

RES PUBLICA

VOLUME VI

1964 - 4

BUNDEL VI

1964 - 4

SOMMAIRE - INHOUD

In memoriam : Monseigneur A. Simon.

Un nouveau tournant,
par Marcel GREGOIRE.

L'adaptation du pouvoir exécutif aux exigences présentes de la gestion de l'Etat,
par la Société d'études politiques et sociales de Louvain.

Aspects fédératifs de la Communauté européenne,
par Dusan SIDJANSKI.

Qu'est-ce que la Constitution ?
par Jacques POIROT.

VI^e CONGRES MONDIAL DE SCIENCE POLITIQUE

Les problèmes de la décentralisation en Belgique,
par Victor CRABBE.

Une enquête sur l'information et les connaissances politiques des jeunes (18-22 ans) en Belgique,
par André PHILIPPART.

Les formes de décentralisation dans les Ordres religieux et dans l'Eglise.
par Léo MOULIN.

Comptes rendus.

Informations.



RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

In memoriam : Monseigneur A. Simon 315-316

Un nouveau tournant,
par Marcel GREGOIRE 317-319

L'adaptation du pouvoir exécutif aux exigences présentes de la gestion de l'Etat,
par la Société d'études politiques et sociales de Louvain 320-346

Aspects fédératifs de la Communauté européenne,
par Dusan SIDJANSKI 347-366

Qu'est-ce que la Constitution ?
par Jacques POIROT 367-371

VI^e CONGRES MONDIAL DE SCIENCE POLITIQUE

Les problèmes de la décentralisation en Belgique,
par Victor CRABBE 372-381

Une enquête sur l'information et les connaissances politiques des jeunes (18-22 ans) en Belgique,
par André PHILIPPART 382-396

Les formes de décentralisation dans les Ordres religieux et dans l'Eglise,
par Léo MOULIN 397-403

Comptes rendus 404-407

Informations 409-413

En annexe :

Chronique de bibliographie générale sur la vie et les questions politiques en Belgique.

Répertoire des documents officiels relatifs à la révision constitutionnelle 1830-1964.

VOLUME VI - BUNDEL VI

1964 - 4

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

DE BEHEERRAAD VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

- Président - Voorzitter :** M. GRÉGOIRE, ancien Ministre de la Justice — oud-Minister van Justitie.
- Vice-Président :** J. VAN HOUTTE, sénateur, ancien Ministre des Finances, professeur à l'Université de Gand — senator, oud-Minister van Financiën, professor aan de Universiteit te Gent.
- Onder-Voorzitter :** R. DECLERCK, Gouverneur de la province d'Anvers — Gouverneur van provincie Antwerpen.
- Membres du Conseil :** J. DUVIEUSART, sénateur, ancien Premier Ministre — senator, oud Eerste-Minister.
- Leden van de Raad :** H. FAYAT, membre de la Chambre des Représentants, Ministre adjoint au Ministre des Affaires étrangères, professeur à l'Université libre de Bruxelles — volksvertegenwoordiger, adjunct Minister aan Minister van buitenlandse Zaken, professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- L. GYSELINCK, professeur à l'Université libre de Bruxelles — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- J.P. HAESAERT, secrétaire perpétuel de l'Académie royale flamande des Sciences, professeur émérite de l'Université de Gand — vast secretaris van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen, professor emeritus van de Universiteit te Gent.
- P. HARMEL, membre de la Chambre des Représentants, ancien Ministre des Affaires culturelles, professeur à l'Université de Liège — volksvertegenwoordiger, oud-Minister van culturele Zaken, professor aan de Universiteit te Luik.
- M.P. HERREMANS, publiciste, chargé de recherches à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles (fondé par E. Solvay) — publicist, gecommiteerd onderzoeker aan het Sociologisch Instituut van de Vrije Universiteit te Brussel (opgericht door E. Solvay).
- H. JANNE, sénateur, Ministre de l'Education Nationale et de la Culture, professeur à l'Université libre de Bruxelles — senator, Minister van Nationale Opvoeding en Cultuur, professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- A. MAST, conseiller d'Etat, professeur à l'Université de Gand — raadsheer bij de Raad van State, professor aan de Universiteit te Gent.
- A. MOLITOR, chef de cabinet du Roi, professeur à l'Université catholique de Louvain — Cabinetschef van de Koning, professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- L. OPDEBEECK, secrétaire général du Ministère de l'Intérieur et de la fonction publique — secretaris-generaal van Ministerie van Binnenlandse Zaken en van het openbaar ambt.
- P.H. SPAAK, membre de la Chambre des Représentants, Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, ancien Secrétaire général de l'O.T.A.N. — Volksvertegenwoordiger, Vice-Eerste-Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, oud-Secretaris-generaal van N.A.T.O.
- L.E. TROCLET, sénateur, ancien ministre, professeur à l'Université libre de Bruxelles — senator, oud-Minister, professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- P. WIGNY, membre de la Chambre des Représentants, ancien ministre des Affaires étrangères, professeur à l'Université catholique de Louvain — Volksvertegenwoordiger, oud-Minister van Buitenlandse Zaken, professor aan de katholieke Universiteit te Leuven.
- V. CRABBE, chef de travaux à l'Université libre de Bruxelles — werkleider aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- L. CLAES, secrétaire général du Conseil Economique Flamand — secretaris-generaal van de Economische Raad voor Vlaanderen.

Directeur de (van) RES PUBLICA: J. DE MEYER, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Rédacteur en chef : Léo MOULIN, professeur au Collège d'Europe (Bruges) — professor aan het College van Europa (Brugge).

Hoofdredacteur :

Secrétaires généraux de l'Institut belge de Science politique :
Secretarissen generaal van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek :

- A. PHILIPPART, chargé de cours à l'Institut d'Etudes sociales de l'Etat (Bruxelles), chargé de mission à la Direction générale de la Recherche scientifique — Docent aan het Instituut voor Sociale Studiën (Brussel), gelastigde aan de algemene directie van het wetenschappelijk onderzoek.
- W. DEWACHTER, Assistant de recherche au Centre d'Etudes politiques de l'Université catholique de Louvain — onderzoeksassistent aan het Centrum voor politieke Studiën aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Siège de l'Institut : Hôtel de Sociétés scientifiques, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. Tél. : 48.79.65 - C.C.P. n° 533.74 — Hotel der Wetenschappelijke Verenigingen, 43, Elyzeese Veldensstraat, Brussel 5. Tel. 48.79.65 - P.C.R. n° 533.74.

Zetel van het Instituut :

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

De reproductie van de artikels, hetzij integraal, hetzij samen-gevat, is toegelaten. De referenties moeten nochtans nauwkeurig aangeduid worden (naam van de schrijver, titel van het artikel, nummer en bladzijden van het tijdschrift). De vertaalrechten zijn voorbehouden voor alle landen.

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

Bibliographie : Il est rendu compte de tout ouvrage relatif à la science politique dont deux exemplaires sont envoyés au Secrétariat général de l'Institut.

Er wordt kennis gegeven van elk werk in verband met de wetenschap der politiek, waarvan twee exemplaren aan het Algemeen Secretariaat van het Instituut worden gezonden.

IN MEMORIAM

•

Monseigneur A. Simon

•

L'un de nos premiers collaborateurs, et l'un de nos amis les plus sûrs, s'est éteint à Bruxelles, après une longue et fort pénible maladie.

Monseigneur A. Simon était l'un des meilleurs historiens de la Belgique du XIX^e siècle. Peu l'égalaient en savoir, en curiosité intellectuelle, et surtout en sereine objectivité. L'homme était encore plus attachant peut-être que l'érudit et le professeur : ouvert à toutes les audaces et à toutes les tendresses, fidèle aux amitiés les plus insolites, libre en ses mouvements de l'esprit et du cœur, et aussi profondément chrétien, d'un christianisme à tous les instants vécu, qu'il est possible de l'être.

La Belgique perd un grand homme.

La science politique, l'un de ses maîtres.



Un nouveau tournant

par Marcel GREGOIRE,
Président de l'Institut belge de science politique.

★

A nos membres qui nous renouvellent si fidèlement leur adhésion, aux entreprises du secteur public comme du secteur privé qui nous apportent leur aide et leur encouragement, nous croyons devoir faire un rapport sur les nouvelles activités de l'Institut belge de science politique.

Celui-ci, on le sait, débuta fort modestement. Peu de personnes s'intéressaient, en Belgique, à ce pourquoi il avait été fondé ; il ne disposait ni de membres, ni de crédits et, moins encore, de chercheurs. Il lui fallut d'abord attirer et retenir l'attention sur une science qui, jusqu'alors, ne disposait encore d'aucune chaire ; il réussit ensuite, grâce à de nombreux et d'obscurs dévouements, à grouper des compétences pour parler, entre elles et sous son patronage, des objets de leur spécialité. Les sujets les plus actuels, voire les plus brûlants, furent ainsi abordés : l'indépendance du Congo, le fédéralisme, les rapports entre Flamands et Wallons, la défense nationale, le syndicalisme, etc. Le grand public cultivé témoigna de son intérêt pour les questions ainsi traitées ; elles le furent, par ailleurs, sans aucun apriorisme, en sorte que l'Institut a le privilège, et il y tient beaucoup, de rester un des rares endroits où, en Belgique, toutes les opinions et toutes les tendances peuvent s'affronter ; certaines joutes furent parfois vives, jamais elles ne cessèrent d'être courtoises.

L'Institut a pu ainsi jouer, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur, un rôle d'information auquel contribua considérablement la revue qu'il réussit à créer. *Res Publica* est maintenant citée dans le monde entier ; malgré ses insuffisances et ses imperfections, elle fournit sur la Belgique politique des renseignements dont notre pays n'est pas prodigue. Récemment, au cours d'une réunion tenue à l'Institut, un professeur de l'Université d'Oregon (EUA) rappelait que l'Américain moyen connaît très peu et fort mal la vie politique contemporaine

des pays de petite dimension. En ce qui nous concerne plus spécialement, les communes du Moyen Age sont mieux connues aux Etats-Unis que la Belgique actuelle. Et de citer un passage des *Mémoires de M. Oliver Lyttleton* qui était *Minister of Supply* dans le gouvernement Churchill 1940-1945. Au cours d'une conversation qu'il eut un soir de 1942-1943 avec le Président Roosevelt, celui-ci voulut lui expliquer les problèmes que poseraient, au lendemain de la libération, les rapports Flamands-Wallons. Il affirma que les Wallons parlaient une espèce de bas-allemand et il imaginait d'ériger les deux peuples en deux Etats séparés : *Flamingia* et *Wallonia*, le Grand-Duché de Luxembourg devant être rattaché à *Flamingia*. D'aussi grossières erreurs ne peuvent s'expliquer que par le trop petit nombre d'études descriptives et objectives sur les origines, le fonctionnement et la situation actuelle de notre système politique.

C'est à combler cette lacune que, plus systématiquement et plus scientifiquement qu'autrefois, l'Institut belge de science politique va désormais s'attacher.

Il n'abandonnera certes pas les méthodes qui lui ont valu les faveurs de tant d'auditeurs. Deux colloques, par exemple, sont prévus au cours du premier trimestre de l'année 1965. Le premier aura pour sujet la crise du parlementarisme en Belgique ; l'autre aura lieu le 27 février et traitera, d'une part, de la fusion des institutions européennes et de la coordination des traités européens, d'autre part, de la situation du charbon dans le contexte communautaire et des efforts vers une politique européenne.

Par ailleurs, l'Institut continuera à organiser des conférences. Mais, d'une part, elles seront moins

nombreuses. C'est ainsi que, dans la première partie de l'année 1965, nous entendrons, en français, le 13 janvier, M. Michel Drancourt (Technocratie et politique); le 3 février, M. le Pasteur Boegner (Œcuménisme catholique et œcuménisme protestant); le 3 mars, M. Aoussou Koffi (Les problèmes politiques de la Côte d'Ivoire); le 7 ou le 14 avril, M. Edgar Faure (URSS, Chine et OTAN). De son côté, la section néerlandaise a invité le professeur H. Daalder, lequel exposera le 10 février la politique de la Hollande et le professeur J.A.A. Van Doorn lequel parlera de la politique et l'armée le 10 mars 1965.

D'autre part, imitant l'exemple de la section néerlandaise, qui depuis deux ans déjà donne ses conférences à Bruxelles et à Anvers, la section française va « essaimer » en Wallonie : en mars, M. Bergeron parlera à Liège de la politique syndicale en France, tandis qu'en mai, à Mons, M. Barre traitera de « syndicalisme, politique des revenus et croissance économique ».

Nous allons étendre autrement encore notre mission d'information et de formation. L'Institut publiera désormais des « Cahiers de documentation » à l'usage du personnel enseignant et des élèves de l'enseignement normal et moyen. Plus que tout autre, en effet, le régime démocratique est à base d'éducation ; plus il se complique et plus le citoyen doit être à même d'en connaître les rouages et d'exercer, avec intelligence et compétence, son esprit critique. Encore faut-il, dès l'école, lui fournir les rudiments indispensables.

Quatre premiers Cahiers vont ainsi, prochainement, voir le jour. Cahier n° 1 : le Parlement ; cahier n° 2 : les Elections ; cahier n° 3 : les régimes politiques ; cahier n° 4 : anthologie politique. Chaque Cahier comportera une trentaine de pages et comprendra une vingtaine de planches, photographies et graphiques. Chaque Cahier aura une double impression : une en français, l'autre en néerlandais.

*
**

Par ailleurs, la recherche en profondeur va pouvoir être abordée plus systématiquement.

Nous avons inauguré une recension exhaustive de la littérature politique belge et un inventaire des principaux événements : nous nous efforcerons d'en perfectionner la chronique.

Nous avons mis en place l'équipe chargée d'étudier les prochaines élections législatives.

Nous avons terminé, avec l'aide combien précieuse du Ministère de l'Education nationale et de nombreuses administrations communales, une enquête fort importante sur « La jeunesse et la politique ». Nous en publierons prochainement les résultats, de nature à renverser bien des idées en cours. Nous nous efforcerons d'en tirer d'autres leçons. A cet effet, une équipe de recherche qui a été mise en place, pourra bénéficier de la précieuse expérience d'un spécialiste étranger.

Nous avons chargé un jeune professeur d'une étude fort importante sur les constantes et les variantes du socialisme en Belgique et les caractéristiques belges du socialisme, telles qu'elles apparaissent dans les doctrines des théoriciens et les réalisations des hommes d'action.

Nous sommes en train d'élaborer un programme de recherches à long terme sur les partis politiques belges. Quatre chercheurs ont, dès à présent, été engagés : M^{me} Glansdorff (Bruxelles), MM. Vanoudenhove (Gand), Goblet (Liège) et Palm (Louvain). Il s'agit d'un vaste travail, destiné à s'étendre sur plusieurs années, et à l'occasion duquel nous avons mis en place un Conseil scientifique. Celui-ci, pour l'instant, se compose de MM. J. Aubert, J. Bartier, J. Buchmann, V. Crabbe, J. De Meyer, Ch. Goossens, H. Haag et J. Luyckx, en sorte que les quatre Universités s'y trouvent représentées. Il sera vraisemblablement complété par la suite. En tout cas, outre l'aide précieuse qu'il apporte à l'Institut, il assure la coordination entre les travaux de celui-ci et ceux entamés par les différents centres universitaires, en général fort actifs. Il est clair que l'Institut entretient avec ces centres, comme avec le CRISP, des rapports plus que cordiaux et dont il souhaite qu'ils aillent se développant.

L'Institut, enfin, a organisé le 2 septembre dernier une réunion d'information, à laquelle assistaient notamment des politologues des EUA, de France et des Pays-Bas, destinée à faire le point sur l'état des travaux scientifiques dans le domaine de la science politique en Belgique. Quoique rapidement mise sur pied, elle fut à ce point bénéfique qu'il a été décidé de la renouveler chaque année, mais à une époque qui conviendrait mieux aux exigences de la vie universitaire. Dans le même ordre d'idées,

les délégués de la Fondation nationale des Sciences politiques de Paris rendront cette année, à Bruxelles, la visite qu'avaient faite, à Paris, des représentants de l'Institut.

*
**

Est-ce là tout ? Certes non. Il ne s'est agi, dans les lignes qui précèdent, que du programme exécuté ou en cours de réalisation. Mais nous avons d'autres projets, dont je me propose d'entretenir nos membres quand ils auront pris une forme définitive. Il me faut cependant leur annoncer que, très prochainement, l'Institut changera de « visage » : d'association sans but lucratif qu'il est actuellement, il deviendra, avec l'accord de M. le Ministre de la Justice — qu'il en soit ici remercié — un établissement d'utilité publique. Cette forme juridique sera mieux en rapport avec le rôle qu'il joue et la mission qu'il a l'ambition d'exercer.

Il me reste, avant de terminer, l'agréable devoir d'exprimer mes remerciements. Au Ministère de l'Education Nationale et à la Fondation Universitaire, dont l'aide efficace nous est infiniment précieuse ; aux entreprises du secteur public et du secteur privé, dont les interventions constituent pour nous un inappréciable encouragement ; à nos administrateurs, dont beaucoup n'hésitent pas à prendre sur un horaire exceptionnellement chargé

pour assurer la gestion de l'Institut ; aux membres du Conseil scientifique, dont la collaboration s'annonce dès à présent féconde ; au directeur de Res Publica et à son rédacteur en chef qui remplit avec honneur une tâche souvent ingrate ; à la cheville ouvrière de l'Institut, M. Philippart, sans qui l'Institut ne serait pas ce qu'il est, qui suit en cela l'exemple que lui avait donné M. Crabbe et qui sera imité, j'en suis sûr, par le second secrétaire général récemment désigné, M. Dewachter, continuateur du dynamique M. Claes ; à nos chers membres enfin qui, par leur nombre, inhabituel pour un petit pays comme le nôtre, témoignent de leur intérêt pour nos activités et, du même coup, nous encouragent à y persévérer.

*
**

Puis-je leur adresser une dernière demande ?

L'Institut et particulièrement sa revue ne pénètrent pas assez dans les milieux de jeunes. Or, c'est là l'avenir ; ce sont les jeunes qui remodeleront nos institutions et donneront au pays son futur visage. Chacun de nos membres n'accepterait-il pas, dès lors, d'abonner à notre revue, ne fut-ce que pour une année, un fils, un neveu, un ami (et ceci peut se répéter au féminin, cela va sans dire...) à qui il veut du bien. Il y suffirait de 250 francs : avouez que c'est pour rien...



L'adaptation du pouvoir exécutif aux exigences présentes de la gestion de l'Etat

par la Société d'études politiques et sociales de Louvain.

★

INTRODUCTION

Depuis quelque temps, les problèmes du fonctionnement du pouvoir exécutif ont à nouveau retenu l'attention des observateurs de l'actualité politique belge et de l'opinion publique elle-même. Différentes associations y ont consacré des conférences ; les partis politiques en ont fait le centre de leurs assises : les discussions se multiplient de plus en plus autour de ce thème, notamment dans le cadre de la préparation de la réforme de la Constitution.

Il y a quelques années c'était le *problème du parlementarisme* qui préoccupait les esprits : on se demandait si le pouvoir législatif fonctionnait avec l'efficacité et l'autorité qu'exigeait la direction de l'état démocratique moderne. La Société n'était pas restée indifférente à ces préoccupations et tint plusieurs séances à ce sujet (1) : les principales furent les « Vlaamse sociale Studiedagen », organisées en septembre 1956 et consacrées à l'analyse du fonctionnement de la démocratie parlementaire en Belgique.

Aujourd'hui, l'attention se porte sur le *pouvoir exécutif* et en particulier sur l'action du gouvernement. Les événements des dernières années ont renforcé le sentiment qu'éprouvait une partie de la population politiquement consciente de ne plus être gouvernée. On a l'impression que les gouvernements ne sont plus maîtres de la situation, qu'ils se contentent de gérer les affaires de l'Etat sans grande autorité ni perspective, qu'ils sont à la remorque des événements et des circonstances.

Aussi la Société a-t-elle décidé en 1960 de se pencher sur cette question dont l'importance

saute aux yeux. Elle y a consacré plusieurs débats et colloques (2). Le présent rapport constitue la synthèse de ses réflexions.

*
**

Le premier bienfait apporté par l'Etat au public est, selon la formule expressive du professeur J. Dabin, de lui donner un gouvernement. Qui dit Etat, dit Pouvoir. Vivre en état, c'est, pour un peuple, vivre sous un gouvernement.

Le gouvernement, en effet, est à la fois la clef de voûte de l'Etat moderne et le ressort de son action. Même dans les Etats où d'autres pouvoirs légaux exercent une action politique, celle-ci ne s'effectue jamais que sous l'égide ou par l'entremise du gouvernement : les autres pouvoirs peuvent l'inciter à agir; ils ne peuvent le remplacer, au risque de désorganiser l'Etat lui-même.

Les circonstances dans lesquelles doit se développer l'action du gouvernement se sont cependant profondément modifiées au cours des dernières

(1) Société d'études politiques et sociales: « Dix ans de réflexion », Chap. V, Louvain, 1961.

(2) Colloques et débats récents (1961-1963):

1. Colloque du 21 octobre 1961: La crise du pouvoir exécutif et le fonctionnement du gouvernement.

2. Colloque du 31 mars 1962: Pouvoir exécutif et administration.

3. Débat du 13 décembre 1962: Pouvoir exécutif et opinion publique.

4. Colloque du 30 mars 1963: Décentralisation et déconcentration.

5. Colloque du 16 novembre 1963: Gouvernement, Parlement et Partis politiques.

Il convient de mentionner en outre un colloque du 5 avril 1957, consacré au thème: Les pouvoirs de fait dans l'Etat.

années. La complexité croissante de la vie sociale appelle une intervention plus poussée de l'État dans l'organisation et la gestion du « bien commun ». Or, le ressort de cette gestion, le gouvernement, ne paraît pas suffisamment adapté à ces exigences nouvelles.

L'inadaptation de l'exécutif s'est manifestée ces dernières années par différents symptômes.

Le premier est la constatation de l'incapacité des ministres à prendre des décisions et à régler des questions pendantes. On observe de leur part une tendance à reculer devant les oppositions de toutes sortes qui se manifestent.

Certes, le gouvernement Lefèvre-Spaak constitue à cet égard une louable exception, car il faut au moins lui reconnaître le mérite d'avoir osé aborder quelques grands problèmes. Mais on ne peut baser son diagnostic sur les seuls événements tout récents. Il faut considérer la gestion de l'État sur une période plus longue. Des exemples de « faiblesse » pourraient alors être cités dans de nombreux secteurs : question charbonnière, réformes de l'assurance-maladie, hésitations et tergiversations dans la gestion antérieure du Congo, reculs du gouvernement et modifications de ses propres projets sous la pression des groupes, etc.

Deux explications sont possibles. Certains disent que les ministres n'ont plus la *possibilité* de prendre des décisions, qu'ils n'ont plus le pouvoir, ni en fait ni en droit, soit à cause des mécanismes de consultation auxquels ils sont astreints ou des pouvoirs de fait avec lesquels il y a lieu de compter, soit à cause des dispositions législatives et réglementaires qui leur ont enlevé le pouvoir de décision (exemple : impossibilité, de fait et de droit, de licencier un fonctionnaire incapable). Ces personnes voient, dès lors, la solution dans des réformes institutionnelles profondes qui renforceraient le pouvoir du gouvernement. Elles invoquent l'exemple de la France sous le régime actuel de la V^e République qui semble, malgré des échecs et des difficultés, avoir au moins donné au gouvernement la possibilité d'agir et de prendre des décisions dans une série de matières.

Une autre explication, donnée fréquemment pour expliquer les difficultés actuelles, est plutôt d'ordre moral. On fait remarquer que les ministres n'ont en réalité pas le *courage* de gouverner comme ils le devraient. Ils n'osent pas heurter les nombreux

intérêts établis et sont ainsi amenés à louvoyer pour ne pas mettre en cause les privilèges des « *pressure groups* » qui existent dans chaque département (armée, banques, mutuelles, syndicats, etc.).

Cette situation a abouti à une espèce d'occupation du pouvoir par ces groupes. Il est caractéristique d'observer qu'à travers les différentes constellations gouvernementales les titulaires de certains départements ministériels sont toujours des personnes étroitement liées au groupe de pression dominant dans la matière en cause (exemple : travail, finance, agriculture).

Les explications qui précèdent n'ont pas la prétention d'être exhaustives. Il en est d'autres encore, comme par exemple l'incapacité « intellectuelle » de nombreux ministres, l'absence de vues à long terme de certains d'entre eux, la mauvaise organisation de leur travail, le caractère absorbant des tâches de représentation, leur état de parlementaire élu (cas le plus fréquent), la mauvaise qualité de certaines administrations, etc.

Tout cela constitue quelques symptômes d'un malaise qui n'échappe à personne et qui aboutit en fin de compte à la constatation que les notions de pouvoir et de responsabilité ne coïncident plus : les uns disposent en fait du pouvoir dans un secteur déterminé sans porter les responsabilités politiques normales ; les autres ont juridiquement les responsabilités, mais ils sont démunis de pouvoirs réels.

*
**

Une première approche de la réforme de l'Exécutif se fera dans une perspective purement formelle : elle consistera à poser la question du fonctionnement des organes d'autorité dans l'État sans se demander, à cette étape, si le gouvernement dépend en fait d'autres instances, obéit à certains groupes ou à certains individus, s'il subit la pression de l'opinion publique plus qu'il ne l'éduque, etc.

Une telle approche de la réforme de l'État, cependant, ne peut suffire : elle ne révèle ni la nature, ni l'ampleur de la crise qui affecte l'Exécutif. La considération de l'action politique seule — au-dehors de toute classification juridique — peut conduire à une meilleure compréhension de ces phénomènes.

Ce qu'il importe de savoir, ce n'est plus où se préparent, où se prennent et comment sont exécutées les décisions, mais plutôt comment le gouvernement décide, où se situent les vrais problèmes, et quel est le cheminement suivi pour leur apporter des solutions.

Quel est, en somme, le fonctionnement du gouvernement ?

La réponse à cette question, dans un régime constitutionnel, ne peut manquer de faire référence à la participation des citoyens à l'élaboration des décisions politiques, c'est-à-dire :

a) Au rôle du Parlement qui permet et contrôle l'action du gouvernement.

b) Au jeu des partis, pôles de réflexion et de discussion politique cherchant à définir par le brassage des idées une certaine conception du bien commun et à synthétiser certains intérêts particuliers.

c) A la pression, dans la vie publique, des pouvoirs de fait dont l'Etat doit reconnaître l'autonomie, mais dont l'action doit rester subordonnée à l'arbitrage de ce même Etat.

Ce dialogue, cependant, entre l'Etat et les citoyens ne suffit pas au bon fonctionnement de l'Etat. L'autorité est condition première. Un gouvernement est sans autorité quand ses décisions restent lettre morte, quand ses mesures sont exécutées avec négligence ou mauvaise volonté, quand les lois ne sont pas appliquées parce que en contradiction avec le tempérament, les traditions historiques, les intérêts, la psychologie ou le sentiment de justice des administrés.

Des mesures de déconcentration et de décentralisation de l'Exécutif sont-elles en mesure de réduire cette crise d'autorité dans l'Etat ou, au contraire, conduisent-elles à une dispersion et un affaiblissement encore plus grand du pouvoir politique ?

Mais, en fin de compte, c'est au citoyen de se considérer comme interlocuteur à part entière, comme « gouvernant en puissance » dans ce dialogue avec le pouvoir politique. Le dialogue suppose néanmoins une certaine « différenciation des rôles ». Dans l'idéal, il se poursuivra entre le gouvernement qui propose et une opinion publique « qui peut dire non ou répondre par une accepta-

tion agissante ». Dès lors, le présent rapport exposera en premier lieu le problème des rapports entre le gouvernement et l'opinion publique.

*
**

Le plan de travail de la Société d'Etudes Politiques et Sociales se présente donc comme suit :

I. *Pouvoir exécutif et opinion publique.*

II. *Les structures du pouvoir exécutif (fonctions ministérielles, structuration des départements, statut de l'administration).*

III. *Le fonctionnement du pouvoir exécutif (Gouvernement et Parlement, Gouvernement et Partis politiques, Gouvernement et groupes de pression).*

IV. *Possibilités et limites de la décentralisation et de la déconcentration du pouvoir.*

V. *Conclusions.*

I — POUVOIR EXECUTIF ET OPINION PUBLIQUE

Dans toute démocratie politique, le peuple est associé à l'exercice et au contrôle des fonctions publiques. Une des questions préalables à l'étude des conditions d'adaptation du pouvoir exécutif aux exigences actuelles de la gestion de l'Etat est de savoir dans quelle mesure ce pouvoir doit être subordonné à l'évolution de cette opinion.

Normalement, ce sont les Assemblées Parlementaires qui doivent être le reflet des courants fondamentaux de l'opinion. La question de la représentativité de ces assemblées, malgré son importance actuelle, n'est pas examinée dans cette étude : elle en déborde le cadre. Séparer parlement et gouvernement, pouvoir législatif et pouvoir exécutif est cependant œuvre difficile : le pouvoir constitue, en effet, un ensemble. Il faut donc que le gouvernement dans la définition et la conduite de sa politique tienne compte dans une certaine mesure des tendances fondamentales de l'opinion. Mais il faut aussi qu'une fois investi de la confiance des représentants de cette opinion, il puisse agir, au moins pendant un certain temps, avec

suffisamment d'indépendance et d'autonomie pour réaliser les objectifs majeurs qu'il s'est tracés et qui ont recueilli, par l'intermédiaire des représentants de la nation, l'adhésion de l'opinion. Le contrôle des représentants de la nation ne peut aboutir à énerver le pouvoir, à le paralyser dans ses activités comme cela s'est passé dans certains pays dans un passé, hélas, encore récent. Il faut que le gouvernement puisse disposer de l'autorité suffisante pour imposer son point de vue, quelquefois à l'encontre de ce que souhaiterait l'opinion publique ou du moins, une partie de cette opinion peut-être très agissante, mais parfois mal informée. De là l'idée du gouvernement de législation ; de là la réforme de certaines constitutions prévoyant que la méfiance exprimée à un gouvernement doit avoir comme corollaire immédiat la proposition d'une solution de rechange, etc.

Ce problème des rapports entre le gouvernement et l'opinion publique est particulièrement difficile à résoudre en Belgique du fait du « tripartisme » : ce système ne permet pas toujours de dégager, d'un résultat d'élections, l'orientation fondamentale désirée par la majorité de l'opinion (contrairement à ce qui se passe dans les démocraties anglo-saxonnes où la vie politique est dominée par deux grands partis).

L'opinion publique est en fait constituée de courants divers, quelquefois contradictoires. Au surplus, le dialogue opinion-pouvoir n'est pas seulement, à notre époque une question de majorité parlementaire qui maintient sa confiance au gouvernement.

L'Exécutif a besoin de l'opinion publique pour la stabilité de son existence, certes, mais surtout pour l'efficacité de son action. Le César le plus absolu doit pouvoir compter non seulement sur ses prétoriens, mais sur l'appui ou, au moins, la neutralité des milieux influents. Il faut donc organiser en permanence le dialogue entre l'opinion et le pouvoir.

L'opinion publique est celle « des gens qui comptent ». Dans une démocratie, ceci s'étend à tout le corps électoral, et même à ceux qui, sans avoir le droit de vote, ont de l'influence sur les électeurs. Avant le suffrage féminin, l'opinion des femmes était déjà un facteur important.

Le drame de l'opinion publique belge est que

celle-ci est, d'une façon générale, apolitique, sinon antipolitique. Ce qui vient de l'Etat ou est réalisé par l'Etat constitue toujours, dans l'esprit du citoyen moyen, un objet de méfiance, voire de sarcasme.

Certes, ceux de plus en plus nombreux qui sont appelés à bénéficier directement d'« avantages » de l'Etat ou à y faire carrière, s'expriment sans doute avec plus de discrétion : il n'en reste pas moins que les uns et les autres n'en acquièrent aucunement un sens plus développé de l'Etat ou de la chose publique.

1. Nécessité d'une formation civique de base.

Le premier problème est celui de la *formation des citoyens* qui, ensemble par leurs réactions, forment l'opinion publique. De La Rochefoucauld a dit que chacun se plaint de sa mémoire et personne de son jugement. Or, ce jugement peut être formé. Mais les démocraties ne s'en soucient guère. J.M. Domenach a écrit qu'il n'y avait de démocratie véritable que là où le peuple est tenu au courant. Inutile d'insister sur les déficiences d'une éducation du civisme à une époque où l'attraction régionale et l'attraction européenne mobilisent en Belgique tant d'enthousiasme.

Plus grave encore est l'incompréhension généralisée de notre système politique. Il ne s'agit pas tant d'en comprendre l'organisation juridique que de saisir les conditions de son existence et de son fonctionnement. Combien d'hommes, même consciencieux, même juristes, sont-ils convaincus, en Belgique, que l'indifférence ou l'abstention des citoyens dérèglent les institutions démocratiques, que les jugements et volontés doivent, pour être efficaces, être soumis à une discipline et se ramener à quelques grands mouvements d'opinion, que la majorité ne peut abuser de son pouvoir et qu'il est faux de confondre compromis et compromission, qu'il ne faut pas déduire d'une critique incessante et très dure, inhérente au régime, la conséquence que ce régime est taré, qu'à une époque d'interventionnisme économique et social, l'idée que les Chambres font la loi et que le Gouvernement se borne à l'exécution est tout à fait périmée ? Notre régime, pour fonctionner convenablement, a besoin du concours de tous. Cependant, on peut dire que l'immense majorité des citoyens en ignore la nature.

Les moyens d'éducation civique sont insuffisamment utilisés : que fait-on à l'école pour préparer les jeunes à devenir des citoyens responsables ? Y a-t-on seulement enseigné les rudiments de notre système politique, de sa signification, de l'enjeu de notre conception de la démocratie dans un monde dominé encore à 50 % par toutes sortes de dictatures et de régimes totalitaires ?

L'armée remplit-elle son rôle de préparation au « service de la Nation » ou est-elle la première occasion d'une brutale déception de ce qui est « l'Etat », la « Politique », l' « Administration » ?

Le pouvoir exécutif est gravement responsable de l'absence d'éducation civique de base à ces niveaux.

2. Nécessité de l'information politique générale.

A côté de l'amélioration de la formation civique de base, il faudrait pouvoir développer, en Belgique, un minimum d'information politique objective.

Nos citoyens sont dans l'ensemble mal informés de la vie politique. L'Etat d'ailleurs ne se sent pas responsable d'une bonne information sur des faits, qu'ils soient de nature politique ou autre.

Certes, la valeur de l'information dépend de la formation préalable de l' « informé » et l'objectivité est plus une qualité de l'homme que de la chose. Il n'empêche que, dans l'ensemble, nos concitoyens ont, à travers leurs moyens d'information normaux, presse, radio, télévision, une vue assez étroite et souvent partielle de l'événement politique et des éléments qui le conditionnent.

Des expériences intéressantes ont été faites à l'étranger pour charger des services officiels de cette tâche permanente d'information politique objective. Il conviendrait de s'en inspirer pour donner, par exemple à une agence de presse, en même temps que l'indépendance, les moyens d'action indispensables. Il faudrait aussi que la radio et la télévision soient organisées en véritable service public national. On pourrait songer à créer des services de relations publiques chargés, dans chaque département, mais sous la direction d'une sorte de « Central office of information », de fournir les informations de base auxquelles

ont droit les citoyens. Pour « Inbel », conçu initialement comme un outil technique de documentation à la disposition des services publics, on peut se demander si une certaine activité dans le domaine de l'information politique générale ne pourrait être envisagée sans nuire aux objectifs essentiels.

3. Gouvernement et opinion publique.

Une autre question est de savoir si le Gouvernement qui a besoin de l'opinion publique, exerce sur elle une influence correcte ? En d'autres termes, il ne s'agit pas ici de l'information sur les faits, mais sur les arguments en faveur de telle ou telle orientation.

Le problème surprend ceux pour lesquels, dans une démocratie, l'opinion publique oriente le gouvernement. C'est oublier la complexité de la politique dans un Etat moderne. L'Exécutif, concrètement, fixe les objectifs, imagine et propose une politique pour les atteindre : il doit essayer de gagner l'opinion à sa politique ; les Chambres qui représentent authentiquement cette opinion exercent, en quelque sorte, un pouvoir d'adhésion.

Certains moyens particulièrement puissants d'information et par conséquent de propagande sont un monopole gouvernemental. Tel est le statut de la radio et de la télévision en Belgique. Mais peut-on prétendre que la loi de 1960 a établi un juste équilibre en prescrivant l'impartialité de l'information, en la soustrayant au contrôle du Commissaire du Gouvernement au bénéfice des autorités parastatales, en limitant les émissions gouvernementales et en les faisant précéder d'un indicatif, en ouvrant la tribune politique aux grands partis traditionnels ?

Ce n'est pas certain. Il ne serait pas anormal de permettre aux représentants de l'Exécutif d'utiliser dans une plus large mesure ce moyen de mieux faire connaître leur politique. Certaines expériences étrangères ont montré que les abus éventuels dans l'usage de ce moyen se retournent rapidement contre leurs auteurs...

En tant que tel, le Gouvernement ne dispose pas de la presse. Le Centre d'étude de la réforme de l'Etat avait envisagé l'insertion obligatoire de certaines décisions officielles, mais la prescription a paru dangereuse et inutile.

On peut se demander cependant si le principe de la liberté de la presse n'a pas été quelquefois invoqué abusivement pour couvrir des licences, voire quelques « libertés » avec la vérité...

Il est difficile, certes, de concevoir l'institution d'un « pouvoir du vrai et du faux ». Mais il paraît possible, par exemple, de songer au renforcement de la liberté du citoyen et de celle de l'Etat, par un usage plus fréquent du droit de réponse, ou en envisageant les moyens de faire connaître en tout cas le point de vue gouvernemental dans les débats importants dont est saisie l'opinion.

En réalité, la liaison entre le Gouvernement et l'opinion publique est faite par le truchement des *partis*. Ceux-ci groupent : Ministres, parlementaires, cadres et virtuellement le cadre électoral. Ils sont associés à des « puissances de fait » — organisations culturelles, sociales, professionnelles, journaux, etc.

Leur rôle est précisément d'établir un contact permanent, un dialogue entre les dirigeants et les administrés qu'ils encadrent. Le PSC est associé à une presse insuffisante et a contre lui des organes influents. C'est une situation de fait désagréable. Il est vrai aussi qu'on en a exagéré les inconvénients. Le défaut de presse n'a jamais empêché les hommes politiques responsables de faire la politique jugée nécessaire.

En fin de compte, le problème se circonscrit à la présentation des positions gouvernementales dans des questions politiquement controversées. Le gouvernement doit pouvoir agir dans ce domaine à l'aide d'un organe *ad hoc*. Certes, il y a des inconvénients à ce système : les avantages l'emportent cependant.

La démocratie, nous l'avons dit, se fonde sur une large opinion publique qui doit être correctement informée. Or, les problèmes politiques sont devenus si complexes, si techniques qu'ils sont difficilement compris par le citoyen qui n'est pas un spécialiste et ne peuvent être résolus, sans préparation, à l'aide du simple bon sens.

Est-ce une bonne méthode que de laisser s'engager les controverses sur des exégèses partielles et tendancieuses des différents partis et journaux ? La discussion qui doit rester entièrement libre, ne serait-elle pas plus éclairante si elle portait sur des documents gouvernementaux synthétiques que

le Gouvernement s'est efforcé de rendre accessibles au public ?

Sans doute, l'abus est-il près de l'usage. Mais l'abstention est aussi un excès. Une certaine information dirigée est finalement moins à craindre que l'obscurité ou l'absence d'information. Le Gouvernement donne ses explications en engageant sa responsabilité politique. Il le fait avec l'aide de techniciens qui sont entraînés à exposer des politiques successives et ont, de ce fait, le souci de l'objectivité. Les forcer à farder la vérité est bien difficile, puisqu'ils relèvent non de l'Etat mais d'un Conseil d'Administration. Ce serait au surplus tout de suite su dans le public. Bref, le Gouvernement a le droit de « plaider sa cause » et de la présenter sous son meilleur jour. C'est ce qui se passe dans les grandes démocraties modernes.

Là où le citoyen a un minimum de formation civique et politique, là où il a appris à participer réellement à la désignation de ses chefs, et à les juger, il y a peu de risques de voir naître les abus.

II — LES STRUCTURES DU POUVOIR EXECUTIF

1. Diagnostic.

Une des causes du manque d'efficacité du pouvoir exécutif est le fonctionnement defectueux du gouvernement et la mauvaise organisation des départements ministériels.

Le gouvernement est devenu dans beaucoup de domaines un *super-Parlement*. Le nombre trop élevé des membres transforment les conseils de cabinet en véritables assemblées. Or, de celles-ci ne sort généralement que peu de choses.

Dans ces conditions, chaque ministre devient ou continue d'être le mandataire d'intérêt particuliers ou locaux, cette situation entraînant un alourdissement énorme de l'appareil dirigeant et une décoordination maximum.

Faut-il rappeler aussi l'encombrement excessif des conseils par les innombrables problèmes secondaires et mineurs qu'ils doivent traiter soit en raison des lois et règlements, soit en raison des tiraillements entre les ailes de la majorité. Beaucoup de ces questions pourraient aisément trouver

une solution à un stade antérieur à celui de Conseil des Ministres, ainsi que l'a prouvé l'expérience faite sous le gouvernement Lefèvre-Spaak.

Le second aspect à souligner est la mauvaise répartition des tâches entre les différents départements ministériels. Nombre d'administrations ont vu le jour et ont grandi souvent au hasard des circonstances et, par conséquent, dans l'incohérence. De plus, l'ampleur et la technicité croissante des dossiers font que bon nombre de ceux-ci ressortissent aux attributions de deux, trois, voire quatre et cinq départements. L'éparpillement et la superposition des compétences relatives aux mêmes questions entre plusieurs ministres viennent ainsi encore réduire davantage les possibilités d'une action gouvernementale efficace.

Perte de prestige, autorité dégradée, incapacité de décider : voilà caractérisée sommairement la position actuelle de nos gouvernements et l'opinion que la grande majorité des citoyens s'en font.

Cet état de fait est cependant loin d'être propre à notre pays. M. Mertens de Wilmars, dans un article publié dans *la Revue Politique* (3), le note : « Les Etats démocratiques du type que nous connaissons en Europe occidentale traversent tous — les uns un peu plus tôt, les autres un peu plus tard — une crise de croissance dont, en ce qui concerne notre pays, les indices se manifestent aujourd'hui avec une acuité marquée. Cette crise de croissance ne constitue pas à vrai dire un symptôme de décadence, mais elle n'en crée pas moins une impression d'impuissance et de confusion ».

Pour remédier à cet état de chose, diverses propositions, émanant d'ailleurs de tous les horizons politiques ont été formulées.

La Société désire apporter sa contribution à cet effort de réflexion en proposant quelques objectifs concrets.

Si, dans ce chapitre, elle ne traite que du gouvernement, cela ne signifie pas qu'elle ignore que le pouvoir exécutif appartient au Roi et à ses ministres.

La fonction royale, aujourd'hui peut-être encore plus qu'hier, revêt dans notre système politique, une importance particulière. Nul ne contestera d'ailleurs son influence nécessaire et bienfaisante, faite avant tout d'interventions discrètes. Pour

qu'elle s'exerce normalement, il est indispensable que les prérogatives royales soient maintenues, voire mieux respectées, par exemple en ce qui concerne le choix du Premier Ministre.

2. Remèdes.

Une amélioration du fonctionnement interne du gouvernement implique, d'une part, l'établissement d'une hiérarchie des tâches et des responsabilités, d'autre part une restructuration des matières traitées par chacun des départements ministériels.

A. LA HIÉRARCHIE DES FONCTIONS.

Le gouvernement doit être avant tout une équipe homogène, restreinte et structurée de façon à « donner l'impulsion et la direction nécessaire à la conduite du pays et aux travaux parlementaires ».

Ceci revient à dire que ce sont seuls les éléments réels du travail gouvernemental qui doivent déterminer la structure de l'Exécutif et non des considérations subjectives (dosages, amis à ne pas froisser, ou à placer...).

De façon plus précise, il conviendrait de distinguer le Premier Ministre entouré d'un cabinet restreint, dont il choisirait les membres, et qui serait chargé des décisions essentielles, les secrétaires d'Etat responsables d'un département et les sous-secrétaires d'Etat, adjoints soit à certains membres du cabinet, soit à un département. Les appellations importent peu : l'idée essentielle est d'arriver à une distinction entre trois catégories de ministres : les ministres de cabinet (sept ou huit maximum), les chefs de départements et les « juniors ministers » ou secrétaires parlementaires adjoints à ces chefs de départements.

1. Le Premier Ministre.

L'évolution vers une personnalisation du pouvoir, qu'on l'admette ou non, est inscrite dans les faits. L'exemple des grandes démocraties en est une preuve convaincante. Dans ces pays, le Premier Ministre apparaît non seulement comme le chef de l'équipe gouvernementale, mais aussi comme le lien entre le gouvernement et l'opinion publique.

(3) *La Revue Politique*, juillet 1961.

Le Premier Ministre doit être le chef incontesté de l'équipe gouvernementale. Inspirateur de son action, il doit arbitrer les conflits et oppositions pouvant naître en son sein et maintenir les contacts entre les ailes de la majorité dans le cas des coalitions. Faut-il pour autant lui donner certaines prérogatives en vertu de la Constitution ? Il vaudrait mieux sans doute laisser la pratique se développer : la coutume en politique est une notion importante. Responsable de la politique générale, le Premier doit pouvoir y consacrer l'essentiel de son temps. Ceci suppose donc qu'il ne soit pas surchargé de fonctions particulières. Néanmoins, la pratique permet de penser que certains outils de coordination, notamment dans le domaine économique et social, ainsi que la fonction publique et l'information devraient relever de son autorité directe : son contrôle pourrait dès lors s'exercer par l'intermédiaire de secrétaires d'Etat responsables de ces matières particulières.

2. Le Cabinet.

Le cabinet devrait s'attacher à une triple mission : a) fixer les lignes directrices de la politique ; b) coordonner les grands secteurs d'activité ; c) contrôler l'exécution par les ministres de la politique arrêtée par le cabinet.

Cela ne pourra se faire, bien sûr, que si le nombre de ministres est peu élevé, chacun de ceux-ci étant responsable de la bonne marche d'un grand secteur d'activité.

3. Les secrétaires et sous-secrétaires d'Etat.

La tâche des premiers consisterait plus particulièrement en la gestion d'un département, c'est à-dire en somme celle du ministre actuel. Quant aux seconds, ils seraient adjoints, soit à un ministre du cabinet, soit à un département ; ils pourraient aussi être chargés de missions temporaires et spéciales, ou jouer le rôle de secrétaire parlementaire. Ils ne devraient pas nécessairement avoir les mêmes prérogatives que les ministres de cabinet.

B. LA RESTRUCTURATION DES DÉPARTEMENTS.

La création de grands secteurs d'activité devrait assurer une meilleure coordination du travail ministériel. Sans doute ceci est-il lié au problème de la réforme administrative... Une telle création

postule également une concentration de certains ministères et des parastataux.

Quant aux nombres de secteurs, ils peuvent évidemment varier suivant les conceptions. Une structure-type pourrait cependant être la suivante :

Premier Ministre : dont dépendraient les secrétaires d'Etat à la fonction publique, à l'Information ainsi qu'à certains organes de coordination économique et sociale.

Ministre des Affaires Etrangères : comprenant les secrétariats d'Etat pour l'aide technique, la défense nationale, le commerce extérieur.

Ministère des Finances et du Budget.

Ministère des Affaires économiques : comprenant l'industrie, le commerce intérieur et l'agriculture.

Ministère des Affaires sociales : comprenant les secrétariats d'Etat du Travail, à l'Emploi, à la Santé publique et à la Sécurité sociale.

Ministère de la Justice et de l'Intérieur.

Ministère de l'Education nationale et de la Culture.

Ministère des Communications, Transports et Grands Travaux.

Une telle répartition soulèvera des problèmes : certains groupes sociaux pourraient ne pas comprendre par exemple qu'ils ne soient pas « représentés » par un ministre « à part entière ». Avoir « SON » ministre est hélas devenu une mauvaise habitude politique. Ce n'est cependant pas une raison suffisante pour renoncer à toute tentative de redressement.

C. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION.

1. Diagnostic.

L'administration est un malade sur lequel se penchent de façon permanente médecins et spécialistes. Le mal est à peu près le même dans tous les pays voisins. La Belgique n'y échappe donc pas.

Ici, comme ailleurs, la dégradation de la fonction publique trouve son origine dans des facteurs divers et nombreux : trois semblent les plus importants : l'évolution du rôle de l'Etat, la politisation de la fonction à tous les niveaux, et enfin, le manque de considération (la « mauvaise réputation ») dont elle jouit.

a) *L'évolution du rôle de l'Etat.* — On est loin, aujourd'hui, du « laisser faire, laisser passer » : l'Etat n'a plus pour seule mission de garantir la liberté des citoyens. Un processus de socialisation, de communautarisation de la vie du pays s'élabore depuis le début de ce siècle et va même en s'accéléralant : tantôt les citoyens ont confié à l'Etat le soin de certains de leurs intérêts ou la solution de leurs problèmes, tantôt celui-ci s'est arrogé des droits ou des prérogatives de tous ordres et spécialement dans les domaines économiques et social. D'accessoire, le rôle de l'Etat est ainsi devenu primordial dans la vie des communautés et de chaque individu en particulier. Il n'est pas besoin de rappeler qu'il constitue actuellement la plus grande entreprise du pays, une entreprise qui compte près de 400.000 fonctionnaires et dont le budget porte sur 160 milliards environ.

Or, notre administration ne s'est pas adaptée à cette évolution, son organisation n'a pas été repensée en fonction des données nouvelles. Elle se trouve incapable de remplir sa tâche de coordination en vue du Bien Commun. L'inadéquation aux réalités présentes n'est cependant pas seule en cause.

b) *La politisation.* — Le mauvais fonctionnement des administrations publiques s'explique aussi, en partie, par la politisation très poussée de leurs cadres et ce, à tous les degrés de la hiérarchie. Les fonctionnaires sont aujourd'hui dépendants de la tête politique (ministre et cabinet) et de forces extérieures qui ont nom : syndicats, partis et, dans une moindre mesure, certains groupes de pression.

Les cabinets. — L'existence des cabinets est, en Belgique, contrairement à ce que beaucoup croient, une institution assez ancienne, relativement, puisqu'elle remonte au début du régime parlementaire. Elle résulte de l'opposition entre l'élément temporaire et politique, et l'élément permanent, l'Administration elle-même.

On se trouve ici, en effet, devant un cercle vicieux. Le ministre, devant une administration qu'il sait politisée, craint de ne pas être suivi par les éléments de celle-ci qui ne partagent pas ses opinions et estime, dès lors, devoir se protéger par un cabinet dont les membres méritent sa confiance. Ceux-ci, en majorité, sont issus des administrations et des corps spéciaux (les rémunéra-

tions des attachés sont le plus souvent très inférieures à celle du secteur privé). Double inconvénient : le passage dans le cabinet accentue, si besoin en était encore, l'étiquette politique du fonctionnaire. De plus, il en résulte, normalement, une désorganisation des services qu'ils abandonnent ainsi temporairement. Les ministres, ne travaillant quasiment plus qu'avec leurs cabinets, se voient coupés des administrations avec lesquelles ils sont sensés collaborer.

Les forces extérieures. — Maîtres des nominations, les syndicats, bien plus encore que les partis, sont actuellement omniprésents dans l'administration : rares sont les fonctionnaires qui ne sont pas membres d'une des trois organisations syndicales... Quand ils ne collectionnent pas les trois cartes en même temps. Certains cumulent aussi leur charge administrative avec l'exercice d'une fonction politique.

D'autre part, le syndicalisme politique, tel que nous le connaissons en Belgique, devient un élément de pression entre les mains des partis, ce qui, dans certains cas, a conduit aux excès des grèves politiques.

En s'attachant avant tout à la promotion individuelle plutôt qu'à la défense de statut et de la dignité de la fonction publique, le syndicalisme des fonctionnaires se trouve ainsi fort éloigné de ce qui devrait être son véritable objectif.

c) *Le statut « moral » de l'Administration.* — Le caractère archaïque de nos administrations et leur mauvais fonctionnement, la politisation et l'arbitraire qui y règnent, l'absence de responsabilité et la médiocrité des rémunérations ont discrédité la fonction publique. Elle ne peut, dès lors, même plus prétendre à un certain statut moral qui contribuait encore naguère à lui donner de la grandeur. Rien de plus normal de voir les hommes les plus compétents et les jeunes s'en détourner.

2. Remèdes.

Ce bilan peu réjouissant pourrait faire croire que rien n'a jamais été entrepris ou décidé pour améliorer l'appareil administratif : de nombreuses suggestions furent émises par les commissions instituées à cet effet et notamment celles que présidèrent MM. Camu et Max-Léo Gérard. Certaines se sont trouvées consacrées par des textes

législatifs... qui ne furent, dans certains cas, pas toujours respectés (exemple : les arrêtés relatifs au statut des cabinets ministériels). La réforme administrative, œuvre permanente, est aussi, peut-être surtout, une question de volonté et d'esprit.

La Société croit utile d'avancer les suggestions suivantes :

a) *Organisation administrative.* — L'organisation et le fonctionnement de l'Administration devraient s'améliorer si on appliquait aux administrations publiques les principes de gestion plus répandus dans certaines grandes entreprises privées. Dans ce domaine, il ne paraît pas, en effet y avoir de différence fondamentale entre les secteurs privé et public, quant aux possibilités de leur application.

En ce qui concerne le *Personnel* de l'Etat, des améliorations devraient être apportées à la sélection, à la formation et à la promotion des fonctionnaires.

— la procédure de sélection devra être simplifiée de façon à la rendre plus rapide. D'autre part, une application raisonnable des tests biopsychologiques basés sur une analyse objective des fonctions serait souhaitable ;

— un système de formation permanente devra être élaboré. Des échanges de fonctionnaires entre divers pays permettraient aux meilleurs de se familiariser avec les techniques utilisées à l'étranger ;

— il serait indispensable d'écarter de la promotion des éléments étrangers à l'administration : la création d'un corps de fonctionnaires généraux de grande classe et une plus grande mobilité d'action dans l'Administration et les parastataux, permettraient sans doute de trouver à tout moment et pour toute question nouvelle importante, des compétences nécessaires dans la Fonction publique elle-même.

Ces différentes réformes, que le gouvernement actuel semble avoir amorcées, devraient être complétées par la création d'une Ecole Nationale d'Administration destinée tant aux fonctionnaires de l'Etat qu'à ceux des parastataux.

En collaboration avec le gouvernement, cette école aurait notamment pour tâche, d'établir un budget de personnel prévisionnel et un programme

de recrutement des titulaires de la Fonction publique.

Sur le plan de l'*Organisation*, on pourrait tendre à une plus grande efficacité par les moyens suivants :

— en confiant à certaines administrations centrales, des tâches dévolues aujourd'hui à des institutions subordonnées et à des parastataux, ce qui devrait amener une plus grande unité dans la conception et une cohésion plus forte dans l'exécution ;

— en précisant exactement les niveaux de pouvoir, et les définitions des fonctions, ainsi qu'en procédant aux délégations de pouvoir les plus larges ;

— en simplifiant la structure des grades et en instituant une meilleure distinction entre les fonctions, les grades et les rémunérations ;

— en appliquant aux administrations publiques une série de techniques d'organisation et de bonne gestion moderne : contrôle budgétaire efficace, calcul des coûts, etc.

b) *Réduction des cabinets.* — Comme il a été dit plus haut, les cabinets ministériels apparaissent à beaucoup comme les responsables de la plupart des maux. D'ailleurs, disent-ils, si elle se retrouve en France, l'institution du cabinet n'en est pas moins absente des systèmes anglais et hollandais ; quant au Luxembourg, un seul département en est pourvu. Or, dans ces pays, le ministre n'est pas « trahi » à chaque instant par son Administration.

Il est certain que les cabinets rendent plus difficiles, et parfois même empêchent, le bon fonctionnement de l'Administration. Les circonstances actuelles en Belgique ne permettent cependant pas de les supprimer purement et simplement ; il faut cependant tendre à les réduire parallèlement à l'adoption des mesures qui seront prises pour mieux organiser les tâches ministérielles et les fonctions administratives : il faut en tout cas, commencer d'abord par rendre incompatible l'exercice de ces fonctions et celles de « conseillers » de ministre.

c) *Le statut des fonctionnaires.* — Les mesures proposées ci-dessus, si elles sont un jour acceptées, sont déjà de nature à améliorer nettement le fonctionnement de nos administrations.

Celui-ci, cependant, ne sera vraiment assuré que si l'on s'attache aussi à introduire une plus grande uniformité dans les statuts de différentes administrations actuelles, centrales et subordonnées, et à déterminer le statut syndical des agents des services publics : le gouvernement s'est attaché avec succès à cette tâche importante et a adopté récemment une série de mesures utiles se situant dans cette ligne.

III — LE FONCTIONNEMENT DU POUVOIR EXECUTIF

1. Pouvoir exécutif et Parlement.

Le Parlementaire exerce essentiellement deux fonctions : la représentation des grands courants de l'opinion et le contrôle de l'Exécutif.

Seule, la fonction de contrôle sera examinée ici, puisqu'elle seule a une incidence directe sur le fonctionnement de l'Exécutif.

La fonction de contrôle exercée en corps régulièrement articulé en majorité et minorité porte notamment sur le choix de l'équipe ministérielle, la politique financière du gouvernement (par l'adoption des budgets) et l'activité législative.

A. CHOIX DE L'ÉQUIPE MINISTÉRIELLE.

a) *Choix du chef du gouvernement.* — Le Roi désigne le chef du gouvernement. — Dans le système parlementaire belge, le chef du gouvernement ne s'identifie pas habituellement avec la personne du chef du parti majoritaire, en raison de la nécessité de constituer un gouvernement de coalition.

Cette situation amène souvent une certaine tension entre l'exécutif et les partis s'exprimant à travers les groupes de la majorité. La perspective est aujourd'hui fréquente de considérer que « le gouvernement est une chose et le parti majoritaire une autre ». Cette opposition peut conduire à la réticence ou à l'inertie du parti majoritaire, et par là, à son affaiblissement.

Deux solutions sont possibles :

Ou bien considérer que le chef du gouvernement doit être un « arbitre » confrontant les deux ailes de sa majorité au sein du gouvernement :

cette idée suppose, pour sa réalisation, un plus grand contact entre les Ministres, leur groupe et le parti ; « le premier Ministre consacre presque exclusivement son temps à des fonctions de chef, de coordinateur et de conciliateur. Arbitrage toujours difficile, car il faut rallier l'unanimité satisfaite ou résignée ; un gouvernement ne peut être divisé. Cela exige une compréhension rapide, le sens politique, l'esprit de synthèse, du fair play (4) ».

On peut aussi, suivant le système britannique, considérer que le chef du gouvernement sera le leader du parti vainqueur aux élections ; de cette façon, le parti majoritaire « suit » le premier Ministre, et l'opposition gouvernement-parti est supprimée. La difficulté vient ici du fait qu'en général on ne connaît en Belgique que des gouvernements de coalition ; des problèmes psychologiques délicats ne vont-ils pas surgir, lorsqu'il s'agira de choisir le Premier Ministre ? Un autre inconvénient de ce système est d'enlever au chef de l'Exécutif toute possibilité d'intervention, même limitée, dans le choix du Premier Ministre. D'ailleurs, le leader du parti, devenu Premier Ministre, peut-il encore s'occuper activement du parti ?

La formule est donc moins séduisante qu'elle ne le paraît à première vue ; il n'empêche que le problème existe et que, de toute façon, il importe de rechercher une meilleure coordination entre parti et gouvernement ; c'est au fond moins une question de structures qu'un problème qui devra trouver sa solution par les contacts entre dirigeants du parti et hommes du gouvernement.

b) *Choix des autres Ministres.* — Dans ce domaine, la pratique a largement amendé le texte constitutionnel : actuellement, le formateur négocie avec les partis et les Ministres sont choisis après de savants dosages politiques, où interviennent naturellement les « lobbies » se manifestant au sein des partis et subordonnant leur adhésion à la nomination de tel ou tel ministre. La responsabilité politique du choix des Ministres devrait être assumée par les organes de direction des partis intéressés, non par des groupes informels, irresponsables. L'hypothèse de la nomination et de la préparation « d'éventuels futurs ministres »

(4) WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, p. 274.

par le parti et dans son sein, n'est certes pas utopique : l'exemple du cabinet-fantôme de l'opposition britannique le prouve : un autre avantage est que ces Ministres « pressentis » se préparent à leurs tâches en suivant très précisément l'évolution de la politique du gouvernement au pouvoir.

c) *Déclaration gouvernementale.* — Jusqu'à présent, les déclarations gouvernementales, rédigées en termes volontairement équivoques, ne sont guère prises au sérieux ; l'unanimité superficielle des membres du gouvernement à propos de la déclaration, cache mal les divergences de vue sur le fond ; la déclaration gouvernementale d'ailleurs n'est pas l'œuvre du gouvernement lui-même, mais plutôt le fruit des négociations qui ont abouti à la formation du gouvernement. Il faudrait qu'à côté de l'exposé du contenu du « compromis » gouvernemental, les Ministres présentent, quelque temps après leur entrée en fonction, un plan chiffré permettant d'unifier l'action du pouvoir exécutif et les études du Bureau de Programmation, les budgets économiques et les budgets ministériels. De cette façon, les discussions ultérieures pourraient être replacées dans le cadre d'un programme articulé dont les usagers connaîtraient au préalable la préfiguration et, en fin de compte, le succès ou l'échec.

Dans cette optique, le vote annuel du budget reprendrait du sens, puisqu'il permettrait de déterminer si, et dans quelle mesure, le gouvernement s'engage dans la voie tracée par la déclaration gouvernementale ainsi « renouvelée ».

On voit tout de suite qu'un tel programme d'action, détaillé et réfléchi, ne peut se réaliser que si le gouvernement a devant lui une assez longue période de stabilité : il convient dès lors de s'orienter vers la formule du gouvernement de législature.

B. CONTRÔLE DE LA POLITIQUE FINANCIÈRE DU GOUVERNEMENT.

L'extrême technicité des finances publiques jointe au fait que les Parlementaires ne sont plus en possession des éléments d'appréciation aboutit aujourd'hui à un contrôle nettement diminué, sinon inexistant.

Divers remèdes à cette situation peuvent être avancés :

a) Il conviendrait de créer au Parlement un noyau de fonctionnaires dont la mission serait analogue à celle des administrateurs à l'Assemblée nationale française : à l'initiative des membres du Parlement, qui ont la charge de présenter un rapport sur un budget, les conseillers budgétaires recevraient de chaque Ministre, pour les affaires qui sont de leur compétence, toutes informations relatives aux recettes et aux dépenses publiques qu'ils jugeraient nécessaires pour l'accomplissement de leurs missions ;

b) Il faudrait donner à la fonction des rapporteurs du budget, un caractère permanent pour toute une législature, général (on le consultera pour tout projet ou proposition à incidence financière) et continu (le rapporteur sera chargé de suivre et de contrôler de façon permanente sur pièce et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget des départements) ;

c) Le rassemblement des Commissions parlementaires en un faisceau plus réduit serait aussi de nature à améliorer le contrôle par un examen plus sérieux et moins superficiel du budget. Ce point sera examiné en détail *infra*.

C. ACTIVITÉ LÉGISLATIVE.

Le bilan d'une session parlementaire est particulièrement évocateur de la multiplicité des lois, de la complexité de leurs dispositions, de la spécialisation qu'elles requièrent et du temps que nécessite leur examen approfondi.

Lors de la session 1961-1962, la Chambre a adopté 163 projets de lois et 12 propositions.

D'un autre côté, sans même considérer des lois essentielles comme les projets sur l'emploi des langues dont l'examen devant les deux chambres a pris un an, l'examen des divers projets et propositions est fort long : par exemple, un projet de loi portant déconcentration du pouvoir d'annulation du Roi, présenté sur le bureau des Chambres le 21 novembre 1961, a été voté en 1962 et la loi a été publiée au *Moniteur belge* le 14 juillet 1962 ; dans l'ordre international, le projet de loi portant approbation de la Convention entre la Belgique et la Suisse, sur la reconnaissance et l'exécution de décisions judiciaires et de sentences arbitrales, signée à Berne le 29 avril 1959 et présentée aux Chambres le 18 mai 1960, a été sanctionné et promulgué le 21 mai 1962...

Le Parlement n'a plus ni le temps ni les moyens d'accomplir son travail législatif « en profondeur » ; très souvent, le jugement qu'il devrait porter est remplacé par une simple adhésion au texte présenté par l'exécutif, avec éventuellement en contrepartie de son accord, la promesse du dépôt d'un « projet de loi rectificatif » ou l'assurance que le gouvernement « ébarbera » le texte voté quand il en aura le temps.

Divers remèdes à cet affaiblissement du contrôle législatif ont été proposés :

— du côté des parlementaires, sélection du recrutement et formation préalable de l'esprit d'équipe ;

— du côté des méthodes de travail : regroupement des Commissions, selon l'exemple français ; actuellement, en effet, les Commissions sont trop souvent des centres d'intérêts particuliers, où se fait sentir d'une façon très forte, la pression de groupements puissamment organisés ; la diminution du nombre de Commissions auraient certainement un effet bénéfique sur cette situation : des parlementaires en plus grand nombre seraient présents au débat et participeraient ainsi à la discussion, capitale, en Commissions ; les Ministres viendraient s'expliquer devant une assemblée plus nombreuse, les groupes de pression, perdant leur prédominance, seraient moins influents.

Ce problème du regroupement des Commissions a reçu une solution heureuse en France, où l'on compte actuellement six commissions :

Affaires Etrangères ;

Finances, économie générale, plan ;

Défense Nationale ;

Lois constitutionnelles, législation, administration générale ;

Affaires culturelles, familiales, sociales ;

Production et échange.

Nos vingt commissions parlementaires appellent un regroupement aussi serré que la construction française.

Cependant, il va de soi que, si une restructuration de l'exécutif intervenait, la réforme des Commissions parlementaires devrait s'opérer en liaison étroite avec la modification du gouvernement ; le cas-type est évidemment celui de la diminution du nombre des départements ministériels.

— du côté des instruments mis à la disposition des élus : création d'un Centre législatif et de documentation, où seraient rassemblées, triées, synthétisées, les informations qui, actuellement, parviennent aux Parlementaires individuellement, d'une façon dispersée et fragmentaire ; les conseillers budgétaires seraient tout indiqués pour centraliser ces documents ;

— dans le domaine de la rapidité et de l'efficacité du travail parlementaire, il faut noter que le règlement de la Chambre a été amélioré sur divers points, notamment :

— en ce qui concerne la procédure en matière de projets de lois, le nouvel article 49 du règlement prévoit que la Chambre, par une majorité des quatre cinquièmes de l'assemblée, pourra décider que les projets transmis ou amendés par le Sénat, seront directement discutés en séance publique de la Chambre, sans examen préalable par une Commission ;

— le nouvel article 57 dispense du rapport les projets et propositions de lois qui ont été adoptés sans modification et qui n'ont pas donné lieu à observations dans les Commissions ;

— en ce qui concerne la procédure en matière budgétaire, les budgets transmis par le Sénat ne seront pas discutés en Commission et ne feront pas l'objet d'un rapport, sauf décision contraire de la Chambre (art. 62) ;

— le dépassement du temps de parole accordé est sanctionné (art. 27) ;

— le nouveau règlement a rétabli le système des questions écrites et réponses orales, mais strictement réglementé (chaque semaine, le jeudi au début de la séance, est organisé un « question time » d'une demi-heure pour permettre aux ministres de répondre aux questions) (art. 70).

Ces remèdes ne sont cependant efficaces que dans la mesure où le Parlement lui-même sera apte à exercer convenablement sa tâche, et pour autant que le lien, actuellement bien lâche entre parti et Parlementaires se resserre. Le recrutement des élus, et conséquemment, leur action sur la vie politique doivent être améliorés. « Ministrables » ou non, les futurs membres des Chambres devraient voir leur préparation assurée au sein des partis, une idée exacte de leur mandat devrait leur être donnée, et le choix devrait être déterminé

par la valeur morale ; ce lien plus étroit, entre parti et parlementaire, doit se retrouver, une fois celui-ci élu.

C'est seulement lorsqu'une véritable coordination existera entre les partis et les groupes parlementaires, que le système belge se trouvera amélioré dans son fonctionnement.

2. Pouvoir exécutif, Pouvoirs de fait et Partis Politiques.

A. GÉNÉRALITÉS.

L'apparition, la montée et la promotion des groupes sociaux dans l'Etat est l'un des phénomènes les plus importants de l'histoire politique de ces dernières années. La démocratie d'aujourd'hui, en effet, n'est plus celle d'une société individualiste, mais celle d'une société profondément marquée par les phénomènes de socialisation.

Faut-il rappeler ici l'enseignement pontifical de *Mater et Magistra* constatant « les interdépendances chaque jour plus nombreuses qui ont entraîné dans la vie et dans l'action des hommes de multiples formes de liens sociaux reconnus généralement en droit public ou privé » ?

Faut-il rappeler l'étonnement et parfois l'inquiétude du citoyen face à la montée, en marge du régime, d'institutions nouvelles à caractère syndical, professionnel, politique, social, économique, technocratique, etc., et à la pétrification des structures politiques traditionnelles ?

Devant l'apparition de cette démocratie de groupes dans une société de groupes, la Société d'études politiques et sociales a cru devoir s'interroger sur le rôle des pouvoirs de fait (5) et des partis politiques (6) dans l'Etat moderne. Ces structures sociétaires sont-elles susceptibles de conduire à un nouveau type de relations entre le Pouvoir et le citoyen ?

Autrement dit : la crise de la démocratie et en particulier l'affaiblissement du pouvoir exécutif ont-ils pour cause la multiplication des groupes sociaux et l'emprise des corps intermédiaires dans l'Etat ; au contraire, le mouvement de socialisation conduit-il à un meilleur fonctionnement de l'Exécutif en assurant une plus grande participation du citoyen à la vie politique ?

Avant de répondre à ces questions, il convient de préciser la notion de « groupes sociaux » dont il sera question ici :

B. LES GROUPES SOCIAUX.

On peut distinguer trois catégories de groupes sociaux. Premièrement, les groupes de liaisons sociales ou d'activités culturelles et les nombreux lobbies (associations d'anciens combattants, cercles d'étudiants, associations sportives, ligues et groupements de tout genre) qui poursuivent, avec un caractère fortement revendicatif, la défense de certains intérêts particuliers et bien définis. Ces groupes diversifiés à l'extrême présentent de nombreux avantages : leur pluralité et leur spécialisation offrent aux individus la possibilité d'échapper à l'effacement de la masse, la faculté d'échanges humains, la liberté de mener une action politique prompte et efficace, la satisfaction ou l'espoir d'un statut social meilleur, etc.

Deuxièmement, les groupements d'intérêt professionnel, le plus souvent à caractère économique et social, qui tendent à obtenir une certaine participation à toute la gestion de l'Etat : ce sont, avant tout, les syndicats d'employeurs et de travailleurs et, dans une moindre mesure, les organisations professionnelles des agriculteurs et des classes moyennes. Ils jouent aujourd'hui un rôle à ce point prépondérant que certains sociologues ont cru pouvoir conclure — un peu sommairement, il est vrai — que, sous bien des aspects, nous vivions en fait dans un Etat corporatif.

Troisièmement, les partis politiques qui visent à une action globale sur une société globale. Pôles de réflexion et de discussion politiques, ils semblent subir aujourd'hui un certain effacement : le phénomène de départisation dans une société de corps et de groupes spécialisés, est unanimement constaté. Seul un effort de profonde rénovation permettra aux partis de continuer à exercer leurs fonctions essentielles et à tenir tête aux groupes sociaux qui, trop souvent, tendent à substituer

(5) Colloque du 19 octobre 1952, Louvain : Le syndicalisme dans la Cité ; Colloque du 6 novembre 1955, Louvain : L'organisation professionnelle de l'économie en Belgique ; Colloque du 6 avril 1957, Bruxelles : Les pouvoirs de fait dans l'Etat.

(6) Débat du 12 février 1953, Bruxelles : Rapports entre électeurs et élus ; Eerste Vlaamse Sociale Studiedagen, Le Coqs-sur-Mer : La démocratie parlementaire en Belgique ; Colloque du 16 novembre 1963, Louvain : Pouvoir exécutif, parlement et partis politiques.

leur action politique à celle des partis et à prendre, à leur tour, des options relevant de la société globale.

Cette distinction précisée, on peut examiner les relations entre les pouvoirs de fait et les partis politiques, d'une part, l'Exécutif, d'autre part.

C. POUVOIR EXÉCUTIF ET POUVOIRS DE FAIT.

Qu'on le déplore ou qu'on l'approuve, le fait est là : syndicats, organisations professionnelles, associations aux caractères les plus divers sont devenus des acteurs sur la scène politique. Il est permis, par conséquent, de poser la question de savoir si cette participation est signe d'une véritable démocratie ou, au contraire, accaparement du pouvoir par des oligarchies irresponsables.

a) *Il est normal que les pouvoirs de fait exercent une influence sur le Pouvoir.*

L'existence même de ces pouvoirs de fait ne doit pas être mise en cause. Ils constituent l'une des formes d'organisation de l'opinion publique ; leur terrain d'action se situe fondamentalement dans la ligne des conceptions démocratiques qui considèrent l'opinion publique comme un des moteurs sinon comme le moteur par excellence de la société politique.

Ces pouvoirs de fait sont l'expression des intérêts des grandes catégories de citoyens ; il est normal dans un régime démocratique que les divers groupes puissent défendre leurs intérêts. L'influence grandissante de ces pouvoirs de fait doit être considérée, par conséquent, comme un signe de promotion politique et de modernisation de notre régime. Il serait injuste, au surplus, de ne pas reconnaître que le pouvoir de fait des grandes associations professionnelles de caractère économique et social, quand on fait le bilan de leurs activités dans l'Etat, a servi l'intérêt général. Le jugement sera sans doute moins favorable en ce qui concerne certains lobbies qui sont prêts à revendiquer tous les avantages sans accepter les disciplines que commande l'intérêt général. Ceux-là ne sont que cause de paralysie de l'autorité publique. Il est à déplorer, enfin, que certains problèmes fondamentaux soient négligés parce qu'ils n'entrent pas dans la sphère de préoccupation d'un groupe d'intérêt organisé : il y a des groupes de pression que l'on souhaiterait voir naître !

b) *Cette influence doit s'exercer dans certaines limites.*

On ne peut admettre que les pouvoirs de fait disposent d'une liberté d'action complète vis-à-vis du pouvoir politique. L'exécutif reste l'arbitre naturel entre ces pouvoirs et coordonne leurs activités en vue du bien commun.

1. L'action des pouvoirs de fait ne doit pas avoir pour conséquence de paralyser les instances politiques, par exemple de les empêcher de prendre les décisions qu'impose l'intérêt général.

2. Le pouvoir exécutif ne peut se considérer comme le partenaire de tel ou tel groupe. Il doit conserver son indépendance à l'égard des pouvoirs de fait et s'efforcer d'ordonner les intérêts particuliers à l'intérêt général.

3. Les pouvoirs de fait doivent limiter leur action aux domaines qui leur sont propres encore que ceci ne doive pas être compris de façon trop restrictive (les « intérêts économiques et sociaux » concernent par exemple en partie les questions d'enseignement : il serait cependant difficile de dire que ces intérêts étaient en cours dans la « question royale »).

c) *Il y a lieu de rechercher les formes d'insertion de l'action des groupes dans la vie politique assurant leur participation tout en respectant leur autonomie.*

Les pouvoirs de fait, d'une part, les pouvoirs publics, d'autre part, demeurent réticents les uns à l'égard des autres et refusent le plus souvent de dépasser le stade de la pression et de la contestation réciproques, des conversations dans les coulisses, des relations interpersonnelles entre gouvernants et leaders, etc. Comment structurer sinon institutionnaliser ce dialogue dans des cadres organiques et stables ?

1. La mise en place de structures démocratiques mais aussi « démocratisantes » s'impose à la base même des groupes de pression : le dialogue au sein du groupe est condition première d'un dialogue valable avec le Pouvoir dans une Démocratie plus large.

2. Les corps intermédiaires doivent être intégrés dans de nouvelles structures de participation avec le Pouvoir. Ce dialogue peut s'établir notamment au niveau de l'élaboration des décisions, non seu-

lement par un échange d'informations ou d'intentions, mais par une confrontation des points de vue en présence. Ne pourrait-il pas s'établir également au niveau de l'exécution des décisions dans la poursuite commune des objectifs définis ?

3. La *décision*, par contre, reste la prérogative du Pouvoir politique. Il ne sied donc pas, dans la perspective de la révision constitutionnelle, que les structures de participation que nous évoquions plus haut, débouchent sur un Sénat Economique et Social : les corps intermédiaires sont par essence des groupes de pression ; il ne leur appartient pas de faire la loi.

En conclusion, la Société d'études politiques et sociales considère la constitution et l'influence croissante des groupes de pression sur l'Exécutif comme normales. Mais elle pense qu'il vaudrait mieux que cette influence ait un caractère structurel défini et s'exerce dans le cadre d'une organisation professionnelle plus systématique et d'une démocratie plus organique mettant un terme à la fois aux survivances des systèmes individualistes et libéraux et aux pressions anarchiques des groupes sociaux.

D. POUVOIR EXÉCUTIF ET PARTIS POLITIQUES.

Les partis politiques qui assistent à la promotion à côté d'eux de jeunes forces démocratiques désireuses de jouer, directement ou indirectement, un rôle politique sont désorientés. Plusieurs d'entre eux en viennent à remettre en cause leur raison d'être. En fait, ils garderont leurs fonctions essentielles — assurer une certaine conception du bien commun, choisir les dirigeants de l'Etat, constituer des pôles de réflexion et de discussions politiques — au prix d'une profonde rénovation.

a) *L'existence des partis politiques.*

La nécessité des partis politiques n'est pas discutée même si, souvent, elle est remise en question : leur existence est liée à celle de la démocratie. Leur pluralité, l'existence de deux courants au moins, fait la grande différence entre la démocratie et la dictature. La démocratie présente certes des caractéristiques plus essentielles que cette pluralité. Il n'en reste pas moins vrai que, jusqu'à présent, l'expérience du parti unique n'a jamais été profitable à la démocratie : le parti unique

est soit l'instrument d'un pouvoir totalitaire, soit une façade cachant les divisions intérieures. Mais dans de telles conditions, il perd son rôle d'« acteur politique ».

Le parti politique apparaît donc comme une condition de vie démocratique. Mais le parti, à son tour, doit se plier au jeu démocratique et respecter les exigences du bien commun. A son tour, il doit permettre aux groupes sociaux de s'exprimer en son sein sans pour autant se laisser envahir par eux. Trop souvent, les appareils de partis politiques semblent se trouver aux mains d'oligarchies et les décisions y semblent prises sans que le citoyen et même le parlementaire puissent faire entendre leur voix. Il convient d'assurer, sans tarder, le dialogue au sein du parti, la répartition des responsabilités à tous les échelons, la formation et l'information des membres militants ou adhérents.

Il importe principalement de ne pas écarter des sphères dirigeantes du parti les « forces vives » de la démocratie, comme, par exemple, les jeunes générations, les militants authentiques, les leaders régionaux, etc.

Le parti politique, enfin, ne peut se laisser soit dépasser, soit paralyser par les cadres administratifs auxquels il a donné naissance : ceux-ci n'ont pas à imposer d'eux-mêmes au gouvernement des solutions sur les problèmes politiques ; ils n'ont pas à rejeter les parlementaires en dehors des instances du parti ; ils n'ont pas à freiner l'information politique de la base. Ces cadres administratifs, instruments de travail du parti, ne peuvent à leur tour devenir un pouvoir dans l'Etat.

b) *Les rapports entre l'Exécutif et les Partis politiques.*

Il serait vain de s'en tenir ici à des analyses philosophiques ou juridiques périmées : dans toutes les démocraties modernes, les partis politiques — expressions des grands courants de l'opinion publique — constituent la clef de voûte des systèmes constitutionnels. Là où les partis sont forts, homogènes, bien organisés et vigoureux le régime politique fonctionne bien ; là où ils sont faibles, dispersés, affaiblis par des contradictions internes, mal organisés et peu actifs, le régime et le pouvoir sont abandonnés aux pressions les plus diverses. Quelle est la situation en Belgique ?

1. *Les partis de coalition.* Le système belge des partis politiques est caractérisé essentiellement par l'existence de trois partis et non de deux. Aussi, en règle générale, le gouvernement est-il le résultat d'une coalition. Cette situation de fait soulève diverses difficultés, quant aux rapports entre le gouvernement et les partis politiques de la coalition.

Le gouvernement est issu d'un compromis. Il s'agit, en effet, de trouver, entre les opinions divergentes ou opposées des compromis tels que le bien de l'Etat n'y soit pas sacrifié. Or, en fait, « de faux compromis naissent partout. Dans les Etats constitutionnels, ils mènent à la paralysie du gouvernement et de l'administration : sans égard pour les opinions du tout, on se rabat sur le plus petit dénominateur comme des intérêts et opinions de conflit, en renonçant à toute action d'importance, car elle supposerait un choix » (E. Weil). La solution ? Elle ne se trouve pas dans quelque mécanisme constitutionnel, mais dans un acte de confiance dans l'autorité du gouvernement pour qu'il puisse trancher les différends et ramener les intérêts particuliers à l'intérêt général.

2. *Pouvoir et Opposition.* Il convient d'abandonner la perspective aujourd'hui fréquente que le gouvernement est une chose, le parti majoritaire et son groupe parlementaire une autre chose. A force de vouloir se garder les mains pures, de toute action engagée (quelle action politique ne l'est pas ?), de jouer les cartes de l'opposition en même temps que celle de la majorité, voire de faire le mort dans l'arène politique, le parti majoritaire se fige dans la stérilité qui précède la disparition.

C'est vouloir ignorer les réalités contemporaines que de se contenter de tels schémas. Le système de la séparation des pouvoirs mettant face à face l'Exécutif et le Législatif (Parlement = Majorité-Opposition) semble glisser insensiblement vers un système Pouvoir-Opposition. Dans l'Etat moderne, il appartient à l'Opposition et non plus au Parlement de contester l'action politique du Pouvoir. Et à la Majorité de faire autre chose que s'assurer la vigilance du Pouvoir, de conduire en collaboration avec l'Exécutif une action politique concertée à son terme.

IV — POSSIBILITES ET LIMITES DE LA DECENTRALISATION ET DE LA DECONCENTRATION DU POUVOIR

L'examen d'un problème aussi ardu et complexe ne peut être entrepris que dans une perspective globale, en évitant soigneusement de restreindre le point de départ à une hypothèse toute particulière : le problème des relations Flamands-Wallons est actuellement au centre des préoccupations de l'homme politique et du chercheur qui s'intéresse à la chose publique : de là, la tentation de ne proposer des remèdes que dans la ligne de cette préoccupation principale ; il est cependant évident que la « structure géographique du pouvoir », par l'importance des questions qu'elle soulève, dépasse le règlement du contentieux Flamands-Wallons ; c'est tout le problème de l'organisation des pouvoirs qui est posé, c'est, jusqu'à un certain point, un problème de philosophie politique, dans la mesure où l'on est amené à se demander si l'Etat, tel qu'il est conçu actuellement, répond, d'une façon adéquate, aux aspirations des collectivités qui le composent.

Effectivement, d'une part, se manifeste une certaine prise de conscience de l'existence de problèmes propres à certaines régions du pays, et donc de la nécessité d'apporter des solutions « personnalisées » à ces problèmes particuliers : d'autre part, la centralisation excessive de l'administration aboutit à l'immobilisme. En voulant tout approuver et diriger, les administrations de Bruxelles en sont venues à être encombrées d'une masse de questions mineures : dès lors, les dossiers traînent des mois, voire des années avant de sortir des cartons ministériels. D'un autre côté, les fonctionnaires des administrations centrales se plaignent de voir se multiplier les parastataux emportant chaque fois avec eux une parcelle de leur autorité ; aspirations régionales face à une centralisation excessive, affaiblissement du pouvoir exécutif au profit d'organismes créés par lui, inefficacité par manque de rationalisation, toutes ces constatations amènent, dans l'optique qui est la nôtre de la restauration de l'autorité et de l'efficacité du pouvoir exécutif, à rechercher des remèdes, sans toutefois nuire à la cohésion de l'Etat.

Les procédés, déjà connus, de décentralisation et de déconcentration peuvent-ils, et dans quelle mesure, apporter les réponses attendues ? Il im-

porte, tout d'abord, de distinguer soigneusement ces notions.

La décentralisation peut se concevoir de deux façons :

La décentralisation territoriale consiste à confier à des autorités publiques, régionales ou locales, autonomes vis-à-vis du pouvoir central, la gestion de l'ensemble des intérêts régionaux et locaux et à leur reconnaître le droit de créer, à cet effet, les services publics qu'elles jugeront nécessaires (7). L'État ne peut s'immiscer dans la gestion de ces intérêts et n'assume, vis-à-vis des autorités, qu'un pouvoir de tutelle.

La décentralisation territoriale d'ailleurs peut réaliser un système de « self-government » dans la mesure où les autorités régionales et locales ne sont pas désignées par le pouvoir central, mais sont élues par la collectivité dont elles gèreront les intérêts.

La décentralisation par service consiste à confier la gestion d'un intérêt public déterminé à un service public dont les agents sont revêtus de l'autonomie organique vis-à-vis du pouvoir public créateur (état, province, commune) (8).

La déconcentration enfin pose un problème de répartition du pouvoir de décision entre les divers agents d'un service public. Elle consiste à confier le pouvoir de décision non pas aux chefs de service, mais à des agents qui leur sont hiérarchiquement subordonnés.

L'utilisation raisonnable, mais accrue, des possibilités qu'offrent ces techniques — qui d'ailleurs sont susceptibles de se combiner — est-elle apte à réduire les difficultés structurelles et fonctionnelles dont souffre l'Exécutif ?

L'étude peut être envisagée sous deux aspects : l'un régional, exprimant les préoccupations des pouvoirs subordonnés et des collectivités locales sur ce point ; l'autre fonctionnel, étudiant comment et dans quelle mesure il est souhaitable ou non d'attribuer à des organes autres que ceux de l'administration centrale, le pouvoir de décision dans certaines matières ou pour certaines « fonctions » de l'autorité publique et ceci eu égard certes aux prescriptions linguistiques, mais en tenant compte surtout des besoins économiques, financiers, sociaux et culturels du pays.

1. L'organisation régionale et locale.

On peut envisager dans cette optique, soit un aménagement des institutions existantes par un emploi poussé des techniques de décentralisation et de déconcentration, soit la création d'institutions régionales neuves.

Il est certain qu'on pourrait améliorer le fonctionnement du pouvoir exécutif, le rendre plus efficace et plus souple, en recourant, sur une échelle beaucoup plus vaste qu'on ne l'a fait jusqu'ici, à la déconcentration. On a déjà souligné que pareil système, tout en donnant de larges satisfactions aux revendications régionales et locales, ne met pas en danger l'unité administrative. Un autre avantage est évidemment de faire coïncider responsabilité et décision.

Ce procédé pourrait être plus largement utilisé dans les départements ministériels où cela est possible. De plus, un examen approfondi de l'activité exercée par les services départementaux et parastataux qui existent actuellement au niveau régional devrait être entrepris, afin de déterminer les possibilités d'extension de cette activité.

La tutelle est encore une source de difficultés. Noyé dans les détails, conséquence de l'existence de nombreuses communes minuscules, le pouvoir central ne peut, par suite de la dispersion de ses efforts, mener, par un contrôle sain et positif, une politique d'ensemble. Le contrôle est souvent purement négatif (tutelle d'annulation par exemple) et « au jour le jour... ».

La déconcentration du pouvoir de tutelle pourrait être davantage poussée, notamment en octroyant des pouvoirs accrus en cette matière au gouverneur de province.

Pareilles mesures de déconcentration décongestionneraient les instances centrales, assoupliraient la tutelle sur les pouvoirs communaux par un regroupement rationnel et simplifié des autorités et des actes de tutelle. Si le gouverneur voyait augmenter ses prérogatives, en tant qu'agent déconcentré du pouvoir central, ses services devraient être réorganisés pour leur permettre de faire face avec efficacité à leurs nouvelles tâches.

(7) BUTTGENBACH, *Manuel de Droit Administratif*, Bruxelles, Larcier, 1959, p. 127.

(8) BUTTGENBACH, *op. cit.*, p. 137.

La *décentralisation territoriale* semble être un procédé plus énergique, mais aussi longtemps plus dangereux, de « décongestionnement étatique ». D'une part, il faudrait envisager un accroissement des attributions des organes provinciaux ; d'autre part, des pouvoirs accrus accordés aux représentants du pouvoir central en province seraient de nature à diminuer la tension entre administrations centrales et collectivités régionales. De cette façon, on ferait davantage confiance à la sagesse des structures provinciales, tout en conservant le « droit de regard » du pouvoir central sur les actes des autorités provinciales. Encore faut-il agir sans exagération, en se rappelant que la Belgique constitue déjà une unité régionale assez étroite, face aux grandes concentrations réclamées par l'évolution actuelle.

On peut s'efforcer de dégager et d'examiner quelques formules aptes à donner aux institutions provinciales un véritable contenu :

1. La suppression de l'incompatibilité entre mandats provinciaux et parlementaires est-elle une solution idéale ? Il faut se garder de considérer cette formule comme une panacée destinée à assurer une revalorisation de la province sur le plan politique et une meilleure compréhension sur le plan national des problèmes propres à chaque province. On risque, en instaurant le cumul, d'aboutir à une confusion des genres : le parlementaire-conseiller provincial serait dans une position assez inconfortable : élu de la nation et mandataire d'une province.

S'il faut cependant souhaiter une optique plus régionale au Parlement en même temps qu'une vue plus nationale des choses dans la province, on pourrait songer à la suppression de l'incompatibilité entre les fonctions de sénateurs provinciaux et de membres du Conseil provincial : parallèlement, il ne faudrait plus admettre le cumul mandat parlementaire-mandat communal que pour les élus des communes de moins de 10.000 habitants par exemple. Au-delà de ce chiffre, déterminé plus comme indice que comme chiffre absolu, de véritables féodalités locales s'affirmeraient au Parlement. Du reste, les élus des communes très importantes n'ont plus le temps de mener de front politique nationale et gestion des intérêts locaux.

2. La députation permanente est actuellement un organe politique homogène formé d'élus de la

majorité du Conseil provincial. On pourrait songer à élire ses membres selon un système de représentation proportionnelle, en augmentant parallèlement le nombre des membres de 6 à 9.

On peut objecter que, dans la mesure où l'on renforce les pouvoirs des organes provinciaux, l'instauration de la représentation proportionnelle tend plus à diminuer la responsabilité politique de la députation qu'à l'accroître... mais actuellement, la députation telle qu'elle est constituée, n'encourt guère de responsabilités devant le Conseil provincial ; de plus, l'opposition systématique de la part de la minorité se conçoit mal à l'échelon provincial et communal... Il est beaucoup plus réaliste de « diriger » ensemble (majorité et minorité) et de façon dynamique, une province.

La réforme de la composition de la députation permanente et du nombre des députés pourrait-elle se doubler d'un certain transfert d'attribution qui se réaliserait à la tête de la province ?

L'idée d'un chef politique de la province, qui serait par exemple le président de la députation, et serait élu, comme la Députation par le Conseil provincial, pourrait être envisagée. Dans cette optique, le président politique se verrait investi des fonctions exercées par le gouverneur de province, celui-ci n'exerçant plus que sa mission de commissaire du gouvernement. La justification de pareille proposition peut se trouver dans le fait que le Gouverneur agit dans la province en une double qualité : agent du pouvoir central et chef de l'exécutif provincial. De plus, le Gouverneur est nommé par le pouvoir central ; le chef de la Députation élu, tirant de son élection, ainsi d'ailleurs que tous les membres de la Députation, une certaine représentativité, pourrait adopter et suivre une politique de revalorisation provinciale.

Le grave inconvénient de cette formule est de placer à la tête de la province deux personnalités dont la coexistence ne sera pas sans friction : le Gouverneur, dans cette optique, ne paraîtra-t-il pas le gendarme du gouvernement, armé du pouvoir de tutelle et chargé de censurer les initiatives trop « personnelles » des députés permanents et de leur président ? Des modifications importantes d'ailleurs, devraient alors être réalisées : l'instruction et l'exécution des affaires provinciales ne pourraient plus être l'apanage du Gouverneur, les bureaux provinciaux ne pourraient plus être dirigés par lui.

Cette conception présente, on le voit, des inconvénients, tout en renforçant peut-être l'indépendance politique des dirigeants provinciaux. Mais on peut se demander dans quelle mesure la personnalité importante qu'est le Gouverneur, ne peut pas jouer, dans une province revivifiée et dynamique, un rôle essentiel ; les fonctions d'agent du pouvoir central et de chef de la province ne s'excluent pas nécessairement, dès lors qu'on écarte toute idée de fédéralisme ; cette double qualité du Gouverneur n'est-elle pas une garantie efficace de la cohésion de l'Etat ? D'autant qu'actuellement déjà, malgré les maigres pouvoirs dont ils disposent, les Gouverneurs ne se confinent certes pas dans leur rôle de commissaire du gouvernement. Traditionnellement d'ailleurs, la population a toujours considéré le Gouverneur comme l'homme principal de la province ; doit-on remonter ce courant ou au contraire profiter de cette position « en point de mire » et faire coïncider la situation de fait et le droit ?

Au reste, si l'on craint que le Gouverneur ne représente trop le pouvoir central, il faut tout de même se rappeler que les décisions sont prises par la Députation permanente : on pourrait cependant, si l'on adoptait la solution de la prééminence du Gouverneur, interdire à celui-ci de participer aux votes de la Députation permanente : il continuerait à la présider mais sans voix délibérative afin de diminuer son influence sur les décisions.

3. On pourrait songer, toujours dans le but de donner plus de dynamisme dans les organismes provinciaux, à augmenter la fréquence et la durée des sessions du Conseil provincial ; dans ce domaine toutefois, une loi du 6 décembre 1963 a apporté les ajustements nécessaires en permettant au Gouverneur de convoquer le Conseil en session extraordinaire ; cette possibilité suffit, les Conseils provinciaux n'étant pas appelés à jouer le rôle du Parlement national.

4. La suppression de la tutelle générale d'annulation ne pourrait-elle être envisagée ? Trop souvent l'exercice de la tutelle d'annulation se mue en un contrôle d'opportunité des actes de la province. Ceci n'est certes pas de nature à donner aux pouvoirs des autorités provinciales un contenu réel. Le Conseil d'Etat ne pourrait-il être investi d'un certain contrôle de légalité ? L'excès de pouvoir, le détournement de pouvoir, justifieraient un recours au Conseil d'Etat. Celui-ci éla-

borerait peu à peu une jurisprudence qui déterminerait la ligne de partage des attributions générales et provinciales.

5. Parallèlement, la création de tribunaux administratifs provinciaux permettrait de soustraire aux députations permanentes les fonctions juridictionnelles — il est difficile de soutenir qu'un corps politique puisse trancher en toute indépendance et dans tous les cas, des litiges d'ordre administratif — et de regrouper les attributions des innombrables commissions juridictionnelles.

6. S'il faut doter la province d'attributions importantes, il est nécessaire de lui donner les moyens de sa politique, en réglant avec soin le problème financier : divers moyens techniques peuvent être envisagés — fiscalité propre, redistribution par l'Etat des sommes qu'il affectait à des attributions exercées désormais par la province. Ce n'est pas le lieu de les discuter ici, mais la province ne pourra vraiment reprendre vie que lorsque des moyens financiers importants lui auront été attribués.

Mais l'attention ne doit pas seulement se porter exclusivement sur l'aménagement des structures provinciales, l'organisation communale nécessite des efforts importants dans le sens d'un regroupement, d'une organisation plus adéquate des circonscriptions communales (fusion de petites communes, intégration des grandes agglomérations, etc.).

On peut aller plus loin et considérer que les organes provinciaux actuels, même dotés de pouvoirs accrus et d'une organisation solide et efficace, ne peuvent résoudre la crise. On s'oriente alors vers la création de nouvelles constitutions régionales.

Si l'on écarte la province, en tant que base et support d'une décentralisation effective, la difficulté réside dans la recherche d'un critère territorial nouveau.

Les régions linguistiques peuvent-elles être envisagées, dans le cadre de cette recherche ?

Il faut distinguer ici les aspects culturels et linguistiques, d'une part, et les autres aspects, économiques et sociaux, d'autre part.

La décentralisation au point de vue culturel ne peut se concevoir dans l'optique de la dualité lin-

guistique. Mais en est-il de même pour tout ce qui concerne les points de vue économique et social ?

Au point de vue économique, il est opportun de rappeler que la division de la Belgique, calquée sur la dualité linguistique, serait une erreur grave. L'unité économique nationale est un fait qui doit prévaloir sur les théories. De plus, on ne peut dire qu'il y a une division ouest-est de l'infrastructure (communication, etc.). La concentration économique et l'intégration de l'économie belge dans le complexe européen tendent à écarter pareille hypothèse.

Doit-on cependant estimer qu'une division nord-sud serait préférable ? On se heurterait alors à une autre difficulté, puisque seraient groupées des parties de territoire à régime linguistique différent.

Si l'on est amené à écarter toute construction basée sur la division linguistique, ou tout regroupement de régions à régime linguistique différent, pourrait-on concevoir la création de régions plus petites que les provinces actuelles ? Encore une fois, le morcellement économique ne semble pas résister à l'épreuve des faits, ne peut aller à l'encontre de l'actuelle évolution européenne.

Si l'on ne doit pas, certes, dicter sa conduite en fonction d'un parti pris institutionnel, on ne peut créer arbitrairement de nouvelles entités qui ne correspondraient pas à une réalité économique ; dans la mesure où une division nouvelle ne peut être démontrée normale et viable, le maintien des structures existantes, mais améliorées, est préférable à des créations arbitraires et irréalistes. Du reste, beaucoup de projets actuels admettent comme base géographique, de décentralisation, la province, tout en reconnaissant cependant qu'il faut aménager les institutions existantes dans le sens d'une augmentation des pouvoirs provinciaux et des possibilités de réaliser une politique de croissance régionale, profitable, en fin de compte, au pays entier.

2. La décentralisation par service.

Cette technique peut s'étudier sous deux aspects différents :

A. Au regard du Pouvoir considéré dans sa permanence.

B. Au regard du Pouvoir considéré dans son aspect dynamique.

A. La décentralisation par service constitue un des modes d'intervention des gouvernants en vue d'administrer, de la façon la plus utile, les intérêts du public. C'est donc un moyen choisi par eux, mais subordonné aux fins de l'autorité du Pouvoir (gouverner les hommes et administrer les intérêts publics) (9).

Les problèmes qui se posent à ce niveau sont essentiellement ceux qui concernent la nécessité de sauvegarder l'équilibre des tendances à l'autonomie et des impératifs de la subordination à l'égard de la finalité du Pouvoir.

A ce sujet, quelques points importants peuvent être examinés.

a) *Les formules de participation des groupes intermédiaires sont diverses.*

1. Selon une première formule, des *Conseils consultatifs* peuvent être créés auprès du Gouvernement pour lui donner les avis des milieux intéressés.

2. Le Conseil National du Travail et le Conseil central de l'Economie sont des cas d'application bien connus.

Cette formule a été plus couramment appliquée ces dernières années, mais, selon une tendance assez regrettable, chaque groupe d'intérêts semble vouloir posséder son conseil consultatif.

3. La seconde formule consiste à confier la gestion même des services publics à des organes autonomes vis-à-vis de l'Exécutif. C'est la formule qui a été le plus généralement suivie lorsqu'il s'agissait d'intéresser directement au bon fonctionnement d'un service public déterminé, les usagers eux-mêmes.

On vise ici les *associations de droit public* ; parmi les associations, on peut trouver : soit des associations de pouvoirs publics entre eux : c'est la formule des associations intercommunales et des coopératives de pouvoir public ; soit des associations de pouvoirs publics avec les particuliers : c'est la formule des Sociétés d'économie mixte :

(9) J. DABIN, *L'Etat ou la Politique*, Dalloz, pp. 159-172.

exemple : SNCB, Banque Nationale, SNCI, Sabena.

b) *La multiplication des services publics décentralisés s'est faite de façon inconsiderée.*

Au regard du Politique, il conviendrait de préciser jusqu'à quel point la multiplication des services publics décentralisés ne tend pas à développer une féodalité d'intérêts constitués, méconnaissant l'intérêt public général. Dans le domaine social, par exemple, la multiplication des organismes, en systématisant le cloisonnement des besoins, ne méconnaît-elle pas la profonde unité des faits sociaux ou des structures sociales ; en fin de compte, ne méconnaît-elle pas la profonde unité de l'homme ?

De plus, la prolifération d'organismes décentralisés amène certains d'entre eux à se préoccuper de leurs conditions de survie plutôt qu'à se mettre au service du public.

Ce problème a été évoqué il y a quelques années déjà : « Il n'est pas douteux que les services publics décentralisés se sont développés d'une façon inconsiderée et qu'une révision générale de tous ces services devrait être entreprise, soit pour les faire rentrer dans le cadre des administrations centralisées, soit pour corriger leurs statuts » (10).

c) *Une ligne de partage des attributions est indispensable.*

La ligne de partage des attributions relevant des administrations centralisées et des services décentralisés constitue un autre thème de réflexion. On admet assez facilement que la conception générale des politiques, la traduction de ces politiques dans des normes, le contrôle de leur application, la coordination des diverses politiques ressortissent à la compétence normale du Pouvoir central. Pourquoi, dès lors, dans les faits et dans les textes, ne pas admettre qu'il s'agit de réserver aux administrations centrales les fonctions d'étude et de conception, les fonctions juridiques et de contrôle, les fonctions de tutelle et de relations (vis-à-vis des autres pouvoirs constitutionnels, vis-à-vis de l'étranger).

Il est, notamment, un problème important, et qui n'a pas reçu une solution satisfaisante : celui de la documentation et des statistiques : au moment où il importe d'élargir le plan des études afin de

les mettre à la disposition du Gouvernement et du Bureau de programmation économique, il serait normal de reconnaître et d'affirmer que les études sociales, économiques, financières, actuarielles, que la documentation d'ensemble, doivent être de la compétence des administrations centrales. Les statistiques provenant des parastataux devraient être étudiées, travaillées par les services départementaux. Or, si les centres de documentation se développent dans les parastataux, encore que d'une manière désordonnée, les services centraux demeurent squelettiques et incapables d'accomplir des missions essentielles.

Si l'on ne croit pas recommandable de supprimer toute activité d'étude au sein des parastataux, il est cependant nécessaire d'opérer une répartition valable en raison des responsabilités respectives : dans cette optique, une solution harmonieuse pourrait intervenir : le Ministre déciderait, chaque année, du plan d'études et de ses moyens d'exécution. Ceci suppose évidemment que l'Etat reçoive les moyens adaptés à ses compétences. Là aussi, on est loin de compte.

Quoi qu'il en soit, à l'heure présente, cette ligne de partage des compétences n'est pas définie : elle conduit à des confusions, doubles emplois et lacunes ; en même temps s'opère un véritable démantèlement des services centralisés. Il est pourtant un point limite au-delà duquel le Pouvoir ne peut plus, sans se renier, aliéner sa compétence.

d) *Un statut-type de la décentralisation par service est possible.*

Le rapport qui définit le caractère particulier de la relation autonomie-subordination devrait, en tout état de cause, s'incarner dans un statut de la décentralisation par services. Actuellement, chaque service décentralisé est régi par une loi organique qui détermine sa compétence particulière et le mode de son fonctionnement. Ces règles statutaires varient d'organisme à organisme et mériteraient souvent d'être « corrigées de façon à assurer sur la gestion de ces services un contrôle et une tutelle plus sérieuse » (11). Sans doute, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle des organismes d'intérêt public, a-t-elle apporté à cet égard un début de solution. Le but de cette loi était de restaurer

(10) BUTTGEBACH, *op. cit.*, p. 140.

(11) BUTTGEBACH, *op. cit.*, p. 140.

dans une large mesure l'unité administrative et financière de l'État, en resserrant l'autorité ou la tutelle gouvernementale sur les Services décentralisés, et en les soumettant à une plus stricte discipline budgétaire et comptable, sous le haut contrôle de la Cour des Comptes, auxiliaire du Parlement. Cette loi est cependant insuffisante tant dans sa conception, trop étroitement financière, que dans ses modalités d'application.

La grande réforme des parastataux reste à faire. Un statut plus général, réglant les compétences respectives des parties et leurs rapports, de même que les rapports internes des organismes (administration, conseils d'administration) serait souhaitable ; ce statut tiendrait également compte de l'expérience déjà acquise en matière de tutelle et de contrôle. Dans ce domaine aussi, des études préalables sont nécessaires pour permettre de dégager les principales structures de ce statut. Un programme d'étude a été établi en 1961 à l'intention de la Commission permanente de la réforme administrative. Les recherches menées à l'époque, prouvent qu'une telle construction n'est pas impossible.

e) *L'autonomie des services publics décentralisés doit être sauvegardée.*

Il ne peut être question de permettre aux parastataux de « faire de la politique » et surtout d'adopter une politique qui ne serait pas celle du Ministre intéressé. Les parastataux doivent être autonomes, mais surtout du point de vue technique et administratif ; ce sont des instruments mis entre les mains du pouvoir, instruments plus souples, plus aptes à remplir les missions qui leur sont confiées ; c'est donc de déconcentration qu'il faut parler ici, plutôt que de décentralisation. Les services publics devraient être solidement rattachés au pouvoir central par l'intermédiaire d'un directeur général responsable et ne dépendant pas du Comité de gestion. Il n'est donc pas question, dans cette optique, de tutelle, mais de subordination ; on voit tout de suite qu'un tel système lie la politique parastatale à celle du pouvoir central, mais laisse intacte son organisation administrative et technique propre ; sa compétence s'exerce dans le cadre tracé lors de sa création. On pourrait d'ailleurs suggérer, afin de dépolitiser l'action de ces services publics, de supprimer la présence des parlementaires dans les fonctions rémunérées des parastataux.

Les remarques qui précèdent ne signifient pas qu'il faille limiter au maximum l'autonomie des services publics décentralisés. Nous croyons, au contraire, que cette autonomie n'est pas exploitée comme elle pourrait l'être : il est regrettable même que des comités de gestion s'intéressent trop aux seules questions de personnel ; il est regrettable aussi que des comités de gestion soient trop dépendants de leur administrateur général. Cette timidité dans les initiatives va de pair avec une perte de contact direct et une diminution du sentiment de participation de la collectivité intéressée ; on voit le fonctionnarisme réapparaître dans des institutions conçues pour le combattre. De plus, l'autonomie est souvent un paravent commode : que de dirigeants parastataux faisant la file dans les couloirs des cabinets ministériels pour recevoir les intentions et les ordres d'un attaché de cabinet ? L'intervention hiérarchique et publique du Ministre ne serait-elle pas préférable ?

Mais le problème n'est pas là. Le problème est de permettre à l'autonomie de donner sa pleine mesure, mais de la donner dans le cadre exact de sa compétence et sous réserve, pour le Pouvoir, de veiller, par l'entremise de sa tutelle et avec le même dynamisme, au respect de l'intérêt général. A cet égard, un développement des pouvoirs des organes de gestion devrait toujours se compléter d'un développement des responsabilités de tutelle, assumées par les commissaires du Gouvernement et au nom des Ministres, et d'un souci parallèle d'instaurer l'exercice de l'autonomie dans le respect des règles démocratiques.

B. Au regard du Pouvoir considéré cette fois dans son aspect dynamique, qui tient compte de la mobilité de solutions historiques, la décentralisation par services traduit essentiellement une adaptation des moyens d'action du Pouvoir.

Le développement de la décentralisation fonctionnelle coïncide avec une période de profonde transformation de la société.

C'est depuis 1918 que les services publics décentralisés : établissements publics, sociétés nationales ou coopératives de pouvoirs publics, associations intercommunales, etc. se sont multipliés.

Qu'il s'agisse des domaines sociaux, économiques, financiers, la nécessité de l'intervention,

sinon de l'initiative du Pouvoir, est devenue impérative. Mais ce Pouvoir, dont les modes d'action sont strictement réglementés, a cru prudent de ne pas se charger de la gestion des intérêts spécialisés.

On peut justifier valablement cette orientation.

Le risque n'était-il pas grand, en effet, de voir le Pouvoir gérer des intérêts publics particuliers en fonction de la hauteur de la masse de ses ressources plutôt qu'en fonction des besoins ?

L'action menée n'est-elle pas plus efficace si la participation des milieux directement intéressés y est associée ?

Quels que soient les arguments invoqués dans l'un ou l'autre sens, une option devait être prise : ou bien transformer l'action et les compétences des administrations centrales, ou bien créer de nouveaux modes de gestion des services publics. C'est finalement dans cette dernière voie que le Pouvoir a cherché, avec des succès divers, les réponses de sa nouvelle politique. Les services publics décentralisés se sont multipliés : principalement dans le domaine de l'assistance (au sens large : œuvres de victimes de guerre, de l'enfance) de la prévoyance sociale, du crédit public, des transports, de la distribution d'eau, gaz, électricité, de l'enseignement et des institutions scientifiques, enfin dans le secteur de l'économie et de l'assistance technique.

Mais, aujourd'hui, la dispersion des services décentralisés apparaît dans toute son ampleur, leur puissance (parfois dans l'immobilisme) présente des inconvénients évidents dans un pays où la politique économique et sociale utilise les méthodes de la programmation. Il est de sens commun que les services publics — qu'ils soient centralisés ou décentralisés — sont des moyens que les gouvernements doivent pouvoir utiliser. Aussi, admet-on de plus en plus que leur fonctionnement doit pouvoir s'adapter à tout moment aux impératifs de la politique gouvernementale.

Dans la conjoncture actuelle, cette adaptation des services publics décentralisés s'impose sur divers plans.

L'autonomie doit accepter la coordination.

Une intervention du Pouvoir, réduite à l'exercice de la tutelle, apparaît de plus en plus comme

insuffisante. Des besoins de coordination se manifestent et doivent être satisfaits sur le plan juridique, financier, statistique, technique, sans pour autant en revenir à la centralisation, ni même à l'intervention directe de l'Etat. Celui-ci doit avoir le moyen de provoquer et d'assurer cette coordination inéluctable.

L'autonomie doit accepter le contrôle plus étendu de l'Etat.

Le contrôle de l'Etat ne peut se confiner aux organismes centraux. En cas de besoin, il doit pouvoir s'étendre directement aux organismes de base.

Ce contrôle doit être d'ordre administratif et financier.

L'autonomie doit réaliser la démocratie.

Si la vie économique et sociale doit être organisée, il faut qu'elle le soit démocratiquement, à tous les niveaux, afin d'obtenir une participation plus réelle des intéressés à l'organisation nationale, dans l'espoir aussi d'« humaniser » cette organisation, de la soumettre aux besoins de l'homme.

Un autre problème ardu se pose. Certains estiment que la décentralisation par service ne tient pas compte des aspirations régionales, qu'elle est aussi centralisatrice que l'administration étatique et que la création de bureaux régionaux ne change rien aux problèmes.

A cet égard, il faut reconnaître que la confusion est extrême et que le problème des structures combinant à la fois la décentralisation territoriale et fonctionnelle est sans doute partiellement posé en raison même du manque de politiques adéquates.

Expliquons-nous par un exemple. La politique sociale est formée de plusieurs volets : politique de sécurité sociale, politique de l'emploi, politique du logement, etc. Seules les politiques où interviennent les Pouvoirs publics méritent ici considération.

La politique de sécurité sociale qui veut traduire la solidarité des individus, des groupes, des régions, doit évidemment rester à base d'unité nationale : les prestations de sécurité sociale — dans la mesure où elles tendent à assurer les moyens d'existence du travailleur et de sa famille —

doivent être les mêmes pour tous les travailleurs belges. Il n'y a — dans ce cadre — aucun inconvénient à ce que les services décentralisés soient à base régionale afin de se rapprocher des assurés sociaux.

Par contre, la politique de l'emploi, la politique démographique, la politique de santé, la politique de logement social, etc., intéressent, au-delà des hommes et des familles, les groupes et les régions. Elles sont destinées à remédier aux déficiences, aux lacunes des structures existantes. Elles doivent répondre aux besoins là où ils se manifestent, même s'ils ne se manifestent pas à l'échelon national (chômage structurel dans les provinces flamandes, déséquilibre démographique en Wallonie...)

Concrètement, s'il faut accorder les mêmes indemnités de chômage à tous les chômeurs du pays, il est bien évident que la même politique de l'emploi ne peut être suivie en Flandre et en Wallonie. S'il faut accorder des allocations familiales identiques pour tous les enfants du pays, il est évident que la politique démographique ne peut être la même dans les régions de forte natalité et dans les régions à faible natalité (la Flandre orientale).

C'est dire que dans le domaine de la politique sociale (comme en d'autres domaines), il y aurait lieu d'affirmer et d'appliquer le principe de l'unité là où il est justifié (par exemple, la sécurité sociale) et de reconnaître le principe de la diversité quand il s'agit de politiques préventives qui doivent répondre à des besoins différents.

A l'examen des problèmes soulevés, des possibilités offertes par les techniques de déconcentration et de décentralisation, montrent que la Belgique peut, sans recourir à des solutions extrêmes, et dont l'efficacité demeure contestable, surmonter l'immobilisme et partant l'inefficacité de ses organes vitaux.

En tout état de cause, l'adaptation de la structure institutionnelle doit répondre tant aux aspirations régionales légitimes qu'aux exigences de l'évolution actuelle. Une réforme qui négligerait un de ces éléments risquerait de ne pas apporter l'apaisement et la cohésion souhaitables.

V — CONCLUSIONS

Dans le présent rapport, la Société d'études politiques et sociales s'est efforcée de dégager les conditions essentielles d'un redressement et d'une adaptation du pouvoir exécutif aux exigences modernes de la gestion de l'Etat.

En tout premier lieu, elle a tenu à souligner l'importance du rôle de l'opinion publique dans la réforme des institutions. En démocratie, et spécialement dans les démocraties « ouvertes » que sont la plupart des pays occidentaux, les meilleurs instruments juridiques ne sont rien s'ils ne trouvent une résonance dans de larges couches de la population. Il faut qu'à tout moment un dialogue puisse se développer entre le pouvoir et l'opinion.

*
**

Cette évidence se heurte cependant en Belgique à des difficultés pratiques considérables. En premier lieu, parce que l'opinion manque de formation non seulement politique mais civique de base ; en second lieu, parce que l'information objective sur les faits et les données réelles des événements politiques est très déficiente ; enfin, parce que le pouvoir ne dispose pas de moyens suffisants pour faire connaître sa politique. (Ce qui peut dans certains cas le dispenser de faire un effort pour la définir !)

La Société a suggéré différents moyens qu'elle croit de nature à remédier à ces lacunes de base. Elle pense qu'un de ces moyens est le renforcement et l'adaptation du rôle des partis politiques. Ceux-ci jouent, en tant que polarisateurs des courants de base de l'opinion, un rôle fondamental dans toute démocratie : ils sont donc normalement les mieux placés pour assurer ce dialogue pouvoir-opinion. Il n'est malheureusement pas sûr, à l'heure actuelle chez nous, qu'ils soient, par leur composition et leur action pratique, des reflets fidèles de cette opinion.

*
**

L'adaptation du pouvoir exécutif implique des transformations dans la structure de la fonction ministérielle et administrative.

Il faut, en premier lieu, établir une véritable hiérarchie des fonctions ministérielles semblable à

celle qui existe par exemple au sein du gouvernement britannique. Les titres ont, à cet égard, assez peu d'importance : vice-ministre, ministre adjoint, secrétaire ou sous-secrétaire d'Etat. L'essentiel est l'organisation d'une subordination des uns vis-à-vis des autres et, notamment, vis-à-vis d'une équipe restreinte comprenant 7 ou 8 personnes gérant les « grands » secteurs et constituant le « Cabinet ».

Parallèlement, les départements ministériels seraient regroupés dans une optique plus fonctionnelle tandis qu'au sein du département serait organisée une hiérarchie des responsabilités entre le « full Minister » et ses adjoints ou secrétaires d'Etat.

Au niveau de l'Administration, il convient de poursuivre le travail de « dépolitisation », non seulement dans les textes assurant des garanties d'objectivité des examens et des promotions mais surtout dans les faits et les mœurs politiques. A cet égard, on est encore loin de compte.

Mais il faut parallèlement créer une véritable « fonction publique » tendant à revaloriser l'administration et permettant d'y incorporer des éléments de valeur du secteur privé : cette fonction publique grouperait aussi bien les cadres des administrations centrales que ceux des parastataux et des pouvoirs subordonnés. Enfin, la mise sur pied d'une « Ecole Nationale d'Administration » compléterait utilement ces réformes.

Si ces conditions de base sont réalisées, des réformes moins essentielles, comme la suppression des cabinets ministériels, pourraient être envisagées beaucoup plus aisément.

*
**

Mais c'est sans doute au niveau de son action et de son fonctionnement pratique que les problèmes d'adaptation du pouvoir exécutif sont les plus nombreux.

A cet égard, la Société a examiné successivement les rapports : a) entre le gouvernement et le parlement ; b) entre le gouvernement et les pouvoirs de fait ; c) entre le gouvernement et les partis politiques ; d) entre le gouvernement et les pouvoirs subordonnés.

a) *Gouvernement et Parlement.*

Dans le présent rapport, la Société ne s'est pas préoccupée de la réforme du Parlement en tant que telle mais uniquement de l'adaptation de certaines des méthodes d'action du Parlement dans la mesure où elles sont étroitement liées au bon fonctionnement de l'Exécutif. Elle a évoqué à cet égard la nécessité de regrouper les Commissions parlementaires sur le même schéma que celui des départements ministériels, l'utilité du recours à des fonctionnaires parlementaires ayant une mission de « conseiller budgétaire », l'opportunité de rendre « permanente » pendant la législature la fonction des rapporteurs de budget, etc.

Mais l'essentiel cependant, pour rendre l'action de l'Exécutif plus efficace, reste la coordination de l'action menée par les Partis, les Groupes parlementaires et les Ministres : cette exigence concerne surtout le parti social-chrétien. Elle conditionne la solution de problèmes essentiels par l'Exécutif qui sont : le choix du Premier Ministre par le Roi, la composition de l'équipe gouvernementale et le programme de l'action gouvernementale qui, de plus en plus, devraient couvrir la durée de la législature.

b) *Gouvernement et Partis politiques.*

Si les liens doivent être renforcés entre les Partis et les groupes parlementaires, ils doivent l'être encore beaucoup plus entre les partis et les ministres du parti membres du gouvernement.

Certes, pour réaliser cet objectif la situation « idéale » est sans doute celle des grandes démocraties anglo-saxonnes à gouvernement homogène. Mais, dans le contexte « triparti » belge où, en règle générale, il n'y a pas d'autre formule possible que celle des gouvernements de coalition, il faut tendre aussi à ce but.

On ne peut plus, en effet, se contenter du schéma traditionnel mettant face à face un « pouvoir exécutif » et un « pouvoir législatif ». L'Etat démocratique moderne est de plus en plus la résultante d'une contestation entre le « Pouvoir » et l'« opposition ».

c) *Gouvernement et groupes de pression.*

La Société estime que les groupes de pression et les « pouvoirs de fait » sont un phénomène normal en démocratie : ces groupes sont géné-

ralement l'expression des intérêts de catégories de citoyens. Leur influence et leur action doivent s'exercer cependant dans des limites compatibles avec l'exercice normal du pouvoir. Il convient à cet égard de mettre au point de meilleures structures d'insertion et de participation des pouvoirs de fait à la vie politique notamment au niveau de l'élaboration et de l'exécution des décisions. Par contre, la décision politique elle-même doit rester la prérogative du pouvoir politique légal.

d) *Gouvernement et pouvoirs subordonnés.*

Enfin la Société s'est demandée si une meilleure déconcentration et une plus grande décentralisation ne seraient pas de nature à décharger le pouvoir de tâches accessoires et à lui permettre de se concentrer sur des questions essentielles. La réponse à cette question doit être nuancée.

On peut envisager par exemple un accroissement des attributions des organes provinciaux de manière à diminuer la tension entre administrations centrales et collectivités locales, mais il faut aussi

revoir la structure des institutions provinciales : élection de la députation permanente à la proportionnelle, suppression de l'incompatibilité entre la fonction de sénateur provincial et celle de membre du Conseil provincial, suppression du cumul entre le mandat de parlementaire et le mandat communal (du moins dans les grandes communes), etc.

Sur le plan de la décentralisation fonctionnelle, il convient de créer un véritable statut des organisations paraétatiques : la réforme de 1954, limitée aux problèmes du contrôle financier et budgétaire, doit être complétée : d'une façon générale, il faudrait réserver aux administrations centrales les fonctions d'étude, de conception, de contrôle, de tutelle et de relations avec les autres corps de l'Etat.

L'autonomie des parastataux pourrait cependant connaître encore beaucoup de développement sur le plan technique et administratif sans mettre en cause l'indispensable unité du pouvoir.

Décembre 1964.



Aspects fédératifs de la Communauté européenne*

par Dusan SIDJANSKI,

Chargé de cours à l'Université de Genève et à l'Institut d'Etudes européennes.

★

I — Différences principales entre la CE et l'Etat fédéral.

1. L'objectif fondamental de la Communauté est de jeter les bases d'une union européenne. Dans la mesure où elle s'en rapprochera, elle pèsera plus lourdement sur la réalité et la forme de la vie politique en Europe. Certes, pour l'instant son poids est peu ressenti : d'abord, il s'exerce principalement dans le domaine économique et technique ; ensuite, même dans ce secteur restreint, il demeure limité, car bien des éléments de la politique économique (monnaie, budget, plans, prix) parmi les essentiels demeurent dans une large mesure entre les mains des Etats membres. Mais la construction communautaire est progressive et dynamique, fondée sur le principe de l'engrenage qui de proche en proche entraîne les pays membres ; ainsi de l'union douanière, puis de l'union économique, et les pousse vers une union monétaire. Ce processus est perceptible jusque dans certains effets négatifs que provoque la mise en commun des économies nationales. C'est ainsi que l'on parle de l'inflation importée en Allemagne. Celle-ci, démunie des armes classiques de lutte contre l'inflation du fait de la suppression des barrières économiques entre les pays membres, a dû proposer la mise en œuvre d'une politique commune anti-inflationniste. De plus, il est banal de rappeler que dans les Etats modernes une partie considérable de la politique a un contenu économique. En tendant à réglementer celui-ci au niveau communautaire, on ne manquera pas d'influencer celle-là. Cette remarque semble d'autant plus pertinente que les velléités politiques des CE se manifestent clairement dans leurs structures : par leurs formes et par leurs fonctions, elles tendent à reproduire une ébauche des rouages d'un

appareil étatique. Construite d'une manière pragmatique selon les besoins ou les caprices de l'histoire, la CE contribue à transformer insensiblement, par son fonctionnement, la réalité politique. Elle institue en effet de nouvelles habitudes de collaboration, de nouveaux mécanismes de décision et suscite, peut-être, de nouvelles attitudes ou mentalités. Son empreinte sera d'autant plus incisive qu'il est possible qu'un jour elle fasse partie d'une construction européenne globale. Si on admet cette hypothèse optimiste, il devient urgent de réfléchir sur les effets de cette expérience et de se demander dans quelle mesure la CE porte en elle des éléments fédératifs. Cela revient à jauger les chances d'une Europe de type fédéraliste, sans que le résultat de cette opération soit nécessairement valable pour l'avenir. De toute manière, même dans une optique pessimiste, il n'est pas sans intérêt d'examiner la structure et la pratique de la CE qui, dans sa forme partielle et inachevée, ne laisse pas de déteindre sur la réalité politique actuelle.

2. Quelques remarques liminaires nous permettront de préciser les limites de cette analyse *sub specie* fédéraliste. Il est évident qu'à l'heure actuelle les pouvoirs les plus importants restent, dans leur grande majorité, réservés aux Etats membres ; leur *autonomie* constitutionnelle effective ou autre se passe de preuves. A l'inverse

* Texte développé du Rapport présenté au VI^e Congrès mondial de science politique, Genève, 21-25 septembre 1964.

La CE désigne dans notre exposé les trois Communautés : CEE, CECA et CEEA. Cette substitution nous semble justifiée tant par l'importance de la CEE qui constitue notre centre d'intérêt que par l'accord de principe sur la fusion des exécutifs économiques et à plus long terme des Communautés elles-mêmes.

de la situation que l'on rencontre dans les Etats fédéraux solidement établis où il s'agit de démontrer l'autonomie des cantons ou Etats membres, la preuve ici est à la charge de la Communauté européenne. Le problème de la défense de la personnalité vivante des Etats membres ne se pose pas ici comme dans les Etats fédéraux. A l'inverse, il s'agit ici de protéger la Communauté naissante contre les personnalités trop puissantes des Etats. En étudiant la Communauté, il conviendra donc d'éclairer ses éléments caractéristiques pour essayer de dégager le degré des pouvoirs communs dont elle est investie et qu'elle exerce de façon autonome et efficace. C'est dire que nous adoptons une méthode partielle qui se concentre sur le mécanisme principal de la Communauté, négligeant ses aspects traditionnels dans la mesure où ils peuvent être considérés comme secondaires.

Dès l'abord, ce qui frappe dans la CE, c'est l'absence d'un *pouvoir politique général*, malgré son but qui se veut politique. En effet, les secteurs vitaux dont la responsabilité incombe au pouvoir central dans un Etat fédéral sont presque entièrement soustraits à la Communauté au profit des Etats membres : affaires étrangères, défense, certains domaines importants de la vie économique et sociale. Est-on fondé à en conclure que la CE ne possède pas de pouvoir politique ? Il convient ici de recourir à la distinction classique entre *procédé politique* et *matières politiques*. Par procédé, on indique la capacité de décider en dernier ressort et de faire exécuter ses décisions ; toute matière peut être soumise à ce traitement. Dans ce sens, évidemment, la CE contient un élément politique : dans de nombreux cas, elle régleme les matières économiques ou techniques et veille à l'application des règles communes qui, le plus souvent, affectent directement les individus sans passer par le filtrage de l'appareil étatique des pays membres. Dans ces limites strictes, il est permis de la qualifier d'« une union politique dans le domaine économique et dans le domaine social », à condition de préciser que ses pouvoirs sont restreints, le plus souvent cumulatifs et rarement exclusifs. D'un autre point de vue, on considère qu'il existe certaines matières quasi essentiellement politiques, dont les relations extérieures d'une communauté globale ou sa défense. Or, la compétence de la CE ne touche, si ce n'est accidentellement, à ces domaines. La politique commer-

ciale commune par exemple est une *parcelle* de la politique étrangère. Ainsi, la CE est *partielle*, limitée à certains secteurs, alors que l'Etat fédéral voire la confédération d'Etats se *placent* d'emblée au plan politique : ils possèdent *comme* l'Etat unitaire, mais à des degrés et selon des *modèles* différents, des *pouvoirs politiques généraux*. Dans l'Etat fédéral, par exemple, toute matière *soumise* au procédé politique ne ressortit pas *nécessairement*, comme dans un Etat unitaire, à la *compétence* du pouvoir central (exemple : *éducation*, qui demeure réservée aux cantons, en Suisse). D'autre part, les matières qui sont du ressort de l'Etat central sont traitées selon une *méthode* qui assure la participation des Etats membres. Cette absence de pouvoir politique général constitue une *différence fondamentale* entre la CE et les diverses formes de l'Etat fédéral voire de la *confédération* d'Etats. D'où les expressions « *fédération partielle* ou *fonctionnelle* » et « *fédération économique* » parfois employées pour désigner la CE. Par là, on cherche à indiquer que la CE offre une organisation de type fédératif pour l'exercice en commun de certaines *responsabilités politiques* dans les domaines économique et technique. Ou bien que dans l'exercice des pouvoirs dont elle est investie, elle fait usage de la *méthode fédéraliste*. Ce qui de toute évidence n'implique nullement que l'on puisse l'assimiler à un Etat fédéral.

Des pouvoirs généraux de l'Etat fédéral découle la possibilité dont disposent ses organes de réviser la constitution, c'est-à-dire de *modifier* la répartition et l'équilibre des *pouvoirs*. La *révision* se pratique d'une manière autonome, mais avec de fortes garanties de participation *données* aux cantons ou Etats membres. Rien de semblable dans la CE dont la révision emprunte la voie classique offrant le maximum d'assurance aux pays membres : un changement fondamental est impossible sans l'accord de *tous* les membres. Les systèmes fédéraux suisse et américain offrent des garanties doubles — *acceptation* par la majorité du peuple et par la *plupart* des Etats membres — mais moins *paralysantes*. Cette exigence n'est que *partiellement atténuée* par l'existence d'une « *révision mineure* » dans la CEEA qui, autonome, exclut toute *modification* profonde ; ou bien par une attribution générale de pouvoirs qui habilite les institutions à *prendre* des dispositions pour l'*accomplissement* des objec-

tifs de la CE, même au cas où les pouvoirs n'ont pas été expressément prévus (1). La prévision de l'imprévu reste néanmoins bien enfermée dans le cadre des traités européens.

C'est là le deuxième point qui marque une claire différence entre CE et Etat fédéral, le troisième étant l'absence d'une représentation générale face à l'extérieur (2). L'Etat fédéral qui constitue une communauté politique assume, par voie de conséquence, la responsabilité des *relations extérieures* dans tous les secteurs du domaine public ainsi que dans les domaines importants tels que la régulation des relations économiques, commerciales et parfois culturelles. Rien de tel dans la CE si ce n'est dans le domaine commercial. A l'établissement du tarif extérieur commun dans la CEE correspond nécessairement une politique commerciale commune. Les accords tarifaires et commerciaux avec les pays tiers sont négociés par la Commission selon les directives du Conseil et sous l'œil attentif du Comité 111. Ils sont conclus par le Conseil statuant à l'unanimité pendant les deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite. Les accords ainsi passés par les institutions communautaires lient non seulement elles-mêmes, mais aussi les Etats membres. Il n'est pas inutile d'insister sur cette fonction extérieure entièrement autonome : ses actes sont parfaits sans que l'on ait besoin de recourir à la ratification par les parlements nationaux. La participation des membres est néanmoins amplement assurée au sein du Conseil de ministres. Dans ce domaine limité, mais important, nous retrouvons un des traits caractéristiques de l'Etat fédéral : la centralisation des relations extérieures.

Il est facile de deviner les motifs qui incitent les gouvernements à retarder la mise en œuvre d'une politique commerciale commune qui implique la subordination de l'ensemble des instruments et des éléments de la politique commerciale à une ligne de conduite commune et à une discipline communautaire. Ainsi que l'a observé le président Hallstein, « ce ne sont pas ici des difficultés matérielles insurmontables qui ont paralysé le travail. Les problèmes de fond sont considérables, mais parfaitement solubles. Ce que les Etats membres ont ressenti comme nouveau, comme radical, c'est plutôt la naissance d'un fragment de politique étrangère européenne commune qu'exige le Traité de Rome (3). » Dans d'autres secteurs, la CE a

enregistré certains succès : elle a conclu, selon une procédure plus classique, des accords d'association avec la Grèce et la Turquie ou la nouvelle convention d'association avec les pays africains et malgache. En outre, la Commission a entamé, selon le mandat accordé par le Conseil, les négociations Kennedy au nom de la CEE. Ainsi, la CE vise à se présenter comme une entité face à l'extérieur. Cette tendance est confirmée par les droits de légation actif et passif dont la Commission a usé du moins partiellement car, là aussi, le Conseil a tempéré son zèle. La CE a reçu de nombreuses missions diplomatiques mais n'en a accrédité que quelques-unes. Toute velléité d'empiètement sur la politique étrangère des pays membres a été jalousement freinée. Ainsi s'explique l'absence remarquée d'une politique commerciale commune ainsi que d'une politique européenne vis-à-vis des pays en voie de développement.

Faut-il rappeler en dernier lieu que la CE ne dispose pas de *puissance publique*, de sorte qu'elle est largement tributaire des Etats membres. Il en résulte que sa sanction vis-à-vis d'un Etat membre ne peut être suivie d'une exécution forcée. Celle-ci n'est prévue qu'à l'égard des particuliers, son accomplissement étant confié aux autorités nationales. En dernière analyse, le bon fonctionnement de la CE dépend de deux facteurs principaux : la volonté des membres et la solidarité effective. Par volonté, nous entendons la résultante des forces intérieures et des intérêts particuliers, telle qu'elle s'exprime dans l'action gouvernementale et en particulier dans les affaires communautaires ; elle s'élabore en fonction de la solidarité européenne, de l'intégration des intérêts économiques dans la proportion où celles-ci représentent un poids effectif, ainsi que dans la mesure où les pressions politiques et économiques des autres membres agissent dans le sens communautaire. La CE, a-t-on pu dire, est une machine à créer des solidarités. C'est ainsi que sa « puissance » apparaît comme intimement liée à l'ensemble de l'équilibre politique (ébranlé à l'heure actuelle) et économique qui tend à s'établir entre les mem-

(1) CEE, art. 235; CECA, art. 95, al. 1; EURATOM, art. 203.

(2) Nous mentionnons pour mémoire que, en conséquence de sa nature partielle et de son degré insuffisant d'intégration, la CE ne connaît pas de *nationalité* communautaire qui est le propre d'un Etat fédéral.

(3) Discours prononcé devant le Parlement européen, à Strasbourg, le 18 juin 1964.

bres et les diverses forces sociales, nationales ou communautaires. C'est là le problème essentiel de la naissance d'une communauté réelle, fondée sur le consensus général.

3. Parmi les caractéristiques de la CE, on mentionne en premier lieu le *transfert de compétences* à la fois législatives, juridictionnelles et exécutives qui, dans les domaines particuliers à la CE, dépassent en ampleur ou en intensité celles généralement concédées aux organisations internationales. Mais, à l'instar de celles-ci, la CE doit, sauf l'exception déjà signalée des cas non prévus, agir dans le cadre des limites conventionnelles que lui imposent les traités. L'exercice de ces pouvoirs est confié à des *institutions communes* qui, en-dehors des Conseils, jouissent d'une autonomie très large à l'égard des Etats membres. Ainsi l'élément communautaire s'amenuise parallèlement à l'accroissement de l'importance et du volume des interventions des Conseils ; ces derniers cependant gagnent en caractère communautaire dans la mesure où, en abandonnant l'unanimité, ils fonctionnent à la majorité. Les effets des actes émanant du pouvoir commun sont à la fois *obligatoires* et *immédiats* : obligatoires et exécutoires, ils pèsent avec vigueur sur les Etats membres et, à un degré bien supérieur sur leurs ressortissants, comme dans les Etats fédéraux le pouvoir et les actes communautaires affectent directement les individus et les groupes sans être tamisés par les appareils étatiques. A ces facteurs, le plus souvent cités, on peut ajouter le fait que, vue de l'extérieur, la Communauté tend à apparaître comme une *entité* dans certaines de ses activités. Enfin, ces divers traits sont soulignés par la *volonté de durée* qu'expriment les traités de Rome.

Certes, la CE diffère aussi bien d'un Etat fédéral que d'une confédération d'Etats. Nul besoin d'ailleurs, dans notre perspective, de l'assimiler à une catégorie admise. Nous nous bornerons donc à décrire quelques aspects de la CE qui la caractérisent, puis poserons les questions suivantes : quels sont les éléments fédératifs dans les institutions qui exercent effectivement les pouvoirs communautaires ou dans celles de contrôle ou de consultation ? Quelle est la forme du mécanisme de décision tel qu'il a été modelé par la pratique ? Quels sont les effets des actes communautaires ? Ces questions qui vont au cœur du problème retracent la trame de notre exposé.

Avant d'examiner le partage et l'exercice des pouvoirs communautaires, on doit constater que le système institutionnel de la CE ne reproduit pas fidèlement le schéma fédéraliste. Que représentent, sous l'angle du fédéralisme, les institutions communautaires ? Dans l'ensemble, elles préfigurent une construction de type fédératif. Mais une certaine confusion a été la rançon de leur élaboration pragmatique.

II — Rouage central de la CE : le tandem Conseil-Commission.

1. Les exécutifs économiques (Commission et Haute Autorité) (4) constituent le noyau dynamique, l'élément européen hybride, à la fois politique et technique. Ils sont composés de 23 membres qui après la fusion seront 9 ou 14 ; désignés d'un commun accord par les gouvernements, tous les membres proviennent des milieux dirigeants de leurs pays : plusieurs anciens ministres, hauts fonctionnaires et deux syndicalistes dans la H.A. En outre, la plupart ont des attaches politiques connues et quelques-uns ont exercé des fonctions dirigeantes dans leur parti. Les formations les plus représentées sont les partis les plus importants dans la Communauté, à savoir les démocrates-chrétiens et les socialistes. Presque tous ont une formation universitaire et sont réputés posséder de hautes compétences. De la sorte, les exécutifs tendent à assurer une triple « représentation » comme dans le Conseil fédéral suisse : des forces politiques, des intérêts professionnels et des membres. On sait que jamais plus de deux membres de chaque exécutif n'appartiennent à un pays membre, les grandes nations ayant en principe deux membres et les petites un dans les exécutifs à neuf membres. De plus, les trois grands se partagent les présidences des trois exécutifs. C'est un souci semblable de répartition par nationalités

(4) Voir plus de détails, Jean MEYNAUD et Dusan SIDJANSKI, *Présentation des dirigeants européens*, Milano, A. Giuffrè, 1963 (Estr. da *Il Politico*, Università di Pavia, 1963, anno XXVIII, No 4, pp. 722-758). Nous employons cette terminologie d'exécutif économique qui fait partie de la « langue communautaire » par commodité, sans pour autant préjuger ses fonctions ou la séparation des pouvoirs. Cette distinction entre exécutif et législatif, difficile à préciser dans l'ordre interne où d'ailleurs elle n'implique pas toujours une nette séparation de fonctions, est impossible à réaliser dans les Communautés. Dans la confusion communautaire où par surcroît les tâches de gouvernement sont remplies par l'action conjointe de l'exécutif et du Conseil, seule une approche pragmatique est raisonnablement applicable pour l'instant.

ou cantons que l'on retrouve dans les organisations internationales et dans la Confédération helvétique. Une fois désignés pour une durée de quatre ans, les membres des exécutifs se voient garantir leur indépendance à l'égard de leur gouvernement ; la pratique a confirmé cette indépendance que les traités protègent. A plusieurs reprises, des Commissaires ont pris position à l'encontre de l'intérêt immédiat du gouvernement de leur pays. Le président Hallstein, démocrate-chrétien, a donné la réplique au chancelier Erhard au cours du débat sur la programmation européenne ; son attitude concernant la politique agricole est loin de coïncider avec celle du gouvernement allemand. Ces exemples ne constituent pas une règle générale (5).

Les exécutifs sont des organes collégiaux — comme le Conseil fédéral suisse — qui ne permettent aucune délégation de pouvoirs. Ceux-ci doivent être exercés en commun, à la majorité des membres. Dans la pratique, cependant, le vote n'intervient qu'exceptionnellement, la plupart des décisions étant le résultat comme dans un gouvernement national de l'accord de tous les membres. La procédure majoritaire facilite parfois l'élaboration du compromis et le ralliement des minoritaires.

A titre de témoignage vécu, nous reproduisons ici un passage de l'exposé de M. Emile Noël : « Disons aussi quelques mots du climat dans la Commission elle-même. Les discussions s'y développent dans un Collège qui, il faut le souligner, s'est relativement peu modifié depuis sa première réunion il y a cinq ans et demi. La majorité des membres de la Commission y appartenait déjà en 1958 et certains d'entre eux avaient même directement participé aux négociations et figuraient en quelque sorte parmi les « pères du Traité » (6). Cette longue collaboration a développé dans la Commission un esprit remarquable de compréhension mutuelle, de confiance et de solidarité, un esprit véritablement collégial, et c'est frappant pour quiconque peut être témoin de ses travaux. Les origines professionnelles, les expériences administratives, la formation universitaire, les appartenances politiques, pour ne pas parler des caractères, des Membres de la Commission sont extrêmement différents. Leur personnalité est fortement accusée. Et, pourtant, ils forment un corps étroitement uni, ce qui est assez rare dans la

vie administrative comme dans la vie politique. C'est dans cet état d'esprit que se trouve l'explication du fait que la Commission, dans son travail quotidien, prend la plupart des décisions par accord mutuel » (7).

Sous un autre angle, la solidarité des Membres correspond à leur responsabilité collective face au PE. Cette responsabilité, d'ailleurs en partie fictive, renforce leur indépendance et compense partiellement le fait que les exécutifs n'ont pas de compte à rendre aux gouvernements membres.

Comme dans les systèmes nationaux, les exécutifs dirigent l'administration communautaire (8). Celle-ci comprend au 30 septembre 1963 des effectifs qui dépassent 5.000 personnes, dont environ 1.000 administrateurs ; 517 de la Commission du Marché Commun, 223 de la HA et 197 de la Commission de l'Euratom plus 689 chercheurs et administrateurs figurant au budget de recherches et d'investissement (9). Ce personnel est réparti par nationalité de la manière suivante : 431 Allemands, 364 Français, 358 Italiens, 229 Belges, 53 Luxembourgeois et 166 Néerlandais (448 appartenant au Benelux) sur un ensemble de 1.601 de grade A. En gros, on peut estimer que cette répartition ne correspond pas à la proportionnalité selon les contributions des pays membres ni selon leur importance économique.

(5) Le cas du Président Hirsch, présent à tous les esprits, rappelle les limites de cette indépendance relative. Certes, le Président Hirsch n'a pas pu être « révoqué » pendant la durée de son mandat. A l'expiration de celui-ci, le gouvernement français désireux de l'éliminer a proposé un autre candidat. Quel que soit le jugement que l'on puisse porter sur cet acte du gouvernement français, qu'on le critique, justifie ou considère comme normal, dans la « logique des choses », il paraît explicable. Ce qui, par contre, semble difficile à expliquer est la facilité avec laquelle les partenaires de la France ont accepté son nouveau candidat. Ils ont ainsi créé un dangereux précédent et consacré une pratique critiquable ; la réciprocité jouant, chaque gouvernement est à même de faire nommer son candidat à condition qu'il accepte ceux des autres ; par voie de conséquence, il a la possibilité de « destituer » ses ressortissants à l'expiration de leur mandat.

(6) Ces considérations sont également valables pour un certain nombre de hauts fonctionnaires de la Commission qui ont pris part à l'élaboration du Traité. Dans ce sens, on entend parler parfois du groupe de Val Duchesse dont les membres sont également présents au secrétariat des Conseils.

(7) Exposé présenté devant la Commission parlementaire de l'Association de la Grèce à la CEE, à Bruxelles, en juin 1963.

(8) Cette administration est assez complexe, car chaque institution possède son secrétariat qui l'assiste dans ses fonctions. Mais le noyau de l'administration communautaire est, sans doute, constitué par les administrations des exécutifs.

(9) En regard de ces chiffres, l'ensemble du personnel de la Confédération était en 1959, de 104.000 personnes (68.971 fonctionnaires dont 18.740 affectés à l'administration centrale).

Comme dans la pondération des votes au Conseil de la CEE ou dans la représentation au PE, il a été tenu compte du facteur personnalité des Etats membres qui a permis de rectifier les proportions quantitatives au bénéfice des petits pays. Un cas similaire se produit en Suisse où les régions ou cantons minoritaires sont favorisés. D'autre part, on observe qu'une proportion stricte n'est pas respectée entre les grands pays dont l'Allemagne occupe le premier rang. Une répartition similaire existe entre les 141 hauts fonctionnaires (grades A1 et A2 correspondant aux Directeurs généraux et aux Directeurs) dont 38 sont Français, 37 Allemands, 23 Italiens et 43 appartiennent au Benelux. Sous certains aspects, cette administration coiffée d'environ trois cents dirigeants européens offre quelques traits de ressemblance avec l'administration fédérale en Suisse. Comme celle-ci, elle connaît le problème linguistique avec les quatre langues officielles de la CE. Sur un point cependant la différence est fondamentale : l'administration suisse se situe dans une communauté politique dont les citoyens et fonctionnaires ont pleine conscience. Par contre, dans la CE, les gouvernements et les administrations nationales maintiennent une forte emprise sur l'administration encore très jeune ; malgré le statut du personnel qui n'a pas facilité le recrutement, les fonctionnaires européens qui proviennent des cadres administratifs nationaux gardent souvent leurs attaches avec leur administration d'origine quand ils ne continuent pas à en faire partie. De plus, il serait illusoire, sauf quelques exceptions, de parler de « conscience européenne » bien qu'une allégeance communautaire semble exister. Néanmoins, l'esprit de corps n'est pas absent de ces équipes en dépit de la crise provoquée dans les structures communautaires par l'échec des négociations avec la Grande-Bretagne. L'élan se maintient dans la CEE grâce au rythme intense de réalisation qu'impose le traité, tandis que l'aventure de l'équipe originelle de la HA est remplacée par la routine. Ce ne sont là que quelques appréciations grossières à défaut de toute étude sociologique sur ce noyau européen. A cet effet, l'expérience du fédéralisme suisse sera un repère utile qui, entre autres, nous enseigne la possibilité pratique de fidélité multiple à sa commune, à son canton et à la Confédération. Elle apporte dès maintenant la preuve d'une administration efficace, bien que composée d'un

personnel diversifié parlant plusieurs langues, ayant des origines, des mentalités et des coutumes distinctes. Elle montre qu'un fonctionnaire pourra être à la fois bon Français et bon Européen sans que l'un de ces termes soit exclusif de l'autre.

2. *Les Conseils de ministres* qui assurent la participation des gouvernements nationaux aux institutions communautaires contrebalancent les facteurs supranationaux de la CE. Cette représentation des nationalités leur a valu parfois, dans une vue prospective, une comparaison, boiteuse à plus d'un égard, avec le Sénat ou la Chambre des Etats. Le Conseil qui rappelle de plus près l'institution internationale s'en distingue par ailleurs : son caractère hautement politique de même que son importance ressortent de la présence en son sein des ministres des affaires étrangères, des ministres compétents, des secrétaires et sous-secrétaires d'Etat. Ces représentants au nombre de 42 dont 34 ministres, assistent habituellement aux sessions des Conseils. Dans la période 1958-1962, les ministres des Six ont tenu plus de 210 jours de réunions, ce qui représente en gros 18 % des jours ouvrables, à partager entre les ministres qui forment les délégations nationales. Au cours de 136 sessions de la même période, 78 hauts fonctionnaires ou représentants permanents ont siégé à la place de leurs ministres (dont 37 pour la CECA) sur un ensemble de 1.200 « participants » de niveau ministériel qui ont pris part personnellement aux réunions du Conseil (10). Ces données statistiques, auxquelles il faut additionner de multiples réunions hors Conseil (11) consacrées aux questions européennes, témoignent de l'intensité et de l'importance des travaux du Conseil. En effet, les ministres désertent aisément les réunions qu'ils ne jugent pas de grand intérêt. Ce qui est exceptionnel dans d'autres enceintes internationales devient courant dans la CE. Cette fréquentation régulière, l'exercice en commun de responsabilités européennes facilitent la compréhension, voire la création d'une solidarité limitée, parfois obligatoire, car prescrite par les traités. On observe aussi la formation d'un esprit de

(10) Ces remplacements ont eu lieu notamment au cours des crises ministérielles. Source: P.H.J.M. HOUBEN, *Les Conseils de Ministres des Communautés européennes*, Leyde, A.W. Sythoff, 1964, Annexe VI.

(11) Exemple: les réunions trimestrielles des ministres des finances qui semblent plus à l'aise au-dehors des cadres institutionnels du Conseil.

club entre ministres spécialisés. A titre d'exemple, les ministres de l'agriculture paraissent plus protectionnistes que leurs collègues des Affaires étrangères. Ainsi le Conseil qui exprime collectivement, dans le cadre des prescriptions et procédures des traités, les volontés nationales des Etats, principaux détenteurs de la puissance politique, tend à revêtir une couleur communautaire (12).

Ce caractère tend à s'accroître à mesure que l'on abandonne l'unanimité pour la majorité qualifiée ou simple. Celle-ci accroît l'efficacité des organes en les préservant davantage contre les paralysies que peuvent provoquer les membres minoritaires. Quelle est l'importance respective de l'unanimité et de la majorité qualifiée dans la CEE (13)? Selon les calculs effectués par Pierre Wigny, l'unanimité est exigée dans 48 cas dont 14 seront transformés en majorité qualifiée à l'issue de la période transitoire. Il dénombre 32 cas de majorité qualifiée ou simple. A ce chiffre, il faut ajouter les 14 cas de majorité qualifiée pour obtenir un nouvel équilibre à la fin de la période de transition : 46 contre 34. Cette proportion est différente chez Savary qui prend en considération tous les instruments, traités et protocoles : des 58 cas d'unanimité, il ne reste que 44 ; les 49 cas de majorité qualifiée deviennent de leur part 63 auxquels il additionne les 9 cas de majorité simple. Il en résulte 72 cas de majorité contre 44 d'unanimité (14). De ces derniers certains tombent d'eux-mêmes comme par exemple l'unanimité exigée pour le passage de la première à la deuxième étape. Dans d'autres cas aussi, où l'unanimité sert essentiellement à la mise en place d'une législation communautaire, son emploi pourra devenir fort rare. Mais ce fait ne diminuera pas son importance : en effet, si l'on désire transformer ou réadapter cette législation, on devra recourir à la même procédure. Cette remarque en appelle une autre : outre cette comptabilité que nous venons d'établir, il est indispensable de considérer l'importance *qualitative*. Le traité impose l'unanimité notamment pour les actes de portée politique, soit une vingtaine, et pour ceux qui constituent des compléments ou des modifications du traité, soit également une vingtaine sans compter ceux qui se mueront en majorité qualifiée. Bref, les auteurs ont donné le maximum des garanties aux gouvernements nationaux dans cer-

tains cas importants. N'en concluons pas que, tous, ils restent soumis à l'unanimité. Ainsi, par exemple, la conclusion des accords commerciaux sera plus tard le fait de la majorité qualifiée.

Dans la pratique, néanmoins, la distinction entre ces deux procédures tend à s'estomper : les ministres cherchent autant que possible l'accord de tous. L'assentiment garantit une meilleure exécution au stade actuel où les Etats membres polarisent l'essentiel de la puissance politique. Au Conseil aussi la recherche du compromis se substitue au vote. Mais des garde-fous sont là pour que la négociation ne dégénère en un marchandage dont l'issue correspondrait au dénominateur commun des résistances gouvernementales : d'abord, le traité qui fixe les principes ; ensuite, l'exécutif qui élabore des propositions à l'adresse du Conseil ; puis, la pression de l'interdépendance communautaire qui relie les divers rouages du mécanisme : le refus d'un Etat pourrait entraîner celui d'un autre. Enfin, lorsque le traité prévoit des échéances, les gouvernements sont tenus de prendre une décision dans les délais prescrits ; cela explique la définition du traité de Rome : un calendrier des décisions à prendre. Le terme peut être assorti d'une menace visant à transformer l'unanimité en majorité qualifiée si l'acte n'a pas été formulé. Exemple : législation *antitrust* pourtant adoptée d'un commun accord. Malgré le rapprochement qui s'est effectué dans la pratique entre ces deux procédures, la majorité qualifiée conserve ses avantages : elle facilite la recherche d'un compromis en ménageant une position de force au groupe majoritaire. Les minoritaires composent plus facilement lorsqu'ils savent qu'une décision peut être prise à l'encontre de leur opposition. De leur côté, les majoritaires sont prêts à quelques concessions car ils savent que plus une affaire est importante plus l'accord des membres est nécessaire à sa réalisation (15). Dans l'état

(12) Le secrétariat général des Conseils comprend des effectifs de 500 personnes dont une quarantaine constitue le noyau dirigeant. Il assume le secrétariat des réunions des ministres, des représentants permanents et des commissions et groupes de travail qui fonctionnent dans le cadre des Conseils.

(13) La majorité simple est exceptionnelle, mais aussi paradoxalement plus exigeante, tant qu'il n'y a que six membres, que la majorité pondérée prévue par le traité.

(14) P. WIGNY, *Un Témoignage sur la Communauté des Six*, Luxembourg, 1957; *Rapport Savary*, Assemblée Nationale, Doc. N° 5266, 1957.

(15) Il serait absurde d'en conclure à la nécessité d'institutionnaliser cette pratique et de prolonger le règne de l'unanimité au-delà des délais prévus par le traité de la CEE.

actuel, toute décision émanant du Conseil est entourée du plus grand respect de la part des divers intérêts nationaux.

3. En continuant à raisonner dans le cadre de la CEE, nous constatons que l'exécutif et le Conseil constituent le rouage clé de l'action commune. Ce sont les institutions qui, soit séparément, soit le plus souvent ensemble, exercent les pouvoirs transférés à la CE. La dénomination d'exécutif n'implique d'ailleurs ni une séparation nette de fonctions ni un monopole des fonctions exécutives par les Commissions bien que cela semble être davantage le cas pour la Haute Autorité. Les problèmes de gouvernement auxquels sont confrontées les Communautés, les grandes options politiques semblent revenir dans l'ensemble au tandem Commission-Conseil, celle-là gardant l'initiative et celui-ci la décision finale. A cet exercice, ils associent parfois le Parlement européen et le Comité économique et social. D'autre part, ils sont soumis au contrôle juridictionnel de la Cour de justice ; de plus, le PE est chargé du contrôle démocratique à l'égard de l'exécutif. Il n'empêche que l'action de ses diverses institutions ne modifie pas essentiellement la répartition des pouvoirs de décision dans la CE. La question fondamentale reste de savoir comment l'exécutif et le Conseil se partagent l'exercice de ces fonctions.

L'exécutif agit seul dans environ 32 cas prévus par le traité. Ce décompte ne prend évidemment pas en considération la possibilité dont dispose le Conseil de le charger d'autres fonctions. Dans la majorité des cas, l'exécutif possède un pouvoir de décision à l'égard des États ou des individus et entreprises (17 cas). La confusion commence lorsque l'on observe que parfois il établit les réglementations [5] ou les directives [5] qui dépassent le cadre des décisions. On peut remarquer à ce propos que la séparation des pouvoirs n'est pas non plus rigoureuse dans la Confédération suisse ; là aussi le Conseil fédéral possède certaines compétences législatives qu'il exerce par voie d'ordonnances souvent extrêmement importantes. D'autre part, l'exécutif communautaire remplit aussi certaines fonctions judiciaires lorsqu'il constate les cas d'infraction à la législation antitrust et applique des sanctions susceptibles d'atteindre 1 million de dollars. Rappelons encore que son arsenal de pouvoirs s'est accru par la

mise en vigueur des règlements agricoles qui lui ont transféré de larges attributions (16).

De son côté, le Conseil peut agir sans « proposition de la Commission » dans une cinquantaine de cas dont 21 seulement donnant lieu à des actes obligatoires : 3 règlements, 1 directive et 17 décisions sur lesquelles 7 sont prises à l'unanimité (17). Ces actes concernent principalement des affaires internes ou politiques, sans que par surcroît il soit possible de tracer clairement la ligne de partage entre fonctions législatives et exécutives. Dans la plupart de ces cas, à l'exception de décisions administratives, le Conseil formule ses actes au vu d'un rapport ou d'un avant-projet, soit à la suite d'une recommandation ou d'un avis de l'exécutif. Leur collaboration est en fait permanente bien qu'elle ne soit pas toujours aussi organique que lorsque le traité oblige le Conseil à statuer sur proposition formelle de l'exécutif.

Exceptionnelle dans la CECA, où elle existe sous la forme de l'« avis conforme », cette procédure qui associe organiquement l'exécutif et le Conseil a été généralisée par les traités de Rome. La CEE connaît 76 cas dans lesquels la Commission doit user de son droit de proposition. Une cinquantaine (30 règlements et 17 directives) de cas sont apparentés à la fonction normative générale. La fonction d'exécution est représentée par une vingtaine de décisions. Là encore il y a une confusion qui rend difficile toute comparaison avec les formes fédératives connues. D'autant plus qu'il y a règlement général à portée normative (« lois communautaires ») et règlement d'exécution. On pourrait aussi distinguer des règlements de base qui répondent à des « tâches d'innovation » et des règlements d'adaptation qui font partie des « tâches d'entretien ». Bien que la fonction normative représente la grande majorité d'actes obligatoires, les deux institutions remplissent aussi des tâches de gouvernement et d'exécution. Dans la définition des politiques communes, leur collaboration est indispensable même si elle n'est pas toujours prescrite par le traité. De même pour la définition des grandes lignes de conduite : la

(16) Ces règles institutionnelles prévoient le recours au Conseil contre certaines décisions de l'exécutif.

(17) L. LINDBERG, *The political dynamics of European integration*, Stanford university press, Stanford, California, 1963, p. 300.

politique agricole commune ou le programme d'action constituant, à des titres divers, des options fondamentales qui, conçues par la Commission, sont prises en dernière instance par le Conseil. C'est pourquoi l'assimilation du Conseil à un Sénat a avant tout un sens prospectif. Dans cette construction pragmatique, ce *mécanisme de collaboration obligatoire* entre le garant des intérêts étatiques et le garant de l'intérêt communautaire permet que, dans les domaines principaux, les propositions de l'exécutif soient nécessairement à la base des décisions communautaires (18). Dans cette collaboration, le traité a renforcé le pouvoir de négociation de l'exécutif pour contrebalancer quelque peu la puissance des membres : le Conseil ne peut modifier ces propositions si ce n'est à l'unanimité ; paradoxalement, l'unanimité sert ici à protéger l'exécutif, à consolider sa position dans la négociation avec le Conseil. L'exécutif possède, en outre, un fidèle allié dans le traité et ses dispositions-cadres dont l'interprétation est confiée à une institution indépendante : la Cour. L'équilibre est savant mais rend boiteuse toute comparaison qui se veut précise. Au risque d'être imprécis, nous pouvons dire que le traité renforce le droit d'initiative de l'exécutif, car celui-ci n'a pas à faire, comme dans un Etat fédéral, à un législatif bicaméral représentant d'une part le peuple de la fédération dans son ensemble et, d'autre part, les peuples et les intérêts des Etats membres pris séparément ; par contre, l'exécutif communautaire doit affronter le Conseil qui ne représente que les intérêts des Etats membres. Le déséquilibre joue ici en faveur de ces derniers. D'où le souci de donner à l'exécutif quelques atouts supplémentaires afin qu'il puisse, sans trop de complexes d'infériorité, nouer le dialogue avec le Conseil.

Dans ce dialogue, se mêle la voix du *Comité des représentants permanents* qui forme l'infrastructure du Conseil. Il est bien connu que les représentants permanents, malgré l'absence de toute délégation de pouvoirs en leur faveur, participent étroitement à l'élaboration des décisions. Quoique étant les représentants officiels des pays membres, ces délégués ayant rang d'ambassadeurs et leurs collaborateurs se situent en fait entre l'exécutif et le Conseil ainsi qu'entre la sphère communautaire et les sphères nationales. Pris entre ces pôles, leur position n'est pas toujours

confortable. En réalité, ils ont l'habitude de défendre les points de vue nationaux auprès de l'exécutif et le point de vue communautaire auprès des gouvernements nationaux. Par leur fonction, ils sont appelés à se consacrer en permanence et à plein temps aux affaires communautaires.

Leur importance est confirmée par deux faits : d'une part, ils ont souvent l'accès direct auprès des chefs d'Etat ou de gouvernement de leur pays ; d'autre part, ils disposent d'effectifs constitués par des personnes qualifiées ; au nombre d'une centaine, ils comptent 13 représentants permanents et adjoints, 28 conseillers et adjoints, et environ 65 secrétaires d'ambassade et attachés. Le Comité des représentants permanents s'insère dans la sphère communautaire dont le noyau est à Bruxelles. A plus d'un titre, il peut être considéré comme un organe qui fait partie de l'ensemble institutionnel. Bien que leur allégeance soit nationale, les représentants nationaux assument aujourd'hui, en liaison avec le secrétariat du Conseil, un rôle important dans l'examen des propositions de l'exécutif et dans les négociations et travaux qui précèdent leur adoption par le Conseil. Cet organe hybride renforce, s'il en était besoin, la représentation des Etats membres tout en l'intégrant davantage dans le mécanisme commun. Ce type d'organes qui marque la phase confédérale ou préfédérale lors de la formation d'un Etat fédéral, est appelé à disparaître au plan fédéral. En effet, le gouvernement fédéral procède parfois aux consultations directes des gouvernements des membres. De leur côté, les Etats membres ou les cantons d'un Etat fédéral participent aux fonctions législatives ou de contrôle par l'intermédiaire de la double représentation au Parlement.

III — Autres institutions.

1. Dans ce *système bicéphale*, les autres institutions sont réduites, à l'exception de la Cour, à un rôle dérivé ou secondaire. La *Cour de Justice*, en effet, n'est pas sans rappeler, dans le cadre communautaire restreint, une cour fédérale polyvalente. Malgré l'origine « intergouvernementale »

(18) La proposition allège, par ailleurs, la majorité qualifiée qui est de 12 voix sur 17 ; autrement dit, l'accord des trois grands suffit lorsqu'il y a proposition ; à défaut de celle-ci, les 12 voix doivent comprendre le vote favorable d'au moins quatre membres ; c'est une garantie accordée aux petits Etats.

de ses juges, diverses dispositions et surtout une longue tradition garantissent leur impartialité. Entre autres, la Cour contrôle la légalité des actes des institutions, elle se prononce sur les conflits d'attributions entre les Etats membres et les institutions ainsi que sur le manquement d'un Etat ou d'une institution. Elle peut être saisie aussi bien par l'exécutif que par un Etat, une personne ou une entreprise (dans certaines limites). Elle fonctionne aussi au titre de tribunal administratif. Mais l'essentiel semble être le fait qu'il s'agit là d'une juridiction obligatoire ou permanente qui assume l'équilibre des pouvoirs et la légalité dans la CE. A l'exemple de ses attributions, son activité demeure variée ; durant la période de mai 1962 à mars 1963, elle a examiné 23 affaires intéressant la CEE, deux recours de la Commission contre les Etats membres pour violation du traité, treize recours contre des actes des institutions dont trois recours d'Etats membres contre les décisions de la Commission, dix recours d'organismes privés contre des règlements du Conseil [6] et contre les décisions de la Commission [4] (19). On ne connaît pas de cas de désobéissance d'un Etat à l'égard des arrêts de la Cour.

2. Le *Parlement européen* n'échappe pas moins à une classification précise : il n'est assimilable ni à un Sénat ni à une chambre de représentants. Institution hybride, le PE ne représente pas le peuple européen ni même les peuples européens si ce n'est au deuxième ou troisième degré. La désignation de ses parlementaires par les parlements nationaux le rapprocherait d'un certain type de Sénat dont les membres seraient nommés par les législatifs des pays membres. Cette comparaison ne tient plus devant la répartition de ses membres ni devant la perspective d'une élection au suffrage universel direct qui confirme sa vocation de parlement de l'union (20). Sa pratique va dans le même sens : les parlementaires se sont regroupés, dès le début, selon leurs affinités politiques et non pas selon leur nationalité : groupe des démocrates-chrétiens [65], groupe des socialistes [35] et groupe, hétérogène d'ailleurs, des libéraux et apparentés [26]. Une exception : le groupe officieux des [15] UNR non inscrits, mais plus homogène et discipliné que tout autre groupe (21). Malgré un certain respect du principe de la répartition par nationalité, l'essentiel

du travail du PE est organisé autour de la notion de groupes politiques (sièges, listes des candidats aux commissions, porte-parole, rôle dans l'élection du Président). Ceux-ci, en réalité, témoignent d'une certaine cohésion et discipline qui, néanmoins, cèdent le pas parfois devant la solidarité nationale : lors du vote sur le projet d'élections avec l'abstention des socialistes allemands en 1960; en mai 1962, lorsque les socialistes néerlandais se sont ralliés contre le contrôle des tarifs de transport ; ou encore au début de la même année, lorsque tous les membres italiens sauf un votèrent contre la protection en faveur de l'énergie à la suite d'une visite de E. Mattei au PE. C'est en même temps un des rares cas où un groupe de pression a attaché autant d'importance aux votes de cette Assemblée. En dépit de ces défections, ou clivages, les groupes politiques forment des noyaux de futurs partis fédéraux ou de futures fédérations de partis. Cette dernière hypothèse semble plus probable si l'on se réfère aux expériences américaine et suisse.

Ces allures d'un parlement ne peuvent rien contre l'impuissance actuelle du PE. En vertu de son droit de voter une motion de censure, il exerce un contrôle général, permanent mais aussi théorique, sur l'exécutif. Son pouvoir de censure ne pouvant frapper que l'exécutif laisse toute liberté incontrôlée à l'institution qui, sur proposition de la Commission, détient le pouvoir final de décision : le Conseil. Le PE ne peut atteindre le Conseil que dans la mesure où sa censure à l'encontre de l'exécutif paralyse le rouage central de la CE, le tandem Exécutif-Conseil. Mais, en visant le Conseil, il porterait atteinte à l'exécutif : en obligeant ses membres à démissionner, il les exposerait à l'arbitrage des gouvernements qui seuls peuvent désigner les nouveaux Commissaires, en éliminant ceux qui auraient péché par trop d'euro-péanisme. Il romprait ainsi le frêle équilibre Conseil-Exécutif au détriment de celui-ci. D'où l'absurdité du système de contrôle actuel auquel le PE s'interdit de recourir, cherchant au contraire à appuyer l'exécutif. De plus, on peut observer que cette curieuse combinaison du fédéralisme

(19) VI^e R.G., p. 316.

(20) Le projet d'élection vise aussi à rétablir la réelle représentation des forces politiques en n'excluant pas l'extrême gauche qui, de fait, se trouve absente du PE.

(21) Chiffres de 1963.

(diversité) et du parlementarisme (instabilité) est absente de la pratique actuelle des États fédéraux. Elle n'existe pas en Suisse ou aux États-Unis. En Allemagne fédérale, elle est bannie par le gouvernement de législature ou de coalition durable ; au PE aussi, par sa volonté de soutenir l'exécutif.

Le Parlement européen est associé obligatoirement au processus législatif dans 18 et 11 cas prévus par les traités de Rome. De janvier 1958 à mai 1963, il a été consulté 71 fois ; dans 15 cas, il s'est agit de consultations facultatives que les traités n'imposent pas. Son activité a été intense : en moyenne, quatorze consultations par an. Quel est le poids de ses avis ? Sauf quelques exceptions (exemple : élaboration de la législation antitrust), l'exécutif et surtout le Conseil n'ont pas accordé suffisamment de valeur à ses avis pour leur conformer leurs décisions. Il est donc normal que les parlementaires revendiquent plus de pouvoirs législatifs et budgétaires. Faut-il pour autant réclamer, comme certains le font, un monopole des fonctions législatives pour le PE ? Ce serait une erreur, car on préparerait ainsi dans les esprits, si ce n'est déjà dans les faits, la voie vers une Europe unitaire ; dans cette construction unitaire, un Parlement qui penche plus vers une Chambre des Représentants que vers un Sénat détiendrait le pouvoir législatif. Il exprimerait donc la majorité du peuple, serait démocratique, mais négligerait la représentation par Etat membre. Pour assurer cette double représentation, populaire et étatique, les États fédéraux connaissent tous un système bicaméral. Dans la projection ou dans la revendication, cette exigence est à retenir. Elle pourrait se concrétiser dans un proche avenir à travers l'exercice de ces fonctions en commun par le Conseil (sur proposition de l'exécutif) et par le PE. Il serait possible de prévoir que, si le PE refuse son approbation à une loi communautaire adoptée par le Conseil, celui-ci ne puisse la mettre en vigueur qu'à l'unanimité. Il n'en demeure pas moins que pour l'heure le PE accomplit principalement une fonction de consultation, limitée en outre par le caractère partiel de la CE.

3. Le *Comité économique et social* officialise, son titre l'indique, la participation des forces sociales à l'activité organique de la CE. A l'instar de ses précédents nationaux — Conseil économique en

France, en Belgique et aux Pays-Bas — le CES institue la représentation des différentes catégories de la vie économique et sociale au sein d'un organe consultatif. Ici, comme au PE, les membres ont constitué trois groupes :

1° Le *groupe des employeurs* dont l'homogénéité est assurée par la présence de grandes centrales des pays membres qui sont fédérées dans l'UNICE ;

2° Le *groupe des travailleurs* que déséquilibre l'absence de la CGT française et de la CGIL ; sa cohérence est garantie par la coopération au plan européen des éléments de la CISL et de la CISC ; la coordination de leurs activités au CES est l'œuvre de deux secrétariats syndicaux européens. La discipline de vote est en principe exigée pour des questions importantes ;

3° Le *groupe mixte* qui est le plus disparate : à côté des associations de coopératives et de familles, y sont présents les « indépendants », professions libérales, banques, organismes étatiques, etc.

Le CES est obligatoirement consulté dans une quinzaine de cas dans le cadre de la CEE (12 par le Conseil) et dans 7 cas par la Commission de l'Euratom. Au cours de la période de 1958 à avril 1963, le CES a reçu 45 demandes d'avis obligatoires et 17 avis facultatifs dont neuf ont été présentés par la Commission de la CEE. Le chiffre est considérable. Mais la question principale est de savoir quel est le poids de ces avis. En principe, ils semblent en avoir plus pour l'instant que ceux du PE, car ils reflètent, sur des questions économiques, l'opinion des milieux intéressés.

Quels sont les éléments fédératifs dans le CES ? Certes, il est possible de soutenir que la participation des communautés d'intérêt au processus de décision se justifie tout autant que celle des communautés régionales. On peut même invoquer l'exemple original de la constitution yougoslave où l'Assemblée se compose d'un Conseil des délégués des citoyens des républiques et des communes ainsi que d'un Conseil économique, d'un Conseil pour l'éducation et la culture, d'un autre pour les affaires sociales et d'un Conseil des communautés de travail. D'autre part, on peut arguer de la nécessité d'une représentation officielle des intérêts puissants qui, de toute manière, sont en mesure d'exercer une forte pression sur l'appareil

politique ; d'ailleurs, cette association des organismes professionnels à l'élaboration et à l'exécution de décisions au sein de commissions permanentes ou *ad hoc* a déjà la valeur d'une tradition dans la pratique du fédéralisme suisse. C'est donc un fait plus ou moins clairement admis tant dans les Etats centralisés que dans les Etats fédéraux. Dans le CES, les aspects fédératifs ressortent de la représentation des catégories par nation ainsi que de la forme encore confédérale de l'action patronale ou syndicaliste au niveau communautaire.

4. L'existence de multiples *comités d'experts* semble répondre à une poussée similaire des intérêts et des compétences techniques. Dans la CEE, ils sont nombreux : d'une part, des comités permanents : comité d'experts nationaux ou représentants des administrations nationales, dits « nobles » ou autonomes (comité monétaire, de politique conjoncturelle, de politique à moyen terme), comité d'experts ou représentants d'organismes professionnels européens ou nationaux (comités agricoles) et, enfin, des comités mixtes (comité du Fonds social) ; d'autre part, de nombreuses commissions *ad hoc d'experts nationaux* ou de représentants d'organismes professionnels sont réunis par l'exécutif, de même que des groupes de travail d'experts nationaux officiels sont convoqués par le Conseil (22). Ces mécanismes consultatifs rappellent étrangement l'expérience suisse.

Sous un autre angle, la CE introduit des *organismes nouveaux* qu'ignorent les schémas fédéralistes usuels. Née en pleine époque industrielle qui connaît un accroissement des responsabilités publiques dans le domaine économique, la CE innove par rapport aux appareils fédéraux conçus à l'ère de l'économie libérale : elle institue un *Fonds social* pour pallier les risques de chômage qu'elle peut provoquer ; elle établit une *Banque européenne d'investissement* pour lutter contre le sous-développement régional. De même, elle cherche à introduire une programmation européenne. Celle-ci n'est, par sa nature ou a priori, ni fédéraliste ni antifédéraliste. Elle se définit par la méthode que l'on emploie pour son élaboration et pour son exécution, ainsi que par le cadre dans lequel elle fonctionne. Au moins aussi souple et décentralisée au niveau de l'exécution que la planification française qui respecte largement l'autonomie des entreprises (23), la programmation

européenne s'élaborera à partir des plans nationaux et régionaux. C'est dire que non seulement les représentants des nations ou des catégories d'intérêt, mais aussi ceux des régions seront appelés à participer à sa formulation. Confédéral à l'heure actuelle, son caractère final sera fonction de la structure fédérative ou unitaire de l'Europe unie, ainsi que des pressions nationales et régionales.

IV — Mécanisme de décision.

1. La pierre de touche de toute institution est dans la manière pratique d'élaborer les décisions et de les exécuter. Il s'agit donc de voir comment le mécanisme communautaire a été rodé et comment il tourne dans la pratique. Pour des commodités d'exposé, nous n'esquisserons que le processus de la CEE. Dans l'ensemble, nous distinguons les *décisions ouvertes* et les *décisions closes*.

Par *décisions closes*, nous désignons celles qui sont le résultat d'un travail de préparation et de réflexion internes d'une institution officielle. A cette élaboration ne sont associés que des dirigeants officiels. L'exemple type de ces décisions est la riposte à une attaque armée ou bien de multiples décisions de politique étrangère. Par opposition, les *décisions ouvertes* sont prises par les autorités à la suite de nombreuses consultations avec les groupements intéressés. En général, cette méthode de consultations préalables est employée dans le domaine économique où l'autorité ne dispose ni de tout le savoir ou de toute l'information nécessaire pour fixer une ligne de conduite, ni de tous les moyens pour la faire mettre en œuvre. En effet, dans divers secteurs de la vie économique, elle a besoin du concours des intéressés pour assurer l'exécution de ses décisions. C'est pourquoi elle cherche à les associer d'avance à leur élaboration, afin de les faire participer plus activement à leur application.

Il va de soi que cette distinction n'est point rigide mais indicative. En dehors de quelques décisions, parfois vitales, qui sont closes (déclen-

(22) En trois ans (1960-1962), plus de 1.800 jours de réunions dans le cadre des Conseils de la CEE et de l'Euratom et plus de 3.000 pour la Commission de la CEE.

(23) On sait que la planification même dans un Etat aussi centralisé que la France exerce une forte poussée dans le sens de la décentralisation et de la régionalisation.

chement d'une guerre atomique), la plupart sont mixtes et jalonnent le chemin entre les deux extrêmes. De plus, au cours de la préparation d'une décision, on peut observer parfois une succession de phases ouvertes et closes. Cependant, dès qu'une élaboration accuse une phase ouverte, la décision qui en résulte ne peut plus appartenir au type clos. En outre, les deux espèces de décisions ne sont pas réparties selon les secteurs : les unes et les autres coexistent par exemple dans le domaine économique où certaines décisions de politique monétaire demeurent closes ; à tel point que lors de la réévaluation du mark et du florin, il semble que les partenaires de l'Allemagne et des Pays-Bas aient été insuffisamment consultés. En gros, néanmoins, les décisions économiques sont plutôt ouvertes que closes dans des systèmes d'économie mixte. C'est dire que le type ouvert sera dominant dans une Communauté essentiellement économique et technique.

Les exemples de décisions closes ne sont pas absents dans la Communauté européenne. Ainsi la politique commerciale commune résulte de la collaboration du Conseil, et partant du Comité des représentants permanents de la Commission, et du Comité 111 au cours des négociations. En principe, cette élaboration et la mise en œuvre de la politique commerciale ont lieu en circuit fermé. Cette remarque générale n'exclut pas les pressions des groupements intéressés, voire de véritables « hearings » comme ceux que l'on a pratiqués pour déterminer les exceptions dans le cadre des négociations Kennedy. Certes, on pourrait faire observer que ces « hearings » ne portent pas sur la politique, mais sur des questions particulières telles que les modalités d'exécution ou les détails techniques. Mais où se situe la frontière entre technique et politique dans ce cas. Lorsque les exceptions atteignent une certaine importance, ne constituent-elles pas de ce fait des décisions politiques ? D'autre part, il est tout aussi difficile de distinguer les « hearings » des pressions ou des influences. L'information technique n'est-elle pas un des moyens de prédilection qui permettent de peser sur les décisions publiques ? Un autre exemple plus hermétique est fourni par l'élaboration, en 1959, du mémorandum de la Commission sur l'échec des négociations relatives à une grande zone de libre échange. Ce mémorandum qui a défini la conception communautaire a marqué la

politique commerciale des Six. Le programme d'action de 1962 est lui aussi le résultat d'une méditation intérieure de la Commission.

Dans le domaine de l'exécution des normes communautaires, des cas de décisions closes sont plus fréquents. Ainsi par exemple les décisions relevant du contrôle des ententes et des concentrations ; ou bien les actes assurant l'application de mesures de désarmement ainsi que ceux concernant l'octroi ou le refus de recours aux clauses de sauvegarde que prend la Commission. Au même titre, on pourrait mentionner les décisions budgétaires et évidemment les processus de recours ainsi que les actes de la Cour de Justice.

Dans ces conditions, on se rend compte de la difficulté qu'il y a à établir un *modèle* de décision valable pour tous les actes de la Communauté européenne. D'autant plus que la mise en œuvre du Marché commun a exigé une série de règlements de base, toute une activité d'initiatives et de création selon les principes définis par le traité. Les instruments principaux en place, cette activité tendra à décroître, tandis que la fonction d'application prendra une ampleur croissante. Certes, il restera quelques cases à remplir telles la politique du transport ou la politique sociale. Mais, dans l'ensemble, le centre d'activités se déplacera vers les tâches d'application, de gestion, de contrôle, de réajustement. En principe, cette transformation devra augmenter les fonctions de l'exécutif. Conscient de changement au profit de la Commission, le Conseil a cherché à prolonger son contrôle dans le domaine agricole par l'établissement de comités de gestion. Cependant, cette transformation ne signifie pas toujours que la décision close se substitue à des décisions ouvertes : même dans ce domaine d'application, la Commission est parfois assistée de comités consultatifs : celui du Fonds social ou des comités agricoles, comités des transports, celui pour la libre circulation.

Au titre de décision ouverte, nous esquisserons le processus d'élaboration d'actes généraux et obligatoires qui, nous l'avons dit, constituent la principale activité de la Communauté depuis sa mise en marche. C'est dire que notre modèle recouvre essentiellement cette série de décisions autoritaires. Il laisse donc en marge les pouvoirs d'influence et de persuasion dont dispose la Commis-

sion, notamment en matière conjoncturelle ou de transport. Son rôle plus effacé, se rapprochant de celui des secrétariats internationaux, n'en est pas moins important. L'expérience de la CECA montre par ailleurs que les pouvoirs les plus puissants prévus pour les situations de crise n'ont pas été employés, alors que les avis aux entreprises ont contribué à orienter la production de l'acier. Pour tenir compte des pouvoirs d'influence, il faudrait, selon les cas, modifier la position de l'exécutif vis-à-vis du Conseil et des États membres. Sa capacité de négociation, en principe moins assurée, variera d'après la conjoncture. Il est superflu d'insister sur le point que tout modèle général exige une dimension conjoncturelle.

2. *L'origine* de ces actes est le plus souvent dans les dispositions du traité ou dans l'initiative de l'exécutif, bien qu'elle puisse l'être également dans un règlement, un arrêt de la Cour, une initiative du Conseil voire d'un gouvernement ou d'un autre groupement. Le traité ne laisse pas l'élaboration des règles communes au hasard ou au choix des institutions ; il présente des délais précis ainsi qu'un calendrier automatique pour la mise en place du Marché Commun. Cette obligation fait pression sur les responsables en les contraignant de s'exécuter dans un délai fixe ; elle réduit les possibilités d'atermoiements et les préconditionne en quelque sorte. Pour le reste, les auteurs du traité semblent avoir misé sur le dynamisme de l'intégration, sur la « demande de décisions » et la poussée des faits.

La *phase préparatoire* se déroule au niveau de la Commission. Souvent, en partant de l'orientation prescrite par le traité, les Commissaires définissent leur conception politique et chargent une Direction générale de l'élaboration du projet. Parfois, ce premier pas est précédé d'un rapport établi par un expert indépendant. De toute manière, la DG compétente recourt, dans la période d'études *préalables*, aux services des experts ou groupes d'experts (universitaires, instituts spécialisés), de même qu'elle consulte les autres directions concernées ou bien les associe à ses travaux. Au cours de cette phase, elle peut également adresser des questionnaires aux administrations nationales, ainsi qu'organiser des réunions de contact et d'étude avec la participation d'experts nationaux ou privés représentant des organismes professionnels euro-

péens et nationaux. Par ces divers moyens, la DG responsable constitue le dossier et précise sa conception.

Dès lors, s'ouvre une période assez longue de *consultations*. De multiples réunions et contacts ont lieu avec les représentants de l'UNICE, des fédérations professionnelles et des syndicats européens, mais surtout avec des experts nationaux. Ceux-ci assistent à ces réunions, convoqués par la Commission à titre personnel ; sans mandat officiel, ils expriment néanmoins les vues des administrations nationales tout en gardant une certaine liberté de manœuvre qui leur permet de prendre part activement à l'élaboration ou à la mise au point des textes préparés par la DG. Rappelons qu'au cours de 1960-1962, on a enregistré plus de 3.000 jours de réunions correspondant à environ 2.000 réunions d'experts dans le cadre de la Commission de la CEE. On sait que les experts nationaux jouent un rôle de premier plan dans ce processus : par ces consultations, l'exécutif associe à titre officieux les principaux responsables des administrations nationales à l'élaboration de ses propositions. Ces réunions lui permettent, certes, de s'informer des positions de diverses administrations, de prendre la température et d'évaluer la marge de manœuvre, mais elles lui procurent aussi la possibilité de susciter une confrontation de vues entre fonctionnaires nationaux, de créer un climat de collaboration. De cette manière, les fonctionnaires qui se saisiront plus tard de cette affaire à titre officiel n'auront pas le sentiment qu'un corps extérieur leur impose des vues étrangères. Ils auront là une tâche comparable à celle des représentants permanents : expliquer les points de vue de la Commission et de leurs collègues à leur administration et, simultanément, défendre les intérêts de celle-ci au plan communautaire. Ainsi est assurée, par ce mécanisme qui provoque un brassage constant de fonctionnaires européens nationaux et de représentants de diverses catégories d'intérêt, la participation à la phase préparatoire.

Parvenu à ce point, on ne peut s'empêcher de rapprocher ce processus de celui pratiqué en Suisse (24). Là aussi la consultation constitue une

(24) Voir Jean MEYNAUD, avec le concours de A. KORFF, *Les organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne, Ed. Payot, 1963, pp. 85 et 277.

des composantes fondamentales du mécanisme législatif. Au-dehors des relations intra-administratives et de l'intervention d'experts et spécialistes, il s'y pratique une double consultation : par contacts directs avec des organismes professionnels ou dans des commissions d'experts où les experts indépendants siègent aux côtés de représentants d'associations professionnelles. De la sorte, celles-ci participent au travail législatif. L'avant-projet est ensuite transmis pour consultation écrite aux instances cantonales et aux organisations professionnelles.

A côté de cette ressemblance frappante, une différence mérite d'être soulignée (25). Au stade préparatoire proprement dit, seules les organisations professionnelles et les experts indépendants prennent part à l'établissement des textes ; les cantons ne sont consultés qu'ultérieurement sur l'avant-projet tel qu'il résulte de ces premiers travaux. Dans la CE, où les « cantons » conservent bien plus de pouvoir, le rôle des experts nationaux est primordial et plus décisif que celui des organismes professionnels. Certes, en Suisse comme dans la CE, la participation des Etats membres est assurée à un stade ultérieur soit dans le Conseil des Etats, soit d'une manière plus efficace dans le Conseil de ministres. Mais l'élément fédéraliste se manifeste même dans l'association ou la consultation d'organismes professionnels. En effet, ceux-ci consultent leurs membres, à savoir des fédérations par branche (fédéralisme fonctionnel) ou des sections cantonales (fédéralisme « politique » ou territorial). Une méthode similaire est employée dans les organismes professionnels européens dont les membres nationaux cependant gardent une influence prépondérante imprimant ainsi une allure confédérale à l'action au plan européen.

Après ce cycle de consultations, la DG met au point avec l'assistance du service juridique son *avant-projet* qui contient plusieurs variantes. Ce texte est examiné ensuite par le cabinet du Commissaire compétent. Celui-ci d'ailleurs, ainsi que ses collaborateurs, a suivi l'évolution des travaux aux divers stades. De là sortira le *projet* qu'il soumettra par le canal du Secrétaire exécutif à la Commission. Pour un observateur extérieur, il est pour le moins difficile de suivre la procédure surtout à ce niveau. Cependant, en gros, le renvoi d'un projet à la DG peut être interprété, avec des réserves, comme résultant d'un manque d'accord

parmi les membres de l'exécutif ou de la difficulté de dégager une majorité. Une interprétation similaire pourrait être attribuée à l'inscription répétée du même sujet à l'ordre du jour des réunions hebdomadaires de la Commission. Il faut nuancer cependant ces déductions et tenir compte en particulier de la difficulté propre à certains cas ainsi que de leur importance politique. Dès qu'intervient l'accord ou le vote, naît la *proposition* de l'exécutif qu'il transmet au Conseil. A ce stade, il peut procéder à un échange de vues avec une commission du PE ou demander l'avis du Comité économique et social. Ainsi se termine la phase de l'élaboration au plan de la Commission.

3. La *deuxième phase* est caractérisée par l'intervention du Conseil et du Comité de représentants permanents ainsi que, à titre consultatif, du PE et du CES. Les représentants de la Commission prennent part à ce processus à tous les niveaux. On se souvient en effet que le Conseil ne peut amender la proposition qu'à l'unanimité et que, d'autre part, la Commission a la possibilité de modifier sa propre proposition avant que le Conseil n'ait pris de décision. Dans la pratique, même lorsque le traité ne prévoit pas de proposition formelle, le Conseil n'agit jamais sans l'accord de la Commission (26). C'est dans ce cadre que s'amorce le dialogue Commission-Conseil qui, en fait, ressemble bien plus à une négociation complexe dont la Commission serait un des partenaires : les Etats membres disposent de droits mais surtout de la puissance, les principales armes de la Commission étant le traité, sa « proposition » et sa compétence. De plus, il se trouve presque toujours quelques Etats membres dont les intérêts coïncident avec ceux de la Commission qui est chargée d'exprimer et de défendre l'intérêt général de la Communauté. Exemple : la France et les Pays-Bas dans l'agriculture, l'Allemagne dans la législation *antitrust*. Ce sont autant d'alliés fidèles de la Commission dans ses efforts visant à imposer des solutions communautaires.

En règle générale, le Conseil transmet le texte

(25) Le mécanisme suisse possède un complément essentiel : le *référendum*. Celui-ci permet aux minoritaires mécontents — groupes, partis, citoyens — d'avoir recours à l'arbitrage du peuple.

(26) Il arrive parfois que, dans les cas généralement mineurs, le Conseil prenne une décision contre le gré de la Commission.

de la proposition au PE et au CES pour avis, ainsi qu'au CRP (Comité des Représentants Permanents) pour étude. C'est à ce niveau que se situe le rôle important du CRP qui est assisté, dans ses tâches d'examen et ses travaux préparatoires, par le secrétariat général du Conseil. Certes, le CRP n'a pas de pouvoir de décision ou de création. A ce titre, il est entièrement subordonné au Conseil. Dans la pratique, la question est plus complexe. Les RP et leurs collaborateurs constituent un rouage du mécanisme communautaire qui, bien que n'ayant pas de délégation de pouvoirs, pèse sur les décisions du fait de sa permanence, de sa présence sur les lieux. En outre, il n'est pas inutile de rappeler que contrairement aux Ministres qui ne se réunissent que quelques jours par mois et ne consacrent qu'une partie relativement réduite de leur temps aux questions de la Communauté européenne, les RP sont des « dirigeants européens » à plein temps qui se voient quotidiennement aux réunions de travail ou aux réunions sociales. Ainsi se tisse une certaine solidarité de fonction et d'amitiés entre Représentants permanents et leurs collaborateurs. En raison de ces contacts entre eux, avec les fonctionnaires des Commissions ainsi qu'avec les affaires européennes, leur perspective n'est pas la même que celle des fonctionnaires plus ou moins isolés dans leurs capitales. C'est pourquoi, il arrive que, conscients de la position des uns et des autres, plus perméables aux arguments de la Commission, ils servent d'interprètes des intérêts communautaires auprès de leurs administrations nationales, tout en défendant l'intérêt national dans la Communauté européenne. Il ne faudrait pas croire qu'ils deviennent pour autant des porte-parole de l'intérêt européen. Le plus souvent ils font mieux comprendre les problèmes tels qu'ils se posent sur place et indiquent les marges de négociations possibles ou les majorités qui se dégagent. Parfois, si leur pays est isolé, ils cherchent à persuader leur administration. Il arrive même que certains représentants se fassent appeler « communautaires » par leurs collègues des administrations nationales. D'ailleurs, l'attitude de divers Permanents dépend de multiples facteurs dont leur personnalité, leur influence sur l'administration nationale et l'emprise que celle-ci garde sur ses représentants.

Bien que taxés parfois de « communautaires », les RP et leurs groupes manifestent une forte pro-

pension à modifier les propositions de la Commission. Selon la logique du système et selon la pratique, des représentants de la Commission — jamais des Commissaires — prennent part aux travaux à tous les niveaux. Ainsi, la Commission est non seulement tenue informée de la marche des travaux, mais est mêlée à cette négociation préliminaire qui déblaye le terrain pour la décision du Conseil. Au cours de cet examen, l'accord du représentant de la Commission facilite, comme nous le verrons, la prise de décision finale. Parfois, cependant, lorsque les points de vue des RP et du représentant communautaire sont difficiles à rapprocher — en raison notamment des modifications profondes adoptées par les RP et du mandat strict donné par la Commission à son représentant, ceux-là se désintéressent de la position de la Commission. Ces cas peuvent se produire surtout lorsque la Commission ne présente pas une « proposition formelle » dont toute modification exige son consentement ou bien lorsque tous les RP sont d'accord sur les modifications à apporter au texte de la Commission. Or, pour les questions importantes, il est rare que l'accord entre les six se fasse aux dépens de la proposition communautaire. On assiste plus souvent à une « négociation complexe » à sept qu'à un simple dialogue entre les RP, d'une part, et le représentant de la Commission d'autre part.

Pour accomplir cette tâche importante, le CRP recourt, avec l'assistance du secrétariat général du Conseil, aux experts nationaux officiels qui sont presque toujours ceux-là mêmes qui ont collaboré à titre personnel avec la Commission. Le texte ne leur est pas étranger, car ils ont contribué à sa préparation, mais à ce stade-ci ils revêtent la dignité de représentants officiels. Ils se retrouvent en famille, mais plus soucieux de la défense des positions nationales. Selon certains témoignages, les experts officiels ont tendance à s'attaquer avec rigueur aux propositions de la Commission. Il serait intéressant d'étudier dans quelle mesure ils se sentent libres de saper ces textes qu'ils ont contribué à élaborer à titre individuel ; dans quelle mesure sont-ils tenus par les sentiments de paternité. Il est évident que dans leurs fonctions officielles ils sont porteurs d'instructions élaborées par leurs administrations, qui tendent à restreindre leur liberté de choix. Ainsi s'explique, en bonne partie, leur changement d'attitude à l'égard

des propositions de la Commission. Ce mécanisme se complique encore du fait que toutes ces activités d'examen, de filtrage, s'appuient sur l'administration des Conseils. Celle-ci assume le secrétariat des réunions du CRP et de groupes d'experts, tient les procès-verbaux, rédige les rapports. Quel est le rôle du secrétariat général des Conseils dans le processus de décision ? Selon les uns, il n'accomplirait que des tâches techniques et secondaires. Selon d'autres, il constituerait un relais communautaire et jouerait un rôle actif bien qu'effacé. Le fait est que cette administration s'est considérablement développée depuis le noyau de quelques personnes qui fonctionnait dans la CECA. Il est aussi plausible que dans la rédaction de procès-verbaux et notes, le secrétariat peut indirectement et par la façon de présenter les textes insinuer des suggestions ; il n'a pas qualité pour exprimer un point de vue ou sa propre opinion. D'autre part, en assistant le Président du Conseil, du CRP et des groupes, le secrétariat a la possibilité d'exercer une certaine influence par l'intermédiaire de la présidence. Mais il est évident que le degré de son influence non formelle dépend essentiellement de la personnalité du Président et des RP ainsi que de la compétence et de la personnalité des hauts fonctionnaires du secrétariat.

En plus du CRP, il existe certains comités autonomes institués par le traité ou par le Conseil. L'activité de ces comités est-elle soumise à une tutelle du CRP ? Celui-ci exerce en principe une tutelle sur les groupes d'experts. Mais cette tutelle semble devenir théorique, voire impossible à l'égard des comités autonomes tels le Comité de conjoncture, le Comité spécial de l'agriculture, le Comité 111. Ces comités composés de hauts fonctionnaires nationaux posent un problème de hiérarchie. Jusqu'à quel point le CRP peut-il exercer un contrôle véritable sur leurs activités ? La même question s'applique aux tâches très techniques qui dépassent les compétences réelles du CRP dont la polyvalence a des limites. Il est inévitable que dans ces conditions une certaine concurrence naisse et croisse entre ces divers rouages qui se sont développés dans le cadre du Conseil.

C'est dans ces rouages et, principalement, dans les groupes de travail et au CRP que sera remodelé le texte de la Commission. Dans l'ensemble, le travail est accompli, selon une estimation gros-

sière, à plus de 80 % par le CRP et autres rouages et à 20 % par le Conseil. Il va de soi que celui-ci effectue une tâche essentiellement politique, de première importance. C'est lui qui prend les grandes options, agit en arbitre et formule les décisions en dernière instance. Dans la pratique, lorsque l'accord est unanime et rallie les représentants des Etats membres et de l'exécutif, le texte en est le plus souvent adopté par le Conseil sans autres formalités. En effet, suivant l'exemple français, ce projet de décision est inscrit sur la liste A dont les divers points sont entérinés par le Conseil sans discussion. En cas de désaccord notamment de la part du représentant de la Commission, celui-ci a la faculté d'exiger que la question soit portée devant le Conseil (liste B). A ce dernier stade, intervient le facteur procédural ainsi que, dans une large mesure, une négociation en chassés-croisés qui se complique du fait que parfois elle porte sur plusieurs décisions différentes. Le plus souvent de longues veillées se terminent par un *package deal*, un compromis ou accord global suggéré par la Commission (27). Les divers éléments de la négociation forment un tout qui découle, en fait, d'une solidarité d'ensemble de différents actes et dispositions communautaires. Cette dépendance mutuelle est apparue au grand jour lors du dernier marathon agricole ou lors du passage à la deuxième étape au début de 1962. Sur ce point, le traité affirme expressément la solidarité des objectifs réalisés qu'il pose comme préalable du franchissement de la première étape. En effet, ce passage impliquait certaines réalisations dans les domaines de la législation antitrust, de l'agriculture et de l'égalité des salaires masculins et féminins. Au surplus, il existe une condition politique qui établit un parallélisme entre l'industrie allemande et l'agriculture française. Tablant sur cette solidarité, la France a exigé l'adoption d'une politique agricole commune, tandis que l'Allemagne a demandé une législation antitrust fondée sur l'interdiction. A cet effet, chacun de ces membres a apporté son soutien déterminant aux propositions de la Commission. L'accord global n'a pas été établi, comme dans une négociation internationale, selon le dénominateur commun le

(27) Il est d'autant plus difficile d'évaluer le rôle du CEE et du PE que cette négociation demeure « fermée ». En général, ils sont tenus à l'écart à ce niveau. Ainsi, malgré les efforts du PE, son influence sur le mécanisme de décision n'est que marginale dans l'ensemble.

plus bas. Il est allé assez loin dans le sens communautaire en prévoyant notamment de nouvelles attributions pour l'exécutif dans le domaine agricole.

En conclusion, il apparaît clairement que le rouage principal de ce mécanisme repose sur la collaboration de la Commission et du Conseil. La Commission, assistée par ses services qui a des fonctions de gestion, de contrôle et d'exécution, remplit ici, dans le cadre de la fonction normative, une tâche de conception, de défense de l'intérêt de la Communauté ainsi qu'un rôle de conciliation et de négociateur de toute première importance. De son côté, le Conseil avec ses rouages passe au crible ses propositions, les filtre et formule des décisions finales. Certes, le Conseil aussi peut être à l'origine de certaines décisions. Mais l'initiative et la conception sont de fait quasi monopolisées par l'exécutif. De là résulte une profonde différence de méthode de travail de ces deux institutions. La position forte de la commission, qui n'a pas de soutien direct de gouvernements ou des peuples, est assurée par le traité et aussi par le fait qu'elle ne défend pas un intérêt particulier, mais celui de l'ensemble de la Communauté et des Etats membres. En outre, c'est le texte de la Commission qui constitue la base des discussions. Or, on connaît le poids du premier texte et les avantages qu'il procure à son auteur. En raison de divers facteurs qui soutiennent la Commission, celle-ci apparaît non pas comme un secrétariat international qui se plie souvent devant le dénominateur commun le plus bas, mais bien plutôt comme un septième interlocuteur aux côtés des Six qui, en même temps, représente leur conscience commune. En effet, dans cette négociation complexe, la Commission cherche à dégager en se fondant sur le traité, le niveau européen le plus haut.

Tel est le modèle de décision communautaire, simplifié à outrance. De propos délibéré, nous avons emprunté la voie la plus longue : collaboration organique du Conseil et de l'exécutif. C'est dire que ce modèle comprend de nombreuses variantes dont celle de divers types de collaboration volontaire entre ces deux institutions. Selon les cas envisagés, il faudra donc raccourcir telle ou telle phase ou modifier la position de la Commission. Ainsi par exemple pour les actes d'exécution, ou même de réadaptation des règles

existantes, la première phase au niveau de la Commission sera plus ramassée. La période d'études préalables sera remplacée par un dossier fourni et une expérience vécue. Lorsque, d'autre part, l'exécution est entièrement à la charge de la Commission, toute la phase de dialogue entre celle-ci et le Conseil sera supprimée ou substituée par un simple échange de vues et d'information. Au cas où la collaboration entre Commission et Conseil n'est pas imposée par le traité, le schéma n'est que légèrement modifié : en effet, le Conseil a pris l'habitude d'associer la Commission à toutes ses activités ; cette association volontaire est d'autant plus naturelle que presque toutes initiatives sont l'œuvre de la Commission ; ce qui change, c'est la force de négociation de la Commission qui est quelque peu affaiblie du fait qu'elle ne dispose plus de l'arme procédurale comme dans la collaboration formelle. Cependant, dans la pratique, le Conseil évite d'agir contre l'avis de la Commission et recherche le plus souvent son adhésion. Cette pratique générale n'exclut pas des tensions. Ainsi peut-on obtenir plusieurs variantes en prenant en considération les divers liens qui existent entre Commission et Conseil, la nature et l'importance de leurs actes de même que l'élément conjoncturel qui caractérise les différents cas. C'est dire que notre modèle a le sens d'un schéma général d'orientation qui varie selon ces divers facteurs. Il n'en reste pas moins que ces variantes ne modifient pas fondamentalement le processus décrit qui, par ailleurs, occupe une place prépondérante dans le mécanisme communautaire tant par le nombre de cas que par leur importance.

V — Remarques finales.

1. Nous mentionnons pour mémoire quelques autres caractéristiques de la CE qui la rapprochent d'un système fédératif. Avec la formation de décisions, l'élément essentiel est leur application. Tous les auteurs ont insisté sur le fait que les règlements et décisions ne sont pas seulement obligatoires, mais aussi immédiats (28). Comme dans un Etat fédéral, ces actes sans transformation ni contrôle étatique sont applicables directement aux ressortissants des pays membres. En gros, on dénombre un peu moins de quarante cas pré-

(28) Nous passons sous silence les directives et autres actes qui, pour intéressants qu'ils soient, demeurent médiats.

voyant des règlements (29) et plus de cinquante, des décisions. Le pouvoir communautaire frappe directement les individus et entreprises auxquels il peut infliger de lourdes sanctions. En effet, les actes qui comportent à la charge des personnes autres que les Etats une obligation pécuniaire forment titres exécutoires. La même discrimination en faveur des Etats vaut pour les arrêts de la Cour qui ne peuvent être suivis d'exécution forcée à leur égard. Le pouvoir communautaire s'exerce d'abord sur les individus qui peuvent être l'objet d'une exécution forcée pratiquée par l'organe national compétent selon le système de dédoublement fonctionnel. En vertu de la législation *anti-trust*, des sanctions pécuniaires allant jusqu'à 1 million de dollars peuvent être prononcées. Comme dans tout régime démocratique, les individus et entreprises disposent, en contrepartie de ces obligations et sanctions, d'un recours direct devant la Cour. Ainsi se rétablit l'équilibre obligations-garanties. C'est là un aspect caractéristique de la *technique* fédérale.

Quelle est la situation du côté des Etats ? Dans l'ensemble, deux instruments existent : la Commission a la possibilité, dans certains cas, d'autoriser les autres Etats membres à prendre des mesures dérogatoires à l'encontre de l'Etat qui a enfreint les règles communes ; ce sont des représailles contrôlées par l'exécutif communautaire. Cependant, le *mécanisme central* consiste dans le recours devant la Cour, ouvert aussi bien à la Commission qu'à tout Etat membre contre un Etat qui a manqué à ses obligations. Si la Cour le constate, l'Etat est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de son arrêt. Mais il n'existe pas d'exécution forcée de type communautaire. En réalité, sauf cas de crise grave, le facteur de pression, quasi de coercition communautaire, résulte de l'interdépendance étroite de divers mécanismes, économies, décisions. Un refus lors de l'élaboration ou de l'exécution d'une décision commune de la part d'un membre pourrait déclencher des réactions en chaîne qui, poussées jusqu'à leurs dernières conséquences, risqueraient de rompre la solidarité encore fragile et de remettre en question l'existence de la Communauté. Dans un certain sens limité, la CE forme un tout dont les parties sont à la fois autonomes et solidaires. La balance néanmoins penche, pour l'heure, vers l'autonomie des pays membres aux dépens de leur solidarité.

2. Ce mécanisme est soutenu par un vaste processus d'intégration dans divers domaines économiques et sociaux (30). Ce mouvement constitue son fondement le plus stable. Nous nous contenterons de rappeler ici en conclusion un aspect essentiel de l'intégration sous l'angle du fédéralisme : constitution de multiples organismes professionnels au niveau de la Communauté. D'après les chiffres disponibles, il existe plus de 100 groupements européens dans les secteurs de l'industrie, de l'artisanat et du commerce réunissant approximativement 600 organisations nationales membres. Le secteur agricole est entièrement couvert par environ 120 organismes européens groupant un ensemble de plus de 800 organisations membres. Parmi ces organismes d'importance inégale, on remarque quelques organisations faitières ou de type central telles que le Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA) ou l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE), aux comités directeurs desquels siègent régulièrement des présidents et hauts responsables des centrales nationales. Face à ces nombreux regroupements patronaux, deux organisations européennes syndicalistes : syndicats libres et chrétiens.

Cette croissance d'organisations professionnelles n'est pas un monopole de la Communauté. On comptait en Suisse à la fin de 1962 plus de mille associations nationales couvrant l'ensemble du pays, une région ou une zone industrielle. Parmi cette multitude, une douzaine d'organisations de première importance dont l'Union des syndicats, l'Union des paysans ou celle du Commerce et de l'Industrie. Comme dans la CE, leur naissance a correspondu aux nécessités réelles : entre autres assurer une défense efficace des intérêts de ses membres là où s'exerce le pouvoir. Comme dans la CE, leur création a été souvent soutenue sinon suscitée par l'exécutif. Celui-ci, en effet, a besoin d'avoir des interlocuteurs au niveau national ou communautaire. Ainsi la Confédération subventionne depuis longtemps les principales associations centrales pour leur permettre d'entretenir des secrétariats permanents. De son côté, l'exécutif européen a provoqué, par exemple, la constitution

(29) Parmi les règlements, on peut distinguer les règlements de base et les règlements d'application.

(30) Nous avons essayé de le décrire dans *Dimensions européennes de la science politique*, Paris, L.G.D.J., 1963, pp. 146 à 183.

d'un groupement de consommateurs européens. Par son simple refus de consulter les groupements nationaux, l'exécutif suscite des représentations organisées au niveau communautaire. C'est à partir de ce moment que s'entame le dialogue. Ces groupements ainsi que des catégories d'intérêts nationales participent dès maintenant au processus de décision de la CE. Certes, ils n'ont pas encore le poids dont disposent leurs homologues suisses, car dans la Communauté les forces nationales restent prédominantes et l'action au niveau européen tient plus de la coordination et du compromis que d'une revendication commune. Mais on est fondé d'estimer que leur puissance d'action et d'organisation croîtra proportionnelle-

ment au renforcement des pouvoirs communautaires. Il est donc permis de se demander si dans cette perspective aussi l'intégration européenne ne suit, à sa façon, la voie de l'expérience suisse. Mais l'essentiel lui fait défaut : une structure politique globale fondée sur une conscience européenne active. Néanmoins, dans l'état actuel de son développement, la Communauté, bien que partielle et inachevée, accuse plus d'un aspect fédératif. Quoiqu'il soit trop tôt pour se prononcer sur la forme définitive de la Communauté en devenir, nous sommes fondé à conclure que, en-dehors de ses aspects fédératifs, la Communauté européenne connaît un processus et emploie une méthode de type fédératif.



Qu'est-ce que la Constitution ?

par Jacques POIROT,
Avocat à la Cour d'appel.

★

D'une manière générale, une règle est l'expression systématique d'un ordre découvert par la raison.

S'agissant de l'ordre circonscrit par les mœurs humaines, on est en présence de la règle juridique.

Celle-ci s'établit de deux manières : elle peut être traduite en textes à l'intervention de l'autorité publique et elle prend alors le nom de *loi* ; si elle est simplement reconnue par la tradition, elle porte le nom de *coutume*.

L'ordre circonscrit par les mœurs humaines, c'est l'ordre naturel humain ; par la règle établie sous forme de loi ou de coutume, il se meut en ordre juridique positif ; c'est dans cet esprit, disent les auteurs, qu'avait été rédigé l'article premier du titre préliminaire que le législateur se proposait de placer en tête du Code civil et qui paraît n'avoir été supprimé que comme inutile dans une œuvre législative : « Il existe un *droit* universel et immuable, source de toutes les règles positives ; il n'est que la raison naturelle en tant qu'elle gouverne les hommes ». L'ordre juridique positif se confond avec l'ordre normatif, celui-ci étant un ensemble de normes ou règles de raison positivement établies.

La loi et la coutume.

La *loi* se distingue essentiellement de la *coutume*, en ce qu'elle s'élabore par l'intermédiaire de l'autorité ; on peut même dire que la loi est la *norma auctoritate facta*, tandis que la *coutume* serait la *norma consuetudine facta*.

La *loi* tire sa force obligatoire de son objet même ; quant à la *coutume*, elle ne devient obligatoire qu'à l'intervention de la loi ; en d'autres termes, dans l'état actuel de notre droit, la *coutume* ne doit être observée qu'en vertu d'une disposition légale qui, au demeurant, peut être tout à fait générale ; la loi

suisse en donne un exemple : « A défaut d'une disposition légale applicable, déclare l'article 1^{er}, alinéa 2, du Code civil suisse, le juge prononce selon le droit coutumier » ; cela veut dire que l'autorité judiciaire doit d'abord appliquer la *loi* et dans le cas du silence de la loi, la *coutume* ; le législateur de notre pays qui n'a pas exclu pareille éventualité (1) se borne indirectement à déclarer en termes plus voilés que « ce qui est ambigu s'interprète par ce qui est d'usage dans le pays où le contrat est passé » (2).

La hiérarchie des règles juridiques.

La *coutume* n'étant obligatoire que par le fait de la *loi*, le problème de la hiérarchie des règles juridiques est celui de la hiérarchie des lois.

Le terme *loi* est issu du mot latin *legere* ; la définition de la loi dans sa conception latine peut être ainsi libellée : *Lex est quod lectum* (3) ; de là est venue, en français, l'expression « droit écrit » ; il vaudrait mieux dire « règle écrite » ; comme on le voit, la langue latine se place au point de vue du sujet (celui qui lit) et la langue française se tient à l'endroit de l'objet (ce qui est écrit).

Planiol déclare textuellement : « La loi a au-dessus d'elle la Constitution, au-dessous les règlements » (4) ; cette thèse est exacte, mais il ne convient pas d'en faire un axiome.

A lire certains articles de notre actuelle Constitution, on pourrait déduire que celle-ci est une loi ; l'article 4, alinéa 2, commence par ces termes : « La présente Constitution et les autres lois... » et l'arti-

(1) Code civil, article 4.

(2) Code civil, article 1159.

(3) La loi est ce qui est lu.

(4) Traité élémentaire de droit civil belge, t. I^{er}, p. 69 (10^e édition).

de 78 stipule que « Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières... » ; sur la base de telles dispositions, on pourrait conclure que la Constitution serait une loi, ne différant des « autres » que par l'importance de son objet. D'autre part, l'article 67 paraît impliquer que la Constitution serait une loi ne différant des il déclare notamment que le Roi fait les « arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois » ; ainsi, lorsque sur présentation de listes de candidats régulièrement élaborées, le Roi nomme soit un conseiller à la Cour de cassation, soit un conseiller d'État, il fait des arrêtés ayant pour objet dans le premier cas, l'exécution d'une disposition constitutionnelle (5), et dans le second cas, l'exécution d'une disposition légale (6). En réalité, le Roi fait les arrêtés nécessaires pour l'exécution de la Constitution comme ceux rendus nécessaires par l'exécution des lois ; le texte de l'article 67 est tout simplement incomplet.

Mais, dès lors, quelle différence y a-t-il entre la Constitution et la loi ? Le Roi, déclare l'article 80, alinéa 3 de la Constitution, ne prend possession du trône qu'après avoir prêté le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois du Peuple belge... » ; les termes « du Peuple belge » concernent aussi bien la Constitution que les lois, car c'est « au nom du Peuple belge » (7) que le Congrès national a décrété la Constitution.

La réponse à la question est à la fois simple et complexe ; elle est simple parce qu'il n'est contesté par personne que la Constitution est « au-dessus » de la loi ; au demeurant, la Constitution elle-même dit que les lois sont portées en vertu de la Constitution (8) ; elle est complexe parce que le critère de la distinction entre la Constitution et la loi n'est pas seulement d'ordre matériel et d'ordre formel à la fois, mais il est également et d'abord d'ordre rationnel ; il faut remarquer, dès maintenant, que le critère de la distinction entre la norme légale et la norme réglementaire est uniquement d'ordre formel et d'ordre matériel.

Le plan formel.

L'acte qui exprime la Constitution est une question d'espèce ; ainsi la Constitution de la France est exprimée par une loi ; la formule exécutoire de la loi du 4 octobre 1958 est ainsi rédi-

gée : « La présente loi sera exécutée comme Constitution... » ; en Belgique, la Constitution est « contenue » dans un ou plus exactement dans trois décrets.

Un décret est un ensemble de dispositions décrétées ; comme ces dispositions ont force de loi, on peut dire qu'il s'agit d'une loi décrétée ; une loi décrétée est une loi qui, au lieu d'être adoptée d'abord par la Chambre des Représentants et le Sénat, c'est-à-dire votée, et ensuite par le Roi, c'est-à-dire sanctionnée, la sanction n'étant qu'un vote confirmatif, est adoptée soit par une assemblée unique, soit par les deux chambres réunies en une seule assemblée ; il n'y a de distinction entre ces deux sortes de décrets que sous l'angle purement historique ; ainsi, nous avons d'une part les décrets du Congrès national, ou assemblée des représentants de la Nation, qui ont été adoptés du 10 novembre 1830 au 21 juillet 1831 inclusivement (9), et depuis la première législature (10), nous n'avons plus eu que les décrets des 20 septembre 1944 et 20 juillet 1950 relatifs à l'élection du Régent et à la constatation, par les Chambres, de la fin de l'impossibilité de régner pour le roi Léopold.

Notons en passant qu'une loi peut, dans des circonstances tout à fait exceptionnelles sur lesquelles il n'y a pas lieu de s'étendre présentement, être « arrêtée » par une des branches du pouvoir législatif, soit le Roi agissant moyennant le contreseing ministériel, soit les ministres réunis en conseil ; il s'agit des « arrêtés-lois », soit des arrêtés ayant force de loi.

Les décrets constitutionnels — il vaudrait peut-être mieux dire décrets constitutifs — sont respectivement : le décret du 7 février 1831, complété en ses articles 60 et 61 par l'arrêté royal du 1^{er} septembre 1831, pris en exécution de la résolution du Congrès national du 20 juillet 1831 ; le décret du 18 novembre 1830 et le décret du 24 novembre 1830 ; ces deux derniers décrets sont donc antérieurs au décret du 7 février 1831, mais ils ont été « déclarés constitutionnels » par le Congrès natio-

(5) Article 99, alinéa 3.

(6) Article 34, alinéa 2 de la loi du 23 décembre 1946.

(7) Premiers termes de la Constitution.

(8) Article 78.

(9) Décret du 21 juillet 1831, relatif à la dissolution du Congrès.

(10) Commencée le 8 septembre 1831, la première loi est du 19 septembre.

nal, le 24 février 1831, soit la veille du jour où devenait obligatoire le décret du 7 février dont le caractère constitutionnel résulte de la volonté du Gouvernement provisoire qui, par l'arrêté du 6 octobre 1830, institua une « commission de constitution » ; en même temps, il nomma neuf membres chargés d'élaborer la rédaction du texte devant être soumis par la suite à la délibération et au vote d'une assemblée ; le Congrès national qui théoriquement, allait être désigné par le corps électoral de la nation. La formule exécutoire des décrets du Congrès national a été déterminée par l'article 4 du décret du 27 novembre 1830, de la manière suivante : « Au nom du Peuple belge, le Congrès national décrète... Charge le Pouvoir exécutif de l'exécution du présent décret » ; il est évident que le Congrès national a chargé le Pouvoir exécutif de l'exécution du décret du 7 février 1831, comme Constitution de la Belgique ; ainsi, on aborde le point de vue rationnel de la question, mais avant il convient d'examiner le point de vue matériel.

Le plan matériel.

Il est impossible d'établir le critère de la distinction séparant la matière constitutionnelle de la matière légale.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, le problème est de savoir s'il y a des matières constitutionnelles par nature ou si, au contraire, ces matières sont constitutionnelles par destination, ce qui veut dire de par la volonté du constituant lui-même qui leur attribue ce caractère par l'appropriation qu'il en fait en les traitant directement.

Le titre V de notre Constitution est intitulé : « De la force publique » ; la force publique est armée pour la sûreté extérieure de l'Etat et pour la sûreté intérieure ; actuellement, elle se compose de deux grands corps, le premier étant l'armée et le second la gendarmerie ; le Congrès national a « déclaré » qu'il était nécessaire de pourvoir par une loi à l'organisation de l'armée (11), mais le « décret » contient plusieurs dispositions constitutionnelles relatives à cette organisation (12), alors que l'article 120 stipule simplement que « l'organisation et les attributions de la gendarmerie font l'objet d'une loi », c'est-à-dire de dispositions légales.

Un exemple qui fera sourire, celui de la garde civique, démontre l'absence de pérennité dans le

caractère constitutionnel d'une disposition obligatoire ; la règle de principe ayant été posée à l'article 122, alinéa 1^{er}, aux termes duquel : « Il y a une garde civique ; l'organisation en est réglée par la loi », les articles 122, alinéa 2, et 123 contenaient des dispositions relatives à cette organisation ; elles ont été abrogées purement et simplement ; quant à la règle de principe, elle a été remplacée par la disposition suivante : « L'organisation d'une garde civique est éventuellement réglée par la loi » ; toute interprétation, ou tout commentaire, est superflu.

Si une disposition constitutionnelle peut cesser de l'être pour ne devenir qu'une simple disposition légale, même éventuelle, à l'inverse une disposition légale ou une règle non encore consacrée légalement peut devenir constitutionnelle ; ainsi, le droit de dissolution des conseils provinciaux n'a été reconnu au Roi qu'en vertu de l'article 56^{quater} inséré dans la Constitution par l'acte modificatif du 15 octobre 1921, sans avoir fait préalablement l'objet d'une disposition articulée dans la loi du 30 avril 1836 (13), même au lendemain de la réforme constitutionnelle introduite par l'acte du 7 septembre 1893, créant des sénateurs élus par les conseils provinciaux.

Ensuite, le législateur complète ce qui a été fait par le constituant ; l'article 1^{er}, alinéa 2 de la Constitution énumère les provinces ; lors de la révision de 1893, il fut ajouté la disposition suivante : « Il appartient à la loi de diviser... le territoire en un plus grand nombre de provinces » ; une loi qui créerait de nouvelles provinces serait véritablement une loi postconstitutionnelle ; la reconnaissance du caractère « postconstitutionnel » de certaines lois a été ouvertement amorcée lorsque le constituant (14) permit à la loi d'accorder le droit de vote aux femmes et de créer des catégories nouvelles d'éligibles au Sénat ; les lois prévues à cet effet devaient réunir les deux tiers des suffrages, soit le nombre prévu à l'article 131 *in fine* pour la révision de la Constitution.

Enfin, la loi développe les modalités d'application des dispositions constitutionnelles ; l'article 106 qui ne contient que peu de mots illustre ce fait ; il confère à la Cour de cassation une de ses compé-

(11) Article 139/10^o.

(12) Articles 68, 76, 118, 119, 124.

(13) Loi provinciale.

(14) Le législateur révisant la Constitution.

tences spéciales et prévoit qu'elle exercera cette compétence suivant une procédure déterminée par la loi.

Les cas que je viens d'énumérer sont des cas mentionnés par le constituant ; mais le législateur a dû intervenir dans des cas qui se sont situés en dehors de ses prévisions.

Un exemple nous a été donné par la loi du 19 juillet 1945 ; cette loi a réellement complété l'article 82 de la Constitution à raison de sa lacune et le caractère « postconstitutionnel » de la loi s'est formellement manifesté par le fait qu'elle a prescrit la réunion des Chambres en une seule assemblée, alors que cette réunion conjointe n'intervient que dans les cas spécifiés par la Constitution (15).

Le constituant avait prévu que le Roi pourrait se trouver dans l'impossibilité de régner (16), mais il n'avait envisagé cette impossibilité que dans l'hypothèse où elle aurait pris naissance et non dans celle où elle aurait pris fin ; il fallut l'intervention de la loi qui *mutatis mutandis* appliqua à la deuxième hypothèse les prescriptions de l'article 82 réservées par le constituant à la première.

Que conclure de l'aspect matériel de la Constitution en général ?

Qu'il est impossible de déterminer d'une manière immuable ce qui est du domaine constitutionnel ; pour ma part, je crois que toute constitution a en principe un double objet : la fixation des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et la détermination des principes de base de l'organisation des pouvoirs publics ; et de tout ce qui entre dans le cadre de cette organisation, ce qui est variable ; à cela, il faut ajouter la procédure de révision de la constitution qui, étant différente par hypothèse de la procédure de l'élaboration des lois, est peut-être une matière constitutionnelle par nature ; la matière de la révision constitutionnelle paraît impliquer naturellement, mais non essentiellement, l'instauration *ad hoc* d'un organe constituant et l'on peut s'étonner de ce que le constituant belge n'ait pas prévu la réunion des Chambres en une seule assemblée, l'assemblée nationale constituante, aux fins de créer l'ensemble d'une révision.

Il faut dire également que la Constitution (17) « régit toutes les matières auxquelles s'applique l'esprit ou la lettre de l'une de ses dispositions » ;

ce principe peut être mû en règle constitutionnelle complétée par la disposition suivante : « La loi en développe les modalités d'application et la complète s'il y a lieu, sans jamais pouvoir ni la suspendre en tout ou en partie, ni dispenser de son observation ». Ainsi me paraît devoir être modifié l'article 130 ; quant aux lois ainsi prévues, une procédure spéciale d'élaboration devrait être déterminée à raison de leur caractère « postconstitutionnel » comme l'a fait le constituant français de 1958 à l'endroit des lois qu'il a dénommées « organiques ».

La loi « postconstitutionnelle » aurait au départ de la Constitution un rôle équipollent à celui tenu par le règlement au départ de la loi ordinaire.

Le plan rationnel.

Aux termes des articles 137 (première partie) et 138 du décret du 7 février 1831 : « La loi fondamentale du 24 août 1815 est abolie ainsi que les statuts provinciaux et locaux. A compter du jour où la Constitution sera exécutoire (18) toutes les lois, décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires sont abrogés ».

Parmi les « autres actes », on peut notamment citer les anciennes ordonnances royales et les sénatus-consultes émanant du Sénat sous le premier Empire.

Les termes « loi fondamentale » inscrits dans l'article 137 ne sont que la traduction du mot étranger « grondwet » et le constituant, à mon sens, a eu le tort de ne pas le traduire par le mot constitution.

Qu'il s'agisse de lois, de décrets, d'arrêtés, de règlements, qu'il s'agisse d'autres actes comme par exemple les ordonnances et les sénatus-consultes, le critère de la distinction de tous ces actes n'est que d'ordre matériel ou d'ordre formel ; mais qu'il s'agisse de constitution ou de statuts, le critère de la distinction est d'ordre rationnel.

La loi du 18 octobre 1908, aujourd'hui abrogée, sur le gouvernement du Congo belge a été exécutée, peut-on dire, comme constitution du Congo belge

(15) Articles 80, 81, 82, 85.

(16) Pour raisons de santé.

(17) Comme la loi (voir article 1^{er} du Code civil suisse).

(18) Le terme obligatoire eût été mieux choisi.

qui avait « une personnalité distincte de la métropole » (19) ou de la Belgique, puisqu'il était « régi par des lois particulières » (20) ; il est évident qu'il y avait une distinction à faire sur le plan *rationnel* entre la loi du 18 octobre 1908 dont on disait qu'elle contenait la charte coloniale et que d'aucuns appelaient officieusement « Charte coloniale » et toutes les lois « particulières » (21) qui depuis sa promulgation se sont succédées, les lois modificatives de la loi du 18 octobre 1908 étant naturellement mises à part.

Le même raisonnement peut être tenu au regard des institutions provinciales et communales.

Le Congrès national avait également « déclaré » qu'il était nécessaire de pourvoir par des lois séparées et dans le plus court délai possible à l'organisation provinciale et à l'organisation communale (22).

Ces lois ont été promulguées les 30 avril et 30 mars de l'année 1836 ; la première et la seconde ont été intitulées « loi provinciale » et « loi communale » ; en réalité, l'une et l'autre contiennent respectivement le *statut* des provinces et des communes, de même que le décret du 7 février 1831 contient la *Constitution* de l'Etat ; un acte constitutif est en même temps statutaire, et si l'on ne peut parler de la Constitution des provinces et

des communes, c'est parce qu'il s'agit d'institutions publiques subordonnées à l'Etat dont le propre acte constitutif, la constitution décrétée, prévoit l'existence de celles-ci.

Conclusion générale.

Au point de vue formel, il importe peu que la Constitution d'un Etat soit exprimée par une loi, un décret ou un acte quelconque ; il ne faut pas oublier que l'indépendance de la Belgique fut préalablement proclamée par une autorité de fait issue de la révolution de 1830, le Gouvernement provisoire, en vertu de l'arrêté du 4 octobre 1830 dont les termes n'ont été que confirmés par le décret du Congrès national du 18 novembre 1830, déclaré constitutionnel « a posteriori ».

Au point de vue matériel, le contenu d'une constitution n'étant pas immuable ne peut être déterminé d'une manière absolue.

La distinction entre un acte constitutionnel et tout autre acte exprimant des dispositions obligatoires est avant tout d'ordre *rationnel*.

(19) Article 1^{er}, alinéa 1.

(20) Article 1^{er}, alinéa 2.

(21) Article 1^{er}, alinéa 2 précité.

(22) Constitution, article 139/4^o.



Le sixième Congrès mondial de science politique

Les problèmes de la décentralisation en Belgique

par Victor CRABBE,

Chef de travaux à la Faculté de Droit de l'Université libre de Bruxelles.

*

I

La décentralisation est, à l'heure actuelle, l'une des questions qui, en Belgique, retiennent d'une façon suivie l'attention des publicistes et des autorités politiques.

La Commission tripartite pour l'étude de la révision de la Constitution comporte une section pour l'examiner, et plusieurs organismes indépendants font de même. Divers courants d'opinion se sont d'ailleurs manifestés à ce sujet (1).

L'une des caractéristiques des travaux et des discussions en cours est de se distinguer nettement des préoccupations antérieures. Ils n'ont, pour ainsi dire, plus rien de commun avec la doctrine qui a influencé, pendant vingt ans, l'action gouvernementale et parlementaire.

Celle-ci avait, en effet, trouvé son origine dans les positions prises dès 1939 par feu Jules Lespès,

(1) Voir notamment le colloque de la Société d'Etudes politiques et sociales de Louvain, consacré à la décentralisation et à la déconcentration du pouvoir exécutif. *Res Publica* a publié l'une des communications qui y ont été faites: A. DELPEREE, « Déconcentration et décentralisation fonctionnelle » (1963, pp. 375-380).

Voir aussi le Congrès général du Vlaams Economisch Verbond qui s'est tenu à Bruxelles le 12 et le 13 juin 1964.

Voir les différents rapports publiés dans la revue *Tijd* (Weekblad voor economische voorlichting), 23/1964/5 juin 1964: H. VANDER EYCKEN, De decentralisatiemogelijkheden in de sector « Openbare Kredietinstellingen »;

L.E. DAVIN, « Decentralisatie, tewerkstelling, maatschappelijke zekerheid »;

professeur de droit administratif à l'Université libre de Bruxelles (2). Pendant la guerre, l'Ecole de Liège, représentée par le professeur André Buttgenbach (3), était venue à la rescousse.

Dès 1944, l'Institut belge des Sciences administratives avait assuré la relève (4). Les suggestions formulées avaient abouti, après le dépôt de deux

L. DE WONNE, « Decentralisatie en deconcentratiemogelijkheden van de B.D.B.H. (Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel) », het E.S.I.M. (Economisch en Sociaal Instituut voor de Middenstand), de N.M.H. (Nationale Maatschappij voor de Huisvesting), de N.M.K.L. (Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom), en het N.I.H. (Nationaal Instituut voor de Huisvesting);

J. van WATERSCHOOT. « De Organen van de regionaal-economische politiek ».

(2) J. LESPES, « Réflexions sur la décentralisation et sur l'autonomie ». *Revue de l'Administration*, 1939, pp. 293-301.

Voir aussi *id.*, « Quelques réflexions sur les organismes parastataux », *Mélanges G. Smets*, Bruxelles, 1952, pp. 533-542.

(3) A. BUTTGENBACH, *Les Modes de gestion des services publics en Belgique*. Essai sur la déconcentration et la décentralisation administratives considérées comme procédés techniques de la gestion des services publics. Préface de H. Matton. Bruxelles, F. Larquier, 1942;

Id., *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*. Préface de H. Matton. Bruxelles, F. Larquier, 1952.

Voir également le *Manuel de droit administratif* du même auteur (Bruxelles, F. Larquier, 1959).

(4) *Des personnes publiques parastatales*. Avant-projet de loi organique élaboré par l'Institut belge des Sciences administratives. Editions du Recueil général de l'Enregistrement, 1944.

Voir aussi H. MATTON, L. VAN NOTEN, E. FLAMENT et W. VERNIERS: *V^e Journée administrative. Les organismes parastataux*. Institut belge des Sciences administratives, Bruxelles, 1949, 264 p.

propositions de loi laissées sans suite (5), à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (6). On peut dire de toute cette œuvre, multiple et dense, qu'elle vise avant tout un double but :

1. *Reconcentrer l'administration nouvelle*, permanente ou temporaire, au profit de l'autorité gouvernementale et parlementaire. Cette administration nouvelle, qui s'était développée plus particulièrement depuis 1930 à côté de l'administration gouvernementale, était dénommée pour ce motif : administration *parastatale* ou *paraétatique*.

2. Etablir un statut général, administratif et financier, à l'imitation de ce que le XIX^e siècle avait réalisé notamment pour les provinces et pour les communes (7), et la première moitié du XX^e siècle, pour les associations intercommunales et pour les commissions d'assistance publique (8), ainsi que pour les organismes publics financiers (9).

Cette période 1944-1964 vient de se terminer. Le choc des idées et des préoccupations semble réserver désormais une priorité à d'autres suggestions plus politisées et d'inspiration diamétralement opposée.

C'est à Rome, au IV^e Congrès de l'Association internationale de Science politique (16-20 septembre 1958) que nous avons essayé de synthétiser la première tendance (10). De 1958 à 1964, nous nous sommes efforcé, notamment dans notre « Introduction à l'histoire du droit de l'entreprise publique en Belgique » (11), de terminer l'histoire de cette période. Nous avons signalé le dernier document auquel elle a donné naissance : le rapport de la Commission des Finances du Sénat qui, le 23 janvier 1963, s'est prononcé sur l'application, à vrai dire approximative, de la loi du

16 mars 1954 (Doc. parl., Sénat, session 1962-1963, 23 janvier 1963, n^o 91).

Nous avons, par la même occasion, ouvert l'histoire de la deuxième période pour laquelle nous avons déjà cité, entre autres, au titre de réalisation législative :

1^o La loi du 18 juillet 1959 instituant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions. Cette loi, qui vise à l'expansion économique, à la reconversion et au rééquipement régional, permet la création de nouvelles associations intercommunales. Elle complète la loi du 1^{er} mars 1922 sur les associations intercommunales ou, plus justement,

J. van GRONSVELD, « De wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen*, 1954, pp. 259-277;

A. BUTTGENBACH, « Réflexions sur le statut des organismes parastataux et des entreprises publiques en Belgique », *Mélanges Edgard Mûhaud*, Liège, C.I.R.I.E.C., 1960;

A. VRANCKX, « Openbare instellingen en instellingen van openbaar nut », *Administratief Lexicon*, Bruges, Die Keure, 1959;

L. SLEEBUS, « De controle op de inrichtingen van de openbaar nut », *ibid.*, 1959;

b) critiquée; voir en ce sens:

L. MOULIN, « Notes sur le principe du contrôle des organismes d'intérêt public », *Res Publica*, vol. I, premier sem. 1959, pp. 28-37;

V. CRABBE, « Le contrôle de l'entreprise publique en Belgique. Pages de documentation et d'histoire », *ibid.*, pp. 38-57;

P. LELEUX, « Autonomie et contrôle des organismes parastataux. Expériences », C.I.R.I.E.C., 1957, n^o 6, pp. 541-546;

Voir la proposition de loi déposée au Sénat par J. PHO-LIEN (Doc. parl., Sénat, Session 1948-1949, 28 avril 1949) et celle déposée à la Chambre des Représentants par L. MOYER-SOEN (Doc. parl. Ch., Session 1949-1950, 8 février 1950, n^o 217).

Voir aussi V. CRABBE, « Introduction à l'histoire du droit de l'entreprise publique en Belgique ». *Res Publica*, vol. IV, 1964-2, pp. 125-144.

(6) La loi du 16 mars 1954 a été modifiée, notamment par l'arrêté-loi du 18 décembre 1957.

(7) Voir la loi provinciale du 30 avril 1936 et la loi communale du 30 mars 1836.

(8) Voir la loi du 1^{er} mars 1922 sur les associations de communes et la loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique.

(9) Voir la loi du 10 juin 1937 relative à la coordination de l'activité, de l'organisation et des attributions des organismes publics de crédit. Un arrêté-loi du 14 août 1933 avait commencé par « accrocher » certains organismes publics autonomes aux règles de la comptabilité de l'Etat (Voir V. CRABBE, *Le Contrôle de l'entreprise publique en Belgique*, p. 44).

Notons que l'époque actuelle redevient plus favorable au recours à la technique de la législation générale, abandonnée bien souvent entre 1930 et 1960. Voir, par exemple, les lois récentes du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux (*Revue de l'Administration*, 1964, pp. 149-158) et du 31 décembre 1963 sur la protection civile qui concerne aussi les services communaux et régionaux d'incendie (*Revue de l'Administration*, 1964, pp. 101-110).

(10) Notre rapport a été développé et publié dans *Res Publica*, vol. I, premier sem. 1959, pp. 38-57.

(11) *Res Publica*, vol. IV, 1964-2, pp. 125-144.

(5) Cette loi a été: a) préparée ou commentée par la doctrine; voir en ce sens:

A. MAGAIN, « Finances publiques. La question des organismes parastataux », *Revue de l'Administration*, 1951, pp. 101-108;

F. VRANCKEN, ILLEGEMS, FRANK et WATHOUR, *Limites dans lesquelles il s'impose que les budgets des personnes publiques parastatales soient soumis aux instances d'approbation préalable et de contrôle des dépenses de l'Etat*. Imprimerie administrative, Louvain, s.d. (III^e journée administrative, 14 avril 1951, pp. 183-192).

M. FRANK, « Vers un renforcement du contrôle des organismes parastataux en Belgique », *Revue internationale des Sciences administratives*, 1952, pp. 384-412;

H. MATTON, « A propos du projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public ». *Recueil de Jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'Etat*, 1953, pp. 1-5;

déroge à certaines de ses dispositions, notamment en ne réservant plus la majorité des parts aux seules communes associées (12);

2° La loi du 29 mars 1962 sur l'urbanisme qui a donné en même temps un cadre définitif à la politique d'aménagement du territoire;

3° La loi du 2 avril 1962 qui a créé une société nationale d'investissements et qui attend ses compléments : les sociétés de développement régional, à instituer dans le prolongement d'un projet de loi sur la décentralisation de la politique de développement économique.

De ce document, il existe, croyons-nous, plusieurs versions; ce sont elles qui alimentent les discussions en cours. Elles nous font, d'emblée, prendre pied dans les matières concernant la deuxième période. L'optique de celle-ci est, rappelez-le, absolument différente de celle de la première puisqu'elle situe avant tous les problèmes sur l'axe des rapports entre le gouvernement et les grands organismes publics marqués ou non au coin de la déconcentration ou de la décentralisation par service, d'une part, et les institutions purement régionales et locales, d'autre part.

II

1. Il y a toutefois des positions intermédiaires à rappeler. Elles sont intéressantes à mentionner dans cet essai de synthèse dans le même temps qu'il s'indique d'y énoncer les motifs qui permettent de comprendre comment il est possible de passer d'une époque à l'autre.

Retenons à ce titre :

1° Les études et les réflexions de sociologie appliquée aux problèmes de l'organisation administrative. Elles ont notamment pour auteurs Eugène Dupréel et Henri Janne, tous deux professeurs de sociologie à l'Université libre de Bruxelles.

Les propos d'Eugène Dupréel sont célèbres; ils ont été cités maintes fois en exergue par les publicistes qui ne croient pas à la possibilité de faire prévaloir une conception de l'État unique, avec les modalités d'une seule organisation administrative. Celle-ci n'est que la résultante de la double tendance qui veut qu'à la mesure de la multiplication de ses offices, l'État multiplie aussi ses

subdivisions et ses organes, « lesquels, pour lui être subordonnés, n'en sont pas moins des groupes pourvus d'une sorte d'individualité » (E. Dupréel, *Le Pluralisme sociologique. Fondements scientifiques d'une révision des institutions*, Université libre de Bruxelles, Institut de Sociologie Solvay, Actualités sociales, Nouvelle série, Bruxelles, Office de Publicité, 1945, p. 29).

« Si donc pour une société qui détient la force, ajoute encore le professeur Dupréel, grandir en maîtrisant d'autres groupes forts et absorber progressivement les groupes désarmés en faisant d'eux ses organes ou ses émanations, c'est évidemment engager l'ensemble de l'activité sociale dans la voie de l'unification, il ne s'ensuit nullement que le résultat de ce processus doive être une société unique qui n'aurait plus devant elle que des individus épars ou groupés seulement selon un plan rigoureusement conforme à ses convenances.

Non seulement une société forte qui augmente en volume se complique par une répartition de l'autorité sur des subdivisions locales qui ne manquent pas de garder ou de retrouver un certain degré d'inspiration propre, mais par l'effet même de son intervention dans tous les domaines, cette société unifiée est conduite à restaurer des groupes tirant de la spécificité de leur mission les moyens de concevoir et de servir des fins propres, non nécessairement conformes aux fins de la société forte. Un processus d'unification par absorption dans un groupe fort, s'il se déroule sur les ruines d'une pluralité de groupes, en restaure infailliblement une autre. C'est un des cas d'évolution en asymptote où le changement décisif vers lequel les changements partiels semblent diriger les choses se dérobe à mesure qu'elles en approchent. » (E. Dupréel, *Sociologie générale*, Université libre de Bruxelles, Travaux de la Faculté de Philosophie et Lettres, Paris, Presses universitaires de France, 1948, p. 176).

Avec le professeur Henri Janne, c'est d'abord l'histoire du progrès technique qui explique autant le développement que la diversification de l'État (13); c'est ensuite la philosophie de la tech-

(12) Les sociétés d'équipement constituées sur la base de la loi du 18 juillet 1959 ne doivent avoir que les pouvoirs publics au titre de participants majoritaires, les communes se voyant attribuer au moins la moitié de leurs parts.

(13) H. JANNE, « Administration et progrès technique », *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1948, no 4.

nique qui illustre et sous-tend la structuration de l'organisation nouvelle, et il ne peut être question de croire que la société puisse se contenter de ses structurations anciennes.

En quelque sorte, le « feu vert » est donné ainsi à la révision des idées et celles-ci, trouvant toujours un appui dans l'histoire et dans la sociologie, ne manquent pas de déborder sur le plan de la science politique (14).

2° Les prises de position critiques formulées avant ou après le vote de la loi du 16 mars 1954 sur le contrôle de certains organismes d'intérêt public (15);

3° La permanence des idées traditionnelles et l'existence d'institutions partielles déjà en place lorsque des mesures d'administration générale entrent en vigueur.

C'est ainsi que, notamment, peuvent se comprendre le maintien et le développement du grand secteur des institutions *agrées* qui entourent l'*administration sociale organique* et qui forme, par rapport à elle, une espèce de *réseau parallèle*;

4° La prise de conscience par les communautés wallonne et flamande de leurs problèmes propres dans les domaines économiques, démographiques, sociaux et culturels, voire politiques;

Il s'agit là du fait majeur. Les projets de fédéralisme, déclarés tels ou non, accentuent encore cette tendance ou, plutôt, celle-ci contrecarre celle-là tout en sollicitant certaines de ses données;

5° La nécessité de parfaire l'organisation administrative, peut-être faussée par l'exiguïté du territoire.

L'engorgement de Bruxelles n'est pas comme tel un fait absolument valable; il faut parfois de la fermeté pour aller à l'encontre de certaines habitudes de facilité acquises depuis longtemps ou que l'on entretient sans le savoir;

6° Les idées et les mesures nouvelles en faveur de l'aménagement du territoire. La loi du 29 mars 1962, sur l'urbanisme, a été votée à cet égard, bien que tous les moyens et organes d'exécution dont elle a besoin ne soient pas encore en place.

2. C'est peut-être le lieu également d'énumérer les matières ou activités qui, dans des travaux tels que ceux de la Commission tripartite pour la

révision de la Constitution, ne sont pas considérées comme susceptibles d'être décentralisées. Les vues exposées paraissent être, soulignons-le, sous l'emprise de conceptions fédéralisantes assez marquées (16).

La compétence de l'Etat n'est pas contestée pour les voies navigables, pour les ports, pour les routes axiales, pour les autoroutes (17). Une programmation plus poussée est même demandée à leur égard; mais un reclassement du réseau routier est en même temps exigé; il implique une révision des critères et des modalités du subventionnement des travaux publics en général.

Il est souhaité, par la même occasion, que pour les grands travaux qui lui incombent, l'Etat songe de plus en plus à recourir à la *décentralisation par service*. Il ne peut plus continuer à agir comme il l'a fait à l'intervention du *Fonds des Routes*, notamment pour les autoroutes de Wallonie et d'Anvers-Liège-Aix-la-Chapelle.

La constitution de grandes associations intercommunales est préférée. L'intercommunale créée dans la région gantoise pour l'aménagement d'une autoroute, avec octroi de concession, l'Intercommunale Vereniging voor de Autoweg E3, est citée à ce titre en exemple. Une intercommunale identique vient d'être envisagée pour l'aménagement des axes routiers de l'agglomération bruxelloise. Les temps sont révolus, même pour cette agglomération, où, comme en 1955-1958, l'Etat prenait directement en charge la direction des travaux concernant le réseau routier dit de la « petite ceinture ».

III

1. Examinons maintenant les modalités nouvelles de la tutelle administrative qui semblent avoir été envisagées pour les communes et pour les établissements publics subordonnés à elles.

(14) Voir E. SEELDRAYERS et V. CRABBE, *Les composants de l'Etat moderne. Procès du paraétatisme et des structures traditionnelles de l'Etat*, Bruxelles, Librairie encyclopédique, 1955, 86 p.

Voir aussi V. CRABBE, « Le contrôle de l'entreprise publique en Belgique. Pages de documentation et d'histoire », *Res Publica*, vol. I, premier sem. 1959, pp. 38-57.

(15) Voir note 5, *in fine*.

(16) Voir à leur sujet, U. DESTREE et J.M. DEHOUSSE, « La répartition des compétences dans les projets fédéralistes wallons », *Res Publica*, vol. V, 1963-4, pp. 334-359.

(17) Un projet de loi sur les autoroutes est, en ce moment, discuté au Parlement.

C'est dans le sens de la simplification des procédures qu'elles ont été discutées. Un vœu unanime paraît avoir été émis pour que la tutelle administrative se limite à un degré, surtout lorsque la décision de l'organe de contrôle est favorable. En tout cas, la multiplicité des échelons actuels a été critiquée. Le principe suivant devrait être appliqué : 1° un échelon pour la tutelle elle-même ; 2° un autre, s'il y a lieu, pour le recours contre la décision intervenue.

Rappelons qu'une loi a déjà été votée le 27 juin 1962 pour déconcentrer les pouvoirs d'annulation du Roi et pour les faire exercer par les gouverneurs de provinces.

Une question générale reste néanmoins posée : celle qui vise à maintenir ou à reconnaître la députation permanente du Conseil provincial comme organe de tutelle administrative aux côtés ou au lieu et place du gouverneur. Nous aurions préféré voir cette question traitée, à la place de celle posée par la définition, par la loi des notions d'intérêt général et d'intérêt local, parce qu'il n'est pas sûr que ces définitions puissent être données dans l'abstrait.

D'autres observations ont été formulées concernant les détails dont dispose l'autorité de tutelle (entre la décision intervenue et sa notification s'écoule parfois un laps de temps assez long ou trop long). De même, il est souhaité que la prolongation des délais de suspension ne puisse avoir lieu qu'une fois.

On aperçoit ainsi *l'esprit de faveur* qui conditionne toutes les prises de position de la Commission tripartite au profit des autorités dites dépendantes. L'éternelle question de l'équilibre des finances provinciales et communales a été abordée dans la même optique (18) : en matière de budgets et d'emprunts, les communes et les provinces doivent jouir d'une autonomie réelle dans l'exercice de leurs responsabilités financières. L'État doit toutefois leur assurer la possibilité d'équilibrer leur budget ; il doit leur laisser un champ de fiscalité *autonome et suffisant* sans le subordonner au maintien ou à la perception de telle ou telle imposition dont le rendement est faible.

Une coordination de la fiscalité étatique et des fiscalités locales s'avère donc nécessaire : l'État doit veiller à ce qu'un rapport de rendement suffi-

sant, fondé sur une plus grande autonomie, existe entre chacune d'elles.

2. Un régime administratif et financier particulier peut toutefois être prévu pour les quatre grandes villes du pays : Anvers, Bruxelles, Gand et Liège (19). Leurs administrations dépassant de loin les administrations provinciales, la tutelle à exercer devrait être assumée directement par le ministère de l'Intérieur.

3. Un point de vue particulier semble prévaloir également pour la gestion du personnel des administrations provinciales et locales. L'extrême diversité qui règne en ce domaine n'est pas nécessairement profitable. Des mesures de normalisation s'imposent, tant par rapport au régime général de la Fonction publique que par rapport au secteur privé. Il en est ainsi notamment pour le personnel ouvrier dont la situation ne peut rester en deçà des conditions déterminées par les conventions régionales ou locales du travail. L'unanimité n'a toutefois pas été obtenue sur ce point. Elle s'est manifestée au contraire pour le maintien du contrôle des cadres, selon les principes de la tutelle simplifiée définie ci-dessus.

4. Revenons aux travaux publics et à leur mode de financement : la mesure qui semble prévaloir est celle visant au renforcement de l'actuel Fonds des Communes institué par la loi du 4 avril 1958, dite loi Vermeylen, et dont celle du 16 mars 1964, dite loi Gilson (20), vient de consolider la mission : 1° par une meilleure péréquation des dotations ; 2° par l'établissement de critères objectifs pour leur distribution.

La Commission tripartite estime que, sauf exception à déterminer, les subventions d'État doivent rester fixées au maximum à 60 % des dépenses engagées.

(18) Sur la situation de fait et de droit actuelle, compte tenu de son point de départ qui se trouve dans la loi du 24 décembre 1948, dite « loi Vermeylen », voir *Revue de l'Administration*, « Les Finances provinciales et communales depuis 1948 », 1964, pp. 125-140.

(19) Voir notamment P.J. de RONS, « Les Finances des grandes villes », *Reflets et Perspectives de la Vie économique*, 1964, tome III, n° 1, pp. 23-31.

(20) Pour ses dispositions, voir X, « Le nouveau projet concernant les finances communales », *Crédit communal de Belgique. Bulletin trimestriel*, 1964, pp. 39-42, et Ch.L. CLOSSET, « Les Finances provinciales et communales depuis 1948 », *Revue de l'Administration*, 1964, sixième livraison, pp. 125-140.

La règle de la subsidiation des travaux entrepris est jugée meilleure que celle du subventionnement des travaux à entreprendre (21).

L'« élargissement » du Fonds des Communes doit aboutir à la distribution par ses soins des subventions allouées jusqu'à présent par des ministères tels que celui de la Santé publique et de la Famille (pour la construction d'hôpitaux, de maternités, d'hospices, de centres de santé, d'abattoirs, etc.) et celui de l'Agriculture (pour l'amélioration des cours d'eau non navigables ni flottables, pour la construction de digues et de voies d'évacuation, etc.).

La politique conjoncturelle en matière de travaux publics ne paraît pas entrer beaucoup en ligne de compte. La préoccupation de la Commission tripartite n'a été que d'« obtenir plus ou plus sûrement ».

Sans doute sait-on qu'un membre s'est demandé s'il était sage de prévoir la péréquation pure et simple des dotations. Ce qui lui a été rappelé à ce propos, c'est le rôle que peut jouer, pour réaliser la politique conjoncturelle, un organisme public tel que le Crédit communal de Belgique, le « banquier attitré » des communes, qui finance les travaux publics locaux par l'emprunt d'après le montant de la subvention accordée par l'Etat.

C'est au Crédit communal qu'il appartient d'agir selon la conjoncture pour les emprunts à consentir. Il exerce déjà cette fonction sous le contrôle de l'Etat. Il aura à l'affirmer davantage.

Ont également été examinés dans le cadre d'une politique généralisée de décentralisation régionale :

1° *Le problème des petites communes* : l'Etat intervient en leur faveur pour plus de 60 % du montant de leurs travaux. Mais la faiblesse de leurs moyens financiers les laisse à peu près sans crédit, notamment auprès du Crédit communal. Aussi serait-il opportun de s'engager à leur égard dans la voie de l'intercommunalisation de certains travaux. La fusion des petites communes — qui sont nombreuses en Belgique (22) — est également une solution à ne pas négliger ; il en est de même de celle qui se traduirait par la prise en charge par les provinces des travaux que ces communes sont dans l'impossibilité d'entreprendre;

2° *Le problème du rééquipement scolaire et de la construction des bâtiments d'Etat* : le finance-

ment par l'Etat du rééquipement scolaire, tel qu'il a été arrêté par le Pacte scolaire de 1958 et voté par la loi du 19 mai 1959, devrait être régi par la constitution d'un fonds spécial dont le statut se rapproche de celui du Fonds des Communes.

Quant à la construction des bâtiments d'Etat, elle a donné lieu à des vues assez confuses. Peut-on dire que la mise en régie de ces travaux a été envisagée au niveau provincial ou que celle-ci doit uniquement être assurée par un organisme autonome semblable au Fonds des Routes pour l'ensemble du pays ? La Commission tripartite a critiqué, à juste titre, le régime existant. Celui-ci ne remonte qu'à vingt ans au plus. Ce qui est contesté en lui, c'est la concentration des attributions au profit de l'administration des bâtiments relevant du ministère des Travaux publics. Les critiques ne sont pas nouvelles, mais elles sont jusqu'à présent restées sans suite. Il est à remarquer que les possibilités de *gestion assouplie* offertes par la nouvelle législation sur la comptabilité publique n'ont pas été retenues. N'a pas été évoqué non plus le remède qui consisterait à ne plus confier la gestion des bâtiments d'Etat à une seule administration, mais à l'attribuer aux grands départements avec la constitution, pour chacun d'eux, d'un fonds spécial. S'il était possible de procéder au regroupement des départements ministériels de façon à créer de grandes entités ayant intérêt à se gérer complètement, il ne serait guère permis de douter qu'il pourrait y en avoir six ou sept dotés d'un fonds de constructions à l'usage des services ou organismes nationaux relevant d'eux.

5. La technique généralisée du Fonds des Communes pour la normalisation des rapports « Etat-Communes » dans le domaine des travaux publics est préconisée également pour la politique du logement, tout en étant axée sur la réforme de l'organisme parastatal que représente la Société Natio-

(21) Voir aussi H. du ROY de BLICQUY, « Les trois clefs des finances communales: responsabilité, critère et structures », *Reflets et Perspectives de la Vie économique*, 1964, tome III, n° 1, pp. 3-22.

(22) Voir l'avis du Conseil Central de l'Economie concernant l'émission des pouvoirs locaux. *Res Publica*, vol. II, 1960-2, pp. 161-170; voir aussi les réalisations partielles de l'actuel Gouvernement.

nale du Logement. Celle-ci pourrait être transformée en un fonds interprovincial.

Les crédits obtenus seraient répartis par ses soins entre les provinces selon des critères objectifs, pondérés et automatiques.

La Société Nationale du Logement est entourée à l'heure actuelle de 324 sociétés locales agréées, dénommées « Sociétés de Logement ».

Dès qu'elles auraient convenu de leurs quotités propres, les provinces auraient à répartir les sommes qui leur sont allouées, également sur la base de critères objectifs et pondérés, sans préjudice tant de la conjoncture économique que des besoins propres aux milieux ruraux ou particuliers aux milieux urbains.

Une certaine liberté serait donc laissée à l'initiative en ce domaine.

Mais, pour empêcher l'arbitraire de l'administration provinciale et, en même temps, pour associer à la politique du logement les organismes intéressés, il a été jugé opportun d'envisager la création d'un *Comité de Logement*. Siégeraient dans ce comité des représentants de sociétés agréées ainsi que des délégués de groupements tels que la Ligue des Familles nombreuses.

6. Après la politique du logement, ayons égard à celle de l'urbanisme. Celle-ci a donné lieu, répétons-le, à la loi du 29 mars 1962 qui, pour pouvoir être appliquée pleinement, doit être complétée.

C'est par le projet de loi réalisant la décentralisation de la politique de développement économique par la création de sociétés de développement régional que, vraisemblablement, elle le sera.

C'est, en effet, ce projet qui doit déterminer, pour son entrée effective en fonctions, la composition *définitive* de la Commission nationale d'aménagement du territoire. Celle-ci arrêtera le plan national qui doit servir de cadre général aux plans régionaux, locaux et communaux. La procédure relative à l'approbation de ces derniers a également été examinée.

La Commission tripartite s'est ralliée à la proposition suivante : les plans communaux devraient être approuvés par la députation permanente sur la proposition conforme du directeur provincial de l'urbanisme.

IV

La dernière question que nous évoquons avant de conclure, est celle de la **décentralisation économique** proprement dite.

Rappelons-le : une loi du 2 avril 1962 a créé une Société Nationale d'Investissement. Celle-ci doit se voir adjoindre des sociétés de **développement régional**.

La **décentralisation économique** répond à plusieurs préoccupations au nombre desquelles figurent :

1° La nécessité de favoriser la **croissance** ou le renouvellement économique des **régions** tant en Flandre qu'en Wallonie ;

2° L'intérêt qu'il y a de faire participer à ce renouvellement les populations intéressées ;

3° L'obligation d'adapter et de **simplifier** ce fonctionnement des institutions existantes.

Sur la base de ces principes **communément** admis, deux conceptions ont été **exposées** en ce qui concerne l'organisation **même** du **développement régional**.

Le premier point de vue est celui qui, peut-on dire, subordonne l'organisation régionale à l'organisation provinciale.

C'est la province qui, dans le cadre du programme économique national, assume la **responsabilité** des mesures de promotion et d'accueil économique, et c'est encore elle qui peut **décider** de la constitution des sociétés de **développement régional**. Sans doute, deux ou plusieurs provinces peuvent s'entendre pour constituer en commun une société de développement régional. L'**interprovincialisation** est donc retenue dans le **prolongement** de l'article 108, alinéa 3, de la Constitution du 7 février 1831, modifiée le 24 août 1921. Cette **disposition** n'avait pas encore reçu application jusqu'à ce jour (23).

Au cas où la province ne prendrait aucune initiative appropriée, les communes intéressées pourraient constituer, sous la forme d'une association intercommunale, une **société régionale** de

(23) Il en avait, par contre, reçu une dans celui des associations de communes. Voir, à cet effet, la loi du 1^{er} mars 1922.

développement qui, toutefois, ne pourrait déborder sur d'autres provinces.

La seconde conception de l'organisation du développement régional dégage celle-ci du cercle provincial proprement dit.

L'association de toutes les parties intéressées reste sans doute envisagée ; elle reste aussi structurée dans un cadre légal qui s'inspire de la loi du 1^{er} mars 1922 sur les associations de communes avec le concours de l'Etat et des provinces. L'interprovincialisation n'est pas non plus négligée. Mais la région représente davantage une entité propre et sa détermination, du moins selon la dernière version des préoccupations gouvernementales, résultera vraisemblablement d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Ce n'est pas le lieu de définir dans le détail les objectifs mêmes du développement régional.

La mission des sociétés de développement régional est triple :

1° Etablir, en termes comparables à ce qui sera fait pour l'ensemble du pays, l'inventaire des besoins de la région sur la base de critères relatifs notamment à l'évolution des investissements, de la démographie, de l'emploi et du revenu ;

2° Indiquer les objectifs à réaliser et prendre, pour le compte de qui il appartiendra, les mesures de promotion économique nécessaires ;

3° Réaliser, s'il y a lieu, certaines initiatives.

Un problème de « concurrence » d'institutions et de régimes juridiques différents devra être résolu.

Des associations intercommunales ont déjà été créées, sur la base de la loi du 18 juillet 1959 pour assurer le développement régional ; d'autres ont été instituées dans le même but, uniquement dans le cadre de la loi du 1^{er} mars 1922. Il faudra les intégrer au nouveau régime général ou les rendre compatibles avec lui.

Un travail de mise au point législative devra être consacré à cette tâche. Nous y trouvons, quant à nous, la marque et le symbole de l'œuvre face à laquelle le parlement et le gouvernement se trouvent en ce moment.

C'est à tort que celle-ci est considérée comme formulation relevant de l'ordre constitutionnel.

Telle est bien l'observation générale que nous estimons devoir énoncer au titre de conclusion. Nous croyons pouvoir en dire qu'elle commence à apparaître dans les travaux législatifs eux-mêmes.

On peut lire à cet effet dans la proposition de loi récente relative à l'association de provinces en vue d'une politique de décentralisation régionale, déposée au Sénat le 14 mai 1964 par M. J. Duvieux-sart, Doc. Parl. Sénat. Session 1963-1964, 14 mai 1964 :

La nécessité de réviser les structures institutionnelles de la Belgique est unanimement reconnue. Le fait que deux fois de suite les Chambres aient été réélues avec pouvoir de réviser la Constitution en est une preuve suffisante. Au surplus, il est prévu que la procédure de révision constitutionnelle sera bientôt déclenchée à nouveau, avec l'espoir de la voir aboutir au cours de la législature qui doit prendre cours en 1965.

Les dispositions constitutionnelles qui doivent être l'objet de révision sont de nature diverse, tandis que les motifs de la révision sont d'origines différentes, politique, économique, sociale ou internationale. On ne peut méconnaître cependant que l'évolution du régime linguistique du pays soit une des causes qui justifient des adaptations toutes particulières de sa structure et en déterminent la tendance nécessaire.

Ces adaptations nécessaires ne demandent d'ailleurs pas toutes une révision constitutionnelle, bien au contraire. Elles ont été entamées, plus ou moins heureusement, par des lois votées en 1962 et 1963, relatives à l'emploi des langues en matière administrative, scolaire et judiciaire. Elles peuvent, et à notre avis elles doivent, être poursuivies durant la présente législature par des mesures réglementaires ou législatives qui réaliseraient partiellement, mais déjà assez substantiellement, la politique fondamentale sur laquelle il semble qu'un large ralliement existe dans le pays...

Les considérations suivantes, qui reviennent sur le même thème, peuvent également servir de conclusion dans le même sens à notre article :

C'est cette réforme qu'il faut réaliser, progressivement et le plus tôt possible, par les voies réglementaires, législatives et constitutionnelles. Ce qui peut être fait par les deux premières voies

ne peut être retardé, car l'expérience des dix dernières années a démontré combien la voie constitutionnelle était aléatoire, semée d'embûches et de toute façon assez lente.

Indépendamment de l'autonomie culturelle, il y a accord — général, pouvons-nous dire — pour admettre qu'il y a lieu de réaliser une déconcentration et une décentralisation des institutions et des administrations.

La déconcentration peut se réaliser presque entièrement par la seule voie administrative et elle ne fait pas l'objet de la présente proposition.

La décentralisation, qui consiste à transférer à une autorité subordonnée à l'Etat des pouvoirs jusque-là exercés par l'Etat, pose immédiatement la question de savoir à quelle autorité ces pouvoirs seront transférés. Or, en droit, et jusqu'à ce moment, ces transferts ne peuvent évidemment s'opérer qu'au profit des seuls pouvoirs régionaux et locaux existants, à savoir les provinces ou les communes.

Cette œuvre a été, très partiellement, entreprise par la révision et l'allègement des pouvoirs de tutelle de l'Etat. Certains pensent qu'elle devrait être poursuivie par une augmentation des pouvoirs des autorités provinciales. D'autres demandent en outre la création d'organes régionaux qui pourraient, selon eux, mieux répondre à la dualité linguistique du pays, dont il serait vain de méconnaître qu'elle constitue aujourd'hui une des causes principales de la nécessité de réviser les institutions.

Quoi qu'il en soit, dans les domaines autres que celui de l'autonomie culturelle se posent également les deux mêmes problèmes : déterminer l'objet de la décentralisation et l'organe ou les organes qui devront en assurer l'exercice.

Et, à ce sujet, une première réponse capitale et fondamentale paraît s'imposer : l'organe qui exercera les pouvoirs décentralisés doit être un pouvoir d'essence politique, et non académique, soumis directement ou indirectement au contrôle démocratique et reposant sur des personnalités réunissant, en leur chef, compétence et expérience politiques et administratives.

Il nous a paru que ces conditions générales pouvaient se réaliser en recourant à l'action coordonnée des pouvoirs provinciaux, selon une

méthode qui utiliserait toutes les virtualités des institutions provinciales, mais réaliserait aussi une partie, tout au moins, des nécessités régionales des communautés.

Une partie, disons-nous, de ces nécessités, car la proposition présentée ayant pour objectif de réaliser dès avant la révision constitutionnelle, ce qui peut se faire au-dehors de pareille révision, doit évidemment se borner à ce qui peut être tiré du texte actuel de la Constitution (article 108) et des possibilités législatives.

Les pouvoirs à accorder à l'institution nouvelle seront donc relativement faibles : d'ordre consultatif et administratif. Mais ils constitueront une première réalisation et une expérience. D'autres, plus tard, pourront tenter de faire mieux que ce que nous proposons aujourd'hui, mais au moins nous aurions ébranlé l'immobilisme, dépassé le verbalisme et, pensons-nous, déclenché une expérience, une prise de conscience et une réalisation institutionnelle, qui pourraient être fécondes et dont le Constituant de demain pourrait sans doute déduire des conclusions utiles.

L'instrument légal que nous proposons, est celui qui a été ébauché lors de la révision constitutionnelle de 1921 et qui fait l'objet de l'article 108 de la Constitution. Cet article prévoit qu'il peut être créé des associations de communes et de provinces dans les conditions et suivant le mode déterminés par le Roi.

La loi du 1^{er} mars 1922 a fait application de cette disposition constitutionnelle en ce qui concerne les associations de communes.

Nous proposons qu'une loi détermine sous quelles conditions et suivant quel mode il pourra aussi être créé des associations de provinces.

Le sénateur et ancien Premier ministre Jean Duvieusart revient une dernière fois sur la distinction à établir entre l'œuvre constitutionnelle et l'œuvre législative à accomplir pour réaliser la décentralisation, et il souligne à ce propos ce qui distingue la décentralisation du fédéralisme. Nous croyons utile de rapporter ses considérations :

« La proposition que nous présentons peut et doit se réaliser par la voie législative et ne comporte aucune innovation constitutionnelle puisqu'elle tend simplement à un groupement d'organes et de pouvoirs existants.

» La voie de la révision constitutionnelle ne deviendrait indispensable que si l'on voulait donner à l'organe régional des pouvoirs que les provinces n'ont pas ou qui appartiennent à l'Etat.

» C'est d'ailleurs une étape qui pourra peut-être apparaître opportune, mais nous laissons ce problème à l'appréciation du Constituant futur.

Nous nous sommes tenus à l'objet modeste de la présente proposition parce que celle-ci, en assurant la personnalisation de la Communauté flamande et de la Communauté wallonne — alors qu'une autre proposition a pour but d'organiser le district national et européen de Bruxelles — constituerait, à notre sens, la garantie la plus sérieuse et une garantie indispensable pour les Communautés régionales et particulièrement pour la Wallonie, au moment du vote de la loi adaptant la répartition des sièges parlementaires.

» La seule reconnaissance de cette personnalité, quelque modestes que soient les pouvoirs qu'elle exerce, constituerait, en effet, selon nous, une garantie bien plus efficace que tous recours à des votes qualifiés ou à des procédures de conciliation, que nous n'entendons cependant pas écarter, en principe. Il y a toutefois entre les deux méthodes toute la différence qui sépare la procédure de la vie.

» Certains penseront que la présente proposition est une introduction du fédéralisme. D'autres diront, au contraire — et regretteront sans doute — qu'elle ne soit pas constitutive de fédéralisme. Ce sont évidemment les seconds qui auront raison, et cela même si le Constituant accordait, demain, aux organes régionaux certains pouvoirs que ne peut leur donner la voie législative.

» Entre le système que nous proposons et le fédéralisme il y a, en effet, la différence fondamentale

qui vient d'être lumineusement exprimée dans un ouvrage récent « Fédéralisme et Intégration européenne », par François Cardis (Editions du Centre de Recherches européennes de l'Ecole des H.E.C. de l'Université de Lausanne, 1963).

» Cette remarquable étude met en lumière que, dans l'Etat fédératif, les collectivités membres sont associées comme telles à toute opération ou activité qui pourrait se traduire par une modification du régime de base, tandis que là même où un Etat unitaire institue un maximum de décentralisation, ces collectivités (qu'elles soient des communes, des provinces ou des interprovinciales) ne prennent jamais part, comme telles, à la formation de cette volonté nationale, portant sur le régime de base.

» Aussi bien, n'entendons-nous pas instaurer ici un débat sur le caractère opportun ou pernicieux du fédéralisme pour la Belgique.

» Nous avons, en d'autres circonstances, exposé nettement nos vues à ce sujet et nous avons donné les arguments qui nous y avaient amenés (*Res Publica*, vol. III, 1961-4, pp. 306 et ss.).

» Mais, les quelques mois de vie qui restent à l'actuelle législature lui imposent, au-dehors de discussions d'écoles, de prendre d'urgence les mesures qui rendront possible la future révision constitutionnelle et de réaliser, en conséquence, certaines réformes de déconcentration et de décentralisation, au-dehors desquelles le destin du pays pourrait être mis en péril.

» C'est à cette tâche que nous nous efforçons de contribuer par la présente proposition. »

Elle nous a permis, quant à nous, de terminer le tour d'horizon que nous avons cru utile de faire sur les multiples questions soulevées par la décentralisation dans notre pays.



Une enquête sur l'information et les connaissances politiques des jeunes (18-22 ans) en Belgique*

par André PHILIPPART,
Secrétaire général de l'Institut.

★

I — OBJECTIF

Le thème de la jeunesse est à la mode ; on l'associe souvent à d'autres hypothèses nouvelles de la science politique, comme la dépolitisation, l'apolitisme, la participation à la vie politique.

D'aucuns n'hésitent pas à déclarer, en se basant sur des impressions personnelles et sur des observations partielles, que la jeunesse s'intéresse peu aux problèmes politiques, qu'elle participe rarement à la vie politique et que, dès lors, son influence sur les pouvoirs décisionnels est limitée.

Comme il y a tout lieu de le présumer, l'expansion démographique en progression constante se poursuivra, sauf accident ; de sorte que dans quelques décades les éléments jeunes dans la société pourraient être proportionnellement majoritaires ou, à tout le moins, dominants par rapport aux autres classes d'âges.

Ce phénomène, c'est celui que connaissent déjà les pays dits « en voie de développement », notamment l'Algérie.

Il semble, dès lors, évident que la collaboration active de ces jeunes générations constituera à l'avenir un facteur déterminant dans le processus politique.

Sur le plan scientifique, il convient dès maintenant de vérifier s'il y a réellement au niveau des jeunes un phénomène de désaffection à l'égard de la politique ou si, au contraire, comme le présume René Rémond (1) la participation à la vie politique a changé de contenu et de forme.

Par ailleurs, il est d'un intérêt primordial du point de vue de la pratique politique d'analyser par des méthodes scientifiques les connaissances, les

centres d'intérêt et les aptitudes politiques de ceux qui progressivement occuperont des fonctions actives dans la société.

La Belgique n'échappe pas à ce genre de préoccupations. Les organisations de jeunesse, les partis politiques, la presse, le gouvernement ont depuis peu réservé une attention particulière aux problèmes de la jeunesse (2).

(*) Cette enquête a été réalisée de juin à septembre 1963. Le rapport complet paraîtra très prochainement.

(1) René RÉMOND: Réflexion sur la participation à la vie politique. *Res Publica*, volume IV, 1962, 4, pp. 318-327 (page 325).

(2) Par exemple:

Marcel GRÉGOIRE: La jeunesse dans la société actuelle, journal *Le Soir*, 7 mai 1962;

J. HEINEN: Les Belges et la politique, journal *La Cité*, 6 mars 1963;

M.G.: Jeugd en politiek, hebdomadaire *De Lente*, n° 753, 8 mars 1963;

A. VANHAVERBEKE: Jeugd en politiek, journal *De Nieuwe Gids*, 18 mars 1963;

X.: Les jeunes et la politique, journal *La Libre Belgique*, 19 mars 1963;

F. DAVID: Droit de vote à 18 ans pour les élections communales, journal *Le Soir*, 30 mars 1963;

X.: L'apolitisme, hebdomadaire *La Relève*, 13 avril 1963.

F. SWAELEN: Jeugd en politiek, journal *De Standaard*, 24 avril 1963;

J. GYSELINX: Le programme de la jeunesse chrétienne, journal *La Métropole*, 15 mars 1963;

A. HOUSIAUX: Dépolitisation, journal *Le Peuple*, 5 octobre 1963;

J. NIHOUL: Appel aux jeunes, journal *La Gasette de Liège*, 18 septembre 1963;

J. DEBUCQUOY: Les exigences d'une politique de la jeunesse, *la nouvelle revue pédagogique*, juin 1963, n° 10, pp. 592-598;

R. STÉLANDRE: Les 16-24 ans, *les dossiers de l'action sociale catholique*, 15 octobre 1963, pp. 659-674;

DIVERS: Jeunesse et politique de la jeunesse, *documents CEPSS*, 1963, n° 3, pp. 3 à 130.

M. DEFOSSE: L'adolescence d'aujourd'hui: un problème d'adaptation, journal *Le Soir*, 16 juillet 1963;

J. VAN OFFELEN: Pour un ministre de la jeunesse, journal *La Dernière Heure*, 2 juin 1964.

Par ailleurs, le discours inaugural des gouverneurs des provinces du Brabant et de Namur, lors de la séance d'ouverture

Déjà on recherche des formules adéquates en vue d'intégrer les jeunes dans la société, à supposer qu'ils ne le soient pas, et d'atténuer le traditionnel « conflit de générations ».

Après bien d'autres organismes (3), l'Institut belge de Science politique a entrepris une enquête. Le but recherché était de donner des renseignements statistiques à ceux qui étudient le comportement politique de la jeunesse.

Le sujet a été examiné sur trois points :

1. Evaluation du niveau de connaissance des faits politiques tant nationaux qu'internationaux, des acteurs et des institutions.

2. Description des moyens d'information et de leur influence sur l'éducation politique des jeunes.

3. Perception de l'intérêt pour la vie et les problèmes politiques.

L'idée initiale était d'entreprendre sur la base de critères homogènes — questionnaire unique, période d'enquête identique, échantillon proportionné, etc. — une enquête comparative sur le comportement et les connaissances politiques de différentes classes d'âges d'adultes et de jeunes.

Cette intention a été abandonnée à regret pour des raisons matérielles et financières.

Et pourtant, il eut été d'un intérêt primordial de pouvoir disposer de données quantitatives comparables pour mesurer, avec circonspection cela va sans dire, l'impression généralement reçue de la « dépolitisation » des jeunes. La vérification scientifique de cette dernière hypothèse est malaisée, voire impossible. Il serait, en effet, nécessaire d'en définir au préalable le contenu. Plus difficile encore serait de déterminer le seuil qui la sépare du phénomène excessif ou « politisation ». Que signifierait ce seuil : l'état d'équilibre correspondant à un fonctionnement sans heurt du régime politique ?

Pour l'établir il faudrait avoir recours à des arguments peu objectifs, car les informations, les documents et les références valables relatifs au passé font défaut ou sont inutilisables en raison de leur hétérogénéité.

Ce ne sont pas les renseignements contenus dans « les jeunes gens d'aujourd'hui » d'Agathon (4) ni ceux donnés par José Streel dans « les jeunes gens et la politique » (5) qui nous démentiront.

Depuis plus de 50 ans, une œuvre abondante et variée a été rédigée sur le thème de la jeunesse

de la session ordinaire des conseils provinciaux du 1^{er} octobre 1963, avait pour thème : la jeunesse; M. Gruslin, Gouverneur de la province de Namur, avait intitulé son plaidoyer: « Pour une politique de la Jeunesse » et M. de Néeff: « La nécessité pour la Province de participer à l'action pour la jeunesse et les moyens propres à rendre efficace cette participation ».

Le gouvernement, quant à lui, vient de créer un Conseil national de Jeunesse (arrêté royal du 22 mai 1963, *Moniteur belge* des 24 et 25 mai 1963).

Enfin, il convient de signaler une approche originale du problème de la jeunesse:

Edouard BREUSE: *Essai de pédagogie des loisirs juvéniles*, Thèse de doctorat consacrée aux loisirs des jeunes de 15 à 20 ans et présentée à l'École des Sciences psychologiques et pédagogiques de l'Université libre de Bruxelles, 1964.

(3) Nous pensons, entre autres, à:

— l'enquête réalisée en France à l'initiative de l'hebdomadaire *L'Express* par l'Institut Français d'Opinion Publique en octobre 1957; voir le « Rapport national sur la Jeunesse », *L'Express* des 10, 17, 24 et 31 octobre, des 7 et 14 novembre et des 5 et 12 décembre 1957;

— l'enquête du Bureau Européen de la Jeunesse et de l'Enfance réalisée en France par l'Institut Français d'Opinion Publique: « *Les 16-24 ans* », commentaires de Jacques Duquesne, Paris, Le Centurion, 1962, 248 p.; en Belgique par l'Institut de Sociologie (fondé par E. Solvay) de l'Université libre de Bruxelles: Ch. D'Hoogh et J. Mayer, *Jeunesse belge — opinions et aspirations*, Bruxelles, Institut de Sociologie, 1964, 97 pages;

— l'enquête de J. COENEN: *Opinions politiques en milieu ouvrier*, préface de R. EVALENKO, Bruxelles, Fondation Louis de Brouckère, Institut Emile Vandervelde, 1961, 171 p.;

— J.W. LAPIERRE et G. NOIZET: *Une recherche sur le civisme des jeunes à la fin de la quatrième république*, Aix-en-Provence, Publications des Annales de la Faculté des Lettres, Ed. Ophrys, nouvelle série, n° 29, 1961, 174 p.

(4) AGATHON: *Les jeunes gens d'aujourd'hui*. Le goût de l'action. La foi patriotique. La vie morale. Une renaissance catholique. Le réalisme politique. (Henri Massis et Alfred Tarde). Paris, Plon-Nourrit, 1913, 18^e, V+289 p.

Il s'agit d'une enquête réalisée en France parmi les jeunes de 18 à 25 ans, des lycées et universités uniquement, la « jeunesse d'élite » suivant les auteurs.

Le commentaire (page IV) de ces derniers sur la méthode suivie pour la réalisation de l'enquête et la publication des résultats est éloquent:

« On ne trouvera pas une suite de réponses à un questionnaire fixé par avance et distribué au hasard des relations et des amitiés. Rien de plus vain qu'une telle suite d'opinions, non pas même contradictoires, mais incohérentes, où chacun s'occupe de faire l'avantageux et d'excommunier son voisin.

» Nous avons vu et interrogé un grand nombre de jeunes gens des Ecoles, des Facultés, des Lycées, choisis parmi les plus représentatifs de leur groupe. »

L'intérêt de cet ouvrage réside essentiellement dans les nombreux commentaires communiqués aux auteurs après l'enquête, parue d'abord dans « L'Opinion » par 30 personnalités parmi lesquelles L. Dumont-Wilden, F. Poncet, J. Maritain, G. Valois, J. Copeau, A. Bazailles.

A la même époque, quatre autres enquêtes ont été effectuées sur le thème de la jeunesse par Emile FARGUET, Emile HENRIOT, Henri MAZEL et Jules BERTAUT. Elles feront l'objet d'une étude comparative dans la publication ultérieure des résultats obtenus par notre enquête.

(5) José STREEL: *Les jeunes gens et la politique*, Louvain, Ed. Rex., 1932, 12^e, 32 p.

L'auteur explique quelles sont, selon lui, les raisons du désengagement politique de la jeunesse de 1930.

L'ouvrage d'Agathon et ce dernier se situent dans le prolongement de *l'Action française*. L'un et l'autre veulent

(6). Même en l'exploitant méthodiquement, la difficulté serait grande de comparer entre époques le goût et l'intérêt des jeunes pour la politique.

En soi l'expression « dépolitisation de la jeunesse » est une contradiction dans les termes ; comment, en effet, les jeunes pourraient-ils être privés d'un état qu'ils n'ont pas encore eu le temps ni l'occasion de connaître.

René Rémond a une conception plus saine de la participation à la vie politique : « Par participation, on entend tout à la fois la curiosité pour les choses de la cité, l'intérêt porté à la politique et l'activité que l'on y déploie » (7).

Les variables de cette définition peuvent être testées, même séparément.

L'Institut a voulu en faire l'expérience, laissant temporairement à l'écart « l'activité que l'on y déploie ».

II — PRINCIPES ET METHODES

a) Classe d'âges.

La jeunesse est par essence sans âge. Il est difficile d'en préciser les contours. C'est pour nous la période de la vie d'un homme qui déjà détient forces physiques et intellectuelles mais auquel la société n'a pas encore conféré de responsabilités.

En Belgique, l'âge de 18 ans constitue vraisemblablement la limite inférieure de cette période. C'est l'âge des classes terminales de l'enseignement secondaire et l'entrée à l'Université. C'est l'âge minimum pour s'inscrire dans les partis politiques et y avoir droit de vote.

Dans le domaine sportif, les « juniors » accèdent à la catégorie supérieure des « seniors » à 18 ans.

A l'armée, un milicien peut être engagé à 18 ans.

Cela signifie que le milieu scolaire, les cadres politiques, le domaine du sport et l'armée consacrent la maturité d'un individu à 18 ans.

Comme, au surplus, certains parlementaires et responsables sociaux préconisent de conférer le droit de suffrage aux citoyens belges de cet âge, nous aurions eu mauvaise grâce de choisir une autre limite minimale.

La limite maximale de la jeunesse, dans le sens

que nous lui donnons, est moins aisée à déterminer. Elle a été fixée arbitrairement à 22 ans révolus. Cela correspond à la fin théorique des études universitaires pour la plupart des étudiants ; en outre, à cet âge, les étudiants en médecine ont déjà des responsabilités en tant qu'internes dans les hôpitaux.

A 22 ans, la presque totalité des jeunes, à l'exception des étudiants, se sont acquittés de leurs obligations militaires et sont intégrés dans les divers milieux de la société.

Il convient d'attirer immédiatement l'attention sur les inconvénients que présente la classe d'âges ainsi constituée.

Sont exclus définitivement de l'échantillon et du sondage les jeunes de 16 à 18 ans et ceux qui ont atteint ou dépassé 23 ans, ce qui correspond à une part non négligeable de la population active et partant, responsable. Les miliciens et les universitaires âgés de 23 ans et plus sont également éliminés. L'inconvénient majeur réside néanmoins dans le fait que la comparaison avec les classes d'âges utilisées dans les recensements de population est rendue difficile, étant donné que les catégories d'âge retenues (18 à 22 ans) sont comprises dans les classes « 15 à moins de 20 ans » et « 20 à moins de 25 ans ».

absolument prouver que la jeunesse de 1912 ou celle de 1930 soit plus vigoureuse que les précédentes. Le slogan est celui de *l'Action française*: « Politique d'abord ».

(6) Lors de la publication des résultats de l'enquête, nous présenterons une note critique sur les références bibliographiques disponibles pour étudier le comportement politique de la jeunesse.

- Nous communiquons déjà une partie de la bibliographie:
- ROSNY L. de: *La jeunesse du XX^e siècle*, Liège, Impr. liégeoise H. Poncelet, 1894, 8^e, 4 p.
 - BOLO (Abbé H.): *Les jeunes gens*, Paris, Haton, 1896, 16^e, 320 p.
 - CASSILY F.: *Wat zal ik worden? een gezellig onderhoud met jonge lieden, vertaald uit het engels door M. Verheylezoon*, Alken, *De Bode van het H. hart* (1969), 16^e, 78 blz.
 - ETIVEAUD R. d': *Une jeunesse. Témoignage contemporain*, 4^e édition, Paris, Rieder, 1923, 16^e, 203 p.
 - X.: *La jeunesse d'aujourd'hui et la culture générale*, Louvain, 1927, 16^e, 73 p.
 - DE GRAAF D.A.: *De hedendaagsche jeugd; achtergrond en perspectieven*, Den Haag, H.P. Léopold, 1938, 8^e, 32 blz.
 - CLAES E.: *Jeunesse*. Traduction française de Noël Noriac, Bruxelles, Office de Publicité, 1942, 12^e, 293 p.
 - VLERICK J. en DE VENTER J.: *Opstandige Jeugd*, Antwerpen, Standaard Boekh., 1949, 12^e, diagr., IV+152 blz.
 - CROESE J. en TIMMERMANS B.: *Rond de aphtien*, een serie uitgewerkte gedachten over een katholieke levenshouding voor jonge mensen. Met tekening van Karel Thole, Roermond-Maaseik, J.J. Romen en zonen, 1954, 12^e, omsl., figg., 164 blz.

(7) René RÉMOND: *Réflexion sur la participation à la vie politique*. *Res Publica*, volume IV, 1962, 4, pp. 318-327, (p. 318).

b) Echantillon.

Le nombre de jeunes de 18 à 22 ans à questionner a été fixé à 1.000, soit 0,2 % de la population soumise au sondage ou encore 0,01 % de la population totale du royaume de Belgique (8).

Cette proportion a été jugée suffisante. M. Duverger n'estime-t-il pas qu'une enquête est valable au point de vue de l'échantillon lorsqu'elle porte sur 1.500 à 2.000 personnes par tranche de 25 millions d'habitants, soit environ 0,004 % (9).

Par ailleurs, l'enquête réalisée par M. Duverger, F. Goguel et consorts en 1956 dans le premier secteur de la Seine à Paris était basée sur un échantillon de 504 personnes pour 576.000 électeurs inscrits, soit 0,08 % (10).

Le modèle réduit de la population à interroger a été composé à partir des Tomes V et VIII du Recensement Général de la Population, de l'Industrie et du Commerce au 31 décembre 1947 (11).

Dans ces tomes chacune des cinq catégories d'âge (année de naissance : 1941-1942-1943-1944-1945) est répartie par sexes, par provinces, par arrondissements et par groupes de communes.

La combinaison de ces critères a donné un modèle très détaillé et très valable du groupe de jeunes de 18 à 22 ans révolus.

Théoriquement ce modèle aurait pu être amélioré; le centre de recherches socio-religieuses (Bruxelles) a en effet mis au point une méthode qui permet d'évaluer à tout moment le nombre de jeunes de 18 à 25 ans en se basant sur le recensement de 1947, et en tenant compte des tables de mortalité les plus récentes ainsi que d'un coefficient de migration.

Nous avons préféré nous abstenir, car ce souci de précision aurait entraîné *ipso facto* des complications dans la mise au point de l'échantillon. Nous ne sommes cependant pas persuadés que l'usage de cette méthode puisse augmenter la valeur potentielle d'un sondage d'opinion qui reste, malgré tout, de petite dimension par rapport à la population totale.

Avec un minimum de risque d'erreurs, les personnes nées en Belgique de 1941 à 1945 sont encore en vie et résident toujours sur le territoire national.

L'apport de l'étranger a compensé, vraisemblablement avec excès, les perturbations dues à la mortalité et à l'émigration depuis 1947.

Mais pour évaluer avec assurance la mobilité géographique et le taux de mortalité des diverses catégories de jeunes, il convient d'attendre la publication des résultats du dernier recensement général de la population.

La position sociale, la situation familiale et l'état-civil ont été délibérément exclus de l'échantillon quoiqu'il eût été possible d'en déterminer correctement l'importance respective (12).

Encore une fois, nous avons voulu éviter la complexité trop grande du groupe à interroger; il est en effet préférable statistiquement d'avoir des ensembles suffisamment vastes.

Le tableau ci-après indique en chiffres absolus et en proportion la population totale à interroger et son modèle réduit :

(8) A l'époque où l'enquête a eu lieu, les résultats du recensement général de la population au 31 décembre 1961 n'étaient pas encore connus.

Le recensement général de la Population, de l'Industrie et du Commerce au 31 décembre 1947 reste, au stade actuel, la source de renseignements la plus solide, tout au moins en ce qui nous concerne.

En 1947, la population, qui nous concerne, était de 528.506 habitants et la population totale de 8.512.195 habitants.

Sources : Tomes V et VIII du Recensement général de la Population, de l'Industrie et du Commerce au 31 décembre 1947, Royaume de Belgique. Ministère des Affaires économiques et des Classes moyennes, Institut national de Statistique, Bruxelles, 1951 (Tome V) et, 1953 (Tome VIII).

(9) M. DUVERGER : *Les méthodes de la Science politique*, collection Thémis, Paris, Presses Universitaires de France, 1959, p. 143.

(10) M. DUVERGER, F. GOGUEL, et consorts: Les élections du 2 janvier 1956, *Cahier de la Fondation Nationale des Sciences politiques*, n° 82, Paris, Armand Colin, 1957, pp. 199-200.

(11) Les résultats du Recensement Général de la population au 31 décembre 1961 n'étaient pas encore disponibles à l'époque où l'enquête a été conçue.

A l'heure présente, comme ils ne sont encore publiés que très partiellement, le recensement de 1947 reste l'instrument d'échantillonnage le plus complet, tout au moins pour ce genre d'enquête et moyennant quelques aménagements.

(12) En ce qui concerne la position sociale des jeunes, la base statistique est abondante; on peut déterminer:

— le contingent de miliciens pour 1963: Projet de budget du Ministère de la Défense nationale pour l'exercice 1963 — Chambre des Représentants — session 1962-1963 — 4 — X (1962-1963), n° 1; voir le rapport justificatif pages 29 et 30;

— le nombre d'étudiants universitaires et non-universitaires: 1° Rapport annuel 1961 — Fondation Universitaire — Bureau de statistiques universitaires, pp. 218-222.

2° L. COETSIER, *Problemen gesteld door de bevolking van universitair en middelbaar onderwijs*, 1959.

3° Annuaire statistique de l'enseignement, 1959-1960; — la population active grâce aux relevés du Fonds National d'Assurance Maladie-Invalidité — pour les travailleurs ouvriers et employés — et aux estimations du Ministère de l'Emploi et du Travail — pour les agriculteurs et les indépendants.

Cependant, les fonctionnaires définitivement nommés, les militaires, les enseignants échappent à ces relevés puisqu'ils ne cotisent pas à la Sécurité sociale en raison de leurs statuts particuliers.

Année de naissance	SEXE								
	Hommes			Femmes			Hommes et Femmes		
	Recensement 1947		Echantillon	Recensement 1947		Echantillon	Recensement 1947		Echantillon
	chiffres	%		chiffres	%		chiffres	%	
1941 (22 ans) .	44.982	8,5	86	43.796	8,3	84	88.778	16,8	170
1942 (21 ans) .	49.418	9,3	94	47.271	8,9	86	96.689	18,2	180
1943 (20 ans) .	56.795	10,8	110	54.556	10,2	100	111.351	21	210
1944 (19 ans) .	58.897	11,2	110	56.796	10,8	110	115.693	22	220
1945 (18 ans) .	58.740	11,2	110	57.255	10,8	110	115.995	22	220
Totaux :	268.832	51	510	259.674	49	490	528.506	100	1.000

Cet échantillon a été ensuite réparti successivement au niveau des provinces, des arrondissements administratifs et des groupes de communes (13).

Bien qu'il eut été plus simple et moins onéreux de sélectionner quelques régions-types et d'y envoyer les onze enquêteurs (14), nous avons préféré, pour éviter ultérieurement les contestations de nature politique, tirer au sort 88 communes (15), auxquelles ont été ajoutées les communes des grandes agglomérations urbaines de Bruxelles, Anvers, Gand et Liège.

c) Méthode de contact.

Les enquêteurs avaient pour mission d'entrer en contact avec les jeunes dont le nom, l'âge, le sexe, la position sociale et l'adresse figuraient sur des listes préétablies grâce aux renseignements que la plupart des administrations communales avaient bien voulu transmettre à la demande de l'Institut.

Cette méthode présentait des risques que d'aucuns n'ont pas manqué de relever ; elle limitait bien entendu le jeu de la loi des grands nombres ; elle permettra aux détracteurs de l'enquête d'affirmer que la représentativité de l'échantillon est faussée par l'intervention des administrations communales.

La solution idéale eût été, à défaut de répertoires des catégories de jeunes à interroger, de faire relever par les enquêteurs eux-mêmes sur les listes de population des communes désignées un certain nombre de jeunes répondant aux critères de l'échantillon. La méthode probabiliste s'imposait.

Nous n'y avons pas recouru parce que nous craignons — et nos craintes étaient fondées, l'expérience nous l'a démontré — que les administrations communales refusassent à nos enquêteurs la

lecture des registres de l'état-civil et parce que nous redoutions l'isolement des enquêteurs qui peuvent toujours en cas de difficultés se tourner vers des groupes constitués et en interroger globalement les membres.

Il était préférable de créer un climat de confiance ; l'enquêteur, adresses en main, avait l'impression de se rendre en terrain connu (16).

Le travail des enquêteurs a été contrôlé selon deux méthodes successives :

a) L'apposition de l'estampille des administrations des postes ou des chemins de fer sur les questionnaires après enquête.

b) Certains recensés ont été invités — et se sont exécutés de bonne grâce — à remplir et à signer un formulaire précisant la date et l'heure de la visite de l'enquêteur, leur date de naissance, leur position sociale et le sexe. Ensuite, il devait faire légaliser leur signature, apposée sur le formulaire, par l'autorité communale compétente.

(13) Groupe I: —2.000 hab.; groupe II: de 2.000 hab. à —5.000 hab.; groupe III: de 5.000 hab. à —20.000 hab.; groupe IV: de 20.000 hab. à —50.000 hab.; groupe V: de 50.000 hab. à —100.000 hab.; groupe VI: 100.000 hab. et plus.

Nous avons réuni les groupes V et VI.

(14) 4 hommes: 1 instituteur, 1 officier, 2 employés. 7 femmes: 2 institutrices, 2 assistantes sociales, 3 employés. 5 enquêteurs de langue française, 5 de langue néerlandaise, 1 de langue allemande.

(15) Chaque groupe de communes est représenté au minimum par une commune dans les 41 arrondissements administratifs des 9 provinces.

(16) D'ailleurs 40 % seulement des jeunes interrogés ont été contactés grâce aux adresses fournies en premier lieu par les communes.

Pour trouver les autres, les enquêteurs ont consulté directement les registres de population tenus dans les administrations communales quand ils en avaient l'occasion. En dernière ressource les enquêteurs allaient de porte en porte.

III — RESULTATS

Nous communiquons dans ce rapport des résultats partiels et quelques conclusions provisoires. Les proportions en pourcents sont établies sur la base des 977 jeunes qui ont consenti à participer à l'enquête. L'échantillon a été respecté : 23 refus seulement ; le déchet est donc très faible : 2,3 %.

C'est un premier indice du besoin de contact des jeunes avec un monde qu'ils ne connaissent pas. Ils ont accepté franchement et avec courtoisie le dialogue que leur proposait l'enquêteur. A la lecture des résultats néanmoins la curiosité pour les affaires politiques reste superficielle.

Répartition des jeunes interrogés :

Année de naissance	SEXE					
	Hommes		Femmes		Hommes + Femmes	
	Echan-tillon	Recen-sés	Echan-tillon	Recen-sés	Echan-tillon	Recen-sés
1941	86	91	84	86	170	177
1942	94	84	86	81	180	165
1943	110	110	100	102	210	212
1944	110	109	110	104	220	213
1945	110	107	110	103	220	210
Totaux :	510	501	490	476	1.000	977

D'une première série de réponses il semble — et c'est très important pour l'analyse de leur comportement et de leurs connaissances politiques — que les jeunes soient liés à leur milieu familial.

1. A la question **vit ou ne vit pas avec un ou plusieurs membres de sa famille** 96 % des jeunes interrogés ont déclaré vivre avec leur famille.

Cette proportion est probablement trop grande par rapport à la situation réelle, car :

1° Certains, confondant la question avec la notion de domicile, vivent en fait éloignés de leur famille.

Nous croyons, en effet, hélas sans pouvoir le vérifier car le questionnaire ne comportait pas cette nuance, que parmi les 93 universitaires interrogés — 9,5 % des recensés (17) — nombreux sont ceux qui résident dans les cités universitaires ou en chambres particulières.

2° Cela signifierait qu'une partie des 6 % de

mariés continuent à vivre dans leur foyer d'origine, les femmes probablement car elles représentent 80 % des mariés.

3° Le nombre de miliciens ayant répondu à l'enquête est trop faible par rapport à leur importance dans la catégorie des 18 à 22 ans.

	Nombre	Proportion en %	
		Jeunes 18-22 ans	Recensés
Contingent miliciens 1963 (suivant Budget Min. Déf Nat.)	43.499	8,2	—
Miliciens interrogés :	18	—	1,8

Cette question était bien sûr insuffisante pour déterminer l'intensité des rapports que les jeunes ont avec leur milieu familial.

Une série de quatre questions, diversement libellées, la complétait et avait pour objet de faire apparaître, par différenciation, les affinités entre les jeunes et leurs milieux : amis, milieu de travail, écoles, autres groupes sociaux.

Les renseignements obtenus pour chacune des quatre questions qui suivent révèlent certaines tendances :

2. **Discutez-vous de la politique? a) au domicile, b) à l'extérieur (question II, 2).**

Les jeunes discutent de la politique davantage à l'extérieur qu'au domicile :

Réponses (Hommes et femmes)	Domicile %	Extérieur %
Oui	39	48
Non	60	49
Sans réponse	1	3
Total :	100	100

C'est aux hommes surtout que l'on doit ce phénomène : 56 % d'entre eux engagent le débat à l'extérieur alors que 40 % seulement parlent politique dans leur foyer.

(17) Il y avait 30.692 étudiants universitaires en Belgique au cours de l'année académique 1960-1961 (Rapport annuel 1961 — Fondation universitaire — Bureau de Statistiques Universitaires, page 32); ce qui correspond à environ 6 % du nombre total des jeunes Belges de 18 à 22 ans révolus.

Il est étonnant de constater que les réponses obtenues des hommes sont inversement proportionnelles :

Réponses (Hommes)	Domicile %	Extérieur %
Oui	40	56
Non	60	41
Sans réponse	—	3
Total :	100	100

Les femmes, par contre, sont plus constantes. Il est probable que celles qui participent aux conversations politiques dans leur milieu familial le font aussi à l'occasion à l'extérieur. Celles qui se taisent sont muettes aussi bien chez elles qu'au dehors :

Réponses (Femmes)	Domicile %	Extérieur %
Oui	38	39
Non	61	58
Sans réponse	1	3
Total :	100	100

L'âge semble n'avoir aucune influence. Il n'y a guère d'écart entre les jeunes de 18 ans et ceux de 22 ans, entre ceux de 19 ans et ceux de 20 ans, et cela aussi bien pour les hommes que pour les femmes.

La proportion de ceux qui discutent politique à domicile et à l'extérieur est, pour chacune des cinq catégories d'âge, voisine de la moyenne par sexe correspondante :

	Discutent de la Politique			
	Domicile		Extérieur	
	H. %	F. %	H. %	F. %
1941	41	42	60	34
1942	34	40	63	51
1943	42	43	57	43
1944	39	45	57	42
1945	42	31	50	39
Moyenne	40	38	56	39

Au plan géographique, il semble y avoir peu de différences entre les provinces et entre les groupes de communes.

On peut déceler toutefois et en conclure prudemment que les jeunes hommes des provinces en ex-

pansion économique et démographique sont plus sensibles à la discussion politique.

En Flandre Orientale, 50 % des hommes déclarent s'entretenir de politique à domicile et 71 % à l'extérieur.

Au Limbourg, les proportions sont respectivement de 77 % à domicile et 75 % à l'extérieur.

Par contre à Anvers — et c'est probablement une anomalie fortuite — 27 % seulement des hommes disent « oui » à domicile et 31 % à l'extérieur.

La même anomalie, avec des proportions encore plus faibles, existe dans cette province pour les femmes, respectivement 11 % et 17 %.

Les femmes dans le Brabant et dans la Flandre Orientale semblent plus ouverte à la polémique politique : en Brabant 50 % discutent à domicile et 60 % à l'extérieur ; en Flandre Orientale 56 % de part et d'autre.

Partout ailleurs les proportions s'apparentent très fort aux diverses moyennes.

Les communes de petites dimensions favorisent apparemment la discussion à domicile chez les hommes ; le milieu étant plus homogène : 53 % à domicile et 58 % à l'extérieur pour les communes de moins de 2.000 habitants.

Par contre, dans les grandes agglomérations le milieu familial semble plus dilué, ce qui pousse les jeunes hommes vers l'extérieur : respectivement 36 % à domicile et 70 % à l'extérieur dans les communes de plus de 50.000 habitants.

Domicile	
Etudiants universitaires	66
Cultivateurs	56
Fonctionnaires	55
Etudiants non universitaires	47
Professions libérales	44
Employés	39
Ouvriers	21
Sans profession	21
Miliciens	15
Extérieur	
Etudiants universitaires	84
Etudiants non universitaires	62
Fonctionnaires	55
Employés	53
Professions libérales	38
Ouvriers	36
Cultivateurs	20
Miliciens	20
Sans profession	16

Le type de communes n'a aucune influence sur les femmes en cette matière, sauf que dans les communes de plus de 50.000 habitants 60 % d'entre elles signalent qu'elles discutent volontiers à l'extérieur. Seraient-elles moins timides ?

La formation intellectuelle favorise, on s'en doutait, les contacts et la discussion.

Les fonctionnaires sont professionnellement amenés à discuter politique soit qu'ils aient collaboré à l'élaboration de décisions politiques, soit qu'ils aient un intérêt à en parler.

Les étudiants non universitaires, plus jeunes en principe que les universitaires, subissent plus la tension naturelle avec leurs parents ; ils se libèrent à l'extérieur.

Le milieu des cultivateurs reste familial, il est fermé vers l'extérieur.

Les ouvriers ne discutent pas dans leur famille, ils se confient davantage dans leur milieu professionnel.

Les miliciens sont éloignés de leur domicile et n'ont pas l'occasion de s'entretenir avec leurs proches ; au régiment la consigne en matière politique est le silence.

Les « sans profession » sont les plus amorphes ; ce sont en général de jeunes femmes.

3. Avec qui cette discussion a-t-elle lieu ? (question II, 3).

a) Avec vos parents, avec les amis de vos parents, avec les deux.

b) Avec vos amis, avec des personnes étrangères, avec les deux.

En groupant les réponses faites en a) et en b) on obtient des renseignements conformes à ceux obtenus par la question précédente :

Réponses	MILIEU			
	a) parents - amis des parents - les deux %		b) amis - étrangers - les deux %	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Oui	40	37	63	45
Non	59	63	37	54
Sans réponse .	1	—	—	1
Total :	100	100	100	100

Nous avons constaté que l'âge, la région, le type de commune et la profession avaient parfois une influence sur le comportement politique des jeunes à domicile et à l'extérieur.

Les mêmes nuances existent lorsqu'il s'agit ici de déceler leur comportement à l'égard de leur entourage familial et à l'égard de leur milieu d'amis ou professionnel. (Les tableaux seront publiés dans l'ouvrage.)

4. Partagez-vous les opinions politiques ? (question II, 7).

a) De vos parents.

b) De vos amis.

c) Du groupe social dans lequel vous vivez.

Quel que soit le sexe, l'âge, le type de commune, la position sociale ou la province, le partage d'opinions entre les jeunes et leurs milieux décroît de façon continue au fur et à mesure que le milieu social s'élargit.

La cohésion entre jeunes et parents est de l'ordre de 50 à 60 %, elle est de 40 à 50 % entre les jeunes et leurs amis et de 30 à 40 % entre les jeunes et leur groupe social (profession, école, etc.).

C'est une conclusion importante.

Quelle hypothèse pourrait expliquer ce phénomène ?

— L'homme jeune et la jeune femme résisteraient-ils instinctivement à la « globalisation », à la dissolution dans la masse ;

— Hommes et femmes de 18 à 22 ans restent-ils attachés aux valeurs de leur enfance, encore proche ?

— Le groupe social est-il accueillant ? Les jeunes s'y sentent-ils « protégés » et « estimés » tel qu'ils le sont dans leur milieu familial et dans une mesure moindre, dans leur cercle d'amis ?

A titre d'exemple, les deux tableaux ci-après indiquent les résultats pour ceux et celles qui partagent les opinions politiques de leurs milieux.

En ce qui concerne la position sociale, il y a trois anomalies :

1. Les miliciens ne partagent guère les opinions de leurs amis et encore moins celles du régiment.

	Hommes %		
	Parents	Amis	Groupe social
Age :			
1941	58	53	43
1942	58	43	31
1943	46	42	31
1944	54	44	42
1945	52	47	36
Type de commune :			
— 2.000 habitants	67	64	53
de 2.000 à — 5.000 habitants .	56	46	33
de 5.000 à — 20.000 habitants .	47	39	33
de 20.000 à — 50.000 habitants	45	40	32
50.000 habitants et plus	50	44	35

	Femmes %		
	Parents	Amis	Groupe social
Age :			
1941	54	44	73
1942	56	42	36
1943	67	50	42
1944	62	46	34
1945	63	52	43
Type de commune :			
— 2.000 habitants	62	49	35
de 2.000 à — 5.000 habitants .	57	48	51
de 5.000 à — 20.000 habitants .	58	37	33
de 20.000 à — 50.000 habitants	61	46	36
50.000 habitants et plus	45	46	37

2. Les fonctionnaires semblent être plus critiques à l'égard de leurs amis que de leur groupe social.

3. Les cultivateurs sont fortement intégrés à leurs divers milieux :

Position sociale	SEXE		
	Hommes et Femmes %		
	Parents	Amis	Groupe social
Etudiants universitaires	55	44	39
Etudiants non universitaires	54	46	41
Miliciens	46	30	10
Ouvriers	53	41	31
Employés	57	49	35
Fonctionnaires	65	40	53
Cultivateurs	71	71	46
Professions libérales	54	50	37
Sans profession	57	41	34

5. La politique vous intéresse-t-elle? Beaucoup, assez, peu, pas du tout (question II, 1).

Un nombre restreint de jeunes manifeste « beaucoup » d'intérêt pour la politique; ce qui

semble corroborer les résultats d'enquêtes précédentes, réalisées par d'autres organismes.

Toutefois, un jugement hâtif en la matière serait téméraire, car le terme est imprécis — de même que les autres notions — et l'ont n'est pas sûr que l'attitude de l'interrogé soit conforme à son sentiment : croit-il faire plaisir à l'enquêteur, veut-il se faire valoir, est-il indifférent par vanité ?

Banissant toutes réserves et comparant la proportion des « beaucoup » avec les proportions des autres nuances : « assez », « peu » et « pas du tout », on pourrait conclure, et alors seulement, qu'il y a parmi les jeunes un indice de « désaffection politique ».

On se consolera en lisant l'appréciation de J. Paul Boncour sur la jeunesse de son temps que cite Pierre Baudin dans la conclusion de l'enquête menée en 1912 par Henri Mazel et publiée dans la *Revue des Français* : Depuis quelques années « une sorte de désaffection » semble entraîner la jeunesse loin de tout ce qu'aimèrent leurs aînés.

	Beaucoup %	Assez %	Peu %	Pas du tout %	Total %
Hommes et Femmes	7	20	36	37	100
Homme	9	23	37	31	100
Femmes	3	18	36	43	100

Même en associant les deux premiers groupes, à peine plus d'un quart des jeunes (27%) de 18 à 22 ans « vivent » la politique.

Géographiquement, il y a des écarts considérables ; c'est chez les jeunes hommes de Brabant et des deux Flandres que l'intérêt est le plus développé. Ceux d'Anvers, de Hainaut, de Liège, de Limbourg et de Namur sont nettement au-dessous de la moyenne.

Quant à l'anomalie de la province de Luxembourg, il est possible qu'elle soit due au faible nombre d'interrogés : 9 hommes.

Il suffit dans ce cas d'un ou de deux hommes seulement pour modifier radicalement les proportions.

Dans la province de Namur, aucun homme n'éprouve « beaucoup » d'attention pour la chose publique.

Quant aux femmes, elles ont plus conscience du « besoin » politique dans le Brabant et la Flandre Orientale que partout ailleurs.

Il est étonnant de constater que la politique n'exerce qu'un attrait mitigé sur celles des provinces de Flandre Occidentale, Liège, Limbourg, Luxembourg et Namur ; d'ailleurs dans ces provinces aucune jeune femme ne s'inscrit dans la catégorie « beaucoup ».

	Beaucoup + Assez	
	Hommes %	Femmes %
Anvers	18	9
Brabant	42	31
Flandre Occidentale	40	24
Flandre Orientale	41	42
Hainaut	23	22
Liège	26	7
Limbourg	22	2
Luxembourg	69	13
Namur	28	11

Au point de vue de la position sociale, les étudiants universitaires se situent bien au-dessus des autres catégories sociales. Cela ne veut pas dire que l'intérêt réel des universitaires pour les problèmes politiques soit plus profond que dans les autres groupes sociaux.

Ils sont peut-être sous l'influence d'une information plus étendue qui leur donne l'impression d'un grand intérêt. Leur plus grande aisance verbale les amène inconsciemment à exagérer leurs sentiments : là où un ouvrier a pu dire « peu » un universitaire a estimé — pour ne pas être dévalué aux yeux de l'enquêteur — que dans son cas « peu » signifiait « assez ».

Il n'est pas possible dans le cadre de ce rapport de tenter de justifier notre propos à l'égard des étudiants.

Cependant les résultats obtenus pour les questions II, 5 ; II, 8 et toutes les questions de la partie III du questionnaire le laissent supposer. Ce thème sera développé ultérieurement dans l'ouvrage.

A l'opposé, il y a les ouvriers. Les résultats que nous avons obtenus pour cette catégorie se rapprochent fort des conclusions de Jacques Coenen (18). Treize pourcent des ouvriers, hommes et femmes, avouent un intérêt pour la politique. Cette catégorie précède de peu les jeunes exerçant une

profession libérale et les jeunes femmes sans profession.

Le tableau par position sociale se présente comme suit :

	Beaucoup + Assez %
Etudiants universitaires	57
Fonctionnaires	37
Etudiants non universitaires	36
Employés	26
Miliciens	20
Cultivateurs	15
Ouvriers	13
Sans profession	11
Professions libérales	10

6. Connaissez-vous les hommes politiques suivants? A quel parti appartiennent-ils? (question III, 1).

Il est toujours délicat de fournir des renseignements concernant un homme en vie, surtout s'il s'agit d'un homme politique, sujet aux critiques de l'opinion publique.

Il faut avouer que nous avons posé cette question avec la réserve de n'en publier les résultats qu'à la condition qu'il s'en dégage des hypothèses constructives.

Tout d'abord y a-t-il lieu de signaler que le choix des treize parlementaires est la conséquence d'un dosage arithmétique entre sénateurs et députés de tendance socialiste, social-chrétienne ou libérale, entre néerlandophones et francophones, entre bruxellois, flamands et wallons. Certains groupes d'intérêt y étaient même représentés.

Pour savoir, en outre, si les fonctions responsables exercées à la tête des institutions et des partis permettaient à leurs bénéficiaires de tirer un surcroît de renommée, nous avons sélectionné d'office les présidents des deux chambres et des trois partis « traditionnels » et nous avons placé à leurs côtés des hommes qui avaient, selon nous, l'habitude de concentrer leurs interventions parlementaires ou politiques sur des problèmes régionaux.

Divers enseignements issus de l'enquête nous autorisent à confirmer l'hypothèse présentée en 1958 par le professeur Jean Stengers (19), lequel

(18) Jacques COENEN: *Opinions politiques en milieu ouvrier...* (voir supra), pp. 146 et suivantes.
(19) Voir page 77 de J. STENGERS et A. PHILIPPART: *Une expérience d'enquête électorale*, Bruxelles, INSOC, 1959, n° 4, 88 p.

croyait qu'il est toujours avantageux pour un homme politique que l'on parle de lui, en bien ou en mal, peu importe.

En outre, des activités professionnelles secondaires mettant l'homme politique en contact direct avec le public peuvent favoriser celui-là.

Nous présentons dans le tableau ci-après les proportions d'hommes et femmes qui signalent connaître ces hommes politiques :

	Hommes %	Femmes %	Hommes + Femmes %
Van Acker	88	84	86
Collard	87	83	85
Van den Boeynants . .	71	57	64
Van Audenhove	67	56	62
Struye	53	39	46
Moureaux	30	19	25
Verroken	15	7	11
Vanderpoorten	14	8	11
Dekeyzer	13	9	11
Dehousse	13	7	10
Jaminet	11	7	9
Brouhon	6	6	6
Adam	6	5	5

Il est remarquable de voir figurer aux cinq premiers rangs le président de la Chambre des Représentants, les présidents des trois partis politiques « traditionnels » PSB, PSC, PLP, le président du Sénat, en exercice.

Nous pensons que le président Van Acker a bénéficié en outre du fait qu'il est entré dans l'histoire comme Premier Ministre grâce à une campagne politique couronnée de succès après la deuxième guerre mondiale (20) à un moment où les parents des jeunes que nous avons interrogés étaient eux-mêmes des jeunes hommes et des jeunes femmes. Comme la transmission du message politique se fait encore essentiellement par la voie de la famille, les jeunes d'aujourd'hui ont vraisemblablement reçu de leurs parents les impressions politiques que ceux-ci ressentirent au même âge.

Le président Collard est l'homme de la « guerre scolaire » que les jeunes connaissent bien pour l'avoir vécue directement au collège ou au lycée.

Les présidents Van den Boeynants et Van Audenhove ont été intrônisés il n'y a guère et leur nomination a occupé pendant longtemps les premières pages des journaux, les antennes et les petits écrans des moyens audiovisuels de communication.

De plus, les trois présidents de partis sont, par leur fonction, amenés à faire souvent des déclarations publiques.

Le président du Sénat P. Struye jouit du prestige de la fonction qu'il occupe et qui lui confère la qualité de deuxième personnage du Royaume.

Le sénateur Moureaux occupe dans le tableau une position intermédiaire. Il fut Ministre de l'Éducation nationale jusqu'en 1961 ; il occupe par ailleurs de temps à autre la tribune libre d'un grand quotidien belge.

Les « voix » obtenues par les autres parlementaires proviennent pour une grande part de la région qu'ils représentent.

Proportionnellement à son importance numérique dans l'échantillon, c'est dans la province de Brabant que l'ensemble des treize hommes politiques sont désignés le plus grand nombre de fois.

Dans les autres provinces, l'étalement des « voix » est, toujours en proportion, pratiquement uniforme.

Les treize hommes sont connus dans toutes les provinces, à l'exception du député Brouhon, apparemment inconnu en Limbourg.

7. Quel est le nom dans le gouvernement actuel ? (question III, 2).

- a) Ministre de l'intérieur.
- b) Ministre des affaires économiques et de l'énergie.
- c) Ministre de la défense nationale.
- d) Ministre de l'éducation nationale et de la culture.
- e) Ministre des finances.

Les jeunes connaissent-ils les membres du pouvoir exécutif ? Leur information est-elle meilleure à leur égard qu'à l'égard des parlementaires ?

Que disent les résultats globaux ?

Les proportions de réponses valables et de non réponse sont éloquentes.

Les ministres en fonction, dont certains avaient été choisis spécialement soit en raison de leur rôle dans la politique quotidienne comme le ministre

(20) La fameuse « bataille du charbon ».

Ministres	Réponses valables		
	Hommes %	Femmes %	Hommes + Femmes %
Intérieur	22	9	15
Affaires économiques et énergie	7	1	4
Défense nationale	34	12	23
Education nationale et culture	29	18	23
Finances	22	10	16

Ministres	Sans réponse		
	Hommes %	Femmes %	Hommes + Femmes %
Intérieur	72	87	79
Affaires économiques et énergie	89	96	92
Défense nationale	63	85	74
Education nationale et culture	67	79	73
Finances	77	89	83

Gilson, soit en raison de leur lien naturel avec la jeunesse — éducation nationale et défense nationale —, sont inconnus des jeunes dans des proportions qui ne souffrent aucune remarque, même compte tenu des erreurs éventuelles d'échantillonnage et d'enquête.

De 70 à 90 % de « sans réponse » selon le ministre en cause, tel est le bilan de cette question.

Il est consolant de constater que 4 % seulement environ des jeunes ont formulé une réponse inexacte.

L'ignorance des femmes est inquiétante en cette matière.

Dans ce cas, la formulation de la question avait une grande importance. Peut-être que les résultats auraient été différents, si nous avions demandé aux jeunes interrogés d'indiquer en regard de noms de Ministres, les fonctions ministérielles que ces derniers occupaient ; un nom parfois évoque mieux le lien qui existe entre un homme et sa fonction que l'inverse.

8. Connaissez-vous le bourgmestre de votre commune ? (question III, 3).

Au cours d'une enquête précédente, il nous a été permis d'observer que la fonction de bourgmestre était au point de vue de la réputation d'un rendement excellent.

Le professeur J. Stengers en concluait (21) que : « le bourgmestre d'une commune importante est aussi un homme dont le nom devient aisément familier. Familier dans sa propre commune, cela va de soi. Mais familier aussi à l'extérieur ».

Aussi n'avons-nous pas réagi à la lecture des résultats portant sur la connaissance du nom du bourgmestre des communes soumises à l'enquête. Le rapport entre les réponses positives et l'absence de réponse est inversement proportionnel au même rapport, relatif aux ministres.

Sexe	Ministres					Bourgmestres	
	Intér. Rép. val. %	Aff. éc. Rép. val. %	Déf. nat. Rép. val. %	Ed. nat. Rép. val. %	Fin. Rép. val. %	Rép. val. %	sans rép. %
Homme	22	7	34	29	22	89	9
Femme	9	1	12	18	10	86	12
Homme + Femme	15	4	23	23	16	87	10

Le pouvoir local — on peut le supposer — exerce régionalement sur la jeunesse une influence plus grande que le pouvoir exécutif puisque, à ce niveau, la fonction est matérialisée par un homme connu.

La fonction de bourgmestre conserve tout son prestige. Elle fait partie des fortes traditions communales belges. Elle est devenue avec l'hôtel de ville (ou mairie) le pôle d'intérêt de la localité. Celui qui en a la charge est le premier personnage de la commune.

Les jeunes dans toutes les provinces et dans tous les types de communes connaissent leur bourgmestre et le connaissent bien. Outre leur nom, leur appartenance politique est largement connue : 76 % de l'ensemble, 78 % des hommes et 74 % des femmes désignent nominalement leur bourgmestre. Jusqu'à leur âge est apprécié correctement : 57 % de l'ensemble, 58 % des hommes et 55 % des femmes classent leur bourgmestre dans la bonne classe d'âge.

Le pourcentage élevé d'individus connaissant leur bourgmestre postule des écarts très réduits entre les diverses catégories sociales de jeunes. Néanmoins, il y a certaines nuances. Ce sont les cultivateurs

(21) J. STENGERS et A. PHILIPPART, *op. cit.*, page 75.

(95 %), les étudiants universitaires (94 %) et les fonctionnaires (92 %) qui ont la mémoire la plus fidèle du patronyme de leur bourgmestre.

Les ouvriers (82 %) et les miliciens (70 %) occupent les derniers rangs.

*
**

Après les hommes, les idées politiques.

Plusieurs questions avaient trait aux grandes idées politiques du moment : doctrine sociale de l'église catholique, libéralisme, socialisme, fascisme, coexistence pacifique, fédéralisme, etc...

Nous nous attarderons sur deux d'entre elles.

9. Qu'évoque pour vous le fascisme ? L'ordre, l'autorité ou la répression (question III, 13).

Remarque :

Les enquêteurs avaient comme consigne de contraindre les interrogés à choisir une seule des trois définitions et de noter en marge les observations éventuelles des jeunes.

Nous n'examinerons ici que les résultats du choix.

Quarante-neuf pourcent des jeunes en Belgique, bien que ne connaissant ses principes que par les comptes rendus — ils ne l'ont pas vécu dans l'action — nous non plus d'ailleurs, considèrent le fascisme comme un régime politique basé sur la répression ; 30 % y voient une forme d'autorité ; 13 % semblent apprécier ses vertus puisqu'ils l'assimilent à l'ordre.

	Réponses			Sans réponse %	Total %
	ordre %	autorité %	répression %		
Homme . .	14	30	51	5	100
Femme . .	12	30	46	12	100
Homme + Femme . .	13	30	49	8	100

L'âge et la dimension de la commune n'ont apparemment aucune influence : les proportions entre les trois types de réponses sont pratiquement équivalentes aux proportions obtenues sur la totalité du territoire.

Au niveau de la province, il y a quelques différences que déjà il convient de signaler.

La tendance des provinces francophones est d'évoquer le fascisme par l'autorité : 41 % des hommes et femmes ensemble en Hainaut et au Luxembourg, 40 % dans le Namurois.

La province d'Anvers, du côté néerlandophone, présente les mêmes symptômes : 45 %.

La province d'Anvers a d'ailleurs une autre caractéristique : le pourcentage élevé de réponse « le fascisme c'est l'ordre » : 27 %.

De sorte que, dans cette dernière province, 26 % seulement des jeunes condamnent le fascisme.

Par contre, c'est dans les deux Flandres que le fascisme est le plus apprécié à sa vraie valeur et le plus condamné : 60 % en Flandre occidentale et 70 % en Flandre orientale choisissent la notion de « répression » pour expliquer le fascisme.

Le Limbourg se singularise par un pourcentage nettement supérieur à la moyenne de non réponses : 36 %. Par contre, c'est à Anvers et en Flandre orientale qu'il y en a le moins : 2 %.

Le Brabant et la province francophone de Liège se situent dans les normes moyennes.

Il est trop tôt pour expliquer le phénomène de la province d'Anvers et des trois provinces de Hainaut Namur et Luxembourg. Dans l'anversois il est possible que la tendance extrémiste du parti politique de la Volksunie gagne du terrain parmi la jeunesse. Or, ce parti a une propension à l'autorité ; ses milices (militanten orden) ont été récemment dissoutes par une décision de son comité national.

Dans les trois provinces francophones, la propagande active de l'organisme Jeune-Europe trouble peut-être les convictions encore mal définies des jeunes.

A cela s'ajoutent les remous linguistiques qui ont entraîné un durcissement du comportement des jeunes wallons craignant l'étouffement par méconnaissance du néerlandais.

Ce ne sont là qu'hypothèses.

Seuls les cultivateurs renversent l'ordre des valeurs : le fascisme c'est l'ordre pour 40 % d'entre eux, l'autorité pour 30 % et la répression pour 21 %.

10. **Estimez-vous que la collaboration avec les pays communistes est souhaitable : actuellement, dans l'avenir (question III, 14).**

L'interrogé avait quatre possibilités de réponse : s'abstenir, estimer que la collaboration n'est pas souhaitable, croire le contraire et dans ce cas choisir entre actuellement ou dans l'avenir.

Septante-six pourcent des hommes et 68 % des femmes souhaitent la collaboration avec les pays communistes et plus de la moitié estiment qu'il faut s'engager dans cette voie dès maintenant :

	Collaboration souhaitable		
	actuel- lement %	dans l'avenir %	total %
Homme	58	18	76
Femme	48	20	68
Homme + Femme . .	53	19	72

C'est dans les provinces où le communisme belge est électoralement le plus faible que la jeunesse aspire le plus à une collaboration avec les pays communistes : 96 % dans le Luxembourg, mais sans impatience car la moitié ne le souhaite que dans l'avenir ; 73 % en Flandre occidentale et 77 % en Flandre orientale, et là on la souhaite immédiate.

Par contre, dans une des provinces électoralement les plus avantageuses pour le communisme belge, l'enthousiasme est au-dessous de la moyenne : 64 % à Liège.

Dans la province du Limbourg 59 % des jeunes se montrent favorables à la collaboration et presque tous sans retard.

Dans le Namurois, on y est plus pondéré car, si 69 % des jeunes sont favorables, les deux tiers d'entre eux reculent leur engagement dans l'avenir.

*
**

Pour terminer, sans conclure, ce rapport, il nous reste à présenter quelques renseignements sur la connaissance des faits politiques.

11. **De quelle année date la révolution russe ? 1917, 1922, 1936, 1944 (question III, 15).**

La moitié des jeunes Belges connaît la date réelle

de la révolution soviétique de 1917 : les hommes mieux que les femmes : 58 % contre 44 %.

Fait encourageant de constater par ailleurs que 18 % situent cette révolution en 1922.

Pour des jeunes peu aguerris aux données politiques, que représente dans l'histoire un écart de cinq ans.

Bien sûr, on connaît avec précision ou on ignore un fait politique ; il n'y a pas d'autre alternative. Néanmoins, qu'il y ait 76 % des jeunes de 18 à 22 ans capables de déterminer la période de la révolution communiste, atteste une certaine « culture » politique, superficielle sans doute, qui n'attend qu'à s'épanouir.

	Réponses				Sans réponse %	Total %
	1917 %	1922 %	1936 %	1944 %		
H.	58	18	7	5	12	100
F.	44	18	9	7	22	100
H. + F.	51	18	8	6	17	100

Parmi les catégories sociales, les étudiants universitaires et les non universitaires — respectivement 85 % et 70 % — connaissent bien la date exacte.

Viennent ensuite les fonctionnaires (62 %), les cultivateurs (56 %), les employés (53 %), les professions libérales (34 %) ; les ouvriers avec 24 %, suivis des « non actifs » (23 %) ferment la marche.

RESUME

L'institut belge de Science politique a effectué en 1963 un sondage d'opinion parmi les jeunes Belges de 18 à 22 ans dans le but :

1. *D'évaluer leur niveau de connaissance des faits politiques ;*

2. *De décrire les moyens d'information qui influencent l'éducation politique des jeunes ;*

3. *D'estimer l'intérêt des jeunes pour la vie et les problèmes politiques.*

Une première analyse des renseignements obtenus permet de tirer quelques conclusions provisoires.

Tout d'abord, les jeunes interrogés ont accepté avec franchise et courtoisie le dialogue que leur offrait l'enquêteur par le truchement d'un questionnaire abondant, varié et accessible.

Il semble néanmoins que la curiosité pour les affaires politiques soit superficielle et qu'elle varie en fonction de la formation intellectuelle, de la position sociale, de l'importance de la communauté locale et du niveau économique et social de la région.

Les hommes discutent de la politique davantage en dehors de chez eux qu'au domicile familial. Les femmes semblent plus réservées que les hommes mais celles qui engagent, au besoin, le débat le font aussi bien au domicile qu'à l'extérieur.

Au fur et à mesure que le milieu social s'élargit, la cohésion d'opinions entre les jeunes et leurs milieux se dilue ; les jeunes ont plus de sens critique, semble-t-il, à l'égard du milieu social, professionnel ou scolaire qu'envers leurs parents et, dans une proportion moindre, leurs amis.

Peut-on en conclure que la famille soit de tous les agents de transmission du message politique le plus dynamique ?

En dehors des grands « leaders » politiques et des personnalités locales, les hommes politiques sont peu connus, même les ministres en exercice.

D'une manière générale, les idées et les faits politiques sont « reçus » par une majorité de jeunes, de l'ordre de 60 % et plus.

Pour un bon nombre d'entre eux, par exemple, le fascisme est un régime politique à base de contrainte et de répression.

La collaboration avec les pays à régime communiste est souhaitée ; certains sont réservés ; la plupart espèrent s'engager immédiatement.

SUMMARY

The Belgian Institute of Political Science took in 1963 a public opinion poll among young Belgians 18 to 22 years old, in order to :

1. Evaluate their knowledge of political facts ;
2. Describe the information media which influence their political education ;
3. Estimate their interest in politics and political problems.

A preliminary analysis of information obtained leads to several tentative conclusions.

In the first place, the young people interviewed accepted with frankness and courtesy the dialogue offered by the investigator through an abundant, varied and accessible questionnaire.

Curiosity as to politics seems nevertheless superficial, and varies with intellectual training, social position, the importance of the local community, the economic and social level of the area.

Men discuss politics more outside than within the home. Women seem more reserved, but those who accept to debate do it at home as well as outside their home.

As the social environment broadens, the cohesion in opinion between youth and its environment becomes diluted ; the young seem to be more critical vis-à-vis their social, professional or educational environment than vis-à-vis their parents or, to a lesser degree, their friends.

Can we conclude from that that of all agents of political communication, the family is the most dynamic ?

Apart from the major political « leaders » and local personalities politicians, even cabinet ministers, are but little known.

Political ideas and facts are « received » by a majority of the young, about 60 % or more.

For many of them, for instance, fascism is a political regime based on constraint and repression.

Cooperation with the communist countries is desired ; some are reserved ; most hope to commit themselves immediately.



Les formes de décentralisation dans les Ordres religieux et dans l'Eglise*

par Léo MOULIN,
Professeur au Collège d'Europe (Bruges)

★

L'histoire et l'organisation des Ordres religieux, leurs rapports avec Rome constituent un trésor d'expériences politiques et sociologiques de tous genres, ou, plus exactement, un laboratoire de science politique qui mérite de retenir l'attention.

Il a donc paru intéressant de présenter une note succincte sur la façon dont l'Eglise et les Ordres religieux conçoivent la décentralisation (1).

1. Rome et les parastataux.

L'Eglise pouvant être assimilée, *mutatis mutandis*, à un Etat, à régime monarchique, fortement hiérarchisé, intégré et centralisé, les Ordres et Instituts religieux se présentent à nous comme des *organismes* ou *services d'intérêt public décentralisés* (« paraétatiques », « parastatali », « autonomous » ou « semiautonomous agencies »).

Des « parastataux », ils possèdent en effet la personnalité juridique, le patrimoine distinct, les organes de gestion dotés d'un pouvoir propre de décision, un secteur d'activité particulier, une mission spéciale répondant à un besoin de la vie sociale.

Aucun Ordre religieux actuellement existant ne doit sa naissance à la volonté de Rome. En fait, Rome n'a jamais créé un Ordre ou un Institut religieux ; tous ceux qui existent aujourd'hui sont nés sous l'action d'une volonté et d'une initiative individuelles : celles du Fondateur. Mais la « novation » des Instituts religieux de droit pontifical n'a pu et ne peut se réaliser qu'à l'intervention de Rome, tout comme la transformation en établissement d'intérêt public ne s'opère que sur décision de l'Etat.

Par l'intermédiaire de la Congrégation des Religieux (2), véritable ministère des parastataux, Rome exerce un droit de *tutelle* sur les Instituts religieux, approuvant leurs constitutions, fixant au-dehors de leur droit particulier, des règles communes à tous, s'occupant — activement et de près — de tout ce qui concerne le gouvernement, la discipline, les études, les droits et les privilèges de tous les Ordres et Instituts, tant masculins que féminins, y compris les nouvelles formes d'organisation religieuse que sont les Instituts séculiers (3).

2. La volonté centralisatrice de Rome.

La Congrégation des Religieux n'a été fondée qu'en 1586 : auparavant, Rome s'occupait directement de la proliférante famille des religieux, moines, mendiants, chanoines ou clercs réguliers.

« S'occuper » signifie que le Saint-Siège reconnaissait, à plus ou moins long terme, les communautés créées par l'initiative individuelle et qui avaient subi, victorieusement, l'épreuve du temps, aménageait leurs Constitutions, redressait les situations parfois compromises, destituait les supérieurs incapables ou « déviationnistes », favorisait (ou défavorisait selon les cas) les scissions et les

(*) Communication au VI^e Congrès Mondial de Science Politique, Genève, septembre 1964.

(1) La présente note doit beaucoup à l'excellent papier que le professeur A.H. Hanson a rédigé en vue du colloque d'Oxford (septembre 1963).

(2) Mgr P. VAN LIERDE, *Derrière les portes vaticanes*, Mame (1956), pp. 103-117.

(3) Jean BEYER, s.j., *Les Instituts séculiers*, Desclée-De Brouwer (1954).

regroupements (toujours selon les cas) et intervenait de mille et une façons, et parfois à tort et à travers, et en se contredisant ou en se perdant dans les détails, dans la vie des religieux.

Néanmoins, la naissance, la croissance et l'insertion des Ordres apparaissent comme une manifestation tangible de ce que l'on pourrait appeler les « libertés » ou les « autonomies parastatales ». A bien des égards, le monde des Religieux apparaît à l'observateur comme un jardin un peu sauvage, où a pu s'épanouir un véritable esprit de liberté créatrice (4).

Jamais, par exemple, Rome n'a tenté de regrouper les Réguliers sous une seule règle, ou de ramener les Ordres existants à un seul statut juridique, moine, mendiant, etc. Elle a pu lutter vigoureusement pour combattre les scissions et les sécessions qui ont marqué l'histoire de tant d'Ordres : jamais cependant elle n'a refusé de reconnaître comme formant un corps distinct, pourvu d'une personnalité propre, les « réformes » que l'ardeur des promoteurs et l'opposition des frères avaient fait naître et durer.

Il n'est pas excessif de dire qu'une conception pluraliste de l'homme et de sa vocation a le plus souvent présidé au développement et à l'organisation des Ordres religieux.

Bien entendu, pareille conception entraîne certaines conséquences qui caractérisent toutes les formes de développement organique : une adaptation spontanée aux réalités nouvelles, une continuité quelque peu anarchique, des rebondissements imprévisibles, et aussi, il faut le dire, des cloisonnements désuets, un foisonnement dangereux, des doubles emplois, des chevauchements et un esprit d'âpre concurrence.

On peut comprendre que Rome manifeste un certain désir de mieux organiser, contrôler et coordonner ce grand corps vivant.

« C'est ce qui a poussé Pie XII à unifier la formation des religieux et des religieuses et la préparation à leurs divers apostolats » écrit un bon connaisseur de ces problèmes (5). « Une ... initiative cherche à obtenir une meilleure efficacité en conjuguant les efforts de toutes les familles religieuses et en les organisant sur le plan national et international. » Citons encore : « La volonté de Pie XII est ... que les familles de chaque pays

ou province ecclésiastique se groupent selon leur activité spécifique et leur apostolat particulier. » Etc.

En fait, depuis près d'un siècle, les papes qui se sont succédé à Rome ont manifesté une sympathie très active pour une certaine rationalisation de la vie religieuse, rationalisation, coordination ou programmation, comme on voudra, qui assurerait au pouvoir central un pouvoir de contrôle beaucoup plus grand et beaucoup plus immédiat.

Ainsi la monarchie pontificale qui, pendant des siècles, a combattu les tendances centrifuges des Eglises, nationales et des Etats, en s'appuyant sur les grands Ordres, par définition universalistes (6), vise aujourd'hui à les contrôler plus étroitement. Il est hors de doute, en tout cas, que l'autonomie ou semi-autonomie dont ont joui si longtemps les « parastataux de l'Eglise » est, aujourd'hui, plus fortement menacée, peut-être les moyens modernes de communications et de contrôle aidant, qu'elle ne l'a jamais été au cours d'une histoire millénaire.

Il va sans dire que cette volonté centralisante de Rome trouve un appui total parmi les évêques qui n'ont jamais beaucoup aimé l'« exemption » — c'est-à-dire le rattachement immédiat des religieux à Rome — et l'ont combattue dès le début.

Ces tentatives, de plus en plus nombreuses et de plus en plus pressantes, ne vont pas sans exciter dans le monde des religieux des remous et des regrets qui, lorsqu'ils sont exprimés par un esprit aussi libre et aussi vigoureux que le père Lepp (7), prennent un ton particulièrement agressif. Mais même un historien aussi nuancé que M. A. Dansette (8) n'est pas toujours tendre sur ce point.

Il est possible d'ailleurs que le péril d'unification soit exagéré et que l'emprise bureaucratique soit loin d'être un fait accompli.

Les Religieux tiennent beaucoup à leurs « franchises » et à leur statut de semi-autonomie mise,

(4) L. MOULIN, *Le monde vivant des Religieux*, Paris, Calmann-Lévy, 1964, chapitre IV: « Rome devant la diversité: les saints et les fonctionnaires », pp. 91-113.

(5) Mgr VAN LIERDE, *op. cit.*, pp. 116-117.

(6) J. CALMETTE, *Le monde féodal*, Paris, 1937, pp. 238-239. « Rien n'a mieux servi les desseins de la monarchie pontificale que cette immense milice monastique au service de Rome ».

(7) *Le monde chrétien et ses malheurs*, Aubier Paris, 1956, pp. 227-228.

(8) *Destin du catholicisme français*, 1926 et 1956, Paris, Flammarion, 1957, pp. 129-131, 263-264 et 286-288.

volontairement, au service de Rome. D'où leurs réactions, dictées parfois par le conservatisme propre à la plupart des hommes, mais le plus souvent (me semble-t-il) par le désir, très respectable, de conserver intact l'esprit de la famille religieuse dans laquelle ils se sont engagés, et qui est, par excellence, le facteur premier de leur engagement, et aussi par une confiance en la Providence plus que dans les institutions humaines.

Il leur paraît qu'un contrôle « bureaucratique » exercé par la puissance centralisatrice, qu'une certaine programmation des activités menées par les différents Instituts, qu'une recherche excessive de l'efficacité risqueraient de tarir quelque peu la source de vie spirituelle, d'élan conquérant, de sacrifice inconditionnel que sont, à leurs yeux, la Règle et les Constitutions, l'âme et la spiritualité de leur communauté.

Historien et sociologue, agnostique par surcroît, il ne nous appartient évidemment pas de prendre position sur ce problème qui, au demeurant, est celui qui se pose aux hommes depuis des siècles, à savoir le problème des tensions entre la volonté d'autonomie et les nécessités de l'organisation (9).

C'est tout au plus si l'historien se permettra de constater qu'en satisfaisant à la multiplicité des vocations humaines et en répondant spontanément aux défis de l'histoire, les Ordres, bataillons innombrables, jetés dans la bataille en ordre dispersé, ont réussi les grandes rénovations du christianisme qui ont plus d'une fois sauvé l'Église (10).

Quant au politiste, fort incapable de s'abstraire totalement en une matière aussi brûlante et aussi engagée, de sa nature d'homme et de ses devoirs de citoyen, il avouera que, proudhonien comme il l'est et fédéraliste, sensible à la diversité des choses plus qu'à l'ordre qu'on y veut mettre, il penche volontiers vers les formes de « décentralisation bureaucratique extra-hiérarchique », pour reprendre les termes du professeur Hanson, plutôt que vers les jardins à la française des économies planifiées et des bureaucraties coordinatrices. On voit, dès lors, où iraient ses préférences s'il devait avoir voix au chapitre dans l'organisation actuelle des Ordres religieux. Mais, on en conviendra, ce sont là des options politiques qui s'éloignent fort — du moins en apparence — des champs austères de la science politique.

3. Un exemple de « décentralisation bureaucratique hiérarchisée » : l'évêque.

Le plus bel exemple que le professeur Hanson appelle « bureaucratie décentralisée hiérarchisée » nous est fourni, dans l'Église, par l'évêque.

Nommés par le Souverain Pontife (11), les évêques exercent à l'intérieur de leur diocèse des pouvoirs ordinaires et immédiats, c'est-à-dire s'appliquant directement sur tout clerc ou tout fidèle de leur diocèse (12).

Ils ne sont pas de simples représentants du pape, jouissant d'une puissance déléguée, comme le sont les préfets en France ou les gouverneurs en Belgique (13). « Ils ont une autorité personnelle, quoique subordonnée à celle du Souverain Pontife » (14). Cette autorité est à la fois très vaste et très libre (dans les limites évidemment du respect dû au droit canon) : l'évêque nomme, contrôle, déplace, révoque le cas échéant ses collaborateurs de la curie diocésaine — le vicaire général, le chancelier, à la fois archiviste et notaire, les examinateurs synodaux, les consultants diocésains qui forment son Sénat — les membres de l'Official, chargé des questions d'ordre judiciaire, les membres du clergé de son diocèse, les curés, les directeurs d'œuvres, de collèges, de séminaires, les professeurs. Il crée les paroisses, aussi bien que les établissements d'enseignement. Il exerce un pouvoir législatif, judiciaire, coercitif, administratif, gouverne en matière spirituelle, contrôle l'utilisation des biens temporels, etc.

(9) On se reportera aux articles que le P. CREUSEN, s.j., a publiés dans les nos 4 et 5, 1934, de la *Revue des Communautés religieuses*, sous le titre « Autonomie et Centralisation ».

(10) Aux grandes invasions barbares, répond la vie bénédictine (VI^e siècle). A la crise sociale du XIII^e siècle, répondent les Mendiants (19 % des 300.000 Religieux actuels appartiennent à des Ordres — Franciscain, Dominicain, Carme, Augustin, etc. — nés à cette époque). A la crise spirituelle du XVI^e, les Clercs réguliers (Jésuites) et des Mendiants (Capucins) : en tout, 19,3%. La crise intellectuelle du XVIII^e siècle est marquée par la naissance d'Instituts aujourd'hui aussi importants que les Passionistes, les Spiritains, les Rédemptoristes : 7,2% du total des Religieux. Le XIX^e siècle, enfin, a vu naître 72 % de tous les Instituts religieux groupant 33 % des Religieux.

(11) Les promotions épiscopales sont préparées par la Congrégation du Consistoire, érigée en 1588, présidée par le Pape, qui éclaire soit le chapitre de certaines cathédrales, soit encore les gouvernements civils, soit enfin et surtout les évêques du pays, en accord avec le nonce ou le délégué apostolique. Cf. Mgr VAN LIERDE, *op. cit.*, pp. 76-77.

(12) Les religieux des Ordres exempts exceptés.

(13) Et comme le sont les Vicaires et les Préfets apostoliques qui exercent un mandat en pays de mission.

(14) E. JOMBART, *Manuel de droit canon*, Paris, Beauchesne et ses fils, 1958, p. 127.

« Dans son Eglise particulière, l'évêque est vraiment le Christ pour tous » (15).

Imaginons un Etat dont les Autorités centrales borneraient leurs activités à nommer quelque préfet, « gauleiter » ou gouverneur de province, lequel, dans les frontières du territoire dont il aurait la responsabilité, aurait le droit de nommer, de déplacer et de révoquer, *ad nutum*, sans contrôle immédiat et constant de l'Exécutif ou de l'Administration, tous les fonctionnaires, magistrats, instituteurs, bourgmestres, chefs de syndicat, directeurs d'organisation culturelle, économique, etc., indispensables à la vie de la province, et d'y créer toutes les institutions qu'il jugerait utiles : nous aurions ainsi une idée de ce que sont les pouvoirs de l'évêque (16).

4. Un autre exemple de « décentralisation bureaucratique hiérarchisée » : le Provincial.

Un autre exemple de « décentralisation bureaucratique hiérarchisée » est fourni par l'organisation de la Province dans les Ordres et les Instituts religieux.

A l'origine, la Province n'existait ni dans l'organisation bénédictine, ni dans l'organisation de Cluny ou de Cîteaux. Encore de nos jours, les Trappistes, qui sont des Cisterciens de stricte observance, ignorent cette forme de décentralisation (art. 41 des Constitutions) et continuent à répartir les communautés *ex veteri Instituto*, en maisons-mères et en maisons-filles.

La Province est, semble-t-il, une invention franciscaine. Depuis 1217, elle est à la base de l'organisation et des structures de l'Ordre séraphique.

Elle a été reprise et imitée par la plupart des Instituts religieux (17).

Les Prémontrés (art. 117 des Constitutions) nous donnent la raison de cette création : afin, disent-ils, de répondre plus efficacement aux besoins et aux nécessités résultant de la diversité des régions et de la variété des mœurs (18).

On peut penser que les distances ont également joué un rôle dans la décision de décentraliser le gouvernement des Ordres mendiants, encore que l'argument n'ait pas joué dans le cas d'Ordres comme Cluny ou Cîteaux, qui s'étendaient eux aussi sur toute l'Europe.

A la tête de la Province, nous trouvons le *Provincial* qui est : 1° soit *nommé* directement par le Pouvoir central (c'est le cas, par exemple, dans l'Institut des Frères des Ecoles Chrétiennes ou chez les Barnabites); 2° soit *nommé* par le Pouvoir central, sur proposition motivée de la Province elle-même en la personne de ses représentants (c'est le cas des Jésuites, notamment (19) et de beaucoup d'autres Ordres et Instituts); 3° soit enfin *élu* par le Chapitre provincial, assemblée comprenant des dignitaires élus eux aussi et des « délégués de la base » élus spécialement à cet effet (c'est le cas dans les Ordres mendiants, Franciscains, Dominicains, Augustins, Carmes, etc.).

La question qui nous intéresse plus spécialement ici est de savoir dans quelle mesure le Provincial est un « préfet », exerçant un pouvoir à lui provisoirement délégué par le Pouvoir central (20) et chargé de gouverner *dependenter a Generali*, comme disent précisément les Constitutions des Jésuites, « dépendamment du Supérieur Général » (21), simple courroie de transmission, chargée de transmettre sans plus à la périphérie les impulsions venues du centre, ou s'il est autre chose et plus que cela.

Une première remarque s'impose : dans les Ordres mendiants où ils sont élus, les Provinciaux jouissent de pouvoirs très étendus : chez les Augustins Récollets, par exemple, le Provincial est dit : *Caput suae Provinciae, Superior et Caput*, chef et supérieur de sa Province. Tous les Religieux, toutes les Maisons de la Province lui sont soumis.

(15) En 1957, on comptait 308 sièges métropolitains résidentiels, 42 sièges archiépiscopaux résidentiels, 1.267 sièges épiscopaux résidentiels, 213 vicariats apostoliques et 117 préfectures apostoliques. *Bilan du Monde*, Paris, Casterman, t. I, p. 169.

(16) Notons qu'une fois nommé, le curé est également, et presque au même point, seul maître à bord dans sa paroisse.

(17) La décision de créer ou de supprimer une province, de diviser une province existante ou de réunir des provinces, relève de l'autorité du Chapitre Général exclusivement. Avec toutefois l'approbation du Saint-Siège.

(18) Même souci de respecter la diversité des mœurs et des coutumes chez les Conventuels. Cf., article 15 des Constitutions. Même remarque, mais plutôt axée sur les difficultés qu'éprouverait le Supérieur Général à vouloir tout faire par lui-même, dans les Constitutions des Oblats de Marie, art. 508.

(19) J'ai publié, dans l'ouvrage cité plus haut, les « feuilles de signalement des *apti ad gubernandum* », dont font partie les Provinciaux de la Compagnie de Jésus. Cf., pp. 158-171.

(20) Les Frères Maristes affirment (art. 179) que les « Provinces sont des divisions administratives dont le gouvernement particulier, malgré une certaine autonomie, dépend néanmoins du gouvernement général ».

(21) Selon les Constitutions des Frères des Ecoles Chrétiennes, VIII, 13 et IX, 24.

Il peut promulguer des *praecepta* et des *mandata*, qui ont force réglementaire dans sa Province, comme les *praecepta* et les *ordinationes* du Chapitre Général et du Prieur Général ont force de loi dans l'Ordre tout entier (22). Il va sans dire que les *praecepta* du Provincial ne peuvent contrevenir aux *praecepta* du chapitre ou du Général, non plus qu'aux normes du droit commun (23).

Chez les Conventuels, il est précisé (art. 29 des Constitutions) qu'il reste soumis aux *ordinationes* de la Province, œuvre exclusive (art. 14) du Chapitre Provincial (art. 15).

Ses activités sont nombreuses, diverses et importantes : en fait, elles s'étendent à l'ensemble des activités de la Province. L'étude de l'article 37 qui les énumère atteste la très réelle autonomie dont jouit le Provincial (24). L'article 36 précise qu'il consultera le Supérieur général *cum opportunum sibi videtur*, s'il le juge opportun. Il n'y a donc pas obligation de le faire. Toutefois, il doit envoyer chaque année un rapport très exact sur l'état de sa Province.

Quant à ses activités propres au sein de la Province, les Constitutions distinguent (art. 37) ce qu'il peut faire de sa propre autorité (*per se ipsum*) et ce qu'il ne peut faire qu'avec l'accord de ses Assistants (*cum consensu Defnitorum*, art. 44), élus comme lui (art. 191), et inamovibles par lui (25).

L'article 31 des Constitutions des Conventuels dit que les Frères sont tenus de lui obéir comme ils doivent obéir au Ministre Général lui-même. L'article 421 des Constitutions dominicaines précise que le Provincial jouit de la même autorité (*similem potestatem*) dans sa Province que le Général dans l'Ordre.

Dans un article imprégné d'une profonde expérience du gouvernement des hommes (art. 422, § II), les mêmes Constitutions des Prêcheurs recommandent aux Supérieurs majeurs de ne limiter en rien l'autorité qui a été accordée par le droit commun ou les Constitutions aux Supérieurs mineurs, mais de veiller à ce que celle-ci reste intacte et respectée. Grande leçon de sagesse administrative qui donne une idée exacte des pouvoirs que possèdent, en général, les Supérieurs, à quelque niveau que se situe leur autorité.

Notons enfin que l'article 40, § II, des Consti-

tutions dominicaines spécifie que les *ordinationes* des Prieurs Provinciaux durent jusqu'à ce que leur office ait cessé (26). Il est à supposer qu'il en va de même dans les autres Ordres mendiants.

Les *ordinationes* des Prieurs locaux — eux aussi élus et jouissant eux aussi de pouvoirs sinon législatifs, du moins réglementaires propres — prennent également fin avec leur mandat (art. 41).

Dans les Ordres et Instituts religieux où les Provinciaux sont non pas élus, mais nommés par le Pouvoir central, ceux-ci ne jouissent évidemment pas des mêmes pouvoirs « législatifs et réglementaires » qui sont l'apanage des Provinciaux dans les Ordres mendiants.

L'accent y est mis sur la dépendance des Provinces plus que sur leur autonomie (27), sur la très prompte et très fidèle exécution des ordres donnés, plus que sur l'initiative.

Cependant, si l'on y regarde de plus près on constate que même dans les Instituts les plus centralisés, le Provincial est très loin d'être une simple courroie de transmission.

Le simple bon sens suffirait déjà à faire remarquer qu'il serait insensé de préparer et de former longuement un homme à sa tâche de gouvernant, et fort inutile de le choisir avec un soin aussi extrême que celui qui y est mis chez les Jésuites, par exemple, s'il ne s'agissait que de disposer d'un robot du type S.S.

L'étude des Constitutions confirme cette intuition du bon sens.

Que disent, par exemple, les Constitutions des Frères Maristes, qui ont affirmé avec force que « malgré une certaine autonomie », les Provinces dépendent néanmoins très directement du Gouvernement Général ? Que « les fonctions des Frères Provinciaux (sont) des plus importantes et des

(22) Constitution, art. 36 à 42.

(23) Le droit commun est le *droit commun* à tous les Ordres et Instituts religieux, tel qu'il ressort du Code de Droit Canon de 1917. Le droit propre est le droit qui est particulier à chacun d'eux. Ici encore, la centralisation n'a pas été poussée jusqu'aux limites extrêmes.

(24) Même remarque pour les Ermites Augustins, Constit., art. 980 à 985; pour les Conventuels (art. 29).

(25) Les pouvoirs du Provincial dominicain sont définis par les articles 420, 450, 451, 452.

(26) L'article 40, § I, spécifie qu'il en va de même des « *ordinationes* » des Chapitres provinciaux.

(27) Ignace de LOYOLA a exigé la suppression des Chapitres provinciaux et des Chapitres locaux.

plus difficiles » (art. 316), qu'ils ont des pouvoirs multiples et variés (art. 184), et même un certain droit d'initiative.

Qu'est-ce que cela signifie, sinon qu'ils ne sont pas de simples exécutants des volontés du Pouvoir central ?

Même remarque en ce qui concerne les Jésuites : l'article 788, § I, de l'Építome, spécifie que les Supérieurs locaux et provinciaux auront des pouvoirs étendus (*multum potestatis*), *ita ut omnes ad bonum omnia possint* (art. 820 des Constitutions), car c'est d'eux, en grande partie d'eux (*magna ex parte*), que dépend le bon gouvernement de l'Ordre.

L'Építome précise encore, dans le même article 788, que le Général partagera le travail avec ses Supérieurs locaux et provinciaux qu'il aura pris soin de bien choisir et qu'il aura avec eux de fréquents contacts (épistolaires surtout : le fonctionnement de la Compagnie de Jésus a été, dès le début, tout entier axé sur l'échange de lettres et de documents).

A première vue, il n'y a guère d'hésitation à avoir : l'autorité et les pouvoirs du Provincial lui viennent directement du Général (art. 705, 1° de l'Építome), tête et chef de l'Ordre (art. 666 des Constitutions). Il doit entretenir des relations épistolaires suivies avec son Supérieur, lui demander son avis dans tous les cas difficiles et graves, s'en remettre en tout à ses décisions (*et in omnibus iuxta eius arbitrium gerere*, art. 662). Comme l'article 703, 3 précise que les Supérieurs locaux agiront de même vis-à-vis des Provinciaux, on aboutit ainsi à une conception quasiment organique de la Société, dans laquelle les liens d'une étroite et constante subordination assurent l'union parfaite des âmes et la cohésion de l'ordre dans l'amour et l'obéissance (art. 666 des Constitutions). C'est là, de toute évidence, l'image que chacun se fait de la Compagnie de Jésus. Mais voyons cela d'un peu plus près.

Une première observation s'impose : si les Supérieurs locaux devaient agir en toutes choses selon l'*arbitrium* du Provincial, et celui-ci selon l'*arbitrium* du Général, il faudrait en déduire que rien ne peut se faire sans une décision du Général, et que toutes les décisions viennent de lui.

Un très rapide coup d'œil sur les Constitutions

jésuitines prouve qu'il n'en est rien : la somme des pouvoirs spécifiques et généraux de tous genres, disciplinaires, administratifs, culturels, politiques, religieux, etc., qui est accordée au Provincial prouve à suffisance que celui-ci n'a rien d'un robot (28).

Les textes eux-mêmes disent qu'il exerce une charge de grande importance (art. 764 des Constitutions), que ce qui est dit des dons, des pouvoirs, des charges et des auxiliaires du Général vaut pour le Provincial (art. 811 des Constitutions), qu'il possède donc une autorité très vaste sur la Province dont on lui a confié la charge (art. 820, § 1, de l'Építome), et sur les sujets qui l'habitent (art. 849, 5°, de l'Építome), de telle manière qu'il puisse faire tout ce qu'il convient pour assurer le bien (*omnia ... ad bonum*) de la Province en particulier et de l'Ordre en général.

Comment aurait-il pu en être autrement à une époque où les communications étaient lentes et hasardeuses, comme c'était le cas au XVI^e siècle ? Il fallait nécessairement assurer la mise en place d'hommes de grande valeur, susceptibles d'agir, et de réagir surtout, de leur propre initiative, vite et bien. Les succès incroyables de la Compagnie de Jésus ne s'expliquent pas si l'on n'admet pas qu'une certaine forme de décentralisation — la décentralisation bureaucratique hiérarchisée — y a été pratiquée dès le début et l'est encore aujourd'hui.

Certes le Provincial n'a pas, dans la Compagnie de Jésus, les pouvoirs dont dispose le Provincial dans l'ordre des Prêcheurs. N'étant pas élu comme celui-ci, étant au contraire désigné par le Général, il ne possède en fait d'autres pouvoirs que ceux qui lui ont été délégués par le Général lui-même (art. 759 des Constitutions) et qui sont définis par les Constitutions (art. 744, § 2).

Contrairement à ce qui se fait chez les Mendicants, il n'a pas le droit de promulguer une législation valable pour sa Province. Même dans les cas où les Constitutions lui accordent le droit ou lui fait un devoir d'agir et de décider de façon

(28) Trois pages de l'Index des matières suffisent à peine à énumérer les articles des Constitutions définissant la *potestas* (les pouvoirs) des Supérieurs en général, et deux pages, la *potestas* du Provincial. Les pouvoirs d'un robot se limiteraient à recevoir les ordres d'en haut et à les transmettre sur-le-champ à ses subordonnés.

autonome, il ne peut le faire qu'en gardant présent à l'esprit tout ce qui le rattache à son Ordre, et le place dans l'*arbitrium* du Général. Il y a décentralisation, sans aucun doute, mais compensée, et au-delà, par la puissante formation centripète et communautaire qu'assurent aux Jésuites l'éducation et le *drill* qu'ils reçoivent dans leurs Collèges et dans leurs Ecoles. Après tout, n'est-ce pas là une des conditions essentielles pour assurer le bon fonctionnement de tout système décentralisé et le faire échapper aux dangers et aux tentations de l'anarchie ?

Dans cet ordre d'idées, un dernier trait mérite de retenir l'attention : c'est le respect qui est porté dans la Compagnie de Jésus au principe même de l'autorité. De ce respect, il n'est pas de meilleur exemple, me semble-t-il, que celui du

cuisinier : à l'article 466, § 2, de l'Épitome (art. 84 et 85 des Constitutions) qui prend place dans le titre II de la VI^e Partie, laquelle traite de l'Obéissance, il est dit que celui qui est envoyé à la cuisine pour vaquer aux soins du ménage, devra obéir au cuisinier, très humblement (*cum magna humilitate*), en toutes choses qui touchent à son office (29).

J'ai toujours pensé qu'un Ordre où le principe du respect dû à l'autorité était porté aussi loin, devait respecter, en droit et en fait, les pouvoirs accordés aux délégués de l'Autorité centrale, bien plus qu'on ne l'imagine communément.

(29) Les art. 84 et 85 des Constitutions émettent sur l'obéissance en soi une série d'observations savoureuses qui mériteraient de retenir l'attention si elles ne sortaient pas à ce point du sujet traité ici.



Comptes rendus

Décolonisation et indépendance du Rwanda et du Burundi. *Chronique de Politique Etrangère*, volume XVI, numéros 4 à 6, juillet-novembre 1963. Institut Royal des Relations Internationales, 88, avenue de la Couronne, Bruxelles 5. 360 pp., 300 FB.

On sait les événements sanglants qui se sont déroulés au Rwanda de décembre 1963 à janvier 1964. La population hutu fut affolée par une attaque de Tutsi réfugiés au Burundi : elle crut voir revenir les maîtres séculaires et l'ancien régime. Une formidable panique s'empara des Hutus qui se livrèrent à des représailles spontanées et instinctives. De nombreux Tutsi se réfugièrent dans les missions, mais à la suite de massacres, les rivières charrièrent des cadavres.

Le nombre des victimes est impossible à évaluer. Deux mille ? Cinq mille ? Dix mille ? On a été jusqu'à parler de « génocide », ce qui est certainement exagéré. En tout cas, cet admirable pays de lacs et de montagnes fut secoué par une série de drames atroces, par une explosion de haines et de vengeances. L'avenir verra-t-il renaître de semblables explosions ? On espère que non.

Quoi qu'il arrive, il est nécessaire d'être impartialement informé sur les données du problème. Ce sont ces faits que fournit l'important volume publié par l'I.R.R.I. Comme son titre l'indique, il s'agit seulement de la période de décolonisation et d'indépendance. Le passé du Rwanda et du Burundi est donc supposé connu, de même que les particularités géographiques de cette très intéressante partie du globe.

Le chapitre I^{er} explique les « pourquoi » et les « comment » de l'indépendance, en particulier les raisons de la révolution rwandaise et du départ du Mwami. Le chapitre II expose séparément les débuts de la république rwandaise et du royaume du Burundi : régime constitutionnel, évolution de la politique intérieure, orientation de la politique étrangère, relations avec la Belgique. Sont étudiées également la coopération multilatérale et bilatérale étrangère, la situation économique et financière. Suit toute une série de documents concernant cette période : de l'accord de tutelle du 13 décembre 1946, à la réponse du Ministre des Affaires Etrangères à la Chambre des représentants le 24 mars 1964. En ces 170 pages, on trouve le texte de 50 documents : déclarations, manifestes, rapports de missions des Nations Unies, résolutions, protocoles du 21 décembre 1961, textes d'allocutions et de discours, conventions de coopération et d'assistance, liste de membres des gouvernements, etc.

Ces chapitres clairs, systématiques, impartiaux, ces documents bien classés, sont indispensables à tous ceux qui sont amenés à étudier sérieusement ce « point sensible de l'Afrique Centrale et désirent faire le maximum pour que cette région du globe, qui à certains égards paraît une succursale du Paradis Terrestre, ne redevienne une antichambre de l'Enfer.

★

Sven LINDMAN, Problems in Finnish local government, une plaquette de 85 pages en anglais relative à l'administration communale en Finlande, Editions de l'Université d'Abo, Finlande, 1964.

On connaît fort peu en Europe occidentale les institutions des pays nordiques. Les différentes langues scandinaves ne facilitent guère l'accès aux ouvrages relatifs au droit public ou administratif et à la science politique. Il faut donc se réjouir de la publication en langue anglaise d'un petit ouvrage réunissant une introduction et quatre études traitant respectivement de la coopération entre communes de nos jours en Finlande, de certains aspects de l'intégration communale, de la politique industrielle des communes et enfin de la classification économique des communes finlandaises. Les titres et qualités des auteurs de ces études sont garants de la tenue scientifique de cette monographie.

W. S. P.

★

België, een levende democratie. Un manuel d'initiation civique en langue néerlandaise, format quarto, 80 pages, édité par *Uitgeverij Ontwikkeling Antwerpen*.

Voici assurément du neuf en matière de vulgarisation sérieuse. Il n'est pas exagéré de dire que les éditeurs de cet ouvrage ont trouvé la formule heureuse pour mettre à la portée de l'homme de la rue les grandes lignes de l'organisation politique, culturelle, religieuse, administrative et économique de la Belgique. Chaque page comporte un tableau schématique et un texte explicatif. On a tenu compte de l'intégration du pays dans les grands organismes politiques, économiques et militaires tant européens que mondiaux en

guidant le lecteur dans le dédale des appellations et des sigles dont le nombre n'a fait que croître.

On ne peut que regretter l'inexistence d'une édition similaire en français. Certes, la page 30, consacrée au « Vlaamse beweging » pourrait susciter chez certains des réticences quant à l'opportunité d'une traduction. Toutefois, c'est là une très belle contribution à l'éducation civique et à la formation politique de la masse.

W. S. P.

★

Albert MEISTER, Socialisme et autogestion, L'expérience yougoslave, 400 pp., Paris, Collection Esprit, « Frontière ouverte » (1964), 231 FB.

Albert Meister est un jeune sociologue suisse, spécialiste de l'autogestion, qui dirige actuellement une revue de développement communautaire publiée à Rome depuis 1958.

De plus en plus, on se préoccupe d'accroître la participation des travailleurs à la gestion de l'entreprise, et celle de tous les citoyens aux cellules de base de la démocratie que sont, par exemple, la commune, l'immeuble d'habitation et les multiples activités d'éducation et de loisir que développe notre société. Il existe un pays où l'autogestion se réalise — ou paraît se réaliser — dans tous les domaines, autogestion ouvrière, rurale, sociale et culturelle : c'est la Yougoslavie, qui, aux yeux de nombreux pays sous-développés, présente le mérite unique d'avoir su concilier socialisme et démocratie.

Mais comment se reconnaître dans un labyrinthe de règlements et d'institutions ? Comment savoir ce que donne, dans la réalité, cette autogestion ? Albert Meister a étudié sur place, avec une équipe de sociologues français et yougoslaves, les organes d'autogestion, et c'est le compte rendu de cette enquête qu'il nous livre.

L'essentiel de la littérature consacrée aux diverses formes de l'autogestion et du Self-Government yougoslave est de caractère juridique. Le lecteur rencontre certaines difficultés à pénétrer plus profond que le niveau des lois et des règlements, à atteindre le « ce qui est » au-delà du « ce qui devrait être » juridique (p. 7). Et les constantes modifications des textes légaux durant ces dernières années ajoutent encore à l'impression (souvent partagée par les Yougoslaves eux-mêmes) d'une complexité juridique écrasante d'institutions pourtant destinées à favoriser au maximum une participation populaire et une démocratie directe.

Le chapitre consacré à l'autonomie communale offre un intérêt particulier du point de vue du droit public et du droit administratif. La commune yougoslave est dirigée par le Comité populaire qui se décompose en Conseil communal et en Conseil des producteurs. Tous les membres sont élus pour quatre ans. Le président du Comité populaire, ou bougmestre, est élu par les membres des deux conseils et n'est pas rééligible. Le

secrétaire communal est obligatoirement licencié en droit, c'est un fonctionnaire professionnel, chef durable de l'administration communale.

L'autogestion ouvrière est née du mécontentement populaire devant les disettes des années 1948-1950. Après des expériences pilotes progressivement étendues, on est arrivé à donner à l'autogestion son cadre institutionnel et légal. Les effets des conseils ouvriers se sont fait rapidement sentir : lutte contre le gaspillage, accroissement de la productivité, réduction des effectifs. L'enquête a révélé des niveaux très faibles d'information sur les compétences des organes d'autogestion (p. 91) : en gros, le tiers des interviewés ne disposerait d'aucune information correcte à propos de ces compétences. Il faut noter le désir avoué des ouvriers de voir leurs enfants sortir de la condition ouvrière ; et l'auteur de citer l'opinion de cet ouvrier soviétique à un observateur occidental : « Nous n'avons pas fait la Révolution pour rester ouvriers... » (p. 118).

L'étude de l'autogestion coopérative rurale nous révèle la grande misère des gens des campagnes. Entre 1948 et 1952, on a assisté à une socialisation intense de l'agriculture. En 1952, devant les déboires, les livraisons obligatoires sont supprimées et le marché libre est réintroduit. Il est intéressant de noter que les coopératives prennent en location les terres appartenant à des cultivateurs âgés et leur versent une rente (p. 143). L'auteur stigmatise les méthodes et va jusqu'à affirmer que l'hypothèque majeure qui grève la politique agricole yougoslave est la surpopulation et le sous-emploi rural (p. 171).

Le domaine de l'autogestion sociale est celui de la consommation, non seulement au sens restreint (alimentation et autres achats de la famille), mais consommation ou utilisation du temps libre (loisirs, culture, formation), habitation (logement et voisinage) et usage des institutions d'aide et de protection (santé, prévoyance sociale).

Les organisations de contrôle social ont un rôle d'animation des institutions étudiées plus haut. *La Ligue des communistes occupe à la fois la pyramide et les noyaux dirigeants de chaque organisation* (p. 205). Ce chapitre comporte un examen minutieux de l'organisation politique au niveau du parti et des syndicats. Le lecteur y verra aussi l'importance des associations d'anciens combattants. Les militants sont scrutés de près à la faveur d'enquêtes sur les responsables yougoslaves. Quant au pouvoir, l'auteur estime que la commune montre une société stratifiée, où l'égalité en matière de revenus a disparu et dans laquelle doivent disparaître peu à peu aussi, et les privilèges et les prestiges attachés à l'activisme politique (p. 278).

La sixième et dernière partie de cet ouvrage s'attache au projet socialiste et au modèle de développement. Un examen consciencieux des aléas et des réalisations et une description des projets pour l'avenir terminent cette savante étude de l'expérience yougoslave en matière d'autogestion.

Cet ouvrage, riche en notes bibliographiques, truffé d'extraits de discours de dirigeants yougoslaves, est un

document avec lequel il faudra désormais compter pour affronter l'étude de cette Yougoslavie qui n'a pas fini d'étonner. Albert Meister a tenté de combler l'hiatus entre les mots et les actes. La gageure n'est pas aisée à tenir, car, selon le mot de Daniel Guérin (1): « Les Yougoslaves, comme les Algériens d'aujourd'hui, se gargarisent de vocables, rendant fort ardue la découverte de la réalité sous-jacente. » La tentative était audacieuse. L'avoir voulu faire est le mérite d'Albert Meister.

Wladimir S. Plavsic.

★

R. TALMY, Aux sources du catholicisme social,
Uitg. Desclée & Cie, Parijs, 1963, VIII + 304
blz., 290 BF.

Dit boek van E.H. Talmy, volledig gewijd aan de school van de La Tour du Pin, wordt op lovende wijze ingeleid door Prof. R. Aubert van de Leuvense Universiteit. Waar de auteur talrijke nog niet gepubliceerde bronnen kon raadplegen, is hij wel degelijk erin geslaagd personen en gebeurtenissen op nieuwe wijze te belichten.

Alles begon onmiddellijk na 1870. In 1871 werd te Parijs « L'œuvre des cercles » opgericht, met het doel een duurzame oplossing na te streven voor de vraagstukken gesteld door de Franse revolutie, speciaal op sociaal en religieus gebied. Deze vraagstukken waren door de Commune op schrijnende wijze in de actualiteit getreden. Stichters van de nieuwe organisatie waren Albert de Mun en de La Tour du Pin, die beiden als krijgsgevangenen verscheidene maanden te Aken in Duitsland hadden verbleven. Daar ontmoetten zij pater Eck S.J. die hen in contact bracht met de auteur Emile Keller. Diens studie over Kerk, Staat en Vrijheid, waarin de principes van de Franse revolutie onvoorwaardelijk veroordeeld worden, heeft aan de Cercles via de Mun en de La Tour du Pin van meetaf aan een klaar afgelijnde oriëntatie gegeven. Niet zonder betekenis ook waren de katholieke organisaties in Duitsland, speciaal de arbeiderskringen van Kolping.

Terug in het Franse vaderland werd dus met een eigen actie gestart op een manier die onweerstaanbaar het beeld oproept van — ik citeer Prof. Aubert — gentlemen farmers. De leiders van adel en als militairen opgeleid, verwijzen naar het Ancien Régime, juist in hun veroordeling van de liberale periode in de XIX^e eeuw, die alle sociale organisaties heeft afgeschaft en de arbeidende bevolking heeft overgeleverd aan de machtigen in de maatschappij.

Uit haar « conservatieve » houding haalt de school van de La Tour du Pin enkelen ideeën naar voren die voldoende vooruitstrevend zijn om ook in katholieke milieus bijzonder scherpe spanningen op te roepen. Aldus: de rechtvaardigheid moet de voorrang hebben op de liefdadigheid, het recht op eigendom bestaat — het collectivisme wordt dus afgewezen — maar deze eigendom heeft een sociaal karakter en moet in dienst

staan van het algemeen welzijn, het rechtvaardig loon moet de arbeider en zijn familie toelaten een menswaardig bestaan te leiden, en, het verdient aanbeveling de arbeider te laten delen in de bedrijfswinsten.

Om deze objectieven te bereiken, aldus de La Tour du Pin, moet de maatschappij beschikken over beroepsorganisaties. Daaraan wil hij een algemeen karakter geven en hij aarzelt niet, tot ontsteltenis van velen, op het praktische plan contact te zoeken met de socialisten.

Aan liberale zijde had men het niet moeilijk om de school te bekampen en bij de bevolking verdacht te maken. Men verklaarde eenvoudig dat die katholieken een terugkeer verlangden naar de periode vóór 1789, met al misbruiken die toen bestonden. Dat tijdens de XIX^e eeuw, juist onder de leuzen van de Franse revolutie, de meest ergerlijke wantoestanden op sociaal gebied heersten, bleef hier volledig buiten beschouwing.

Voor de La Tour du Pin is het een niet geringe eretitel een voorname bijdrage te hebben geleverd tot *Rerum Novarum*, de encycliek die paus Leo XIII in 1891 liet verschijnen. Zoals men weet werd zij de definitieve start van de christelijk-sociale beweging over de wereld.

Het boek van Talmy leest vlot en bij gelegenheid worden interessante details vermeld, bv. in verband met baron Karl von Vogelsang die te Wenen samen met K. Lueger de woekerinteressen van het kapitalisme bestreed en zelfs een zeker antisemitisme wakker riep, over een aantal reacties van christelijke patroons uit het Franse Noorden « hommes d'action, peu préoccupés de théorie »; in hetzelfde gewest treffen we de bekende abbé Lemire aan, die de ideeën van de La Tour du Pin genegen is en door hem genoemd wordt « sa plus belle conquête », enz. Een kleine bemerking: Wilhelm Raiffeisen behoorde helemaal niet tot de adel en dus ten onrechte wordt hij op bladzijde 26 als « comte Raiffeisen » aangeduid.

Het boek is te beschouwen als een belangrijke bijdrage tot de geschiedenis van de sociale ideeën, in de XIX^e maar ook in de XX^e eeuw.

Dr. M. N.

★

G. WRIGHT, Rural Revolution in France, The Peasantry in the Twentieth Century,
Stanford University Press-Stanford, California, 1964, 271 blz. (Prijs: \$ 6.00).

De agrarische sector heeft sinds de eeuwwisseling grote structurele wijzigingen ondergaan. In Frankrijk werden deze veranderingen des te sterker aangevoeld omdat de economie van dit land in grote mate afgestemd is op de landbouwactiviteit. In 1900 ressorteerde

(1) *L'Express* du 30 juillet 1964, p. 30.

circa 45 % van de actieve bevolking onder de landbouwsector ; dit aandeel viel terug tot 35 % in 1930 terwijl het thans nog iets meer dan 20 % bedraagt.

De auteur heeft verschillende periodes onderscheiden welke voor de landbouwersstand van belang zijn.

Het eerste tijdvak heeft betrekking op de situatie van de landbouwers tijdens de derde Republiek. Toen waren het voornamelijk de grote exploitanten uit de graan- en bietensector welke bij monde van hun vertegenwoordigers in de Kamers, hun belangenlieten verdedigen. Deze laatsten waren bijzonder talrijk vermits de Senaat de benaming van « grande assemblée des ruraux » kreeg. De grote landbouwexploitanten genoten in de eerste plaats steun door de bescherming van de inlandse markt tegen de buitenlandse concurrentie. Er mag immers niet vergeten worden dat het rond de eeuwwisseling was dat dank zij het goedkope transport over zee, belangrijke graanhoeveelheden konden ingevoerd worden uit Noord- en Zuid-Amerika.

De oorlog 1914-1918 heeft er in sterke mate toe bijgedragen om de eisen van de landbouwers kracht bij te zetten. De landbouwersstand genoot na de oorlog een groot aanzien wegens de grote offers die toen door de agrarische bevolking gebracht werden. Het is in deze periode dat de syndicale actie begon gehoord te worden. In 1919 werd trouwens door syndicale leiders de Confédération Nationale des Associations Agricoles (CNAA), als coördinatieorgaan tussen de bestaande beroepsverenigingen en de coöperatieven, boven de doopvont gehouden. Daarnaast was er eveneens een tendens om voor de belangrijkste landbouwproducten drukkingsgroepen op te richten ; dit was o.a. het geval voor tarwe met de Association Générale des Producteurs de Blé (AGPB) en voor suikerbieten waarvoor de Confédération Générale des Betteraviers (CGB) gesticht werd.

In de jaren dertig hebben de agrariërs een zwarte tijd gekend. Allerlei demagogen hebben de grote armoede van de landbouwer toen als springplank gebruikt om zich in de politiek op te dringen.

In 1936 bereikte de crisis in Frankrijk zijn hoogtepunt en met het zgn. Front populaire steeg de verwarring ten top. De oorlogsperiode werd gekenmerkt door een reeks verordeningen welke erop gericht wa-

ren de Franse landbouw produktiever te maken en het coöperatisme verplicht te maken.

Na de bevrijding werden alle sporen van het bestaande systeem uitgewist. In de schoot van de Confédération Générale d'Agriculture (CGA) welke reeds in 1943 clandestien werd opgericht, werd een nieuwe syndicale organisatie gesticht, met name de « Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles » (FNSEA). Deze organisatie zou voortaan de belangen van de landbouwers in Parijs verdedigen. Geleidelijk zagen de landbouwleiders in dat het onmogelijk was de belangen van hun leden alleen op het stuk der prijzen te behartigen en meer en meer werd eveneens het accent gelegd op de structuurpolitieke maatregelen. Wegens de trage evolutie in de verbetering van de landbouwstructuur werd langs deze kant weinig winst door de agrariërs geboekt. Het landbouwincome steeg tegen een beduidend trager ritme dan het globale inkomen van de Natie zodat de landbouwers met een lagere levensstandaard moesten vrede nemen in ruil voor hun harde arbeid en lange arbeidstijden.

In 1959 veranderde de landbouwersstand van tactiek om hun eisen kracht bij te zetten ; toen kwam het tot manifestaties in de straten waarbij het geweld niet achterwege bleef. Deze tactiek leverde haar vruchten op vermits in 1960 een reeks belangrijke wetten in het Parlement gestemd werden waardoor de Franse landbouwers aanspraak kunnen maken op ruimere overheidssubsidiëring en op inkomenspariteit met andere vergelijkbare beroepsgroepen.

De auteur heeft de typering van de Franse landbouwsector verder willen aanvullen door zijn studie af te ronden met een reeks van zes case-studies. Hieruit blijkt hoezeer talrijke Franse landbouwers — vooral deze uit het Zuiden en het Zuid-Oosten — revolutionair ingesteld zijn en op politiek gebied vaak gunstig gezind zijn ten overstaan van de communistische partij.

Al met al kan gezegd worden dat de schrijver een zeer betrouwbaar beeld heeft geschetst van de Franse landbouw waarbij de periode van 1850 tot nu onder de loupe werd genomen. Hierbij werd in de eerste instantie de nadruk gelegd op de socio-politieke aspecten. Deze stellen de lezer evenwel in de mogelijkheid de economische grondslagen van de Franse landbouw beter te begrijpen.

A. Kempeneers.



Informations

Le sixième Congrès mondial de l'Association internationale de science politique

(du 21 au 25 septembre 1964)

Le Comité exécutif de l'Association Internationale de Science Politique était composé comme suit :

Président: D. Norman CHESTER (Royaume-Uni).
Vice-présidents : Jovan DJORDJEVIC (Yougoslavie), Carl J. FRIEDRICH (Etats-Unis), S.V. KOGEKAR (Inde), Francesco VITO (Italie). — *Membres* : Jacques CHAPSAL (France), Stanislaw EHRlich (Pologne), Jacques FREYMOND (Suisse), J.E. HODGETTS (Canada), Evron M. KIRKPATRICK (Etats-Unis), Georges LAVAU (France), Segundo V. LINARES QUINTANA (Argentine), W.H. MORRIS-JONES (Royaume-Uni), Dolf STERNBERGER (République fédérale allemande), V. TA-DEVOSSIAN (URSS). — *Secrétaire général* : Serge HURTIG (France).

PREMIER SUJET :

Tendances nouvelles dans la théorie et dans la pratique du fédéralisme

Rapporteur général :

M. C.J. Friedrich.

Rapports distribués :

C.J. Friedrich : Rapport général.

C. Aikin : The structure of power in federal nations.
S.A.H. Haqqi : Federalism, single dominant party and the problem of linguistic autonomy in India.

R.L. Watts : Recent trends in federal economic policy and finance in the Commonwealth.

C.J. Hughes : The theory of confederacies.

D. Sidjanski : Aspects fédératifs de la communauté européenne.

L. Lipson : The federal principle and the Brazilian reality.

J.M. Dehousse : Du caractère essentiel de l'organe juridictionnel à pouvoir constitutionnaire dans toute structure fédérale et application du principe à la Communauté économique européenne.

H. Wells : Puerto Rico's association with the United States.

L. Moulin : Le fédéralisme dans l'organisation politique des ordres religieux.

J.S. Nye Jr : Functionalism and federalism in East Africa.

A. Etzioni : The West Indian Federation : a constitution against reality.

R.L. Merritt : Perceptions of unity and diversity in colonial America, 1735-1775.

G. Dietze : Federalism and economic rights.

P.H. Merkl : Federalism and social structure.

K. von Beyme : Federal theory and party reality in the Soviet Union.

M. Merle : Fédéralisme et problèmes d'Outre-Mer en France.

P. Duclos : L'Etat et le fédéralisme.

T. Cole : Federalism in the Commonwealth.

K. Ezera : Federalism and the quest for national unity in Africa with particular reference to Nigeria.

R. Girod : L'évolution du système des partis en Suisse dans la seconde moitié du XIX^e siècle.

W. Suhecki : Controversial problems in research of Soviet federalism.

DEUXIEME SUJET :

La jeunesse et la vie politique

Rapports généraux :

MM. G. Lavau et R.C. Macridis.

Rapports distribués :

G. Lavau et R.C. Macridis : Rapport général.

K.H. Silvert : The social origins and political commitment of the Latin American university student.

R.H. Salisbury : American youth in American politics.

K. Prewitt : Political socialization and political roles on two levels of American government.

H. Daudt : Youth and politics in the Netherlands.

G.A. Lousteau Hégué : Values, beliefs and political behavior of Argentine youth.

W. Jaide : Jeunesse et politique dans la République fédérale allemande.

J. Ziégler : Jeunesse et politique en Suisse.

R. Rémond : La jeunesse et la vie politique en France.

A. Coutrot : Les organisations de jeunesse françaises et la politique.

V.S. Tadevossian : La participation de la jeunesse soviétique à la vie politique de la société.

R.E. Lane : Adolescent influence, rebellion and submission in the United States and Germany : patterns of political maturation.

B. Geer : Students and politics.

Z. *Baumann* : Polish youth and politics.
A. *Philippart* : Une enquête sur l'information et les connaissances politiques des jeunes (18-22 ans) en Belgique.

J.W. *Lapierre* : Recherches sur le civisme et le loyalisme des jeunes Français.

A. *Sindler* : Youth and the American Negro protest movement : a local case study of Durham, North Carolina.

D. *Nasatir* : University education and political orientation : the Argentine case.

Ph. *Abrams* : Britain: Young voters, young activists and the irrelevance of age.

N. *Abadan* : Values and political behavior of Turkish youth.

M.M. *Lapalma et E.M. Rivas* : Youth in Argentine politics.

TROISIEME SUJET :

La décentralisation politique, administrative et économique

Rapporteur général :

M. A.H. Hanson.

Rapports distribués :

A.H. Hanson : Rapport général.

J.W. *Fesler* : Approaches to the understanding of decentralization.

B. *Gournay* : La décentralisation en France.

J.L. *Quermonne* : L'expérience française de régionalisation.

A.E. *Lunev* : Les rapports entre centralisation et décentralisation dans les conditions de la démocratie soviétique socialiste.

A.H. *Somjee* : Recent Indian experience of decentralization.

H.V. *Wiseman* : Regionalism and local democracy in England. I. Resurgent regionalism and democratic control.

B.C. *Smith* : Regionalism and local democracy in England. II. Regional planning and decentralization.

W.S. *Steer* : Regionalism and local democracy in England. III. Joint operations of English and Welsh local authorities.

N.D. *Palmer* : Experiments in « democratic decentralization » in South Asia.

L. *Moulin* : Les formes de décentralisation dans les Ordres religieux et dans l'Eglise.

F. *Vito* : Decentralization in a collectivist planned economy.

W. *Brus* : Problems of decentralization in a socialist planned economy.

S. *Ehrlich* : The social aspects of decentralization in a socialist state.

S. *Zawadski* : Decentralization and democratic development of the people's councils in Poland.

H. *Maddick* : Field agencies and local government.

V. *Crabbe* : Les problèmes de la décentralisation en Belgique.

QUATRIEME SUJET :

Le leadership politique

Rapporteur général :

M. R. Bhaskaran.

Rapports distribués :

R. *Bhaskaran* : Rapport général.

C. *Beck et J.M. Malloy* : Political elites : a mode of analysis.

B. *de Jouvenel* : Du principat.

G. *Lenczowski* : Political leadership and ideological evolution in the Middle East : an inquiry into a mutual relationship.

K. *Ezera* : Political leadership in developing countries with particular reference to Nigeria.

J. *Ziégler* : La nouvelle classe dirigeante en Afrique.

J. *Wiatr et K. Ostrowski* : Political leadership in a socialist country : the case of Poland.

Z.J. *Escobar* : Psychopathological outlines of leadership.

V.M. *Sirsikar* : Some notes on leadership situation in India.

R. *Bhaskaran* : Social determination of political leadership in India.

CINQUIEME SUJET :

Les organisations internationales

Rapporteur général : M. Inis L. Claude Jr.

Rapports distribués :

Inis L. Claude : Rapport général.

D.C. *Blaisdell* : Relationship of intergovernmental to non-governmental organizations.

H. *Guetzkow* : Man-computer stimulation as a heuristic in the comparative study of international organizations.

J.D.B. *Miller* : The Commonwealth of Nations.

R.W. *Cox* : The executive head : an essay in the comparative study of heads of international organizations.

G. *von Bonsdorff* : Regional cooperation of the Nordic countries.

J. *Siotis* : The executive action of international secretariats and regional integration — the secretariat of the United Nations Economic Commission for Europe.

W. *Morawiecki* : Some problems connected with the organs of international organizations.

SIXIEME SUJET :

Le concept des droits de l'homme en théorie politique

Rapporteur général :

D.D. Raphael.

Rapports distribués :

D.D. Raphael : Rapport général.

M. Cranston : Human rights.

S.F. Ketchekian : L'origine et l'évolution des droits de l'homme dans l'histoire des idées politiques.

R. Polin : Les droits de l'homme chez Hobbes et chez Locke.

C.B. Macpherson : Human rights in Hobbes and Locke.

R. De Mattei : La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et la tradition européenne de la pensée politique.

P. Schneider : Droits sociaux et doctrine des droits de l'homme.

Réunions de spécialistes

Six réunions de spécialistes, placées sous la responsabilité individuelle de leurs organisateurs, se sont tenues pendant la durée du Congrès.

La participation à ces réunions de chercheurs était réservée aux personnes invitées par les organisateurs.

Programme :

1. *Recherches électorales.*

Organisateur : M. Stein Rokkan.

2. *Recherches concernant les finances et la vie politique.*

Organisateur : M. Arnold J. Heidenheimer.

3. *Recherches concernant les groupes d'intérêt.*

Organisateur : M. Henry W. Ehrmann.

4. *Prévision en matière politique.*

Organisateur : M. Bertrand de Jouvenel.

5. *Utilisation des données quantitatives.*

Organisateur : M. Karl W. Deutsch.

6. *Recherches concernant Hobbes et Locke.*

Organisateur : M. Raymond Polin.



L'Europe et le monde

(du 29 septembre au 3 octobre 1964)

A Bâle, sous le patronage du Conseil fédéral suisse, et avec le concours du Conseil de l'Europe et des Communautés européennes, a eu lieu (du 29 septembre au 3 octobre 1964), une *conférence européenne de la culture* groupant quelque deux cents personnalités.

L'organisation en avait été confiée au Centre Européen de la Culture que dirige M. Denis de Rougemont.

M. Louis Armand, de l'Académie française, présidait les débats.

La Conférence avait pour objectifs principaux : tout d'abord de dresser un bilan de l'œuvre de coopération culturelle déjà accomplie en Europe depuis 1949; puis, une fois recensées les forces culturelles dont l'Europe dispose, de définir leur bon usage à l'échelle

mondiale. La Conférence a essayé de formuler les principes directeurs d'une politique globale susceptible d'inspirer les initiatives publiques et privées des Européens dans les régions du monde où dominent des cultures profondément différentes de l'occidentale. Elle recherche les moyens psychologiques et pratiques d'entretenir un dialogue plus fécond entre l'Europe et les autres régions du monde.

LISTE DES RAPPORTS

I. Valeurs européennes et cultures différentes

Commission I. — Valeurs spirituelles et culturelles.

A. *Truyol* : La notion européenne de « genre humain ».

J. *Perez de Tudela* : L'expérience du Nouveau Monde et la conception espagnole de l'anthropologie.

C. *Verlinden* : Liberté et esclavage.

Jeanne *Hersch* : « Tous les hommes sont égaux ». Sont-ils égaux ?

L. *Diez del Corral* : Destin et dynamisme historique.

L. *Moulin* : Les mythes européens de l'aventure.

Jeanne *Hersch* : La science et l'industrialisation comme aventures spirituelles.

L. *Moulin* : Le christianisme, la civilisation occidentale et le développement économique de l'Europe.

A. *van Leuwen* : Secularization.

J. *Jahn* : Die Gefahr des Missionarismus.

R. *Rainero* : Note sur la fonction des missions.

J. *Hawkes* : Notes on « western materialism » and « eastern spirituality ».

L. *Moulin* : L'aventure occidentale et la diffusion des aliments dans le monde.

K.A. *Jelenski* : Au-delà de la Chapelle Sixtine et du Masque de la Côte d'Ivoire.

Commission II. — Doctrines et structures de la vie politique.

L. *Benvenuti* : Transposition des structures politiques européennes dans d'autres civilisations.

P. *Coulmas* : — en Afrique Noire.

J.H.A. *Logeman* : — en Indonésie.

F. *Grinevald* : Le syndicalisme européen et son impact outre-mer.

A. *Philip* : Schéma sur le socialisme et les pays sous-développés.

G. *Ionescu* : Note for a discussion on the impact of European Liberalism in the last decade of the XXth century.

E. *Zellweger* : Foederalismus in entkolonisierten Ländern.

R. *Behrendt* : Der Nationalismus in den Entwicklungsländern.

S. *Jargy* : Le nationalisme arabe et l'Europe.

H. *Brugmans* : Motifs d'une union européenne.

D. *Sidjanski* : Les tentatives d'union dans le Tiers Monde — répliques à l'union européenne ?

H. *Lüthy* : Colonialisme, colonisation, décolonisation.

Commission III. — Economie et niveaux de vie.

P. Gourou : Evaluation critique du concept de pays « sous-développés ».

B. Ward : The pattern of underdevelopment.

K. Billerbeck : Kritische Bewertung der Entwicklungshilfe.

R. Dumont : Le néocolonialisme.

J.J. van der Lee : Répercussion de l'union de l'Europe dans le Monde : l'exemple de l'action de la CCC en Afrique.

Commission IV. — Problèmes sociologiques.

L. Diez del Corral : Technique européenne et culture japonaise.

B. de Jouvenel : Introduction au problème de l'Arcadie.

M. Horkheimer : Zur Frage des Rassismus : die Psychologie des Vorurteils.

B. Begtrup : Ueber die Stellung der Frau innerhalb der europäischen Kultur im Hinblick auf die Entwicklungsländer.

G. Wülker : Die Stellung der Frau in europäischen alten Industrieländern und in den Entwicklungsländern.

L. Burckhardt : Städtewesen in Europa und Uebersee.

A. Sauvy : Perspectives démographiques et économiques.

G. Bouthoul : Rapport sur les questions démographiques.

E. de Vries : Demographic and economic aspects.

II. Comment expliquer l'Europe

Commission I. — Comment former les Européens envoyés outre-mer ?

R. Fréminé : Comment former les Européens envoyés outre-mer ?

D. L'Huillier : Les problèmes de la formation européenne des représentants de nos pays outre-mer.

H. Esche : « Europäische » Vorbereitung von Fachkräften auf ihre Tätigkeit in Entwicklungsländern.

D. Breitenbach : Psychologisch Probleme der Entwicklungshilfe.

Commission II. — Comment expliquer l'Europe à ceux qui viennent s'y former ?

D. Danckwortt : Das Problem der Aufnahme von Studenten und Praktikanten aus Uebersee in Europa.

P. Quaroni : Absence d'une politique culturelle concertée au niveau européen.

P. Quaroni : Comment présenter l'Europe, en tant qu'ensemble, à ceux qui viennent s'y former ?

M.J. Lory : Expériences africaines au Collège d'Europe.

Commission III. — Comment organiser le dialogue des cultures ?

O. Anderle : Die Aufgabe der Wissenschaft im Weltprozess der Kulturbegegnung.

C.J. Friedrich : Panhumanism, culturism, and the federal union of Europe.

L'ensemble des rapports, les rapports des sept commissions, l'analyse du Bilan et les conclusions des quatre commissions chargées de l'étudier, ainsi que la Déclaration finale, seront publiés, cette année encore, par les soins du *Centre Européen de la Culture*.

★

Association internationale de science politique

L'Institut belge de Science politique rappelle à ses membres et aux lecteurs de « Res Publica » qu'ils peuvent adhérer à l'Association internationale de Science politique comme *membres individuels*.

Cotisation : 3 ou 8 dollars par an, soit 150 FB ou 400 FB.

Avantages : Les membres individuels :

— sont tenus au courant des activités de l'AISP.

— peuvent acquérir à prix réduits les ouvrages publiés sous les auspices de l'AISP.

— bénéficient d'une réduction de 25 % pour l'achat de la *Bibliographie internationale de Science politique*, publiée à Londres par Stevens and Sons.

En outre, la cotisation de 8 dollars donne droit au service de la *Documentation Politique Internationale Abstracts* ou de la *Revue Internationale des Sciences Sociales*.

Les demandes d'affiliation doivent être adressées au secrétariat de l'AISP, 27, rue Saint-Guillaume, Paris (VII^e), France.

Le paiement des cotisations peut se faire par chèque bancaire ou postal ou par virement à l'un des comptes:

N^o 15.595, Crédit Industriel et Commercial, Agence D, 2, boulevard Raspail, Paris (VII^e).

C.C.P. Paris 3.517.41.

Comité exécutif

Président :

Jacques Freymond : Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genève, Suisse.

Vice-présidents :

Stanislaw Ehrlich : Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych, Varsovie, Pologne.

Carl J. Friedrich : Department of Government, Harvard University, Cambridge 38, Mass., Etats-Unis. — Institut für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg, Heidelberg, Rép. féd. allemande.

Georges Lavau : Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, France.

Membres :

Yavuz Abadan : Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, Turquie.

D.N. Chester : Nuffield College, Oxford, Royaume-Uni.

S.A.H. Haqqi : Department of Political Sciences, Muslim University, Aligarh (U.P.), Inde.

J.E. Hodgetts : Department of Political Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, Canada.

A.I. Lepeshkine : Association Soviétique de Science Politique, Moscou, URSS.

Kaoru Matsumoto : Department of Political Science, Waseda University, Totsuka-Machi, Japon.

W.H. Morris-Jones : Department of Social Studies, University of Durham, Durham, Royaume-Uni.

André Philippart : Institut Belge de Science Politique, Bruxelles, Belgique.

Stein Rokkan : Chr. Michelsen Institutt, Bergen, Norvège.

Alberto A. Spota : Estudio Spota, Montevideo 665, Buenos Aires, Argentine.

Dolf Sternberger : Universität Heidelberg, Heidelberg, Rép. féd. allemande.

Secrétaire général :

Serge Hurtig, Paris, France.

★

Conférences de l'Institut belge de Science politique

Section de langue française

A Bruxelles :

13 janvier 1965. — Michel Drancourt. — Rédacteur en chef de la revue « *Entreprise* » (France). — *Technocratie et politique.*

3 février 1965. — Pasteur Marc Boegner. — Président de la Fédération protestante de France. — *L'œcuménisme catholique et l'œcuménisme protestant.*

3 mars 1965. — Aoussou Koffi. — Ambassadeur de la République de la Côte d'Ivoire. — *Les problèmes politiques de la Côte d'Ivoire.*

Avril 1965. — Edgar Faure. — Sénateur, Ancien président du Conseil, Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Dijon. — *La Chine, l'URSS et l'OTAN.*

A Liège :

Avril 1965. — André Bergeron. — Secrétaire général de la Centrale Générale du Travail — Force Ouvrière (France). — *La politique syndicale française.*

A Mons :

Mai 1965. — Raymond Barre. — Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris. — *Le phénomène syndical dans les pays en voie de développement.*

★

Centre interuniversitaire de droit public

(128, rue Lesbroussart, Bruxelles 5)

Conseil d'administration

Président :

W. J. Ganshof van der Meersch, Professeur à l'Université de Bruxelles.

Vice-présidents :

Fr. E. De Visschere, Professeur à l'Université de Louvain.

A. Mast, Professeur à l'Université de Gand.

L. Moureau, Professeur à l'Université de Liège.

Administrateurs :

P. Ansiaux, Professeur à l'Université de Bruxelles.

A. Buttgenbach, Professeur à l'Université de Liège.

C. Cambier, Professeur à l'Université de Louvain.

J. Dembour, Professeur à l'Université de Liège.

J. De Meyer, Professeur à l'Université de Louvain.

P. De Visscher, Professeur à l'Université de Louvain.

Ch. Goossens, Professeur à l'Université de Liège.

H. Lenaerts, Professeur à l'Université de Gand.

A. Vander Stichele, Professeur à l'Université de Gand.

J. Van Tichelen, Professeur à l'Université de Bruxelles.

P. Vermeylen, Professeur à l'Université de Bruxelles.

A. Vranckx, Professeur à l'Université de Gand.

Direction

Directeur :

A. Vanwelkenhuyzen, Assistant à l'Université de Bruxelles.

Directeur-adjoint :

R. Maes, Docteur en droit, licencié en sciences politiques et sociales (section administration publique).

Conseil scientifique

A. Parisi, Professeur à l'Université de Liège.

F. Perin, Professeur à l'Université de Liège.

J. Sarot, Professeur à l'Université de Bruxelles.

M. Somerhausen, *Professeur à l'Université de Bruxelles*.

M. Vauthier, *Professeur honoraire à l'Université de Bruxelles*.

Le Conseil scientifique comprend en outre les membres du Conseil d'administration.

Objet et organisation

Le Centre interuniversitaire de droit public a été créé en 1962 sous forme d'association sans but lucratif.

Il a pour objet l'encouragement et l'organisation de la recherche scientifique dans le domaine du droit public.

Il exerce son activité scientifique sous la direction de professeurs appartenant au corps enseignant des universités belges.

★

Interuniversitair centrum voor staatsrecht

(Lesbroussartstraat 128, Brussel 5)

Raad van beheer

Voorzitter :

W. J. Ganshof van der Meersch, *Professor aan de Universiteit te Brussel*.

Ondervoorzitters :

Fr. E. De Visschere, *Professor aan de Universiteit te Leuven*.

A. Mast, *Professor an de Universiteit te Gent*.

L. Moureau, *Professor aan de Universiteit te Luik*.

Beheerders :

P. Ansiaux, *Professor aan de Universiteit te Brussel*.

A. Buttgenbach, *Professor aan de Universiteit te Luik*.

C. Cambier, *Professor aan de Universiteit te Leuven*.

J. Dembour, *Professor aan de Universiteit te Luik*.

J. De Meyer, *Professor aan de Universiteit te Leuven*.

P. De Visscher, *Professor aan de Universiteit te Leuven*.

Ch. Goossens, *Professor aan de Universiteit te Luik*.

H. Lenaerts, *Professor aan de Universiteit te Gent*.

A. Vander Stichele, *Professor aan de Universiteit te Gent*.

J. Van Tichelen, *Professor aan de Universiteit te Brussel*.

P. Vermeylen, *Professor aan de Universiteit te Brussel*.

A. Vranckx, *Professor aan de Universiteit te Gent*.

Directie

Directeur :

A. Vanwelkenhuyzen, *Assistent aan de Universiteit te Brussel*.

Adjunct-Directeur :

R. Maes, *Doctor in de Rechten, Licentiaat in de politieke en sociale wetenschappen* (afdeling openbaar bestuur).

Wetenschappelijke raad

A. Parisi, *Professor aan de Universiteit te Luik*.

F. Perin, *Professor aan de Universiteit te Luik*.

J. Sarot, *Professor aan de Universiteit te Brussel*.

M. Somerhausen, *Professor aan de Universiteit te Brussel*.

M. Vauthier, *Ere-Professor aan de Universiteit te Brussel*.

De leden van de Raad van Beheer maken daarenboven deel uit van de Wetenschappelijke Raad.

Doel en organisatie

Het Interuniversitair Centrum voor Staatsrecht werd opgericht in 1962 onder de vorm van een vereniging zonder winstgevend doel.

Het Centrum heeft tot doel het wetenschappelijk onderzoek op het gebied van het staatsrecht aan te moedigen en in te richten.

Het Centrum oefent zijn wetenschappelijke activiteit uit onder de leiding van professoren, die behoren tot het onderwijzend korps van de Belgische universiteiten.

★

Errata

Dans l'article que M. Georges LEFRANC a publié dans le n° 3, 1964 de *Res Publica*, il faut apporter les corrections suivantes :

Page 248, 2° colonne, note 3 : été 1936 (au lieu de 1935).

Page 249, 2° colonne, 8 lignes avant la fin : différents (au lieu de différends).

Page 253, 1^{re} colonne, 16^e ligne : la route que pouvaient (au lieu de pensaient); dernière ligne : Peut-être est-ce ainsi qu'il faut interpréter les conversations.

Page 259, 1^{re} colonne : 3^e ligne : Viollette (au lieu de Violette); 21^e ligne avant la fin : Berland (au lieu de Berlant).

★

RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique

Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek

★

Principaux articles publiés dans les trois derniers numéros :
Voornaamste artikelen verschenen in de drie vorige nummers :

VI/1964.1 :

La défense militaire de l'Europe :

Marcel Grégoire, **Introduction.**

Henri Fayat, **Discours d'ouverture.**

Lt. Général Albert Crahay, **Les conséquences politiques et stratégiques des armes nouvelles.**

Robert Rothschild, **Les conséquences politiques et militaires des armes nouvelles.**

Pierre M. Gallois, **L'OTAN. La défense de l'Europe occidentale hier et aujourd'hui.**

A. Kissinger, **Les Etats-Unis et l'Europe.**

F.O. Miksche, **Les problèmes européens.**

Victor Crabbe, **Conclusions.**

Roberto Ducci, **Armements nucléaires et union européenne.**

Léo Moulin, **Le mythe de la planification soviétique.**

L'année politique en Belgique (1^{er} septembre au 31 décembre 1963).

VI/1964.2 :

A. Simon, **Le cardinal Mercier et la politique.**

Victor Crabbe, **Introduction à l'histoire du droit de l'entreprise publique en Belgique.**

Pierrette Sartin, **Pour une meilleure politique d'adaptation de l'homme à l'entreprise.**

Jerzy Lukaszewski, **L'Europe de l'Est entre l'Est et l'Ouest.**

Dominique Bagge, **De Maistre à Tocqueville, la naissance de la science politique moderne.**

Henri Brugmans, **Les « secrets » des religieux.**

Léo Moulin, **Destin du socialisme. Le mouvement des idées.**

J.R. Rabier, **Science politique et intégration de l'Europe.**

Comptes rendus.

VI/1964.3 :

Baron de Gruben, **Constantes de la politique.**

Jean Buchmann, **L'association Europe-Afrique.**

Destin du socialisme :

Henri Brugmans, **Le marxisme a-t-il paralysé la social-démocratie ?**

Georges Lefranc, **Pourquoi le front populaire a-t-il finalement échoué ?**

Léo Moulin, **Du révisionnisme de Bernstein aux révisionnismes de Khrouchtchev et de Mao.**

Jean Hoed, **De l'information des quotidiens belges de langue française en matière de politique étrangère.**

Francesco Leoni, **Les institutions de la république de Saint-Marin.**

Wladimir S. Plavsic, **La diplomatie pontificale, hier et aujourd'hui.**

Henri Manzanares, **Le conseil interparlementaire consultatif de Benelux.**

Comptes rendus.

★

CONDITIONS DE VENTE ET D'ABONNEMENT DE LA REVUE **RES PUBLICA** :

VERKOOPS- EN ABONNEMENTSVOORWAARDEN VAN HET TIJDSCHRIFT **RES PUBLICA** :

	1961	1962	1963	1964
Vente au numéro - Verkoop per nummer	100	100	100	100
Abonnement annuel - Jaarlijks abonnement :				
Etudiants - Studenten				100
Benelux	250	250	250	250 francs belges
Autres pays - Andere landen	300	300	300	300 Belgische frank

Ces sommes sont à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique ou au compte 68.702 de la Banque de la Société Générale, 3, rue Montagne du Parc, Bruxelles.

Deze sommen moeten gestort worden op P.C.R. n° 533.74 van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek of op rekening n° 68.702 van de Bank van de « Société Générale », 3, Warandeburgstraat. Brussel.

★

Les membres de l'Institut belge de Science politique sont informés d'office de ses publications et de ses activités (conférences, colloques, journées d'étude).

De leden van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek worden ambshalve op de hoogte gesteld van zijn publicaties en van zijn bezigheden (voordrachten, colloquia, studiedagen).

La Revue **RES PUBLICA** leur est distribuée gratuitement.

Het Tijdschrift **RES PUBLICA** wordt hun kosteloos bezorgd.

Droits d'inscription pour l'année 1964 : 250 FB, à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. Tél. 48.79.65 ou au compte 68.702 de la Banque de la Société Générale, 3, rue Montagne du Parc, Bruxelles.

Inschrijvingsbedrag voor het jaar 1964 : 250 BF, op P.C.R. n° 533.74 te storten van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek, 43, Elysée Veldenstraat, Brussel 5. Tél. 48.79.65 of op rekening n° 68.702 van de Bank van de « Société Générale », 3, Warandebergstraat, Brussel.

Etudiants - Studenten : 100 FB.



BIBLIOTHEQUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
BIBLIOTHEEK VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK



1^{re} SERIE - 1^{ste} REEKS

- N° 1. **Aspects du régime parlementaire belge**, par G. Ciselet, H. Fayat, W.J. Ganshof van der Meersch, M.-L. Gérard, M. Grégoire, P. Harmel, H. Rolin et P. Wigny.
1 vol., 1956, 144 pages. Prix : 140 francs belges.
- N° 2. **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale**. Colloque du 17 mars 1956.
1 vol., 1957, 131 pages. Prix : 120 francs belges.
- N° 3. **Le problème des grandes agglomérations en Belgique**. Colloque organisé le 17 novembre et le 1^{er} décembre 1956.
Préface de V. Crabbe, Assistant à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1957, 220 pages. Prix : 200 francs belges.
- N° 4. **Euratom. Analyse et Commentaires du Traité**, par J. Errera, Professeur à l'Université libre de Bruxelles ; E. Symon, Directeur des relations internationales au Centre d'Etudes de l'Energie nucléaire (Bruxelles) ; J. Van der Meulen, Directeur général au Ministère des Affaires économiques de Belgique, et L. Ver-naeve, membre du secrétariat de la Haute Autorité de la C.E.C.A.
Préface de P. Guillaumat, administrateur général, délégué du Gouvernement français près le Commissariat à l'Energie atomique (Paris).
1 vol., 1958, 476 pages. Prix : 425 francs belges.
- N° 5. **Aspects de la Société belge**, par P. Tschoffen, C. Bronne, le Chanoine Leclercq, le Lieutenant Général e.r. G. Beernaerts, M^{me} P. Wigny, A. Molitor, A. Peeters, L. Camu, A.-S. Gérard, P. Goldschmidt-Clermont, A. Delfosse, M. Lamberty et le Comte Louis de Lichtervelde.
Préface de Marcel Grégoire, Président de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1958, 332 pages. Prix : 320 francs belges.
- N° 6. **Grands Problèmes de la Science politique contemporaine**, par G. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florkin, P. van Zeeland, A. Sauvy, A. Molitor et P. Ryckmans.
1 vol., 1958, 264 pages. Prix : 250 francs belges.
- N° 7. **Les Elections législatives belges du 1^{er} juin 1958**, par C. Deguelle, M.P. Herremans, L. De Groote, Fr.J. De Weert, R. Rifflet, R. Clausse, M. Laloire, V. Crabbe, R. Evalenko et Senatus.
1 vol., 1959, 320 pages. Prix : 300 francs belges.
- N° 8. **L'avenir politique du Congo belge. Colloque du 28 novembre 1958**.
Introduction de A. Doucy, Professeur à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut de Sociologie Solvay, Membre de l'Académie royale des Sciences coloniales.
1 vol., 1959, 127 pages. Prix : 150 francs belges.

2^{me} SERIE - 2^{de} REEKS

- N° 1. **Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques**, par W.J. Ganshof van der Meersch, Professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles.
1 vol., 1957, 173 pages. Prix : 140 francs belges.
- N° 2. **La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique**, par R. Urbain, conseiller juridique aux Services du Premier Ministre.
Préface de W.J. Ganshof van der Meersch, Professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles.
1 vol., 1958, 257 pages. Prix : 200 francs belges.

Les ouvrages précités sont édités par la Librairie encyclopédique, 7, rue du Luxembourg, à Bruxelles. Tél. 11.35.51. - C.C.P. n° 7087.07.

De bovenvermelde werken worden uitgegeven door de « Encyclopedische Boekhandel », 7, Luxemburgstraat, te Brussel. Tel. 11.35.51. - P.C.R. n° 7087.07.

★

NOUVELLE SERIE
NIEUWE REEKS

- N° 1. **Aspects actuels des problèmes de la Défense nationale**. Colloque du 21 et du 28 novembre 1959.
Préface de A. Gilson, Ministre de la Défense nationale.
1 vol., 1960, 304 pages. Prix : 220 francs belges.
- N° 2. **La démocratie enrayée**, par Fr. Perin, chargé de cours à l'Université de Liège.
1 vol., 1960, 288 pages. Prix : 250 francs belges.
- N° 3. **La querelle du recensement**, par P.M.G. Lévy, Membre du Conseil supérieur de statistique de Belgique.
1 vol., 1960, 172 pages. Prix : 175 francs belges.
- N° 4. **Quelques aspects de l'activité de la Société Nationale du crédit à l'industrie**, par R. Vandeputte, professeur à l'Université catholique de Louvain.
1 vol., 1961, 122 pages. Prix : 120 francs belges.
- N° 5. **Structures et régimes de l'enseignement dans divers pays**, par G. Palm et B. Trouillet, A. Simon, J. Leclercq-Paulissen, C.A. Bird, A. Coutrot, E.G. King, F. Bonacina, J. Idenburg, R. Jotterand et L. Moulin.
Préface par H. Janne, Ministre de l'Education nationale et de la Culture.
1 vol., 1964, 392 pages. Prix : 400 francs belges.

Les ouvrages de la Nouvelle Série sont édités par l'Institut belge de Science politique, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. C.C.P. n° 533.74.

De werken van de Nieuwe Reeks worden uitgegeven door het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek, 43, Elyzeese Veldenstraat, Brussel 5. P.C.R. n° 533.74.

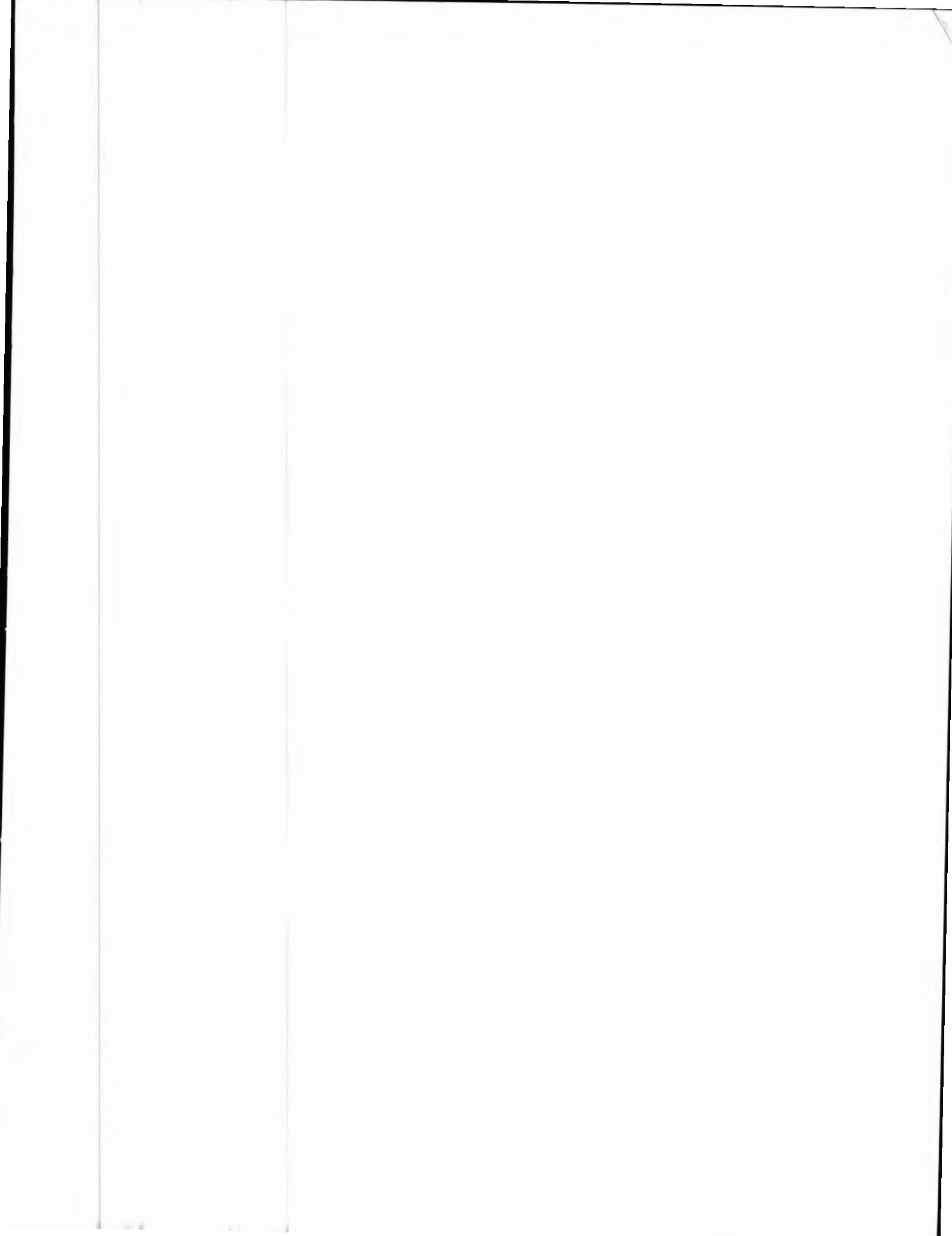
★

**La revue RES PUBLICA est publiée avec le concours
du Ministère de l'Education Nationale et de la Culture
et de la Fondation Universitaire**

★

**Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de medewerking van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur
en van de Universitaire Stichting**

★



IMPRIME EN BELGIQUE
par
L'IMPRIMERIE DES SCIENCES, S. A
75, avenue Emile de Beco
Bruxelles 5

*

Dir. : Jos. HILGERS
44, Borensheide, Bruxelles 17