-même sans que, nécessairement, survienne une déclaration de rupture ou d'abandon de l'action commune jusqu'à ce qu'un autre objectif apparaisse plus tard justifier un nouvel accord de coordination des efforts.

Un tel pronostic s'appuie d'ailleurs sur la sociologie des groupes qui se forment, vivent et se défont, ou encore s'associent et se séparent selon les règles d'action et les principes qui les animent. Les dissociations sont en fin de compte aussi nombreuses que les associations sans que pareille constatation diminue la valeur et l'intérêt de ces dernières.

II. Un nouveau contrat social ?

L'une des caractéristiques de l'année politico-sociale 1976 a été le lancement de l'idée que pour sortir tous ensemble de la crise de la façon la plus honorable possible, il faudrait tenter un accord général remettant un certain nombre de principes en question.

Il serait un peu abusif avec ce titre de s'en rapporter au Contrat Social de J.J. Rousseau car pour le philosophe il s'agissait surtout de droits politiques en 1762. Toutefois si l'on s'en tient aux principes généraux en prenant pour base un résumé valable, on peut admettre une certaine analogie entre les objectifs abstraits de la proposition de 1976 et le modèle auquel on a emprunté le titre. « Cette union (celle des citoyens formant l'Etat) doit avoir un fondement pour avoir une valeur juridique. Rousseau reconnaît pour fondement au corps politique une convention originelle, librement acceptée par ses membres, créant une obligation réciproque de tous envers chacun. L'individu, en renonçant à une indépendance personnelle absolue, d'où découleraient des inégalités criantes, devient un citoyen profitant de l'égalité juridique et morale. La condition fondamentale de ce contrat c'est la liberté avec laquelle il a été accepté » (2). Avec les transpositions indispensables sur le plan économique et social, la suggestion qui vient de voir le jour l'an dernier pourrait en effet s'appeler un « nouveau contrat social ».

(2) Dictionnaire universel des lettres, V° Contrat Social, Edit. Laffont. Borupiani, 1961.

On ne se trouve d'ailleurs pas devant une crise économique telle qu'on en a subies plusieurs depuis deux siècles mais au contraire, semble-t-il, devant une « société globale » en mutation profonde. Il n'est dès lors pas étonnant qu'on songe à un « contrat social » nouveau pénétrant davantage dans les structures mêmes de la collectivité des hommes. Et c'est bien pourquoi on emploie de divers côtés la même formule ou des formules proches. En France, le président de l'Assemblée Nationale Edgar Faure a lancé l'idée de rechercher les bases d'un nouveau contrat et a créé un club avec cet objet. Au Royaume-Uni, aux prises avec une situation économique particulièrement grave, la dislocation de l'Empire britannique ayant ajouté son impact aux éléments de la crise mondiale, on appelle même « contrat social » l'accord salarial recherché avec le monde du travail. En Belgique, par une recherche autonome, le professeur Guy Quaden qui enseigne l'économie politique à l'Institut supérieur de commerce de l'Université de Liège, publie un volume sous le titre « Le néo-capitalisme, une économie politique du capitalisme contemporain » (3) ; si l'on peut ne pas être d'accord avec tous et chacun des exemples et arguments que l'auteur propose, on doit bien admettre des conclusions entre autres comme celles-ci : « La croissance a beau avoir haussé les rémunérations, si les inégalités de revenus persistent, les frustrations demeurent et elles s'accroissent lorsque les niveaux d'instruction s'élèvent et que les inégalités de pouvoir persistent » ; mais il en est d'autres auxquelles tout observateur peut souscrire. Constatant l'impossibilité des pouvoirs publics et des groupes économico-sociaux de résoudre les difficultés, l'auteur met ses espoirs en un nouveau Jean-Jacques Rousseau qui aiderait à accoucher de « la nouvelle forme économique et sociale qui est en train d'émerger ». On peut penser que les responsables qui sont aux écoutes du patronat ont de même pressenti qu'il fallait aller à la recherche de nouvelles voies.

L'idée d'un nouveau pacte social avait été lancée dès 1973 par M. J. De Staercke à Louvain-la-Neuve et il l'avait répétée en 1974 au Congrès de Fabrimétal, puis elle fut reprise par M. R. Pulinckx le 30 mars 1976. Il importe toutefois de préciser que ni l'un ni l'autre ne formulait de proposition précise au nom des importantes organisations patronales dont ils ont la charge. Ils parlaient chacun en leur nom personnel et l'on pourrait tout au plus admettre qu'il s'agissait de brûlots pour susciter des réactions indicatives.

M. De Staercke pour justifier sa suggestion invoque trois antécédents dans son « Plaidoyer pour un nouveau Pacte social » du 23 février 1976.

(3) Edition Delarge, Paris.

Le premier et le deuxième sont certainement les plus caractéristiques : c'est l'important « projet d'accord de solidarité sociale » (4) élaboré dans la clandestinité entre des dirigeants des groupements d'employeurs et de travailleurs d'avant-guerre, agissant donc à titre personnel et non comme mandataires de ces groupements interdits par l'occupant ; ils se faisaient fort cependant de les faire admettre par leurs organisations après le conflit ; bien qu'aucune ratification formelle de ce « projet ne fut intervenue, il lui fut donné suite avec le concours de l'Etat par les organisations des partenaires sociaux en fonction d'un consensus général (Arrêté-loi du 28-12-1944 et création de Commissions paritaires devant couvrir l'ensemble de l'activité économique impliquant la reconnaissance du « fait syndical » par le patronat ; loi 1948).

Le troisième antécédent invoqué est la « Déclaration commune sur la productivité » intervenue en 1954 entre les partenaires sociaux sans l'intervention de l'Etat et ainsi judicieusement résumée par M. De Staercke :

- « Les problèmes sociaux peuvent et doivent être résolus par un dialogue entre représentants des employeurs et des travailleurs. Les procédures furent institutionalisées à cet effet.
- Ce dialogue doit tenir compte tant des impératifs économiques que des intérêts sociaux des travailleurs.
- Le dialogue doit aboutir à un partage équitable des fruits de la productivité. L'accroissement de la productivité intéresse donc tout le monde.
- Outre l'amélioration générale du niveau de vie, cette répartition doit conduire à une « sécurité sociale » réelle devant protéger les travailleurs contre les incertitudes de la vie, ce qui est beaucoup plus vaste que la vie professionnelle. »

A lire ce texte de principes généraux et compte tenu de la situation économique et sociale globale actuelle, on serait tenté de considérer que cette charte dans sa généralité reste valable et qu'un « nouveau Pacte » serait superflu.

Mais M. De Staercke considère que ces principes « sont actuellement dépassés par l'évolution actuelle de notre société ». Et il a au moins partiellement raison lorsqu'il invoque « le mythe de la croissance illimitée » qui a triomphé dans le désordre et même à propos de « la société d'abondance », mais surtout davantage peut-être lorsqu'il cons-

(4) On en trouvera le texte en annexe du livre : L.E. TROCLET, *Problèmes belges de sécurité sociale*, deuxième édition, Institut de Sociologie de l'ULB.

tate que notamment la pratique de la démocratie explique que dans l'entreprise les travailleurs désireraient avoir davantage d'influence. « Il va de soi, dit M. Pulinckx le 30 mars 1976, que nous devons essayer de rencontrer plus et toujours mieux les aspirations profondes des travailleurs et notamment, je tiens à le souligner, celui des cadres de nos entreprises. Deux domaines doivent ici retenir tout particulièrement l'attention : celui des conditions de travail et celui de la participation — pour utiliser un vocable aux implications aussi vastes que peu définies. (...) Mais les chefs d'entreprises de ce pays sont également attentifs au désir des travailleurs et des cadres de participer plus activement à la vie de l'entreprise, et notamment « d'avoir leur mot à dire » sur tout ce qui est de nature à influencer l'avenir de l'entreprise et leur destin de travailleur (...). Des pays qui nous entourent — l'Allemagne et les Pays-Bas notamment ont choisi (5) des formules de participation qui associent plus étroitement les représentants des travailleurs aux responsabilités de la gestion et, en tout cas, à sa surveillance. » Pour M. De Staercke les négociations pour un nouveau Pacte social devraient tourner surtout autour du concept de « concertation » : « La concertation, ce n'est pas un dialogue idyllique, ni l'absence de conflit, ni le meilleur des mondes. Il ne faut demander à personne de renoncer à ses idéaux. — La concertation c'est avoir la volonté de rechercher ensemble des solutions raisonnables qui tiennent compte des possibilités du moment. Ce n'est pas vouloir des équilibres définitifs, mais bien des équilibres évolutifs, voire successifs, qui ne bloquent rien, ni le fonctionnement des entreprises, ni le progrès social ». (Huy, 13-9-1976). Mais aussi bien M. Pulinckx que M. De Staercke proposent qu'un dialogue soit ouvert entre les partenaires sociaux. « De toute manière, les chefs d'entreprise belges sont disposés à ouvrir le dialogue sur la participation en vue de rencontrer les aspirations des travailleurs tout en conservant — et si possible en améliorant — l'efficacité de l'entreprise. Et peut-être est-ce là un de ces éléments qui pourrait faire partie d'un éventuel contrat social » (M. Pulinckx). « Nous prôtons un nouveau dialogue, constructif, ouvert, dégagé d'a priori. Ce nouveau consensus devrait reposer sur la recherche en commun de solutions aux difficultés des entreprises et aux aspirations des travailleurs, et cela dans un climat de bonne volonté et de sagesse de part et d'autre » (De Staercke, 13-9-1976). Auparavant, M. De Staercke avait plus expressément associé les hommes politiques à cette recherche. « Ce que je voudrais proposer, c'est que quelques personnalités des mondes politique,

(5) On sait que, en Allemagne Fédérale, le système a au départ, été imposé par les autorités occupantes anglaises ; voir WALLINE : *Le syndicalisme en RFA*.

patronal et syndical se réunissent en vue d'entreprendre un travail de réflexion et que l'on charge un « sage » de rédiger un rapport qui serait soumis à tous les membres du groupe de travail » (23-2-1976). Avant cette conclusion, l'orateur avait noté que diverses personnalités de poids avaient conclu dans un sens apparemment identique, M. Grootjans, devant les Employeurs chrétiens avait préconisé un « nouvel équilibre social ». En juin 1974, M. Henri Simonet un « nouveau dialogue social à brève échéance » en ajoutant : « la remise en cause systématique et généralisée du profit est une attitude mythique. Nous ne pouvons renoncer à utiliser l'instrument d'incitation et de contrôle que constitue le profit. » M. Mark Eyskens, en février 1976, invoquait les changements survenus et « les signes des temps » que les chefs d'entreprises devaient observer, souhaitait une « nouvelle image harmonieuse » de la société. M. De Staercke voyait dans ces déclarations comme des échos favorables à sa suggestion (23-2-1976). Il précisait aussi les objectifs principaux qu'il voyait pour le nouveau Pacte social :

- « la recherche d'un haut niveau d'emploi,
- la nécessité d'une production suffisante et d'une croissance quantitative et surtout qualitative, raisonnable et ordonnée,
- une rémunération satisfaisante et équitable et une plus juste répartition des revenus,
- l'adaptation de la vie professionnelle dans l'industrie aux aspirations des jeunes diplômés,
- l'examen des possibilités et des limites de la stabilité de l'emploi,
- l'amélioration de la qualité de la vie dans l'entreprise et dans son environnement,
- l'efficacité de l'appareil de production et de la gestion, qui conditionne tous ces objectifs. Le bénéfice ne peut être considéré comme un profit individuel mais comme un capital à investir demain » (23-2-1976).

Bien qu'il ne s'agisse point, on l'a dit, de propositions formelles du patronat, M. Pulinckx, répondant à une déclaration de la CSC dont il va être question, déclarait que la Fédération des Entreprises de Belgique avait « immédiatement réagi favorablement en déclarant que pour la FEB « il importe de savoir s'il existe dans ce pays un consensus suffisant sur les objectifs à atteindre et les moyens de les réaliser », comprenant la « question plus exactement de savoir si on estime toujours dans ce pays que l'entreprise privée a un rôle capital à jouer dans le cadre d'une économie de marché, qu'il faut lui accorder les moyens de l'assumer et que les accords conclus doivent être respectés (...) » (30-3-1976), idée que M. De Staercke avait davantage nuancée en février 1976 :

« L'entreprise ne peut être exclusivement orientée vers les lois du marché ou vers la seule recherche du profit », en ajoutant d'ailleurs que « l'entreprise doit pourvoir une rentabilité sociale ».

Quelles furent les réactions ou les attitudes syndicales ? La CSC dans son rapport fouillé (N° 83 portant la date du 25 mars 1976 de la revue *Syndicaliste CSC*) préparatoire à son Congrès du 13 avril, dans l'appel introductif de son Président M. J. Houthuys, on peut lire des formules qui pourraient être interprétées en écho à celles de Messieurs De Staercke et Pulinckx : « L'heure est venue de préparer des temps nouveaux par la conclusion de nouveaux contrats sanctionnant les engagements qui auront été pris » et qui doivent « jeter les bases d'une société meilleure », tandis que le rapport indique que « nous devons quitter les voies traditionnelles au profit de nouvelles qui répondent à de nouveaux besoins » (chap. II). Par des initiatives pour l'après-crise « il s'agit de prendre dès à présent des mesures constituant des décisions de principe, d'ordre politique, qui préparent et rendent possible le développement industriel de notre pays » (p. 18), mais ceci semble davantage s'inscrire dans l'« encadrement des chômeurs » pour « maîtriser les effets de la perte et du démantèlement de l'emploi » qu'un contrat social général. Est beaucoup plus caractéristique ce texte des pages 48-49 : « Le moment est venu de conclure un certain nombre de contrats nouveaux. Devant faire face à la crise actuelle, et tout en sachant qu'un certain nombre de problèmes structurels se posent à long terme, le Comité de la CSC du 10 février (1976) a proposé d'organiser une espèce de « confrontation » entre toutes les parties intéressées et de conclure sur base de celle-ci, un certain nombre de « contrats nouveaux ». A ces fins, le Comité de la CSC estime qu'une confrontation urgente s'impose entre les responsables financiers (holdings) industriels, gouvernementaux et syndicaux avec les objectifs suivants : — combattre le chômage et promouvoir l'emploi à court et à moyen terme ; — définir les mesures conjoncturelles et structurelles indispensables ; — aboutir si possible à un nouveau contrat précisant les responsabilités, les engagements et les relations sociales que nécessite le temps à venir ; suit le rappel de l'accord clandestin de solidarité sociale et ajoute que le projet de M. Gaston Eyskens, Premier Ministre en 1958-1959 était de même amplitude. La CSC continue en espérant différents contrats nouveaux et ajoutant : « Par après il se pourrait — espérons-le — qu'ils forment ensemble un nouveau « contrat social », ce qui en fonction même des formules et des dates février, mars, avril semble incontestablement une réponse à la suggestion de M. De Staercke. La résolution N° 16 du Congrès du 13 avril 1976 reprend ces conclusions en complétant ainsi : « Au cas où le secteur privé et les pouvoirs publics n'ont pas répondu

à leurs engagements, la CSC prendra les dispositions qui s'imposent. » On pourra comparer les formules employées de part et d'autre pour admettre sans trop de difficultés que la pollicitation exprimée « à titre privé » par des porte-parole habituels des employeurs était ainsi, en gros, acceptée.

Qu'en fut-il du côté de la FGTB en ce même mois de février 1976 ? Dès le 1^{er}, on pouvait supputer la réponse négative que M. Debonne allait exprimer à la radio le 16. Dès le 17, le Bureau faisait savoir que la FGTB « entend dans le cadre de l'entreprise privée, avoir les coudées franches et refuser de participer dans le système capitaliste pur, à l'élaboration d'un contrat social qui serait établi sur de telles bases ». Le 23 février M. De Staercke, on vient de le voir, n'avait pas désespéré cependant ni M. Pulinckx le 30 mars qui concluait que « le dernier mot n'est peut-être pas dit », ni encore M. De Staercke le 13 septembre 1976 qui reconnaissait que « bien sûr, le dialogue comporte un risque (...) ; ce risque du dialogue, nous devons le prendre (...) ».

Les approches du dialogue s'arrêtent là. Du côté des travailleurs, devant l'élévation continue du chômage et les mesures envisagées ou prises par le gouvernement, les positions se sont durcies et ont abouti au Front Commun syndical et à un programme de grèves communes jusqu'à la dissolution des Chambres et à la démission du gouvernement. Ce climat où CSC et FGTB s'associaient pour mener la même lutte ne laissait guère de place pour entreprendre des négociations sur ce thème. Le rapport annuel pour 1976 de Fabrimétal paraissait le 23 avril 1977 et ne disait pas un mot des approches étalées en 1976. Le même jour on annonçait que le MOC « prônait toujours le Front Commun syndical » tandis que le Congrès de la FGTB confirmait sa volonté de maintenir l'association des deux Confédérations syndicales, souhaitant une communauté de programme et d'action qui réalise et garantisse le plein et le meilleur emploi dans la région, la sauvegarde et l'amélioration de l'acquis social, du pouvoir d'achat et de la qualité de la vie, une répartition plus équitable des charges fiscales et de la sécurité sociale et davantage de démocratie sur tous les plans et à tous les niveaux par des réformes de structure. Si l'on veut situer ceci dans le cadre d'un « Nouveau Contrat social », — ce qui n'est pas — ce serait, au mieux les conditions minimales que poserait la FGTB ; mais il est manifeste que ce n'est pas dans ce cadre d'un nouveau Pacte social qu'elle a formulé ses revendications. Il semble donc peu vraisemblable en cette fin de mai 1977 que les avances pour un nouveau Contrat social soient reprises sous peu, mais la vie sociale est si mouvante que des coups de théâtre sont toujours possibles même lorsqu'ils sont peu prévisibles. Il n'est pas absolument impossible que si la situation s'aggrave des

pourparlers se réamorcent car les grands changements sociaux sont souvent engendrés lors d'événements capitaux : ce fut le cas en 1919 comme en 1943-1944. Même en dépit d'une inclination au scepticisme quant à la naissance de ce nouveau Contrat social, il faut bien reconnaître que nul ne peut prédire avec quelque certitude ce qu'il adviendra. A moins que le nouveau gouvernement ne s'y attelle... ce qui n'est pas prévu dans son programme.

Summary : The common trade unions' front and the new social pact.

I. Confronted with the acuteness of the socio-economic problems the two major labour organizations (i.e.: the socialist and the christian-democratic trade union confederation) have in 1976 strengthened their « Common Trade Unions' Front » (with about two million members on a total of 2,300,000 wage- and salary earners in Belgium) in view of their negotiations with employers and with the government, to which the trade unions have submitted a common platform.

The common front, that has its antecedents on the local, regional and professional level has never been and never will be of a permanent nature, some sort of organic unit. Each confederation maintains its own identity and the front is meant to be re-activated according to the circumstances.

II. From the employers' side (and to some extent completely independent from the trade unions' common front) representatives of employers' organizations have « as a personal point of view » and, no doubt, as a preliminary approach, launched the idea that a new and very comprehensive « social pact » should be negotiated.

The socialist trade unions clearly tend to reject this idea, since it may well lead to a further integration in the capitalist system, whereas the christian-democratic union seems to be rather in favour of such a pact. In the present state of affairs (end of June, 1977) the probability that it be realized is rather low indeed.



Pax medica op de helling ?

door Yvo NUYENS,

Hoogleraar Medische Sociologie, K.U.L. en U.I.A.

★

Door de regering werd een wetsontwerp neergelegd over de organisatie van de ziekteverzekering. Sociaal basisobjectief van dit ontwerp ligt in de vestiging van de terugbetaling op een reële, daarom niet steeds integrale basis, van honoraria en prijzen inzake geneeskundige verzorging. Hierover wenste de regering het gesprek te heropenen met de artsenorganisaties die hiertoe bereid zouden worden gevonden. Dat waren alleen het Algemeen Geneesherensyndikaat en de Vereniging van Socialistische Geneesheren. Daartegenover stond het ondertussen opgerichte Nationaal Comité voor gemeenschappelijke actie, dat een viertal verenigingen groepeerde, waaronder de Syndikale Kamers van Geneesheren. Deze laatste maken elke bespreking afhankelijk van een aantal voorafgaandelijke voorwaarden, zgn. prealabelen, die in feite neerkomen op een schorsing van de artikelen die het geneesherenkorp aanbelangen. Op principieel vlak zet men zich af o.m. tegen een bij de wet opgelegd overeenkomstenstelsel, elke diskriminatie inzake terugbetaling, elke inbreuk op het beroepsgeheim en vizeert men vooral de toekenning van vrije tarifiering voor een ruim gedeelte van de geneeskundige praktijk. Bemiddelingspogingen tussen regering en artsensyndikaten knappen systematisch af. Dit leidt tot de organisatie van de bekende Staten-Generaal van de Geneeskunde, waarop men o.m. kan beluisteren dat het doel van het wetsontwerp zou zijn « pas seulement de contrôler le niveau des honoraires médicaux par le canal des conventions, mais plutôt et même surtout de se garantir la possibilité d'opérer des pressions dans tous les domaines possibles et d'amener plus ou moins rapidement les médecins dans une médecine subjuguée ». Een zorgenstaking wordt aangekondigd. Voorlopig kan deze nog ontweken worden door de installatie van een soort godsvrede, waarin men de laatste kansen uitprobeert. Ondanks een virtueel akkoord over de beginselkwesties, geraakt men hopeloos in de knoei over de economische

problemen en het stelsel van de overeenkomsten. De besprekingen springen definitief af en België kent zijn eerste zorgenstaking.

Voorgaand feitenrelaas, dat zich laat samenlezen in een zwaar beduidende cursus over sociale zekerheid, memoreert een historisch moment in de ontwikkeling van het nationaal medisch bedrijf: de periode van de eerste Belgische wet op de verplichte ziekteverzekering, met doktersstaking inkluis, anno... 1964. Wanneer men dertien jaar later een analyse doorvoert van datzelfde medisch bedrijf, stoot men op vrij opvallende gelijkenissen met de periode 1963-1964, en dit zowel op het vlak van de syndikale strategie als inzake de vooruitgeschoven konfliktipolen. Toename en intensifiëring van konfliktsituaties binnen de gezondheidssector, waardoor de duur bevochten pax medica van het afgelopen decennium op de helling dreigt te geraken, zal trouwens door de meeste waarnemers als belangrijk karakteristiek voor het medisch jaar 1976 naar voor geschoven worden. Een sociologische duiding van waargenomen feiten vereist evenwel een referentiekader, waarin de situationele kontekst in een dynamisch perspectief voldoende ruimte en aandacht krijgt. Vandaar dat in eerste instantie zal ingegaan worden op historische kontekst en maatschappelijke arena, die het recente gezondheidsverhaal hebben mogelijk gemaakt en meteen in reliëf brengen.

Historische kontekst.

De historische kontekst blijft hier beperkt tot het voorbije decennium, meer in het bijzonder de periode 1963-1964, omdat hier een fundamenteel keerpunt in de organisatie van de Belgische gezondheidszorg kan teruggevonden worden (cf *infra*). Bovendien zullen slechts deze veranderingsprocessen aan de orde komen, welke direkt bijdragen aan een perspectivering van het gezondheidsbeleid anno 1976.

1. De Algemene Besluitwet van 28 december 1944 initieerde in België de verplichte verzekering inzake ziekte en invaliditeit zonder dat evenwel aan de organisatie van de gezondheidszorg werd geraakt. De ziekteverzekering stelde m.a.w. unilateraal haar lijst en tarieven op van terugbetalingen, terwijl de vrije taxatie door de verstrekkers van gezondheidszorgen bleef bestaan. Nadat de omstreden eenheidswet van 14 februari 1961 aan de Koning reeds de macht had verleend om maximumtarieven van honoraria en prijzen vast te stellen voor prestaties inzake gezondheidszorg, brengt de wet van 9 augustus 1963 betreffende de hervorming van de Ziekte- en Invaliditeitsverzekering een fundamentele wijziging in de bestaande spelregels. Het stelsel van zwevende honoraria en arbitraire terugbetalingen wordt vervangen door

het zgn. verbintenissensysteem. Dit laatste bepaalt de verzekeringstegemoetkoming in beginsel op 75 % of 100 % van de honoraria, die vastgelegd worden in verbintenissen tussen zorgverstrekkers en verzekeringsorganismen. Deze financiële verbintenissen tussen practici en ziekenfondsen worden bediscussieerd en afgesloten — voor minimaal 1 jaar — binnen de Nationale Commissie Geneesheren-Ziekenfondsen of Medico-Mutualistische Commissie. Ondanks het vrij en omgekeerd karakter van deze verbintenissen eensdeels — practici die zich niet terugtrekken worden geacht de verbintenissen te onderschrijven — de mogelijkheid tot beperkte verbintenis anderdeels — practici kunnen zich slechts voor bepaalde consultatie-uren en plaatsen verbinden —, dringt het verbintenissenstelsel het traditionele vrije-markt-model van de gezondheidszorg terug ten voordele van een meer geleid, georganiseerd en gecontroleerd systeem. Dat het bestaande medico-mutualistisch akkoord precies op 31 december 1975 verliep en dus aan hernieuwing toe was, zal niet zonder effect blijven op de gebeurtenissen in 1976.

2. Waar de gemiddelde jaarlijkse stijging van de consumptie-uitgaven voor gezondheidszorg 6,5 % bedroeg voor de periode 1958-1964, loopt deze stijging op tot 12,4 % tijdens de periode 1964-1972. Deze gevoelige versnelling impliceert o.m. dat vanaf 1964 de uitgaven voor gezondheidszorg met een derde sneller gaan stijgen dan deze van het bruto-nationaal-product. Deze uitgavenstijgingen laten zich voor de helft verklaren uit de prijsstijgingen van prestaties, maar hebben voor de andere helft te maken met de groei van het verbruikte volume. De consumptie-maatschappij van *the golden sixties* manifesteert zich dus ook binnen de gezondheidssector. De steeds rodere cijfers van de ziekteverzekering, de jongste jaren bovendien gehypotekeerd met een globale economische recessie, suggereren evenwel ook voor het medisch bedrijf grenzen aan de groei. Kumulatief bedraagt bv. het deficit van 1964 tot en met 1976 ongeveer 4.794 miljoen BF voor de globale ziekte- en invaliditeitsverzekering. Tegen deze achtergrond van stagnerende inkomsten en sterk oplopende uitgaven ruimt het groei-model geleidelijk aan de baan voor het beperkings- of schaarstemodel. Bij K.B. van 10 maart 1975 werd een Koninklijke Kommissaris aangesteld met opdracht « de meest gepaste maatregelen voor te stellen om in het kader van een algemeen gezondheidsbeleid, de ziekteverzekering te reorganiseren en met minder kosten de werking ervan te verbeteren ». Dit zgn. rapport Petit werd in de loop van 1976 officieel ingediend.

3. Toenemende arbeidsverdeling, gewijzigd arbeidsmodel, uitbreiding en differentiatie van de hulpverlening leggen een zwaar impact op het vrije markt-model van de gezondheidszorg en dwingen deze laatste tot

aanpassing in de richting van een organisatiestructuur. Mede door haar opgedreven financiële participatie in het gezondheidsbedrijf (o.m. via de ziekteverzekering), wordt de overheid een belangrijke ordenende, controlerende en voorwaardenstellende instantie in deze sector. De hervorming van de ziekteverzekering met de creatie van het verbintenisstelsel betekent hiervan een eerste illustratie. Ook de wetgeving op de ziekenhuizen, waarbij men overstapt van een indicatieve op een dwingende planning, kan in dit perspectief geplaatst worden. De recente Koninklijke Besluiten op de organisatie van de ambulante geestelijke gezondheidszorg bieden een andere illustratie. Dit vermaatschappelijkingsproces van de gezondheidszorg stoot op belangrijk obstructiewerk o.m. vanwege het medisch korps, met als gevolg een steeds lijviger dossier van materies-in-de-impasse. Statuut van de ziekenhuisgeneesheer, interne organisatie van het ziekenhuis, fiskale controle op geneesheren, toegang tot de medische beroepsuitoefening (vestigingswet en numerus clausus), spreiding van de zware medische apparatuur zijn dergelijke explosieve materies, waarvan er enkele in 1976 politiek akutt worden (gemaakt).

4. Het belang van de historische kontekst laat zich niet alleen aflezen uit makrosociologische ontwikkelingen. Ook binnen de medische professie spelen zich processen af, die recente konfliktsituaties kunnen helpen doorlichten. De explosieve ontwikkeling van medische kennis en technologie eensdeels, de hiermee samenhangende ziekenhuis-georiënteerde-gezondheidszorg anderdeels resulteerde in een professionele dominantie voor de specialistengroep, terwijl de traditionele huisarts sterk in de verdrukking geraakt. Ook op kwantitatief vlak buigt vanaf de jaren zeventig de verhouding huisarts-specialist door in het voordeel van deze laatste. Sociologisch kan hier van een segmenteringsproces gesproken worden, waarbij niet alleen voortschrijdende arbeidsverdeling, specialisatie en taakvorming van belang zijn, maar als meest specifieke konditie, volgens Mok, het onvermogen van het professionele controlemechanisme om de ideologie van de beroepsgemeenschap bij alle beroepsgenoten ingang te doen vinden, kan aangewezen worden. Dit voor de eenheid en macht van het medisch korps bedreigend segmenteringsproces wordt door de artsensyndikaten opgevangen door een beweging van professionalisering, bijscholing, titelaanpassing, verlengde opleiding en gelijkshakeling van honoraria voor huisartsen. Indikatief hiervoor is onbetwistbaar het akkoord van 14 september 1973 in de Nationale Medico-Mutualistische Kommissie, dat na een bijscholingscyclus van twee jaar voor de huisartsen een bijzondere titel voorzag, naast voorkeuvoorwaarden inzake verzekeringstegemoetkoming. Toepassing en verzilvering van dit akkoord waren voor 1976 gepland.

5. Een laatste belangrijke historische ontwikkeling heeft betrekking op de gewijzigde positie van de ziekenfondsen. Zoals hoger reeds aangegeven kwam in de loop van de jaren zestig een soort overlegeconomie-binnen-de-gezondheidszorg tot stand, waarbij de diverse betrokken partijen m.i. van de overheid elkaar in kollektieve afspraken vinden. Voorbeelden van dergelijke deels beleidsvoorbereidende deels besluitvormende organen zijn o.m. de Nationale Paritaire Kommissie Geneesheren-Ziekenhuizen, de Ziekenhuisraad, het beheerskomité van de Dienst voor Geneeskundige Verzorging, de Technisch Geneeskundige Raad, de Dienst voor Geneeskundige Controle, de Medico-Mutualistische Kommissie. Waar de wetgeving Leburton in 1963 de erkenning van het vertegenwoordigingsrecht voor sociaal verzekerden aan de ziekenfondsen had opgeleverd, breidden deze laatste hun nationale boekhoudersrol van de ziekteverzekering geleidelijk aan uit via een participatie in een meerderheid van genoemde organen. Via de invloed van betalingsregelingen kwam het zilveren stuurwiel van de gezondheidszorg steeds meer in hun handen terecht. Bovendien kan een groeiende activiteit van de ziekenfondsen op het vlak van het zorgaanbod waargenomen worden : in vervanging wellicht van hun in afbouw zijnde polyklinieken worden deficitaire private ziekenhuizen opgekocht, eigen verzorgingsinstellingen opgericht, een netwerk van koöperatieve officina's uitgebouwd, initiatieven binnen sociale diensverlening en welzijnszorg op gang gebracht. Wanneer men tenslotte de historische gegroeide verstrengeling tussen ziekenfondsen, politieke partijen, ministeriële kabinetten en departementen releveert, levert dit alles een sterk toegenomen machtspositie voor de ziekenfondsen op in het gezondheidsbeleid, wat niet zonder effect zal blijven op het politieke scenario van 1976.

De spelers.

Zoals de historische ontwikkelingen reeds suggereerden, wordt de politieke arena met het gezondheidsbeleid als inzet voornamelijk door drie klassen van spelers gedomineerd, nl. artsensyndikaten, ziekenfondsen en regering. Het opgevoerde spel zal wellicht aan inzichtelijkheid winnen wanneer voorafgaandelijk de spelers worden voorgesteld, wat thans kort zal gebeuren.

Artsensyndikaten.

De conflicten rond de hervorming van de ziekteverzekering in 1963-1964, met inbegrip van de artsenstaking, effectueerden fundamentele

verschuivingen in het artsensyndikalisme. Nadat de kruitdampen enigszins opgetrokken waren, bleven op het slagveld een aantal verspreide troepen na, die zich in de loop der jaren terug groepeeren, voornamelijk binnen twee tegengestelde kampen. Het Belgisch Verbond der Syndikale Artsenkamers vormt het eerste kamp. Nadat in 1964 de Syndikale Kamers van Geneesheren uiteengevallen waren in twee autonome verbonden — de zgn. strekkingen Wijnen en Henrard — vooral op het principe van de kollaboratie met de ziekteverzekering, komt in 1971 na lange besprekingen de verzoening tot stand. Het aldus gevormde Verbond van Syndikale Artsenkamers vertegenwoordigt onmiskenbaar een meerderheid van het medisch korps, wat zich trouwens weerspiegelt in de samenstelling van genoemde officiële overlegstructuren, waarin het over een kwasi-monopoliepositie beschikt. Bovendien onderhoudt dit Verbond nauwe relaties met de Algemene Pharmaceutische Bond en het Nationaal Verbond der Syndikale Kamers der Practici in de Tandheelkunde. Ideologisch draagt dit kamp de eerbiediging van de vrije geneeskunde in haar vaandel, wat zich o.m. vertaalt in het klassieke beroepsmodel van professionele dominantie en monopolievorming.

Het tweede kamp wordt gedomineerd door het Algemeen Syndikaat der Geneesheren van België (de Brabanter). Omwille van een overwegende rekrutering binnen de Vlaamse regio, een ondervertegenwoordiging van geneesheren-specialisten en wellicht ook omwille van een sterk veranderingsgerichte ideologie, verschijnt dit syndikaat als een minderheidsgroep. Desalniettemin heeft zij, als minderheid, zitting in de geciteerde officiële overlegorganen, naast het Verbond van Syndikale Artsenkamers. In 1975 krijgt het Algemeen Syndikaat troepenversterking. De in 1965 opgerichte Vereniging van Belgische Omnipracticci (VBO) en het Nationaal Verbond van Syndikale Kamers van Geneeskeren-strekking Herpol, afgescheurd van het Belgisch Verbond na de fusie Wijnen-Henrard in 1971, vormen samen met het Algemeen Syndikaat coalitie in de nieuwe Konfederatie der Belgische Geneesheren. Niet zodanig gegroeid vanuit een gemeenschappelijke ideologie, dan wel uit taktische overwegingen beoogt deze coalitie hoofdzakelijk het doorbreken van de monopoliepositie van haar tegenspeler o.m. in de officiële overlegstructuren.

Ziekfondsen.

Nauw samenhangend met de organisatie van politiek, maatschappelijk en cultureel België, soms weleens als verzuiling omschreven, wordt het ziekenfondswezen door pluralisme gekarakteriseerd. Nadat de ziekenfondsen tijdens de tweede wereldoorlog als uitbetalingsinstellingen

verdwenen omdat zij, volgens de bezetter, te politiek of te syndikaal verbonden waren, verschijnen zij samen met de organisatie van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering in 1944 terug op het toneel. Een troepenschouw op 1 januari 1976 levert volgend beeld op :

- Landsbond van Kristelijke Ziekenfondsen met 45,59 % van de rechthebbenden.
- Landsbond van Socialistische Ziekenfondsen met 25,95 %.
- Landsbond van Onafhankelijke Ziekenfondsen met 11,35 %.
- Professionele Ziekenfondsen met 9,50 %.
- Liberale Ziekenfondsen met 6,50 %.
- Hulpkas ZIV met 1,11 %.

Kristelijke en Socialistische Ziekenfondsen domineren niet alleen kwantitatief dit terrein, aangezien zij ook binnen de overlegstructuren als drijvende en militante krachten van de mutualistische beweging fungeren. Ofschoon duidelijke aksentverschillen in de opstelling van beide landsbonden blijven bestaan, kan anderdeels een ideologische toenadering of nivellering niet ontkend worden. Dit resulteert trouwens tot gemeenschappelijke stellingnamen en acties, al of niet binnen het kader van de overkoepelende Intermutualistische Kommissie. Over de ziekenfondsen zou dokter Wijnen op zijn Staten-generaal van 9 oktober 1976 volgende uitspraak doen : « De ziekenfondsen die in strijd met de meest elementaire principen van de moraal, gemachtigd zijn de functies van verzekeraar en zorgenverstrekkers te kumulieren, bezitten een financiële en politieke macht waarvan niemand in dit land tot op heden de ware draagwijdte kan meten ».

Regering.

Uiteraard verschijnt ook de regering als medespeler in de arena van het gezondheidsbeleid, en dit zelfs in toenemende mate omwille van de hoger geschetste historische ontwikkelingen. Te onderlijnen valt evenwel hoe steeds meer ministeriële departementen zich op dit gezondheidsbeleid betrokken weten. Niet alleen Volksgezondheid, maar ook Sociale Voorzorg (o.m. de ganse ziekteverzekeringssector), Economische Zaken (o.m. de prijsbepaling in de farmaceutische sektor), Nationale Opvoeding (o.m. medische opleiding en academische ziekenhuizen), Financiën (o.m. fiskale controle van gezondheidsverstrekkers), om slechts de belangrijkste te vermelden. Deze bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsspreiding over diverse instanties is een essentiële variabele, waarvan effecten op de syndikale strategieën van de tegenpartij mogen verwacht worden. Een laatste kanttekening : de belangrijke departementen van

Volksgezondheid en Sociale Voorzorg werden in 1976 beheerd respectievelijk door De Saeger en De Paepe, beiden duidelijk exponenten van de Christelijke Ziekenfondsen, die bovendien de woelige jaren 1963-1964 met hun nasleep in één of andere ministeriële beleidspositie meemaakten. Dat begin oktober 1976 De Paepe op Sociale Voorzorg door Dhoore werd vervangen zal achteraf meer dan een pikant detail blijken te zijn.

Het scenario.

Op 22 december 1975 werd binnen de medico-mutualistische commissie een ontwerp van akkoord goedgekeurd voor de duur van één jaar door de afgevaardigden van de ziekenfondsen en de Syndikale Kamers van Geneesheren. In dit zgn. vijfpuntenakkoord werd o.m. voorzien de indeksaanpassing van de meeste honoraria, de blokkering van de tarieven voor nucleaire geneeskunde en klinische biologie, het verhogen van het grensbedrag der inkomens van sociaal verzekerden waarop de verbintenissen spelen, maar vooral ook het optrekken van de honoraria met 20 % voor de huisartsen, die de afgelopen twee jaar voor 100 (krediet) uren bijscholing hadden gelopen. Vooral dit laatste punt motiveerde de Konfederatie van Geneesheren om tegen het nieuwe akkoord te stemmen, omdat dit een al te simplistische en eenzijdig financieel-gekleurde oplossing voor de belangrijke huisartsproblematiek zou betekenen. Mede onder invloed van een aantal negatieve reacties op het voorstel o.m. uit vakbondsmiddens, lokale mutualiteitsbonden, wetenschappelijke verenigingen van huisartsen en media, besloot de regering op 31 december 1975 het akkoord niet goed te keuren, meer in het bijzonder punt 3 m.b.t. de herwaardering van de huisarts. Hierop reageerden de Syndikale Artsenkamers met het vrijmaken van de honoraria — de zwevende erelonen — en de toepassing van syndikale tarieven. Slechts na heel wat heen en weer geloop tussen ministers, sociale partners, ziekenfondsfunktionarissen en artsenleiders kon uiteindelijk toch begin februari een nieuw akkoord over de sloot worden gebracht. De omstreden huisartsenkwestie kreeg een voorlopige oplossing in een consensus over het principe van verhoogde honoraria voor bijgeschoolde omnipracticci, met de verdaging evenwel van de toepassingsdatum naar 1 oktober 1976 en de belofte tot oprichting van een commissie voor het uitdokteren van erkenningscriteria voor bijgeschoolde huisartsen. Meteen kon de loopgravenoorlog beginnen en worden vanaf dat ogenblik systematisch de pionnen uitgezet. Binnen de Hoge Raad van Specialisten reed men de huisartsenkwestie vast in de bekende

eis van huisarts-specialist, bijgewerkt met een lichte academische schoonheidschirurgie van twee jaar of 100 kredieturen maar met een aangepast honorarium. De geneesheer-specialist komt aan zijn trekken bij het ontwerp-De Saeger over de interne organisatie van de ziekenhuizen en het statuut van de ziekenhuisgeneesheer. In de Ziekenhuisraad betitelt Wijnen dit ontwerp als een greep naar de macht van de administratie en zet zich sterk af tegen het voorgestelde financiële statuut, dat geneesheren verplicht tot de verbintenissen toe te treden en zich aan de tarieven van de nomenklatuur te houden. Dit kunnen de Syndikale Kamers niet nemen en zij blokkeren dan ook elke bespreking en besluitvorming terzake. Na een succesvolle raid tegen art. 37 van de herstellwet, dat de mogelijkheid tot verlenging van bestaande verbintenissen voorzag bij afwezigheid van nieuwe akkoorden tussen geneesheren en ziekenfondsen, komt na een korte adempauze het krijgsgeweld voor goed op gang. Aan een verhoogd ritme worden de batterijen in stelling gebracht. Tegen de besluiten De Croo-Humblet m.b.t. het beheer van het patrimonium van de ziekenhuizen, waardoor de medische erelonen van de academische ziekenhuizen in het universitair patrimonium worden gelooft, dient Wijnen een verhaal in bij de Raad van State. De samenstelling van de gewestelijke commissies voor ziekenhuisprogrammatie, die de monopoliepositie van de Syndikale Artsenkamers afknaagt, wordt gewraakt. Met het nakende witte Europa voor ogen zet men het kabinet van volksgezondheid zwaar onder druk om maatregelen te bekomen, die een bedreigde arbeidsmarkt moeten beschermen : numerus clausus voor medische studenten en vestigingsbeleid voor medische kabinetten worden de ideale instrumenten voor een geprogrammeerd korporatisme. Deze behoefte aan programmatie wordt dan weer verlaten wanneer het om zware medische apparatuur gaat. De desbetreffende wet, waarin de spreiding van deze dure apparatuur aan het voorafgaandelijk advies van de minister wordt gekoppeld, wijst men af o.m. door het bekende kunstniet-argument uit te spelen : Engeland heeft slechts 53 patiënten per miljoen inwoners aan de kunstniet tegenover 87 in ons land, wat niets te maken heeft met de inkompetentie van de engelse kollega's, maar wel het gevolg is van de planning van gezondheidsdenkers m.a.w. het bestaan van een programmatie voor de zware medische apparatuur.

Heftiger worden de reacties wanneer het parlement in juli een wet goedkeurt, die de paritaire beslissingsprocedure geneesheren-ziekenfondsen opheft in het Comité van de Dienst voor Geneeskundige Controle. Konkreet betekent dit verscherping van de controle op valse getuigschriften voor verstrekte zorgen, verzwaring van sankties en beperking van het recht op beroep voor artsen, die vrijbuiten spelen binnen de

ziekteverzekering. Wijnen notuleert hier « Voortaan is er dus geen hinderpaal meer voor de jacht op de geneesheren die nu overgeleverd worden aan de totale willekeur van de minister en zijn administratie waarvan iedereen de kollusie kent, die ze steeds onderhouden hebben met de ziekenfondsen waaruit ze voortgekomen zijn... wanneer deze helse machine haar werk zal gedaan hebben zullen sommigen van ons nooit meer terug kunnen opstaan en hun zieken zullen dan snel opgevangen worden door de polikliniek of de concurrerende ziekenfondsinstelling die, zonder dat iemand het weet, aan de oorsprong zal gelegen hebben van de aktie die ons neerhaalde ».

De nieuwe tegenstander zal voortaan ziekenfonds heten, nochtans een trouwe minnares tijdens de voorbije verbintenisjaren. Intussen komt het rapport Petit voor de hervorming van de ziekteverzekering vrij, dat door de Syndikale Kamers ongenadig naar de prullemand wordt verwezen omdat het een toenemende staatsinmenging, naast een verdere overheersing door de ziekenfondsen zou aanbevelen. De klap op de vuurpijl worden evenwel de nieuwe fiskale maatregelen van Minister De Clercq einde juli, of de beruchte fiskale strook. Het samenbrengen op één en hetzelfde formulier van het getuigschrift voor verstrekte zorgen en het bedrag van het aangerekende tarief biedt de ziekenfondsen niet alleen zicht op de inkomsten van geneesheren (fiskaal medekontroleur), maar stelt hen bovendien in staat een meer adequate controle uit te oefenen op de naleving der verbintenissen. Waar alle voorgaande maatregelen wel degelijk, maar eerder indirekt, de financiële status van de geneesheer beroeren, wordt de fiskale controle (door de ziekenfondsen) als een direkte, frontale aanval ervaren die de sedert 1964 opgebouwde Pax Medica definitief op de helling plaatst. Direkte aktie kan nu niet langer meer uitgesteld worden en vanaf september komen de troepen van de Syndikale Artsenkamers in beweging. In regionale volksvergadering tasten de generaals de weerbaarheid van het voetvolk af. De afgekondigde stiptheidsstaking begin september heeft vooral tot doel aan te tonen welke de budgettaire gevolgen zijn van de opheffing van iedere artsmedewerking aan het funktioneren van de ziekteverzekering. De Staten-Generaal van 9 oktober 1976 te Brussel heeft de funktie van een machtsdemonstratie, waarin bovendien kollektief bewustzijn, korpsgeest en militantisme op punt worden gesteld. De vijand : regering, maar ook en vooral ziekenfonds. De wapens : onderhandeling, syndikale verhoging van erelonen, stiptheidsaktie en uiteindelijk de zorgenstaking « het enige wapen dat kan aantonen dat geneeskunde zonder geneesheren onmogelijk is ». De objektieven : de mutualist terug op zijn kantoorkruk, volledige onafhankelijkheid voor de geneesheer waarin de verschillende strijdpunten zoals fiskale

strook, geneeskundige controle, statuut van de ziekenhuisarts, verbintenissen vervat liggen. Meer subcutaan kan men evenwel het reële belangenconflict aanvoelen, wanneer gesteld wordt dat wat kosteloos is, niet vrij kan zijn en wat vrij is niet kosteloos kan zijn. Dit vertaalt zich o.m. in de eis voor een veralgemeend en verplicht matigingsticket voor de patiënt, waardoor de arts de gezondheidsmarkt financieel onder controle kan houden en de bedreiging van een concurrentieel aanbod bv. via de ziekenfondsen, kan afwentelen. Wanneer de kersverse minister van sociale voorzorg Dhooze zijn besparingsmaatregelen ter opvulling van het ZIV deficit introduceert, zal men trouwens vooral met dit argument boos van de onderhandelingstafel wegblijven. Vooraleer de finale en open krachtmeting aan te gaan — de stakingsaanzegging voor 3 januari —, worden nog twee belangrijke tactische manoeuvres uitgevoerd. Om hun stakingsfront te verbreden en te verstevigen, zoeken de Syndikale Artsenkamers vooreerst supplementaire bongenoten, die snel gevonden worden bij de Algemeen Pharmaceutische Bond en het Nationaal Verbond der Syndikale Kamers der Practici in de tandheelkunde en de Vereniging der Mond- en Tandartsen. Apothekers, geneesheren en tandartsen vormen dus één front, die een gezamenlijke actie voeren om eens en voor goed een einde te maken aan de pogingen van onbevoegden die hen om politieke redenen willen onderwerpen: zo staat het te lezen op de muurkrant in de wachtkamers. Een tweede strategische zet bestaat erin, zoals in 1964, de verschillende nevralgieke punten te doen samenstromen in een zgn. vergadering van de laatste kans, waarin alles aan alles wordt gekoppeld en een integrale, niet te splitsen rekening op tafel komt. Wanneer men op 20 december 1976 tussen 16 en 22 uur een oplossing moest vinden én voor de geneeskundige controle, én voor de fiskale strook, én voor het nieuwe verbintenissenakkoord en bovendien twee dagen later de omstreden kwesties van bijgeschoolde huisarts en statuut van de ziekenhuisarts hun beslag moesten krijgen, dan was het wel voor iedereen duidelijk wat hier stond te gebeuren. Ofwel het op de valreep afdwingen van een godsvrede, tijdens dewelke men via een geglobaliseerd dossier meer winstkansen hoopt te verwerven voor het geheel. Ofwel het uitlokken van het open conflict, dat de onmisbare martelaarskroon voor een zorgenstaking oplevert.

Uiteindelijk werd het de godsvrede. Op 28 december 1976 wist de Ministerraad immers een kompromis op tafel te krijgen, wat volstond om de stakingsaanzegging te doen opschorten en op deze wijze de Pax Medica op de valreep veilig te stellen. Zonder al te veel moeilijkheden kon de Nationale Kommissie Geneesheren-Ziekenfondsen één dag later het bestaande tarievenakkoord verlengen, weliswaar slechts met een beperkte geldigheidsduur van zes maanden, in afwachting van zgn.

meer fundamentele hervormingen. Naast maatregelen om het budgetair evenwicht van de ZIV-begroting 1977 te verzekeren — vermindering der uitgaven en verhoging van de ontvangsten — en een aantal structurele maatregelen o.m. met betrekking tot zware medische apparatuur en laboratoria voor klinische biologie, bracht genoemd kompromis afkoeling vooral voor de hete hangijzers van medische controle en fiscale controle. Opmerkelijk is wel dat t.a.v. beide knelpunten alle partijen van een overwinning gewagen. Zo notuleert Wijnen in Syndikale Berichten n° 351 : « Het ging hier om twee punten waar de St-Jansakkoorden van 1964 ernstig werden geschonden en waarvan het oorspronkelijk orthodoxe karakter terug werd hersteld ».

De Konfederatie de Brabanter verheugt er zich van haar kant over dat de door haar voorgestelde oplossingen door de regering werden overgenomen. Tenslotte stellen de Christelijke Ziekenfondsen dat de essentiële bepalingen inzake medische controle gehandhaafd bleven en dat het ziekenfonds de integrale controle op het naleven van de tarieven zowel individueel als kollektief behoudt. Duidelijk fungeren dergelijke uitspraken als ideologische legitimatie, waarmee toponderhandelaars het bedisselde kompromis aan hun respektievelijke achterban pogen kwijt te geraken. Daartegenover staan de feitelijke termen van het akkoord, waarin men moeilijk voorbij kan aan de vaststelling dat eensdeels de poging van Wijnen om het initiatiefrecht tot controle op de prestaties binnen het kader van de ziekteverzekering uit de handen van de inspecteurs van de Dienst voor Geneeskundige Controle te lichten mislukte, anderdeels de mogelijkheid tot effectieve verbintenissencontrole door de ziekenfondsen via een geïntegreerd model ontvangstbewijs-getuigschrift voor verstrekte hulp ongedaan werd gemaakt. Samenvattend kan men dan ook in grote lijnen tot een status quo conkluderen, wat in geen geval met een situatie van machtsevenwicht kan gelijkgeschakeld worden ; stabilisatie haalde het op verandering.

Een voorlopig bilan.

Open konfliktsituaties bieden als belangrijk voordeel dat zij een strategisch toegedekte realiteit meer waarneembaar helpen maken. Vanuit dit perspectief kan 1976 een ongemeend boeiende episode in het Belgische gezondheidszorgverhaal genoemd worden, waaruit o.m. volgende konklusies kunnen getrokken worden :

1. Het gezondheidsbeleid wordt in overwegende mate uitgedokterd en geboetseerd door betrokken belangengroepen, meer in het bijzonder de ziekenfondsen en de artsensyndikaten. De aanwezigheid van andere

geïnteresseerde instanties achter de schermen, o.m. de medisch-technologische industrie en farmaceutische nijverheid, kan men slechts vermoeden, maar voorlopig niet verifiëren.

2. Deze partners opereren binnen het kader van een overleg-ekonomie-in-de-gezondheidszorg, waarbinnen de regels van het ruilverkeer van toepassing zijn: geven om te krijgen en ontvangen moet betaald worden. Hieruit resulteren compromissen, die ogenschijnlijk de partners regelmatig op stang jagen maar in werkelijkheid de ruilrelatie niet in het gedrang brengen. Het militeren van de achterban zowel door ziekenfondsen als door artsensyndikaten moet dan ook veeleer als een goed gecontroleerde beweging ter verbetering van de eigen marktwaarde beoordeeld worden, dan als een bewuste poging tot doorbreken van de ruilrelatie. In dergelijke kontekst krijgen meer fundamentele sociale veranderingen weinig kans.

3. Gekonfronteerd met dergelijke bevrozen machtsverhoudingen krijgt evenmin de overheid veel speelruimte voor vernieuwing of verandering. Ofschoon deze laatste belangrijke en uiteenlopende initiatieven op diverse fronten tegelijkertijd tot ontwikkeling bracht en hierdoor aanvankelijk de tegenpartij van het kastje naar de muur kon zenden, moest zij dan toch toezien hoe in een verdere fase deze tegenspeler een globalisering van de dossiers kon doorvoeren en met dit dossier de beleidsverantwoordelijken met de rug tegen de muur en tot essentiële toegevingen bracht.

4. Vanuit haar beperkte speelruimte ondernam de regering slechts matige en voorzichtige pogingen om haar tegenstander te verdelen, ofschoon de manifeste tegenstelling tussen de artsenbonden van Wijnen en de Brabanter hiertoe de mogelijkheid boden. Weliswaar kan van enige koalitevorming tussen (leden van de) regering en de Konfederatie van Geneesheren gesproken worden, maar deze werd niet aangewend tot het doorbreken van de machtsverhoudingen, wel ter voorbereiding van de kompromisvorming. Deze koalitevorming werd door de Syndikale Artsenkamers zwaar op de korrel genomen omdat hiervan enig wigdrijvend effect werd gevreesd, waarbij hun sterk personaliserende interpretatie van deze koalitie opvalt.

5. Zoals in andere sectoren kunnen ook voor het gezondheidsbeleid sterk olygarchische tendensen onderkend worden. Binnen ziekenfondsen en artsensyndikaten worden de pionnen door een beperkt aantal toponderhandelaars uitgezet, nadat opportuniteit en relevantie hiervan in voorafgaandelijk, geheim en gemeen overleg hun test ondergingen en vóórdat de achterban in het konsultatieproces aan bod wordt ge-

bracht. Deze olygarchische besluitvormingsstructuur neemt bovendien een duidelijk gepersonaliseerde gestalte aan in deze zin dat elke betrokken partij haar onbetwiste, deels charismatische leidersfiguren op de voorgrond weet te plaatsen. Een additionele verklaring voor het gesloten evenwichtsmodel van het gezondheidsbeleid kan in deze personifikatie gezocht worden (cf in dit verband het zgn. deviant gedrag van de nieuwe, nog onvoldoende gesocialiseerde minister van Sociale Voorzorg Dhoore).

6. Het artsensyndikalisme overschouwend, zijn zowel overeenkomsten als verschillen met de periode 1964 opvallend. Overeenkomsten vooral op het vlak van de strategie, waar men ook in 1964 de mechanismen van Staten-Generaal, coalitievorming, stakingsdreiging, globalisering van dossiers, prealabele voorwaarden, godsvrede en vergadering van de laatste kans kan terugvinden. De inhoudelijke objectieven of konfliktipolen verschillen daarentegen grondig: waar men de wetten Leburton in 1964 nog min of meer adequaat kan pareren met deontologische principes en argumenten, kan men in 1976 met veel minder overtuiging deze kaart uitspelen. Dit kan ook moeilijk, omdat de recente conflicten stuk voor stuk de financiële belangen van de arts beroeren, ofschoon men dit syndikaal poogt te vertalen in etisch-deontologische beschouwingen over nationalisatie, onderwerping, intimidatie en kwaliteitsgeneeskunde. Dit alles onderlijnt de belangrijke rol van de ideologie in het maatschappelijk gebeuren rond gezondheidszorg.

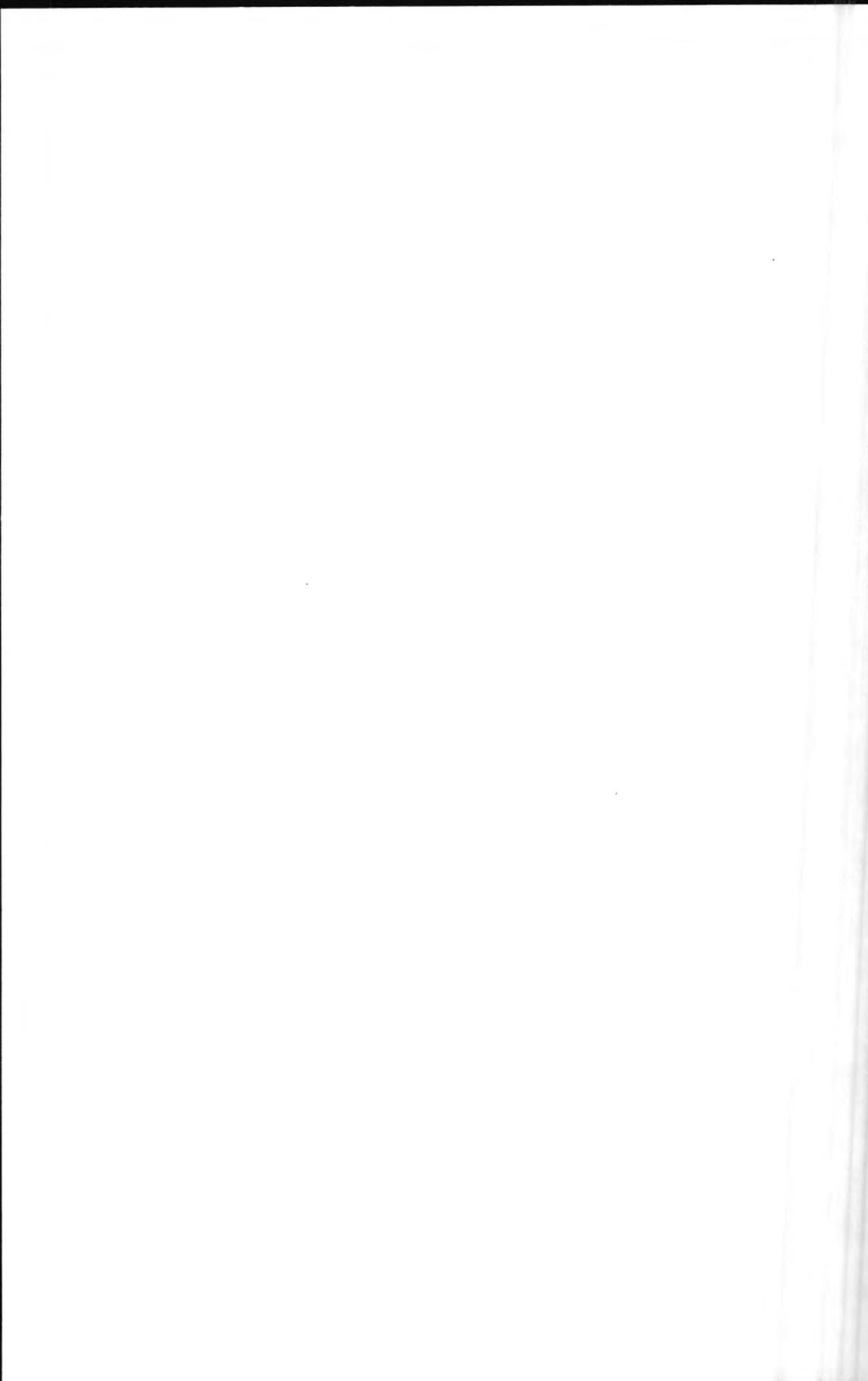
7. De arena, waarbinnen genoemde spelers hun (schijn) gevecht opvoerden, wordt onmiskenbaar getekend door een verdergaand vermaatschappelijkingsproces binnen de gezondheidszorg. O.m. actiegroepen, patiëntenraden, gezondheidscomitees zijn te beschouwen als indicatoren voor een meer alert maatschappelijk geweten, dat sociale feiten zoals medische macht en ziekenfonds niet langer als evident en/of noodzakelijk ervaart. Het aandeel van de opiniërende media in dit proces kan moeilijk ontkend worden.

8. Een laatste konklusie heeft betrekking op de termen van het scenario en het opgevoerde spel. Hierin prevaleren op manifeste wijze de middelen op de doelstellingen, in deze zin dat doelstellingen slechts sekundair en bovendien in erg vage en abstracte aanduidingen ter sprake worden gebracht, terwijl berekende manoeuvres en open conflicten steeds prioritair een allokatie van de middelen beogen. In dit perspectief fungeert de ziekteverzekering als zilveren stuurwiel voor het gezondheidsbeleid, dat er evenwel niet in slaagt haar objectieven duidelijk te definiëren, laat staan te herdefiniëren. Ook dit biedt een verklaring voor de evenwichtssituatie, opgetrokken rond de Pax Medica.

Summary : Pax medica threatened ?

After the sharp conflicts between the government and the medical unions in 1964 on the occasion of the health insurance reform, which introduced the « agreement system » for medical fees and repayments, a form of bargaining economy has developed in Belgian health care, with sick funds and medical unions as the major parties. This « Pax Medica » seems to be threatened by a series of financially motivated government measures aimed at reducing the medical group's professional autonomy and dominance. This article discusses the historical context, the parties involved and the development of these conflicts, pointing out the striking analogy with those of 1964, particularly as far as the unions strategy is concerned. The present state of affairs suggests not a threatening of the « Pax Medica », but rather a stabilization of the established power relationship between government, sick funds and medical unions, which will respect and continue the rules of democratic compromise.





De werkzaamheden van de staatscommissie voor ethische problemen

door Mariette VERRYCKEN,

Lid van de staatscommissie voor ethische problemen.

★

I. De procedure.

A. REGERINGSVERKLARING.

In de verklaring die Premier Tindemans op 30 april 1974 aflegde in het Parlement, na de vorming van een nieuwe regering, bestaande uit een coalitie van CVP - PVV - PSC - PLP, kwam de volgende passus voor gewijd aan de ethische problematiek :

« Wat het probleem van de vruchtafdrijving betreft, stelt de regering voor een staatscommissie op te richten, samengesteld uit eminente personaliteiten gekozen uit de wetenschappelijke, gerechtelijke en politieke wereld.

Deze commissie krijgt als opdracht bij de regering een zo volledig mogelijk advies uit te brengen over de meest recente evolutie van de wetenschap inzake contraceptiva, het vraagstuk over de abortus, de herziening van de strafwetgeving inzake abortus en het probleem van het anonymaat van de moeder (zonder aan de belangen van het kind te schaden).

De commissie zal haar verslag indienen vóór de opening van de parlementaire zitting 1975-1976.

Ondertussen zal de regering alle parlementsleden, tot welke strekking zij ook zouden behoren, uitnodigen iedere discussie of wijziging van de strafwetgeving inzake vruchtafdrijving op te schorten tot het verslag van de staatscommissie zou zijn ingediend.

Na kennis te hebben genomen van dit verslag zal de regering haar standpunt bepalen tijdens de debatten in het parlement ».

Dat deze problematiek aan bod kwam in zo'n belangrijk beleidsdokument, bewijst voldoende in welke mate het accent was gelegd op de politieke aspecten ervan.

Daar waar de vorige regering, onder leiding van Premier Leburton, al in een zekere mate een beleidsopatie inzake abortus had voorbereid — de toenmalige minister van Justitie H. Vanderpoorten had een voorontwerp van wet opgesteld, in uitvoering van het regeerakkoord dd. 30 januari 1973, dat de aanpassing van de strafwetgeving inzake abortus in het kader van het hoofdstuk « gezinsbeleid » had voorzien —, kon aan deze problematiek niet langer worden voorbijgegaan op beleidsniveau. In de woelige onderhandelingen die aan de vorming van de nieuwe regering voorafgingen werd dan ook, vooral vanwege BSP en PVV - PLP, aangedrongen, op een oplossing terzake. Verschillende parlementsleden hadden immers wetgevende initiatieven (1) strekkende tot legalisering — in minder of meerdere mate — van abortus genomen en van hen kon verwacht worden dat zij aan het Parlement zouden vragen stelling daaromtrent te nemen. Vermits er lastens Dokter Peers een strafonderzoek hangende was, had Senator Risopoulos zelfs voorgesteld de strafvervolgingen op te schorten gedurende één jaar, voor de vruchtafdrijvingen uitgevoerd met toestemming van de patiënte, door een geneesheer, in een ziekenhuis (2). Door de oprichting van een staatscommissie (3) aan te kondigen heeft de regering Tindemans zeker gepoogd het debat over deze problematiek te depolitiseren en gehoopt dat de discussie in het Parlement en daarbuiten veel serener zou verlopen nadat het verslag van deze commissie zou gekend zijn.

Van de parlementsleden verwachtte de regering dus dat zij de problematiek behandeld in de wetsvoorstellen, vervallen ingevolge de Kamerontbinding, voorlopig niet ter discussie zouden brengen en dat zij met het indienen van nieuwe wetsvoorstellen zouden wachten tot het advies van de SEP gekend zou zijn.

Sommige hebben dit initiatief van de nieuwe regering minder positief geëvalueerd en hebben de intentie van de regering als een verdragingsmaneuver bestempeld. Het feit dat de regering wachtte tot december 1974 alvorens tot oprichting van de commissie over te gaan en ook de verdere gang van zaken waren koren op de molen van de auteurs van deze kritiek.

De oppositie gaf trouwens geen gevolg aan de uitnodiging van de regering tot opschorting van de wetgevende initiatieven van het Parlement :

(1) Wetsvoorstel Pierson dd. 7 november 1973, Senaat 1973-1974, n° 46. Wetsvoorstel Noëlle Dinant dd. 21 januari 1973, kamer van Volksvertegenwoordigers 1972-1973, n° 483/1.

(2) Wetsvoorstel dd. 20 februari 1973, Senaat 1972-1973, n° 94.

(3) Verder zullen wij deze steeds aanduiden als SEP.

Senator Pierson diende op 15 mei 1974 opnieuw zijn vroeger wetsvoorstel in (4); het was tegengetekend door Senator Calewaert, auteur van het eerste wetsvoorstel inzake abortus (5). Op 27 juni 1974 dienden de Kamerleden Cudell, Geldolf, Pétry en Glinne een wetsvoorstel in dat de idee vervat in het vroeger wetsvoorstel van Senator Risopoulos hernam en waarbij zij de opschorting van de strafvervolgingen tot 31 december 1975 voorstelden (6).

De regering had oorspronkelijk voorzien dat de SEP haar werkzaamheden zou beëindigen tegen de opening van de parlementaire zitting 1975-1976, dus tegen de tweede dinsdag van oktober 1975, maar het is de SEP materieel onmogelijk geweest, deze tijdslimiet te eerbiedigen, omdat zij haar werkzaamheden pas begin februari 1975 had kunnen aanvangen.

Het ongeduld van de parlementsleden werd met de tijd groter en er kwamen dan ook verschillende parlementaire vragen en interpellaties (7).

Na de beëindiging van de werkzaamheden van de SEP in juni 1976, kon van de regering logischerwijze verwacht worden dat zij, op basis van de uitgebrachte adviezen, onmiddellijk een wetsontwerp zou voorbereiden en bij het Parlement zou indienen. Zij deed dit niet en beperkte er zich toe de adviezen van de SEP over te maken aan het Parlement op 11 oktober 1976.

De politieke herrie die is ontstaan rond het indienen van het verslag van de SEP en van de minderheidsnota heeft spijtig genoeg aangetoond dat de hoop van de regering met betrekking tot de depolitisering en de sereniteit van het debat ijdel is gebleken.

B. OPDRACHT VAN DE SEP.

De staatscommissie voor ethische problemen werd opgericht bij Koninklijk Besluit van 13 december 1974 (*Belgisch Staatsblad* dd. 17 december 1974).

Haar zending werd als volgt omschreven in artikel 2 van voormeld Koninklijk Besluit :

« De commissie heeft tot opdracht, met het oog op te nemen beleidsmaatregelen, een wetenschappelijk gefundeerd advies uit te brengen inzake

(4) Wetsvoorstel Pierson dd. 15 mei 1974, Belgische Senaat BZ 74, n° 135/1.

(5) Wetsvoorstel Calewaert dd. 18 februari 1971, Senaat 1970-1971, n° 280 (heringediend op 15 december 1971, Senaat 1971-1972, n° 39).

(6) Kamer van Volksvertegenwoordigers BZ 1974/139, n° 1.

(7) O.a. Parlementaire vragen van Senator Calewaert dd. 17 maart 1976 en 17 juni 1976. Parlementaire vraag in de Kamer gesteld op 23 oktober 1975 door Mevrouw Mathieu-Mohin.

contraceptiva, het vraagstuk van de abortus, de herziening van de desbetreffende wetgeving, het probleem van het anonymaat van de moeder en dit van het in anonymaat geboren kind ».

De opdracht van de SEP beperkte zich dus geenszins tot de abortusproblematiek, maar bestreek twee andere terreinen, nl. de contraceptie en de natuurlijke afstamming ten overstaan van de moeder.

Dit was logisch, omdat het klassiek is, in een debat over de opportuniteit van een mogelijke liberalisering van abortus te verwijzen naar anticonceptie als positief geboortenregelend middel en als preventie tot abortus. Ook in de regeringsverklaring werd deze idee vertolkt :

« Wat meer in het bijzonder de abortus betreft, kan deze nooit beschouwd worden als een geboorteregulend middel en dienen alle positieve maatregelen te worden getroffen ten einde de gesel van de clandestiene abortus te voorkomen. Zo zal de voorbereiding tot het huwelijk en tot het gezinsleven beter moeten worden georganiseerd door een geheel van maatregelen en initiatieven welke onder meer een actiever beleid inzake seksuele en affectieve opvoeding, ontwikkeling en kwalitatieve verbetering van centra voor huwelijksconsultatie en gezinsplanning zal omvatten ».

Men heeft ook steeds het geval voor ogen van een ongehuwde vrouw die zwanger is en men houdt voor dat zij niet aan abortus zou denken indien zij het kind zou kunnen afstaan voor adoptie, mits volledige geheimhouding. Daar dit niet mogelijk is volgens de Belgische wetgeving werd ook terzake een wetswijziging nodig geacht, buiten sociale maatregelen. In dit verband vermeldde de regeringsverklaring :

« De Regering zal ook zeer vlug bij het Parlement wetsontwerpen indienen tot wijziging van de wetgeving op de afstamming en tot vereenvoudiging van de wetgeving op de adoptie (zowel wat de procedure als wat de voorwaarden betreft). Bovendien zal de Regering alle maatregelen treffen om financiële, morele en sociale steun te verlenen aan de in moeilijkheden verkerende moeder alsook aan de alleenstaande moeder, welke in de maatschappij behoort geïntegreerd te worden ».

In Nederland is, met het ook op deze gewenste geheimhouding, zelfs voorgesteld de strafbaarheid van het te vondeling leggen van kinderen op te heffen (8).

C. SAMENSTELLING EN INSTALLATIE.

Artikel 3 van het Koninklijk Besluit van oprichting voorzag dat de SEP samengesteld zou zijn uit één voorzitter, drie ondervoorzitters en eenentwintig leden.

(8) « Te vondeling leggen », adviezen uitgebracht aan de Minister van Justitie, Stafbureau Voorlichting, oktober 1972.

De aanstelling geschiedde bij koninklijk besluit van 10 januari 1975 (*Belgisch Staatsblad*, 16 januari 1975).

1. Voorzitter.

Als voorzitter werd aangeduid Mevrouw Herman - Michielsens, adjunct kabinetschef van de minister van Justitie. Om gezondheidsredenen verzocht zij echter om ontslag als voorzitter en zij werd in die hoedanigheid opgevolgd door Mevrouw Portray - Kirschen (Koninklijk Besluit 21 januari 1975) ; zij bleef wel lid van de commissie. Volgens sommigen diende dit ontslag ook in verband gebracht met het ongenoegen dat was ontstaan naar aanleiding van een interview dat Mevrouw Herman - Michielsens had toegestaan aan een dagblad (9) nog vóór de publikatie van het koninklijk besluit van aanstelling.

Mevrouw Portray is dokter in de geneeskunde, docente in de pediatrie aan de ULB, Secretaris Generaal van de Nationale Vereniging voor hulp aan verstandelijk gehandicapten, ondervoorzitter van de Hoge Raad voor Minder-validen en lid van de Hoge Raad voor het gezin (10).

2. Bureau.

Artikel 5 van het Koninklijk Besluit van oprichting voorzag dat het bureau bestaat uit de voorzitter en de ondervoorzitters. Als ondervoorzitters werden benoemd :

- de heer Drion, eerste voorzitter in het Arbeidshof te Luik ;
- de heer Storme, professor aan de Rijksuniversiteit Gent ;
- mevrouw Fossoul, ondervoorzitter van de faculteit der geneeskunde aan de ULB.

3. Leden.

Als leden werden aangesteld :

- de heer Angenot, dokter in de geneeskunde ;
- mevrouw Beetz - van Raemdonck, doctor in de rechten ;
- mevrouw Bonte, dokter in de geneeskunde ;
- de heer Cliquet, docent aan de faculteit rechtsgeleerdheid RUG, adviseur bij het Centrum voor bevolkings- en gezinsstudies ;

(9) *Het Laatste Nieuws* dd. 7 december 1974.

(10) Dokter Renée Portray kreeg in 1966 te Boston de prijs van de J.F. Kennedy Stichting, als erkenning voor haar veelzijdige bedrijvigheid ten bate van de mentaal gestoorde kinderen.

- de heer De Clerck, doctor in de rechten, directeur van het P. Hymans-centrum ;
- mevrouw De Poorter - Dalcq, advocaat ;
- de heer De Reymaeker, hoogleraar deontologie UCL ;
- de heer Dombrowicz, gynaecoloog ;
- de heer Elaut, dokter in de geneeskunde ;
- mevrouw Friedenreich - Gepts, dokter in de geneeskunde ;
- de heer Goriely, socioloog - hoogleraar ULB ;
- de heer Houben, minister van State ;
- mevrouw Klein - Meulders, hoogleraar rechtsfaculteit UCL ;
- mevrouw Knops - Bande, dokter in de geneeskunde ;
secretaris-generaal NWK ;
- mevrouw Michielsens - Herman, doctor in de rechten ;
adjunkt kabinetchef van de minister van Justitie ;
- de heer Renaer, hoogleraar aan de faculteit geneeskunde KUL ;
- de heer Thiery, directeur verloskundige kliniek RUG ;
- mevrouw Van Daele - Casteels, adjunkt kliniekhoofd van de KUL ;
- mevrouw Vandenheuvel - Albers, advocaat, attaché aan het kabinet van de minister van Nederlandse Cultuur ;
- de heer Vermeylen, minister van State ;
- mevrouw Verrycken - Plavsic, vrederechter.

Een lid nam ontslag, nl. minister van State, R. Houben. Hij werd opgevolgd door de heer Hugo Vandenberghe, hoogleraar aan de rechtsfaculteit KUL, adviseur bij het kabinet van de eerste minister (Koninklijk Besluit dd. 27 oktober 1975, *Belgisch Staatsblad*, 14 november 1975).

Dit ontslag was het gevolg van een incident tussen Minister van State Houben en zijn partijgenoot, vice-president, professor Storme, dat ontstond in de volgende omstandigheden.

Minister van State Houben had in *La Libre Belgique* op 9 en op 16 september 1975 een artikel gewijd aan de ethische problemen en dit ondanks het feit dat alle leden van de SEP er zich hadden toe verbonden openlijk geen stelling te nemen betreffende de ter studie zijnde problemen, zolang de werkzaamheden van de SEP duurden. Professor Storme nam terecht aanstoot aan dit gebrek aan reserve en uitte zijn ongenoegen in een brief aan de voorzitter. Minister Houben reageerde hierop met zijn ontslag. Zelf verloochenen wij onze discretieplicht niet door dit incident te beschrijven, vermits het destijds door de pers werd gekommentarieerd (11). Het incident ware zeker opgelost geraakt, indien het in de schoot van de SEP ware besproken, wat niet is kunnen geschieden,

(11) Zie o.a. *La Libre Belgique*, 3 oktober 1975.

omdat minister Houben voor het laatst aanwezig was op de vergadering van 9 september 1975 en nadien zijn ontslagbrief richtte rechtstreeks aan de drie betrokken ministers en hiervan de voorzitter in kennis stelde. Het incident was echter niet van die aard dat een ontslag het logisch gevolg ervan moest zijn : er bestaat een duidelijke wanverhouding tussen de reactie van Minister van State Houben en het relatief weinig belangrijk meningsverschil dat tussen hem en professor Storme was ontstaan. Vele leden hebben dit ontslag dan ook ervaren als de uiting van de wil van Minister Houben om zich duidelijk van de SEP te distancieren. Dit is trouwens duidelijk tot uiting gekomen in de daarop volgende artikels die hij heeft gepubliceerd in hetzelfde dagblad (12).

Dit ontslag situeerde zich bovendien op een tijdstip waarop de werkzaamheden van de werkgroep anonymaat, waarvan Minister Houben lid was, al zo ver waren gevorderd dat er zich duidelijk een overgrote meerderheid aftekende die tot de bevinding was gekomen dat het anonymaat diende verworpen ; onder de leden van deze meerderheid bevonden zich partijgenoten van Minister Houben, wat de zaak niet vergemakkelijkte, vermits het anonymaat door PSC en CVP verdedigd was geworden (13) en er zelfs in die zin parlementaire initiatieven waren genomen door de leden van die partijen. Minister Houben die nochtans ruimschoots de gelegenheid had gehad om zijn ideeën inzake het anonymaat en meer algemeen de afstamming, binnen de werkgroep te verdedigen, gaf er schijnbaar de voorkeur aan een ander forum voor de verdediging van zijn ideeën te hebben (14). Als ex-lid van de SEP heeft Minister Houben ook een verslag ingediend, zoals hij het zelf bevestigde in zijn geciteerd editoriaal van 14 mei 1976.

Enkele weken later vervoegde professor Vandenberghe de commissie. Minister van State Vermeulen heeft geschreven dat hij niet heeft begrepen waarom die vervanging nodig was vermits de werkzaamheden van de SEP al ver gevorderd waren ; hij zegde ook deze benoeming betreurd te hebben omdat het feit dat professor Vandenberghe lid was van het kabinet van de Eerste Minister een politiek karakter aan zijn tussenkomsten gaf (15).

4. *Sociologische en ideologische samenstelling.*

Op de samenstelling van de commissie is heel wat kritiek gekomen, die kan worden geresumeerd als volgt : de leden van de SEP zouden niet

(12) O.a. « L'avortement déculpabilisé » dd. 18 maart 1976 ; « Des mesures en matière de filiation » dd. 14 mei 1976.

(13) Sinds een communiqué van 28 februari 1972.

(14) Cf VERMEYLEN P., « La commission des problèmes éthiques », *Socialisme*, 1977, n° 138, blz. 570.

(15) VERMEYLEN P., *ibidem*.

representatief voor de Belgische bevolking geweest zijn, te oud, en de samenstelling te elitair (16). De lezer zal zelf, aan de hand van de volgende gegevens de al dan niet gegrondheid van de kritiek kunnen beoordelen.

De vrouwelijke leden waren inderdaad in de minderheid, nl. 12 op 25 leden, maar de voorzitter was een vrouw. De verenigde feministische partij had de hoop uitgedrukt, in een communiqué verschenen in de loop van de maand juni 1974 (17) dat de SEP voornamelijk uit vrouwen zou bestaan, « aangezien de helft van de bevolking uit vrouwen bestaat en de vrouwen rechtstreeks bij het probleem zijn betrokken ». Abortus mag echter niet aanzien worden als een specifiek vrouwenprobleem, maar is een maatschappijprobleem en moet als dusdanig behandeld worden.

De franstalige nationale jeugdraad betreurde dat de jeugd niet vertegenwoordigd was in de SEP.

Het jongste lid van de SEP was in de dertig, maar al de andere leden waren ouder.

De taalverhouding was als volgt: 13 nederlandstaligen en 12 frans-taligen.

Qua beroep en/of vorming vertoonde de samenstelling van de SEP de volgende waaier :

- 1 apoteker ;
- 11 medici, waaronder : 6 gynaecologen,
 - 2 onder hen zijn lid van de Nationale Orde van de Geneesheren,
 - 7 onder hen geven universitair onderricht,
 - 2 hebben geen dokterspraktijk : de ene staat in het medisch onderzoek, de andere secretaris-generaal NWK ;
- 1 socioloog, hoogleraar ;
- 1 bioloog, hoogleraar en adviseur bij het centrum voor bevolkings- en gezinsstudiën ;
- 11 juristen, die op hun beurt de volgende kenmerken vertoonden :
 - 4 onder hen zijn hoogleraar aan een rechtsfaculteit of zijn het geweest,
 - 3 advocaten,
 - 2 verantwoordelijken op beleidsniveau in een politieke partij,
 - 1 oud Minister van Justitie,
 - 3 leden van een ministerieel kabinet,
 - 2 magistraten.

(16) « L'avortement Problème éthique ? Problème politique ? ». Brochure van CEFA-FBCCC.

(17) Vermeld in de *Standaard* dd. 21 juni 1974 o.a.

Verschillende onder de leden hadden een praktische kennis opgedaan in verband met de consultatiecentra voor familieplanning. Van hen mag niet worden gezegd dat ze enkel de theorie en niet de praktijk zouden kennen.

Alhoewel het altijd delikaat is ideologische etiketten te geven, kan in casu toch met zekerheid worden geaffirmeerd dat de SEP 14 gelovigen onder haar leden telde, die behoorden tot de CVP-PSC tendens behalve één lid dat behoorde tot de Volksunie. Onder de 11 niet-gelovige leden was er één lid van het RW, waren er 5 of minstens 4 leden die kennelijk behoorden tot de liberale tendens en 5 tot de socialistische tendens.

Ook op deze ideologische samenstelling is heel wat kritiek gekomen. In haar tussenkomst in het debat over de begroting van het ministerie van volksgezondheid en van het gezin in de Kamer van volksvertegenwoordigers zei Mevrouw Mathieu - Mohin FDF o.a. : « Er was ons beloofd dat de commissie volledig pluralistisch zou zijn ; zij lijkt mij integendeel conservatief te zijn en dat verontrust mij. De socialisten achten zich ondervetegenwoordigd en ik zie geen enkele FDF naam ».

In de loop van hetzelfde debat kwamen volksvertegenwoordigers Gondry en W. Geldolf ook tussen om te betreuren dat de socialisten onvoldoende vertegenwoordigd zouden zijn geweest in de SEP.

In de commissie van Justitie van de kamer werd eveneens kritiek geuit op de samenstelling van de SEP nl. door Volksvertegenwoordiger Havelange (FDF Brussel) en door A. De Groeve (PSB Brussel) ; deze laatste betwistte dat er vijf leden van socialistische tendens in de SEP zouden benoemd zijn geweest en hield voor dat zijn partij er slechts drie als dusdanig erkende.

Zij die zich op de ideologische samenstelling hadden gebaseerd om de eindresultaten van de adviserende zending van de SEP te voorspellen, in verband met de abortusproblematiek, hebben dan ook met enige verrassing vernomen dat het rapport van de SEP met 13 stemmen werd goedgekeurd en dat de minderheidsnota slechts door 12 leden werd ingediend. Het verslag van de SEP dat met de meerderheid van 13 stemmen werd goedgekeurd is inderdaad een pluralistisch voorstel dat bijgetreden werd door twee gelovigen onder de leden. De meest opzienbarende stellingname in dit verband is die van Mevrouw van Raemdonck, nationale secretaresse van de PSC. Vrouwen en lid van het direktiekomiteé van de PSC. Het is dan ook niet te verbazen dat haar stellingname heel wat deining heeft teweeg gebracht in de politieke middens.

5. *Installatie.*

De SEP werd geïnstalleerd op een plechtige vergadering in de zalen van de Senaat op donderdag 23 januari 1975 door de heren H. Vander-

poorten, Minister van Justitie en J. De Saeger, Minister van Volksgezondheid en gezin

In haar inleidende toespraak zei de voorzitter ervan overtuigd te zijn dat onder de leden van de SEP meer punten van overeenstemming dan meningsverschillen zouden bestaan omtrent de te behandelen problematiek; daarom stelde zij voor te beginnen met wat de leden van de SEP kon verenigen om pas daarna die punten te behandelen waarover de meningen verdeeld zouden zijn.

Deze idee is trouwens bestendig aanwezig geweest in de wijze waarop de voorzitter de werkzaamheden van de SEP heeft ingericht en geleid; tot op het laatste ogenblik heeft zij gehoopt te komen tot een verslag waarin in de eerste plaats de punten van overeenstemming zouden voorkomen, om dan te komen tot twee verschillende besluiten. Haar hoop is ijdel gebleken, vermits het verslag slechts door 13 leden werd goedgekeurd en de 12 andere leden een minderheidsnota indienden.

Het is voor de meeste leden een vraagteken waarom de regering, die eraan hield de SEP op zo'n plechtige wijze te installeren, het niet nuttig heeft geacht de leden van de SEP opnieuw te ontmoeten na de beëindiging van haar werkzaamheden. Wij zullen het aan de politieke waarnemers overlaten hiervoor een steekhoudende uitleg te zoeken...

D. WERKWIJZE VAN DE SEP.

1. *Huishoudelijk reglement.*

Artikel 8 van het Koninklijk Besluit van 13 december 1974 bepaalde: « de commissie stelt haar huishoudelijk reglement op dat ter goedkeuring aan de Minister van Justitie wordt voorgelegd ».

Tijdens de eerste vergadering volgend op de installatie van de SEP werd het huishoudelijk reglement opgesteld; het werd definitief goedgekeurd op de plenaire vergadering van 11 februari 1975. Het voorziet de wijze van regeling van de werkzaamheden van de SEP, de wijze van vergaderen en regelt de oprichting van werkgroepen; als voornaamste regels uit dit huishoudelijk reglement dienen vermeld:

- de leden verbinden er zich toe de geheimhouding van de beraadslagingen te eerbiedigen;
- deze verplichting is ook van toepassing op de experts, die uitgenodigd worden om deel te nemen aan de werkzaamheden;
- de stemming is niet geheim, tenzij de meerderheid der leden erom vraagt.

2. Bureau.

Het bureau, bestaande uit de voorzitter en de ondervoorzitters, had tot taak de werkzaamheden van de commissie te regelen en in te staan voor de coördinatie tussen de verschillende werkgroepen.

Buiten de plenaire vergadering waren er dus ook nog vergaderingen van het bureau.

3. Werkgroepen.

Artikel 4 van het oprichtingsbesluit voorzag dat de SEP onder haar leden werkgroepen mocht oprichten, waarvan zij dan de voorzitter zou aanwijzen en de opdrachten vaststellen.

In het huishoudelijk reglement was bepaald dat de commissie de voorzitter en de leden van elke werkgroep aanduidt en dat de leden van de commissie moeten mededelen aan de voorzitter van welke werkgroep(en) zij deel wensten uit te maken. Elk commissielid had echter het recht om de voorzitter van de werkgroep te vragen de vergadering te mogen bijwonen en er te worden gehoord.

Al van bij de aanvang werden er drie werkgroepen opgericht, elk onder voorzitterschap van een ondervoorzitter :

- de werkgroep « anti-conceptie » onder voorzitterschap van mevrouw Fossoul ;
- de werkgroep « anonymaat », onder voorzitterschap van de heer Drion ;
- de werkgroep « vergelijkend recht » onder voorzitterschap van professor Storme.

Het definitief werkdokument met een projekt van conclusies opgesteld door de werkgroep anti-conceptie werd aan de voltallige vergadering overlegd en aldaar geamendeerd alvorens er op 1 juli 1975 definitief aangenomen te worden, bijna eenparig. Dokter Elaut beperkte zich inderdaad niet tot een tegenstemmen, maar legde een minderheidsnota neder, waarvan geen enkel lid voorafgaandelijk kennis had gekregen. Het deelrapport over de anti-conceptie werd onmiddellijk aan de regering overgemaakt.

Het werkdokument met conclusies in projekt, opgesteld door de werkgroep anonymaat werd na amendering door de plenaire vergadering van 27 april 1976 met eenparigheid aangenomen, op één stem na, nl. die van professor Vandenberghe, die afwezig was. In de vergadering van 4 mei heeft ook deze zijn goedkeuring gehecht aan het verslag over het anonymaat.

Het verslag van de commissie van vergelijkend recht, dat een belangrijke rechtsvergelijkende studie uitmaakt, werd in de loop van de besprekingen

benut als dokumentatie ; de voornaamste gegevens ervan zijn verwerkt zowel in de minderheidsnota als in het meerderheidsverslag.

Buiten deze drie werkgroepen werd er een vierde opgericht nadat de werkgroep anti-conceptie zijn taak bijna had vervuld ; deze vierde werkgroep behandelde de medico-sociale aspecten van de abortus en stond onder het voorzitterschap van mevrouw Fossoul, vice voorzitter.

4. *Secretariaat - gebruikte taal.*

Voor het secretariaat van de commissie, van het bureau en van de werkgroepen moest worden ingestaan door de ambtenaren aangeduid door de Eerste Minister, de Minister van Volksgezondheid en gezin en de Minister van Justitie, en dit volgens artikel 7 van het koninklijk besluit van oprichting.

Op de bijeenkomsten van de voltallige vergaderingen werd het secretariaat waargenomen door een ambtenaar van justitie. In de werkgroepen was het meestal een ambtenaar van het ministerie van volksgezondheid.

Alle dokumentatie ingezameld door de leden van de SEP en alle werkdokumenten lagen bestendig ter inzage van de leden op het secretariaat, waarvoor op het ministerie van justitie een lokaal voorzien was.

De discussie verliep steeds in de twee landstalen, in die zin dat de leden elk hun eigen taal spraken en dat er simultaanvertaling aanwezig was. Alleen in de werkgroepen werd soms van deze simultaanvertaling afgezien, op verzoek van die leden die ze overbodig achtten.

5. *Hearings.*

Verschillende experts werden geraadpleegd. Artikel 6 van het Koninklijk Besluit voorzag die mogelijkheid : « Het bureau kan deskundigen aanstellen en belasten met bepaalde opdrachten. Ze leggen hun schriftelijke verslagen neer bij de commissie en kunnen gehoord worden ».

In het huishoudelijk reglement werd voorzien dat de experts eveneens tot geheimhouding gehouden waren.

De werkgroep anonymaat belegde een vergadering waarop verschillende experts werden uitgenodigd ; de lijst ervan vindt men terug in bijlage tot het verslag (18). Voorafgaandelijk was hen een vragenlijst toegestuurd, die handelde over het anonymaat, adoptie, verlaten kinderen. De antwoorden van de aanwezige experts zijn eveneens in voormelde bijlage opgenomen.

(18) Senaat 1976-1977, n^o 954, blz. 97 vlg.

De voltallige vergadering hoorde in haar zitting van 21 oktober 1975 de professoren strafrecht van de verschillende universiteiten : de heren Legros, Screvens, Trousse, Verhaegen, D'haenens en Franchimont.

E. EINDE DER WERKZAAMHEDEN.

Tijdens de voltallige vergadering van 4 mei 1976 werd er tot stemming overgegaan ; het toen voorliggend project van verslag werd aangenomen met 13 stemmen. De andere 12 leden zouden een minderheidsnota, waarvan toen nog maar enkel de grote lijnen opgetekend stonden, indienen. Om hen materieel daartoe de mogelijkheid te geven, en ook om verdere vertraging in de afwerking van de opdracht van de SEP te vermijden, werd beslist dat de verslagen op 15 juni aan de Regering zouden overgemaakt worden. De voorzitter bracht de minister van Justitie hiervan in kennis. Zij zou op 21 juni door de Eerste minister in audiëntie ontvangen worden. Op 18 juni, na afloop van de kabinetsraad, verklaarde Premier Tindemans dat de indiening van de verslagen op 21 juni niet kon doorgaan, omdat een groep zijn werkzaamheden nog niet beëindigd had. De voorzitter kreeg persoonlijk geen enkel bericht daaromtrent, zodat zij zich logischerwijze aan de afspraak hield en zich in het Kabinet van de Premier aanbod. Zij werd echter niet ontvangen. De verslagen « Anonymaat » en « Abortus », evenals de bijlagen en wat toen al van de minderheidsnota bestond, legde zij daarom ter attentie van de Premier neder bij de deurwaarder van het Kabinet.

Ondervraagd over deze eigenaardige gang van zaken, die bezwaarlijk kon worden geïnterpreteerd als een spijtige communicatiestoornis, heeft de Eerste minister bevestigd dat de audiëntie niet kon doorgaan omdat hij had vernomen van zijn collega van Volksgezondheid en Gezin, minister De Saeger, dat de minderheidsnota tegen 21 juni niet klaar zou zijn (19). Het is inderdaad pas eind augustus dat deze rechtstreeks bij de Premier werd ingediend door de twee vice-voorzitters, de Heren Drion en Storme. De 13 andere leden van de SEP kregen er pas nadien kennis van.

Verschillende elementen — ze preciseren is onmogelijk zonder de plicht van geheimhouding te schenden — hadden bij de voorzitter en bij vele leden van de SEP het vermoeden doen ontstaan dat, ondanks de herhaalde kritiek van het Parlement over het uitblijven van het advies van de SEP, niet iedereen een spoedige bekendmaking van de resultaten van het onderzoek van de SEP verhoopde. De commissieleden hadden nochtans al

(19) Vraag n° 71 van de Heren Degroove, Baudson en Cudell dd. 1 oktober 1976, Vragen en Antwoorden Kamer (50) 3247.

gestemd over een tekst die, door de meerderheid der stemmen te bekomen, automatisch (zoals in elk democratisch delibererend orgaan) het verslag van de SEP was geworden. Een nog voor het grootste gedeelte te redigeren minderheidsnota mocht dus in geen geval de indiening van het meerderheidsverslag blijven belemmeren. Gegriefd door wat zij als een politiek getint verdragingsmanoeuvre aanzag en gefrustreerd door het gebrek aan waardering voor het door de leden van de SEP geleverd werk, heeft de voorzitter dan ook gemeend zelf het agentschap Belga te moeten inlichten over de indiening der documenten, dit tot grote ontstemming van sommige politici en bepaalde persorganen.

II. Anticonceptie.

Reeds in de Regeringsverklaring dd. 30 januari 1973 was er aangekondigd dat de onontbeerlijke wettelijke hervormingen tot vrijmaking van de voorlichting over en van de verkoop van de anticonceptiva zouden getroffen worden. Deze intentie werd verwezenlijkt door de wet van 9 juli 1973 waarbij de reglementering van de anticonceptie aan de strafwet werd onttrokken (art. 383 SWB). In feite was deze wet ook de bekroning van verschillende parlementaire initiatieven, die terzake sinds 1966 genomen waren. Alhoewel de opgeheven strafartikelen geen verbod tot verkoop van anticonceptiva inhielden (20), remden ze toch zeer ernstig de toegankelijkheid van efficiënte anticonceptie. Vermits de strafbepalingen terzake nu afgeschaft zijn zou men kunnen denken dat er zich geen problemen m.b.t. de anticonceptie meer stellen (21). Niets is minder waar en dit wordt door het verslag op omstandige wijze bewezen.

Zo anticonceptie een vrijwel verspreide en permanente gedragswijze is, dan moet toch worden vastgesteld dat ten lande meestal sterk verstorende en weinig effectieve methoden gebruikt worden en dit wegens een gebrek aan informatie, een onnauwkeurige informatie en een onjuiste attitude. Gebrekkige anticonceptie heeft echter tot gevolg dat er beroep gedaan wordt op zwangerschapsonderbreking.

Doeltreffende anticonceptie is het middel om ongewenste zwangerschap en bijgevolg de mogelijke abortus te voorkomen.

De suggesties voor concrete beleidsmaatregelen die de SEP formuleert leggen de nadruk op de noodzaak van een moreel verantwoord en bewust ouderschap.

(20) VERRYCKEN M., « De juridische aspecten van de familieplanning », *Rechtskundig Weekblad* dd. 22 april 1973, blz. 1606.

(21) Dit is de basisgedachte van de minderheidsnota van Dr. Elaut.

Van de onderwijsnetten kan verwacht worden dat zij de seksuele en gezinsopvoeding ernstig zouden opvatten door deze te integreren in het hele leerplan, omdat ze een onderdeel is van een globale opvoeding, en dat ze zich niet zouden beperken tot formele informatie over seksualiteit. Ook het vormingswerk en de massacommunicatiemedia kunnen ingeschakeld worden in de opleiding en motivatie tot verantwoord ouderschap.

Als derde belangrijke factor ter vernieuwing van het anticonceptiebeleid ziet de SEP diegenen die zij de « donores » noemt : medici, apothekers, verplegers, de inrichters van pre- en postnatale raadplegingen, de verzorgingsinstellingen, de maatschappelijke assistenten. Meer actieve en spontane hulpverlening inzake anticonceptie kan van hen verwacht worden. Deze donores moeten, om geldige hulp te kunnen verstrekken, zelf gerecycleerd worden. Onder die donores komt ook het NKW voor en de SEP is tamelijk streng voor deze instelling : zij wijst er op dat moeder- en kindzorg niet onverenigbaar is met geboortenregeling, maar elkaar aanvullen.

Voor de minderjarigen acht de SEP het wenselijk dat zij anticonceptiva zouden kunnen bekomen gratis en anoniem, dus zonder toestemming van de ouders.

Daar de verhoopte sanering op de markt der anticonceptiva nog niet is verwenzenlijkt, dringt de SEP aan op het strict toepassen van de reglementeringen terzake en op het hanteren van de daarin voorziene sancties.

Van de sterilisatie bevestigt de SEP dat het een waardevolle, zij het irreversiebele anticonceptieve methode is, die wettelijk toegelaten is. Zij stelt ook voor dat anticonceptiva via RIZIV terugbetaalbaar zouden gesteld worden. Na kritische beschouwingen te hebben gewijd aan het gevoerde beleid m.b.t. de centra voor gezinsplanning, formuleert de SEP een reeks suggesties met het oog op de uitbouw van specifieke centra voor gezinsplanning.

Het verslag werd dus unaniem, op één stem na, door de SEP aangenomen en reeds op 1 juli 1975 als deelverslag aan de Regering overgemaakt. Officieel heeft deze daaromtrent geen stelling genomen, maar de Minister van Volksgezondheid en Gezin wijdde er een kritische nota aan, die hij bezorgde aan de leden van de verenigde commissies van Justitie en Volksgezondheid toen deze begin februari 1977 de studie van de verslagen van de SEP aanvingen (22).

(22) De inhoud van dit vertrouwelijk document is gereveleerd door *La Libre Belgique* dd. 12-13 februari 1977, blz. 2.

III. Anonymaat.

De SEP had als tweede opdracht advies uit te brengen over « het probleem van het anonymaat van de moeder en dit van het in anonymaat geboren kind ».

Met de bedoeling een ontradingsformule voor abortus te vinden, hadden de Senatoren Hambye (23) en Devlies (24) en Kamerlid Gheysen (25) inderdaad wetsvoorstellen ingediend strekkende tot invoering van een recht op anonymaat, zoals dit in Frankrijk bestaat : de vrouw die bevalt heeft daar het recht (wet van 7 februari 1924) te vragen dat haar naam niet zou worden vermeld in de geboorteakte en dat het kind zou worden aangegeven als hebbende geen gekende vader noch moeder.

De SEP heeft het anonymaat verworpen op basis van technisch juridisch motieven en wegens morele overwegingen.

Onder het mom van een wijziging van een wetsbeschikking inzake de akten van de burgerlijke stand, zou het anonymaat op ingrijpende wijze de fundamentele regels inzake afstamming wijzigen en dan nog op een wijze die de klok achteruit zou zetten ten overstaan van de internationale trend, die een automatische vaststelling van de moederlijke afstamming vooropstelt. Het anonymaat beperken tot het geval van de ongehuwde vrouw is technisch niet mogelijk, zodat het anonymaat ook wettige ouders zou toelaten zich te ontdoen van een wettige afstammeling. Een reeks kinderen geboren in het anonymaat zouden aldus in een soort juridisch vacuüm terecht komen ; een nieuwe categorie van natuurlijke kinderen zouden aldus in het Belgisch burgerlijk recht hun intrede doen : « de niemands kinderen ». Dit zou hoogst onrechtvaardig zijn ten overstaan van deze kinderen ; een dergelijk stelsel druist trouwens ook in tegen het streefdoel nl. het verantwoord ouderschap.

De SEP heeft zich echter niet willen beperken tot een negatief advies maar heeft daarbij ook een geheel van positieve en concrete maatregelen voorgesteld inzake afstamming, burgerlijke stand, ouderlijk gezag, voogdij en adoptie en suggesties gemaakt m.b.t. de te treffen onontbeerlijke sociale maatregelen.

Het verslag telt 76 bladzijden van het Senaatsdocument ; het zou dus onbegonnen werk zijn het hier verder te willen resumeren.

(23) Wetsvoorstel dd. 31 oktober 1974, Senaat 1974-1975, n° 422.

(24) Wetsvoorstel dd. 7 februari 1973, Senaat 1972-1973, n° 79, opnieuw in de Kamer ingediend op 14 januari 1975, Kamer 1974-1975, n° 393.

(25) Wetsvoorstel dd. 12 juli 1972, Kamer 1971-1972, n° 362.

IV. Abortus.

In tegenstelling met de werkwijze gevolgd voor de twee andere thema's vervat in de opdracht van de SEP, werd de discussie over de problematiek van de abortus niet aangevangen in een werkgroep, maar verliep zij steeds in voltallige vergadering. De werkgroepen « vergelijkend recht » en « medische en sociale aspecten » beperkten zich inderdaad tot het inzamelen van feitenmateriaal ten titel van documentatie. Deze werd o.a. ook verstrekt door de antwoorden van de Professoren Lambotte (Luik), Vokaer en Hubinont (ULB), die sociologische en medische gegevens verstrekten over uitgevoerde en geweigerde abortieve ingrepen, door de verslagen van Professor Duret-Cosyns en de Heer F. Deven over de psychologische aspecten en het verslag van Professor H. Van den Berghe en van Dr. Cassiman (KUL) over de prenatale diagnose van erfelijke en/of aangeboren misvormingen en het verhoor in werkgroep van de socioloog Mevr. Lerou. Een ander belangwekkende informatiebron was het werk van Callahan, samengevat door Professor Renaer (26) en het Britse Lane rapport. De minister van Justitie stelde ook het verslag over de consultaties gehouden door zijn voorganger A. Vranckx, ter beschikking van de SEP en aanvaarde een vragenlijst van de SEP over de toepassing van de wet in hun ressort over te maken aan de Procureurs generaal ; hun omstandige antwoorden belichten het gerechtelijke abortus beleid.

Vanaf de aanvang der werkzaamheden tekenden er zich sterk uiteenlopende tendensen af, gaande van de voorstanders van de statu quo tot de voorstanders van een medicalisering. Dit waren echter slechts persoonlijke standpunten, waarbij niet lang werd stilgestaan omdat vanaf het begin eenieder een consensus nastreefde. Deze consensus bleek alda tot stand te komen m.b.t. de noodzaak van een liberalisering, maar veel moeilijker was het een akkoord te bereiken over de graad ervan.

Versoepeling van de abortuswetgeving veronderstelt het invoeren van de straffeloosheid voor de abortus uitgevoerd door een medicus, bij een vrouw die daarin toestemt en in wel bepaalde gevallen. De hele discussie draaide dus om de modaliteiten van de geoorlooftheid van die legale abortus waarvan het principe ab initio aanvaard werd. De rechtsvergelijkende studie wijst uit dat de wetgever die geoorlooftheid kan doen afhangen, van één of meerder indicaties (de zg. indicatie-regeling of « fristenlösung ») of van het tijdstip waarop de ingreep wordt uitgevoerd. Termijnregeling werd unaniem verworpen, al hadden de twee groepen die zich achteraf

(26) CALLAHAN Daniel, *Abortion : law, choice and morality*, Collier-Macmillan Ltd. London, 1970.

zouden aftekenen daarvoor wellicht uiteenlopende motieven. In de indicatie-regeling kan men een globale indicatie opnemen of een opsomming van indicaties. Deze laatste hypothese werd ook unaniem verworpen : iedereen opteerde voor een globale indicatie.

Een globale indicatie omschrijven was dus het volgend stadium in het zoeken naar een consensus. De onderbreking van de zwangerschap zou geoorloofd zijn, zo de voortzetting ervan de gezondheid van de vrouw in het gedrang zou brengen. Het begrip gezondheid vormde echter wel een struikelblok. In de moderne gezondheidszorg, die wordt gekenmerkt door een integrale geneeskunde, is gezondheid meer dan de afwezigheid van somatische letsels : zij behelst, naast de somatische en de psychopathologische elementen ook de sociale factoren, in zo'n mate zelfs dat de Wereldgezondheidsorganisatie gezondheid definieert als « een toestand van volmaakt lichamelijk en geestelijk welzijn ». Alhoewel de radicalen in de SEP deze definitie wel toepasselijk op de abortus achtten, wilden zij vooral de kansen op een algemene consensus gaaf houden. Iedereen was dan ook akkoord om deze brede definitie niet te weerhouden als hanteerbare unidimensionele indicatie. Maar er bleef tussen de leden een verschilpunt bestaan over de mate waarin de sociale moeilijkheden van de vrouw in aanmerking mogen genomen worden. Voor de 13, die uiteindelijk het begrip gezondheid opgaven voor de indicatie « totale levenssituatie », zijn de sociale factoren daarin begrepen. Voor de 12 zijn de sociale factoren vervat in de beoordelingsgegevens (§ 10, p. 156 van het Senaatsdocument). Dit verschilpunt was echter niet van die aard dat elke consensus onmogelijk werd.

Projecten van teksten werden opgesteld, waarin werd gepoogd de gezamenlijke weg die de commissieleden hadden afgelegd trouw weer te geven ; amendementen werden ingediend ter nuancering en alles scheen erop te wijzen dat het verslag unaniem zou kunnen zijn over een groot aantal essentiële punten. Maar plotseling is er een hiaat in het gezamenlijk denkpatroon van de commissieleden gekomen en vervloog de illusie over de mogelijkheid een pluralistisch voorstel, dat unaniem zou zijn, op enkele punten na, in te dienen. Hoe dit zo groeide kan alleen een insider weergeven, maar ik wens mij dit recht niet toe te eigenen, omdat ik het eerbiedigen van de plicht van geheimhouding primordiaal wil stellen.

Alle leden hadden hetzelfde streefdoel, nl. een optimale methode zoeken om het aantal clandestiene en legale abortieve ingrepen in te dijken ; zij waren het er roerend over eens dat een preventief en educatief beleid zich daartoe opdringt. Als men uitgaat van het ingezameld feitenmateriaal en men houdt rekening met de moderne definitie van het begrip gezondheid, dan is de enig logische conclusie dat de optimale methode alleen bestaat in de medicalisering. Slechts enkele leden van de SEP waren tot die

overtuiging gekomen. Zij deden echter afstand van die persoonlijke stellingname, bekommerd dat zij waren om het tot stand komen van een advies dat zou kunnen bijgetreden worden door de leden behorend tot een bredere waaier van ethische en levensbeschouwelijke opvattingen. Dit was trouwens ook de wens van de meer gematigde centrumgroep en het is zo dat het verslag uiteindelijk 13 stemmen haalde; het is dus een pluralistisch verslag dat kon worden opgesteld, niet omdat er concessies werden gedaan, maar omdat de ondertekenaars ervan, met het oog op het bonum commune, hebben willen rekening houden met het bestaan van een levensbeschouwelijke verscheidenheid in onze Belgische samenleving. Bij het grondig herlezen van de beide verslagen blijf ik ervan overtuigd dat deze niet grondig van elkaar verschillen qua voorstellen, wat de politieke commentatoren ook hebben mogen betogen. Het is spijtig dat de 13 leden nooit kennis kregen van de inhoud van de definitieve nota der 12, alvorens ze werd ingediend, want het lijkt mij niet uitgesloten dat na een nieuwe discussie en enkele amendementen, steeds met het oog op het bonum commune, de 13 misschien wel het verslag der 12 hadden kunnen bijtreden. Persoonlijk heb ik de indruk dat sommige onder de 12 dit verheugend zouden gevonden hebben, maar dat anderen daarentegen de voorkeur gaven aan een apart verslag, omdat het uitgangspunt ervan dan levensbeschouwelijk specifiek kon blijven.

Ondanks de spanningen van het laatste ogenblik, die hun oorsprong niet binnen de commissie maar eerder daarbuiten vonden, waren het de verdraagzaamheid en het wederzijds begrip die de relaties tussen de commissieleden kenmerkten. Het is spijtig dat daarvan in de pers niets is overgekomen.

Summary : The activities of the National Commission for Ethical Problems.

The article attempts to describe the constitution, the methods of work and the conclusions of the Commission of State for Ethical Problems in Belgium.

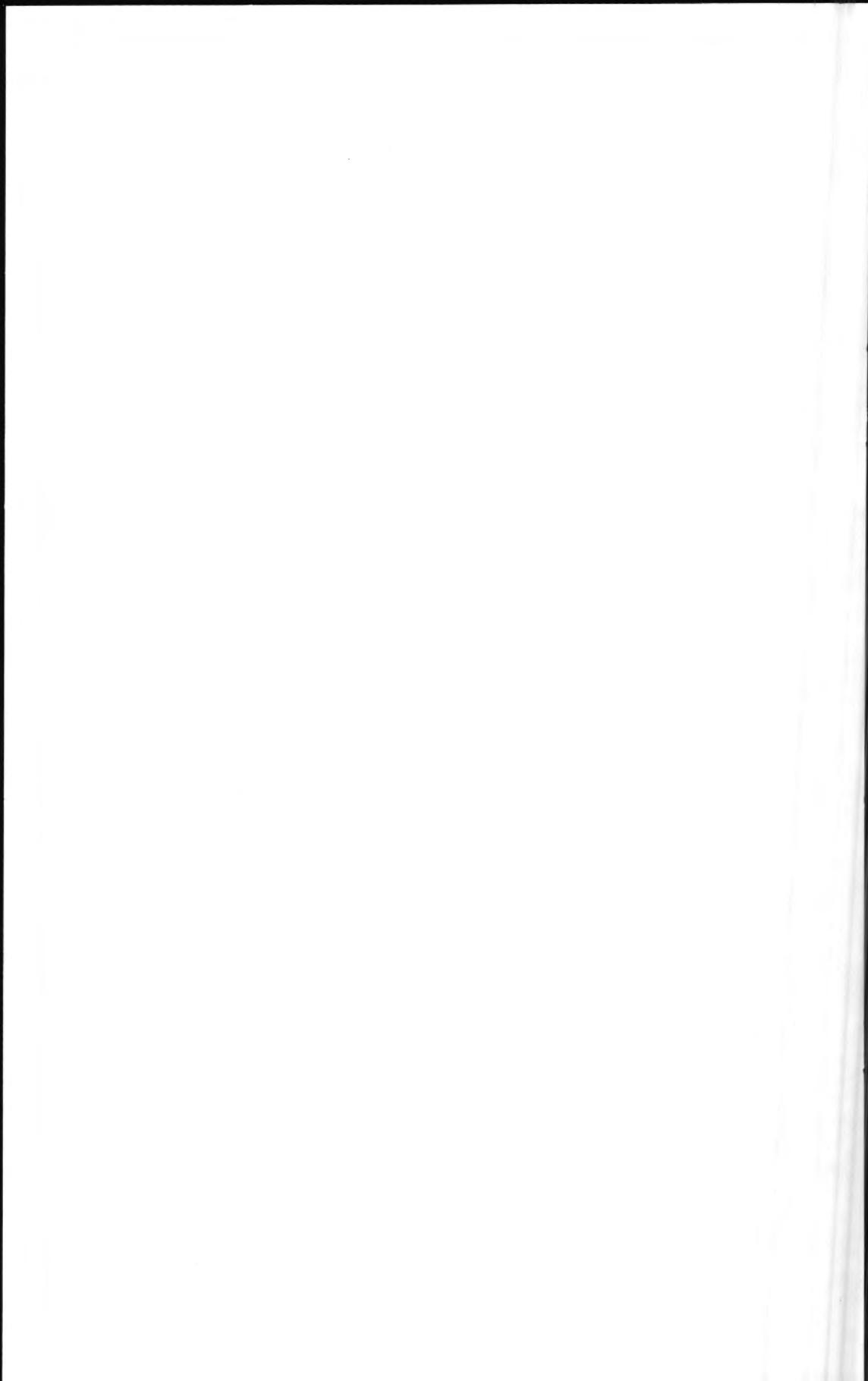
This Commission was requested by the Government to study the problems of family-planning, of anonymity of the mother and of abortion.

The Commission was composed by 25 members telling 11 doctors, 1 chemist, 1 biologist, 1 sociologist and 11 doctors in law.

Two reports were presented to the Government: one signed by 13 members and one signed by 12 members.

The author, who was member of the group of the 13 gives her opinion about all the activities of the Commission.





De discussies rond een legalisering van opzettelijke abortus

door Bertrand J. DE CLERCQ,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke universiteit te Leuven.



In de meeste Westeuropese landen blijkt het ontwikkelingsproces naar een of andere vorm van legalisering van abortus provocatus te verlopen volgens een aantal typische fasen. Sinds einde 1976 bevindt België zich in een van deze typische fasen. De strijd voor de aanvaarding van het principe zelf van een wetswijziging lijkt beslecht te zijn, een nationale commissie van deskundigen heeft ten behoeve van regering en parlement een verdeeld advies uitgebracht over de modaliteiten van deze wetswijziging en nu ligt het hele dossier in de handen van de wetgever die staat voor de noodzaak om de fase van de beslissingen aan te vatten.

Het tweevoudig rapport over het abortusvraagstuk van de staatscommissie voor ethische problemen, dat ons eigenlijke object van onderzoek vormt, beschouwen wij dus als een soort afsluiting van een bepaalde fase die op een verhelderende manier kan vergeleken worden met de ontwikkelingsfasen in de omringende landen. Zo'n vergelijking systematisch uitwerken zou te ver leiden, wij beperken ze tot enkele discussiepunten die in de beide rapporten van de commissie terug zijn te vinden. Maar het lijkt niet overbodig vooraf de belangrijkste momenten van de voorgeschiedenis kort samen te vatten.

De voorgeschiedenis.

Een beginpunt kan men zien in de oprichting, in 1969, van de *Belgische Vereniging voor de Legalisering van de Abortus*. Toen, mede onder invloed van de ontwikkelingen in het buitenland (Groot-Brittannië en Nederland), de discussies en de stellingnamen pro en contra zich begonnen te vermenigvuldigen publiceerden de Belgische bisschoppen een gezamenlijke nota (15 december 1970) waarin de legalisering van abor-

tus zonder meer werd afgewezen en betoogd werd dat het (te verbeteren) gezinsbeleid de noodsituaties moest voorkomen of opvangen. Enkele maanden later diende BSP-senator W. Callewaert een wetsvoorstel in tot opheffing van de strafbaarheid van vrijwillige abortus als deze zou gebeuren voor het einde van de 15^e week van de zwangerschap en op grond van medische, sociale en sociaal-ethische indicaties. Dit wetsvoorstel, samen met de bisschoppelijke nota, werd nu het thema van talloze debatavonden, colloquia, congressen en publikaties waarin de kristallisatie van de opinies over de abortusproblematiek zich gestalte gaf. In de loop van 1972 organiseerde de minister van Justitie, A. Vranckx, een reeks hearings met deskundigen en representatieve verenigingen, waarvan hij de resultaten publiceerde in een brochure; de minister ging niet verder dan het formuleren van een probleemstelling en trok dus geen conclusies die van zijn kant zouden leiden tot een wetsontwerp. In maart 1972 organiseerde zich het verzet tegen abortuslegalisering in de vereniging *Pro Vita*, intussen de meest actieve exponent geworden van de « bescherming en verdediging van het ongeborn menselijk leven ».

In de campagne voor de parlementsverkiezingen van einde 1972 heeft het abortusthema een vrij bescheiden rol gespeeld, maar intussen kreeg ook België zoals andere landen zijn « abortusschandaal »: in januari 1973 werd de Naamse vrouwenarts W. Peers aangehouden op de beschuldiging dat hij op nogal ruime schaal abortus had gepleegd. Daarop volgde een kettingreactie van publieke manifestaties en moties pro en contra en, even later, een abortusdebat in het parlement. Nu begonnen de standpunten van de onderscheiden politieke partijen zich uitdrukkelijk af te tekenen (1), zoals ongeveer overal elders grosso modo volgens de scheidingslijn tussen confessionelen en niet-confessionelen. Nogal wat deining, vooral ook in de eigen achterban, verwekte het officiële standpunt van de Volksunie, die de legalisering van abortus tot een vrije kwestie, een individuele gewetenszaak van haar mandatarissen verklaarde. In het politiek akkoord tussen de coalitiepartners van de regering-Leburton (25 januari 1973) werd een aanpassing van de strafwet op de abortus in het vooruitzicht gesteld.

In april van dat jaar maakten de Belgische bisschoppen een uitvoerige « Verklaring over de abortus » bekend. Volgens hen is opzettelijke abortus ethisch alleen gerechtvaardigd in deze conflictsituaties die een bedreiging voor het leven van de moeder inhouden. De Gentse bisschop L. Van Peteghem distantieerde zich van zijn collegas in een publiek

(1) Op 10 juni 1972 reeds had de CVP een open partijdag georganiseerd onder de titel « Tegenover moreel-delicate kwesties » waar het bijna uitsluitend over abortus ging.

schrijven waarin hij een nog strenger standpunt innam, met een beroep op de officiële leer van de katholieke kerk. Overigens heeft deze bisschop ook stelling genomen tegen de informatiecampagne over contraceptiva waarmee de regering startte in juli 1973, zoals trouwens tegen het beleid op dit punt van een aantal katholieke vormingswerken in zijn bisdom. Intussen werkte H. Vanderpoorten, minister van Justitie, aan een voorontwerp van wet die abortus zou toelaten op grond van een aantal indicaties, breder gedefinieerd dan de confessionele partijen, volgens hun officieel standpunt, konden aanvaarden. Voor de socialisten ging dit ontwerp echter niet ver genoeg en senator Pierson diende een wetsvoorstel in dat nagenoeg overeenstemde met een vroeger communistisch voorstel: wettelijke toelating van abortus op loutere tijdsindicatie (binnen de eerste 12 weken van de zwangerschap).

Bij de vorming van de regering-Tindemans (lente 1974) werd overeengekomen het abortusdebat te « depolitiseren » door het hele probleem ter studie op te dragen aan een speciale commissie voor de ethische problemen. Deze staatscommissie werd geïnstalleerd in december 1974 en geruime tijd later dan aanvankelijk voorzien, in de vakantie vóór het parlementaire werkjaar 1976-1977, kwam zij klaar met haar eindverslag over de abortus. Zoals nu wel algemeen geweten volgde onmiddellijk na het neerleggen van het meerderheidsrapport (13 leden) de indiening van een afwijkend minderheidsrapport (12 leden). Een korte, volgens sommigen niet toevallige, heropflakking van de (gerechtelijk nooit afgesloten) affaire D^r Peers schijnt de politici ertoe aangespoord te hebben om de zaak niet meer te laten aanslepen. Eind februari was het hele dossier in behandeling bij de senaatscommissies van Justitie en Volksgezondheid. Senator Pierson heeft intussen zijn wetsvoorstel opnieuw ingediend en ook van de zijde der PVV werd een voorstel tot abortuslegalisering neergelegd dat duidelijk in de lijn ligt van het advies in het meerderheidsrapport van de ethische commissie. (Deze recente initiatieven zijn nu weer achterhaald door de kamerontbinding in maart.)

De discussie over de « grondwaarden » van het samenleven.

Vanuit het gezichtspunt dat wij hier innemen ligt de Belgische stand van zaken achter op de situatie in de buurlanden, waar minstens al een parlementair debat en een stemming over ontworpen of voorgestelde wetteksten hebben plaats gehad. De commissie kon dan ook uit deze « achterstand » bepaalde voordelen halen door rekening te houden met de elders opgedane ervaringen en men mag verwachten dat ook de wetgevers dit zullen doen.

Reeds in 1971 bracht in Nederland een met de Belgische staatscommissie vergelijkbare « commissie abortusvraagstuk » een advies aan de regering uit, maar enkel in de vorm van een interim-rapport en eveneens in verdeelde orde. Een der belangrijkste kwesties die in dit rapport werd aangesneden vindt men rond dezelfde tijd terug in de discussies omtrent het eerste wetsontwerp (1972) van de Westduitse minister van Justitie en zij heeft een duidelijke tegenhanger in de aanvankelijk zeer brede formulering van het probleem in België door senator R. Houben. Inmiddels werd en wordt vooral in West-Duitsland de discussie verbreed tot een probleemstelling die veel verder reikt dan enkel de abortuslegalisering, hoewel zij er een kernstuk van blijft, en uitmondt in de rechtsfilosofie en de politieke theorie. Omdat zij o.i. het theoretisch raam vormt van de abortuskwestie in het politieke vlak en bovendien een algemener draagwijdte heeft, is zij belangrijk genoeg om erop in te gaan. In de termen van R. Houben (zoals trouwens nog in de titel van de Belgische staatscommissie) gaat het om de « ethische problemen in de politiek », in Duitsland spreekt men van de « Grundwerte-Diskussion ».

Opzettelijke abortus, aldus het rapport van de Nederlandse commissie, is in ieder geval « het afbreken van menselijk leven in ontwikkeling » en men kan niet loochenen dat menselijk leven en menselijke integriteit behoren tot « de gewichtigste rechtsgoederen die als zodanig in onze rechtsorde erkenning hebben gevonden »; de bescherming en beschermwaardigheid ervan liggen als rechtsgoed « vastgeankerd in onze cultuur en rechtsorde ». Gelijkwaardige termen worden gebruikt in de memorie van toelichting van het Duitse wetsontwerp: « menselijk leven is ook vóór de geboorte een rechtsgoed dat beschermwaardig is en aan bescherming behoefte heeft ». Een herziening van de bestaande abortuswet moet « het grondprincipe van de onaantastbaarheid van het wordende leven tot zijn recht brengen » en het afwegen (*Ausgleich*) van dit recht tegen concurrerende rechten dient zodanig te gebeuren dat « met de in de Grondwet vastgelegde waardekeuzen (*Wertentscheidungen*) rekening wordt gehouden ».

Hier ligt nu volgens R. Houben de grond van het probleem dat zich aan de mensen met politieke verantwoordelijkheid opdringt. In een brochure die de diagnose schetst van de « ontredderde politiek » schrijft hij een stuk van die ontreddering toe aan het feit dat « politieke vragen met ethische grondslag » het voorwerp van discussie en betwisting op het publieke forum zijn geworden. De vragen die Houben dan opsomt betreffen eigenlijk kwesties die bij uitstek tot de private levenssfeer behoren: « de uitbreiding van de aanvaarde redenen tot echtscheiding, de afstamming en het statuut van het onwettig kind, het gebruik

van contraceptieve middelen, de abortus, de euthanasie (het recht op doden) en op een ander vlak, het gebruik van drugs ». Maar de ontwikkelingen van het ethos en de gedragingen op dit gebied treffen ook de politiek omdat zij te maken hebben met de ethische grondslagen van de beleidsvoering. De genoemde vragen raken, aldus Houben, « de meest specifieke waarden... (die) kenmerkend zijn voor een beschavings-type ». Hun politiek belang ligt in het feit dat « een morele binding en bepaalde gekozen en aanvaarde grondregels voor het samenleven noodzakelijk zijn » (2).

Verleden jaar hebben de discussies over de kwestie van deze grondregels, mede in het raam van de verkiezingen voor de Bundestag, in Duitsland een brede omvang en een principiële wending gekregen. Een der onmiddellijke aanleidingen was het verwijt, o.m. van de Duitse bisschoppen, dat de regeerders niet de noodzakelijke maatregelen nemen om het dreigende verval van « het morele bewustzijn m.b.t. levensvragen en (van) het respect voor de in de Grondwet gewaarborgde mensenrechten » op te vangen, dat zij integendeel deze evolutie eerder in de hand schijnen te werken. Met name de SPD is op de discussie uitvoerig ingegaan. Deze partij schijnt overigens de term « Grundwerte », in haar bekende programma van Bad-Godesberg (1959), in het politieke vocabularium geïntroduceerd te hebben en in haar schoot is een « Grundwertekommission » werkzaam die zeer onlangs een rapport over deze kwestie uitbracht (3). In het Godesberger programma wordt gesproken van « grondwaarden van het socialistisch streven » die aangeduid worden met de klassieke sleuteltermen vrijheid, rechtvaardigheid, solidariteit, maar ook van « gemeenschappelijke ethische grondwaarden » in een democratische samenleving. In verband met het abortusdebat heeft het genoemde rapport van de grondwaardencommissie het over de onbetwistbaarheid van « het recht en de vrijheid van de nasciturus om geboren te worden ».

Maar wat zijn eigenlijk grondwaarden? Vooral van katholieke zijde heeft men in de laatste tijd geprobeerd het begrip te verhelderen. Een voorlopige balans van de discussie, opgemaakt door K. Lehmann, geeft de volgende brede omschrijving. Het gaat in eerste instantie om de waardigheid en de vrijheid van de menselijke persoon, maar evenzeer om elementaire principes van de inrichting van het samenleven: algemeen welzijn en subsidiariteit. Zij krijgen hun uitdrukking in elementaire rechtsgoederen en ethische grondovertuigingen, maar ook fundamentele

(2) R. HOUBEN, *De ontredderde politiek*, Brussel, Cepess, 1972, blz. 15 en 13.

(3) M. SCHLEI und J. WAGNER, *Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität: Grundwerte und praktische Politik*, Bonn, Verlag Neue Gesellschaft, 1976.

menselijke instituties moeten hiertoe gerekend worden, zoals huwelijk en gezin, de rechtsorde en de democratische staatsinrichting (4). Alle politieke strekkingen zijn het erover eens, aldus Lehmann, dat een samenleven van mensen overeenstemming in waarden en normen, grond-overtuigingen en fundamentele houdingen veronderstelt. In een belangrijke redevoering verklaarde H. Schmidt van zijn kant dat een democratie zonder consensus over grondwaarden de waardigheid van de mens niet kan verzekeren: « Tot de minimale consensus van de democratie behoort noodzakelijk de erkenning van het aan stemmingen onttrokken gebied der ultieme vragen; het zijn vragen... waarvan een parlement moet beseffen dat het er niet mag over beschikken, vragen waarover ook meerderheidsbeslissingen niet kunnen plaatsvinden » (5). Schmidt beklemtoont zeer sterk — en anderen treden hem hierin bij — dat de moderne staat leeft van waarden en grondhoudingen die hem vóórgegeven zijn: de staat en de overheidsmacht zijn hier aangewezen op het ethos levend in de gemeenschap.

De moeilijkheden en meningsverschillen beginnen echter wanneer de levensbeschouwelijke neutraliteit van de staat nauwkeuriger moet worden bepaald. Neutraliteit moet de levensbeschouwelijke vrijheid van alle burgers garanderen, dat zegt iedereen, maar dit kan van staatswege geen « *Wertneutralismus* » insluiten. In dit verband heeft men kritiek op de vaak ingeroepen theorie van het « ethisch minimum » waarmee het positief recht dient rekening te houden. Zo'n « ethisch minimum » is te smal voor de verplichte grondwaarden « vrijheid, rechtvaardigheid, solidariteit », die immers veel meer dan minimale eisen stellen. « Met ethische minima kan geen staat gemaakt worden » (A. Hollerbach). Verder, als het juist is dat een pluralistische staat zich met geen enkele geloofsbelijdenis of levensbeschouwing kan identificeren en dus zelf de fundering van zijn grondwaarden niet kan verschaffen, blijft het toch zo dat hij tot bepaalde waarden is verplicht. Godsdienst en levensbeschouwing tot privé zaak verklaren kan niet zodanig gebeuren dat de staat tenslotte waarden-indifferent zou worden.

De genoemde moeilijkheden krijgen hun scherpe kant in de scheiding die sommigen maken tussen *grondwaarden* en *grondrechten*. « Dit zijn totaal verschillende dingen » beweert o.m. H. Schmidt. De grondwet, het parlement, de uitvoerende macht kunnen en mogen enkel instaan voor de handhaving van de grondrechten. Het respecteren en doen respecteren, het levendig houden van de grondwaarden is een zaak van

(4) K. LEHMANN, Grundwerte in Staat und Gesellschaft, in *Herder Korrespondenz*, 1977, n° 1, blz. 15.

(5) H. SCHMIDT, *Ethos und Recht in Staat und Gesellschaft*, Bonn, Bundespresseamt, 1976.

Iedere burger, van de gemeenschap en, op een bijzondere manier, van de kerken. Als er dan verschuivingen optreden of een verval van het waardenbewustzijn, kan de overheid, aldus nog Schmidt, dit eventueel betreuren, maar verder kan zij niet anders dan daaruit de consequenties voor een wetsverandering trekken. Ten aanzien van veranderende opinies over « de inhoud der grondwaarden en hun rangorde kan de democratische staat zich op termijn niet afzijdig houden ». Aan de CDU (en de katholieke kerk) wordt dan verweten dat zij de overheid belasten met een taak die de hare niet is: « red de grondwaarden ». Woordvoerders van de CDU echter zien in het standpunt van de regeringspartijen een al te gemakkelijke houding die de vorm krijgt van een alibi. De grondrechten in de constitutie vastgelegd, aldus bv. H. Kohl, drukken wel degelijk een aantal grondwaarden uit en de wetgevende en uitvoerende overheid kan er zich niet toe beperken de waardeopvattingen en hun evolutie in de gemeenschap te registreren. Zij « heeft de plicht actieve zorg te dragen voor de grondwaarden in de constitutie vervat » en dit sluit in dat zij « ernstig poogt een maximum aan consensus te bewerken over de grondwaarden van het samenleven die grondwettelijk relevant zijn » (6).

In belangrijke mate werd deze rechtsfilosofische discussie bepaald door de strijd rond twee verschillende principes van abortuslegalisering: de *Fristenlösung* en de *Indikationenlösung*, d.w.z. abortus op loutere tijdsindicatie (le trimester van de zwangerschap), tegenover opheffing van de strafbaarheid op grond van inhoudelijk bepaalde indicaties. In 1974 had de Westduitse Bondsdag te stemmen over 4 wetsvoorstellen. Het voorstel van de SPD en FDP-fracties, dat de *Fristenlösung* inhield, werd goedgekeurd maar nadien door de Bondsraad verworpen en dan weer door de Bondsdag met een absolute meerderheid aangenomen. Op verzoek van de regering van de deelstaat Baden-Württemberg werd de goedgekeurde regeling echter onderworpen aan het oordeel van het Constitutioneel Hof. In februari 1975 besliste het Hof dat de nieuwe wet in strijd was met de Grondwet: uit de eerste artikelen ervan moet afgeleid worden dat de bescherming van menselijk leven in ontwikkeling de voorrang dient te hebben op het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw en dit wordt door de eenvoudige *Fristenlösung* niet verzekerd. Vermeldenswaard is de afwijkende mening van twee rechters, die stelt dat de bepalingen van de Grondwet i.v.m. het garanderen van persoonlijke vrijheid niet kunnen gebruikt worden om strafwetten uit te vaardigen, want zodoende kan men de grondrechten maken tot een basis

(6) H. KOHL, Politische Rechenschaft über die Werte, in *Herder Korrespondenz*, 1976, n° 7, p. 361.

van reglementeringen die de vrijheid beperken. Hier ziet men dus duidelijk de beschreven discussie een rol spelen.

Ter vervanging van de ongrondwettelijk verklaarde legalisering werd op 6 mei 1976 een nieuwe wet door de Bondsdag gestemd. Deze voert een systeem van indicaties in, derwijze dat de omstreden sociale indicatie, gedefinieerd als « *Notlage* » (noodtoestand door de vrouw als dusdanig ervaren) enkel kan ingeroepen worden voor abortus in het 1^o trimester van de zwangerschap.

Het moeizame proces van de wetgevende besluitvorming.

De concrete manier waarop de conflicten rond de abortus zich hebben weerspiegeld in het moeizame proces van de Westduitse besluitvorming op wetgevend vlak kan gelden als een representatief voorbeeld van de ontwikkeling in andere buurlanden.

In *Frankrijk* sleepten de parlementaire debatten over het regeringsontwerp tot wetswijziging aan van december 1973 tot einde november 1974. De uiteindelijk goedgekeurde wet, die van kracht werd op 15 januari 1975, is eigenlijk nog maar voorlopig, want de bepalingen van de bestaande strafwet worden niet afgeschaft maar enkel opgeschort voor een periode van 5 jaar. In de aanhef van de nieuwe wet wordt gesteld dat « de wet de eerbied voor ieder menselijk wezen waarborgt vanaf het begin van het leven ». Op dit principe worden echter uitzonderingen gemaakt in nader omschreven gevallen. De eerste uitzondering bepaalt geen tijdslimiet en omschrijft de medische en eugenetische indicatie. Abortus kan straffeloos gebeuren op grond van een attest van twee geneesheren die na onderzoek en discussie verklaren dat de voortzetting van de zwangerschap « de gezondheid van de vrouw ernstig in gevaar brengt » of, anderzijds, dat er een « sterke waarschijnlijkheid » bestaat dat de nasciturus aangetast is door een « bijzonder zwaar letsel » waarvan erkend wordt dat het op het moment van de diagnose ongeneeslijk is. Maar het grootste twistpunt was en is de invoering van de « abortus op verzoek » tot de 10^e week van de zwangerschap. De wet formuleert een conditie die sterk lijkt op de hierboven vermelde « *Notlage* » van de Westduitse wet. De zwangere vrouw die om abortus verzoekt moet eerst een arts raadplegen en haar situatie bespreken met een erkende sociale dienst of dienst voor consultatie of informatie. Op basis van de vereiste consultatie-attesten kan de ingreep dan uitgevoerd worden in een erkend ziekenhuis.

In de loop van 1975 heeft het begrip « noodtoestand » (« situation de détresse ») al tot discussies in de rechtspraak geleid. De tegenstanders argumenteren dat het gaat om een subjectieve term : hij kan betrekking

hebben op eender welke situatie en tenslotte is het de subjectieve appreciatie van de vrouw die bepaalt of haar toestand al dan niet als « *détresse* » moet gelden. Maar dat is het precies wat de voorstanders willen : honorering van het zelfbeslissingsrecht van de vrouw. Een vonnis van de correctionele rechtbank van Rouen maakt in dit verband een duidelijk verschil tussen een noodtoestand, die inderdaad subjectief te bepalen is, en de door objectief herkenbare criteria omschrijfbare « toestand van gevaar » (« *état de péril* »). Bij wijze van parenthesis kan hieraan toegevoegd worden dat o.m. in de Belgische rechtspraak inzake abortus als objectieve rechtvaardigingsgrond wordt aangenomen de « toestand van noodzaak » (« *état de nécessité* »), door rechtsleer en rechtspraak vrij unaniem gedefinieerd als een situatie waarin iemand ertoe gedwongen is een bepaalde strafwet te overtreden om een recht of een goed dat minstens even belangrijk is als het door die strafwet beschermde tegen een direct dreigend gevaar te beschermen. Een therapeutische abortus bijvoorbeeld vindt in een dergelijke toestand zijn rechtvaardigingsgrond.

Ook in *Nederland* zijn de vroegere strafbepalingen i.v.m. abortus nog altijd wettelijk van kracht, echter met dit belangrijke verschil t.o.v. Frankrijk dat zij niet door een nieuwe wet zijn opgeschort. In feite worden zij sinds 1971 officieel niet meer toegepast, krachtens een overeenkomst tussen de procureurs-generaal in overleg met de medische inspectie en met goedvinden van de minister van Justitie. Er bestaat dus sindsdien een soort rechtsvacuüm, waarbinnen zich een vrij uitgebreide openlijke abortuspraktijk in een aantal daarvoor ingerichte klinieken heeft ontwikkeld. Het oncomfortabele van deze situatie heeft zich bijzonder scherp doen gelden in de langdurige politieke rel rond het verstrakte vervolgingsbeleid van de KVP-minister van Justitie Van Agt, met name t.o.v. de Bloemenhovekliniek waar vergevorderde zwangerschappen worden afgebroken. In dit klimaat hebben in de Nederlandse Tweede Kamer de debatten plaatsgevonden over het gezamenlijk voorstel van de liberalen en de PvdA om abortus verregaande te legaliseren. Sinds 1971 hebben de regeerakkoorden van twee opeenvolgende kabinetten moeizaam bereikte compromissen inzake abortus bevat die achteraf telkens weer betwist werden. Het voorstel waarover uiteindelijk in september 1976 werd gestemd komt in wezen hierop neer, dat opzettelijke abortus, te beschouwen als een normale medische ingreep, volledig uit de strafwet wordt geschrapt. Er worden wel regelingen voorzien die moeten verzekeren dat de zwangere vrouw in vrijheid en met verantwoordelijkheid beslist en dat de arts bij zijn besluitvorming de nodige zorgvuldigheid aan de dag legt. De Tweede Kamer keurde het ontwerp goed, maar in de Eerste Kamer werd het door een

kleine meerderheid verworpen. De voornaamste argumenten van de niet-confessionele tegenstemmers waren dat er in het voorstel geen tijdsgrens voor de ingreep werd bepaald en dat de waarborgen voor de zorgvuldigheid van de beslissing ontoereikend zijn (7). In Nederland staat men dus met het vooruitzicht dat na de parlementsverkiezingen van mei 1977 het hele debat zal moeten overgedaan worden.

De verschillen tussen de twee rapporten van de Belgische staatscommissie.

De voorgaande analyse heeft de weg geëffend en de nodige elementen verzameld voor een goed begrip van de twee rapporten van de Belgische staatscommissie, maar ongetwijfeld ook voor een anticiperend inzicht in de moeilijkheden die de Belgische wetgevers bij hun besluitvorming nog te wachten staan. Uit de rapporten blijkt dat hun auteurs, in ieder rapport op een eigen manier, met de ervaringen in de omliggende landen rekening hebben gehouden en er bepaalde conclusies uit getrokken hebben. Maar vooraleer dit te onderzoeken dient iets gezegd over de verschillende conclusies van het meerderheids- en minderheidsrapport. In de pers zijn vooral deze verschillen uitvoerig aan bod gekomen ; wij brengen de voornaamste kort in herinnering (8).

In de formulering van het principe van de wetswijziging treedt al een verschil in benadering naar voren ; de meerderheid stelt : « zwangerschapsonderbreking is *niet langer een misdaad of een wanbedrijf...* » en definieert dan de voorwaarden, terwijl de minderheid zegt : « zwangerschapsonderbreking is *verboden...* » en dan de uitzonderingen omschrijft. Maar belangrijker in concreto is uiteraard de bepaling van de gronden der straffeloosheid. De 13 steunen op het omvattende begrip « totale levenssituatie » (« *conditions d'existence* ») van de vrouw : waar deze ernstig en langdurig wordt bedreigd door een geheel van omstandigheden waarin « elementen van lichamelijke, psychologische en sociale aard in aanmerking dienen genomen », achten zij abortus, eventueel tot aan het moment van levensvatbaarheid van de vrucht, toelaatbaar. De 12 daarentegen beperken de uitzonderingen tot de gevallen van levensgevaar voor de vrouw of van zekere, ernstige en blijvende schade aan haar « lichamelijke en geestelijke gezondheid ». Sociale factoren worden dus uitgesloten en van de eugenetische factor wordt gezegd dat

(7) Voor een kritische analyse van het ontwerp en van de debatten in de Tweede Kamer, zie W.C.M. KLIJN, De abortus-wetgeving in de Tweede Kamer, in *Streven*, 1977, januari, blz. 291-315.

(8) Cf *Abortus provocatus*, D.A.P., Reinaert uitgaven, 1977.

deze enkel een mogelijke reden tot abortus kan worden als hij de psychologische gezondheid van de vrouw ernstig gaat bedreigen (9).

In het rapport van de 12 wordt een bijzonder grote zorg besteed aan de criteria en de garanties van de *objectiviteit* der beoordeling, een zorg die niet in dezelfde mate terug te vinden is bij de 13 omdat zij meer gewicht blijken toe te kennen aan wat algemeen wordt genoemd de autonomie van de vrouw. Dit leidt tot meerdere verschilpunten, maar het belangrijkste is wellicht de vraag of tenslotte de vrouw al dan niet de doorslag geeft in de beslissing tot de ingreep. Volgens de 12 moet de geneesheer het laatste woord hebben in overleg met de vrouw, maar het meerderheidsrapport is op dit punt niet helemaal duidelijk. De Franse tekst zegt dat « de beslissing gezamenlijk door de vrouw en de dokter wordt genomen », terwijl in de Nederlandse tekst staat te lezen : « ...voordat de eindbeslissing wordt getroffen » (§ 195) (10). Een ander verschilpunt tenslotte dat wellicht belangrijk kan worden betreft de prioriteit van de door beide rapporten voorgestelde onthaalstructuren. De 12 vragen dat deze structuren ter beschikking zouden zijn voordat de nieuwe wet wordt toegepast of minstens tegelijkertijd met de toepassing, terwijl de 13 oordelen dat men daarop niet hoeft te wachten.

De vergelijking van de structuur en de argumentatie van de twee rapporten gaan we nu verderzetten langs een nadere analyse van het minderheidsrapport. Als men ervan uitgaat dat het de weergave is van een « afwijkende mening » is de eerste vraag welke redenen een aantal commissieleden ertoe gebracht hebben een eigen rapport neer te leggen. Alle ondertekenaars ervan worden beschouwd als katholieken, maar zij verklaren uitdrukkelijk het probleem te situeren op een vlak dat « vrij is van iedere stellingname van confessionele aard ». Drie redenen geven zij op als motivering van hun eigen rapport. Vooreerst blijkt het wetenschappelijk feitenmateriaal van die aard te zijn dat het op bepaalde punten tot uiteenlopende interpretaties leidt ; dit verklaart waarom de 12 er zoveel ruimte aan geven. Verder lopen de meningen uiteen over de beste methode om het totale aantal van zowel de wettelijke als de clandestiene abortussen te doen afnemen, wat de commissie in

(9) Over verkrachting, incest en ook sociale of economische omstandigheden wordt in 't algemeen gezegd dat zij « in de algemene indicatie kunnen opgenomen worden als zij een *reëel medisch risico* voor de vrouw met zich meebrengen ».

(10) In een artikel in de *Gazet van Antwerpen* (22-23 januari 1977) heeft L. Van Nuland de aandacht gevestigd op een aantal niet onbelangrijke verschillen tussen de Franse en de Nederlandse versie van de tekst der rapporten. Wij gebruiken hier verder de Franse versie. Als dus *De Nieuwe* (13 augustus 1976, blz. 5) besluit dat volgens het meerderheidsrapport « uiteindelijk de vrouw het laatste woord heeft » is dit o.i. een te vlugge interpretatie.

haar geheel als haar doel beschouwt. Tenslotte onderstrepen de ondertekenaars dat, behalve een zeer ernstig sociaal probleem, de waardenhiërarchie van onze samenleving en het veilig stellen van essentiële waarden voor de toekomst in het geding zijn.

Uit deze motivering kan de structuur van het rapport afgeleid worden. Waar de 13 beginnen met een beknopte synthese van de relevante feitengegevens om, op basis daarvan, de doelstellingen te omschrijven en uiteindelijk hun voorstellen i.v.m. wettelijke maatregelen te formuleren, gaan de 12 andersom te werk. Zij zetten eerst de vooropstellingen uiteen, op grond waarvan zij de doeleinden definiëren (deel I) en leiden daaruit de conclusies af betreffende de oplossingen die zij voorstellen (deel II); het derde en veruit lijkigste deel « herneemt het methodisch onderzoek van de wetenschappelijke gegevens die het uitgebrachte advies hebben ondersteund ». Het mag wel gesignaleerd worden dat beide rapporten in hun inleiding vermelden dat hun ondertekenaars binnen elke groep nog onderling van mening verschillen en dat er in de groep der 12 verscheidene voorstanders van de wettelijke status quo zijn, maar binnen elke groep is men tot een eensluidend advies gekomen, vanuit de zorg en met de bedoeling een « menselijke en verzoenende oplossing te vinden » die kan verhelpen dat « het probleem van de abortus een bron van conflict en malaise blijft » en die « de instemming van de meerderheid der bevolking » kan wegdragen.

Discussie over de betekenis van wetenschappelijke gegevens.

Van de uiteenzetting der wetenschappelijke, filosofische en ethische en juridische gegevens in het rapport der 12 werd onlangs beweerd dat zij wel belangrijk is maar « jammer genoeg zeer dikwijls vervalst wordt door het binnendringen van ideologische factoren » (11). Vervalsing is een erg betwistbare term. In de eerste plaats gaat het om een discussie met een aantal interpretaties van wetenschappelijke gegevens in het meerderheidsrapport, maar daarnaast worden de door de wetenschap aangebrachte feiten ook vanuit ethische en juridische maatstaven beoordeeld en men gebruikt ze eveneens om bepaalde stellingen te bewijzen.

Tegen de argumentatie waardoor de 13 twee « hardnekkige misverstanden » weerleggen, nl. dat straffeloosstelling van abortus het aantal zwangerschapsonderbrekingen doet toenemen en een daling van het geboortecijfer teweegbrengt, worden in het minderheidsrapport uitgebreider

(11) J. AUBENAS, *La commission éthique : radioscopie des deux rapports*, in *La Revue Nouvelle*, 1976, december, blz. 545.

gegevens aangebracht die de beide kwesties sterk nuanceren. Wat de kwantitatieve evolutie van de abortussen betreft, wordt telkens een bijzondere aandacht besteed aan de Nederlandse situatie, waar dus een feitelijke straffeloosheid bestaat. De 13 steunen op gegevens die een optimistische interpretatie toelaten, terwijl de 12 zich vooral beroepen op een andere wetenschappelijke bron om te betogen dat « de liberale houding tegenover de abortus stimulerend heeft gewerkt op een vraag die een tendens tot afnemen vertoonde », als gevolg van de verbreiding der contraceptie. Zij stellen dat « de abortus een normale methode van geboorteregeling in Nederland aan het worden is, concurrerend met de contraceptie en dat deze tendens ongetwijfeld nog niet aan een omkering toe is ». De ethische instelling van de 12 (of althans van sommigen onder hen) komt om de hoek kijken waar zij reserves uiten tegenover het toenemend gebruik van methoden als de sterilisatie, de *morning-after* pil... die het aantal abortussen zouden drukken. Verder menen de 12 te kunnen besluiten dat « in de meeste landen op de legalisering van abortus een zeer gevoelige daling van de geboorten is gevolgd ». Op de bedenking dat het feitelijk samengaan van beide fenomenen nog niet toelaat tot een relatie van oorzakelijkheid te besluiten gaan zij niet in, maar uit wetenschappelijke prognoses concluderen zij dat een complete abortuslegalisering in België een bijkomende daling van de geboorten met 10 tot 12 % t.o.v. het huidige cijfer als gevolg zou hebben.

Belangrijk in verband met de doelstelling van beide rapporten is hun uiteenlopende conclusie betreffende het effect van verschillende types van wetgeving op de globale vermindering der abortussen. Volgens de meerderheid constateert men dat enkel een « zeer diepe straffeloosstelling » of een zeer brede interpretatie van een intermediaire wetgeving een gevoelige abortusdaling teweegbrengt. Bij de minderheid ligt de klemtoon op het feit dat « niets bewijst dat een permissieve wetgeving zou toelaten het totale aantal van de clandestiene en vooral de legale abortussen uiteindelijk te doen verminderen ». Zij meent wel redenen te hebben om « te geloven dat de clandestiene abortussen tenslotte kunnen dalen in een restrictief of intermediair systeem », maar dan gecombineerd met een goede contraceptieve praktijk en een doeltreffende begeleiding.

In hun onderzoek van de psychologische aspecten van de verschillende vormen van abortus (clandestien, wettelijk, geweigerd...) geven de auteurs van het minderheidsrapport duidelijk blijk van de ethische (en pedagogische) maatstaven die hun uiteindelijk oordeel bepalen. Terwijl de 13 uit hun beknopte analyse gewoon affeiden dat « men redelijkerwijze mag besluiten dat de zwangerschapsonderbreking niet meer psycho-

logische problemen met zich meebrengt dan de andere oplossingen voor een ongewenste zwangerschap », signaleren de 12 aan het einde van hun analyse twee dilemma's in dit verband. Niet enkel vanuit technisch maar evenzeer vanuit psychologisch oogpunt is het wenselijk dat een abortus zo vroeg mogelijk gebeurt, maar dit sluit dan in dat de bedenktijd voor de vrouw zo kort mogelijk wordt gehouden, m.a.w. de vereiste van zorgvuldig overleg komt in strijd met het streven om het risico van traumatisering enz. te vermijden. Ten tweede, om psychische consequenties van een abortus zoveel mogelijk te reduceren moet de vrouw met alle begrip onthaald en in een gedeculpabiliseerde context behandeld worden, maar dit kan betekenen dat de ernst van de zaak wordt geminimaliseerd. Hieruit concludeert het rapport dat een deculpabilisering tot elke prijs wellicht geen wijze gedragsregel is : men dient zich veeleer af te vragen welke de gevolgen van een ruim tolerante wetgeving voor de huidige en de komende generaties zijn.

Het vergelijkend overzicht van de abortuswetgevingen en hun recente evolutie in de verschillende landen van de wereld toont duidelijk de opzet van de 12 : zij willen een stelling bewijzen die volgens hen door de analyse van de feiten wordt opgedrongen. Vooreerst valt het op met welke zorg de huidige Belgische strafwet, de rechtspraak en de toepassing van de wet bestudeerd worden, met een bijzondere aandacht voor de mogelijkheden van een « *humaan* » vervolgings- en strafbeleid. In het rechtsvergelijkend overzicht onderstreept men dat er zich in de meeste landen over de wereld sinds de zestiger jaren een convergerende beweging aftekent naar een zo volledig mogelijke liberalisering van abortus. Het is een beweging die een onderdeel vormt van een wereldwijde politiek van strijd tegen de demografische explosie en tegen de clandestiene abortus. Uit de gedifferentieerde ontleding van de evolutie der afzonderlijke wetgevingen trekt men deze algemene conclusie : de richting van alle hervormingsbewegingen tendeert naar een praktijk van abortus op verzoek, waarin sanitaire modaliteiten worden ingepast ; waar zo'n radicale oplossing om grondwettelijke of andere redenen niet mogelijk is treedt zij op onder de vermomming van een systeem van indicaties die zich tot iedere situatie laten uitbreiden.

De stellingname die hieruit volgt, resp. hierachter steekt, laat zich gemakkelijk raden. Indien men zich principieel kant tegen ieder gebruik van abortus voor een demografisch beleid en tegen de abortus op verzoek — zoals ook het meerderheidsrapport doet — dient men een wetgeving op te stellen die zo'n onweerstaanbare verglijding van meet af aan poogt uit te sluiten. De polemische kant van deze visie drukt zich bij de 12 uit waar zij waarschuwen tegen « *de meest moderne versie* » van de afgewezen tendens, nl. de « *globale evaluatie* » van de « *nood-*

toestand » of de bedreiging van de « totale levenssituatie » van de vrouw, opgevat in de subjectieve betekenis van deze termen. Uit de ontleding van de feitelijke situatie zoals die in het meerderheidsrapport gemaakt wordt zou overigens, volgens J. Aubenas, de logische conclusie moeten volgen dat de abortus gewoon uit de strafwet wordt geschrapt. Volgens deze auteur zetten de 13 in hun conclusies « een vreemde stap achterwaarts... Hun voorstel is in tegenspraak met de (aangehaalde) feitelijke gegevens » (12).

Verschillen in de gemeenschappelijke doelstelling en methode.

Het is dus wel duidelijk dat de hele commissie eensgezind tegenover de feiten bepaalde *principes* wil stellen en door een wetgeving veilig wil stellen. De 13 definiëren als hun algemene doelstelling de « maximale reductie van het aantal clandestiene zowel als legale abortussen », waarbij een gelijkheid van alle vrouwen dient nagestreefd te worden. Zij willen dit doel vooral bereiken langs een « *educatieve methode* » in dienst van een verantwoord ouderschap en een politiek van onthaal, begeleiding en hulp. De 12 bewegen zich helemaal in dezelfde optiek, maar bij hen valt een forse nadruk op de zorg voor de « *essentiële waarden* » die in het waarden- en belangenconflict dat een abortus altijd aanhangig maakt op een verantwoorde wijze dienen gesauveerd te worden. Dit brengt al direct met zich mee dat zij andere accenten leggen in de nadere kwalificatie van de educatieve methode: op de preventie en op de ontrading van abortus, een ontrading die echter « niet directief » mag zijn. Verder stellen zij striktere eisen aan de educatieve onthaal- en hulpstructuren om hun karakter van objectiviteit te waarborgen.

Uit de lastige en ingewikkelde discussies in de omringende landen omtrent de wettelijke criteria voor een straffeloosheid van abortus heeft de commissie blijkbaar een aantal resultaten pogen te halen die erop gericht zijn een herhaling van deze en gelijkaardige discussies in de Belgische context te vermijden. Zo wordt op grond van principiële en praktische overwegingen de wettelijke bepaling van een tijdslimiet voor zwangerschapsonderbreking in de beide rapporten bewust achterwege gelaten, blijkbaar ook in de hoop op die manier een debat zoals in Duitsland rond de *Fristenlösung* overbodig te maken. Een gelijkaardige bedoeling kan men bemerken in de unanieme afwijzing van een systeem van ééndimensionele indicaties, die immers altijd de moeilijkheid van een

(12) J. AUBENAS, *art. cit.* blz. 549 v. Uiteraard laten wij deze interpretatie voor rekening van de geciteerde auteur.

voldoende nauwkeurige en eensgezinde bepaling stellen en bovendien het risico van een groei naar automatische toepassing insluiten. Van beide kanten opteert men voor het principe van één globaliserende indicatie, af te leiden uit een totale beoordeling van ieder individueel geval. Het essentiële verschil zit echter in de definitie van deze indicatie die in de beide rapporten wordt voorgesteld. Hoewel zij zeer goed blijken te beseffen welke moeilijkheden het begrip « gezondheid » in zijn huidige brede opvatting insluit, zien de 12 daarin het beste en tenslotte enig aanvaardbare criterium. Hun voornaamste argument is dat het de beste of enige weg blijkt te zijn om de noodzakelijke objectiviteit en objectiviteit van iedere beoordeling in de mate van het mogelijke te waarborgen.

De kwestie van het « ethisch minimum ».

« Dat een recht op abortus wordt opgeëist is een nieuw probleem in onze beschaving » zegt het minderheidsrapport. Men formuleert het probleem meestal in termen van het levensbeschouwelijk en ethisch *pluralisme*, waarvan bijvoorbeeld iemand als de Duitse bondskanselier Schmidt zegt dat het een der vooropstellingen zelf is van de Westerse democratie. Een der telkens terugkerende verwijten aan het adres der (katholieke) tegenstanders van iedere ietwat ruime abortuslegalisering is dan ook dat zij met de fundamentele principes van ethisch pluralisme en tolerantie geen rekening willen houden. Het antwoord op dit verwijt ligt in de theorie van het « ethisch minimum » dat de *grenzen van het pluralisme* afbakent. Maar het probleem is natuurlijk waar deze grenzen precies te trekken zijn of, anders gezegd, welke de precieze inhoud is van dit « ethisch minimum ».

De beide rapporten willen, zoals vermeld, een oplossing voorstellen waarmee de meerderheid der bevolking kan instemmen. Waar echter de 13 zeggen « rekening te houden met de diversiteit van de ethische opvattingen » in ons land, beklemtonen de 12 in het zelfde verband de « fundamentele beschavingswaarde » van het respect voor alle menselijk leven. De diversiteit van de ethische opvattingen is gebonden aan een eensgezinsheid over de basis van het samenleven. « De verdediging van de menselijke persoon, te beginnen met zijn leven, maakt deel uit van het ethisch minimum dat men poogt te ontwikkelen in alle wetgevingen van de wereld ». Vooral M. Storme, een der vice-voorzitters van de commissie, heeft in verschillende publikaties deze idee van het « ethisch minimum » aan de basis van het positief recht uiteengezet en op de

abortuskwestie toegepast (13). Geen enkele rechtsorde, aldus zijn stelling, is mogelijk zonder publieke afspraken over een menswaardig leven. In onze beweeglijke maatschappij zullen onder voortdurend veranderende omstandigheden deze afspraken moeten herzien worden om telkens opnieuw eenstemmigheid over de gemeenschappelijke humaniteit te bereiken. Nu blijkt er wel een onoverwinnelijk pluralisme in de ethiek te zitten, d.w.z. een veelheid van opvattingen over wat « goed mens zijn » en « rechtvaardig samenleven » is aanwezig te zijn en tot zijn recht te moeten gebracht worden. Maar in de mate dat « de ethiek tot een kleine kern van wat oermenselijk is, dus tot een minimum wordt herleid om in de wetgeving haar expressie te vinden », moet het pluralisme afnemen. « Het komt er dan op aan dat « oer-menselijke » te achterhalen om van daaruit gemeenschappelijke standpunten inzake maatschappelijke onaanvaardbaarheid te distilleren ». Zodoende vermijdt men twee serieuze gevaren, nl. dat de ethische visie van één groep door de wet aan allen wordt opgedrongen, maar anderzijds ook dat, bij gebrek aan enige tastbare grondslag, « het oordeel over de maatschappelijke onaanvaardbaarheid de mist ingaat ».

Voor Storme en de andere auteurs bestaat er geen twijfel over dat de humane waarde van de « bescherming van het individueel menselijk leven in al zijn fasen » te rekenen is tot het « ethisch minimum » dat het positief recht moet handhaven. Waarschijnlijk zullen alle of toch de meeste commissieleden dit onderschrijven. De divergentie wordt echter duidelijk wanneer het erop aankomt de *interpretatie* ervan te omschrijven in nauwkeurige termen van wettelijke bepalingen. Uit de discussie in West-Duitsland blijkt bv. dat de SPD haar standpunt ten gunste van de *Fristenlösung* juist motiveert door het argument « dat strafrecht... niet meer dan het « ethisch minimum » in de samenleving mag beschermen » (14). Precies over de functie van het strafrecht bestaat hier een discussie in de rechtsfilosofische theorie. Men kan o.i. niet loochenen dat bepaalde standpunten in de grondwaarden-discussie waarvan we melding maakten aanleiding geven tot een te gemakkelijk conservatisme waardoor het strafrecht wordt aangewend als een alibi. De 12 beklemtonen zeer terecht dat strafwetten op zichzelf niet enkel ondoeltreffend zijn maar zelfs geen geloofwaardigheid bezitten indien het principe dat zij uitdrukken niet door andere maatregelen en voorzieningen realiseerbaar wordt gemaakt. Tegelijk echter onderstrepen zij de eigen betekenis van de strafwet als « *autonome affir-*

(13) Zie o.a. M. STORME, *Recht en ethiek in een pluralistische samenleving*, in *Kultuurleven*, 1973 mel, blz. 324-329. Uit dit artikel wordt hier geciteerd.

(14) M. SCHLEI und J. WAGNER, *op. cit.*, blz. 106 (onderlijning van mij, B. De Clercq).

matie van een essentiële sociale waarde ». « Alle andere takken van het recht kunnen misschien wel dit recht (op bescherming van het leven) uitdrukken maar zijn niet bij machte de eerbiediging en de sanctionering ervan te verzekeren. »

Bij wijze van besluit.

In sommige commentaren op de twee rapporten van de staatscommissie wordt de aandacht getrokken op het verschil in stijl en tonaliteit van de analyse en argumentatie waarvan zij blijk geven. De stijl van het meerderheidsrapport is zakelijk beschrijvend en geeft nergens toe aan emotionaliteit in de stellingnamen en het is ontegensprekelijk zo dat in de tekst van het minderheidsrapport af en toe nogal dramatiserende accenten worden gelegd. Er zijn redenen om dit negatief te appreciëren maar er zit ook een onbetwistbaar voordeel aan vast. Het minderheidsrapport heeft in ieder geval de verdienste met de nodige duidelijkheid te laten zien in welke zin de wettelijke behandeling van het abortusprobleem een *politieke keuze* is met beslissende consequenties voor de evolutie van het maatschappelijk waardenpatroon.

Summary : The issue of abortion legalization in Belgian politics.

This article deals with the problems of abortion as a political issue, in the form represented in the two reports of the Belgian « National Commission for Ethical Problems » (Fall 1976). Both the « translation » of the political problem into a question to be handled by an « apolitical » commission on the level of scientific expertness, and the delivery of two mutually dissenting reports, are studied as a typical stage of the development of the political decision-making process in this matter and compared with similar evolutions in the neighbour countries (W.-Germany, France, the Netherlands). From a viewpoint of political theory the main problem is the following : how a parliamentary democracy solves such a deep-seated conflict concerning the « basic values » of ethical order of society? Elements of an answer can be gathered from a comparative analysis of the different positions and arguments in the two reports of the Ethical Commission.



Les problèmes de l'énergie et le rapport de la Commission des Sages

par René CYPRES,

Professeur à la Faculté des Sciences appliquées
et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques
de l'Université Libre de Bruxelles.

★

1 Introduction.

Le rapport de la « Commission des Sages » répond à une mission qui lui a été confiée par le Ministère des Affaires Economiques, à savoir celui d'une « Commission d'évaluation en matière d'énergie nucléaire ».

Ce n'est pas l'énergie en général, ou les économies d'énergie ou les recherches de pointe dans ce domaine ou quoi d'autre dont l'étude lui avait été confiée, mais bien l'évaluation en matière d'énergie nucléaire.

Il est dès lors normal que la Commission des Sages n'ait pas développé tous les secteurs de l'énergétique comme elle l'a fait du nucléaire. Elle a cependant placé cette évaluation dans son contexte en indiquant chaque fois les perspectives, les problèmes à résoudre, les difficultés qui se posent, les lacunes qui subsistent. C'est un effort collectif considérable.

Je voudrais modestement apporter quelques éléments de ma compétence, touchant un autre aspect de l'avenir énergétique de la Belgique : la place du charbon et de la carbochimie. Je le fais dans le but de compléter le dossier et d'éclairer le débat.

Le lecteur voudra bien l'insérer dans le contexte général. Les grands problèmes, en raison de leurs aspects multiples et complexes, sont souvent découpés en tranches de spécialisation : les secteurs de l'électricité, du pétrole (carburant, combustibles de chauffage et pétrochimie), du charbon (extraction, sidérurgie, carbochimie) des recherches de pointe dans le domaine de l'emploi de l'énergie solaire, de l'écologie (pollution, protection de l'environnement et des sites), etc.

Ce découpage rendu souvent nécessaire par l'ampleur du sujet, a le désavantage de sembler pousser en avant tel ou tel domaine particulier. Ce qu'il faut acquérir aujourd'hui c'est une vue d'ensemble avec le relief

que confère un certain recul. C'est pourquoi, il est utile d'éclairer certains aspects de la question qui n'ont été évoqués que sommairement dans le rapport, parce qu'ils sont en dehors de la mission dont la Commission des Sages avait été chargée.

Les problèmes de l'énergie n'ont jamais fait l'objet de débats aussi passionnés et passionnels, que depuis trois ou quatre ans. On peut s'interroger sur les causes de cette évolution.

La production et la consommation d'électricité, de charbon, de pétrole et de gaz étaient jusqu'il y a quelques années l'objet d'études à caractère technico-économique, qui n'intéressaient pas le grand public et les partis politiques. La fermeture des charbonnages avait soulevé une certaine émotion. Mais elle était plus due à la perte d'emplois et d'activités économiques par ses retombées sur les fabrications de matériel minier, que par le problème spécifique de la production nationale ou de la disponibilité de combustible primaire.

Aujourd'hui, on a pris conscience que le problème de l'énergie est un des grands problèmes politiques mondiaux du moment.

Tout s'y retrouve : la dépendance énergétique d'un pays ou d'une région envers les pays possesseurs de matières premières énergétiques ; l'incidence des coûts énergétiques sur le niveau des prix et de l'emploi ; le rôle des sociétés mondiales, appelées souvent « multinationales », dans l'approvisionnement, la fixation (certains disent la manipulation) des prix, et le choix des options à prendre en matière d'énergie ; les implications idéologiques des différentes solutions avancées pour couvrir les besoins en énergie ; les rapports entre le tiers monde riche (pays de l'OPEP) détenteurs des principales réserves de pétrole et les pays industrialisés ; la dépendance et l'appauvrissement accrus des pays démunis du tiers monde envers les précédents ; et finalement, dans les pays industrialisés mêmes, la relance de la mise en question des structures de l'économie par le biais des problèmes énergétiques.

Dès lors, le débat s'enflamme. Ceux qui sont engagés dans l'action socio-politique et ont, de ce fait, accepté ou élaboré un modèle de société, abordent le problème énergétique en fonction de leurs options préalables parce qu'ils sont parfaitement conscients de son importance politique. Les partisans de la libre entreprise mettent l'accent sur les avantages économiques et la rentabilité immédiate de telle ou telle forme d'énergie. Les écologistes ne voient que les problèmes de l'environnement et montent en épingle les pollutions associées à chaque type d'utilisation de matière énergétique. Les représentants de secteurs particuliers, l'électricité par exemple, partisans ou non de sa gestion privée, ne voient que la préservation ou le développement de la position de leur secteur.

Les états-majors politiques et financiers sont parfaitement conscients que s'ils réussissent, par leur influence ou par l'action de leurs militants, à faire adopter telle ou telle politique énergétique, ils se seront rendus maîtres d'un levier par lequel ils pourront agir sur l'évolution de l'économie tout entière. Chaque groupe socio-politique agit dans le sens que lui commande son intérêt ou son idéologie. C'est ce qui explique en définitive que les thèses les plus diamétralement opposées sont défendues avec la même vigueur et la même rigueur apparente, à partir des mêmes faits expérimentaux, mais en partant de prémices socio-politiques opposées.

Je n'entrerai pas dans ce jeu. Je vise à mettre à la disposition de ceux que la chose intéresse pour des raisons qui leur sont propres, un certain nombre de faits, dans leur nudité et dans leur perspective.

Chacun en tirera s'il le veut, les conclusions qu'il estime pouvoir en tirer et les intégrera dans sa vision du monde et sa conception de la société.

2. Ampleur du problème.

L'activité de toute société industrielle de quelque type qu'elle soit — socialiste ou capitaliste — est totalement dépendante de sa production d'énergie.

L'industrialisation et le développement économique de tous les pays le démontre.

L'industrie lourde s'est historiquement développée là où il y avait du charbon, seule source d'énergie abondante à l'époque.

En Belgique cela s'est produit dans les bassins charbonniers de Charleroi, du Borinage et de Liège ; en Allemagne sur les gisements de la Ruhr. De même, en Angleterre et aux USA les riches gisements de charbon ont permis le rapide développement de l'industrie lourde. En particulier, la métallurgie du fer, grande consommatrice de charbon, par l'emploi de coke, servant à la fois de combustible et de réducteur du minerais dans le haut fourneau, s'est implantée dans les bassins riches en bon charbon à coke.

L'électrification a accéléré ce processus. Les pays peu industrialisés, désireux de devenir rapidement des grandes puissances, ont fourni un effort gigantesque dans le domaine de la production de l'énergie. Le cas de l'URSS est à cet égard très significatif. Lénine disait déjà que le socialisme c'est le pouvoir des soviets plus l'électrification.

Actuellement, l'URSS est parmi les principaux producteurs mondiaux de matières premières énergétiques. En cinquante ans d'efforts et au prix

des sacrifices qu'on sait, mettant en œuvre une volonté politique implacable, elle a mis en place une infrastructure énergétique qui lui permet de mener la politique qui est la sienne.

Les autres pays qui ont voulu accélérer leur industrialisation, ont accordé la même importance prioritaire à l'énergétique.

Le premier fait qu'il faut donc dégager, c'est que le niveau de vie, le taux de consommation et la production par habitant peuvent être mesurés par sa consommation d'énergie. Ce fait est tout à fait indépendant du régime politique, économique et social du pays considéré. Bien entendu, le type de consommation et de production peut être différent, de même que le niveau de gaspillage.

Dans les pays à économie socialiste du type soviétique, l'industrialisation a porté surtout sur le développement de l'industrie lourde. Celle-ci est une grande consommatrice d'énergie. La part relative qui lui est dévolue dans la consommation totale y est plus grande que dans d'autres pays. Par contre, aux USA, la part de la consommation d'énergie dans le secteur des transports, par le développement de la circulation automobile, est plus grande qu'ailleurs. Mais le bilan énergétique global montre que le produit national brut d'un pays est directement proportionnel à sa consommation d'énergie.

Il importe donc que ceux qui ont fait le choix d'un type de société, socialiste ou capitaliste, à économie mixte ou planifiée, se rendent clairement compte que les besoins énergétiques, pour l'essentiel, demeureront, que la société soit ou non transformée à l'image de ce qu'ils souhaitent.

La seule hypothèse qui permettrait d'envisager à terme, une réduction de la consommation énergétique, est celle d'un retour définitif ou pour une longue période à une société plus austère, plus frugale, strictement rationnée et pour tout dire, plus pauvre matériellement. Personne ne l'envisage sérieusement.

Les courbes de croissance de la consommation d'énergie sont bien connues. Pendant le dernier quart de siècle elle a, en première approximation, doublé tous les dix ans. Je ne discuterai pas des différentes hypothèses conduisant à des taux d'accroissement qui varient somme toute dans des limites assez étroites.

Aucun domaine de l'activité n'échappe à l'emprise de l'énergie.

Elle intervient sous forme de combustible primaire dans le chauffage domestique et industriel. Ce dernier est inhérent à la fabrication de toute une série de produits de grande consommation, qui ne peuvent être élaborés qu'à haute température : le verre, l'acier, le ciment, les briques de construction et les briques réfractaires, etc.

L'agriculture est tributaire des combustibles, par la fabrication des engrais azotés. Ceux-ci sont obtenus à partir de l'azote de l'air et de

l'hydrogène, dans la synthèse de l'ammoniac, qui est ensuite transformé en nitrates. Or, l'hydrogène est obtenu à partir des hydrocarbures ou du charbon ou par électrolyse de l'eau. Sans engrais, les sols s'épuiseraient rapidement. La famine règnerait partout. Le problème de la faim dans le monde est suffisamment connu pour qu'il soit nécessaire de développer cet aspect du problème.

Il est en plus à remarquer que tous les plans d'intensification des cultures, type « plan vert » accroissent sensiblement la consommation spécifique d'énergie dans le secteur agricole.

L'électricité, qu'elle soit à usage domestique ou industriel (élaboration des métaux comme le cuivre par exemple, par électrolyse) est elle-même produite à partir de combustibles.

Seules, les centrales hydroélectriques ne consomment pas de combustibles. Elles nécessitent cependant la construction de barrages. Leur apport à la production totale d'électricité est marginal.

Enfin, les combustibles sont utilisés comme carburants pour l'automobile et l'aviation. Ils sont actuellement obtenus quasi exclusivement par raffinage et traitement chimique du pétrole. Seule, une fraction insignifiante d'essence est fabriquée dans le monde à partir de charbon.

3. Source d'énergie et ressources en matières premières énergétiques.

L'énergie est fournie par un nombre varié de sources qui sont, soit naturelles comme le soleil, le vent et les chutes d'eau, soit le fait de la mise en œuvre de combustibles chimiques classiques ou nucléaires.

Les combustibles fossiles classiques solides (charbons, lignites, tourbe), liquides (pétrole, huile de schistes et de sables pétrolifères) et gazeux (gaz naturel), fournissent de l'énergie par leur combustion avec l'air ambiant.

Les combustibles nucléaires ne sont à proprement parler pas des combustibles, car ils produisent de la chaleur par la fission du noyau d'un atome et non par une réaction chimique. Ils sont appelés erronément « combustibles » parce que le phénomène de fission du noyau s'accompagne d'un grand dégagement de chaleur, résultant de la disparition d'une fraction de la masse du noyau de l'atome fissionné qui se transforme en énergie. Un réacteur nucléaire est une source de chaleur.

Une centrale électrique nucléaire la transforme ensuite en électricité comme une centrale thermique le fait de la chaleur de combustion du charbon, du fuel ou du gaz.

L'examen des options énergétiques possibles doit se faire en connaissant les réserves existantes des matières premières énergétiques dans le monde. C'est le point de départ de toute analyse sérieuse.

Jusqu'à la crise pétrolière de 1973, le monde ne voulait pas reconnaître le fait, bien connu des géologues et maintes fois publié, que les réserves en pétrole et en gaz dans le monde étaient limitées.

En 1971, donc avant la crise pétrolière, au cours de la quatrième Conférence Internationale sur les applications pacifiques de l'énergie atomique à Genève, un document émanant du département de l'économie et des affaires sociales des Nations Unies et intitulé « World Energy Requirements and Resources in the Year 2000 » (1) donnait les ressources estimées en pétrole, gaz naturel et charbon, exprimées en années de consommation, reprises dans le tableau I.

TABLEAU I
Ressources énergétiques en combustibles fossiles

	Réserves milliard tonnes éq. charbon	Année de consommation sur base	
		1972	2000
Pétrole	350	31	17
Gaz naturel	233	38	11
Charbon	7.600	2.300	1.850

	Consommation estimée (mill. t.) en l'an 2000			% consommé en l'an 2000 des réserves disponibles
	Annuelle en 2000	Cumulée jusqu'en 2000	Solde disponible en 2000	
Pétrole	20,183	305	45	87,2
Gaz naturel	10,848	169	64	72,5
Charbon	4,225	140	7.460	1,9

Le rapport de Meadows, connu sous le nom de « Rapport du Club de Rome » (2) confirme les ordres de grandeurs donnés. Il en est de même de toutes les estimations faites depuis, y compris par les milieux pétroliers. Le Shah d'Iran et l'Emir de Koweït ont justifié l'augmentation de quatre à cinq fois le prix du pétrole par rapport à 1972, en disant que puisque les réserves ne permettaient de le produire au rythme actuel que pendant quelques dizaines d'années, il fallait valoriser le pétrole au maximum et le vendre le plus cher possible.

Une réévaluation des réserves mondiales des combustibles fossiles a été faite par les instituts allemands, anglais, américains et par la « World Energy Conference ».

(1) 4^e Conférence Internationale des Nations Unies sur les Applications Pacifiques de l'Energie Atomique — Genève 1971 — 49/P/42, pp. 1-15.

(2) D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, W.W. BEHRENS (Massachusetts Institute of Technology). — « Rapport sur les limites de la croissance » 1972, Ed. Fayard, p. 174, Tableau 4A « Ressources non renouvelables ».

Ces estimations varient parfois considérablement en valeur absolue en raison de ce qui est considéré par les uns et les autres comme réserve « exploitable », réserve « prouvée » ou réserve « probable ».

Les tableaux II et III, cités par Ledent (3) donnent des estimations pétrolières plus pessimistes que celles de 1971 (voir tabl. I).

TABLEAU II

Réserves prouvées de gaz et de pétrole brut

(Millions t.e.p.) * réf. « Oil and Gas Journal » (1^{er} janvier 1976)

	Pétrole brut	Gaz naturel
Afrique	9.600	5.274
Moyen-Orient	52.500	13.473
Extrême-Orient et Océanie	3.000	2.844
Amérique du Nord	5.700	6.840
Amérique latine	5.000	2.304
Europe occidentale	3.600	4.608
Pays communistes	14.700	21.278
Total	94.100	56.619
Consommation de l'Europe occidentale en 1974	520	135

* 1 t.e.p. = 10 Gcal.

TABLEAU III

Réserves et ressources de combustibles solides

(Millions t.e.c.) * réf. World Coal (novembre 1975)

	Réserves prouvées	Ressources totales
URSS	273.204	5.713.681
Amérique du Nord	377.912	3.045.280
Amérique latine	3.762	14.097
Europe (non compris l'URSS)	300.918	638.206
Afrique	26.607	52.029
Asie (non compris l'URSS)	240.377	1.118.823
Océanie	74.694	199.641
Total	1.297.474	10.781.757
Consommation de l'Europe occidentale en 1974	270	270

* 1 t.e.c. = 7 Gcal.

La Commission des Sages dit : « Les réserves mondiales de charbon sont énormes : 11 trillions de tonnes » (ce qui correspond aux 10 mil-

(3) P. LEDENT. — « La gazéification souterraine du charbon, nouvelle source d'énergie pour l'Europe ». Journée d'Etude sur la gazéification du charbon - Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, mars 1977.

liards cités) (rapport de synthèse p. 13). Elle recommande que l'on « poursuive toute étude de valorisation du charbon et du développement de son utilisation comme source d'énergie primaire » (6. Recommandations 6.1, p. 17).

La Commission des Sages indique aussi que pour le pétrole et le gaz naturel (p. 14) ... « les réserves certaines seraient épuisées vers l'an 2000 et les réserves probables vers 2020 ».

Ceci éclaire d'une double manière le travail de la Commission des Sages. Primo, son objectivité est entière: elle ne songe pas à cacher que le potentiel énergétique du charbon est « énorme ». Secundo, n'étant pas chargée d'une mission d'évaluation en matière de charbon, elle n'a pas approfondi la question. Les réserves sont énormes, mais quelles sont les perspectives actuelles de la carbochimie ? Quelle est la part que peut prendre le charbon dans l'approvisionnement énergétique ? Quelle est la situation dans le monde et quelle est la situation particulière de la Belgique ? Ces problèmes ne sont pas de son ressort et n'ont pas été traités.

Le fait significatif de toutes les évaluations, anciennes et récentes, est qu'en l'an 2000 on aura consommé seulement moins de 2 % des réserves de charbon prouvées aujourd'hui. Il faut en plus ajouter que ces réserves ne reprennent que les gisements exploitables par les techniques minières actuelles. Les gisements de charbon à plus de 1.500 mètres de profondeur non repris sont connus et beaucoup plus importants.

Il y a assez de charbon dans le monde pour couvrir les besoins pendant plusieurs siècles.

Par contre, les besoins en hydrocarbures ne pourront être satisfaits que pendant quelques dizaines d'années.

Le grand problème de ce dernier quart de siècle sera de remplacer les carburants et combustibles liquides naturels par leurs homologues synthétiques obtenus à partir des combustibles solides.

Il faut ajouter que d'immenses réserves de schistes bitumeux et sables pétrolifères existent dans le monde, en particulier au Canada, aux USA (Colorado) et en Chine. Elles n'ont pas encore été convenablement inventoriées. Leur valorisation a cependant déjà commencé, mais pose de graves problèmes d'environnement.

En Belgique, il y a encore des réserves importantes de charbon exploitables par les méthodes conventionnelles en Campine. Elles ont été estimées à 2,6 milliards de tonnes par P. Stasse (4), dont 320 millions de tonnes exploitables à partir des installations existantes.

Il existe un vaste gisement à Rotem Neeroeteren de 600 millions de tonnes de charbon à haute teneur en matières volatiles qui est encore totalement vierge. Il ne devrait d'ailleurs, en raison de la nature du

charbon en question être mis à fruit que si l'on envisage de le faire dans le cadre d'un grand programme carbochimique.

L'existence de gisements de charbon exploitables, n'implique pas qu'ils puissent l'être à des prix de revient compétitifs avec les charbons importés.

En matière de combustibles nucléaires, le problème des réserves d'uranium disponibles dans le monde se pose aussi en fonction du prix de revient de l'uranium extrait.

Il faut distinguer les minerais riches et les minerais pauvres, ainsi que les gisements d'uranium dispersés.

On estime que les réserves d'uranium, extrait des minerais riches, qui permettent de l'obtenir au prix de revient voisin de celui qui est pratiqué actuellement, compte tenu de l'augmentation des coûts dans toutes les autres industries pourront couvrir les besoins jusqu'en 2010 à 2030, sans avoir recours aux réacteurs surrégénérateurs. Mais l'uranium existe souvent en faibles concentrations dans d'autres minerais ou à l'état dispersé dans un milieu très abondant.

Certains gisements de phosphates naturels contiennent de 50 à 200 g d'uranium par tonne. On fabrique des millions de tonnes d'engrais phosphatés dans tous les pays du monde. L'uranium peut être extrait, comme sous-produit de la fabrication des superphosphates. La Commission des Sages signale à ce sujet : « La Belgique importe tous les ans une quantité de phosphates dont on pourrait récupérer 100 à 200 tonnes d'uranium. D'après les données américaines, cette récupération pourrait s'effectuer aux cours du marché ; elle présente, d'autre part, un intérêt certain en matière de protection de la santé et de l'environnement » (Rapport final p. 64).

Retenons ces chiffres de 100 à 200 tonnes d'uranium : 170 tonnes représentent le rechargement annuel en uranium naturel, pour une production de 1000 MWe. Voilà un exemple de développement d'une industrie existante (celle des superphosphates), dans l'intérêt de tous, puisque si l'on n'extrait pas l'uranium contenu dans les roches phosphatées, il se retrouve dans les engrais, les superphosphates, si ceux-ci sont fabriqués par le procédé conventionnel.

Par contre, en passant par l'acide phosphorique, liquide, on peut en extraire le phosphate d'uranium avant de retransformer l'acide phosphorique en engrais phosphaté.

Les charbons aussi contiennent des traces d'uranium. Après leur combustion, l'uranium se retrouve dans les cendres. On a dosé 0,36 % d'uranium dans des cendres de centrale thermique. On peut l'en extraire par des procédés connus.

En Afrique du Sud, les sables aurifères contiennent de l'uranium. Une quinzaine d'usines ont été érigées dans les vingt-cinq dernières années pour reprendre les terrils accumulés provenant de l'extraction de l'or. On en récupère maintenant l'uranium. Là, évidemment, le coût principal du traitement, le broyage, a été payé par l'or extrait.

Enfin, les granits et schistes uranifères contenant de 100 à 700 g d'uranium par tonne, sont très répandus dans le monde. Il y a de vastes gisements, notamment en Suède, de ces matériaux.

Plus près de nous, dans les Vosges, il y a des régions où les schistes uranifères contiennent jusqu'à 600 g d'uranium à la tonne.

L'uranium naturel n'est donc pas rare, mais son prix de revient dépend du traitement nécessaire pour l'extraire. Les minerais pauvres ne peuvent être, pour cette raison, pris en considération que s'ils sont exploités et traités à d'autres fins et que l'extraction de l'uranium n'est qu'une récupération d'un sous-produit à peu de frais.

4. L'avenir du charbon en Belgique.

Il faut distinguer entre l'utilisation en Belgique de charbon indigène et l'utilisation de charbon importé.

Il faut aussi distinguer ce qu'il est possible de faire dans l'immédiat ou dans des délais très courts et ce qui pourrait être possible à moyen et plus long terme, si les recherches en cours donnaient les résultats technologiques et économiques favorables escomptés.

En ce qui concerne les charbons belges, il s'agit essentiellement du charbon de Campine, si on ne considère, comme je le ferai dans cette première partie, que les charbons qu'on peut extraire par les moyens conventionnels.

La crise de la sidérurgie a provoqué une accumulation de charbon en Campine. Les stocks se sont accrus et les prix ont baissé.

La production en 1977 sera de l'ordre de 7 millions de tonnes (elle était de 30 millions de tonnes pour toute la Belgique de 1947 jusqu'en 1955).

Les prix du charbon campinois sont descendus en mars 1977 en dessous de 2.100 F la tonne, alors qu'ils dépassaient 2.400 F il y a un an.

Les subsides gouvernementaux prévus pour 1977 sont de l'ordre de 6 milliards. Ils sont destinés à combler la différence entre le coût de la production et le prix de vente. Néanmoins, on a importé en Belgique au cours de la dernière année 900.000 tonnes de charbon à coke de plus que l'an passé, en raison de la baisse des prix mondiaux du charbon.

La mévente et l'accumulation des stocks en Campine ne sont donc pas seulement dues à une baisse de la consommation de charbon en Belgique en raison de la crise de la sidérurgie, mais aussi à la possibilité de se procurer des charbons équivalents sur le marché mondial, à des prix inférieurs. Mais inversement c'est la baisse de la production d'acier dans le monde qui réduit la demande mondiale de charbon et le rend disponible en plus grandes quantités et à moindre prix sur le marché.

Afin de garantir l'écoulement de la production charbonnière de la Campine et pouvoir assurer à ce bassin une stabilité d'emploi et d'exploitation sur une période suffisamment longue permettant à la main-d'œuvre principalement étrangère de se stabiliser, de s'adapter et de s'intégrer à la communauté locale, il faut dans un avenir immédiat construire une centrale électrique alimentée au charbon campinois et située sur le gisement même. Sa capacité doit correspondre à une consommation de charbon de 1 à 2 millions de tonnes par an. Un million de tonnes par an correspond à une centrale d'un peu moins de 300 MWe : ceci représente environ 3 % de la consommation totale de la Belgique.

On voit que ce pourcentage correspond à un taux de croissance annuel raisonnable de la consommation d'électricité.

On peut concevoir de construire immédiatement une centrale thermique de plus forte capacité, alimentée en partie par du charbon importé. Cette solution permettrait d'accroître progressivement la capacité d'extraction des mines de Campine.

Le point délicat de cette solution réside dans le prix du charbon. Il est évident que les producteurs d'électricité, déjà tentés par le coût plus faible de l'électricité nucléaire, n'ont aucun intérêt à utiliser du charbon campinois plus cher que du charbon importé.

Il convient, en se plaçant du point de vue de l'intérêt général, c'est-à-dire de la sauvegarde de l'emploi, du maintien d'un approvisionnement minimal de charbon en Belgique et de l'approvisionnement futur des cokeries en bon charbon à coke, et non pas du point de vue de l'intérêt mercantile, soit des producteurs de charbon, soit des producteurs d'électricité, de traiter globalement le problème avec les compensations qui s'imposent.

Il est clair que dans la mesure où on peut garantir une exploitation régulière pour une longue durée et ne pas devoir limiter la production à celle du charbon à coke, le coût relatif du charbon campinois pourra, dans une certaine mesure, décroître.

Il ne faut cependant pas se faire d'illusions à ce sujet en raison de la structure même de ces gisements dans notre pays.

La Belgique importe déjà actuellement 9 millions de tonnes de charbon par an, soit 2 millions de tonnes de plus que toute sa production.

Les principaux pays exportateurs de charbon sont donnés dans le tableau IV (4).

Les plans d'expansion au cours des prochaines années (production projetée en 1985) indiquent ainsi quelle importance ces pays comptent donner à leur production charbonnière.

Il faut ajouter à ceux repris dans le tableau, certains pays du tiers monde devenus d'importants producteurs de charbon (Indes, Corée du Sud, Chine, qui a produit 413 millions de tonnes en 1973) en très rapide augmentation.

La conclusion qui s'impose, c'est que les disponibilités en charbon dans le monde vont croître régulièrement au cours des dix prochaines

TABLEAU IV
Principaux pays du monde exportateurs de charbon

	Exportation 1975	Production	
		1973	1985
Etats-Unis	50	530	1.000
Pologne	35	155	200
URSS	25	510	700
Australie	25	61	—
Canada	11	—	—
République fédérale d'Allemagne	14	97	—

années. Il ne faut cependant pas s'attendre à ce que cette augmentation soit très rapide, en raison de la structure même de l'industrie charbonnière, impliquant des travaux préparatoires fort longs.

La difficulté principale rencontrée par exemple aux Etats-Unis pour réaliser d'ici 1985 pratiquement un accroissement de 100 % de sa production actuelle, est le recrutement de la main-d'œuvre. C'est un problème général dans les pays industrialisés et c'est pourquoi les recherches à entreprendre sur la gazéification souterraine sous pression présente un si grand intérêt : elle supprime l'extraction et le pénible travail du mineur. Nous y reviendrons plus loin.

(4) P. STASSEN. — « Les réserves mondiales et régionales de charbon ». Symposium International - Comité d'Etude Européen pour la valorisation chimique du charbon - Limburgs Universitair Centrum - Novembre 1976.

La Hollande semble s'engager dans la voie qui vient d'être indiquée. Elle ne produit plus du tout de charbon. Les mines domaniales du Limbourg hollandais ont été fermées il y a plusieurs années. Il n'empêche que le dernier plan du gouvernement néerlandais sur l'énergie envisage une consommation de 9 millions de tonnes de charbon par an pour la production d'électricité et autres usages industriels, bien que la Hollande possède, comme on le sait, ses gisements de gaz naturel.

Sachant que leur épuisement se profile à l'horizon, et voulant réserver le gaz à certaines applications spécifiques, elle veut baser la production d'électricité en particulier sur l'utilisation de charbon importé.

Le raisonnement tenu par la Commission de l'énergie néerlandaise est exactement celui qu'ont fait les pétroliers néerlandais il y a 25 ans : la Hollande ne produisait pas de pétrole, ce qui n'a pas empêché Rotterdam de devenir le premier port pétrolier du monde.

5. Couplage de la production d'électricité et de la carbochimie.

L'utilisation de charbon indigène ou importé pour la production d'électricité permet d'aborder parallèlement le développement d'une carbochimie moderne qui est appelée, en tout état de cause, à moyen et long terme, à prendre le relais du pétrole et du gaz naturel dans la fabrication de carburant et de gaz de substitution (« Substitute Natural Gas » - SNG).

Il est possible dès maintenant d'appliquer des solutions économiquement et industriellement plus avantageuses que la simple combustion du charbon dans les centrales thermiques, en mettant en œuvre les résultats déjà acquis à échelle semi-industrielle de la recherche carbochimique dans le monde. En particulier, les recherches CECA effectuées dans le cadre de la Communauté Européenne sur la Valorisation Chimique et Physique des charbons, ont montré qu'un grand nombre de possibilités diverses existent.

Nous avons élaboré une filière qui permet de coupler la production d'électricité à un développement progressif, étape par étape, de la carbochimie. Elle est basée sur la distillation préalable du charbon à basse température en lit fluidisé. Ce traitement permet d'obtenir un combustible solide très réactif et non polluant, d'une part, et des hydrocarbures liquides et gazeux, d'autre part (5).

(5) R. CYPRES. — « Choix d'une filière à orientations multiples pour la valorisation du charbon, autre que la fabrication de coke sidérurgique ». Rapport interne - Commission « Gazéification et liquéfaction du charbon » de la Commission des Communautés Européennes - Direction Charbon — Juin 1974.

La carbonisation en lit fluidisé des charbons à haute teneur en matières volatiles, qui ne sont pas des charbons à coke et qui sont abondants en Campine, en particulier, et dans le monde, en général, offre le plus de possibilités immédiates de démarrer une carbochimie qui ne nécessite pas d'investissements importants.

La filière proposée permet son développement étape par étape, les problèmes techniques et économiques à un stade pouvant être résolus avant d'aborder le suivant.

Mais la rentabilité de ce qui a été construit et réalisé au cours des étapes initiales n'est pas conditionnée par le succès de l'étape finale.

Comme je l'ai exposé au Colloque Européen organisé par le Centre Universitaire du Limbourg (6) le 27 novembre 1976, l'alimentation de centrales thermiques par le semi-coke obtenu de cette manière permettrait, d'une part, d'assurer un écoulement régulier au charbon limbourgeois quelle que soit sa teneur en matières volatiles et, d'autre part, d'utiliser dans les meilleures conditions les gras B à haute teneur en matières volatiles, dont l'exploitation est arrêtée précisément parce qu'on n'a pas de débouchés pour ce type de charbon.

Dans les prochaines années, le développement d'une technologie de chaudières à lit fluidisé sous pression assurera dans ce domaine des rendements élevés. Au départ des goudrons de basse température, peut se développer pas à pas, suivant l'avancement des travaux et le développement de la technologie, une carbochimie moderne, basée d'une part sur la chimie des phénols et d'autre part sur l'aromatisation ou l'hydrogénation des huiles neutres.

Le combustible solide obtenu par cokéfaction en lit fluidisé peut aussi être utilisé à d'autres fins que la combustion. En sidérurgie, on peut l'employer pour l'agglomération des minerais moyennant la mise au point des bandes d'agglomérations actuellement utilisées, comme l'ont montré les travaux du Centre de Recherche des Charbonnages de France et du Centre de Recherches Métallurgiques en Italie.

Il peut être utilisé aussi dans la fabrication d'un nouveau type de coke sidérurgique, le coke moulé, d'après les procédés mis au point en Allemagne et aux Etats-Unis.

D'autre part, le semi-coke obtenu par distillation à basse température est actuellement considéré comme le combustible qui convient le mieux pour la gazéification intégrale du charbon.

(6) R. CYPRES. — « La Valorisation des hydrocarbures liquides et des phénols obtenus au cours de la gazéification ou de la semi carbonisation du charbon ». Symposium International — Comité d'Etude Européen pour la Valorisation chimique du charbon - Limburgs Universitair Centrum - Novembre 1976.

Ce dernier sujet fait l'objet d'études semi-industrielles intensives menées dans tous les pays du monde, en vue de la fabrication de méthane destiné à remplacer le gaz naturel au fur et à mesure de son épuisement (Substitute Natural Gas).

D'autres possibilités sont offertes par la synthèse chimique, industriellement déjà bien au point. Au lieu de transformer le gaz de synthèse en méthane, on peut le transformer en méthanol.

On estime actuellement que le méthanol est le meilleur carburant automobile non polluant qu'on puisse trouver.

Dès avant la crise du pétrole, de nombreux groupes s'occupant de pollution atmosphérique ont examiné quel était l'emploi possible de carburants pouvant remplacer l'essence, de manière à éviter dans les gaz d'échappement, la pollution par les goudrons et résidus imbrûlés de l'essence, et le monoxyde de carbone, éminemment toxique.

De tous les carburants qu'on peut considérer, c'est le méthanol qui présente le plus d'avantages. Il a d'ailleurs déjà été utilisé à grande échelle.

En 1937, il a été produit en Europe 650.000 tonnes de méthanol comme carburant moteur. Il peut être employé en mélange avec l'essence, sans grandes difficultés, ou à l'état pur, ce qui nécessite une adaptation des véhicules.

On a déjà fait beaucoup d'études sur les rendements des moteurs automobiles fonctionnant au méthanol. La plus intéressante, parce que faite à grande échelle, a été réalisée par Volkswagen soutenu par le Ministère de la Recherche et de la Technologie de l'Allemagne Fédérale. Quarante-cinq voitures ont parcouru 1.480.000 km et ont consommé 150.000 l d'un mélange de 85 % d'essence et de 15 % de méthanol. L'essai a été parfaitement concluant.

On peut résumer ainsi les conclusions de cette étude :

- l'économie de carburant réalisée est de l'ordre de 3 % ;
- la réduction du CO dans les gaz d'échappement est de 45 %.

Au point de vue des transformations à apporter à la conception des véhicules, il semble que l'adaptation des véhicules neufs pour le fonctionnement avec un mélange d'essence et de méthanol, est possible sans grands frais. Aucun problème particulier d'usure, de corrosion ou de lubrification ne semble s'être manifesté.

L'emploi de méthanol pur au lieu d'un mélange d'essence et de méthanol pourrait poser des problèmes un peu plus importants.

S'il est vrai que d'une part, en raison des fortes propriétés antidétonantes du méthanol, on pourrait augmenter le rendement du moteur et sa puissance par une élévation du taux de compression, il s'avère

que le méthanol, à basse température, a une tension de vapeur trop faible pour former convenablement un mélange combustible dans le carburateur. La forte chaleur de vaporisation du méthanol accentue encore cet inconvénient. Par conséquent, les constructeurs envisagent pour l'emploi du méthanol pur, des dispositifs qui devront être mis en œuvre surtout dans les pays froids.

Aux USA aussi, des travaux et des options sont prises dans l'orientation méthanol. La « Southern California First National Bank » et la « Foundation for Ocean Research » ont, dans une étude intitulée « The Introduction of Methanol as a new Fuel into the United States Economy » (mars 1976), suggéré des investissements dans le secteur du méthanol.

D'autre part, la Mobil Oil a mis au point un procédé de fabrication d'octane à partir de méthanol (7). Ils préparent la fabrication à grande échelle de méthanol à partir de charbon, de manière que la technologie actuelle puisse en être adaptée au gigantisme nécessaire du secteur carburant auto.

Tant que la circulation automobile se fera en employant de l'essence, le méthanol sera converti en octane.

La Société prévoit qu'à partir du moment où un réseau routier suffisamment dense de distribution de méthanol vaudra la peine d'être mis en route en raison du développement des moteurs fonctionnant au méthanol, il suffira simplement de supprimer la conversion du méthanol en essence pour assurer le relais.

On voit donc que par le biais du méthanol obtenu par gazéification du charbon transformé par la vapeur d'eau suivant des techniques employées déjà il y a près d'un siècle, en gaz de synthèse, il est possible de garantir un carburant remplaçant l'essence obtenue à partir du pétrole.

Un autre domaine d'investigation s'est ouvert à l'attention des chercheurs depuis peu : il s'agit de la gazéification souterraine sous pression du charbon. Cette idée a été développée par Ledent et a fait l'objet d'études théoriques et expérimentales, à l'exclusion d'essais in situ, sous sa direction, par l'INIEX (8, 9).

La gazéification souterraine du charbon a déjà été réalisée il y a plusieurs dizaines d'années en Belgique, aux USA et en Union Soviétique. Jamais on n'avait envisagé d'utiliser des pressions élevées, de plusieurs dizaines d'atmosphères. Ledent, en abordant le problème sous cet angle, a pu démontrer que l'emploi de pressions élevées présentait en principe,

(7) Communication présentée au Congrès franco-américain de Chimie Industrielle - Valley Forge, USA - Octobre 1976.

(8) P. LEDENT. — « Le charbon, énergie nouvelle de demain ». *Annales des Mines de Belgique* - Janvier 1976.

(9) P. LEDENT. — « La gazéification souterraine du charbon ». *Revue de l'Industrie Minière* - Février 1977.

une série d'avantages qui permettent d'envisager de fabriquer du gaz dans le gisement même, à des conditions qui pourraient être économiques, contrairement à ce qui s'était passé autrefois dans la gazéification souterraine à pression atmosphérique.

Les avantages de la gazéification souterraine sous pression sont que, par l'emploi de pressions élevées, la vitesse de gazéification augmente considérablement. De ce fait, la température dans le gazogène souterrain serait plus élevée, ce qui favoriserait l'obtention d'un gaz plus riche, par un déplacement favorable des équilibres chimiques en fonction de la température.

L'emploi de pression élevée permet de réduire fortement la section des conduits d'amenée de l'air comburant et d'évacuation des gaz produits. Au lieu d'avoir une exploitation de type charbonnier, on évoluerait vers une exploitation de type pétrolier : au lieu de puits de mines, on procéderait par sondage, comme on le fait pour le pétrole ou le gaz naturel. La gazéification du charbon pourrait se faire à grande profondeur, ce qui permettrait d'atteindre les gisements extraordinairement riches qui existent dans nos régions de même qu'ailleurs, en dessous de 1.500 m.

Or, à ces profondeurs et au-delà, il n'est plus possible d'exploiter le charbon par puits et galeries, parce que la pression des terrains devient trop importante. Par contre, par forage, comme pour le pétrole, on peut y accéder, puisqu'on fore couramment à 3.000 m et plus.

Le charbon serait donc transformé dans le gisement en un combustible gazeux qui serait utilisé en surface, soit pour produire de la chaleur dans une centrale électrique au moyen de turbines à gaz, ou bien, affecté à des fins carbochimiques.

Les études théoriques possibles ont été effectuées ainsi que des expériences de simulation du processus. La rentabilité du procédé en fonction de diverses hypothèses a été étudiée, notamment en collaboration avec les milieux producteurs d'électricité (10).

Un accord de collaboration scientifique et technique a été signé en 1976 entre la Belgique et l'Allemagne Fédérale pour la mise en œuvre de cette recherche. Dès que les crédits nécessaires à une expérience in situ seront libérés, l'INIEX pourra commencer l'aménagement d'une installation pilote semi-industrielle pour démontrer les possibilités du procédé de gazéification souterraine sous pression.

Toutes les discussions théoriques et toutes les expériences de simulation doivent être confirmées par l'expérience fondamentale consistant

(10) P. LEDENT. — « Perspectives économiques de la gazéification souterraine sous haute pression ». *Annales des Mines de Belgique* - Février 1977.

à démontrer qu'un gisement de charbon peut fonctionner comme un gazogène sous pression. Ceux-ci fonctionnent en surface avec des charbons extraits.

Une fois que cette démonstration aura été apportée sur un gisement vierge, on pourra étudier et discuter l'optimisation du procédé, tant en ce qui concerne la pression optimale à utiliser, qu'en ce qui a trait à la nature du gaz de gazéification : l'air, l'oxygène pur ou un mélange d'oxygène et de vapeur d'eau, afin de produire un gaz aussi riche que possible ; ou même hydrogène pour provoquer l'hydrogénation directe *in situ* du charbon. Mais l'expérience fondamentale doit d'abord être réalisée à grandeur véritable.

Si les résultats de ces expériences s'avéraient satisfaisants, tant au point de vue technique qu'économique, une perspective immense s'ouvrirait pour la valorisation énergétique des gisements charbonniers, en particulier des gisements profonds et ceux difficilement exploitables en raison de leur nature.

Tant en Campine qu'en Wallonie, il existe des gisements profonds qui conviendraient parfaitement à ce genre d'exploitation.

Comparés à ceux qui sont requis pour les centrales nucléaires, par exemple, ou pour l'exploitation minière classique, les investissements sont relativement réduits. On pourrait, par cette technique, également exploiter les couches trop minces pour pouvoir l'être par extraction.

Les réserves naturelles de charbon à grande profondeur étant pratiquement illimitées, on voit que la gazéification souterraine pourrait apporter une contribution tout à fait primordiale à l'échelle mondiale et pour nos régions d'Europe occidentale à la solution de l'approvisionnement énergétique.

Cependant, il faut dire immédiatement, qu'il est prévu que de nombreux travaux seront nécessaires pour surmonter les problèmes technologiques qui se poseront. Mais, si on considère ce qui a été fait depuis 1938, date de la découverte de la réaction en chaîne de fission de l'uranium, jusqu'aux centrales nucléaires actuelles et les surgénérateurs, ou dans un autre domaine, qu'on mesure les difficultés techniques surmontées par l'aérospatiale pour, par exemple, aller dans la lune, on peut dire avec certitude que les difficultés à surmonter sont certes grandes, mais tout à fait minimes par rapport aux exemples cités.

La contribution que la gazéification souterraine pourrait apporter aux problèmes énergétiques n'interviendrait cependant au mieux que dans une dizaine d'années. C'est pourquoi les solutions immédiatement applicables doivent être mises en œuvre maintenant. Elle préparent d'ailleurs l'avenir carbochimique dont la gazéification souterraine pourrait un jour prendre le relais.

6. Aspect économique.

Il est impératif de diversifier rapidement les sources d'approvisionnement énergétique pour les raisons suivantes :

1. Assurer une indépendance énergétique et une sécurité d'approvisionnement par une répartition géographique des pays fournisseurs des différentes matières énergétiques.

2. Préparer dès aujourd'hui la reconversion du pétrole, pour le moment où les réserves de ce produit deviendront insuffisantes.

3. L'incidence des importations massives et unilatérales de pétrole sur la balance des paiements, provoque des tensions dans l'économie.

La totalité des exportations sert à couvrir le déficit en dollars causé par les importations de pétrole.

4. L'aspect purement économique du coût de l'énergie produite à partir des diverses matières premières énergétiques doit être pris en considération.

Je n'analyserai pas ces divers aspects, plutôt politiques et économiques de la question. Je voudrais simplement attirer l'attention de l'influence du prix du pétrole sur la balance économique des paiements, tels que le problème s'est présenté depuis la crise du pétrole en 1973.

D'après les calculs de l'OCDE, le déficit de la balance des paiements envers les pays de l'OPEP atteindra 40 milliards de dollars pour l'année 1977. Entre 1973 et 1977, ce déficit s'est élevé à 180 milliards de dollars. Cette somme se répartit en une centaine de milliards de dollars dus par les pays non pétroliers du tiers monde et 60 milliards de dollars par les pays de l'OCDE. On voit que le poids du pétrole sur l'économie de tous les pays du monde autres que ceux de l'OPEP est très lourd. Son prix a quadruplé ou quintuplé entre 1973 et 1975.

Il y a quelques mois, ces pays ont décidé une nouvelle hausse de 5 %. Cette dernière élévation de prix entraîne une augmentation des sorties de devises de 5 milliards de dollars pour la Communauté Européenne, de 2,5 milliards de dollars pour le Japon et de 3,5 milliards de dollars pour les USA.

Pour la Belgique, qui importe de l'ordre de 40 millions de tonnes de pétrole par an (mais qui en réexporte une partie après raffinage), on peut estimer que l'augmentation de 5 % intervenue au début de 1977, correspond à une augmentation des charges de plus de 4 milliards de francs.

En France, les sorties nettes de devises pour l'achat de pétrole se sont élevées en 1976 à 55 milliards de francs. Il est à remarquer que sur ces

55 milliards, 10 seulement le sont au titre de la consommation de carburant auto, alors que les exportations de l'industrie automobile française ont atteint environ 70 milliards de francs.

La situation se présente de manière comparable dans les autres pays d'Europe occidentale.

La consommation automobile n'est donc pas la principale responsable de l'hémorragie en dollars causée par les importations de pétrole. L'essentiel de la consommation de produits pétroliers comme combustibles se fait dans les centrales électriques alimentées en fuel, dans les installations industrielles de chauffage et dans le chauffage domestique, et comme source de matières premières par les industries pétrochimiques.

Il est dès lors clair que les solutions alternatives évoquées précédemment permettraient d'alléger considérablement le problème du déficit de la balance des paiements, en particulier un programme basé sur une production indigène de charbon et des importations de charbon de pays hors CECA.

Il est manifeste que la négociation d'accords commerciaux à long terme d'importation de charbon en provenance, soit des pays d'Europe de l'Est, telle que la Pologne, ou d'Outre-mer, telle que l'Australie ou le tiers monde, permettrait d'intensifier les échanges économiques dans le cadre d'accords prévoyant la fourniture par la Belgique de produits de consommation, d'équipement, de technologie et d'assistance technique ou d'enseignement.

D'un autre côté, la diversification des modes de production d'énergie doit être assurée en maintenant un programme raisonnable et suffisant de développement de centrales nucléaires.

Ce programme permettrait de développer dans notre pays l'extraction de l'uranium à partir des phosphates, comme sous-produit de l'industrie des superphosphates et des technologies de pointe dans le domaine nucléaire, telles que le retraitement et la fabrication des combustibles, ainsi que la participation de la Belgique dans les grands projets européens.

7. Conclusions.

J'ai voulu, dans le cadre de cet article consacré au rapport de la Commission des Sages et aux problèmes de l'énergie, apporter une contribution au débat sur une des options énergétiques possibles : celle du rôle que le charbon et la carbochimie peuvent jouer à l'avenir dans ce domaine. Je n'ai pas voulu aborder les problèmes qui ne sont pas de ma spécialisation, tels que l'énergie solaire, géothermique ou autres.

Je pense qu'on peut dire très simplement qu'il n'y a pas une forme ou une autre de production d'énergie qui doive être adoptée et les autres rejetées. Ceux qui ne jurent que par l'énergie nucléaire et rêvent de doter chacune de nos provinces d'une ou deux centrales nucléaires, de même que ceux qui, par opposition, ont découvert très récemment l'énergie solaire ou qui se battent pour des moulins à vent, doivent se rendre compte que toutes les sources d'énergie doivent être utilisées, mises en valeur et développées en même temps, chacune dans le domaine où elles peuvent être les plus efficaces.

Il faudra, au siècle prochain, utiliser toutes les sources disponibles et les utiliser raisonnablement et sans aventurisme. Il faut l'entreprendre aujourd'hui en ayant comme seul objectif l'intérêt de la collectivité. Il faut entreprendre immédiatement un travail intensif qui commence par la recherche fondamentale dans les domaines nouveaux jusqu'à la réalisation industrielle dans des domaines où les choses sont connues, mais où il faut les adapter à des échelles suffisantes, en passant par la construction et l'expérimentation de prototypes.

Il ne faut pas laisser hypothéquer l'avenir en invoquant des solutions qui ne peuvent qu'apporter des contributions marginales, mais qui ont pour effet immédiat de bloquer la recherche et le développement de ce qui est actuellement possible et de geler la reconversion énergétique.

La question n'est pas de trancher entre le nucléaire et le charbon, le pétrole ou l'énergie solaire. Toutes les formes d'énergie sont nécessaires pour assurer les besoins du monde dans les prochaines décades. Il ne faut pas faire de choix irréversible qui exclut le retour dans de bonnes conditions, à l'un des moyens de production d'énergie.

Il ne faut pas tolérer que se répète l'entreprise de dumping réalisé entre 1950 et 1972 par les sociétés pétrolières et les pays producteurs de pétrole, entreprise qui visait à éliminer du marché de l'énergie les autres combustibles par la pratique de prix extrêmement bas, pour le pétrole.

Il faut inverser la vieille politique de pousser à la consommation, en donnant des primes à ceux qui consomment le plus et peuvent se permettre de gaspiller le plus. Mais, il ne faut pas non plus rationner les individus, les institutions et les entreprises et vouloir revenir à une société de paupérisme organisé par le rationnement et contrôlé par des amendes et des règles coercitives.

Il faut aussi développer l'utilisation de l'énergie solaire chaque fois que c'est possible. Bien que sa contribution ne puisse être que marginale pendant longtemps encore, il est dès à présent possible de l'utiliser comme énergie d'appoint, en particulier dans le chauffage des habitations. L'économie de combustible réalisée est de 10 à 15 %, mais l'investisse-

ment est encore assez important en regard du gain réalisé. Quoi qu'il en soit, c'est un gain net du point de vue de la consommation de combustibles.

Enfin, des économies sensibles d'énergie pourraient être réalisées en utilisant les chaleurs perdues des centrales électriques. Leur rendement, qu'elles soient thermiques ou nucléaires, varie entre 33 et 42 %. Plus de la moitié de la chaleur disponible est perdue et se traduit par la « pollution thermique ». Elle pourrait être utilisée utilement au chauffage urbain, à l'alimentation de grandes installations employant une grande quantité de calories à basse température, comme par exemple les opérations de séchage de matières à forte humidité, la désalinisation de l'eau de mer, etc.

Il est grand temps que le gouvernement belge et les autorités des Communautés européennes adoptent une politique énergétique à long terme, qui, tout en étant d'application immédiate, permette de garantir l'approvisionnement énergétique de notre pays et de l'Europe, à l'avenir.

Summary : The energetic problems of Belgium.

The author discusses the position of coal in the energetic future of Belgium.

The report of the « Commission des Sages » has carefully studied only the problem of the applications of nuclear energy.

During the next century, the energy of all origins will be used.

The future must not be mortgaged by putting forward solutions which bring only marginal contributions.

The actual reserves of coal in Belgium and in the world are enormous. In 2000, only 2 % of these reserves will be consumed.

There is enough coal in the world to cover the energetic needs during several centuries.

The use of Belgian or imported coal to produce electricity induces to study simultaneously the development of a modern carbochemistry which will progressively replace petroleum and gas by the manufacture of substituted gas and motor fuel.

Methanol is the car motor-fuel for the future. Coal underground pressurised gasification shows interesting views for the upgrading of deep seams and of those who are not exploitable because of their small thickness.

A sequence based on the production of electricity from high volatile coal, previously distilled at low temperature is proposed. This sequence allows a progressive and immediate development of a carbochemical industry in Belgium without important investments.



Le rapport Tindemans et les élections européennes

par Jean-Claude WILLAME,

Chercheur au CRISP.

★

Introduction.

Sur le plan européen, l'année 1976 a été marquée par deux événements importants : la publication du rapport Tindemans sur l'union européenne et la décision d'organiser des élections au suffrage universel direct pour le Parlement européen dans les neuf pays de la CEE.

Ces deux événements sont étroitement liés entre eux : tous deux rentrent dans le contexte de l'intégration ou l'union politique européenne qui, aux termes du communiqué final de la conférence au sommet tenue à Paris en octobre 1972, devrait être achevée avant la fin de l'actuelle décennie. Concept au contour flou, l'union européenne demandait à être définie : c'est ce que M. Tindemans s'est efforcé de faire dans le rapport dont il avait été chargé par les chefs de gouvernement. Il demandait également un début de concrétisation : l'élection au suffrage universel du Parlement européen est censée répondre à cette exigence.

I. Le rapport Tindemans.

C'est en décembre 1974, à l'issue du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement tenu à Paris que le Premier Ministre belge se voit confier par ses collègues la mission d'effectuer un rapport de synthèse sur ce que pourrait être l'union européenne.

1. *La genèse du rapport.*

Deux questions viennent à l'esprit au sujet de la genèse de ce rapport : pourquoi fut-il confié à un chef de gouvernement (et non à un groupe de travail « *ad hoc* » comme par le passé) ? pourquoi M. Tindemans, représentant d'un petit pays de la CEE fut-il désigné ?

a) *L'avènement du Conseil Européen.*

La première question pose d'emblée celle de l'avènement du Conseil Européen, c'est-à-dire de cette nouvelle structure qui vient se greffer sur l'organisation communautaire en décembre 1974.

La création de ce Conseil vise à suppléer à la carence d'un véritable centre de décision politique, carence qui est apparue au sein des institutions de la Communauté depuis la fin des années 1960. On assiste en effet à ce que le rapport Vedel a appelé une *dénaturation* des institutions politiques de la CEE (1). Tandis que le conseil est devenu « un instrument de gestion ou de coordination sectorielle », de type purement intergouvernemental (2), la commission, conçue au départ comme l'élément du système, a vu sa fonction politique s'affaiblir d'une manière considérable. En effet, la pratique de l'unanimité qui a prévalu au Conseil depuis le « compromis » de Luxembourg de janvier 1966 a eu pour effet de priver la commission de l'une de ses prérogatives majeures, à savoir celle qui confère une force juridique particulière à ses propositions. La dose d'innovation que celles-ci pouvaient et devaient normalement inclure a été sacrifiée à la recherche de solutions « minimales » pouvant recueillir l'unanimité des voix.

Au total, le processus de décision communautaire a tendu à substituer la négociation de style quasi diplomatique à l'impulsion politique. « Tout se passe, peut-on lire dans le rapport Vedel, comme si les initiatives politiques (...) échappaient aux organisations communautaires et comme si leur déblocage ne pouvait venir que de l'extérieur, au plan le plus élevé, c'est-à-dire au niveau des chefs de gouvernement européens » (3).

Aussi n'est-il pas surprenant que ces derniers aient davantage pris sur eux de sortir la communauté de l'ornière. Or, les circonstances pour cette « percée » des chefs de gouvernement des pays de la CEE étaient favorables en 1974. Tout d'abord, au premier semestre de cette année et endéans quelques mois, le personnel politique dirigeant a changé, dans la quasi totalité des Etats membres. Ensuite, presque partout, les chefs de gouvernements en sont venus à assumer un rôle croissant dans les affaires internationales, tout particulièrement dans les domaines de la politique extérieure et des relations économique et monétaire.

Cette « reprise en main » par les chefs de gouvernement s'affirma en septembre 1973. Elle fut surtout une initiative des représentants des grands pays européens et plus particulièrement des présidents Pompidou

(1) *Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement Européen* (Rapport Vedel), Bulletin des Commissions Européennes, suppl. 4/1972.

(2) Jean DONDELINGER, *Le Conseil Européen*, numéographie, p. 7.

(3) *Rapport du groupe ad hoc ... op. cit.*, p. 32.

et Giscard d'Estaing qui lançaient l'idée de « rencontres régulières » des plus hauts responsables entre eux et entre eux seuls « dans le cadre de la coopération politique européenne » (4). Pour tenir compte des appréhensions des petits Etats qui se montraient réticents à l'idée d'une institutionnalisation de ces rencontres et qui trouvaient dans le respect strict des procédures communautaires un certain nombre de garanties contre la prépondérance des « grands », il fut convenu que la création du Conseil européen ne comporterait pas la mise en place d'une institution nouvelle. Aussi, aux termes du communiqué final de la Conférence de Paris, les chefs de gouvernements décidaient « de se réunir, accompagnés des ministres des affaires étrangères, trois fois par an et chaque fois que nécessaire en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique ».

La décision prise à Paris de confier au Premier Ministre belge le soin de rédiger un rapport rentre dans la logique de cette reprise en main globale des affaires communautaires dont les chefs d'Etat ou de gouvernement, réunis en conseil, se faisaient les promoteurs et acteurs clés. Dans la mesure où ceux-ci souhaitaient jouer un rôle d'impulsion dans le domaine de la coopération politique inter-gouvernementale, il apparaissait normal que ce soit un des leurs qui soit chargé de définir le concept d'union européenne.

Ce fut le Premier Ministre britannique, Harold Wilson, qui parut avoir le plus insisté sur ce point. A ses yeux, il n'y avait aucun intérêt à rédiger un rapport collectif qui n'aboutirait qu'à un nouveau compromis : il était beaucoup plus efficace de « personnaliser ce rapport — et donc de lui donner plus de crédibilité à une période où l'Europe en avait besoin. Confier à une « autorité » et non à une commission le soin de définir le profil de l'union européenne était en outre plus rentable dans la mesure où la tâche du rédacteur consisterait tout à la fois à consulter, provoquer des prises de position et formuler des propositions.

b) *Le choix de M. Tindemans.*

La seconde question qu'on peut se poser à propos du rapport sur l'union européenne est celle du choix de son rédacteur.

Dans la mesure où ce rapport ne pouvait émaner que d'un petit pays qui se reconnaissait pleinement dans les objectifs d'union politique et économique de l'Europe, la Belgique et donc son représentant au Conseil européen bénéficiait d'une position favorable.

(4) Conférence de presse tenue par M. Pompidou, Paris, 27 septembre 1973, cité dans VEO, *L'année politique en Europe. Rétrospective*, Commission des Affaires générales, 19^e session ordinaire, p. 223.

Le cadre et les affaires communautaires constituent un champ prioritaire de la politique belge. Petit pays, la Belgique a joué un rôle comparativement important, non seulement dans la création des communautés européennes, mais aussi dans l'arbitrage de situations difficiles : élargissement de la CEE à l'Angleterre, réintégration de la France dans la communauté avec le compromis de Luxembourg, création du comité Davignon visant à organiser la concertation entre les pays membres sur des problèmes d'intérêt commun plutôt qu'à préparer une hypothétique Europe fédérale ou confédérale, etc.

Cette vocation de conciliation n'est pas la seule marque de la politique belge. La doctrine officielle de la Belgique en matière de politique étrangère est conditionnée par quatre types de comportement :

1° la Belgique entend être membre actif de la Communauté ou d'ententes fondées sur des règles de coopération multilatérale et non sur des situations de domination ;

2° elle pratique à l'intérieur de ces organismes une diplomatie de la relation et de la concertation qui donne aux représentants belges une position relativement forte ;

3° elle ne se présente pas en position de demandeur constant mais désire être identifiée à une certaine finalité des institutions multilatérales ;

4° elle intervient par des propositions raisonnables, sans gaspiller son crédit par une multiplication d'initiatives à tout propos (5).

Ce rôle de concertation, de conciliation et d'initiation, M. Tindemans en avait indiqué l'importance avant d'être mandaté par le Conseil européen. A la fin du mois d'octobre 1974, conscient de la nécessité de faire quelque chose dans le domaine de l'union européenne, le Premier Ministre belge avait émis lui-même l'idée d'un rapport sur l'union future. Dans un discours prononcé à Louvain, au cercle de politique étrangère, le 30 octobre 1974, Léo Tindemans avait proposé de charger un *groupe de travail* « présidé par l'un des chefs de gouvernement » de faire en 1975 la synthèse des propositions sur l'institutionnalisation de l'Europe politique et de présenter un rapport à ce sujet à un nouveau sommet européen à tenir fin 1975 ou début 1976 » (6).

Huit jours avant le sommet de Paris, Léo Tindemans rencontrait le Premier Ministre britannique et le Président Valéry Giscard d'Estaing et leur soumit ses propositions.

(5) J. GÉRARD-LIBOIS, *La conduite de la politique extérieure de la Belgique*, *Res Publica*, XV, 1973, n° 5, pp. 947-948.

(6) Synthèse de la déclaration du Premier Ministre belge sur le projet du sommet européen, Louvain, Cercle de politique étrangère, 30 octobre 1974, p. 2.

L'idée d'un groupe de travail avait déjà été évoquée dans le précédent sommet des Neuf. Elle avait déjà été utilisée dans le cadre de la création de l'Euratom. Une telle méthode de travail n'avait toutefois de sens que si elle comprenait des personnalités appartenant aux principaux pays de la communauté. Or, en décembre 1974, l'adhésion de l'un de ces pays, la Grande-Bretagne, n'était pas encore définitivement acquise. De son côté, Paris préférait ne mandater aucun Français dans un groupe de travail ; le rapport aurait eu alors un poids plus grand, impliquant un certain engagement ou, en cas de désaccord, l'obligation d'un désaveu.

La solution consista dès lors à confier au Premier Ministre belge, désireux de jouer son rôle et jugé par ses partenaires, en particulier les « grands », comme un homme de compromis et de réalisme, le soin de faire le point sur le concept d'union européenne. Son rapport n'engagerait que lui mais serait nécessairement un document à examiner par les Neuf.

2. L'élaboration et la rédaction du rapport.

La méthode de travail suivie par Léo Tindemans pour l'élaboration de son rapport fut de deux ordres :

a) utilisation des rapports qu'avaient présentés les institutions de la communauté sur l'union européenne ;

b) consultations officielles dans les capitales des pays de la CEE avec diverses organisations sociales et politiques.

Ces dernières constituent la source d'inspiration la plus importante des rapports. Une liste publiée en annexe du rapport Tindemans fait état de plus de 600 personnalités rencontrées : membres des gouvernements, des partis politiques, des milieux industriels et financiers, des milieux académiques, des organisations féminines, des organisations syndicales, etc.

Ces rencontres s'échelonnent sur huit mois. Elles avaient généralement lieu du dimanche après-midi au mardi midi, ce qui laissait peu de temps pour des entretiens en profondeur. Elles étaient précédées par la venue dans les capitales européennes de Félix Standaert, ministre plénipotentiaire, qui avait été chargé par le Premier Ministre de préparer les entretiens. A cette occasion, un aide-mémoire de quatre pages était remis aux différents interlocuteurs. Il comportait une trentaine de questions sur ce que devait être le contenu de l'union européenne et sur les réformes éventuelles à apporter aux institutions communautaires.

Les visites à l'étranger de celui que la presse désignait sous le nom de « Monsieur Europe » ou « le Sage de l'Europe » furent marquées

par un seul incident notable : le refus de Michel Debré (RPR) et Georges Marchais (PCF) de rencontrer le Premier Ministre belge (7).

Plus tard, dans une interview à *L'Express*, le Premier Ministre fit allusion à la « déception » qu'il avait éprouvée avec ses interlocuteurs danois qui « venus tardivement à l'Europe ne pensaient qu'en termes de profits et pertes » (8). Dans cette même interview, il précisa également que les Néerlandais, autrefois plus européens que les européens, lui étaient apparus moins enthousiastes et qu'au total, c'était l'Italie qui lui avait paru comme la plus réceptive à ses idées.

Jusqu'au milieu de l'année 1975, le Premier Ministre et ses proches conseillers (Jacques Van Damme, Etienne Cerexhe et Félix Standaert) n'avaient pas encore défini avec précision la forme définitive que prendrait le rapport sur l'union européenne. Fallait-il rédiger une sorte de déclaration générale sur la coopération politique européenne et sur les promesses sociales d'une Europe unie, ou convenait-il d'émettre des propositions concrètes susceptibles d'être acceptées par les Neuf même si elles n'étaient que minimales ? Dans un premier temps, ce fut la première hypothèse qui prévalut, surtout parmi les conseillers de L. Tindemans. Un avant-projet fut rédigé dans ce sens en juillet 1975, avant même la fin des consultations du Premier Ministre.

Dans une seconde phase entrèrent en jeu trois hauts fonctionnaires du Ministère des Affaires étrangères qui devaient jouer un rôle prépondérant dans la rédaction du rapport définitif : J. Van der Meulen, représentant permanent belge auprès de la CEE, le chevalier Ph. de Schoutheete de Tervarent, conseiller à l'ambassade de Belgique en RFA et surtout Etienne Davignon, directeur général du Département de la politique au Ministère des Affaires étrangères. Sans vouloir éliminer les perspectives de l'union européenne et sans préciser le stade final de cette union, ces personnalités proposèrent quelques actions concrètes qu'ils estimaient réalisables notamment en matière de relations extérieures de la Communauté. Ces propositions correspondaient au type de pratique que la Belgique avait traditionnellement adopté dans sa politique extérieure.

A partir de la mi-novembre, des réunions conjointes furent organisées au Stuyvenberg entre les représentants du Ministère des Affaires étrangères et les conseillers du Premier Ministre pour la rédaction du rapport. Le 7 janvier 1976, Léo Tindemans rendit public son rapport. Lors de sa présentation à la presse, le Premier Ministre estima avoir atteint le double objectif qu'il s'était fixé, à savoir :

(7) A noter que M. Tindemans ne désira pas rencontrer les néo-fascistes en Italie.
(8) *L'Express*, 2-8 février 1976.

a) définir une perspective d'ensemble qui pourrait servir de cadre à une nouvelle action européenne dans les pays membres au cours des prochaines années ;

b) indiquer en même temps un certain nombre de pas concrets qui devaient être effectués dans les différentes directions dégagées par cette perspective d'ensemble (9).

3. Le contenu du rapport (10).

Le rapport sur l'union européenne se subdivise en cinq chapitres. Le premier intitulé « Une vision commune de l'Europe » est surtout une profession de foi en une « Europe type nouveau, une Europe plus démocratique, plus solidaire et pour soucieuse de l'homme ».

Les chapitres suivants définissent les moyens d'action pour y parvenir. Le second est consacré à la politique étrangère de l'Europe. Léo Tindemans y fait un certain nombre de propositions qu'il juge réalisables.

On est frappé à la lecture de ce chapitre par le niveau d'exigence formulé en politique extérieure. Actuellement, les Neuf se sont engagés à *se consulter* dans les matières qui touchent aux intérêts de l'Europe et à *rechercher* des lignes communes. Personne n'est actuellement lié par ces consultations-concertations. Pour M. Tindemans, l'union européenne implique que l'on passe du système actuel à un tout autre système : celui de l'*obligation* d'aboutir à un point de vue commun, « les tendances minoritaires » devant « se rallier aux vues de la majorité à l'issue des débats ». Sans même attendre l'union, le rapporteur estime que « dès maintenant » la contrainte de la politique commune devrait jouer « dans tous les cas où des problèmes politiques importants ou des crises surgissent en Europe et dans la région méditerranéenne ». Dans ce domaine, la position du rapporteur est loin d'être minimaliste. L. Tindemans, en la formulant, n'a pas joué la carte dite du réalisme car il était trop clair en 1975 qu'il n'y avait pas unanimité des Neuf sur de tels engagements.

Une remarque similaire peut être avancée en ce qui concerne les relations Europe-Etats-Unis. Le Premier Ministre propose de déléguer un membre du conseil européen pour avoir avec les Etats-Unis des conversations tendant à mettre en route une réflexion commune sur la nature et le contenu de leurs rapports. Or, l'auteur le constate lui-même, « il est douteux que les Etats européens puissent arriver à une appré-

(9) Remarques introductives de L. Tindemans lors de la présentation à la presse de son rapport sur l'union européenne, Bruxelles, 7 janvier 1976.

(10) Les numéros de pages entre parenthèses se réfèrent à la version numéographique du rapport Tindemans, publiée par le Cabinet du Premier Ministre.

ciation rigoureusement identique des rapports entre les Etats-Unis et l'Europe aussi longtemps que diverge sensiblement l'analyse du problème de la défense » (p. 20). En outre, L. Tindemans ne tient pas compte des relations pragmatiques de consultations qui s'étaient organisées entre les Etats-Unis et l'Europe à travers la présidence du conseil et la commission.

En matière de défense européenne, Léo Tindemans paraît prendre acte de l'impossibilité actuelle d'une politique de défense commune. « Je constate, écrit-il, que nos Etats ne sont pas aujourd'hui et ne seront vraisemblablement pas dans un avenir rapproché en mesure de dégager l'orientation générale sans laquelle aucune politique de défense commune n'est possible » (p. 21). Dès lors, la proposition consiste plus modestement à « procéder régulièrement à des échanges de vues » qui permettront peut-être d'aboutir un jour à une analyse commune des problèmes de défense » et « de tenir compte en attendant de leurs positions respectives dans les actions qu'ils entreprennent » (p. 21).

Le troisième chapitre, qui fut très controversé, traite de l'Europe économique et sociale. L'idée principale qui émerge de ce chapitre est celle du renforcement d'une institution monétaire existante — le serpent monétaire — que le Premier Ministre propose d'utiliser comme point de départ d'une action communautaire. A ce sujet, Léo Tindemans a démenti formellement qu'il ait voulu créer une « Europe à la carte » comme celle prônée naguère par Willy Brandt. La différence essentielle entre la proposition Tindemans et celle de Brandt résiderait dans la *communautarisation du serpent monétaire*. Nombre d'observateurs se sont pourtant posés la question de savoir si, *dans les faits*, le renforcement d'un serpent monétaire communautaire ne sanctionnerait pas en définitive une situation existante, c'est-à-dire un groupe de pays économiquement forts emmenés par l'Allemagne face à un groupe de pays « à la remorque » des autres. Des experts se demandent par ailleurs si le ralliement au serpent ne devrait pas être *précédé* par une forte convergence des politiques économiques, notamment en matière d'inflation, plutôt que l'inverse.

Le quatrième chapitre est consacré à l'Europe des citoyens : ce chapitre, qui est le plus court et le plus hybride, comporte une section sur la protection des droits des Européens là où celle-ci ne peut plus être assurée exclusivement par les Etats nationaux et une section sur les signes extérieurs de la solidarité européenne.

Le cinquième et dernier chapitre traite du renforcement des institutions communautaires. Les propositions du rapport vont dans le sens d'une valorisation du rôle du Conseil européen et du Parlement, de la

généralisation des mécanismes majoritaires au sein du Conseil des ministres, d'un accroissement de l'influence et de la cohésion de la commission et d'une délégation accrue du pouvoir d'exécution.

Au total, et si l'on excepte certaines propositions relatives à la politique extérieure de l'Europe, on ne trouve rien de fondamentalement novateur dans les propositions Tindemans. Celles-ci ne font que réactualiser des procédures prévues par les traités (vote majoritaire au sein du Conseil des ministres), consacrer des situations existantes (le serpent monétaire, le rôle du Conseil européen) ou soutenir des réformes qui vont dans le sens d'une évolution actuelle et qui sont susceptibles d'obtenir un consensus auprès des pays membres (élection du Parlement au suffrage universel, élection du président de la commission par le Parlement).

4. La réaction des gouvernements.

Entre la date du dépôt du rapport et la conférence de La Haye (novembre 1976), les idées de Léo Tindemans soulevèrent une série de réactions critiques.

A l'échelon des gouvernements nationaux, il y eut des prises de position mais non des déclarations véritablement officielles sur le contenu du rapport.

Dans un premier temps, le *gouvernement de Bonn* salua le caractère constructif et réaliste du rapport. Vers la fin du mois de février toutefois, les autorités de la RFA, et en particulier le ministre des Affaires étrangères, H.D. Genscher, émisent une série de critiques. Bien qu'il ait lancé une série d'initiatives en vue d'arriver à une politique commune sur les questions de l'Angola et du Sahara occidental, M. Genscher se refusait à rendre obligatoire une politique extérieure communautaire. En matière d'union économique et monétaire, les Allemands n'acceptaient pas l'entrée de pays non membres du serpent monétaire dans le club des pays membres, tant que les premiers n'auraient pas réussi à juguler l'inflation. D'une manière générale, le gouvernement de Bonn se montra peu empressé à prendre des décisions rapides sur les conséquences qui devaient être tirées du rapport et préférait adopter une attitude « attentiste ».

A *Londres*, il y eut également une première réaction officieuse favorable. Cependant, à la fin du mois de janvier, le ministre britannique des Affaires étrangères James Callaghan — parlant en son nom propre — exprima des réticences sur deux points : la date de l'élection au Parlement européen (voir *infra*) et la création d'une « Europe à deux vitesses » ou « à deux niveaux ».

Ici également, le gouvernement britannique cherchait à ne pas presser le pas. Dans l'ensemble, le rapport Tindemans provoqua peu de remous dans les milieux politiques londoniens qui, neuf mois après un débat intense sur l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun, ne manifestaient plus que peu d'intérêt pour les affaires de la communauté.

A la différence des autres capitales, *Paris* ne fit connaître son sentiment sur le rapport qu'au début du mois de février. Sans doute, le Président Giscard, embarrassé par l'opposition d'une partie de sa majorité à une relance européenne, préféra-t-il attendre les réactions des autres gouvernements avant de se prononcer. Ce retard, calculé ou non, lui permit de revenir d'une manière plus forte sur les idées qui lui étaient chères à propos du processus de décision au sein de la Communauté. Ici aussi, la réaction du chef de l'Etat français prit un caractère officiel : au cours d'un déjeuner avec la presse, le Président Giscard commença par critiquer l'absence de ligne directrice du rapport Tindemans. Il lui reprocha de ne proposer qu'« un catalogue de réformes ». A ses yeux, la ligne directrice que devait se choisir l'Europe était claire : la capacité de décision de la Communauté devait être renforcée en partant du Conseil européen, c'est-à-dire à partir de l'accord au plus haut niveau des gouvernements. Les réunions régulières du Conseil avaient fait leur preuve. Le Président français estimait également que le mécanisme de prise de décision serait amélioré par la création de « groupes restreints » d'interlocuteurs disposant de responsabilités spécifiques. Le mot de « directoire européen », c'est-à-dire de « quelques pays plus égaux que les autres » prenant en charge la politique européenne dans des domaines névralgiques, fut prononcé à cette occasion par la presse internationale et provoqua une levée de boucliers particulièrement chez les petits partenaires (11). A la suite de quoi, l'Elysée réagit en déclarant que le Président de la République avait seulement pensé tout haut.

Dans les autres capitales, les réserves furent moindres. A Rome et à La Haye, elles portèrent avant tout sur la distinction, jugée absurde à Rome, entre pays entraînants et pays entraînés. Le Ministre néerlandais des Affaires étrangères marqua également son désaccord sur une intégration accélérée de la sécurité européenne alors qu'on n'était nulle part au point de vue de la politique étrangère communautaire, et sur le renforcement des pouvoirs du Conseil européen (12).

(11) En Belgique, *Le Soir*, sous le titre « La France rêve d'un directoire pour gouverner l'Europe », parla d'un « bond en arrière » de l'idée européenne et évoqua une entente secrète entre Giscard et H. Schmidt dans ce domaine. *Le Soir*, 11 février 1976.

(12) La réaction hollandaise fut particulièrement tardive puisqu'elle n'intervint que le 19 mars 1976, date à laquelle un rapport présentant le point de vue du gouvernement des Pays-Bas fut présenté au Parlement de La Haye.

5. *Le destin du rapport.*

L'attitude relativement passive, réservée et parfois ambiguë des gouvernements à l'égard du rapport sur l'union européenne ne laissait pas augurer une suite heureuse aux propositions avancées par M. Tindemans. Elle fut particulièrement bien mise en évidence dès le premier sommet européen de l'année 1976 (Luxembourg, 1 et 2 avril). Lorsque cette date avait été arrêtée, une sorte de consensus s'était dégagé sur les sujets dont les neuf chefs de gouvernement allaient discuter. En tête, on plaçait le rapport Tindemans qui devait être officiellement examiné par le Conseil européen. Venait ensuite l'approbation attendue de l'élection du Parlement européen au suffrage universel et enfin l'examen de la situation économique.

Toutefois, l'ordre du jour du sommet de Luxembourg fut bouleversé à la suite d'une demande du Président Giscard d'Estaing qui invita le président en exercice, Gaston Thorn, à faire des problèmes économiques et monétaires le sujet principal des délibérations. On sortait en effet d'une nouvelle « tempête » monétaire qui avait poussé la France à quitter à nouveau le serpent. La proposition française paraissait toutefois curieuse : le président Giscard n'avait le conseil d'aucun document sur les problèmes qu'il souhaitait soulever. Elle fut perçue comme une manœuvre dilatoire visant à esquiver la discussion sur l'union européenne.

Il n'y eut donc aucune discussion de fond sur le rapport Tindemans : les chefs de gouvernement se contentèrent d'adresser au Premier Ministre belge des propos élogieux sur son travail et décidèrent de confier l'analyse du rapport aux ministres des Affaires étrangères qui, « à l'aide des éclaircissements que pourrait fournir M. Tindemans », présenteraient leur conclusion au Conseil européen qui se tiendrait à La Haye à la fin de l'année 1976.

La période d'avril à novembre fut consacrée à l'analyse du rapport par les ministres des Affaires étrangères. D'avril à juillet, ceux-ci, chacun accompagné d'un seul de leurs collaborateurs, se penchèrent sur le chapitre consacré à la politique extérieure commune. Après le deuxième Conseil européen de juillet, des instructions furent données aux ministres pour accélérer les débats. Ce ne fut toutefois qu'entre septembre et décembre qu'eurent lieu les véritables négociations. Cette période était peu favorable pour le Premier Ministre belge : les Pays-Bas, qui trouvaient le rapport trop peu représentatif des intérêts « bénéluxiens », assuraient la présidence du Conseil.

Les délibérations du Conseil des Ministres donnèrent finalement naissance à cinq documents de base dont la teneur atténuait considérablement la partie des propositions concrètes contenues dans le rapport

quand elle ne les écartait pas purement et simplement. Dans une note de synthèse, les ministres présentèrent les principes qui avaient régi leurs travaux, à savoir, aboutir à des conclusions par consensus et ne pas retenir les mesures qui impliqueraient des amendements aux traités en vigueur.

Ces documents de base laissaient apparaître de profondes divergences entre les Neuf à propos des points soulevés dans le rapport Tindemans. C'est ainsi qu'en matière de politique extérieure, le principe du ralliement de la minorité aux thèses de la majorité fut rejeté. Dans le domaine économique et monétaire, les ministres ne purent que « constater » les divergences d'attitudes entre ceux qui souhaitaient la communautarisation du serpent (en attribuant un rôle prééminent à la Commission dans ce domaine) et ceux qui s'y opposaient (l'Allemagne, l'Angleterre, l'Irlande et l'Italie). En matière de réforme institutionnelle, une unanimité se dégagait sur le principe du renforcement des institutions existantes mais aucune des propositions de Léo Tindemans ne fut formellement retenue.

Peu avant le début de l'ouverture officielle du sommet européen de La Haye, le destin du rapport Tindemans paraissait sérieusement compromis. Un projet de résolution établi par la délégation française fut présenté, qui aboutissait non seulement à un enterrement définitif du rapport, mais en outre à donner de l'union européenne une définition radicalement opposée à celle de M. Tindemans. En substance, selon la proposition française, le Conseil européen prendrait acte des conclusions contenues dans les documents des ministres des Affaires étrangères, reconnaîtrait que l'union économique et monétaire demeurerait l'élément essentiel de l'union européenne, admettrait que les sujets relevant des traités pouvaient être débattus dans la même enceinte que les sujets relevant de la coopération politique, mais que la coopération intergouvernementale dans tous les domaines où elle s'avérait possible devait être maintenue et renforcée. *Il n'y avait donc pas lieu de donner une définition conceptuelle de l'union européenne, celle-ci se faisant progressivement dans les faits.*

N'ayant pu faire accepter la plupart de ses propositions par le Conseil européen, Léo Tindemans ne pouvait plus maintenant que trouver une issue « honorable ». C'est dans cette optique que, le jour même de l'ouverture de la Conférence de La Haye, le Premier Ministre se rendit chez le Président en exercice du Conseil européen, M. Joop den Uyl, et chez le Premier Ministre italien, M. Andreotti, pour leur demander d'utiliser tout leur poids pour que son rapport ne disparaisse pas purement et simplement dans les oubliettes et que les ministres des Affaires étrangères poursuivent la discussion sur le sujet.

En outre, dans un message adressé à ses collègues avant l'ouverture de la Conférence, Léo Tindemans fit valoir que les conclusions préparées par les ministres des Affaires étrangères permettaient de dégager une certaine conception de l'union acceptable à tous et qu'il n'y avait pas lieu de revenir là-dessus. Etant donné qu'à ses yeux les documents soumis présentaient de grandes faiblesses dans le domaine des actions concrètes à entreprendre, le Premier Ministre belge proposa à ses collègues de donner mandat aux ministres des Affaires étrangères d'examiner d'ici juin 1977 les possibilités de traduire en mesures concrètes certains aspects évoqués dans leurs conclusions, surtout dans les domaines de la politique extérieure et de l'union économique et monétaire.

Le Premier Ministre belge acceptait que le débat futur sur l'union européenne redémarré, non plus essentiellement ou exclusivement sur la base des idées émises dans son rapport, mais aussi et peut-être surtout sur celles des délibérations des ministres des Affaires étrangères. M. Tindemans entendait toutefois obtenir qu'une fois l'an, il soit possible d'évoquer à nouveau les propositions faites dans son rapport.

Le communiqué final de la Conférence de La Haye ne fit qu'entériner ce compromis (13). Il y était déclaré que le Conseil partageait les vues exprimées par le Premier Ministre de Belgique sur la nécessité :

- de construire l'union européenne « par un renforcement de la solidarité concrète des neuf Etats membres » ;
- de réaliser l'union économique et monétaire en accordant une importance prioritaire à l'action contre l'inflation et le chômage, à une politique commune de l'énergie et à une véritable politique régionale et sociale de la Communauté ;
- de rechercher les voies et moyens d'une politique extérieure commune.

En ce qui concernait le renforcement des institutions, les chefs de gouvernement se contentaient de réaffirmer d'une manière vague leur volonté de développer l'autorité et l'efficacité des institutions communautaires et confirmaient le rôle directeur du Conseil européen. Enfin, ce dernier invitait les ministres des Affaires étrangères et la Commission « à lui faire rapport une fois par an sur les résultats acquis et les progrès réalisables à court terme dans les différents domaines de l'Union ».

(13) Déclaration des chefs de gouvernement sur le rapport Tindemans, Conseil Européen de La Haye.

Selon toute vraisemblance, la Belgique tentera de relancer le débat au Conseil européen de novembre 1977. A ce moment, la Belgique assurera en effet la présidence des Neuf.

A noter qu'entre temps, L. Tindemans est devenu président du Parti Populaire Européen et que, par ce biais, les thèses de son rapport pourraient aussi être relancées si les élections pour le Parlement européen se font au suffrage universel.

II. L'élection du Parlement européen.

Au sommet de Rome de 1975, les gouvernements européens ont décidé qu'à partir de 1978, il y aurait un Parlement européen élu directement au suffrage universel. Le 20 septembre 1976, le Conseil des ministres de la Communauté a arrêté les dispositions devant permettre de tenir ces élections.

Quels sont les rétroactes de cette décision ? Comment va-t-elle être mise en œuvre ? Quels sont les obstacles à surmonter ? Quelles perspectives ouvre-t-elle ? C'est à répondre à ces questions qu'est consacrée cette section.

1. *Les rétroactes.*

Les Traités constituant les Communautés européennes — CECA, CEE et EURATOM — avaient prévu l'existence d'une assemblée parlementaire européenne qui, dans un premier temps, serait « formée de délégués que les parlements sont appelés à désigner en leur sein selon la procédure fixée par chaque Etat membre ». Cette disposition était cependant censée ne répondre qu'à une situation provisoire. En effet, ces traités stipulaient également que l'assemblée élaborerait des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres, tandis que le Conseil statuant à l'unanimité arrêterait les dispositions dont il recommanderait l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives (art. 138 du Traité de Rome).

Cette disposition des traités qui constitue la base juridique des travaux entrepris en vue de l'élection directe, prévoyait, fait exceptionnel dans les traités, qu'il appartenait au Parlement de prendre l'initiative en cette matière.

Toute l'histoire de la création du Parlement européen a été longtemps marquée par les tentatives infructueuses de mettre en œuvre l'article 138 des traités. En application de cet article, l'Assemblée réussit à soumettre une première fois au Conseil, le 20 juin 1960, un projet de con-

vention élaboré par un Belge, le professeur Fernand Dehousse. Ce projet prévoyait la réalisation par étapes de l'élection directe : au cours d'une période transitoire, deux tiers seulement des représentants seraient élu au suffrage direct, le tiers restant continuerait à être désigné par les parlements nationaux.

En dépit des demandes réitérées du Parlement invitant le Conseil à statuer sur le projet (14), ce dernier ne parvint pas à se mettre d'accord pour transmettre le projet de convention aux gouvernements. Divers facteurs politiques en furent la cause, notamment l'arrivée au pouvoir du régime gaulliste, peu enclin à renforcer la position d'une institution supranationale, et son insistance sur une stricte proportionnalité du nombre de députés par rapports à la population, ce qui eut ramené la représentation des plus petits pays à un niveau inacceptable par eux.

Par la suite, on vit dans divers pays, notamment en Belgique, des initiatives d'origine parlementaire proposant sur le plan national des solutions temporaires de remplacement — élection directe dans chaque pays de leur délégation nationale au Parlement européen — mais ces initiatives n'eurent aucune suite. D'ailleurs, il existait une différence majeure entre ces projets nationaux et l'élection directe au niveau communautaire ; on ne pouvait pas parler d'élections *communautaires* telles que prévues par l'article 138 des traités pour désigner des élections qui se déroulaient en relation directe avec les élections législatives *nationales*.

L'achèvement de la période transitoire des communautés, l'élargissement de celles-ci par l'entrée de trois nouveaux membres (Angleterre, Irlande et Danemark), et l'avènement du Conseil Européen allaient créer une situation propice à une relance de l'élection directe. A la fin de 1973, un des membres de l'assemblée, M. Schelto Patijn, fut chargé par la commission politique d'élaborer un nouveau projet de convention. La décision d'organiser une élection *directe* représentait l'élément novateur du projet ; par contre, le soin de fixer les modalités du scrutin était laissé pendant une période transitoire aux instances nationales. A partir de 1980, il appartiendrait au Parlement élu d'élaborer une procédure électorale applicable à tous les pays membres. Le projet Patijn fut adopté par l'assemblée par 106 voix sur 148 le 14 janvier 1975.

Par ailleurs, un saut décisif paraissait avoir été effectué à la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement tenue à Paris les 9 et 10 décembre 1974. Le paragraphe 12 du communiqué final était particulièrement explicite : « les chefs de gouvernement ont constaté que l'objectif, fixé par le Traité de l'élection au suffrage universel de l'Assemblée

(14) L'Assemblée fut d'ailleurs sur le point d'attaquer le conseil des ministres en carence devant la Cour de Justice.

devait être réalisé le plus tôt possible. Sur ce point, ils attendent avec intérêt les propositions de l'Assemblée sur lesquelles ils souhaitent que le Conseil statue en 1976. Dans cette hypothèse, l'élection au suffrage universel direct devrait intervenir à partir de 1978 ». Il subsistait pourtant, comme on le verra plus loin des réserves formelles de la part de la Grande-Bretagne et du Danemark.

La situation évolua ensuite assez rapidement. En juillet 1975, l'Assemblée présentait comme toutes les autres institutions communautaires, son rapport sur l'union européenne. Ce document, dont le belge Alfred Bertrand (CVP) était le rapporteur, demandait que soient engagées sans délai les procédures nécessaires à l'élection au suffrage universel des membres du Parlement. La Commission approuvait elle aussi le principe de l'élection qui « tout en assurant une plus large légitimité démocratique à l'entreprise communautaire, ouvrirait la voie à d'autres progrès dans le domaine des institutions » (15).

Le 2 décembre de la même année, le Conseil européen confirmait sa résolution de décembre, de même que la date prévue pour ces élections.

2. *Le tournant de 1976.*

Au cours de l'année 1976, un consensus se dégagait sur un certain nombre de points épineux qui restaient à régler une fois que l'on s'était mis d'accord sur le principe des élections.

La difficulté la plus importante était celle du nombre de sièges et de leur répartition entre les Etats membres. Une série de propositions furent présentées à cet effet tant par les institutions communautaires (Parlement et Conseil) que par certains gouvernements nationaux.

Les propositions introduites par la France et l'Irlande allaient chacune dans un sens opposé. La première tendait à atténuer l'influence des petits pays dont la représentation au futur Parlement élu était réduite à 17 % de l'ensemble des sièges. Celle de l'Irlande prévoyait que les petits pays représenteraient ensemble 27 % des mandats. Quant aux propositions de l'Assemblée et du Conseil, elles se rapprochaient davantage de la proposition irlandaise.

Au Conseil européen de Luxembourg (2-3 avril 1976), le Président Valéry Giscard d'Estaing retira, à la surprise générale, son projet de répartition et proposa que l'on ne modifie ni le chiffre des représentants actuel (198) ni la répartition existante. Ceci avait, à ses yeux, le mérite d'éviter d'amender les traités existants et de faire l'économie d'une longue procédure de ratification parlementaire. Cette tentative de conciliation fut

(15) Rapport de la Commission sur l'Union européenne, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément n° 5/1975, p. 40.

interprétée par certains comme une tactique dilatoire provoquée par les préoccupations de politique intérieure du Président français et l'opposition d'une partie de sa propre majorité à la tenue d'élections européennes. Quoi qu'il en soit, cette nouvelle proposition se heurta à l'opposition des Allemands, des Italiens et des Anglais. Les premiers parce que leur sous-représentation actuelle défavorisait les libéraux

Propositions de répartition des sièges pour le Parlement européen

Pays	% de la population des 9	Assemblée actuelle		Projet de l'Assemblée européenne	
		Sièges	%	Sièges	%
Allemagne	24,21	36	18,18	71	20
Belgique	3,81	14	7,97	23	6,48
Danemark	1,96	10	5,05	17	4,79
France	20,29	36	18,18	65	18,31
Gr.-Bretagne . .	21,90	36	18,18	67	18,87
Irlande	1,18	10	5,05	13	3,66
Italie	21,31	36	18,18	66	18,59
Luxembourg . . .	0,14	6	3,03	6	1,69
Pays-Bas	5,22	14	7,07	27	7,61
Totaux		198		355	

Proposition française		Proposition Irlandaise		Proposition du Conseil	
Sièges	%	Sièges	%	Sièges	%
65	22,9	74	19,28	75	20,49
13	4,6	26	6,77	22	6,01
8	2,8	20	5,21	18	4,91
55	19,36	68	17,7	66	18,03
59	20,77	70	18,23	69	18,85
6	2,11	18	4,68	16	4,37
58	20,4	69	17,97	68	18,57
3	1,05	9	2,34	6	1,63
17	5,98	30	7,81	26	7,10
284		384		366	

de la coalition au pouvoir à Bonn ; les seconds parce qu'elle entraînerait l'impossibilité pour certains partis du centre — notamment le petit parti républicain réputé pour son attitude favorable à l'Europe — ; les troisièmes parce qu'ils souhaitaient donner l'occasion aux nationalismes gallois et écossais de mieux s'exprimer dans l'enceinte européenne.

La conférence se termina sur une simple reconfirmation de la date des élections sans qu'un accord ait pu intervenir sur la question de la répartition des sièges. La discussion sur ce point fut à nouveau renvoyée au Conseil des ministres.

Ce fut finalement au sommet européen de juillet 1976, durant les discussions préparatoires que le problème put être réglé. La Belgique pro-

posa d'augmenter le nombre total des sièges (400) afin d'arriver à une représentation plus rigoureusement proportionnelle sans pour autant réduire à un chiffre infime le nombre des représentants des petits pays. Elle consentit également à céder un siège belge au Danemark qui demandait que l'on tienne davantage compte de son chiffre de population.

Le chiffre définitif retenu s'éleva à 410. Chacun des grands pays reçut un nombre élevé mais égal de sièges (81) qui ne tenait pas strictement compte de la représentation démographique. Ainsi, la France, avec une population inférieure à celle des trois autres grands, disposait d'un nombre égal de représentants. Pour les petits pays, on tint davantage compte du chiffre de population ; en tête venaient la Hollande et la Belgique avec respectivement 25 et 24 sièges, puis le Danemark et l'Irlande avec 16 et 15 sièges, enfin le Luxembourg avec 6 sièges.

Deux autres difficultés durent être surmontées avant que l'acte final sur l'élection au suffrage universel ne put être signé le 26 septembre 1976 : d'une part, les réticences du Danemark qui voulait imposer le double mandat au Parlement européen et la réserve des Britanniques en ce qui concernait la date des élections. La thèse danoise était que le mandat européen isolé pourrait conduire à la création d'une « caste » politique de députés européens. En fait, l'explication était ailleurs : elle résidait dans la situation propre au Parlement danois (*le Folketing*), véritable mosaïque de partis, et dans le système du vote facultatif.

Le gouvernement danois craignait que ce ne soient surtout les extrémistes — pro- et antieuropéens — qui ne se rendent aux urnes et que les résultats ne donnent, en cas d'incompatibilité entre les deux mandats parlementaires, une représentation au Parlement européen qui ne coïncide pas avec l'éventail national. C'est pourquoi il fut finalement décidé que la qualité de représentant au Parlement européen n'était pas incompatible avec celle de membre de parlement d'un Etat-membre.

Quant aux Britanniques, ils continuaient à se montrer réticents en ce qui concernait la date des élections européennes. Lors de la réunion de Rome en décembre 1975, le Conseil avait déjà pris acte d'une déclaration de M. Wilson selon laquelle le gouvernement de son pays avait besoin d'un délai supplémentaire pour procéder à des consultations sur le plan intérieur avant de prendre définitivement position quant à la date fixée. Une année plus tard, le gouvernement britannique n'avait toujours pas accepté formellement la date de 1978. C'est le motif pour lequel l'acte final de septembre 1976 ne comporte pas de date. Les gouvernements des Neuf se sont simplement *engagés* à mettre en œuvre les conclusions du Conseil européen de Rome en vue de l'élection de l'assemblée à une date unique au cours de la période de mai-juin 1978.

3. *Les obstacles à surmonter.*

L'accord acquis le 20 septembre 1976 entre les ministres des Affaires étrangères ne signifie pas pour autant que toutes les difficultés ont pu être aplanies. Pour entrer en vigueur, l'acte doit être ratifié par les parlements nationaux. En outre, la date de mai-juin 1978 on vient de le voir, n'est pas un impératif juridique. Enfin, l'incertitude subsiste en ce qui concerne des aspects plus techniques qui ont toute leur importance : procédure électorale, découpage des circonscriptions, etc.

Ces difficultés sont liées à la situation politique interne propre à certains pays de la Communauté.

a) *En France.*

Une entente existe entre le Parti communiste français et les gaullistes-ultra du RPR pour s'opposer à la tenue des élections européennes. Le gaulliste Sanguinetti déclarait récemment qu'il acceptait les communistes comme « alliés objectifs » sur ce point : « je les accepte et je me réjouis de voir qu'ils découvrent enfin les vérités du gaullisme ».

L'opposition des communistes à l'Europe exprime une tradition de patriotisme jacobin qui reste présente dans une fraction importante de la gauche et qui tranche avec l'attitude plus ouverte des autres partis communistes vis-à-vis de l'intégration européenne. Le PCF a longtemps considéré les élections européennes comme une manœuvre politique visant à accroître l'influence des forces conservatrices (allemandes et atlantistes) au sein d'une assemblée où les représentants communistes seraient minoritaires. Ce dernier point reste capital pour les communistes français ; ils avaient annoncé que si le texte du 20 décembre était ratifié, en guise de résistance, ils prendraient part aux élections et émettraient pour toute exigence un système de représentation proportionnelle qui seul peut leur assurer une équitable représentation. Depuis lors, M. Marchais semble avoir assoupli ses positions en fonction des exigences d'une réelle union de la gauche dans son pays.

Les gaullistes-ultra du RPR, se posant en gardien strict des traités, insistent quant à eux pour que les élections se tiennent le même jour et pour que la procédure électorale soit identique dans tous les pays de la Communauté, conditions qui sont inapplicables en fait. Par ailleurs, ils s'opposent à tout amendement de la constitution française qu'entraînerait une procédure électorale différente de celle actuellement en vigueur (scrutin uninominal à deux tours). En posant de telles exigences, le RPR pratique une tactique dilatoire visant à la fois à se défendre contre les accusations de nationalisme étroit et à retarder la mise en œuvre des élections.

Chez un homme comme Michel Debré, l'opposition est beaucoup plus nette et catégorique. Selon lui, les résolutions votées par une assemblée européenne élue, fût-elle sous autorité légale, pourraient néanmoins servir de prétexte à des pressions ou des interventions extérieures sur la France.

A l'instar des communistes, les gaullistes craignent d'être sous-représentés au Parlement européen. Le système de représentation proportionnelle qui risque tôt ou tard d'être adopté par ce Parlement (16) est susceptible d'entraîner une disparité importante entre leur représentation « européenne » et leur représentativité nationale, la première pouvant mettre en danger la seconde.

La position officielle du Parti socialiste français a été clairement exprimée par son leader, F. Mitterand : son parti souscrit au projet d'élection directe. Il existe toutefois certaines fractions, tel le CERES, qui manifestent une grande méfiance à l'endroit d'une Europe dominée tant par une conception mercantile que par des multinationales échappant à tout contrôle politique européen. Cette méfiance est également conditionnée par le poids politique et économique grandissant que prend la République fédérale allemande, trop liée à leurs yeux aux Etats-Unis.

Du côté des partisans de l'élection — les giscardiens, républicains indépendants et UDR progressistes — on entend se démarquer du nationalisme gaulliste et promouvoir une certaine ouverture à l'égard de l'Europe communautaire renforcé. Ce camp a été quelque peu consolidé par la réponse donnée par le Conseil constitutionnel qui, à la demande du président Giscard, devait statuer sur la constitutionnalité de l'acte organisant les élections européennes. Ce conseil a rendu un avis qui a sans doute satisfait la majorité présidentielle puisqu'il affirme que l'acte du 20 septembre n'est pas contraire à la constitution mais qu'il n'est pas sans poser des problèmes pour l'avenir de l'union européenne. En effet, le Conseil assortit sa décision d'une réserve importante qui va dans le sens du nationalisme gaulliste : pour la première fois est déclarée inconstitutionnelle toute disposition qui autorise des transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale à quelque organisation internationale que ce soit. Or, cette prise de position va à l'encontre du préambule de la constitution de la V^e République suivant lequel la France déclarait consentir aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix (17).

(16) Rappelons que cinq pays de la Communauté (Belgique, Danemark, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) utilisent cette procédure.

(17) C'est à la demande des partenaires de l'Europe ralliés en 1958 à de Gaulle que ce passage avait pu être inséré dans la Constitution.

b) *En Grande-Bretagne.*

Les obstacles politiques à surmonter pour la tenue des élections européennes sont tout aussi sérieux en Grande-Bretagne. Ici, comme en France, la majorité est divisée sur la question. Au dernier congrès du parti travailliste (Blackpool, 29 septembre 1976), les membres se sont prononcés contre toute élection directe par une majorité de 4.160.000 voix contre 2.270.000. A la Chambre des communes toutefois, le groupe travailliste s'est prononcé, comme la grande masse des conservateurs, en faveur des élections européennes. Etant donné qu'au congrès de Blackpool, les opposants n'avaient pas atteint la majorité des deux tiers, le vote n'a pas été considéré comme contraignant pour le groupe parlementaire.

Le gouvernement, qui dispose aux communes d'une majorité de plus en plus précaire, a récemment déclaré qu'il maintenait son engagement de faire aboutir en temps utile le processus devant permettre de tenir les élections en mai-juin 1978. Le chef du Home Office a été chargé de rédiger des propositions concrètes en ce sens. Mais il appartiendra au député travailliste M. Foot de faire avancer les propositions au niveau parlementaire ; or M. Foot est un des adversaires déterminés au principe des élections européennes.

La question de la représentation des partis au Parlement européen divise également les états-majors des formations politiques et les groupes parlementaires. En effet, les travaillistes redoutent qu'avec le système en vigueur (scrutin uninominal à un tour), ils ne soient complètement évincés aux élections européennes ce qui diminuerait encore leur chance aux prochaines élections nationales. Ils souhaitent donc introduire pour ces élections au Parlement européen le système de représentation proportionnelle. De leur côté, les conservateurs sont hostiles pour la même raison à un tel changement.

Le problème se complique davantage si l'on tient compte de la question nationale qui se pose de manière de plus en plus aiguë en Grande-Bretagne. Les particularismes gallois et écossais sont devenus en effet un problème politique majeur ; le déclin de l'influence anglaise dans le monde et surtout la crise économique sont les principaux facteurs qui conditionnent la contestation de l'unité du Royaume Uni. C'est en Ecosse surtout que le nationalisme a marqué ces derniers temps de nettes avances. Le SNP (Scottish National Party), dont une fraction se dit ouvertement séparatiste, représente à peu près le tiers de l'électorat écossais. Etant donné le système électoral anglais, il suffirait d'une avance de 2 à 3 % aux prochaines élections pour que ce parti obtienne la majorité absolue de la représentation parlementaire écossaise. Le gouvernement britannique craint donc que certains représentants écossais ne profitent

du Parlement européen pour proclamer le droit de leur région à l'auto-détermination d'autant plus que le SNP réclame pour l'Ecosse 16 députés au lieu des 10 dont il pourrait disposer dans le régime constitutionnel actuel.

c) *Au Danemark.*

Le problème des élections européennes se pose dans ce pays en termes différents. Comme on l'a évoqué plus haut, il existe au Danemark une forte hostilité au principe même de l'élection directe. D'après une enquête de J.R. Rabier (18), 45 % de l'opinion publique était soit « tout à fait contre », soit « plutôt contre » l'élection du Parlement européen à la fin de l'année 1975. Le pourcentage le plus élevé de tous les pays de la Communauté était par ailleurs identique à celui des sondages effectués deux années auparavant.

Depuis son adhésion à la CEE, le Danemark connaît de sérieux problèmes économiques et politiques ; ceux-ci ne sont sans doute pas étrangers à l'attitude de l'opinion vis-à-vis des institutions communautaires. Le chômage affecte 6 % de la population active, l'inflation court à 14 % et le déficit du commerce extérieur se chiffre à 20 milliards de couronnes. Sur le plan politique, le pays est devenu difficilement gouvernable. Les dernières années, le Folketing s'est renouvelé quasi annuellement. On comprend donc les réticences des dirigeants danois à organiser des élections séparées pour le Parlement européen ; elles risqueraient de polariser l'électorat danois en deux camps et de faire basculer le fragile équilibre politique intérieur obtenu à coups de compromis laborieux.

d) *En Belgique.*

Si les Belges sont plus que d'autres favorables au principe de l'élection du Parlement européen au suffrage universel, il existe un profond désaccord sur les modalités qui doivent le rendre applicable. Ce désaccord est directement lié au problème communautaire dans l'Etat-Belgique.

Plusieurs propositions circulent à l'heure actuelle quant à la pondération des régions dans l'élection du Parlement européen : certains demandent qu'il y ait représentation proportionnelle dans l'attribution des sièges à chaque communauté, ce qui garantirait une majorité flamande. D'autres souhaitent que, tout comme cela se passe pour la distribution des fonctions gouvernementales, soit respecté le principe de la parité. On discute également la question de savoir s'il faut créer soit

(18) J.R. RABIER, Attitudes du public à l'égard du projet d'élection au Parlement européen au suffrage universel direct, Association internationale de Science politique, ronéotypé, p. 11.

deux circonscriptions électorales (Flandre et Wallonie) soit trois (Flandre, Wallonie et Bruxelles), soit une seule circonscription nationale, les listes pouvant dans ce cas comprendre des candidats des deux communautés préclassés par les partis eux-mêmes.

Le nombre de candidats à élire et l'obligation de tenir compte des réalités communautaires risquent fort, non seulement de retarder l'organisation des élections, mais d'avoir des incidences sur l'évolution des relations communautaires en Belgique. En attendant, l'élection directe au Parlement européen mobilise les esprits dans la classe politique. « C'est la fuite en avant. L'Europe, c'est déjà — pour certains — le moyen d'échapper aux servitudes et aux exigences du système national » (19).

4. *Les perspectives.*

Un Parlement européen élu : pourquoi faire ? Telle est la question qui se posera demain. Parallèlement au débat portant sur l'élection directe, on a beaucoup discuté d'une possible extension des pouvoirs de l'institution. Sur ce point, on est fort peu avancé.

Les auteurs des traités n'ont pas fait à l'assemblée européenne une place de choix parmi les institutions de la communauté. Cette assemblée, que les traités se gardent de nommer Parlement, ne se voit attribuer aucune fonction réelle de décision. Son rôle consultatif est assez effacé : si le Conseil des ministres ne peut adopter de texte s'il n'a pas au préalable reçu un avis de l'assemblée, il est rare que les propositions de la Commission soient substantiellement modifiées, après consultation des députés. La motion de censure que l'assemblée pourrait voter à l'encontre de la Commission se réfère à une éventualité qui était jugée improbable par les auteurs des traités. Depuis vingt ans, cette arme n'a été effectivement brandie qu'à de rares occasions (20). Enfin, le renvoi à une date ultérieure de l'élection d'un Parlement au suffrage universel et son mode de désignation au sein des parlements nationaux témoignent du caractère secondaire attaché à l'assemblée européenne.

(19) V. LOUSBERG, Un parlement européen élu au suffrage universel : oui, mais..., *La Revue Neuvelle*, 1, janvier 1977, p. 47.

(20) En décembre 1972, le président en exercice, irrité contre le refus de la Commission Mansholt de renforcer les pouvoirs budgétaires de l'assemblée menaçait celle-ci d'une motion de censure. En mai 1976, les conservateurs britanniques partirent en guerre contre les excédents laitiers et accusèrent la Commission européenne de ne pas prendre les mesures nécessaires : la motion de censure fut rejetée deux mois plus tard. Enfin, à la fin 1976, un membre allemand de l'assemblée demanda aux groupes politiques de déposer une motion de censure contre la Commission qui avait refusé de fournir certains documents internes permettant d'éclaircir une affaire d'exportation de malt vers des pays tiers.

Plusieurs tentatives infructueuses ont été effectuées pour conférer au Parlement européen une fonction plus spécifique au sein des institutions communautaires. En 1972, à l'époque où se dégageait la perspective d'une union européenne, la Commission chargea un groupe de travail *ad hoc* de l'examen de l'accroissement éventuel des compétences du Parlement. Placé sous la présidence de Georges Vedel, doyen honoraire de la Faculté de droit et des sciences économiques de Paris, le groupe recommanda deux étapes pour l'extension des compétences normatives du Parlement (21). Dans une première étape, celui-ci serait investi d'un pouvoir de co-décision (c'est-à-dire en fait d'un droit de veto) dans un certain nombre de questions constitutionnelles intéressant la communauté (révision des traités, admission de nouveaux membres, etc.) et de pouvoirs élargis de consultation dans un nombre d'autres matières. Ensuite, dans une seconde étape, le pouvoir de co-décision serait élargi à toutes les matières intéressant la communauté.

Le seul écho que reçut le rapport Vedel fut la proposition, reprise dans le rapport Tindemans, d'investir le président de la Commission par le Parlement. Mais, sur le fond du problème, les gouvernements restèrent muets.

Dans son rapport sur l'union européenne, Léo Tindemans proposa quant à lui que le Conseil reconnaisse au Parlement une faculté d'initiative et qu'il s'engage à délibérer sur les résolutions de l'Assemblée, ce mécanisme devant recevoir une consécration juridique par une modification des traités qui accorderait au Parlement un véritable droit d'initiative. Comme on le sait, cette proposition fut rejetée par les ministres des affaires étrangères qui préférèrent parler d'un dialogue entre le Parlement et le Conseil.

À défaut de « pouvoir de co-décision » ou de « faculté d'initiative », le Parlement a obtenu, au terme de longues discussions, le droit d'être *associé* aux décisions des Neuf sur certains projets importants. Cette procédure dite de concertation a été instituée par un traité signé par les pays membres en 1975 ; en substance, elle prévoit que le Parlement peut demander au Conseil des ministres et à la Commission une discussion approfondie sur tout projet susceptible d'avoir des implications budgétaires importantes si une divergence de vue se manifeste entre les deux institutions. Cette concertation a déjà fonctionné pour certaines propositions relatives à la politique régionale et aux engagements financiers de la communauté avec les pays du Maghreb. Il n'en reste

(21) Rapport du groupe *ad hoc* pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen (Rapport Vedel), Bulletin des Communautés européennes, supplément 4/1973.

pas moins vrai cependant qu'au terme de cette procédure, le Conseil des ministres garde les mains libres en cas de désaccord persistant.

En outre, le traité de février 1975 reconnaît au Parlement européen le droit de rejeter le budget de la communauté. Les conditions sont strictes : il doit statuer à la majorité de ses membres et réunir les deux tiers des suffrages exprimés.

En dehors de ces matières, l'influence du Parlement est très limitée. Il ne dispose pas d'un minimum de pouvoir de contrôle et de participation législative qui permette de lui accorder l'appellation de Parlement. De ce point de vue, certains estiment (et espèrent) que les élections au suffrage universel constitueront un premier pas vers l'accroissement des pouvoirs de l'institution ou, à tout le moins, de son prestige et de son audience. Mais les équivoques subsistent. Pour les unes — les français surtout — les élections rentrent dans le cadre de l'application stricte de l'article 138 du Traité de Rome, le Parlement ne devant pas disposer de plus de pouvoirs qu'il n'en a aujourd'hui et restant une institution très différente des parlements nationaux. La portée des élections est interprétée de manière tout aussi restrictive par les Britanniques et les Danois. Pour d'autres au contraire, notamment les milieux politiques néerlandais et italiens, l'élection n'est qu'un premier pas pour la réalisation d'une question beaucoup plus essentielle : l'union européenne. Celle-ci, s'appuyant sur la volonté démocratiquement exprimée de l'ensemble des citoyens de l'Europe, implique nécessairement que l'on renforce ou que se renforcent les pouvoirs et les compétences du Parlement actuel.

S'il apparaît comme probable que les élections au suffrage universel auront lieu dans un avenir proche, il est moins évident que celles-ci entraîneront des modifications substantielles de la fonction parlementaire européenne. Des pays comme la Grande-Bretagne ou la France ont accepté l'idée de ces élections du bout des lèvres : on ne peut guère leur arracher de nouvelles concessions pour l'instant.

Conclusions.

Au-delà des discours, les péripéties du rapport Tindemans et des élections du Parlement européen au suffrage universel révèlent les contradictions de l'intégration politique européenne. On a beaucoup parlé à ce sujet d'une absence de *volonté politique* de la part des gouvernants des pays membres. Encore faut-il expliquer le motif de cette absence. Nous suggérons qu'il convient ici de mettre en relation directe la crise actuelle des Etats-nations avec celle de l'Europe. Suivant cette interprétation, ce ne serait pas tant l'existence d'une contradiction majeure

entre nationalisme et supranationalisme qui serait déterminante, mais bien plutôt les tensions à l'intérieur même de la société européenne. La « crise de l'Europe » ne serait en définitive qu'un reflet des contraintes existantes au niveau des institutions et des structures sociales, économiques et politiques de l'Etat-nation. Il n'est pas sans intérêt de rappeler à cet égard que la majorité des Etats membres de la CEE sont gouvernés par des coalitions précaires et instables dont les bases majoritaires ont été ou sont sérieusement érodées. Sur le plan économique et social, la plupart de ces gouvernements sont confrontés à une crise qu'ils ne dominent pas.

La situation conflictuelle latente entre différents groupes de pays constitue un second facteur qui a conditionné la mise en veilleuse du rapport Tindemans et les incertitudes qui subsistent en ce qui concerne les élections du Parlement européen. D'un côté, on trouve quelques grands pays (France, Grande-Bretagne, Allemagne) qui estiment devoir porter la plus grande part de responsabilité des affaires européennes et qui ont la sensation d'être différents des Etats aux dimensions plus modestes. De l'autre, on trouve les « petits pays » qui choisissent par affinités celui ou ceux des grands qui les représente le mieux ; ceux-là restent en général attachés à l'idée d'une Europe intégrée qui leur permet de jouer leur rôle dans la politique communautaire (pays du Bénélux par exemple).

La formule du Conseil européen a représenté une tentative pour surmonter cette tension ; grands ou petits, neuf Etats souverains sont représentés autour d'une table et aucun d'entre eux ne devrait théoriquement connaître de privilège ou de subordination. Cette formule n'a cependant pas donné les résultats escomptés. « La brève expérience, note le représentant permanent du Luxembourg, enseigne déjà que le Conseil européen est dominé par trois ou quatre personnalités, parfois interchangeables selon le thème, et que les autres se contentent à donner leur opinion, s'ils trouvent l'occasion de le faire » (22). Dans le cas des élections directes du Parlement européen comme dans celui du rapport Tindemans, il a suffi d'une seule initiative d'un des grands pour freiner ou paralyser le processus de prise de décision.

On ne peut certes nier que la volonté de trouver un terrain d'entente en matière d'intégration politique européenne subsiste entre les pays membres, grands ou petits. Dans leurs déclarations et discours, les chefs de gouvernement se montrent particulièrement soucieux d'une opinion publique de plus en plus sceptique sur l'avenir de l'Europe politique. Ainsi, les « décisions » des sommets européens tendent souvent à

(22) Jean DONDELINGER, *Le Conseil Européen*, novembre 1975, p. 58.

atténuer les oppositions et à montrer les convergences de vue. Il faut toutefois reconnaître que ces dernières ne sont atteintes qu'au prix de formulations souvent ambiguës, de mots savamment calculés qui, après décodage, traduisent en définitive toute la fragilité de la construction européenne.

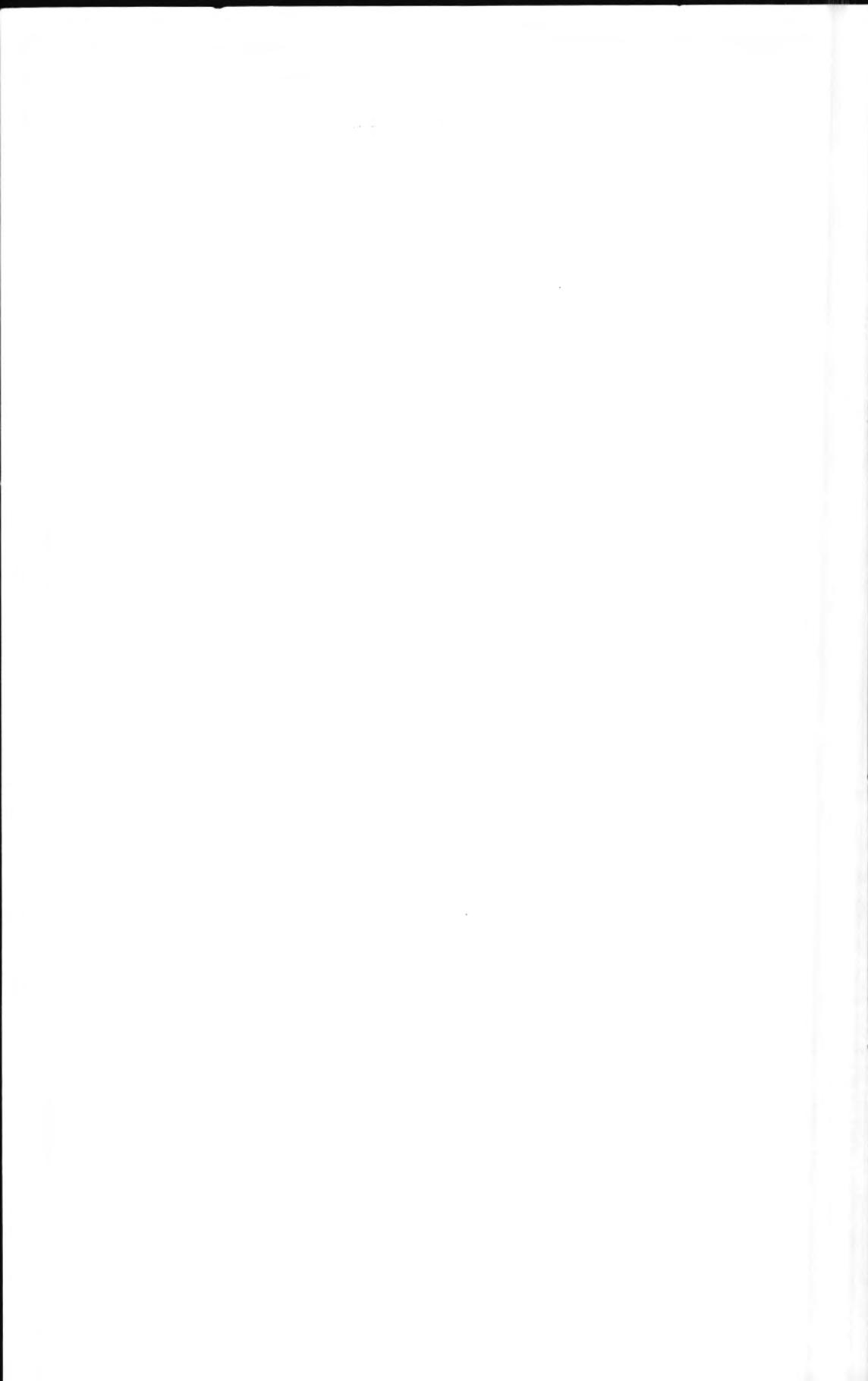
Summary : The Tindemans report and the European elections.

The Tindemans report on the European union and the decision to organize direct elections for the European Parliament have been two important events in European affairs in 1976. This article analyses the origins, developments and bearing of these two events.

Although his mandate was initiated and encouraged at the highest level — that of the European heads of state —, Mr. Tindemans' attempt to propose concrete steps in order to achieve a real political union in Europe did not get through. It received a rather cold reception from several states who opposed some of his proposals on different grounds. At the Conference of The Hague, Mr. Tindemans was able to get a formal support to his ideas, but no decision was taken to implement any of them.

The decision to organize direct elections for the European Parliament, which can be seen as a concrete step toward the implementation of the long awaited European union, is facing the same kind of resistance at the national level. Although the Nine have all agreed to do everything possible to organize these elections in the spring of 1978, there are still unsolved problems which are both technical and political. Moreover, even if they are taking place, it is not at all sure that they will bring about substantive changes in the role and functions of the European Parliament.





De politieke opiniepeilingen in België in 1976

Inventaris opgesteld door licenciat Mark DEWEERDT, in samenwerking met de afdeling Politologie van de KU Leuven

★

Dit overzicht van de peilingen naar de politieke opinies in België is het derde in de reeks. Het sluit aan op de soortgelijke overzichten voor 1974 en 1975 (*Res Publica*, 1975, nr 3, blz. 433-442; *Res Publica*, 1976, nr 3-4, blz. 497-506).

De inventaris is gerubriceerd volgens de grote beleidssectoren: buitenlandse politiek, sociale politiek, economische politiek, binnenlandse politiek en cultuurpolitiek.

Van elke peiling wordt de titel gegeven, een omschrijving van de inhoud, het instituut dat de peiling doorvoerde, het tijdstip van het veldwerk, de omvang en de aard van de steekproef, het aantal vragen, de opdrachtgever en de bibliografische gegevens van de publikatie(s). Het teken X staat voor betrouwbaar en de tekens Y en Z staan voor onbekend.

Het onderzoek naar de publikaties werd afgesloten op 15 mei 1977.

De samenstellers danken de peilingsinstituten voor hun waardevolle medewerking bij het opstellen van deze inventaris.

I. Buitenlandse politiek van België.

A. EUROPA

1. Europese eenmaking.

Belangstelling van de ondervraagde. Wat baart de meeste zorgen: de inflatie of de werkloosheid. Belangstelling voor en beoordeling van de informatie over de problemen van de EG. Beoordeling van de informatie over de EG. Houding t.o.v. de Europese Gemeenschap, de Europese politieke unie en de rechtstreekse verkiezing van het Europese parlement.

DIMARSO-INRA. Mei 1976. Nationale representatieve steekproef van 1000 Belgen van 15 jaar en ouder. 60 vragen (samen met de peiling over inkomen en armoede. Zie II.A.2). Opdrachtgever: Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Publikatie: *Eurobarometer nr. 5, juli 1976. Eerste resultaten*, Commissie van de EG, Brussel (beschikbaar in de zes officiële EG-talen).

2. Europese eenmaking.

Belang dat aan de problemen van de EG wordt gehecht. Houding t.o.v. de EG. Houding t.o.v. de versnelling of de vertraging van de Europese eenwording. Houding t.o.v. de rechtstreekse verkiezing van het Europese parlement.

DIMARSO-INRA. Oktober 1976. Nationale representatieve steekproef van 1000 Belgen van 15 jaar en ouder. 50 vragen. Opdrachtgever: Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Publikatie: *Eurobarometer nr. 6, januari 1977. Eerste resultaten*, Commissie van de EG, Brussel (beschikbaar in de zes officiële EG-talen).

II. Sociale politiek.

A. ALGEMEENHEDEN

1. De kwaliteit van het bestaan.

Bekendheid met het begrip «de kwaliteit van het bestaan» (*la qualité de vie*). Begripsomschrijving. Beoordeling van de persoonlijke kwaliteit van het bestaan op dit ogenblik en over vijf jaar.

DIMARSO-INRA. Januari 1976. Nationale representatieve steekproef van 1500 Belgen van 15 jaar en ouder. 4 vragen. Opdrachtgever: IFOP (Frans opiniepeilingsinstituut).

Niet gepubliceerd.

2. De Belgen en de sociale toestand.

Beoordeling van de aktuele toestand in België. Verbetering en achteruitgang op sociaal-ekonomisch gebied. Belangrijke beleidsopties waar nu prioriteit moet worden aan gegeven.

Belgisch Centrum voor Marktstudie, 15 november-2 december 1976. Nationale representatieve steekproef van 1.000 Belgen ouder dan 18 jaar.

Opdrachtgever X. Publikatie *Le Peuple*, 22 december 1976, blz. 1.

3. Inkomen en armoede.

Perceptie van het inkomen : schatting van de inkomens, omschrijving van het « absoluut noodzakelijk inkomen », vergelijkingsnormen voor minimuminkomens op basis van de gezinssamenstelling, positie op de rijk/arm-schaal. Perceptie van de levensvoorwaarden : tevredenheid en geluk, evolutie van de levensvoorwaarden, tevredenheid/ontevredenheid op diverse gebieden, gevoelens van sociale onrechtvaardigheid. Perceptie en beeld van de armoede : oorzaken van armoede, oplossingen en mogelijke acties, perceptie van armoede en waardesysteem.

DIMARSO-INRA. Mei 1976. Nationale representatieve steekproef van 1000 Belgen van 15 jaar en ouder. 60 vragen (samen met de peiling over de Europese eenmaking. Zie I.A.1). Opdrachtgever : Algemene Directie van de Sociale Zaken van de Kommissie van de Europese Gemeenschappen.

Wordt gepubliceerd.

B. OPENBARE GEZONDHEID

1. De opinie en de dokters.

Frekwentie van doktersbezoek. Gaat men steeds bij dezelfde dokter en zo ja : hoe lang reeds, hoe leerde men hem kennen, wat is zijn normale houding t.o.v. de patiënt ; zo neen : naar welke dokter gaat men dan. Waarom raadpleegt men een specialist. Houding van specialisten t.o.v. de patiënt. Waarom gaat men naar een kliniek. Houding van dokters in een kliniek t.o.v. de patiënt. Belangrijkheid van een aantal criteria bij de dokterskeuze. Houding t.o.v. het doktersberoep. Houding t.o.v. de honoraria. Bekendheid met en houding t.o.v. de invoering van de zgn. fiskale strook. Lidmaatschap van een mutualiteit.

UNIOP-INUSOP. 20 september-4 oktober 1976. Nationale representatieve steekproef van 1500 Belgen van 18 jaar en ouder. 13 vragen. Opdrachtgever : *Le Soir* ; *Het Laatste Nieuws*.

Publikatie : *Le Soir* en *Het Laatste Nieuws*, 20 en 21 oktober 1976.

C. FAMILIALE EN DEMOGRAFISCHE POLITIEK

1. Abortus : zie peiling IV. A.5.

III. Economische politiek.

A. ALGEMEENHEDEN

1. Algemeen economisch onderzoek.

Invloed van de economische situatie op het kiesgedrag van de konsument. Welke sectoren worden bij algemene prijsstijging het meest getroffen.

BISO. Februari 1976. Nationale representatieve steekproef van 2000 Belgen van 15 tot 64 jaar. 7 vragen. Opdrachtgever : X.

Niet gepubliceerd.

2. Economisch optimisme en pessimisme.

Beoordeling van de eigen huidige en toekomstige toestand (onrustig en ongelukkig/gelukkig en vol vertrouwen). Beoordeling van de huidige economische situatie in vergelijking met een jaar geleden. Waaraan denkt u bij het zien van het woord « multinationals ». Aan welke bedrijven of firma's denkt u dan vooral.

DIMARSO-INRA. Februari 1976. Nationale representatieve steekproef van 1500 Belgen van 15 jaar en ouder. 4 vragen. Opdrachtgever : X.

Niet gepubliceerd.

3. De economische en financiële toestand.

Verwachting omtrent de evolutie van de economische toestand, de prijzen, de werkloosheid, de persoonlijke financiële toestand en het persoonlijk inkomen. Verwachting omtrent een mogelijke devaluatie van de Belgische frank. Verwachting omtrent de prijsstijgingen in 1977.

DIMARSO-INRA. Juni 1976. Nationale representatieve steekproef van 1500 Belgen van 15 jaar en ouder. 8 vragen. Opdrachtgever : X.

Niet gepubliceerd.

B. ORGANISATIE VAN DE EKONOMIE

1. Europa beoordeelt de vrije onderneming.

Houdingen t.o.v. vrije ondernemingen en nationalisatie. Voorkeur inzake bedrijfsgrootte. Bereidheid zelf een onderneming op te richten. Voornaamste verwijt aan de vrije ondernemingen.

DIMARSO-INRA. December 1976. Nationale representatieve steekproef van 1500 Belgen van 15 jaar en ouder. 5 vragen. Opdrachtgever: VISION en PLANERGY (de peiling werd ook verricht in Frankrijk, Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland en Italië).

Publikatie: *Vision*, februari 1977, blz. 10-15.

IV. Binnenlandse politiek.

A. ALGEMEENHEDEN

1. De Belgen en de politieke aktualiteit.

Populariteit van de ministers De Clercq, Herman, Humblet, De Croo en Michel. Houding t.o.v. genomen beleidsmaatregelen van deze ministers. Oordeel over de redenen van de samenvoeging van gemeenten en van de oppositie tegen de samenvoeging. Parlementaire debatten over de samenvoeging. Kennis van en houding t.o.v. de samenvoeging van de woongemeente van de ondervraagde.

UNIOP-INUSOP. 25 december 1975 - 10 januari 1976. Nationale representatieve steekproef van 1500 Belgen van 18 jaar en ouder. 11 vragen. Opdrachtgever: *Le Soir*; *Het Laatste Nieuws*.

Publikatie: *Le Soir* en *Het Laatste Nieuws*, 6 en 7 februari 1976.

2. De Belgen en de politieke aktualiteit.

Beoordeling van het beleid van het kabinet-Tindemans en van de rol van eerste-minister Tindemans in dat beleid. Verwachtingen omtrent de resultaten van de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976. Intentie om bij deze verkiezingen een naamstem of een lijststem uit te brengen. Houding t.o.v. vier mogelijke regeringskoalities in Vlaanderen resp. in Wallonië, in het kader van de regionale autonomie. Houding t.o.v. maatschappijverandering enerzijds en het sluiten van een sociaal pakt anderzijds. Houding t.o.v. bedrijfsbezettingen.

UNIOP-INUSOP. 17-24 maart 1976. Nationale representatieve steekproef van 1500 Belgen van 18 jaar en ouder. 9 vragen. Opdrachtgever : *Le Soir ; Het Laatste Nieuws*.

Publikatie : *Le Soir* en *Het Laatste Nieuws*, 15, 16 en 17 april 1976.

3. De politieke toestand in België.

Voor welke partij stemde men bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1970. Voor welke partij zal men stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Voorkeur voor rechts, centrum of links bij een eventuele hergroepering van de politieke partijen. Plaatsing van de diverse partijen in een van deze drie blokken. Houding t.o.v. zendgemachtigde verenigingen m.b.t. kwaliteit en objectiviteit van de uitzendingen.

UNIOP-INUSOP. 2-7 juni 1976. Nationale representatieve steekproef van 1500 Belgen van 18 jaar en ouder. 5 vragen. Opdrachtgever : *Le Soir ; Het Laatste Nieuws*.

Gedeeltelijke publikatie : *Le Soir* en *Het Laatste Nieuws*, 30 juni en 1 juli 1976.

4. Onderzoek naar de Belgische politieke situatie, imago van politieke partijen en politici.

Voor de inhoud : zie titel van de peiling.

BISO. Juni 1976. Nationale representatieve steekproef van 1000 Belgen van 21 jaar en ouder. 22 vragen. Opdrachtgever : X.

Niet gepubliceerd.

5. De politieke toestand.

Opvatting over de zgn. gemeenschapsdialoog, de toekomstige verkiezingsresultaten van het Rassemblement Wallon (RW) en van de Parti des Réformes et de la Liberté de Wallonie (PRLW), de daling van de inflatie. Keuze tussen bestrijding van de werkloosheid of van de inflatie. Voorkeur voor (een) middel(en) voor het wegwerken van het grotingstekort. Bekwaamheid van de regering om de economische en monetaire crisis op te lossen. Houding t.o.v. de toelaatbaarheid van abortus. Redenen waarom abortus eventueel zou moeten worden toegelaten. Gevallen waarin abortus zou moeten worden toegestaan. Opvatting over het legaliseren van abortus als afzonderlijke maatregel of in samenhang met een aantal andere maatregelen. Invloed van de legalisering van

abortus op het kiesgedrag. Voorkeur voor en verwachting omtrent de personen die eerste-minister kunnen worden.

UNIOP-INUSOP. 27 november - 6 december 1976. Nationale representatieve steekproef van 1500 Belgen van 18 jaar en ouder. 16 vragen. Opdrachtgever: *Le Soir*; *Het Laatste Nieuws*.

Publikatie: *Le Soir* en *Het Laatste Nieuws*, 15, 16, 17, 21 en 22 december 1976.

B. VERKIEZINGEN

(voor de gemeenteraadsverkiezingen: zie rubriek IV. D.)

1. Kiesintenties januari - december 1976.

Voor welke partij stemde men bij de laatste verkiezingen. Voor welke partij zou men nu stemmen.

DIMARSO-INRA. Maandelijks uitgevoerde peiling, behalve in oktober. Nationale representatieve steekproef van 1500 Belgen van 15 jaar en ouder. 2 vragen. Opdrachtgever: X.

Niet gepubliceerd

2. Kiesintenties.

Voor welke partij stemde men bij de laatste verkiezingen. Voor welke partij zou men nu stemmen.

BISO. December 1976. Nationale representatieve steekproef van 2000 Belgen van 15 jaar en ouder. 5 vragen. Opdrachtgever: X.

Niet gepubliceerd.

C. ORGANISATIE VAN DE STAAT

1. De staatshervorming.

Aantal deelstaten binnen de Belgische Staat. Oplossing voor het probleem Brussel. Graad van zelfstandigheid van de landsdelen. Niveau (Europese instellingen, centrale regering, gewest, provinciebestuur, gemeente) waarop de beslissingen voor een aantal genoemde materies dienen te worden genomen. Belangrijkheid van de staatshervorming.

DIMARSO-INRA. Februari 1976. Nationale representatieve steekproef van 1500 Belgen van 15 jaar en ouder. 7 vragen. Opdrachtgever: Ministerie voor Hervorming der Instellingen.

Niet gepubliceerd.

D. PLAATSELIJKE INSTELLINGEN

1. De samenvoeging van gemeenten : zie peiling IV. A.1.

2. A la veille des fusions : les paradoxes des comportements politiques communaux (GIRSEL-enquête).

Gevoelen van lidmaatschap (gemeente, gemeente na de fusie, Wal-lonië, provincie, België, Franstalige gemeenschap, Europa). Belangstelling voor de gemeentepolitiek. Opvattingen over de eigen leefgemeenschap. Houding t.o.v. de samenvoeging van de eigen woongemeente. Invloed van de gemeentelijke of van de Waalse problemen op het kiesgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen. Naamstem of lijststem bij gemeenteraadsverkiezingen. Zal men bij de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976 voor een kandidaat van de gemeente vóór de fusie of voor een kandidaat van de door de fusie ontstane nieuwe gemeente stemmen. Redenen van partijkeuze bij gemeenteraadsverkiezingen.

UNIOP-INUSOP en de Afdeling Politieke Sociologie van de UCL. 22 mei-30 juni 1976. 8000 personen van 18 jaar en ouder, ingeschreven op de kiezerslijsten van de samengevoegde Waalse gemeenten met ten minste 18 000 inwoners. De steekproef werd samengesteld op basis van de *road sampling*-techniek en omvat 250 personen per gemeente, behalve voor Bergen (Mons), Charleroi en Luik (Liège) waar telkens 500 personen werden ondervraagd. Initiatiefnemers : onderzoekers van de ULB en de UCL.

Publikatie : *Res Publica*, nr. 3-4, 1976, blz. 383-399.

3. Gemeenteraadsverkiezingen : zie de peilingen IV. A.2, IV. A.3. en IV. D.2.

4. Onderzoek naar het imago van politieke figuren in de gemeente Y.

Voor de inhoud : zie titel van de peiling.

BISO. September 1976. Steekproef van 800 personen uit de gemeente Y van 21 jaar en ouder. 12 vragen. Opdrachtgever : X.

Niet gepubliceerd.

5. Onderzoek naar de probleemgerichtheid van de kiezers in de gemeente Z.

Voor de inhoud : zie titel van de peiling.

BISO. September 1976. Steekproef van 200 personen uit de gemeente Z van 18 jaar en ouder. 17 vragen. Opdrachtgever : X.

Niet gepubliceerd.

V. Kultuurpolitiek.

A. KUNST EN KOMMUNIKATIE

1. Zendgemachtigde verenigingen : zie peiling IV. A.3.

B. VRIJETIJDSEBESTEDING

1. Vakantievooruitzichten en -spreiding.

Intentie om in 1976 op vakantie te gaan, en zo ja : waar ? Houding t.o.v. vakantiespreiding per taalgebied. Voorkeur voor zomer- of winter-vakantie. Voorkeur voor bepaalde vakantiemaand.

BCM. Februari 1976. Nationale representatieve steekproef van 2.000 Belgen van 18 jaar en ouder. Zes vragen. Opdrachtgever : X.

Publikatie : de resultaten werden gepubliceerd in verscheidene kranten, o.a. *De Standaard* van 26 februari 1976 en de *Financieel-Economische Tijd* van 10 maart 1976.

2. Vrijtijdsbesteding.

Houding t.o.v. de komende vakantie. Analyse van de vrijetijdsbesteding van de Belgische bevolking naar reisintenties en socio-kulturele activiteiten.

BISO. Mei 1976. Nationale representatieve steekproef van 1500 Belgen van 15 tot 64 jaar. 12 vragen. Opdrachtgever : X.

Niet gepubliceerd.

C. ONDERWIJS

1. Universiteit en Hoger Technisch Onderwijs.

Houding t.o.v. de oprichting van nieuwe universitaire instellingen. Houding t.o.v. de reorganisatie van het Hoger Technisch Onderwijs.

DIMARSO-INRA. Juni 1976. Nationale representatieve steekproef van 1500 Belgen van 15 jaar en ouder. 2 vragen. Opdrachtgever : Fakulteit der Toegepaste Wetenschappen van de K.U. Leuven.

Niet gepubliceerd.

2. Onderwijsproblemen.

Houding t.o.v. een aantal hervormingen in het onderwijs.
BISO. December 1976. Nationale representatieve steekproef van 1000 Belgen van 15 tot 64 jaar. 32 vragen. Opdrachtgever : X.
Niet gepubliceerd.

VI. Andere peilingen.

1. De Belgen en het geweld.

Mening over de toename van het geweld en over de persoonlijke veiligheid. Tevredenheid over het werk van de politie. Oorzaken van de toename van het geweld.

BCM. 3-10 september 1976. Nationale representatieve steekproef van 2.000 Belgen van 18 jaar en ouder. Vier vragen. Opdrachtgever : X.

Publikatie : de resultaten werden gepubliceerd in verscheidene kranten, o.a. *De Standaard* en *Le Soir* van 17 september 1976.

Adressenlijst van de opiniepeilingsinstituten

BCM (Belgisch Centrum voor Marktstudie) Koningsstraat 163, 1000 Brussel

BISO (Belgisch Instituut voor Sociaal Onderzoek), Oorlogskruisenlaan 191, 1120 Brussel

DIMARSO-INRA, Liefdadigheidsstraat 13-15, 1040 Brussel

UNIOP-INUSOP ULB, Johannalaan 44, 1050 Brussel



Bibliographie de l'année politique 1976

Etablie par Wladimir S. PLAVSIC,

Attaché de recherche à l'Institut belge de Science Politique.

★

1. **La crise.**
- 2.1. **Le dialogue communautaire.**
- 2.2. **Régionalisation et Administration.**
- 2.3. **Bilan des nouvelles institutions.**
3. **La fusion des communes.**
4. **L'initiative industrielle publique.**
5. **Front commun syndical.**
6. **Problèmes des médecins.**
7. **Les problèmes éthiques.**
8. **Les problèmes d'enseignement.**
9. **L'énergie.**
10. **Le Rapport Tindemans et les élections européennes.**

1. La crise

BAECK L.

Dit is geen gewone recessie.
De gids op maatschappelijk gebied, n° 5, mei 1976, blz. 415-423.

BAUVIR L.

Le projet gouvernemental de plan 1976-1980 et l'avis du C.E.R.W.
Wallonie 76, n° 5, pp. 346-355.

BONTE A.

Werkloos na de universiteit ? De academische arbeidsmarkt vandaag en morgen.
Brugge, Orlon, 1976, 85 blz.

BRUYERE J.

L'immigration de main-d'œuvre étrangère en 1976, nécessité ou mésaventure ?
Population et Famille, 1976-3, pp. 1-39.

DE CLERCK J.

L'Etat et l'économie.
Wallonie 76, n° 5, pp. 356-366.

DELEECK H.

De Inkomensverdeling in België.
Ons Erfdeel, XIX, n° 2, maart-april 1976, blz. 211-222.

DE RUYTER M.

Le capital-risque : un instrument d'investissement à revaloriser d'urgence.
Progrès, 1976, n° 48, pp. 8-20.

D'HAVE P. & CLEMER G.

Het verband tussen werkloosheid en inflatie. — Is loonindexatie inflatoir ?
De gids op maatschappelijk gebied, n° 8-9, aug.-sept. 1976, blz. 681-698.

DUPRIEZ F.

De werknemer en de arbeid.
Arbeidsblad, LXXVII, n° 2, februari 1976, blz. 157-189.

F.M.L.

Crise. Les économistes de langue française : le fond du problème.
La Revue Nouvelle, décembre 1976, pp. 526-529.

G.E.R.V.

De werkende vrouw, een statistische analyse.
Gewestelijke Economische Raad voor Vlaanderen, Berichten/9, 1976, 237 blz.

G.E.R.V. Advies van de Raad over het

Regeringsdocument « Plan 1976-1980 ».
Gewestelijke Economische Raad voor Vlaanderen, Berichten/10, 1976, 129 blz.

GOL J.

Bilan et perspectives de l'économie wallonne.
Wallonie 76, n° 2, pp. 163-173.

HENDRICKX M.

Innovation technologique et relance économique de la région wallonne.
Wallonie 76, n° 1, pp. 40-44.

HERMAN F.

De Euromarkt en de lidstaten tegenover de economische crisis.
Internationale Spectator, XXX, december 1976, blz. 739-741.

HOEFNAGELS H.

De hulpeloosheid der economen tegenover de werkloosheid.
Streven, februari 1976, 450-456.

HUYBRECHTS J.

Werkloosheid in een groeiende economie.
De gids op maatschappelijk gebied, n° 3, maart 1976, blz. 217-232.

LAMMERTIJN F.

Arbeidsbemiddeling en werkloosheid.
De gids op maatschappelijk gebied, n° 5, mei 1976, blz. 439-467.

LETOURS N.

Crise. Changer de cap.
La Revue Nouvelle, mars 1976, pp. 243-244.

LETOURS N.

Economie. Aggraver la crise... ou la combattre ?
La Revue Nouvelle, décembre 1976, pp. 518-521.

M.D.

Le colloque des quatre revues.
La Wallonie et la crise : le défi idéologique de la droite.
La Revue Nouvelle, juillet-août 1976, pp. 5-6.

MARTOU F.

Crise. Reprises... et fermetures.
La Revue Nouvelle, mai-juin 1976, pp. 513-514.

MARTOU F.

Gouvernement et crise.
Les experts à la rescousse.
La Revue Nouvelle, novembre 1976, pp. 403-404.

MICHEL R.
Les mécanismes de l'aide aux entreprises en Belgique.

Reflète et perspectives de la vie économique, tome XV, novembre 1976, 5, pp. 313-318.

MOUREAUX P.
La Wallonie et la crise : un défi pour la gauche. La réponse des quatre revues.
Socialisme, juin 1976, pp. 203-205.

PENNINCKX L.
Vijftien jaar economische programmering en planning in België.
Streven, mei 1976, 686-689.

ROUSSEAU R.
De crisis en de Nationale Bank.
De gids op maatschappelijk gebied, n° 2, februari 1976, biz. 163-167.

SPITAELS G.
Contributions à l'étude du développement du Hainaut occidental.
Wallonie 76, n° 1, pp. 3-14.

VANEMPTEN A. e.a.
De dienstensector, een mogelijke oplossing voor de werkloosheid.
De gids op maatschappelijke gebied, n° 4, april 1976, biz. 310-322.

2.1. Le dialogue communautaire

HUYSE L.
Een amerikaan over de belgische Taalkwestie.
Ons Erfdeel, XIX, n° 1, januari-februari 1976, biz. 81-87.

MICHELSEN L.
Neen aan het federalisme met drie.
Vlaams marxistisch tijdschrift, X, n° 3, 1976, biz. 85-90.

RUYS M.
Les Flamands et la réforme de l'Etat belge.
Septentrion, V, n° 2, septembre 1976, pp. 17-27.

TODTS H.
Kansen op een vergelijk ?
Kultuurleven, n° 7, aug.-sept. 1976, biz. 622-629.

TRENCANEL
Guichets de Schaarbeek.
La Revue Nouvelle, mai-juin 1976, pp. 510-513.

TRENCANEL
Partis, équilibre instable, déséquilibre fécond.
La Revue Nouvelle, décembre 1976, pp. 515-518.

VAN DER ELST F.
De repressie, een trist verhaal.
Kultuurleven, n° 7, aug.-sept. 1976, biz. 607-615.

VERDOODT A.
Les problèmes communautaires belges à la lumière des études d'opinion.

Centre de recherche et d'information socio-politiques. C. R. I. S. P. Courrier hebdomadaire n° 742, 12 novembre 1976, 21 pp.

VAN MIERT K.
De geschiedenis van het socialistisch communautair accoord.
Kultuurleven, n° 8, oktober 1976, biz. 676-686.

VAN OOSTENDE F.
Communautair overleg stelt herstelwet in de schaduw.

Vooruitgang, 1976, n° 20, biz. 33-35.

VAN OOSTENDE F.
De Taalkwesties blijven.
Vooruitgang, 1976, n° 21, biz. 23-24.

ZOLBERG A.
Les origines du clivage communautaire en Belgique. Esquisse d'une sociologie historique.
Recherches sociologiques, 1976, octobre, n° 2, pp. 150-170.

X.
La vie politique en Belgique. Onze cahiers. Chroniques C.E.P.E.S.S., 1976.

X.
De materiele benadeling van de Vlaamse gemeenschap.

Dosfelinstituut, werknota 10, 1976, 11 biz.

X.
Onderzoek naar de achterstelling van de Vlaamse universiteiten en van het wetenschappelijk onderzoek door Vlamingen.

Dosfelinstituut, werknota 11, 1976, 24 biz.

X.
Vlaamse bevolking bedrogen in Belgische ontwikkelingsamenwerking.
Dosfelinstituut, werknota 12, november 1976, 66 biz.

2.2. Régionalisation et Administration

ALEN A. & NEELS L.
Actuele stand van de onderhandelingen inzake gewestvorming en staatsvorming.
De Nieuwe Maand, n° 8, oktober 1976, biz. 481-521.

BAERT F.
Over gewestvorming in België en Frankrijk.
Ons Erfdeel, XIX, n° 3, mei-juni 1976, biz. 365-378.

DAURMONT O.
Intercommunales wallonnes œuvrant à l'aménagement du territoire.

Socialisme, août 1976, pp. 296-300.

DEHOUSSE J.M.
Régionalisation définitive : un madrier pour les régions.

Socialisme, août 1976, pp. 283-295.

DELVAX G.
Représentation proportionnelle ?
Cahiers marxistes, VII, n° 30, décembre 1976, pp. 30-34.

GADENNE F. et GOUZEE C.
Le logement et la planification régionale.
Wallonie 76, n° 2, pp. 124-135.

JONCKHEERE E.
Loi électorale communale. Dispositions du code électoral applicables aux élections communales.

Lois complémentaires et arrêtés d'exécution. S.p.n.é., 1976, 113 pp. + annexes.

JONCKHEERE E.
Gemeenekieswet. Op de gemeenteraadsverkiezingen toepasselijke bepalingen van het kieswetboek. Aanvullende wetten en uitvoeringsbesluiten.

Z.p.n.u., 1976, 115 biz. + bijlagen.

LAMBRECHTS W.
Loi du 5 juillet 1976 apportant des modifications à la législation électorale.

Mouvement communal, 58, n° 511, août-septembre 1976, pp. 387-393.

NEELS L. & HUYSE L.
Het debat zal niet ten gronde zijn.
De Nieuwe Maand, n° 8, oktober 1976, biz. 522-526.

ORIANNE P.
Droit public et bureaucratie.
Journal des Tribunaux, n° 4951, 10 avril 1976, pp. 253-264.

QUERTAIMONT P.
La carence de l'exécutif dans l'élaboration des textes d'application des lois votées par le parlement.

Res Publica, XVIII, 1976, n° 2, pp. 179-202.

RENARD C.
Luttes antimonopolistes, démocratie, régions.
Cahiers marxistes, VII, n° 24, avril 1976, pp. 1-8.

ROMUS P.
La politique régionale des Communautés européennes sous l'angle particulier de ses rapports avec la politique régionale en Belgique.
Wallonie 76, n° 6, pp. 422-448.

VAN ACKER G.

Administratieve decentralisatie.
De Nieuwe Maand, n° 8, oktober 1976, blz. 527-532.

X.

Problème de la régionalisation de l'union des villes et communes belges.

Mouvement communal, 58, n° 513, novembre 1976, pp. 507-511.

2.3. Bilan des nouvelles institutions

ALEN A.

De Belgische staatsvorm na de grondwetsherziening en de uitvoeringswetten.

Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, n° 4, juli-august 1976, blz. 212-215.

BRASSINE J., GOVAERT S., et MONFILS Ph.
Les critères objectifs de répartition des crédits culturels.

Centre de recherche et d'information sociopolitiques. C.R.I.S.P. Courrier hebdomadaire, n° 727-728-729, 9 juillet 1976, 69 pp.

COURTOY C.

Les sections des Chambres législatives.

Res Publica, XVIII, 1976, n° 2, pp. 131-154.

DAMSEAUX J.-C.

L'organisation de l'autonomie culturelle, les institutions, les matières, les conflits.

Socialisme, avril 1976, pp. 117-122.

DELPEREE F.

Le nouveau visage de l'Etat belge.

La Revue Nouvelle, mai-juin 1976, pp. 515-527.

GODEFROID R.

L'application du pacte culturel, ses conséquences pour la Wallonie.

Socialisme, avril 1976, pp. 136-139.

MAÏLLE X.

Adaptation ou éclatement du système de décision en Belgique.

Recherches sociologiques, 1976, octobre, n° 2, pp. 111-149.

REMY C.

Les relations entre la Wallonie et Bruxelles dans le cadre de l'autonomie culturelle.

Socialisme, avril 1976, pp. 123-131.

REYNTJES F.

Het valse dilemma van het bikameralsme.

Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, n° 4, juli-augustus 1976, blz. 202-211.

X.

S.D.R.W. 1976.

Wallonie 76, n° 1, pp. 65-71.

X.

Openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

CEPESS-Documenten, XV, 1978, n° 3-4, 160 blz.

3. La fusion des communes

DE MEYER W.

Les associations de communes ou intercommunales : de l'eau dans le gaz, de l'électricité dans l'air.

Progrès, 1976, n° 50, pp. 7-12.

DEWEERDT M.

Gemeentelijke inspraak in het besluitvormingsproces inzake de samenvoeging van gemeenten. Een gevalstudie over het arrondissement Leuven.

Res Publica, XVIII, 1976, n° 2, blz. 155-166.

KINSBERGEN A.

Steden en gemeenten, pijlers van onze democratie.

Rechtskundig Weekblad, 10 januari 1976, col. 1153-1166.

TRENCIAVEL.

Fusions des communes. Un bilan provisoire.

La Revue Nouvelle, janvier 1976, pp. 22-27.

WUYTS H.

Inspraak en participatie in het gemeentebestuur. De gids op maatschappelijk gebied, n° 10, oktober 1976, blz. 783-800.

X.

« La fusion des communes : vers l'application de la loi du 23 juillet 1971 » (III) (IV) (V) (VI).

Centre de recherche et d'information sociopolitiques (C.R.I.S.P.). Courrier hebdomadaire n° 708, 16 janvier 1976, 28 pp.; n° 714, 19 mars 1976, 25 pp.; n° 728, 25 juin 1976, 30 pp.; n° 735, 24 septembre 1976, 34 pp.

X.

Fusions de communes. Projet de loi concernant le personnel communal et réglant certaines conséquences des fusions.

Mouvement communal, 58, n° 507, mars 1976, pp. 122-141.

4. L'initiative industrielle publique

BAETEN J.

De sociaal-rechtelijke aspecten van de wet van 30 maart 1976 betreffende de economische herstelmaatregelen : sluiting van ondernemingen - stage van jongeren - bruggensloen - Indexering van lonen - nieuwe voordelen - sociale zekerheid.

Economisch en sociaal tijdschrift, XXX, n° 5, oktober 1976, blz. 747-773.

CAPRON M.

L'initiative industrielle publique... une dynamique anticapitaliste ?

La Revue Nouvelle, octobre 1976, pp. 347-358.

DEFAY J.

Les contrats de progrès.

Annales de sciences économiques appliquées, vol. 33, n° 2, 1976-77, pp. 121-133.

MARTOU F.

La politique industrielle en Belgique.

Annales de sciences économiques appliquées. Vol. 33, n° 1, 1976-77, pp. 31-47.

OLIVIER H.

L'entreprise publique et le droit commercial.

Journal des Tribunaux, n° 4967, 9 octobre 1976, pp. 537-543.

5. Front commun syndical

BODSON J.-Cl.

Droit social : textes et réalité.

Cahiers marxistes, VII, n° 30, décembre 1976, pp. 22-29.

DE MEYER W.

De sociale zekerheid op drift. Het is hoog tijd eraan te denken.

Vooruitgang, 1976, n° 21, blz. 1-5.

DE STAERCKE J.

Plaidoyer pour un nouveau pacte social.

Revue générale, avril 1976, pp. 3-12.

LISEIN-NORMAN M.

Deelneming van de vakorganisaties aan het Permanent Comité over arbeidsmarktveranderingen.

Arbeidsblad, LXXVII, n° 6-7-8, juni-juli-augustus 1976, blz. 622-635.

SCHOONBROODT J.

Economie, emploi : les équilibres de la confrontation sociale.

La Revue Nouvelle, décembre 1976, pp. 589-596.

VERVLIET E.

Het buitengewoon A.C.V. - Congres over de volledige tewerkstelling.

De gids op maatschappelijk gebied, n° 5, mei 1976, blz. 482-486.

X.

Gemeenschappelijk Front A.C.V.-A.B.V.V.

Arbeidsblad, LXXVII, n° 1, januari 1976, blz. 98-99.

X.
Syndikratie : een medewoord of een realiteit ?
 Vooruitgang, 1976, n° 24, blz. 1-5.

6. Problèmes des médecins

FARBER J.
Le déficit de l'A.M.I. et le M.O.C.
 Bulletin d'information de la Chambre syndicale des médecins de l'agglomération bruxelloise, n° 444, 4-6-1976, pp. 1-2.

FREDERICQ J.
Santé. Les médecins et le fisc.
 La Revue Nouvelle, octobre 1976, pp. 299-300.

FREDERICQ J.
Santé. Etats généraux de la médecine : la voix de son maître.
 La Revue Nouvelle, novembre 1976, pp. 412-415.

JANSENS H.
Huisarts nieuwe stijl.
 Streven, oktober 1976, 3-11.

PETIT J.
Rapport sur l'assurance maladie présenté par le commissaire royal Petit.
 Chambre des Représentants, session 1975-1976, 26 mai 1976. Document n° 892, 535 pp.
 De Redactie.

Zijn de geneesheren wel onze medeburgers ?
 De gids op maatschappelijk gebied, n° 10, oktober 1976, blz. 779-782.

RYCKEL de L.
Les options du plan 1976-1970 et les perspectives d'emploi dans le secteur médico-social.
 Wallonie 76, n° 3-4, pp. 235-239.

SMOUT M.
Het akkoord voor 1976 tussen geneesheren en ziekenfondsen.
 Gids op maatschappelijk gebied, n° 2, februari 1976, blz. 168-176.

WYNEN A.
Les hésitations Insensées d'un gouvernement inconséquent.
 Bulletin d'information de la Chambre syndicale des médecins de l'agglomération bruxelloise, n° 425, 9-1-1976, pp. 1-2.

WYNEN A.
Au bord du gouffre de l'étatisation.
 Bulletin d'information de la Chambre syndicale des médecins de l'agglomération bruxelloise, n° 432, 5-3-1976, p. 1.

WYNEN A.
Le dialogue est une erreur quand le partenaire est déloyal.
 Bulletin d'information de la Chambre syndicale des médecins de l'agglomération bruxelloise, n° 449, 9-7-1976, p. 1.

WYNEN A.
L'objectif du gouvernement : détruire un corps médical indépendant des partis politiques.
 Bulletin d'information de la Chambre syndicale des médecins de l'agglomération bruxelloise, n° 459, 25-9-1976, p. 1.

WYNEN A.
A.M.I. : deux régimes en un.
 Bulletin d'information de la Chambre syndicale des médecins de l'agglomération bruxelloise, n° 468, 26-11-1976, pp. 1-2.

X.
Etats généraux de la médecine.
 Bulletin d'information de la Chambre syndicale des médecins de l'agglomération bruxelloise, n° 462, 15-10-1976, 4 pp.

7. Les problèmes éthiques

AUBENAS J.
Commission éthique. Toujours l'avortement.
 La Revue Nouvelle, octobre 1976, pp. 294-299.

AUBENAS J.
La commission éthique : radioscope des deux rapports.
 La Revue Nouvelle, décembre 1976, pp. 541-552.

CEBES.
Contre une guerre des morales.
 La Revue Nouvelle, décembre 1976, pp. 561-570.

DECLERCK J.
Les problèmes éthiques : une performance unique.
 Progrès, 1976, n° 47, pp. 21-27.

DENIS M.
Qui est raisonnable ?
 La Revue Nouvelle, décembre 1976, pp. 557-560.

DEVEN F.
Sociaal-psychologische aspecten van abortus provocatus.
 Tijdschrift voor sociale wetenschappen, XXI, n° 3, 1976, juli-september, blz. 241-264.

Dr DOMBROWICZ N.
Pourquoi dépénaliser, aujourd'hui.
 La Revue Nouvelle, décembre 1976, pp. 553-554.

DUPRE I.
Een bijdrage tot het debat over abortus.
 Kultuurleven, n° 7, aug.-sept. 1976, blz. 640-649.

HELLA A.
L'avortement, un problème devenu politique.
 Revue générale, décembre 1976, pp. 77-81.

HEMELSOET B. & ADRIAANSEN G.
Geen vrijheid in seksualiteit ?
 Streven, maart 1976, 479-482.

MEULDERS-KLEIN M.T.
Le secret de la maternité.
 Journal des Tribunaux, n° 4960, 19 juin 1976, pp. 417-423 et n° 4961, 26 juin 1976, pp. 433-443.

NORRENBERG D.
La législation sur l'avortement exige la liberté de vote.
 Paris, « Le Monde », Courrier de Belgique, 23-12-1976.

VAN RAEMDONCK M.
La voie de la responsabilité.
 La Revue Nouvelle, décembre 1976, pp. 555-556.

SCHNABEL P.
Politieke abortus : een vergelijking tussen Nederlandse en Belgische abortusklinieken.
 Bevolking en gezin, 1976, oktober, n° 2, blz. 183-194.

VERMEYLEN P.
La commission des problèmes éthiques.
 Socialisme, décembre 1976, pp. 569-577.

VRIELYNCK R.
Het akcessionele individu en de gemeenschap.
 Vlaams marxistisch tijdschrift, X, n° 1, 1976, blz. 93-103.

WATTE P.
Biologie et éthique. Nouvelles découvertes, nouvelles questions.
 La Revue Nouvelle, octobre 1976, pp. 335-337.

WILLAME J.-C.
Comment fonctionne une « commission éthique ».
 La Revue Nouvelle, décembre 1976, pp. 535-540.

8. Les problèmes d'enseignement

BAUS M.
La recherche scientifique. Hier un « modèle », demain des ruines ?
 Cahiers marxistes, VII, n° 28, octobre 1976, pp. 38-42.

BEHEYDT L.
De schoolbel heeft weer geluid...
 Streven, juli 1976, 887-895.

BETHUNE de A. et HEYVAERT C. H.
L'innovation dans la politique scientifique.
 Annales de sciences économiques appliquées, vol. 33, n° 2, 1976-77, pp. 9-56.

- BILLIET J.
De vrije keuze tussen katholieke en officiële onderwijs.
De Nieuwe Maand, n° 1, januari 1976, blz. 44-60.
- BONTE A.
Werkkracht van de universiteit.
Ons Erfdeel, XIX, n° 2, maart-april 1976, blz. 223-229.
- DAEMS J. & LIENARD G.
« Le projet Humblet livré à la concertation ».
La Revue Nouvelle, janvier 1976, pp. 31-39.
- DAEMS J.
Enseignement. Antoine le bûcheron.
La Revue Nouvelle, octobre 1976, pp. 302-303.
- DE DYDE E.
L'Université au purgatoire.
Cahiers marxistes, VII, n° 28, octobre 1976, pp. 26-37.
- DELAMARE M.
La face cachée de la réforme : l'emploi ?
La Revue Nouvelle, janvier 1976, pp. 45-48.
- DE LANDSHEERE G., COSTER S. et HOTYAT F.
La formation des enseignants demain.
Journal, Casterman, 1976, 297 pp.
- FOUREZ G.
Le conflit universitaire. A la recherche de la recherche...
La Revue Nouvelle, janvier 1976, pp. 5-7.
- GEENS G.
Deelneming van de nederlandsstalige cultuurgemeenschap aan de wetenschappelijke activiteit in België.
Streven, maart 1976, 513-529.
- GEENS G.
Dix ans d'expansion universitaire : un état de la question.
Revue générale, mars 1976, pp. 3-21.
- GILLIS P.
Du projet Humblet - De Croo au vote de la loi-programme.
Cahiers marxistes, VII, n° 28, octobre 1976, pp. 44-52.
- GODARD M.
L'expansion universitaire.
Cahiers marxistes, VII, n° 28, octobre 1976, pp. 9-25.
- HELLA A.
Deux ministres maladroitement contestés.
Revue générale, janvier 1976, pp. 86-90.
- LAMBERT N.
Le conflit universitaire. Une « gue - guerre » ambiguë.
La Revue Nouvelle, janvier 1976, pp. 3-5.
- LEWIN R.
Enseignement et société.
Cahiers marxistes, VII, n° 28, octobre 1976, pp. 53-56.
- PEETERS Y.J.D.
De Vrije Universiteit Brussel, een jonge instelling met een oude traditie.
Ons Erfdeel, XIX, n° 3, mai-juin 1976, blz. 462-485.
- PUISSANT J.
L'université de papa.
Cahiers marxistes, VII, n° 28, octobre 1976, pp. 3-8.
- RAYET M.
Université et lutte des classes.
Cahiers marxistes, VII, n° 28, octobre 1976, pp. 57-63.
- RAYET M.
Faire de l'enseignement supérieur un axe de lutte contre le pouvoir des monopoles.
Cahiers marxistes, VII, n° 28, octobre 1976, pp. 64-76.
- TILMAN F.
La réforme Humblet : une nouveauté pédagogique ?
La Revue Nouvelle, janvier 1976, pp. 40-43.

- VANDEWALLE G.
Hebben onze universiteiten nog een toekomst ?
De Nieuwe Maand, n° 2, februari 1976, blz. 87-97.
- X.
L'enseignement fondamental : quelle réforme ?
La Revue Nouvelle, janvier 1976, pp. 29-30.
- X.
La restructuration de l'enseignement fondamental (document ministériel).
La Revue Nouvelle, janvier 1976, pp. 91-98.

9. L'énergie

- BILLEN G.
Programme nucléaire et choix des sites : un point de vue écologique.
La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 143-149.
- BILLEN G., MOMMEN E., SAPIR M., TOUSSAINT F.
La chaîne énergétique ou comment économiser.
La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 191-203.
Politique énergétique et options progressistes,
ibid., pp. 261-269.
- BUSQUEY de L.
Energie nucléaire : le oui de M. Tindemans — ou le « sage » court-circuite les sages.
La Revue Nouvelle, mars 1976, pp. 246-247.
- BUSQUEY de L.
Les centrales électriques en Belgique et les projets de développement.
La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 119-123.
- BUSQUEY de L.
Petit « who is who » de la commission des sages.
La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 241-247.
- BUSQUEY de L.
Energie nucléaire. Tihange II en construction, sans permis.
La Revue Nouvelle, octobre 1976, pp. 300-301.
- CARTON A. et MOMMEN E.
Pour une politique énergétique : des jalons.
La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 270-280.
- COTE W. et LIENARD J.
Les différentes fillières et le choix belge.
La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 124-131.
- DEUTSCH S. et LANNOYE P.
La sécurité nucléaire : une controverse fondamentale.
La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 160-170.
- DUTRE W.
Alternatieve energiebronnen.
Kultuurleven, n° 8, oktober 1976, blz. 727-735.
- EGGERMONT G. et THILL G.
Le coût de la sécurité-santé à court et à long terme.
La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 150-159.
- EGGERMONT G.
Le coût du cycle du combustible.
La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 171-179.
- EGGERMONT G. et PHILEMON.
Le coût du kilowatt-heure nucléaire.
La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 180-190.
- ERRERA M.
Sécurité nucléaire et Inconnues biologiques.
La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 138-142.
- GOL J.
L'implantation de centrales nucléaires sur des îles artificielles : le cas belge.
Annales de la Faculté de Droit de Liège, 1976, n° 1-2, pp. 125-149.
- LANNOYE P.
Les énergies alternatives : un rôle marginal ?
La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 215-224.
- MOMMEN E.
Energies perdues, énergies retrouvées.
La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 204-214.
- MOMMEN E.
Economies d'énergie : le discours pastoral.
La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 255-256.

RAMAEKERS Y.

La recherche nucléaire appliquée : un fief du C.V.P. ?

Socialisme, février 1976, pp. 69-77.

SAPIR M. et CARTON A.

L'énergie, le nucléaire et l'opinion dans différents pays.

La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 225-239.

THILL G.

Le travail de la commission des sages.

La Revue Nouvelle, septembre 1976, p. 118.

THILL G.

Nucléaire : une technologie du pouvoir renforçant le pouvoir.

La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 257-260.

THILL G.

Nucléaire. Pièces à verser ou dossier.

La Revue Nouvelle, novembre 1976, pp. 410-412.

THYSSEN P.

Sociaal-economische benadering van de energie-situatie en — politiek in België en Europa.

Economisch en sociaal tijdschrift, XXX, n° 1, februari 1976, blz. 23-48.

DR VAN DER DONCKT

Santé : l'estimation des risques.

La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 133-137.

VERMEERSCH E.

La crédibilité des experts.

La Revue Nouvelle, septembre 1976, pp. 248-254.

VERVLIET E.

Globaal energiebeleid en de herstructurering van de elektriciteitsdistributie in België.

Gids op maatschappelijk gebied, n° 12, december 1976, blz. 1007-1014.

T.

Energie. Les nouvelles communes et la distribution d'électricité.

La Revue Nouvelle, novembre 1976, pp. 407-408.

X.

Le destin des sociétés charbonnières belges 1966-1975.

Centre de recherche et d'information socio-politiques, C.R.I.S.P., Courrier hebdomadaire n° 720, 14 mai 1976, 31 pp.

X.

Le secteur nucléaire en Belgique : développement et structures actuelles.

Centre de recherche et d'information socio-politiques, C.R.I.S.P., Courrier hebdomadaire n° 718-719, 23 avril 1976, 41 pp.

X.

Rapport final de la commission d'évaluation en matière d'énergie nucléaire.

Bruxelles, Ministère des Affaires économiques, 1976, 78 pp.

10. Le Rapport Tindemans et les élections européennes

AGENOR.

L'Europe : un contre-rapport.

La Revue Nouvelle, mars 1976, pp. 261-276.

CEREXHE E.

L'union politique européenne.

Documents - CEPESS, XV, 1976, n° 6, pp. 121-133.

CEREXHE E.

De Europese politieke unie.

CEPESS-Documenten, XV, 1976, n° 6, blz. 125-138.

COENE P.

De moeizame weg naar een Europese monetaire unie.

Kultuurleven, n° 2, februari 1976, blz. 110-123.

DEHOUSSE F.

Vers les élections européennes.

Studia Diplomatica, vol. XXIX, 1976, n° 1, pp. 65-86.

DEWACHTER W.

De gebiedsindeling van België voor de verkiezingen van het Europees parlement in 1978.

Ons Erfdeel, XIX, n° 5, 1976, blz. 669-685.

FRANCK C. & LAROCHE E.

Vie politique et tensions de la société belge.

Etudes, juin 1976, pp. 823-838.

GEENS G.

De Europese begroting.

CEPESS-Documenten, XV, 1976, n° 2, 77 blz.

GEENS G.

Le budget européen.

Documents-CEPESS, XV, 1976, n° 2, 77 pp.

GIJSSELS J.

Opties voor een definitieve staatsvorming.

Kultuurleven, n° 8, oktober 1976, blz. 687-700.

HARMELE P.

Dépendance ou indépendance de l'Europe ?

Documents - CEPESS, XV, 1976, n° 6, pp. 85-93.

HARMELE P.

Is Europa al dan niet onafhankelijk.

CEPESS - Documenten, XV, 1976, n° 6, blz. 89-97.

JANSSSENS K.

Van een economische naar een politieke unie.

Kultuurleven, n° 2, februari 1976, blz. 100-104.

LEWIN R.

La démocratie chrétienne en Europe.

Cahiers marxistes, VII, n° 30, décembre 1976, pp. 37-39.

MASSART - PIERARD F.

L'union européenne et les régions : l'union européenne et la Wallonie.

Wallonie 76, n° 3-4, pp. 240-246.

PATIJN S.

Verkiezingen voor het Europees Parlement.

Internationale spectator, XXX, januari 1976, blz. 49-52.

PLASSCHAERT S.

De industriële politiek in het verslag-Tindemans.

Internationale spectator, XXX, november 1976, blz. 662-668.

R.N.

L'Europe de M. Tindemans : un contre-rapport.

La Revue Nouvelle, mars 1976, pp. 259-260.

SPENALE G.

Les élections au suffrage universel direct du parlement européen.

Studia Diplomatica, vol. XXXII, n° 4, pp. 427-442.

SPIERENBURG D.P.

Het rapport-Tindemans. Een kritische beschouwing.

Internationale spectator, XXX, maart 1976, blz. 143-152.

TINDEMANS L.

L'union européenne.

Textes et documents. Collection « Idées et Etudes », n° 306, 1976, 116 pp.

THORN G.

L'intégration européenne entre le dépêrissement et l'espoir.

Lausanne, centre de recherches européennes, 1976, 22 pp.

VAN CUTSEM V.

Het verslag-Tindemans : een gok van één tegen drie op Europa.

Vooruitgang, 1976, n° 20, blz. 28-30.

VAN CUTSEM V.

Les perspectives pour le Parlement européen en 1978.

Progrès, 1976, n° 50, pp. 20-23.

VAN HEDEN I. & MAILLEUX B.

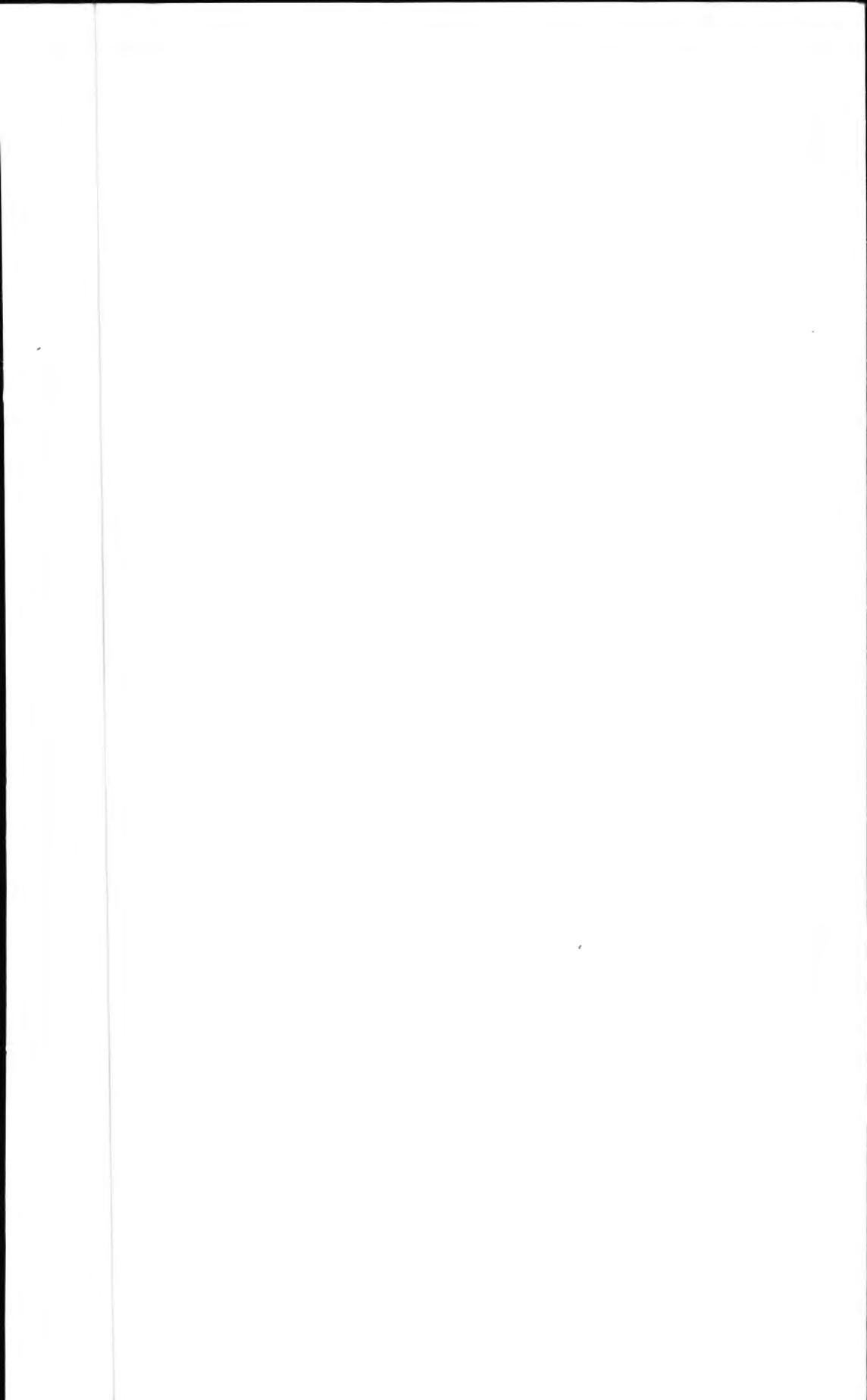
Parlement, partijen en verkiezingen in de Europese unie.

Kultuurleven, n° 2, februari 1976, blz. 105-109.

VAN HEDEN I.

Het rapport Tindemans en de monetaire unie.

Kultuurleven, n° 2, februari 1976, blz. 123-125.



IMPRIME EN BELGIE / GEDRUKT IN BELGIE

par / door

L'IMPRIMERIE DES SCIENCES S.A.



Dir. : Ch. SCHROEF
Avenue Emile de Beco 75
B-1050 Bruxelles (Belgique)