

RES PUBLICA

VOLUME II

1960 - 2

BUNDEL II

1960 - 2

SOMMAIRE - INHOUD

Editorial.

Les problèmes stratégiques de l'Occident,
par S.Exc. M. Raymond Bousquet.

Problèmes et avenir de l'industrie charbonnière,
par Paul Finet.

Parlementarisme et démocratie,
par Giovanni Sartori.

Charles-Quint. Aspects de sa politique impériale,
par François Drion du Chapis.

Le parlement israélien,
par Ivo Rens.

Documents de science politique.

Les élections congolaises de 1960. Présentation
des résultats.

Avis du Conseil Central de l'Economie concer-
nant l'émission des pouvoirs locaux.

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



RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR POLITIEKE WETENSCHAPPEN

Editorial	95- 96
*	
Les problèmes stratégiques de l'Occident, <i>par S.Exc. M. Raymond BOUSQUET</i>	97-104
*	
Problèmes et avenir de l'industrie char- bonnière, <i>par Paul FINET</i>	105-111
*	
Parlementarisme et démocratie, <i>par Giovanni SARTORI</i>	112-120
*	
Charles-Quint. Aspects de sa politique im- périale, <i>par François DRION du CHAPOIS</i>	121-134
*	
Le parlement israélien, <i>par Ivo RENS</i>	135-156
*	
Documents de science politique. Les élections congolaises de 1960. Présentation des résultats	157-160
Avis du Conseil Central de l'Eco- nomie concernant l'émiettement des pouvoirs locaux	161-170
*	
Chronique de bibliographie générale sur la vie et sur les questions politiques de Belgique	171-185

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

DE BEHEERRAAD VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR POLITIEKE WETENSCHAPPEN

- Président - Voorzitter :** M. GRÉGOIRE, ancien Ministre de la Justice — oud-Minister van Justitie.
- Vice-Président :** G. SMETS, professeur honoraire de l'Université libre de Bruxelles; directeur honoraire de l'Institut de Sociologie Solvay; membre de l'Académie des Sciences de Belgique — ere-professor van de Vrije Universiteit te Brussel, ere-directeur van het Sociologisch Instituut Solvay, lid van de Academie voor Wetenschappen van België.
- Onder-Voorzitter :**
- Membres du Conseil :** R. DECLERCK, Gouverneur de la province d'Anvers — Gouverneur van provincie Antwerpen.
- Leden van de Raad :** P. DE VISSCHER, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- J. DUVIEUSART, sénateur, ancien Premier Ministre — senator, oud Eerste-Minister.
- H. FAYAT, professeur à l'Université libre de Bruxelles, membre de la Chambre des Représentants, ancien Ministre — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel, volksvertegenwoordiger, oud-Minister.
- W.J. GANSHOF van der MEERSCH, professeur à l'Université libre de Bruxelles, ancien Ministre des affaires générales en Afrique — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel, Oud-Minister belast met de algemene zaken in Afrika.
- L. GYSELINCK, professeur à l'Université libre de Bruxelles — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- J.P. HAESAERT, professeur à l'Université de Gand, secrétaire perpétuel de l'Académie royale flamande des Sciences — professor aan de Universiteit te Gent, vast secretaris van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen.
- P. HARMEL, Ministre des Affaires culturelles, professeur à l'Université de Liège — Minister van culturele Zaken, professor aan de Universiteit te Luik.
- M.P. HERREMANS, publiciste, chargé de recherches à l'Institut de Sociologie Solvay — publicist, gecommiteerd onderzoeker aan het Sociologisch Instituut Solvay.
- 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, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- L.E. TROCLET, professeur à l'Université libre de Bruxelles, ancien Ministre — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel, oud-Minister.
- J. VAN HOUTTE, Ministre des Finances, professeur à l'Université de Gand — Minister van Financiën, professor aan de Universiteit te Gent.
- P. WIGNY, Ministre des Affaires étrangères — Minister van buitenlandse Zaken.
- 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).
- Hoofredacteur :**
- Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique :**
- Secretaris generaal van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen :**
- V. CRABBE, assistant à l'Université libre de Bruxelles — assistent aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- 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 de 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 samengevat, 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 banden.

Het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen 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 politieke wetenschappen, waarvan twee exemplaren aan het Algemeen Secretariaat van het Instituut worden gezonden.

EDITORIAL

De très graves événements ont suivi la date historique du 30 juin 1960 qui semblait devoir marquer l'heureuse naissance d'une nouvelle République : ils ont secoué non seulement celle-ci et son ancienne métropole, mais le monde tout entier.

Il appartiendra à la science politique de les examiner, sine ira et studio, à tête reposée, pour faire objectivement la part de la vérité et de l'erreur, moins pour juger les hommes que pour établir les faits et en comprendre le sens. Il faudra, en procédant à cette étude, se retrancher dans l'inébranlable sérénité de la science et se tenir à une distance suffisante de l'agitation partisane et des préjugés, quels qu'ils soient. Cette tâche, assurément, est difficile et souvent ingrate, mais il convient de l'entreprendre, ne fût-ce que pour tirer des faits les enseignements qu'ils peuvent comporter.

Déjà quelques impressions très générales se dégagent de l'observation de ce qui s'est passé. Elles permettent notamment de poser le problème d'un certain empirisme politique qui a permis trop longtemps à l'Etat de dériver à la merci des événements, de se laisser conduire et surprendre par eux, plutôt que de décider et d'agir en connaissance de cause et de prendre à temps des mesures nécessaires.

On a trop souvent perdu de vue que la politique est devenue, comme parfois certains l'ont dit à juste titre, une science appliquée (1). Au milieu de la complexité croissante des tâches de l'Etat contemporain, il est indispensable que l'action politique soit appuyée sur une connaissance valable des divers éléments des problèmes qui se posent ou qui peuvent, un jour, se poser. Il n'est plus possible de se fier à de vagues approximations des multiples données des situations dans lesquelles on finit par être placé : les dirigeants politiques ne peuvent plus se borner à gouverner selon l'inspiration du moment ou selon d'heureuses intuitions, ni même selon des programmes inventés de toutes pièces et sans bases suffisantes. Ils doivent à présent se rendre compte de la nécessité d'une étude véritablement scientifique des problèmes qu'il leur ap-

partient de résoudre. Or, il faut bien constater que dans la plupart des cas — et malheureusement surtout dans les cas les plus graves — la plupart de ces dirigeants ne sentent même pas l'utilité d'une étude de ce genre, croyant sans doute que la science politique ne les concerne pas et ne peut avoir pour eux qu'un intérêt purement théorique.

Mais la politique est aussi un art. Il ne suffit pas d'avoir l'indispensable connaissance des éléments de base sur lesquels les décisions et actions politiques doivent être fondées. Il faut encore plus que cela. Il faut que les hommes politiques, dûment informés de ce qu'ils doivent savoir, puissent en tirer les conclusions pratiques et soient en mesure de prendre, en temps utile, des décisions saines et de les faire exécuter. A cet égard la politique suppose des aptitudes et des talents que la science, comme telle, est incapable de fournir et qu'on ne peut d'ailleurs trouver que chez un très petit nombre de personnes bénéficiant, à cet effet, d'un charisme particulier. Un certain génie, une certaine intuition, une certaine inspiration resteront toujours nécessaires et c'est bien l'un des problèmes les plus fondamentaux des démocraties contemporaines que de discerner et de choisir, pour les mettre à leur tête, des hommes qui soient à la fois capables de connaître et d'agir et qui puissent valablement assumer la responsabilité du sort de leurs semblables.

D'autre part, l'agencement et le fonctionnement des institutions de l'Etat doivent être tels qu'il soit possible de préparer les décisions, de les prendre et de les exécuter. A cet égard, les événements de juillet 1960 auront fait éclater au grand jour ce « malaise » qui avait amené M. Grégoire à prendre, il y a quelques mois, l'initiative de son Enquête auprès de nos membres et de nos lecteurs (2). Ce malaise a pris, cet été, l'ampleur d'une véritable crise du régime. Le problème de la réforme des ins-

(1) Cfr. J.P. HAESAERT, *Politiek als toegepaste wetenschap*, in *Politica-Berichten*, 1953, n° 3, pp. 2-11.

(2) Cfr. *Res Publica*, 1960, n° 1, pp. 3-5.

titutions est maintenant posé de la manière la plus nette : certains remèdes ont été proposés depuis bien longtemps, mais d'énormes obstacles, de puissants intérêts établis et souvent aussi une certaine paresse, un certain manque de courage, ont fait échec aux meilleures intentions. Là aussi, la science politique a un rôle à jouer : son concours est indispensable pour permettre la préparation et l'élaboration des réformes.

Enfin, il est peut-être permis d'espérer que la crise congolaise puisse contribuer à faire comprendre aux Belges que la politique doit cesser

d'être infléchie principalement par d'étroits intérêts particuliers, aussi respectables qu'ils soient, et qu'il importe de restaurer le sens de l'intérêt général et celui de l'État. Puissent-ils comprendre aussi que dans le monde contemporain les dimensions de la politique ont changé et que seuls de grands desseins et de grands sacrifices peuvent sauver les peuples libres du déclin et leur ouvrir la voie du salut (3).

RES PUBLICA

(3) Voir à ce sujet le *Speech of Acceptance* tenu le 15 juillet 1960 à Los Angeles par le Sénateur Kennedy (*New York Times* du 16 juillet 1960).



Les problèmes stratégiques de l'Occident

par S. Exc. M. Raymond BOUSQUET,

Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de France à Bruxelles.

★

Qu'est-ce, d'abord, que la stratégie, au sens actuel de ce mot ?

Il y a aujourd'hui complète interférence entre les problèmes militaires et psychologiques, la technologie et l'économie. Il n'est plus désormais de distinction entre domaine civil et militaire, entre paix et guerre. Lénine a fait sienne la formule de Clausewitz : « La guerre est la continuation de la politique avec l'intervention d'autres moyens ». En 1929, comme en 1957, deux citoyens soviétiques, Chapochnikov et Tchepilov, nous ont avertis que si la guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens, la paix n'est aussi que la continuation du combat par des voies différentes.

La stratégie, c'est maintenant l'ensemble des forces morales, économiques, militaires d'un groupe de pays, donc, pour nous, de l'Alliance des pays de l'Occident.

**

Je rappellerai rapidement l'évolution de la stratégie militaire de 1914 à 1960, avant, puis après la création de l'O.T.A.N.

Je montrerai que l'existence de cette Organisation, puis la politique de dissuasion provoquant, chez l'adversaire, la crainte de risques à prendre, sans commune mesure avec l'objectif de conquête poursuivi, ont transformé la stratégie soviétique. Celle-ci, orientée de 1945 à 1950 vers un affrontement direct de l'Europe, est, devant l'échec de cet affrontement, désormais, au service d'une vaste manœuvre d'encerclement, par l'Afrique et l'Asie, de notre continent et de l'Amérique du Nord. Cette manœuvre a été décrite, il y a 40 ans, par la formule suivante de Lénine : « C'est par l'Afrique que tombera l'Europe; c'est par l'Amérique du Sud que tombera l'Amérique du Nord ».

Je tenterai, enfin, d'esquisser un moyen possible de faire face à cette stratégie d'encerclement, de débordement par le Sud, stratégie plus économique et subversive que militaire. Ce moyen pourrait, éventuellement, permettre une certaine forme de collaboration Est-Ouest au profit des continents non engagés, enjeux de la victoire ou de la défaite du capitalisme et du marxisme.

I. — L'O.T.A.N. et la stratégie de dissuasion

Au règne du bouclier (victoire de la défense sur l'attaque, solidarité des fronts continus et de la ligne de feu) en un mot à la prééminence de la résistance sur la force d'assaut qui caractérisa presque toute la première guerre mondiale (1914-1918) a succédé celui de l'épée (rupture des dispositifs et des fronts de défense, exploitation stratégique de la percée) avec la guerre de 1940-1945.

C'est en 1917 que s'est effectué le retournement du binome bouclier-épée où la défensive l'emportait sur l'offensive. Pour la première fois, à cette date, les Anglais se servent en masse, lors de la bataille de Cambrai, d'un élément nouveau : le char. Ce sont les Français qui l'ont inventé. Le général Estienne, Fuller, Liddel-Hart, Martel ont mis en lumière les avantages incomparables de cette arme nouvelle. Redonnant sa mobilité au champ de bataille, le char restitue à l'art militaire ce qui concerne son essence même : le mouvement, la surprise et ces manœuvres audacieuses qui permettent une exploitation féconde de la percée. Cette percée, Foch la réalise lors de la dernière offensive précédant l'Armistice, à l'automne de 1918. L'armée allemande s'effondre.

Mais, à peine apprise, voici que la leçon est oubliée. Par traditionalisme, par paresse d'esprit, les Etats-Majors, tant français qu'allemand, de-

meurent influencés par la théorie, dépassée, du front fixe, linéaire et continu.

Au printemps de 1934, cependant, le Commandant de Gaulle publie son livre : « Vers l'Armée de métier ». Il condamne le conformisme de l'Etat-Major qui se fige dans les conceptions en vigueur à la fin de la dernière guerre. Il s'élève contre l'idée du front fixe et continu. Il associe le Régime français, que la faiblesse du Pouvoir et les discordes politiques condamnent à la stagnation, avec un système aussi statique que lui.

Le Commandant de Gaulle décrit les effets foudroyants du « bélier stratégique ». Il montre la mise en place, effectuée à l'improviste, en une seule nuit, grâce à la motorisation. Il dépeint les attaques déclenchant 3.000 chars, disposés sur plusieurs échelons, rejoints au fur et à mesure de leur avance par des unités d'infanterie portée et progressant sur une profondeur de 50 km au cours d'une seule journée de bataille.

Ces vastes perspectives qui, six ans plus tard, seraient réalité, mais contre la France et l'Europe occidentale, par suite de l'incompréhension et du statisme de nos Généraux, il avait fallu du temps pour que l'Etat-Major allemand en comprît la portée et l'exploitation pour la percée et la rupture des fronts. Mais, sous l'impulsion du nouveau maître du III^e Reich, l'arme blindée va faire de gigantesques progrès. Six mois après l'établissement du service obligatoire, trois divisions blindées sont créées, tandis qu'un effort considérable est entrepris pour aiguiser l'épée par la création d'une aviation puissante qui agira comme une force de rupture en étroite coordination avec les chars et l'infanterie.

Mais, après les victoires du début, ce furent les défaites mortelles que la stratégie de mouvement aviation-char des Puissances anglo-saxonnes infligèrent aux forces allemandes à partir de 1943.

En 1945, un fait nouveau, d'immense portée, est mis par l'énergie atomique au service de la stratégie. Cet événement (dans lequel, nous, Européens, sommes intervenus par les découvertes de nos savants) est le résultat de l'échec d'un plan exclusivement extra-européen, le plan Baruch-Lilienthal qui, préparé à Washington, est rejeté à Moscou. Des deux géants extra-européens, les Etats-Unis et la Russie, le second considère incompatible avec sa souveraineté, d'une part, le contrôle des armements atomiques, prévu

par le plan, d'autre part, le secret de fabrication que ce plan sauvegardait au profit des Etats-Unis. Ce rejet est le signal de la guerre froide. Seuls en possession de l'arme nucléaire jusqu'en 1949, les Etats-Unis assurent à leur système militaire un caractère de plus en plus aéronaval, comportant l'établissement d'une chaîne mondiale de bases, permettant de riposter à une agression et de choisir l'endroit de cette riposte.

Mais, la possession exclusive de la bombe jusqu'en 1949 et la détention des bases aéronavales américaines n'ont pas mis obstacle, pendant la période 1945-1949, à la soviétisation de l'Europe orientale, à la guerre civile en Grèce, au blocus de Berlin et à la victoire communiste en Chine. En possession de l'arme nucléaire, les Etats-Unis étaient sans doute en mesure d'empêcher le pire de la part de Moscou. Cependant, dépourvus de forces classiques, trop hâtivement démobilisées, ils n'ont pu imposer leur volonté à l'U.R.S.S.

Après la perte du monopole atomique américain, s'ouvre en 1950, la seconde phase de la guerre froide, avec l'agression nord-coréenne, première guerre chaude depuis 1945.

L'Occident prend conscience de la nécessité d'un bouclier terrestre. Avec la création de l'O.T.A.N., il commence à l'organiser en vue de faire de ce bouclier, le complément nécessaire de la lance qu'animent certes les bombardiers atomiques américains mais auxquels s'opposent, désormais, des bombardiers atomiques soviétiques.

Les effectifs des troupes classiques de l'O.T.A.N., d'abord fixés à 100 divisions, furent successivement abaissés à 50 (Conférence de Lisbonne : février 1952), puis à moins du tiers de ce chiffre, en 1954.

C'est, en effet, pour limiter un effort financièrement écrasant que de 1948 à 1952 les partenaires du Traité de Bruxelles, puis l'O.T.A.N., durent ramener leurs programmes de 100 divisions d'active, capables avec les réserves, d'arrêter, sans recours à l'arme atomique, une attaque générale des forces classiques soviétiques, à 50 divisions d'active, capables d'arrêter une attaque réalisée avec les seules divisions soviétiques stationnées en dehors des frontières de l'Union. A partir de 1957, en présence de l'impossibilité de réaliser cet effectif cependant très limité et de dépasser un maximum d'une vingtaine de divisions de première ligne (non compris la contri-

bution allemande, encore non chiffrée), une profonde modification de la stratégie de l'O.T.A.N. est intervenue. Les 20 divisions rassemblées bénéficièrent progressivement, avec la dotation d'armes atomiques miniaturisées, d'une puissance de feu, et par conséquent d'arrêt, sans exemple. Des projectiles d'artillerie moins lourds, puis des fusées portant à quelques centaines de kilomètres font leur apparition. Il en est résulté une énorme extension de la zone de destruction. En même temps, les forces militaires des divers pays de l'O.T.A.N. éparpillent leurs effectifs pour s'adapter aux armes nouvelles.

On s'achemine ainsi vers le retour à la primauté de la défensive sur l'offensive. En effet, la stratégie, sur le front principal d'Europe, dispose de deux éléments fondamentaux : d'une part, les forces de représailles (Strategic Air Command) et les missiles à moyen (3.000 km) et long (10.000) rayon d'action. D'autre part, les forces du bouclier, allégées et découpées en brigades autonomes, munies d'artillerie atomique.

Ainsi, le binome bouclier-épée apparaît-il aujourd'hui équilibré. Si le bouclier est capable, par la puissance de feu et les terrifiants effets des armes atomiques tactiques, de clouer au sol l'assaillant, de leur côté, la lance ou l'épée, avec les fusées à long rayon d'action et les forces de représailles et les forces de représailles stratégiques, peuvent infliger, à partir des bases américaines ou en haute mer, des destructions inacceptables à l'agresseur. Elles l'empêchent ainsi de déclencher, de propos délibéré, une guerre générale. Cependant, le danger demeure d'un conflit localisé ou limité comme suite à un accident ou à une erreur de jugement de l'agresseur. Les forces du bouclier répondent à ce danger. Elles sont destinées à obliger le perturbateur à l'arrêt ou à la rupture du développement de son opération offensive. Une sorte de pause lui sera imposée pendant laquelle il devra peser les conséquences de son attaque et prendre la décision fondamentale de faire la guerre ou de ne pas la faire en calculant tout le prix d'une décision positive, c'est-à-dire le déclenchement d'un conflit généralisé d'anéantissement réciproque. Si, par contre, l'enjeu du conflit est limité, l'assaillant, n'ayant aucun intérêt à mettre en jeu de gros moyens, n'a plus de raison de l'emporter. Le recours à la force, dès lors, n'est plus payant pour lui. Ce recours devient un non-sens, puisque stérile.

La combinaison de l'épée et du bouclier constitue avec et par l'O.T.A.N. une efficace stratégie moderne pour le découragement de l'agression. En opposant la force à la force, le bouclier joue à ce titre un rôle essentiel. Il oblige l'agresseur à calculer ses risques. Le violateur de la paix doit choisir entre risquer tout et ne rien tenter. Risquer tout, c'est la certitude pour lui, après la première parade du bouclier, de la mise en jeu de l'épée avec anéantissement réciproque. Ne rien tenter frontalement, c'est, après l'évaluation du risque immense, le conseil de la sagesse puisqu'un conflit de grande envergure n'est plus payant.

Le classique problème de la guerre se pose donc, aujourd'hui, de manière entièrement nouvelle. Maintenant, entre l'enjeu convoité et le risque à courir pour que l'assaillant l'emporte en usant de la force, il n'y a plus de rapport équilibré. En effet, hier, la puissance de destruction était fractionnée. Elle permettait une adaptation aux causes et à la nature des différents. La guerre pouvait être une opération payante ou intelligente. Aujourd'hui, avec la bombe H et les fusées ou engins atomiques, le risque est devenu exorbitant, totalement disproportionné à quelque enjeu politique que ce soit.

Si en associant l'explosion nucléaire aux missiles balistiques à grande portée, les techniciens ont créé une arme actuellement imparable, ce n'est d'ailleurs pas, contrairement à ce que l'on pourrait croire, celui qui s'en servirait le premier qui devrait nécessairement l'emporter. En effet, les deux Grands en présence étant, l'un et l'autre, pourvus de l'explosif thermonucléaire associé aux missiles, l'assaillant doit, s'il veut éviter d'en subir lui-même les formidables effets, détruire d'abord tous les missiles adverses. Or, l'attaque, dans leurs silos de lancement, ou en haute mer pour les sous-marins, des engins de la Puissance assaillie, peut être rendue impossible, par l'enfouissement et la mobilité, l'agresseur potentiel ne sachant, alors, où atteindre la force de représailles adverse.

A moins d'une nouvelle discontinuité dans les conditions normales de la technique, lorsque dans quelques années les Etats-Unis disposeront d'une cinquantaine de sites de missiles protégés sous béton ou profondément enfouis sous terre, qu'ils auront équipé des sous-marins lance-engins et qu'ils disposeront de missiles transportés sur leurs réseaux ferroviaires, lorsque les instruments de leur représaille (même si ceux-ci sont numé-

riquement réduits), bénéficieront de l'enfouissage, du blindage et du mouvement, les Soviétiques — auraient-ils un armement dix fois plus puissant — ne disposeraient pas, pour autant, de l'instrument militaire de la victoire.

II. — La politique soviétique de contournement par le Sud des Puissances de l'O.T.A.N.

Dans le contexte actuel de la stratégie militaire, la dynamique soviétique a su substituer aux classiques procédés offensifs, des formes d'attaque entièrement nouvelles et auxquelles l'Occident ne s'est adapté qu'avec retard.

Moscou a, le premier, décelé le parti à tirer de la misère du monde sous-développé, du tiers-monde. Sa stratégie a su mobiliser cette misère contre un Occident présenté comme colonialiste et exploiteur. À défaut d'un assaut frontal devenu impossible, l'attaque latérale, l'attaque de débordement s'est déclenchée.

Avant d'examiner les moyens de faire face à cette nouvelle forme de guerre, examinons le milieu dans lequel elle se développe.

Il y a près de deux milliards d'hommes dans les pays sous-développés, dont environ 1,2 milliard en dehors de la sphère communiste et plus de 200 millions en Afrique. La plupart de ces hommes vivent, comme leurs ancêtres, une existence misérable, sous-alimentés, affaiblis par la maladie et souvent sans emploi, avec une perspective de vie de 30 à 50 ans selon les pays, tandis qu'elle est en moyenne de 70 ans pour les Européens. Le revenu de la plupart d'entre eux, y compris ce qu'ils produisent eux-mêmes pour leur propre consommation, est de 50 à 100 dollars par personne et par an : moins du dixième des 900 dollars dont bénéficient en moyenne les Européens. La population des continents sous-développés augmente à une allure exceptionnellement rapide. De ce fait, le revenu par tête est en régression, l'augmentation trop rapide de la démographie dépassant les faibles possibilités annuelles d'investissement.

Ces graves déséquilibres dans un monde dont toutes les parties dépendent de plus en plus les unes des autres, créent une situation explosive. Notre civilisation, qui repose sur le respect de l'homme, doit s'attaquer à ce grave problème et apporter aux pays sous-développés, notamment

africains, un concours à la mesure des risques encourus par l'humanité entière.

Le changement décisif qui s'impose aujourd'hui pour les pays sous-développés d'Afrique c'est de rompre l'actuel équilibre dans la stagnation en réalisant une première élévation du niveau de vie individuel. Une augmentation, en moyenne d'un quart, des revenus par tête des pays sous-développés, d'ici dix ans, paraît suffisante aux planificateurs optimistes. Pour ce faire un apport annuel extérieur de 7,5 milliards de dollars environ est nécessaire.

Non compris l'aide soviétique, les pays évolués font aujourd'hui, en investissements publics et privés, un effort annuel qui se situe autour de 4 milliards de dollars. Il faudrait donc réunir environ 4,5 milliards de dollars supplémentaires.

Cependant, d'autres économistes se montrent plus exigeants quant à l'importance de l'effort financier nécessaire de la part des pays évolués. Ils se basent à cet effet sur les données suivantes :

Les pays sous-développés comptent 1.640 millions d'habitants. Ils en auront, d'après les prévisions, 2.660 en 1975 et près de 5 milliards en l'an 2000. En regard, les pays industrialisés, y compris l'U.R.S.S., contiennent 860 millions d'hommes et leur population sera de 1,5 milliard en l'an 2000. Or, les pays sous-développés, qui représentent 65 % de la population mondiale, ne disposent que de 20 % des revenus, et à mesure que leur population augmente, ce pourcentage ne peut que diminuer. C'est donc à un chiffre double ou triple de celui de 7 à 8 milliards, soit 14 à 24 milliards de dollars, que, pour les économistes pessimistes, soucieux d'éviter une situation de plus en plus explosive entre évolués industriels et sous-développés agricoles ou producteurs de matières brutes, devrait être évaluée l'importance des investissements publics et privés à consentir par les premiers aux seconds.

Les statistiques de l'O.N.U. et du G.A.T.T. font ressortir que sur un peu plus de 4 milliards de dollars d'investissements actuellement réalisés par les pays évolués en faveur des pays sous-développés, la France assume, à elle seule, plus du quart de l'effort d'investissement du monde occidental dans les pays sous-développés (et plus de la moitié de l'effort américain — 800 millions contre 1 milliard et demi).

D'autre part, la France, avec la Belgique, finance la totalité des dépenses publiques d'équipement des six pays du Marché Commun dans les pays d'outre-mer.

A une assistance économique et sociale absolument insuffisante et inadéquate apportée par l'Occident (sauf par la France dans sa zone africaine) au tiers-monde, répond une totale absence de coordination politique en Asie et en Afrique.

Ce qui est grave, ce n'est pas tellement l'adoption par les Soviétiques d'une stratégie de contournement par le Sud, c'est l'attitude de l'Occident en présence de cette forme d'attaque. La stratégie russe ne trouve-t-elle pas outre-Méditerranée les politiques occidentales plus antagonistes les unes contre les autres, ou en état de concurrence latente, que dressées contre Moscou? Il n'y a pas en Afrique, hélas, de politique commune de l'Alliance.

Cette absence de politique commune ne contraint-elle pas chacun des Etats ayant des intérêts spéciaux en Afrique, à faire face aux responsabilités leur incombant en propre par leurs seuls moyens?

Cette absence de concordance dans les politiques, de soutien stratégique entre Puissances européennes à intérêts spéciaux en Afrique et les Etats-Unis, ne fournit-elle pas enfin la meilleure des justifications au débordement par le Sud, par les Soviétiques, du barrage défensif en Europe?

Déjà, l'action des pays de l'Est a réussi à placer la principale région productrice de carburant indispensable à la conduite de la guerre en Europe (le Moyen-Orient) sous leur influence. Sans être encore complètement dominée par le communisme la situation politique du Proche-Orient fait peser sur cette source de ravitaillement une grande incertitude.

Considérant déjà cette zone comme perdue pour l'Occident, Moscou et Pékin se tournent maintenant, suivant le plan de Lénine, vers l'Afrique dont ils mesurent parfaitement l'importance stratégique fondamentale. Il s'agit, avant une entreprise ultérieure de subversion en Amérique du Sud, d'isoler l'Europe, d'une part, les Etats-Unis d'autre part, afin de les mieux encercler. Le plan est alors, sans guerre, avec l'appui de la subversion et des partis communistes, d'amener progressivement Etats-Unis et Europe à un état

grandissant de paralysie, prélude à la capitulation de leurs Gouvernements.

Chacun sait que l'Afrique est en pleine évolution. Pour Moscou comme pour Pékin, il s'agit tout d'abord de tenter d'interdire aux Occidentaux l'utilisation des ressources économiques africaines et surtout d'y exercer une orientation politique et sociale décisive par l'envoi de techniciens-propagandistes, l'achat des récoltes et l'exécution de grands travaux. Moscou compte, à cet égard, sur la nouvelle classe gravitant autour des centres industriels et commerciaux, coupée des vieilles traditions africaines et ouverte à leur influence.

Les avantages de Moscou et de Pékin en Afrique sont importants. Tout d'abord, ces deux capitales n'ont pas comme nous, à faire oublier à l'Afrique un passé quelconque de conquêtes coloniales. Leurs offres de soutien et d'aide apparaissent désintéressées.

Encore tout récemment, et même actuellement pour Pékin, pays sous-développé, les deux Puissances de l'Est et avant tout Moscou, sont devenues des Puissances industrielles de premier plan : modèles et symboles pour les Etats africains. L'U.R.S.S. surtout a multiplié depuis quelques années les sources d'information sur les problèmes du continent noir. Cinq ou six Instituts ou Universités s'intéressant à l'Afrique, fonctionnent à Moscou. De nombreux ouvrages scientifiques de premier ordre y sont publiés sur le continent noir.

Parallèlement, se poursuit la formation professionnelle et idéologique des Africains (voyages et contacts, congrès et conférences, propagande radiophonique et des missions diplomatiques, organisations des syndicats, etc.).

A l'action soviéto-chinoise se joint celle du Panarabisme qui s'étend de plus en plus loin vers le Sud et celle du Panafricanisme.

L'un et l'autre s'exercent sur les nouveaux Etats indépendants.

Examinons rapidement la situation dans les grandes zones géographiques africaines.

L'Algérie et le Sahara français représentent pour l'Occident un atout important.

Contrairement à l'Europe, très vulnérable à une attaque terrestre ou nucléaire, en raison de l'exiguïté de son territoire et de l'absence d'ob-

stacles valables, l'Algérie-Sahara est protégé par la mer contre une attaque terrestre. Actuellement, l'Ouest conserve, par la présence française, le contrôle de la rive Sud de la Méditerranée, par Bizerte et Mers-el-Kebir.

A ces avantages, l'Algérie-Sahara joint maintenant, du fait de l'effort français de prospection, de recherches et d'équipement, des réserves incomparables de carburant (pétrole et gaz).

Ainsi, la présence française en Algérie-Sahara est-elle de nature à assurer à l'Europe le relais essentiel avec 50 millions de tonnes de pétrole en 1965, en attendant que l'énergie atomique, totalement domestiquée, ait pu remplacer le combustible liquide aujourd'hui indispensable.

Demain, le Plan de Constantine va permettre de pousser l'industrialisation de régions aujourd'hui primitives.

Sur le plan politique, économique et social, le bilan de la France en Algérie est donc largement positif et le comportement français, d'Oran à Constantine, manifeste, d'une année sur l'autre, la volonté toujours plus affirmée d'affranchir les populations musulmanes de la double servitude de la terreur et de la faim en même temps qu'un éloignement irréversible à l'encontre des survivances de l'ère coloniale : la politique française en Algérie sort de l'épreuve de vérité purifiée et enrichie. Jusqu'à la mi-septembre de l'année dernière, la construction d'une Algérie nouvelle apparaissait seulement comme une riposte dirigée contre un adversaire nommément désigné dans un contexte de guerre révolutionnaire. Depuis le 16 septembre, l'œuvre d'émancipation entreprise par la France sur le territoire algérien débouche sur la possibilité concrète, pour chaque Algérien, de ratifier les choix faits en son nom et ceci par la manifestation d'une détermination politique autonome. Ce droit est devenu depuis le 16 septembre 1959 partie intégrante du combat français en Algérie. Il confère à celui-ci une signification nouvelle et une portée qui devraient dissiper les réticences des uns, apaiser les inquiétudes des autres.

Examinons maintenant la situation politique en Afrique Noire, du côté de l'Atlantique comme du côté de l'Océan Indien. A l'Ouest, le long de l'Atlantique, jetons un regard sur la Communauté franco-africaine, voisine immédiate du Congo belge. Après quelques années d'application de la

loi-cadre française, la Communauté franco-africaine, sous l'impulsion personnelle du Général de Gaulle, en a amplifié les effets. Avec leurs nouvelles structures, ses territoires font l'apprentissage de la responsabilité directe et, pour certains déjà, de la responsabilité internationale.

Dans l'ensemble, la Communauté franco-africaine est une construction originale, basée sur une véritable affection des chefs et des populations pour la France qui, depuis 25 ans, les a formés à sa culture et enrichis de ses investissements publics et privés.

En Afrique orientale, au contraire, des Somalies à l'Union Sud-Africaine, nous touchons au lieu d'élection choisi par l'action subversive. Les effets de cette action subversive ont été mûris depuis cinq ans en Proche-Orient, après une longue préparation antérieure. Les remous constatés au Soudan et en Somalie, en Ouganda, au Kenya, au Tanganyika, à Zanzibar, dans les Rhodésies, la récente révolte du Nyassaland, ne sont-ils pas les premiers symptômes de la mise en place par Moscou et Pékin de l'appareil subversif ?

Sur 4.000 km de côtes de l'Afrique orientale, de Port-Soudan à Durban, le paravent nationaliste arabe ou arabo-hindou prépare un chaos sur lequel la subversion se promet d'agir.

Dans une position stratégique essentielle à l'Est comme à l'Ouest du continent, le Congo belge communique directement avec les Rhodésies au Sud-Est, avec le Tanganyika et l'Ouganda à l'Est et au Nord-Est, c'est-à-dire avec les zones géographiques les plus directement visées par la propagande islamo-nassérienne et soviéto-chinoise.

En Afrique française comme en Afrique belge, souhaitons que les deux Communautés ou Associations, déjà née ou à naître, soient, contre la subversion, des centres de rayonnement d'où s'étendra une culture franco-africaine et belgo-africaine originale, meilleur moyen d'« amarrer » à l'Occident des populations et des territoires qui sont pour l'Est des enjeux.

Mais, pour lutter contre l'insidieuse pénétration marxiste, il faudrait en Afrique un ensemble de mesures militaires, économiques, sociales et politiques.

Une organisation collective occidentale serait finalement l'ultime moyen pour que l'adversaire

renonce à sa pénétration. Mais actuellement, nous sommes trop loin de compte et l'absence de solidarité politique autant que d'interdépendance du Nord, du Centre et du Sud du Continent, est trop nette. A défaut de pouvoir agir sur la structure politique, c'est essentiellement sur le plan économique et social que quelque chose doit être fait.

La mise en valeur raisonnée de l'Afrique est commencée. Elle doit se poursuivre et engendrer une augmentation du niveau de vie pour les populations locales.

III. — Moyen possible, par une collaboration Est-Ouest, de faire face à la stratégie d'encerclement de l'Occident par les pays de l'Est.

Que demandent les pays à économie en voie de développement et, notamment, les Etats africains indépendants ?

Essentiellement, quatre types d'aide :

1° Accroissement de l'aide financière, non sous forme de dons mais bien de crédits avec augmentation des délais de remboursement et abaissement des taux d'intérêt.

2° Stabilisation et valorisation des recettes d'exportation (« Nous voulons commercer et non être aidés »).

3° Accroissement des ventes de matières premières avec création d'un rapport équitable entre prix des produits fabriqués importés et prix des matières premières ou agricoles exportées.

4° Fonctionnement, non d'une aide bilatérale considérée comme le reflet du colonialisme, mais d'une aide dans un *cadre multilatéral*.

A la veille de la Conférence au sommet, le devoir de l'Occident n'est-il pas de tenter, par une action commune du monde capitaliste et communiste, unis pour la circonstance, de provoquer dans la guerre froide une trêve dont le tiers-monde serait le vrai bénéficiaire et qui arrêterait la lutte mortelle d'influence des deux blocs, notamment en Afrique ?

Dépolitiser l'aide aux économies en voie de développement isolerait l'assistance économique et sociale de tout contexte militaire et, par conséquent, des livraisons d'armes.

Sur cette base, il serait possible de concevoir une sorte de répartition géographique. La Grande Bretagne pourrait, avec un concours américain

important, envisager de transformer les pays sous-développés de la zone sterling, c'est-à-dire l'Inde et le Pakistan au premier chef. Moscou continuerait d'aider essentiellement ses clients extra-européens tandis que Washington serait responsable de la plus grande partie de l'aide à l'Amérique du Sud et d'un concours substantiel à la zone sterling sous-développée, ainsi qu'à la Corée du Sud et au Vietnam. L'Europe des Six développerait la zone du franc français et du franc belge, c'est-à-dire les pourtours Sud de la Méditerranée, l'Afrique Noire et, par extension, le bassin méditerranéen lui-même avec une frange de pays arabes.

C'est à l'Europe, de « Land's End » à l'Oural qu'il appartient de prendre, avec les Etats-Unis et le Canada, également peuplés par les Blancs, l'initiative de tirer les Noirs, les Arabes et les Jaunes de l'ornière. Cette œuvre grandiose devrait se faire en dehors et au dessus des rivalités politiques par l'association des nations industrialisées, décidées à éliminer, dans ce domaine, la guerre froide et à conclure sur ce point une sorte d'armistice.

Sur le plan pratique, la réalisation en commun d'un ou plusieurs grands ouvrages traduirait, aux yeux du monde, la volonté des Puissances évoluées de mettre un terme, du moins dans le domaine de l'aide internationale, à leurs rivalités. L'annonce de la mise en œuvre de grands travaux Est-Ouest ne pourrait évidemment intervenir que dans les régions géographiques, situées en dehors des zones d'influence de Moscou d'une part, des Puissances occidentales d'autre part. Si, seul, le territoire des pays non engagés pouvait être choisi pour tenir compte de ce critère, l'aménagement de la vallée du Nil dans sa partie égyptienne, soudanaise et éthiopienne, ou celui de la vallée de l'Indus, ou encore du Mékong, fournirait de bons exemples de grands travaux à entreprendre.

Cependant, je l'ai indiqué tout à l'heure, l'importance en dollars des crédits nécessaires pour l'aide est énorme. Il paraît évident que les moyens suffisants ne peuvent être puisés que là où existent de grandes réserves. Or, de telles réserves ne se trouvent que dans les crédits militaires des grandes puissances (60 milliards de dollars pour l'ensemble des dépenses militaires des Etats membres de l'O.T.A.N.). Elles n'existent pas

ailleurs. Ces crédits pourraient être dérivés vers d'autres emplois sans compromettre les économies nationales. Naturellement, il ne s'agit pas de procéder à des virements en numéraire mais de faire travailler pour l'aide internationale les diverses industries nationales qui œuvraient précédemment pour la sécurité.

Ces virements de crédits, qui seraient d'ailleurs progressifs, offrent l'avantage d'apporter une *solution* — et la seule possible — *au problème du désarmement*. Ainsi serait assuré à la fois de façon parfaitement automatique le contrôle et la sanction des réductions contractuelles, de désarmement par hypothèse, décidées.

Il est, en effet, impossible à une grande Puissance d'opérer un camouflage budgétaire d'une fraction importante de ses dépenses militaires. Il n'y a également nulle difficulté à établir une nomenclature commune et des indices de classification, voire de ventilation (notamment en raison des dépenses susceptibles d'utilisation à la fois militaire et civile, telles que les recherches atomiques). L'expérience a d'ailleurs été faite conjointement sur le budget soviétique et sur le budget américain. L'accord chiffré à intervenir serait à établir au départ sur les données résultant des états budgétaires actuels, de telle sorte qu'aucun des participants ne puisse procéder à un truquage tardif, naïf et aisément décelable.

De toutes manières, le monde doit utiliser la pause que la stratégie militaire de suicide mutuel actuel lui assure. Il doit, pendant cette pause, faire progressivement disparaître, par une politique adéquate, la situation explosive actuelle, chaque année aggravée, dans les rapports des continents non engagés et sous-développés avec le monde capitaliste. Si l'affrontement de celui-ci et de l'univers communiste s'amplifie en Asie, en Afrique et en Amérique du Sud, en vue d'une main mise économique et sociale, le communisme disposerait pour cette politique de contournement par l'Afrique du bastion Europe, et par l'Amérique du Sud, des Etats-Unis et du Canada, d'une forme d'économie mieux adaptée que la nôtre à la métamorphose industrielle dans les pays retardés.

Le régime de l'économie collective a, en effet, l'avantage d'assurer un des plus forts pourcentages possibles de prélèvement sur la production pour l'investissement, une planification autoritaire

des investissements ainsi financés, une acceptation plus aisée, de la part du salarié, des limitations de la consommation en raison de la disparition des profits, et si le salarié hésite ou s'y refuse, le recours à des contraintes vigoureuses. En contrepartie de ces avantages indéniables, le régime communiste ne fait que faiblement peser sur les pays sous-développés les inconvénients qu'il comporte par lui-même, et qui nous le rendent si redoutable : privation des libertés politiques pour des populations qui ne les ont jamais connues ou qui sont peu capables d'en faire usage, non utilisation des ressources de l'initiative privée chez des êtres humains qui n'ayant pas atteint le « seuil de modernité » (150 Frs de revenu individuel par jour), n'ont pas acquis les réflexes normaux du producteur et de l'épargnant.

La chance de l'Occident réside dans le fait que, malgré tous ces avantages, l'U.R.S.S. est une puissance de race blanche et qu'elle figure maintenant au premier rang des Etats riches et nantis, qu'elle est scientifiquement même à la pointe du progrès. Son concurrent communiste potentiel, la Chine, qui dispose à l'égard des continents sous-développés, notamment en Asie et en Afrique, des atouts du régime marxiste et de la planification, est, psychologiquement et techniquement, beaucoup plus proche des populations sous-développées que son voisin et concurrent soviétique.

Demain, le système socialiste édifié et l'industrialisation d'un milliard d'hommes réalisée, la propagande et l'action chinoise en Asie et en Afrique menaceront, puis déborderont, la propagande et l'action soviétiques.

Dès lors, le Kremlin peut avoir intérêt à faire cesser un affrontement Est-Ouest, en Afrique et en Asie, affrontement qui, avant deux décennies, serait aussi préjudiciable à Moscou qu'à Washington, en favorisant essentiellement Pékin.

C'est pourquoi, alors qu'il en est encore temps, que la Chine, sous-développée elle-même, est tout entière, comme l'U.R.S.S. en 1930, tournée vers sa propre reconstruction, les Puissances industrialisées blanches de l'Est et de l'Ouest peuvent et doivent, dans un commun effort salvateur, dépassant leurs querelles, s'unir pour qu'au lieu de constituer le principal terrain de bataille, le tiers-monde fournisse le lieu essentiel de leur rencontre!

Problèmes et avenir de l'industrie charbonnière

par Paul FINET,

Membre de la Haute Autorité et ancien Président de la C.E.C.A.

★

Je ne suis pas un économiste ; je n'ai donc pas la prétention de développer devant un auditoire aussi distingué que celui qu'a réuni aujourd'hui l'Institut Belge de Science Politique, une doctrine de l'économie charbonnière. Mon propos est beaucoup plus simple ; j'ai l'intention de vous faire part, à propos de l'économie charbonnière, des réflexions que m'ont inspiré les sept années que je viens de passer à la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Sept années, au cours desquelles l'industrie charbonnière a connu, tour à tour, des périodes difficiles, des périodes fastes et, depuis maintenant deux ans, une période de crise aiguë, à laquelle rien n'a pu remédier jusqu'ici.

Le problème de l'industrie charbonnière est avant tout un problème humain. En effet, dans une industrie qui emploie un nombre si élevé de travailleurs, dont le prix de revient est conditionné d'une façon si importante par le coût de la main-d'œuvre, qui use si rapidement et si prématurément les travailleurs qui en font profession, les contraint très tôt à la retraite ou à l'abandon de leur famille, sans autres ressources qu'une pension de survie, il est bien évident que l'on ne peut envisager les problèmes de cette industrie, et son avenir, de la même manière que ceux des autres industries.

Pour les mêmes raisons on ne peut, certes, admettre le déclin de cette industrie, ni envisager l'abandon de certains gisements, si les solutions adoptées, qu'elles soient immédiates ou à terme, ne prennent en considération d'abord et essentiellement le problème des hommes qui, directement ou indirectement, vivent de cette industrie.

C'est une déclaration que j'ai tenu à faire en commençant cet exposé sur l'économie charbonnière, pas seulement parce que, syndicaliste de formation et d'appartenance, c'est de cet aspect du problème que j'ai le plus naturellement souci, mais

parce que c'est la réalité des choses et parce qu'on ne fera rien pour résoudre la crise actuelle et pour définir la place que doit occuper l'industrie charbonnière dans l'économie de demain, si l'on ne résout pas d'abord et avant tout le problème des travailleurs des mines, de leurs conditions de travail et plus simplement, de leurs conditions d'existence.

*
**

Différents facteurs doivent être pris en considération lorsqu'on veut étudier les problèmes économiques de l'industrie charbonnière.

Certains tiennent à la nature même de cette industrie, certains tiennent à la concurrence d'industries charbonnières d'autres régions plus favorisées ; certains tiennent à des éléments étrangers à l'industrie charbonnière elle-même, mais dont les effets jouent en faveur des charbons étrangers. D'autres tiennent, enfin, à la concurrence des sources d'énergies nouvelles.

Tous ces facteurs ont, certes, une influence inégale, mais, en ce qui concerne l'industrie charbonnière belge plus particulièrement, les effets de tous ces facteurs, sans exception aucune, se conjuguent et contribuent à placer notre industrie dans une situation exceptionnellement défavorable.

Je vais, si vous le voulez bien, passer en revue avec vous, successivement, ces différents facteurs, et essayer de montrer, qu'elle en est l'influence respective.

Nature des gisements, d'abord.

Nous savons que les gisements belges sont particulièrement tourmentés et difficiles. Nous savons que ces gisements, qui ont été parmi les premiers à être découverts et exploités en Europe, avec ceux de Grande-Bretagne, de la Ruhr et du Nord de la France, se trouvent aujourd'hui dans un état

d'épuisement relatif, qui en rend chaque jour l'exploitation plus onéreuse.

C'est une industrie dans laquelle les investissements atteignent un coût exceptionnellement élevé. Le forage d'un puits dans les conditions de la technique la plus moderne, représente aujourd'hui un investissement de 25 à 30 dollars à la tonne, et l'exploitation d'un puits nouveau ne devient rentable qu'au terme de 6 à 7 années au minimum. Il y a donc là une immobilisation extrêmement longue de capitaux, sans garantie absolue de rentabilité. Un cas récent illustre ce risque de façon singulière : on vient de renoncer à l'exploitation d'une mine ultra moderne, la mine Sankta Barbara, en Sarre, où les travaux avaient commencé en 1949, l'exploitation n'ayant pas donné les résultats qu'avaient laissé entrevoir les travaux de sondage et de prospection géologique.

Je ne citerai que pour mémoire le cas de certains charbonnages belges, dans lesquels des investissements extrêmement importants ont été effectués à des fins de modernisation de puits, dont l'exploitation doit être abandonnée aujourd'hui.

Par ailleurs, l'industrie charbonnière belge s'est développée d'une façon tout à fait empirique. Il en est résulté une dispersion absolument excessive des entreprises et de leurs sièges, qui s'est traduite par une multiplication des frais d'exploitation, sans que le rendement puisse atteindre un niveau comparable à celui d'entreprises de gisements analogues, mais dont l'exploitation avait été, dès le début, ou a pu être depuis un certain nombre d'années, rationalisée.

A titre d'exemple, je citerai les Charbonnages du Nord-Pas-de-Calais en France, dont le gisement est à peu près identique à celui de certains de nos bassins du Sud, mais où un effort de rationalisation extrêmement important a été fait depuis 1944, où l'on a, en quelque sorte, procédé à un ripage de l'ouest vers l'est du bassin, bassin qui atteint aujourd'hui un rendement par homme et par jour de 1.533 kilos, alors que le rendement dans le sud de la Belgique n'atteint que 1.239 kilos.

La rigidité de la production charbonnière est, par ailleurs, un autre élément particulièrement défavorable pour cette industrie. Alors que dans toutes les autres industries, selon les fluctuations de la conjoncture, la production peut être ralentie, voire arrêtée momentanément en tout ou en partie,

l'exploitation charbonnière ne permet pas la souplesse nécessaire à cette adaptation. On ne peut pas fermer provisoirement un charbonnage, on ne peut pas en arrêter temporairement l'exploitation ; on doit, au contraire — que la production puisse être écoulee ou non — continuer à produire.

Enfin, il s'agit là d'une industrie particulièrement lourde, dont la sensibilité à la conjoncture est extrême. Tout ralentissement dans l'une quelconque des branches de l'industrie est immédiatement et gravement répercuté dans l'industrie charbonnière. Nous l'avons particulièrement mesuré au cours des sept premières années de l'établissement du marché commun, puisqu'en deux circonstances, où nous connaissions une légère récession de la conjoncture, cette récession a eu des conséquences importantes et a été sérieusement ressentie dans l'industrie charbonnière.

A ces facteurs naturels s'ajoutent les problèmes de main-d'œuvre. La formation professionnelle d'un mineur doit s'étendre sur un minimum de 2 ou 3 années. Elle est excessivement onéreuse. Le recrutement se fait chaque année plus difficile, phénomène qui n'est d'ailleurs pas propre à la Belgique. Les autres pays de la Communauté, ou étrangers à la Communauté, le connaissent également. C'est une profession que l'on ne veut plus embrasser. J'ai eu l'occasion, l'an dernier, lors d'un déplacement dans le bassin du Centre, de rencontrer des mineurs que j'ai interrogés sur la profession ou le métier qu'exerçaient leurs enfants. Pas un seul d'entre eux n'avait fait de son fils un mineur.

Vous connaissez aussi bien que moi le pourcentage extrêmement élevé des mineurs étrangers qui travaillent dans les charbonnages belges, surtout en ce qui concerne les travailleurs du fond. Vous savez que le recrutement de ces mineurs étrangers a été très difficile et, d'après les renseignements que nous donnent les Associations charbonnières des bassins, celles-ci évaluent à 40.000 francs belges les frais que représente pour eux le recrutement d'un mineur étranger et son adaptation à la profession.

Enfin, alors que la part de la main-d'œuvre est insignifiante dans les prix de revient des autres sources d'énergie, qu'elle est relativement peu importante dans la plupart des autres industries que l'industrie charbonnière, le coût de la main-d'œuvre représente en Belgique de 60 à 70 % du prix de

revient. Il ne reste donc qu'une marge extrêmement réduite sur laquelle puisse jouer l'exploitant charbonnier.

*
**

J'en ai terminé ainsi avec les facteurs propres à notre industrie charbonnière qui en grèvent l'exploitation. Abordons maintenant le problème de la concurrence des autres charbons.

Aux Etats-Unis — cas exceptionnel, je le veux bien, mais qui est quand même extraordinairement frappant —, le rendement du fond par homme et par jour atteint aujourd'hui jusqu'à 12 tonnes. Au cours d'un entretien que j'ai eu avec différents exploitants au cours de ma visite aux Etats-Unis en juin dernier, certains d'entre eux m'ont assuré qu'ils pourraient porter ce rendement à 20 tonnes par homme et par poste journalier.

Actuellement, le prix de revient du charbon américain se situe à 550 francs la tonne. La capacité de production des charbonnages américains pourrait être développée pour ainsi dire à l'infini. Les gisements sont d'une extrême facilité. J'ai vu moi-même, il y a à peu près 8 ans, préparer, abattre et évacuer, par une équipe de 5 hommes, 40 tonnes de charbon en 20 minutes. La nature des gisements permet, en effet, de recourir à des techniques d'exploitation inconcevables chez nous, et d'employer un matériel puissant, ultra moderne, auquel nous ne pourrions, en aucun cas, avoir recours en Belgique, ni dans la plupart des charbonnages européens.

Qu'il me suffise de dire qu'au cours de l'année 1958 et pendant la récession, les Etats-Unis n'occupant plus au travail que 175.000 mineurs, ont réalisé une production de 375 millions de tonnes de charbon, avec une durée de travail extrêmement réduite.

En ce qui concerne l'U.R.S.S., il est sans doute très difficile de connaître les chiffres exacts de production, mais il est très probable que les niveaux de rendement, sans avoir sans doute atteint les chiffres américains, sont très supérieurs aux niveaux atteints dans les pays de la Communauté.

Plus près de nous, dans la Communauté, je vous ai signalé le rendement atteint par poste journalier dans le Nord-Pas-de-Calais, qui est de 1.533 kilos. Qu'il me suffise de citer la Ruhr, qui produit 1.982 kilos, les mines néerlandaises, qui atteignent

1.734 kilos, la Lorraine, 2.474 kilos, alors que le rendement moyen du fond s'élève à 1.637 kilos en Campine et 1.239 pour les bassins du Sud, c'est-à-dire Liège, Charleroi, le Centre et le Borinage.

Dans le domaine des prix de revient, la moyenne pour l'ensemble des bassins belges est de 21,15 dollars par tonne de production marchande, ce qui représente 45 % de plus que le prix de revient de la Ruhr et 32 % de plus que celui des charbonnages de France.

Le prix de revient du bassin belge le plus favorisé, celui de la Campine est, malgré un rendement plus favorable, de 33 % supérieur à celui de la Ruhr.

L'écart entre les prix de revient des bassins belges et ceux de la Ruhr a été croissant depuis l'ouverture du marché commun, puisqu'il atteint aujourd'hui par tonne 332 francs belges contre 215 francs il y a 8 ans.

Enfin, au mois de mai dernier, le prix rendu en Belgique des charbons de la Ruhr était inférieur à celui des charbons belges.

Très récemment, il m'a été signalé que les charbonnages anglais pouvaient vendre certaines catégories de charbons rendus à Rotterdam à 560 francs la tonne.

Pendant très longtemps, on a considéré que la protection géographique suffisait à mettre notre charbon à l'abri de la concurrence des charbons américains. Il n'en est plus de même aujourd'hui. La modernisation de la flotte minière — on construit aujourd'hui des bâtiments de transport d'une capacité de 20.000 tonnes — les nouveaux modes de déchargement et de transport, font que le fret maritime, qui subissait des variations très importantes, — de 15 à 16 dollars la tonne en 1957, il est passé à 3,5 dollars l'année dernière —, se situe dans l'avenir à un niveau maximum prévisible de 5 dollars, ce qui a pour effet d'établir le prix du charbon américain rendu en Europe sur la plus grande partie du territoire de la Communauté à un niveau inférieur à celui du charbon européen. Une étude récente a montré qu'en ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne, c'est seulement dans la région située à l'extrême sud du pays que le charbon américain reviendra à un prix supérieur au charbon de la Communauté.

*
**

Quant aux autres sources d'énergie, la découverte des gisements de pétrole du Sahara (sans parler des découvertes plus récentes sur le territoire même de l'Europe) a pour effet de mettre le pétrole aux portes mêmes de l'Europe. L'Italie et la France sont équipées aujourd'hui, sur une très grande partie de leur territoire, au gaz naturel. Des récentes découvertes en Afrique et en Sicile, l'acheminement par pipe line jusqu'au cœur de l'Europe, ont eu pour effet de rendre cette menace singulièrement plus précise. En Lorraine même, gisement le plus favorisé de la Communauté, où la production atteint les chiffres exceptionnels que je signalais tout à l'heure, les Charbonnages de France, et particulièrement les Houillères de Lorraine, se sont émus de la concurrence qui pourrait résulter pour eux de l'acheminement par pipe line, jusqu'à Strasbourg, des nouvelles sources d'énergie. En France, l'équipement au gaz naturel d'une seule usine, celle du Creusot, que tout le monde connaît, ne représente-t-elle pas pour l'industrie charbonnière une perte annuelle de consommation de 25.000 tonnes de charbon.

Dans le domaine de l'énergie hydraulique, d'importantes réalisations ont été faites au cours de la dernière décennie. Citons Génissiat en France, l'Our dans le Grand-Duché de Luxembourg.

Toutefois, les progrès de cette source d'énergie vont se trouver sérieusement freinés en raison du coût de plus en plus élevé des investissements nécessaires, étant donné que les meilleurs sites ont été d'ores et déjà occupés.

Des recherches en vue de la mise en valeur d'autres sources d'énergie se poursuivent depuis plusieurs années. Je citerai l'usine marémotrice de la Rance, en vue de l'utilisation de l'énergie produite par les marées, le Four Solaire de Montlouis dans les Pyrénées, en vue de l'utilisation de l'énergie solaire.

Enfin, l'énergie nucléaire, dont le prix de revient est actuellement supérieur de 30 % à celui du charbon, verra cet écart réduit de moitié dans les dix années qui viennent. Il y a toutes raisons de croire que cette énergie sera pleinement compétitive dans une dizaine d'années.

Cette multiplication des sources d'énergie concurrentes, ce développement des moyens d'acheminement et d'utilisation de ces sources d'énergie nouvelles, font que l'industrie charbonnière doit

faire face à une concurrence de plus en plus intense. Le phénomène n'est d'ailleurs pas propre à l'Europe. Alors que le charbon, dans l'ensemble de la production d'énergie aux Etats-Unis, représentait une part de près de 90 % en 1900, cette part ne représente plus aujourd'hui que 24,3 %. Au cours de la seule dernière décennie, la production de charbon bitumeux aux Etats-Unis a été réduite de 100 millions de tonnes, soit une proportion d'un quart, puisque de 468 millions de tonnes produites en 1950, la production a été ramenée à 362 millions de tonnes en 1958. Dans le même temps, les combustibles liquides et gazeux voyaient leur part passer de 10 % à 71,5 %. Dans la Communauté, pour m'en tenir à l'évolution la plus récente, la demande de houille, qui était de 265 millions de tonnes en 1955, a diminué en 4 ans d'un peu plus de 20 millions de tonnes ; dans le même temps, la demande en produits pétroliers passait de 44 à 71 millions de tonnes, soit un accroissement annuel de 10 % environ, tandis que la consommation de gaz passait de 54 milliards de m³ à 60 milliards, soit une augmentation de 11 % en 4 ans ; ce rythme d'accroissement devrait s'accélérer au cours des prochaines années, étant donné l'arrivée du gaz de Lacq.

La consommation d'électricité passait de 186 milliards de kWh en 1955 à 244 milliards en 1959, soit une augmentation annuelle d'environ 7 %.

Si maintenant nous examinons quelle a été l'évolution de la part respective des différentes formes d'énergie dans la consommation totale d'énergie de la Communauté, au cours de cette même période 1955-1959, nous obtenons les chiffres suivants :

	En 1955	En 1959	
Combustibles solides (houille, tourbe et lignite)	72,8 %	62,6 %	- 10 %
Pétrole	17,9 %	26,3 %	+ 8,4 %
Electricité hydraulique et géothermique	7,8 %	8,7 %	+ 0,9 %
Gaz naturel et méthane	1,5 %	2,4 %	+ 0,9 %

Cette même évolution se retrouve dans chacun des pays, à un rythme différent, selon la position de la production de charbon indigène, et selon la date de pénétration des autres formes d'énergie sur le marché.

J'ai dit tout à l'heure que la demande de charbon dans la Communauté avait subi de 1955 à 1959 une réduction de 20 millions de tonnes. Cette évolution

est encore bien plus frappante si, partant des chiffres records de production qu'avait atteints la demande en 1957, on constate que la réduction pour les deux dernières années n'est pas seulement de 20, mais de 43 millions de tonnes. Comment ce phénomène est-il explicable ? Les raisons doivent en être cherchées dans le concours de facteurs à la fois structurels, conjoncturels et exogènes.

Facteurs structurels : c'est l'évolution que je viens d'esquisser des différentes sources d'énergie.

Facteurs conjoncturels : le début de récession, survenue dans l'activité économique générale de la Communauté, de la fin 1957 au milieu de l'année dernière.

Facteurs exogènes : la succession d'hivers cléments, et une hydraulicité extraordinairement élevée en 1958-1959.

Il est évident que les premiers de ces facteurs, les facteurs structurels, sont de beaucoup les plus importants, et que — l'exemple américain me paraît particulièrement convaincant — la substitution au charbon des autres sources d'énergie offre un caractère d'irréversibilité, qui ne nous permet pas d'augurer un rétablissement de la situation, ni même une amélioration substantielle de celle-ci.

Pour illustrer cette affirmation, je me contenterai de citer un certain nombre de faits. En Allemagne, la consommation de charbon dans les foyers domestiques a subi une réduction de 41 %, d'après les déclarations faites au Comité Consultatif par le Président de l'Association charbonnière allemande.

Dans la Communauté, le programme de rationalisation des chemins de fer par l'électrification et la dieselisation devrait entraîner une économie d'énergie de 20 %, malgré un accroissement du trafic de plus d'un quart.

Les nouveaux procédés d'agglomération du minerai ont pour effet de réduire sensiblement la mise au mille de charbon. Dans une usine comme la Providence, à Marchienne-au-Pont, cette mise au mille est réduite de 200 kilos par rapport à 1958.

Dans les centrales thermiques, le progrès technique permet de produire aujourd'hui avec 2.300.000 tonnes de charbon, ce que l'on produisait, il y a deux ans, avec 2.900.000 tonnes, soit une réduction de 20 %.

Sans parler davantage de l'énergie nucléaire et de ses applications industrielles, quel sera le déve-

loppement de la consommation du gaz naturel au cours des prochaines années, si l'on tient compte qu'en 1956, la part de celui-ci dans l'approvisionnement global de la Communauté est de 6 %, alors que pour la même année, cette part atteint 52 % aux Etats-Unis, et que son exploitation ne semble qu'à son début en Europe ?

Peut-on espérer trouver des remèdes à cette situation dans l'évolution de la conjoncture, ou par le recours à des mesures de caractère protectionniste, ainsi que d'aucuns l'envisagent ?

L'évolution de la conjoncture économique est on ne peut plus favorable. La sidérurgie de la Communauté, premier consommateur de charbon, bat actuellement tous ses records de production. Sur la base des résultats du dernier trimestre de 1959, ne prévoit-on pas pour l'année que nous venons d'entamer le chiffre jamais atteint d'une production de 70 millions de tonnes d'acier.

Cet essor inimaginable de la sidérurgie ne s'est cependant pas traduit par un quelconque allègement de la situation de nos houillères. Il est certain que cette activité aura des répercussions sur l'industrie charbonnière, mais avant que ses effets ne se fassent valablement sentir, il ne faut pas négliger le volume des stocks existant aujourd'hui, qui est de 46 millions de tonnes de houille et de coke pour la Communauté, dont 7,7 millions de tonnes en Belgique, ces 7,7 millions de tonnes représentant l'équivalent de 75 jours de production.

Le recours à des mesures de protection artificielles, tels que l'établissement de contingentements, de licences d'importation ou de droits de douane, ne paraît pas non plus une solution valable. Outre que semblables mesures sont incompatibles avec le Traité, en ce qui concerne nos partenaires de la Communauté, nous savons le risque grave de mesures de rétorsion qui pourraient être adoptées par d'autres pays. Et, à plus long terme, dans un pays manufacturier comme l'est le nôtre, n'est-ce pas toute l'économie du pays qui supporterait le très grave préjudice d'une énergie maintenue à un prix supérieur à celui des pays dont nous avons à soutenir la compétition.

Je ne suis pas un amateur de statistiques, mais je suis extrêmement inquiet, et je sais que nos partenaires et amis se montrent très soucieux de l'avenir économique de notre pays, lorsqu'on constate que de tous les pays de la Communauté, notre pays est

le seul dont l'indice général de la production industrielle n'ait pas marqué de progrès, mais, au contraire, enregistré un recul sensible et, phénomène plus significatif encore pour ce qui concerne mon propos, dont l'indice de production des industries transformatrices des métaux, marque un recul de 12 points, pour la période de 1957 à 1959, tandis que ce même indice progresse de 14 points en Allemagne et de 18 points en France, et de 12 points pour l'ensemble de la Communauté.

Rencherir le coût de l'énergie par des mesures de protection en faveur du charbon belge, n'aboutirait-il pas à très bref délai à placer nos industries en position d'infériorité sur les marchés mondiaux ?

Je crois donc que ce n'est pas faire preuve de pessimisme exagéré que de prévoir, qu'au cours des prochaines années, l'industrie charbonnière continuera de perdre du terrain, et qu'il y a lieu d'en tirer les conséquences inéluctables.

Ces conséquences sont l'assainissement de l'industrie charbonnière, la rationalisation et la modernisation des moyens de production, l'égalisation des conditions de concurrence entre le charbon et les autres formes d'énergie, enfin, et surtout, ce qui est la condition essentielle de la mise en application des mesures que je viens de préconiser, la sauvegarde des conditions de travail et de vie des mineurs, par l'indemnisation du préjudice subi, l'initiation à de nouveaux métiers, et enfin, la reconversion des régions touchées par la réduction d'activité de l'industrie charbonnière.

Au cours de la période qui va de 1952 à 1958, le nombre de sièges exploités en Belgique a diminué de 35 unités, passant de 143 à 108.

Le premier plan d'assainissement qui a été approuvé par le Conseil national des Charbonnages, prévoit une réduction des capacités d'extraction de 5,5 millions de tonnes, s'échelonnant jusqu'en 1963. Dans le même temps, la Grande-Bretagne prévoit une réduction du nombre de ses sièges d'extraction de 750 à 550, cependant que la République fédérale vient d'introduire auprès de la Haute Autorité des demandes de réadaptation pour la fermeture de plus de 60 sièges d'exploitation.

Ces mesures doivent entraîner une réduction du nombre des mineurs de 50.000 en Belgique, de 55.000 en République fédérale et de 30 à 35.000 en Grande-Bretagne. A titre indicatif, je signalerai que

la main-d'œuvre employée dans les charbonnages américains est passée de 416.000 travailleurs occupés en 1950, à 215.000 en 1958. (Ces chiffres ont été publiés par le National Institute of Mines des Etats-Unis.)

Si le métier de mineur n'a jamais constitué un idéal et si, en définitive, sa disparition ne doit pas entraîner des regrets, une telle diminution de l'emploi serait intolérable, si elle n'était accompagnée d'un ensemble de mesures sociales, qui non seulement dédommagent les travailleurs qui sont victimes des cessations d'activité, mais qui, en même temps, leur rendent la certitude d'un emploi, d'une profession, en un mot, d'un avenir pour eux et pour leurs enfants.

Pour réaliser cet objectif, nous disposons essentiellement de deux ensembles de mesures, les unes concernent la réadaptation et ont un caractère individuel, les autres concernent la reconversion, et s'appliquent à l'ensemble d'une entreprise ou d'une région. Ce sont des mesures qui ont été inscrites pour la première fois dans un texte de caractère législatif, lors de la ratification par les Parlements des six pays du Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

La Haute Autorité a appliqué des mesures de réadaptation depuis l'ouverture du marché commun; en ce moment même, elle se trouve saisie de plus de 120 cas de réadaptation, sur lesquels elle est tenue de statuer avant le 10 février prochain.

Les dispositions de réadaptation avaient été, en effet, inscrites dans le Traité d'une part, de façon permanente, pour parer aux cas exceptionnels de licenciements résultant de l'introduction de procédés ou d'équipements techniques nouveaux, d'autre part, de façon transitoire, dans la Convention annexée au Traité, pour parer aux conséquences que pouvait entraîner pour les travailleurs de certaines entreprises de la Communauté l'établissement du marché commun.

Le caractère exagérément théorique de la première de ces dispositions, qui seule devrait rester applicable après le 10 février, a amené la Haute Autorité à établir et à soumettre aux trois autres Institutions de la Communauté, Cour de Justice, Conseil et Assemblée Parlementaire, un projet de révision du Traité, qui permettrait à la Haute Autorité de contribuer à la réadaptation et à la

reconversion des travailleurs qui seraient à l'avenir victimes des difficultés structurelles que traverseraient les industries du charbon et de l'acier.

La Haute Autorité s'est battue et continue de se battre avec acharnement pour faire aboutir ce projet qui lui paraît une sauvegarde fondamentale pour les travailleurs. Grâce à ces dispositions, nous pourrions mettre les travailleurs en état de recouvrer un emploi grâce aux indemnités d'attente et de réinstallation, qui leur garantissent, en fait, le maintien d'un salaire égal à 80 % de leur rémunération antérieure, pendant l'année qui suit leur licenciement. Ces dispositions permettront également de financer la formation professionnelle des ouvriers licenciés à de nouvelles professions plus stables.

La sauvegarde individuelle des travailleurs n'est toutefois pas, et de beaucoup, suffisante. Bien plus essentielle est la reconversion des entreprises et des régions, qui sont frappées par l'abandon ou le recul progressif des activités industrielles qui avaient assuré leur développement et leur prospérité.

J'ai pris connaissance, avec émotion, cette semaine, de l'appel angoissé lancé par le Gouverneur du Hainaut, quant à l'avenir de sa Province et de la Wallonie toute entière. Cet appel nous l'avons déjà entendu en provenance d'autres régions de la Communauté, de France et d'Italie notamment. Nous avons donc décidé de confronter les expériences réalisées jusqu'à présent, tant dans la Communauté qu'au dehors, et d'examiner ensemble, Gouvernements et Haute Autorité, quels seraient les modes d'intervention les plus rapides et les plus efficaces, tant de la Communauté que des pays, pour rendre un essor nouveau aux régions déprimées.

C'est un problème bien difficile à beaucoup d'égards. Outre l'absence d'une main-d'œuvre qualifiée, à laquelle on puisse faire appel immédiatement, l'emplacement géographique, les insuffisances des superstructures, l'importance considérable des investissements à engager, — un des plus éminents patrons de Belgique m'assurait, voici déjà 10 ans, que dans l'état actuel de la technique, l'emploi d'un travailleur requerrait un investissement égal à

1 million de francs — le manque d'assurance quant à la rentabilité des entreprises, font que dans une société, placée sous le signe de la libre entreprise, il est extrêmement difficile de décider des producteurs à assumer le risque de l'implantation d'une entreprise dans une région actuellement moins favorisée.

D'où la nécessité de recourir à la collectivité pour l'établissement de plans généraux à très long terme, et pour contribuer à leur financement. D'où la nécessité d'un effort d'imagination et d'initiative de la part de pouvoirs régionaux et locaux, pour établir et mettre en valeur les possibilités et les capacités des régions, des villes ou des communes dont ils ont la charge.

D'où l'impérieuse exigence que ces autorités et les organisations professionnelles tant patronales que syndicales mettent en commun toutes leurs ressources aussi bien intellectuelles que matérielles, afin de rendre à ceux qu'ils représentent et dont ils sont les responsables, l'espoir d'abord, la sécurité ensuite.

C'est parce que j'appartiens à une vieille famille ouvrière, parce que j'ai été moi-même pendant très longtemps ouvrier, que je peux mesurer ce que représente pour un travailleur l'incertitude du lendemain. Il n'est rien qui puisse porter plus gravement atteinte à la dignité d'un homme que de se sentir impuissant à assurer sa subsistance et celle des siens.

Nous nous sommes engagés dans une Communauté européenne. C'est une voie sans retour. Si nous ne forgeons pas nous-mêmes librement son unité, fût-ce au prix de certains sacrifices, soyons assurés que cette unité nous sera imposée demain au prix de notre liberté.

Mais, ne perdons jamais de vue que la place que nous occuperons dans cette Communauté, le rôle que nous pourrions y jouer dépendra d'abord de la mesure, où cette petite communauté belge que nous constituons, saura elle-même, dépassant ses rivalités d'intérêts égoïstes, assumer la responsabilité de son destin.



Parlementarisme et démocratie

par Giovanni SARTORI

Professeur à l'Institut de Sociologie et de Sciences politiques de Florence.

★

Le parlementarisme n'a pas bonne presse. J'entends par là que lorsque nous disons aujourd'hui « parlementarisme » nous faisons généralement allusion aux défauts, ou à une déformation du système. Le parlementarisme est par rapport au Parlement, comme un corps malade par rapport à un corps sain. Et comme le médecin compatissant doit débrider une plaie purulente, il ne me déplaît pas de faire la critique du parlementarisme. A une condition toutefois : d'être le médecin et non le fossoyeur. Si les parlements méritent des critiques, si leur évolution montre des signes de dégénérescence, si enfin les parlements ont engendré le parlementarisme, je ne suis pourtant pas de ceux qui, pour éliminer la maladie, risquent de supprimer le malade. Je parlerai bien entendu de choses qui ne marchent pas, des défauts plus que des vertus, mais je parlerai du parlementarisme sans oublier le Parlement.

La meilleure manière de tracer le portrait de notre patient est — je crois — de présenter un cahier de doléances. Dans des temps désormais lointains, c'était les Parlements qui présentaient leurs doléances au Souverain. Maintenant que le Parlement prend l'attitude d'un Souverain, il est plus que juste que l'événement se répète : l'époque des doléances des Parlements ayant pris fin, nous voici dans l'ère des doléances sur les Parlements.

Donc, le parlementarisme. De quoi s'agit-il ? Il convient de remarquer que, lorsque nous disons « parlementarisme », nous déplorons deux choses différentes : d'un côté la toute-puissance, ou l'excès de pouvoir du Parlement, et de l'autre côté sa vacuité et son impuissance substantielle.

Y a-t-il contradiction entre ces deux acceptions ? Pas nécessairement. En premier lieu se présentent — en passant d'un pays à l'autre — des cas de parlementarisme tout-puissant (celui du régime

d'assemblée) et des cas de parlementarisme impuissant. En outre, les deux aspects peuvent très bien coexister et même coexistent d'ordinaire, car force et faiblesse constituent un rapport. On peut être fort vis-à-vis d'un certain contractant et faible à l'égard d'un autre. C'est en effet dans les systèmes parlementaires (qu'il ne faut pas confondre avec le « gouvernement de cabinet » de type anglais, ou avec les systèmes présidentiels) que le Parlement est trop fort par rapport au gouvernement, et en même temps trop faible par rapport aux partis. Ce qui revient à dire que d'un côté le parlementarisme implique une « paralysie de l'exécutif », tandis que de l'autre, il justifie la « partitocratie ».

Analysons ces deux rapports, en commençant par celui qui existe entre parlement et parti. Parlementarisme et partitocratie sont entre eux comme la cause et l'effet, en ce sens que nos Parlements souffrent d'une impuissance qui est justifiée — d'une façon paradoxale — par leur toute-puissance elle-même. Lorsqu'un Parlement veut exercer des fonctions qui ne sont pas de sa capacité et de sa compétence, il finit par être dépossédé de celles-là mêmes qui lui appartiennent. Ainsi, l'ambition de vouloir gouverner a produit comme correctif la nécessité d'être gouverné. Le pouvoir excessif du Parlement a causé, ou tout au moins justifié — par réaction — la dépossession partitocratique du Parlement.

La logique d'inertie du principe démocratique porterait en effet à un régime d'assemblée, dans lequel un Parlement ferait et déferait les gouvernements, dont il voudrait en substance, assumer les fonctions. Mais à la subordination de l'exécutif au Parlement a répondu la subordination du Parlement au parti. Peut-être ce résultat était-il de toute façon inévitable, mais il est certain que l'expérience des dictatures d'Assemblée l'a rendu légitime et justifié.

Ainsi, au pouvoir du Parlement sur le gouvernement finit par se substituer le pouvoir du parti sur le Parlement.

Comment se réalise ce contrôle, que je dis partitocratique, du Parlement ? Par un processus ultérieur et corrélatif de dégénérescence créant un état de dépendance substantielle, ou de soumission, du représentant. La partitocratie prend en effet la forme d'un contrôle sévère du parti sur les élus. Celui-ci rend la Chambre gouvernable et par conséquent gouvernée, mais non gouvernante. Le prix à payer en est la « perte progressive d'indépendance » du parlementaire. La physionomie autonome et individuelle des élus s'efface pour être absorbée dans leur « grand électeur », le parti.

Venons-en maintenant à l'autre rapport, celui qui existe, entre le Parlement et le gouvernement. Le parlementarisme se présente, à ce sujet, comme un Parlement tout-puissant qui fait fi du principe de la séparation des pouvoirs et met en état de crise l'exécutif. L'argument est bien connu, et il ne vaudrait pas la peine de s'étendre sur ce sujet si, alors que la crise du Parlement est généralement admise, la crise de l'exécutif n'était pas mise en doute. On tend en effet actuellement à soutenir une thèse qui me paraît au contraire insoutenable : à savoir que la crise du Parlement assure, en fait, force et autorité au gouvernement.

Certes, la France a maintenant tranché le nœud gordien. Et la constitution de Bonn montre combien il est profitable pour restituer à l'exécutif son efficacité de rendre difficile la chute d'un gouvernement. Toutefois il ne convient pas de chanter trop vite victoire. On parle du renforcement de l'exécutif comme d'un « fait ». Mais en vérité, il ne s'agit bien souvent que d'un « raisonnement ». Le raisonnement part de la prémisse que le Parlement n'est plus à même d'exercer un contrôle efficace sur le gouvernement. Il en résulte — toujours selon ce raisonnement — qu'un gouvernement moins contrôlable redevient un gouvernement plus fort et plus autonome.

Il en serait ainsi si les protagonistes étaient deux : mais ils sont trois (ou, mieux encore, ils sont *au moins* trois). Dès lors, un gouvernement ne devient pas plus fort simplement parce qu'il est moins contrôlé par le Parlement ; il faudrait aussi qu'il soit moins contrôlé par le parti. Sans quoi on ne fait que changer de contrôleur, mais le contrôle, et par

conséquent la faiblesse, demeure. Et il s'agit bien de faiblesse, car l'hypothèque du parti ne « dévitalise » pas moins la fonction du gouvernement, que ne le fait la frénésie ministérielle des régimes d'assemblée. Le parti est beaucoup plus sensible en effet aux nécessités électorales qu'aux nécessités de gouvernement. En tant qu'arbitre du gouvernement, il lui impose une politique électorale. Ne pouvant jamais pleinement assumer le point de vue du gouvernant, le parti paralyse donc l'exécutif en ce qui constitue précisément son devoir spécifique : à savoir, le devoir d'oser prendre toutes les mesures qui s'imposent, fussent-elles impopulaires.

Je crois par conséquent que lorsqu'on parle d'une reprise de l'exécutif, on confond deux faits qui ont une signification bien différente : la stabilité gouvernementale — qui, dans certaines conditions, peut, sans aucun doute, être assurée par la partitocratie — et l'autonomie gouvernementale. Et l'on ne doit pas prendre la stabilité pour une situation de force. Le symptôme n'est pas probant. Dans bien des cas, les gouvernements démocratiques ne durent que parce qu'ils végètent : et ceci, parce qu'ils laissent de côté tous les problèmes. Ils durent à la condition de ne rien faire : j'entends, rien, sinon concéder le plus possible à tout qui élève bien haut la voix.

Ma thèse est donc que le problème central posé par le parlementarisme est — dans des phases et sous des formes différentes — toujours le même : celui de rendre à l'exécutif autorité et autonomie. En effet, dans la phase de croissance du parlementarisme, l'exécutif est miné par le gouvernement d'assemblée. Dans sa phase de sénescence, l'exécutif est au contraire dépossédé par un gouvernement partitocratique. Le caractère commun à ces deux cas (qui semblent inverses) est que dans aucun des deux l'exécutif, ou le gouvernement, n'est en mesure d'exercer efficacement sa fonction. C'est-à-dire que, dans les deux cas, nous avons un exécutif dépendant, qui dépend ou de l'assemblée ou des partis, ou des deux à la fois (selon la façon dont ces prépondérances jouent entre elles). Par conséquent le caractère principal du parlementarisme est et demeure — à mon avis — de stériliser l'activité du gouvernement. Ne nous laissons pas duper par le déclin du régime d'assemblée, car à l'ancien maître a succédé un autre non moins exigeant. Le résultat ne change pas.

Le résultat ne change pas, mais entretemps la situation se précipite. Et pour le vérifier il suffit d'élargir le champ de notre vision. Jusqu'à présent nous avons parlé du problème de façon traditionnelle, en fonction de trois termes : parti, Parlement, gouvernement. Mais en réalité les termes sont au nombre de quatre : le quatrième étant la bureaucratie. Et il suffit d'introduire dans notre calcul ce quatrième et formidable protagoniste, pour s'apercevoir que l'exécutif s'affaiblit à mesure que la bureaucratie se renforce. La bureaucratie se renforce pour deux motifs : en raison de sa croissance constante (c'est donc une question de volume et de grandeur), et en raison des tâches de plus en plus vastes et de plus en plus complexes que l'Etat contemporain, assume de nos jours, ou plus exactement, dont il est contraint de se charger.

Or, le gouvernement devrait précisément souder l'Etat démocratique à l'Etat bureaucratique. La question est donc la suivante : un gouvernement peut-il dans les conditions actuelles pourvoir à cette tâche ? Ou bien la dernière conséquence du parlementarisme n'est-elle pas — ou ne sera-t-elle pas — de scinder l'édifice de l'Etat moderne en deux parties : celle où discourent « les élus du peuple » et les partitocrates, et de l'autre côté celle où agit (ou n'agit pas) une oligarchie bureaucratique ?

En posant cette question, nous ne nous écartons pas le moins du monde de notre sujet. Nous sommes arrivés au contraire au nœud de la question : le parlementarisme déclenche une réaction en chaîne dont le premier pas est l'impuissance du parlement, et dont l'ultime conclusion est l'impuissance de tout le système. En effet, si l'Etat bureaucratique échappe au contrôle de l'Etat démocratique, il est évident que nous aurons dressé les plans d'un édifice dont le toit couvrira à grand'peine la moitié du bâtiment.

En fait, on constate que le gouvernement tout autant que le Parlement souffrent de paralysie. Et si la partitocratie peut remédier à l'instabilité gouvernementale, elle ne peut remédier à rien si nous considérons non pas le rapport « gouvernement-parlement-parti », mais le rapport « gouvernement-bureaucratie ». De ce côté la situation loin de s'améliorer, empire. Mais nous traiterons ce thème plus tard. Pour le moment, tâchons de compléter dans ses détails le diagnostic de la maladie.

*
**

Récapitulons. Le parlementarisme peut être caractérisé, nous l'avons dit, comme une situation de « puissance-impuissance » des parlements. Quant à la « puissance », il se réfère à un système de *confusion des pouvoirs* (législatif et exécutif) qui conduit à la crise, sinon même à la *paralysie de l'exécutif*. Pour ce qui est de l'« impuissance », il attire l'attention sur la *domination partitocratique* du Parlement qui se base sur la soumission des élus au parti qui les fait élire.

Nous avons ainsi déjà énuméré quatre doléances, quatre déformations du système. Mais il en est d'autres. La cinquième, est provoquée par la chute de niveau du personnel parlementaire, ce que nous appellerons la *médiocratie*. Et la sixième est la *professionalisation* croissante du métier de représentant. Pour ne pas compliquer le tableau, je n'insisterai pas sur ces développements, qui se rangent sous la rubrique « perte d'indépendance » du parlementaire. Non que ce soit la même chose, mais parce qu'il s'agit d'éléments qui concourent à un même résultat : car le politicien professionnel ne peut avoir d'autre profession, et sa médiocrité est un moyen, qui souvent réussit, de s'assurer sa docilité.

Il reste pourtant un dernier défaut qui ne peut être ramené aux autres, ni passé sous silence : c'est celui de l'*excès de travail des parlementaires*, cette hypertrophie législative qui les réduit en un état d'atrophie substantielle. C'est là un *nouvel aspect* consécutif à l'état de puissance-impuissance des parlements. C'est, si l'on veut, un résultat auquel on arrive de façon purement mécanique : la toute-puissance des parlements se convertit en un réel état d'impuissance. En exagérant un peu, on pourrait dire que, en voulant être « tout », le Parlement finit par être étouffé sous un volume de travail et de besognes qui le réduisent à n'être « rien ». Et sur cette remarque se clôt la liste de nos doléances. Les voici : 1) confusion des pouvoirs ; 2) paralysie de l'exécutif ; 3) « partitocratie » ; 4) perte de l'indépendance des parlementaires ; 5) excès de travail et par conséquent paralysie du parlement.

Même ramenée à l'essentiel, c'est là une belle liste. Il est remarquable que tous ces effets — ou ces défauts — soient produits (directement ou indirectement) par une « maximalisation » du principe démocratique. Le parlementarisme est, en effet, techniquement parlant, la constitutionalisation du

principe démocratique, c'est-à-dire, la projection et la transposition du principe démocratique dans le domaine constitutionnel. Disons, pour être précis, que la confusion des pouvoirs, la paralysie de l'exécutif et l'excès de travail parlementaire sont des effets directs de l'instance de « démocratisation de l'Etat », alors que la partitocratie et la dépendance des parlementaires sont au contraire des effets indirects (et involontaires), c'est-à-dire des correctifs, nés par contre-coup. Mais tous remontent à la même souche.

Il est clair que si je dis que ceux-ci sont des effets ou des contre-coups inévitables du principe de « démocratiser l'Etat », je n'entends pas pour autant qu'ils se produisent intégralement, ni ne se vérifient partout dans la même mesure. Au contraire, l'intensité de ces divers aspects du parlementarisme varie assez selon les pays. C'est pourquoi mon schéma n'indique qu'un *trend*, une ligne de tendance. Il ne faut pas croire non plus que ce sont là des défauts exclusifs. La caractéristique du parlementarisme est de les posséder tous. Mais il est bien entendu que certains développements sont communs à tous les systèmes démocratiques, et à ceux-là mêmes pour lesquels une efficace séparation des pouvoirs (comme aux Etats-Unis), ou bien une solide structure hiérarchique (comme en Angleterre) a bloqué le développement parlementariste.

Si telle est la situation, quel parti allons-nous prendre ? Je n'appartiens ni à l'équipe des catastrophiques, ni à celle des résignés. Je diviserai donc le problème selon deux lignes d'analyse : en séparant les effets et les défauts que je ne sais comment éliminer, de ceux auxquels au contraire il me paraît possible de remédier.

Les données que je dirai non remédiables — parce qu'on ne saurait leur porter remède sans le payer d'un prix que je ne suis pas disposé à débours — sont, à mon avis, les suivantes : *a)* la dépendance du parlementaire (et avec elle sa médiocrité et sa professionnalisation); *b)* la partitocratie (dont l'élimination me semble impossible, dans la mesure où elle est un contrôle sur les élus). Je ne veux pas dire par là que ces défauts soient à encourager ou à louer. Il s'agit là — du moins, je le crois — de maux profonds. Si nous voulons être constructifs, au lieu de nous demander (négativement) : à quoi peut servir un Parlement ainsi conçu ? Il conviendra plutôt de nous demander :

si un Parlement est ainsi conçu, qu'elle peut en être la meilleure utilisation ? Comment l'employer ?

Les défauts remédiables sont — toujours à mon avis — les suivants : *a)* l'excès de travail ; *b)* la confusion des pouvoirs ; *c)* la paralysie de l'exécutif ; *d)* la partitocratie (celle-ci en partie seulement). Quatre défauts que deux remèdes suffisent à corriger : car il est évident que si un parlement s'employait à faire le travail qu'il peut faire, et si en même temps le gouvernement était mis en condition de gouverner sérieusement, les raisons de déplorer la partitocratie et la confusion des pouvoirs viendraient en majeure partie à disparaître. C'est pour cela que les défauts sur lesquels j'arrêterai mon attention, se limiteront aux deux suivants : l'excès du travail du parlement et la crise de l'exécutif — c'est-à-dire l'impuissance de l'un et de l'autre.

Cela établi, je fonderai mon exposé sur les deux questions que voici : premièrement, de quelle manière et dans quelle mesure fonctionne le système avec tous ses défauts — et, deuxièmement, comment pourrait-il fonctionner — sans ces défauts superflus ? Deux questions — notons-le — qu'amène notre distinction entre effets destinés à durer et défauts qui peuvent être éliminés.

*
**

On remarquera que je n'ai pas été très tendre envers le Parlement et le parlementarisme. Peut-être ai-je même forcé un peu les couleurs. Tout en sachant que les notions de parlementarisme, partitocratie, dépendance des parlementaires, etc., sont une question de degré, j'ai omis toutes les atténuations. C'est-à-dire que j'ai délibérément choisi de décrire une situation limite. Et cela pour deux raisons. En premier lieu parce que je voudrais stimuler l'imagination. Notre temps, ainsi que les problèmes qu'il annonce, exigent en effet un effort mental. En deuxième lieu, parce qu'il est nécessaire de voir, pour commencer, comment fonctionne le système même dans les pires conditions. Et c'est à partir précisément de l'hypothèse la plus défavorable que je voudrais commencer par défendre nos Parlements contre un discrédit excessif que je vois réapparaître çà et là.

The Passing of Parliament est le titre d'un livre de Keeton paru à Londres en 1953. Et Keeton

n'est pas le seul à prophétiser l'éclipse des parlements. Certains vont jusqu'à soutenir qu'on pourrait s'en passer sans aucun dommage, en ce sens que le résultat serait le même si le calcul des voix — au lieu d'être reflété et incarné par un Parlement — était utilisé pour attribuer directement à chaque parti un certain coefficient de force, le « poids de vote » qui lui revient. La majorité des spécialistes ne va toutefois pas jusque là, et tend plutôt à attribuer aux Chambres une simple fonction auxiliaire, celle de dernière roue d'une charrette, qui peut s'exprimer de diverses manières : lorsqu'on parle par exemple du parlement comme d'une simple « caisse de résonance », ou d'une « courroie de transmission ». Pour mettre un peu d'ordre dans la diversité des appréciations — ou mieux des dépréciations possibles — rassemblons-les en trois thèses principales : a) les parlements sont « inutiles » ; b) leur fonction est à peu près « dépassée » ; c) leur fonction n'est, de toute façon, qu'« auxiliaire ».

Contre la première affirmation ou, d'une façon générale, contre tout argument de cette nature, on doit réagir énergiquement. Car celui qui pense ainsi exagère beaucoup. On peut être déçu par le Parlement exactement comme on peut l'être par les comportements électoraux. Mais, même si l'on admet que l'électorat vote très mal, au petit bonheur, sans rien connaître des problèmes qui se posent, il ne s'ensuit pas que les élections aient cessé d'être indispensables. Au minimum, les élections sont indispensables non pas pour ce qu'elles font, mais pour ce qu'elles font faire (ou empêchent de faire). D'une manière analogue, un Parlement est indispensable — en premier lieu — non pour ce qu'il fait, mais pour ce qu'il *fait faire* ou *empêche de faire*. Et c'est déjà beaucoup.

Il est bien plus intéressant de se demander dans quelle mesure il est permis d'affirmer que les Parlements sont « dépassés » par l'évolution de nos systèmes. Je ne suis pas de cet avis. Mais j'avoue, que si nous acceptons de voir dans le Parlement un organisme législatif — c'est-à-dire pour ce qu'il prétend être — il est facile d'arriver à cette conclusion. Si nous supposons que la fonction du Parlement est de faire les lois, sa décadence est indéniable. Non qu'il ne fasse pas de lois. Au contraire, il en fait trop ! Mais il faut distinguer entre ce qui se passe *dans* le Parlement et ce qui est l'œuvre du

Parlement. C'est-à-dire, entre le Parlement comme siège purement géographique, et le Parlement comme protagoniste effectif du processus législatif.

Dans ce cas, la question se pose **comme** suit : combien de lois partent des Parlements, et combien au contraire *passent à travers* les Parlements ? Et la réponse est presque toujours la même : la législation importante est de plus en plus une législation déléguée, et les lois sont en substance décidées en passant par-dessus la tête des Parlements. Par conséquent, si nous donnons tout leur poids au schéma traditionnel ou à la terminologie officielle qui veulent que le Parlement soit l'organisme législatif par excellence, il apparaît assez vite que le Parlement se réduit à n'être que le lieu de transit où se joue le rôle choréographique de *l'iter legis*.

Mais pourquoi rester liés à une formule périmée ?

Pourquoi ne pas examiner plutôt **comment** fonctionne *effectivement* le système ? Car c'est un fait : le système fonctionne de moins en moins comme le voudraient les textes orthodoxes de droit constitutionnel. Il n'y a pas d'organe législatif et d'organe exécutif en tant qu'organes autonomes pourvus de fonctions et de compétences distinctes : leurs fonctions primordiales ne sont plus exactement celles-ci, et leurs compétences ne sont plus clairement distinctes. En outre, la faiblesse du Parlement d'un côté, et celle du gouvernement de l'autre, font en sorte que les décisions politiques sont de moins en moins restreintes à ce cercle. Le plus souvent, l'initiative qui entraîne les décisions du gouvernement ou la législation provient de l'extérieur et répond à une pression exercée ou par les partis ou par l'administration, pour ne rien dire des groupes de pression, des syndicats, etc. qui compliqueraient le tableau outre-mesure.

Ainsi, à la place de trois pouvoirs disposés en un ordre hiérarchique précis — Parlement, gouvernement, Chef de l'Etat — nous trouvons aujourd'hui quatre centres de pouvoir — le parti, le Parlement, l'exécutif, et la bureaucratie — qui sont entre eux dans un rapport presque horizontal, comme une série de vases communicants. Et le système fonctionne comme un *système de négociations* à quatre passages, jouant entre centres de pouvoir qui ont des compétences mêlées et multiples.

Alors que la séparation des pouvoirs voudrait attribuer à chaque organe de l'Etat une seule tran-

che de l'iter formatif des décisions politiques, c'est toute la décision, en bloc, qui est négociée plusieurs fois, et par de multiples protagonistes. Et le frein du système réside, justement, dans la nécessité de marchander un accord et une transaction entre tous ceux qui ont voix au chapitre. Autrement dit : alors qu'auparavant le contrôle démocratique s'entendait en premier lieu comme un contrôle sur les chefs (montant de bas en haut), maintenant, on constate que le contrôle sur les chefs est secondaire par rapport au contrôle réciproque des chefs entre eux au contrôle des chefs encrée par l'intermédiaire d'autres chefs.

Donc, en résumé : les systèmes démocratiques sont devenus de façon de plus en plus évidente des systèmes de négociation entre organes et centres de pouvoir à compétences peu différenciées. Les passages essentiels de ce système de négociation sont au nombre de quatre : parti — Parlement — gouvernement — bureaucratie. Et au cours de ces passages, ou transvasements, les organes de l'État n'exercent plus au premier chef la fonction législative ou gouvernementale qui leur est attribuée, mais, tous deux, celle d'organes parfois de contrôle, parfois de décantation et parfois d'ensablement, des décisions qui leur ont été imposées par les centres de pouvoir qui se trouvent aux deux extrémités de l'arc (à savoir : les partis, les syndicats et les groupes de pression d'une part, et la bureaucratie, de l'autre).

Cette façon de fonctionner du système plaira ou non, mais elle nous permet néanmoins de mieux apprécier le poids et le rôle effectif exercé par les Parlements. Parce que s'il est vrai que les Parlements ne sont plus en mesure de contrôler effectivement la législation, il est encore plus vrai qu'ils restent un puissant et effectif « centre de négociation ». Je veux dire par là qu'ils concluent des décisions, d'une part, avec les partis et, d'autre part, avec le gouvernement, en tant que corps propre, qui conserve, malgré tout, une physionomie distincte et autonome.

Pourquoi ? Pour trois raisons. Tout d'abord parce que l'on négocie seulement les choses importantes, et ceci revient à dire que le travail de négociation n'a pas le volume du travail législatif (et on verra dans un instant que cette différence est très importante).

En second lieu parce que, pour négocier, il suffit de peu de personnes. Sur les trois, quatre, cinq ou six cents représentants qui composent une Chambre, la fonction de négociateur peut être remplie par quelques dizaines de personnes. Et quelques dizaines de personnalités qui ont de l'autorité et suffisamment d'indépendance existent toujours, bien que le Parlement soit dominé par les partis et composé en grande majorité de représentants dociles et médiocres. J'entends ainsi souligner qu'il suffit d'un petit nombre de personnes disposées à braver l'autorité du parti et assez fortes pour pouvoir le faire, pour que beaucoup d'autres retrouvent leur assurance et se groupent, créant ainsi une opposition aux « dik-tats » du parti qui oblige celui-ci à accepter des solutions de compromis.

En troisième lieu, il ne faut pas sous-estimer l'importance du *role taking*, comme disent les américains, c'est-à-dire du sentiment de tout qui se sent investi d'un certain rôle. Qui change de siège, en passant par exemple des locaux du parti à ceux du Parlement, change insensiblement de perspective. Et c'est pourquoi, tout Parlement finit par acquérir un certain « esprit de corps ».

C'est pour toutes ces raisons qu'un Parlement fût-il « impuissant » dans le domaine législatif, finit par recouvrir une certaine « puissance ». Quelle que soit l'effective puissance législative d'un Parlement, il se trouve néanmoins placé au centre du *do ut des* politique, c'est-à-dire au centre d'un processus de *decision-making* fondé sur des tractations successives. Donc, si les Parlements ne sont plus l'organisme législatif par antonomase, ils sont toutefois l'intermédiaire essentiel (aux fins démocratiques) d'un système de contrôles réciproques fondés sur des négociations.

C'est pourquoi nous ne croyons pas que la fonction du Parlement soit aussi « auxiliaire » que certains l'affirment. Elle est auxiliaire dans la mesure où les Parlements ne réussissent pas à œuvrer. Mais elle ne l'est pas du tout dans la mesure où ils œuvrent effectivement. Et lorsqu'on dit que les Parlements sont « dépassés », on doit préciser qu'ils le sont en tant qu'organes législatifs, et non pas en tant que Parlements. Et il y a une belle différence.

*
**

Cela dit, je ne prétends pas que le système fonctionne bien, et que l'on doive s'en montrer satisfait. Pour bien des raisons et entre autres, parce que, s'il a trouvé une manière de fonctionner relativement aux problèmes du passé, il fait terriblement naufrage en ce qui concerne ceux de l'avenir. Ces problèmes, ont déjà été indiqués au début de ma causerie, quand j'ai parlé d'une menace de rupture entre l'Etat démocratique et l'Etat bureaucratique, dans ce sens qu'un exécutif impuissant — car c'est là, ne l'oublions pas, le résultat constant du parlementarisme — ne serait plus en mesure de soumettre l'Etat bureaucratique au contrôle efficace de l'Etat démocratique.

L'Etat moderne est en train de devenir de plus en plus — dans son corps de fonctionnaires permanents — un organisme gigantesque qui échappe, du fait même de sa masse démesurée et compliquée, à la mesure de l'homme, c'est-à-dire à la possibilité d'être contrôlé par l'homme. Les constructions peuvent s'agrandir démesurément : l'homme non. Il reste l'être limité que nous connaissons avec deux jambes, deux bras, deux yeux et une seule tête (quand il en a une !). C'est pourquoi si nous ne nous méfions pas, si nous ne chercherons pas à freiner la spirale du « gigantisme organisationnel », l'éléphantiasis de l'Etat bureaucratique finira par opprimer et épuiser la laborieuse construction de l'Etat démocratique.

Aujourd'hui déjà, des secteurs décisifs du pouvoir échappent non seulement au Parlement et au gouvernement, mais même au « contrôleur » du Parlement et du gouvernement, à savoir les partis. Car le contrôle des partis est un contrôle qui s'étend aussi loin que s'étend la compétence des députés, des sénateurs et des ministres qu'il fait élire, mais pas au-delà.

Par conséquent si nous engageons notre discours sur les remèdes, ou sur la réforme du système, du chef de la partitocratie, je crains que nous n'arrivions pas à grand'chose. Non seulement parce que nous n'obtiendrons pas grand'chose de ce côté, mais surtout parce que nous ne réussirons pas à colmater ce qui constitue de plus en plus la brèche capitale du système : la croissance d'un pouvoir bureaucratique incontrôlé. Si au contraire nous engageons le discours de ce côté, alors non seulement la nécessité de conjurer le danger peut rencontrer l'accord de tout le monde, mais pour

aveugler la brèche il suffit d'un peu de courage et d'imagination, car sur ce point les défauts du système peuvent être palliés. Il s'agit en effet de renforcer l'exécutif, et de libérer le Parlement de la surcharge de travail inutile qu'il s'impose.

Je n'insisterai pas sur le thème du renforcement de l'exécutif. Le temps me manque, et d'autre part tout le monde sait quelle est la technique constitutionnelle qui sert à cette fin. J'insisterai au contraire sur le fait — moins remarqué — qu'aucun renforcement constitutionnel de l'exécutif n'est suffisant, si le Parlement n'est pas en même temps mis en condition de jouer son rôle. Bref, au lieu d'un parlementarisme qui s'ingénie à tendre des pièges à l'exécutif, nous avons grand besoin d'un Parlement qui — mis en état de fonctionner — puisse aider à résoudre l'impuissance du gouvernement.

Nous avons abandonné notre discours sur le Parlement en observant que tandis qu'il s'acquitte convenablement d'une fonction de négociation, il est aujourd'hui complètement inefficace et insuffisant aux fins de légiférer. Ainsi le problème des activités législatives demeure posé et s'avère de plus en plus privé de toute solution. Or, c'est précisément le problème qu'il importerait de résoudre. Comment ?

Presque tous les projets de réforme du Parlement cherchent une solution dans le sens d'une « dévolution » d'une partie du travail parlementaire à des corps subordonnés, à des « sous-parlements ». Mais mises à part les difficultés propres à toute solution de « dévolution » — et les inévitables conflits de compétence qui en sortiraient — on peut se demander si ce serait bien là une façon de guérir le mal, ou bien plutôt une façon de lui donner des proportions gigantesques. L'idée de la dévolution de certaines tâches à des Parlements « auxiliaires » part incontestablement d'une prémisse exacte : à savoir que le premier élément de faiblesse et de mauvais fonctionnement de nos Parlements provient d'un état d'épuisement physique et de surmenage.

Mais s'il est bien vrai que la crise du Parlement peut être attribuée en tout premier lieu à une surcharge exténuante de travail, il ne s'en suit pas, me semble-t-il, que la solution consiste à augmenter sa puissance de production, mais bien à diminuer le travail.

Si l'on ne commence pas par imposer une limite

au travail, le résultat de la dévolution se réduira seulement, ou surtout, à produire encore plus de lois, décrets et règlements, c'est-à-dire à créer un chaos plus grand encore.

C'est pourquoi ma thèse est qu'on ne porte remède à rien, si l'on n'est pas prêt à accepter le remède le plus simple et le plus radical : celui qui consiste à mettre fin à « l'inflation des lois ».

Nous sommes aujourd'hui atteints de manie législative. Or, mis à part les difficultés innombrables que nous laissons de la sorte aux générations futures — qui seront aux prises avec un monde Kafkien —, il faut reconnaître que plus on fait de lois, plus les lois se dévaluent. L'inflation des lois jette un discrédit sur la loi. Et c'est pour cela que les Parlements ne recouvreront jamais un pouvoir effectif par l'inflation des lois (exactement comme l'Etat ne peut assainir son budget en imprimant du papier-monnaie).

La difficulté est ici plus psychologique que technique. Car les Parlements éprouvent de l'affection pour leur anciennes prérogatives. Bien mieux, plus leur « complexe d'impuissance » grandit, plus ils deviennent susceptibles pour tout ce qui concerne les questions de forme et de prestige. Et pourtant le choix est bien net, et ne devrait laisser place à aucun doute : il s'agit de choisir entre la quantité qui dévalorise le travail législatif, et la qualité qui lui rend sa valeur. Car, aujourd'hui nous sommes arrivés à point d'absurdité : que la charge législative — vu le nombre de projets de lois qui congestionne les Parlements — s'est transformée (et Hegel aurait pu en tirer un magnifique exemple de « ruse de la raison ») en un moyen de passer par-dessus le soi-disant législateur et de le rendre, en substance, inoffensif.

Il faut donc se persuader du fait que les Parlements peuvent être — et il importe qu'ils le soient — l'organisme législatif, si par loi on entend ce que la loi était auparavant. Sinon, ils ne le serait pas. Autrefois, la loi était le frein, et non l'accélérateur du système. Quand Montesquieu et Rousseau invoquaient la « suprématie de la loi » comme sauvegarde suprême de la liberté, ils entendaient par loi un très petit nombre de règles fondamentales qui garantissaient la liberté justement parce qu'on devait y toucher le moins possible. Et si l'on a jugé que le pouvoir législatif devait être attribué aux

Parlements, c'était précisément parce que les Parlements n'étaient pas appelés à « changer les lois », mais plutôt à empêcher qu'elles le fussent par l'arbitraire du Souverain. Et c'est bien d'après cette conception de la loi que fut construit l'« Etat de droit », qui se proposait d'être non point l'Etat par l'intermédiaire duquel on pouvait faire de nouvelles lois à jet continu, mais au contraire un Etat dans lequel les hommes seraient soumis à des lois qu'ils ne pourraient défaire.

Il faut donc insister sur ce point : les lois d'aujourd'hui ressemblent aux lois d'hier, comme un lézard ressemble à un crocodile. Et c'est inévitable. Quand un Parlement doit procréer deux mille lois en moins de 600 jours — comme cela arrive en Italie, par exemple — il ne peut engendrer que des lézards. Et quand il s'agit de faire un crocodile, il n'y arrive plus : la loi importante, la grosse loi, celle que l'on devrait vraiment faire est, ou bien déléguée, ou bien renvoyée d'une législature à l'autre. Et, bien entendu, chaque législature continue à ne procréer que des lézards.

Pour sortir de ce stérile cercle vicieux qui détourne la loi des fins que pourtant nous feignons d'honorer (et qui sont la justification même de nos constitutions), il faut se persuader que le problème n'est pas de se mêler de tout, en élevant la disposition la plus futile au rang de loi, mais — inversement — de priver toutes les décisions secondaires d'un rang qui n'est pas le leur. Donc, tous les remèdes suggérés pour alléger le travail des Chambres, et leur restituer de ce fait leur efficacité, sont des palliatifs, si l'on ne rétablit pas une ferme distinction et une proportion radicalement différente entre les lois et les règlements, les lois et les décrets ministériels (ou ce que l'on nomme les sous-lois, les petites lois, ou même les lois « avec photo d'identité »).

Pour conclure par un bref exemple : une solution acceptable pourrait être trouvée dans le sens d'une ligne de démarcation entre le Parlement et les bureaux réglementaires de l'Administration : le Parlement formulant les critères, les principes d'orientation ou d'encadrement (« lois » *proprie dictae*), laisserait le détail, la formulation technique de la volonté du législateur, à la faculté réglementaire de l'Administration intéressée. Si le règlement d'application de la loi (générale) n'était pas conforme aux critères édictés par le législateur, c'est la

Magistrature qui pourrait être appelée à annuler une application mauvaise et infidèle. Chaque Ministère devrait avoir un sous-secrétaire technique stable chargé du secteur législatif, qui en répondrait devant les Chambres, et jetterait un pont entre la commission législative qui énonce les lois et la commission réglementaire qui en réalise les articles d'application.

Le résultat serait, au pis aller, que le travail s'accumulerait sur la table des bureaucrates incapables ; que ceux-ci devraient donc endosser la responsabilité de leurs malfaçons, au lieu de recourir au Parlement comme à un commode alibi ; et que la formulation technique des lois serait confiée à des techniciens, et non plus exposée aux coups de mains qui se produisent dans les Parlements. D'autre part, tout qui a quelque expérience de la façon dont les parlementaires sont obligés, de nos jours, de procéder au lancement, en un temps record, d'innombrables lois portant sur des sujets dont ils ne connaissent rien, saura bien qu'en agissant de la sorte le Parlement est loin de se dépouil-

ler d'une partie de ses prérogatives. En réalité, il récupérerait ainsi une partie de ce qu'en fait il a perdu. Car c'est justement en attribuant de la façon la plus officielle aux bureaucrates un pouvoir qu'ils exercent de fait, que ces derniers seraient privés du bouclier protecteur de l'anonymat et de l'irresponsabilité.

Mais il faut que je termine. J'espère avoir dit l'essentiel, et j'espère aussi que mes intentions ne se prêtent à aucun malentendu. Je souhaite que d'un parlementarisme réduit à procréer des lézards, nous puissions revenir à un Parlement capable d'engendrer des crocodiles ; et je souhaite que, dans le même temps, le gouvernement soit mis en condition de gouverner. Mais, même si ces espoirs devaient être déçus, je resterais fidèle au système parlementaire. Cavour, le plus grand de nos premiers Ministres, disait, il y a un siècle : « Mieux vaut une Chambre qu'une antichambre ». Cavour vivait en un temps où l'on se souvenait bien des antichambres. Et nous avons pu apprécier la sagesse de cette maxime quand nous avons perdu le Parlement.



Charles-Quint

Aspects de sa politique impériale

par François DRION du CHAPOIS.

★

Parler de Charles-Quint est toujours une audace. En écrire est une témérité. C'est que, vaste et mouvant tout à la fois, le sujet se dérobe dans l'espace et le temps. Le cerner comme il se doit est une entreprise où les meilleurs échouent. D'autre part, c'est par centaines qu'en plusieurs langues, compilations ou synthèses ont été consacrées à cette grande figure, à ce personnage dont la biographie se confond avec un demi-siècle d'histoire européenne. Sujet redoutable. L'envisager ici dans son entier serait s'égarer pour n'aboutir nulle part. Il nous faudrait analyser l'accession à des couronnes tout ensemble nombreuses et de nature diverse, scruter la politique intérieure du Prince dans chacun de ses Etats. Nous n'échapperions donc pas au devoir d'interroger successivement le Duc ou plutôt le Comte de Bourgogne, le Souverain des Pays-Bas, le Roi de Castille, d'Aragon, de Léon, de Grenade et des Deux-Siciles ; le suzerain du Duc de Milan, l'Empereur d'Allemagne ; après quoi et seulement alors, l'Empereur, le Chef du Saint-Empire. Il nous resterait peut-être à suivre le héros dans ses voyages comme l'a fait Ghislaine de Boom.

Il ne se peut. D'autant que ces démarches ne suffiraient pas. Comment ignorer au même instant le personnage en soi, passer sous silence les qualités et les défauts de l'homme ? Il s'imposerait de contempler l'enfant dans ses jeux, l'adolescent dans ses travaux et ses plaisirs, le pupille de Marguerite d'Autriche, cette *bonne tante et plus que mère*, le fils de Jeanne la Folle, le petits-fils de Maximilien I^{er}, le père de Philippe II, de Maria, de Marguerite de Parme et de Don Juan, le frère d'Isabeau, d'Eléonore, de Marie de Hongrie et de Ferdinand, l'oncle de Maximilien II, le neveu de Catherine d'Aragon. Dans quelles régions inconnues ou trop connues perdriions-nous nos efforts ! De quelles redites, de quels démarquages n'alourdirions-nous pas sans profit notre étude, puis-

qu'aussi bien cette psychanalyse, nous la trouvons dans vingt auteurs.

Or donc une solution : restreindre le propos ; le limiter au seul objet dont l'examen puisse réserver des surprises. A tout le moins des précisions : la politique impériale de Charles. Celle du Chef de la Chrétienté. En un mot celle de l'Empereur.

Cette politique a intrigué force historiens. Que chacun l'ait interprétée au travers de considérations nationales — sinon nationalistes — n'est plus aujourd'hui un secret.

Les Allemands d'hier, encore férus de centralisation bismarckienne, de ce « prussianisme » si opposé au génie comme à la tradition du monde germanique, ont fait de Charles non seulement un Empereur d'Allemagne mais un Empereur allemand ; à peu de chose près un prédécesseur de Guillaume I^{er}. A leurs yeux, Charles-Quint pour espagnol qu'il soit, est avant tout un empereur germanique. Brandi lui-même, si objectif pourtant et si impartial, n'échappe que de justesse à l'envoûtement. C'est néanmoins à lui que l'on doit le plus beau travail d'ensemble sur Charles-Quint. L'hommage que lui rend à cet égard l'historien argentin Ballesteros Beretta (1) est on ne peut plus mérité.

Nos amis espagnols voient en Charles un de leurs rois. Qui plus est, un des leurs. Pour étayer cette affirmation, ils invoquent des arguments qui, à première vue, ne manquent ni de densité, ni de poids. A les entendre, Charles est devenu très tôt un roi espagnol par l'esprit et par le cœur. Que voulait-il ? Sauver la Catholicité, la préserver de toute souillure, en assurer l'expansion jusqu'au rêve universel. Ce dessein grandiose, la catholique, la fidèle, la puissante Espagne en fut tout à la fois

(1) *Figuras imperiales*. Buenos-Aires. Espasa-Calpe.

l'inspiratrice et l'instrument. En un mot la politique impériale s'est confondue avec celle qui faisait la raison d'être des peuples espagnols. Charles est donc un Roi d'Espagne et, *en cette qualité*, l'Empereur. De surcroît, il affectionnait chaque jour davantage ses royaumes ibériques. Il en avait fait sa patrie d'élection. C'est là qu'il vint mourir.

Cette thèse, les historiens espagnols ou hispanisants la défendent avec une vigueur digne à coup sûr d'une plus juste cause. Leur chef de file est Menendez Pidal (2) qui ne ménage pas les coups de boutoirs aux arguments de Brandi (2).

« Parece peligroso, observe spirituellement Antonio Ballesteros Beretta, el intervenir entre tan ardidadas lanzas pero una irresistible atracion nos empuja en medio de la liza. »

En bref, pour ce dernier auteur, Charles de Gand devenu Charles d'Espagne, est avant tout le successeur des Rois Catholiques, le continuateur de leur œuvre, le champion de la politique « aragonaise », d'une reconquista étendue jusqu'à l'Empire méditerranéen de l'Espagne. La Couronne du Saint-Empire est un surcroît honorable.

« Diadema germanica a un lado, corona española al otro » (p. 49).

D'autres enfin reconnaissent que l'Empire de Charles-Quint n'est ni espagnol ni germanique. C'est un empire sui generis, indépendant des nations, représenté par un prince qui défend l'unité spirituelle de la Chrétienté.

Francisco de Cossio n'est pas loin de la vérité quand il écrit :

« Se inician entonces en Europa todos los nacionalismos que, en el fondo, discubren un complejo de inferioridad, y entre todos el representa la unica fuerza universal. En ningun momento Carlo V aspira a engrandecer una Patria, a ensanchar los dominios geographicos, ad adquirir poder que aumente las proporciones de lo circundante; su aspiracion se halla en mantener la fuerza por el spiritu » (3).

Pour les Autrichiens, il va sans dire que Charles est le héros national par excellence. Quant aux Français, ils le tiennent en abomination. Il est le conquérant à l'ambition insatiable, l'ennemi numéro un, le péril, le fléau, le Prince enfin dont l'impérialisme pensa étouffer le royaume capétien.

Moins engagés, les historiens anglais sont généralement plus impartiaux.

Les Belges, nous le savons, répugnent à exploiter les fastes de leur histoire. Dans le cas présent, ils sont par trop discrets. Leurs raisons de manifester une fierté légitime, ils les taisent. Ils les taisaient plutôt, car depuis un quart de siècle ou presque, un historien se préparait à restituer au grand Empereur son véritable aspect. Cet historien, c'est Ghislaine de Boom, en son vivant Conservateur à la Bibliothèque Royale. Ses études sur Marguerite d'Autriche, Marie de Hongrie, Eléonore, Ysabeau, Charles-Quint souverain des Pays-Bas, son ouvrage posthume sur les voyages de l'Empereur, trente ans de travaux d'approche enfin cernent le sujet et attestent l'intention de l'aborder. La mort hélas a privé l'érudition belge de cet ouvrage qu'elle attendait.

*
**

Nous l'avons dit tout à l'heure, notre propos est sans grande prétention. La politique impériale, celle non du Souverain d'un seul Etat, mais du Chef de l'Empire chrétien, de l'Empereur enfin, nous en énoncerons le caractère et la définition. Nous essaierons après cela de justifier l'un et l'autre. Pour ce faire, nous considérerons l'objet de la politique impériale, ses voies et ses moyens dont nous ferons tout de go la synthèse; nous en distinguerons le caractère logique et la marque traditionnelle c'est-à-dire bourguignonne. Enfin nous conclurons dans la mesure où l'Histoire peut se permettre cette liberté.

« Après Charles-Quint, il y aura encore des Empereurs. Il n'y aura plus d'Empereur. »

Cette phrase de Gonzague de Reynold avait frappé Ghislaine de Boom qui ne manque pas de la citer. Elle résume une politique et révèle un comportement.

Tout est là. Charles-Quint est le dernier Empereur, le dernier Chef de la Chrétienté, le dernier successeur de Charlemagne.

Cette Chrétienté, cette Europe, il en hérite par miracle. Il va la défendre sa vie durant. De 1515 à 1555. Pendant les quarante ans de son règne personnel. De son émancipation à son abdication.

(2) Idea imperial de Carlos V. Coll. Austral.

(3) La España imperial. Biblioteca nueva. Madrid.

La défense de l'Empire, tel est le titre d'un double chapitre consacré à la politique impériale par l'historien gallois D.B. Lewis Wyndham : *Charles-Quint Empereur d'Occident*, paru à New-York en 1931 et chez Payot en 1932.

Avant de vêtir la politique impériale d'une définition, empruntons deux passages à ce livre. Que Lewis soit plus écrivain d'histoire qu'historien, il se peut. Plaise à Dieu qu'il trouve des émules.

« La tâche séculière de Charles-Quint, nouvellement élu au trône du Saint-Empire, est d'unir fermement toutes les possessions de son vaste héritage sous une monarchie centrale Hasbourg. Il est peut-être important, avant d'examiner brièvement la façon dont Charles va s'attaquer à cette tâche, d'énoncer à nouveau le principe inspirateur de toutes ses actions, car il ne varie jamais. Ce principe n'est pas offensif mais défensif » (p. 80).

Et de montrer la modération parfois naïve de l'Empereur en maintes circonstances. Notamment après Pavie :

« Il suffit à Charles qui n'abusa jamais d'une victoire de faire valoir ses droits au duché de Bourgogne, le berceau de sa race, pris par les Français cinquante ans auparavant. Il ne désire pas dominer la France, mais assurer son propre empire contre les attaques constantes, et ce n'est pas lui qui provoqua cette longue querelle avec la France dont toute sa vie fut remplie » (p. 82).

On peut dire aussi bien. Il est impossible de mieux dire. D'autant que, nous le verrons bientôt, moins de huit mois après son émancipation (5 janvier 1515) l'Europe est frappée dans ses œuvres vives par l'agression de Marignan. Le règne commence donc sous le coup d'un assaut. C'est ce que l'Histoire écrite en fonction de la grandeur française a coutume d'oublier pudiquement.

Pour définir la politique impériale, rien de tel que de procéder par opposition. De montrer comment des lieux communs pieusement conservés d'une génération à l'autre camouflent la réalité. N'est-ce pas d'ailleurs au point d'impact du contraste que jaillit l'étincelle révélatrice ?

Ce qu'on dit généralement de la politique impériale est simple. Trop simple pour correspondre à l'intégrale vérité.

De 1515 — date de l'émancipation — à 1521 — date de la mort de Chièvres — la politique impériale conduite jusqu'en 1518 par le Grand Chancelier Sauvage, inspirée avant et après cette date par le Premier Chambellan Guillaume de Croy, Seigneur de Chièvres, aurait été une politique vaguement bourguignonne mais dominée par un ferme vouloir de bonne entente avec la France.

A partir de 1521, assure-t-on, l'influence du nouveau Grand Chancelier Mercurino Arborio di Gattinara, nommé en 1518 en remplacement de Sauvage, se substitue à celle de Chièvres qui vient de mourir à Worms. Désormais cette influence ira grandissant, insufflera au Souverain l'idée de monarchie universelle. Elle ne cessera qu'en 1530 avec la vie de Gattinara. Une autre la remplacera qui visera en gros les mêmes objectifs, celle de Nicolas Perrenot, Sire de Granvelle (de 1530 à 1550).

Nous examinons cela de plus près dans un instant. Bornons-nous à préciser avec Ghislaine de Boom (p. 39) que l'influence de Gattinara commence dès 1518, date de la nomination du Grand Chancelier, à « contrebalancer celle de Chièvres ».

Un autre lieu commun à dénoncer ici, c'est celui des fameuses *rivalités*. Pour la plupart des historiens, les trois souverains les plus puissants d'alors, Henry VIII, François I^{er} et Charles-Quint sont trois *rivaux* dont l'ambition est le trait commun.

Après la définition traditionnelle, révélons celle que nous tenons pour vraie.

La politique impériale fut tout ensemble un *effort de maintenance*, un *essai de reconstitution*, un *vouloir d'achèvement*. Ces mots et les idées qu'ils portent, nous tenterons de les justifier.

Quant à la rivalité des trois « Grands », il faut s'entendre sur le sens des termes, car rien n'est plus dangereux qu'un langage imprécis. Qu'il y ait eu rivalité est avéré. L'erreur, c'est de croire à l'identité du mobile. En d'autres termes la nature de ce mobile diffère. Le comportement de Charles est d'un homme qui possède. Celui de François I^{er}, de qui veut acquérir au dam du premier. Celui de Henry VIII, de qui essaie de saisir une occasion.

Voilà donc formulée, sinon établie, la définition de la politique impériale. Le moment est venu d'en déceler l'*objet*. Il est triple. D'abord *conserver*

l'Héritage, ensuite le *reconstituer*, enfin le *parfaire* pour le rendre moins vulnérable, pour en assurer la pérennité.

Conserver l'Héritage. Serait-ce parce que l'Empereur a le sens de la propriété? Un peu sans doute.

Agirait-il par honneur dynastique? En partie, certes.

Dans le fait, avant tout et surtout, Charles a la conscience d'accomplir un devoir, celui de remplir une *mission* : celle de l'Empereur, de Chef de l'Empire chrétien, de Gardien de la Chrétienté. Aussi bien, nous allons le voir, cet Héritage fabuleux, c'est la Chrétienté. La Chrétienté d'alors, c'est l'Europe. Souverain des Pays-Bas, Comte de Bourgogne, Roi de Castille, d'Aragon, de Léon, de Grenade, des Deux Siciles (4), il pose en 1519 sa candidature à la Couronne du Saint-Empire. Cet acte d'énergie, il l'accomplit en dépit d'intrigues favorables à son frère Ferdinand. C'est comme fils aîné de Philippe le Beau qu'il revendique l'honneur de remplir sa mission. C'est par devoir qu'il exerce son droit. Roi romain, Empereur élu, il n'y faillira jamais.

Conserver l'Héritage n'est pas tout. Il convient de le reconstituer dans son intégrité. Entendons par là que Charles veut récupérer le Duché de Bourgogne, conquis et annexé sans autre forme de procès par Louis XI au lendemain de Nancy (1477).

Ce qui pousse Charles à ce vouloir obstiné, serait-ce une ambition de conquérant? Assurément non. Cent faits attestent le contraire et que Charles selon le mot cité de Lewis borne ses soins à une politique défensive. Au vrai, deux considérations l'inspirent. La première est d'ordre sentimental; la seconde est de raison. Charles veut son Duché parce qu'il entend récupérer son bien, un morceau de l'Héritage, enlevé à son aïeule Marie de Bourgogne par l'ennemi de sa Maison. Fort de son droit outragé, il luttera sans merci pour obtenir réparation. En vain, comme chacun sait.

Cet aiguillon sentimental n'est pas seul à déterminer le comportement de l'Empereur. Si Charles tient tant à son Duché c'est que la Géographie et l'Histoire ont fait de la Bourgogne une pièce maîtresse de l'édifice impérial, de l'Empire, de la Chrétienté, en un mot de l'Europe.

Charles est esclave de sa mission d'Empereur chrétien. Pour la remplir honorablement, pour assu-

rer la sécurité, la stabilité de l'Empire, la restitution de la Bourgogne lui est nécessaire. Sans doute ne voit-il pas ces réalités comme aujourd'hui nous les voyons. Les faits versés par quatre siècles au brasin de l'Histoire sont ferments de vérités. Ils font du rôle géographique et traditionnel de la Bourgogne, une évidence ou presque. D'autre part, à étudier de près la formation de l'Europe, on saisit sans peine aujourd'hui le sens des phénomènes médians en général, bourguignons en particulier. Leur importance n'est plus à démontrer. Pour tout historien attentif, ils procèdent d'une force latente qui est l'europpéenne; ils sont à tout prendre des résurgences chroniques d'une réserve sous-jacente.

Attribuer à Charles une si claire vision des faits serait le transporter dans le confort intellectuel de notre temps. A Dieu ne plaise. Ce qu'on peut cependant admettre, c'est une perception partielle et une vague prescience de ces réalités. C'en est assez pour absoudre la politique impériale de toute ambition vulgaire, y reconnaître à tout le moins la trace d'un dessein noble.

Conserver l'Héritage, le reconstituer, la politique impériale ne se borne pas à cela. Cet Héritage, elle tente de le parfaire pour le consolider. Par des conquêtes? Non pas. L'action entreprise à cet égard par l'Empereur est toute de coordination. Assurer l'avenir des Pays-Bas, mettre un peu d'ordre dans les institutions du Saint-Empire, renforcer par un dispositif diplomatique les points d'appui impériaux dans la péninsule italienne, tels en sont les objectifs principaux.

Arrêtons-nous un instant à cette mission impériale qui fait la raison d'être de Charles-Quint. Maintenir, reconstituer, parfaire avons-nous dit. Mais quoi? Le moment est venu d'un bref inventaire. Cet Héritage, en quoi consiste-t-il? En cinq lots :

- Les principautés de l'Etat bourguignon.
- Les principautés héréditaires d'Autriche.
- Les quatre royaumes d'Espagne avec leurs colonies.
- Le Royaume des Deux-Siciles.
- Par tradition le Saint-Empire.

Que cet Héritage se confonde avec l'Europe, en voici les raisons. La première résulte d'un fait,

(4) Il recevra l'investiture de la Couronne de Naples en 1521.

d'une évidence géographique. Jetons un coup d'œil sur la carte de l'Empire. Nous y reconnaissons d'emblée les principales entités de l'ossature européenne : les Pays-Bas, la Franche-Comté, les États rhénans, le Milanais.

La deuxième raison est d'ordre historique : si imparfait soit-il, le Saint-Empire, c'est tout de même l'Europe en perpétuelle velléité de regroupement, l'Europe dans son effort multiséculaire de reconstitution. La troisième raison enfin : Ce Saint-Empire en particulier, et qui plus est l'Empire de Charles dans son ensemble, concrétisent un élément fondamental du composé européen : le particularisme, cet instinct fédéral que l'Europe doit au Monde barbare, autrement dit aux Celtes et aux Germains.

Concluons. Charles-Quint se considère le gardien obligé de cette Chrétienté qu'aujourd'hui nous appelons Europe ; un gardien commis par Dieu à la conservation de l'Héritage.

« Confondre principe dynastique et notion d'Empire, c'était justement pour Charles, découvrir son avenir politique » écrit très justement le Professeur Brandi (p. 87).

Ce principe sera d'ailleurs inclus dans l'enseignement de Gattinara. Nous le retrouvons dans les mémoires du Grand Chancelier, dans ceux de l'Empereur, dans ses cinq testaments. Témoin celui de 1548.

« Charles-Quint, écrit de son côté Ghislaine de Boom (p. 119), ne se souciait pas avant tout, comme d'autres souverains de son époque, d'agrandir le patrimoine de sa Maison, mais de faire respecter son autorité impériale. »

Nous voici arrivés aux voies et moyens, en d'autres mots aux méthodes employées dans le cours de ce règne tourmenté. Nous en observerons les principales manifestations : en politique extérieure ; en matière religieuse ; dans l'emploi de la force ; enfin dans le comportement de l'Empereur.

En politique extérieure, Charles intensifie et développe la méthode habsbourgeoise des alliances matrimoniales inaugurée par son arrière-grand-père Frédéric III.

« Frédéric III, écrit non sans humour Lewis (p. 16), est aussi l'inventeur de cette politique consistant à négocier de brillants mariages pour

» la famille de Habsbourg, ce qui donna naissance à cet épigramme :

« Bella gerant alii, tu, felix Austria, nube.
» Nam quae Mars aliis, dat tibi regna Venus. »

Cette méthode, Charles-Quint la pratiquera plus encore que ses prédécesseurs, ce qui n'est pas peu dire. Remarquons-le en passant, elle ne laisse pas à tout prendre d'être pacifique. Mieux vaut entrer chez le voisin un anneau nuptial au doigt que d'y pénétrer l'épée au poing.

Tel est le premier caractère de la politique impériale : le caractère matrimonial.

Le deuxième, c'est l'*éclectisme*.

Qui n'a entendu parler de cette fameuse monarchie universelle où, selon force auteurs, aspirait Charles-Quint ? Disons-le tout de suite, qu'il ait été par intermittence séduit par ce rêve, personne ne songe à le nier. Un mot seulement avant d'aborder ce sujet qui, à l'égal de tant d'autres, requiert nuances et précisions.

Cette monarchie universelle n'est que la notion d'Empire plus ou moins dilatée ; la notion de l'Empire chrétien ; de l'Empire décentralisé à la façon du Saint-Empire, par union dynastique ou suzeraineté. Point ne s'agit donc pour Charles de constituer à la faveur d'un malaxage politique un Etat unitaire, centralisé selon le procédé capétien. La confusion vient de ceci. Beaucoup d'historiens, les Français faut-il le dire, font erreur en la matière. Les efforts prodigués par Charles dans la politique intérieure de chaque Etat, ils y voient des tentatives de centralisation impériale. Mieux vaudrait y reconnaître un vouloir de renforcement particulier et de coordination générale.

Tel est pourtant le dessein empirique peut-être, à coup sûr permanent de l'Empereur. S'il souhaite donner à son Empire un statut cohérent, rien ne permet d'affirmer qu'il ait voulu mêler les institutions de ses peuples dans le concasseur d'un même régime.

Matrimoniale, éclectique, la politique impériale est encore pragmatique.

Pragmatisme politique d'abord. Pour découvrir ce caractère, il n'est que d'observer les étapes de la politique impériale.

De 1515 à 1518 et même 1521, l'influence de Chièvres prévaut, de plus en plus combattue à

partir de 1518 par celle de Gattinara. Tout compte fait, on pourrait qualifier la politique impériale des six premières années, de neutraliste. Précisons-la d'un mot. Au temps de sa Régence, Marguerite d'Autriche s'est efforcée de continuer la politique de son frère Philippe le Beau. Il s'agissait de ne pas suivre dans toutes ses entreprises l'Empereur d'alors, Maximilien ; d'observer à l'égard de la France une attitude courtoise, mais aussi de parer au danger qui se précisait dans la mesure où s'agitait derechef l'impérialisme capétien. En grand politique, Marguerite d'Autriche a resserré les liens qui unissent les pays de par deçà au peuple britannique, son allié naturel et traditionnel. Elle a négocié pour Charles un mariage anglais. Au contraire de Marguerite, Chièvres penche pour un rapprochement plus intime avec la France.

La chronologie est ici particulièrement révélatrice. Le 1^{er} janvier 1515 meurt le vieux Roi de France Louis II. Le 5 janvier, Charles est émancipé « sur les instances des habitants de nos Provinces, » désireux, écrit Ghislaine de Boom, d'être gouvernés par leur prince naturel ».

L'euphémisme est beau. Il masque à souhait l'entourage du jeune prince — Chièvres en particulier — hostile à la Régente comme il se doit en nos pays.

Docile aux avis de son ancien Gouverneur devenu son premier Chambellan, Charles fait risette à son voisin le nouveau Roi de France, le sémillant François I^{er}. L'autre renchérit. En bref, on fait assaut d'amabilités, de prévenances.

La lune de miel est courte et dur le réveil. Dès septembre 1515, le péril redouté naguère par la sage Marguerite se manifeste. Au vrai, il ne fond pas sur les Pays-Bas. C'est au cœur de l'Europe qu'il va frapper. Les 13 et 14 septembre 1515, coup de tonnerre, François I^{er} a vaincu les Suisses à Marignan et s'est emparé de Milan. Le front européen est rompu. Une brèche y est ouverte. L'édifice impérial est ébranlé. L'Empire chrétien est atteint une fois de plus dans ses œuvres vives.

A partir de ce moment, il faut bien faire belle mine à mauvais jeu. Chièvres y excelle. On peut admettre que, dès lors, ce n'est pas sans une raison majeure. Il n'empêche. La Gouvernante reléguée à ce moment dans une demi-disgrâce mérite bien un prix de prévoyance.

En 1518 meurt le Grand Chancelier Sauvage.

Gattinara lui succède. Une période commence que nous appellerons schématiquement le temps de l'idéalisme impérial.

Qui est Mercurio Arborio di Gattinara ? Un Piémontais de génie amené naguère de Savoie par Marguerite d'Autriche. Il est le type même du légiste érudit de la Renaissance. Fêré de droit romain comme il sied en son temps. Nous l'avons dit, dès 1518, son influence menace celle de Chièvres. L'ancien Gouverneur du Prince est l'homme de la paix à tout prix. A preuve, le traité de Noyon négocié en 1517 et qui prévoit les fiançailles de Charles à la fille de François I^{er}.

On dispute encore sur le point de savoir si, face à un adversaire du gabarit de François I^{er}, Chièvres ne s'est pas fourvoyé. Discussion à tout prendre oiseuse. Les événements ne vont-ils pas se précipiter ?

Le 12 janvier 1519, Maximilien meurt. François I^{er} qui ne doute de rien, pose sa candidature à l'Empire ! Il en sera pour ses frais, c'est bien le cas de le dire.

Le 28 juin 1519, à Francfort, grâce à l'industrie de Marguerite d'Autriche, Charles est élu Roi romain, futur Empereur. Dont coût un million de florins distribué aux scrupuleux Electeurs de l'Empire. Ils sont sept en vertu de la Bulle d'Or de 1356 due à Charles IV, un prince luxembourgeois. L'argent est avancé par Fugger, pour une grande partie sous la garantie du Commerce anversois.

Le 23 octobre 1520, Charles arrivé d'Espagne est couronné à Aix-la-Chapelle. Le voici donc Empereur élu. Il ne sera sacré que le 24 février 1530 à Bologne, l'année où mourront Marguerite d'Autriche et son fidèle Gattinara.

Entretemps, le dit Gattinara a déjà marqué des points au détriment du Grand Chambellan.

Le 12 juillet 1519, quatorze jours après l'élection de Francfort, le Grand Chancelier remet à son maître un mémoire dont Brandi (p. 110) se plaît à citer les premières lignes :

« Sire, puisque Dieu vous a conféré cette grâce » immense de vous élever par-dessus tous les rois » et princes de la Chrétienté, à une puissance que » jusqu'ici n'a possédée que votre prédécesseur » Charlemagne, vous êtes sur la voie de la Monarchie universelle, vous allez réunir la Chrétienté » sous une seule houlette. »

Et de prodiguer des conseils où abondent les réminiscences antiques. Moïse, Titus, Sénèque, Justinien sont tour à tour invoqués. C'est parfait. Gattinara préconisera jusqu'au bout le dessein de sa vie : une politique européenne centrée sur l'Italie, soutenue de gré ou non par le Saint Siège.

« El canceller, écrit Bellesteros Beretta, refleja en sus *Memorias* y correspondencia su temperamento de humanista enamorado del tratado *De Monarchie* del Dante. Su ideario procede de la Edad Media pero no rescoldos de una lueha secular entre el Pontificado y el Imperio. Gattinara es un retardado gibelino que espera la salvacion del mundo, y con preferencia la de Italia su patria, de un Imperio fuerte. Toda su ideologia esta bastada en el principio fundamental de la preponderancia del Imperio. »

Il donnera souvent d'excellents conseils. D'autres trop théoriques. Au demeurant, ce qu'on ne dit jamais ou point assez, c'est que, s'il est de-ci de-là séduit par les desseins grandioses de son Grand Chancelier, Charles est loin d'en suivre docilement tous les avis. Il s'en faut même de beaucoup. On le peut soutenir sans crainte d'erreur, à partir de 1521, date de la mort de Chièvres, Charles pratique une politique personnelle, acceptant ou rejetant à son gré les conseils. Son conflit le plus important avec Gattinara se situe fin 1525 au moment de la préparation du fatal traité de Madrid. La victoire de Pavie où Charles de Lannoy, Vice-Roi de Naples, semble avoir commandé en chef, a mis François I^{er} à merci. Contre l'avis de Gattinara, Charles se range à celui de Lannoy qui fait confiance au Roi prisonnier. On sait la suite et comment François I^{er} reniera sa parole, conservera la Bourgogne et récupérera tout ou quasi, fors l'honneur.

Neutraliste sous Sauvage et Chièvres, idéaliste mais pragmatique sous Gattinara, la politique impériale va entrer dans sa phase dernière. Cette période va de 1530 à 1550. Nous l'appellerons celle du réalisme. Celui qui l'inspire sans réussir toujours à la faire prévaloir, sera le Franc-Comtois Nicolas Perrenot, Sire de Granvelle. Son fils, le futur Cardinal, la continuera pendant les cinq dernières années, les années sombres du règne.

Granvelle est juriste comme l'était Gattinara. Au rebours du grand humaniste, il n'est guère autre chose. D'où, selon l'opinion courante, le réalisme de ses avis.

De cet examen trop bref pour n'être pas superficiel résulte au moins ceci : vraie ou presque dans son ensemble, la définition traditionnelle de la politique impériale requiert dans le détail, des amendements.

Passons sans autres à l'attitude adoptée par l'Empereur en matière de religion. Elle aussi sera pragmatique. Pour la comprendre et la juger à bon escient, il convient de se représenter l'atmosphère de l'époque.

Rappelons-le une fois encore, Charles est né le 24 février 1500. Emancipé le 5 janvier 1515, il est élu Roi romain futur Empereur le 28 juin 1519, Empereur couronné le 23 octobre 1520.

L'Europe vit dans le rayonnement des splendeurs humanistes. Né en 1467, Erasme qui mourra en 1536 — six ans après Marguerite et Gattinara — a écrit l'Eloge de la Folie en 1511, le Nouveau Testament en 1516, les Colloques en 1518. Humanisme et Renaissance prodiguent leurs clartés. L'Europe s'en trouve transfigurée. Hélas, dans ce phénomène où elle se complaît, tout n'est pas sain. C'est que trop vifs ou mal dirigés, certains rayons sont dangereux. Ils brûlent parfois ceux qui s'y exposent à l'étourdie.

Tel est le cas en ce début du XVI^e siècle. Les feux allumés, projetés par les violences de Luther, vont atteindre l'Europe, en grésiller la chair, l'estropier à jamais.

De seize années plus jeune qu'Erasme — il naît en 1483 — Luther mourra en 1546, dix ans après le Prince des Humanistes. C'est en 1517 qu'il se révolte contre Rome. Le 16 juin 1520 — un an après l'élection de Charles (28 juin 1519) —, il est excommunié par Léon X, aux termes de la Bulle : *Exsurge Domine*. Dès 1521 — année de la mort de Chièvres — à Worms il osera résister à l'Empereur.

Se représente-t-on avec assez de précision la surprise, l'ahurissement et bientôt l'indignation, le chagrin pour ne pas dire le désespoir d'un Charles-Quint, de ce Duc et Comte de Bourgogne, de ce Souverain des Pays-Bas, de ce Roi des Espagnes, de cet Empereur enfin devant cette menace soudaine. L'énergie de ses réactions se comprend. Pour lui, Empire et Chrétienté ne font qu'un. Ce sont les deux noms d'un même être. Et cet être, il est là, lui l'Empereur chrétien, pour le défendre. Telle est sa mission, son devoir le plus sacré. Pour l'accomplir, il fera tout, épuisera les ressources de

la diplomatie, de la conciliation, de la tolérance. Il ne se résignera au pis-aller de la force qu'en désespoir de cause. Quand, mâtinée d'afflux politiques, la Réforme sera au moment de déchirer la synthèse médiévale, l'unité de foi dont procède celle de l'Empire, partant celle de la Chrétienté. Nous dirions aujourd'hui, celle de l'Europe.

En attendant, il prend nettement position à la diète de Worms après le discours prononcé par Luther le 18 avril 1521. Ne l'oublions pas, malgré l'excommunication du 16 juin 1520, et sur les instances de Frédéric le Sage, Duc de Saxe, Vicaire de l'Empire entre la mort de Maximilien et son propre avènement, Charles s'est résigné à entendre Luther.

« Vous savez, écrit l'Empereur dans un mémoire » célèbre, que je descends des empereurs très » chrétiens qui ont régné sur la noble nation germanique, des rois catholiques d'Espagne, des » Archiducs d'Autriche, des Ducs de Bourgogne, » qui, tous, jusqu'à la mort, ont été les fils fidèles » de l'Eglise romaine, les défenseurs de la foi catholique, des coutumes sacrées, des décrets et » des usages du service divin, qui m'ont légué tout » cela et dont j'ai jusqu'à présent suivi l'exemple. » Je suis donc résolu à rester fidèle à tout ce qui » a été fixé depuis le Concile de Constance. Il est » clair qu'un frère isolé est dans l'erreur lorsqu'il » contredit l'opinion de toute la Chrétienté, sinon » la Chrétienté se serait trompée durant mille années ou plus. Aussi je suis résolu à engager mes » royaumes, mes possessions, mes amis, mon corps » et mon sang, ma vie et mon âme. Car ce serait » une honte pour vous et pour nous membres de la » noble nation germanique, si de notre temps... et » par notre négligence, la seule apparence de l'hérésie, d'un tort fait à la religion chrétienne, » pénétrait dans le cœur des hommes. Nous avons » entendu hier le discours de Luther et, je vous le » dis, je regrette d'avoir si longtemps tardé à intervenir contre lui. Je ne l'entendrai plus jamais. » Qu'il fasse usage de son sauf-conduit, mais dès » ce jour je le tiendrai pour hérétique notoire et » j'espère que, de votre côté, vous ferez votre » devoir en bons chrétiens. »

Dans le même temps néanmoins, il comprend mieux que personne l'urgente nécessité d'un Concile où l'Eglise réalisera elle-même cette réforme réclamée avec des cris depuis longtemps par les meilleurs des siens.

Ce Concile tant souhaité, Charles ne le verra réuni qu'en 1545, un quart de siècle après la diète dramatique de Worms. C'est que, si Léon X (1513-1522) a été surpris par l'ampleur de la révolte, si Adrien VI (1522-1523) prend sagement son temps et meurt avant d'avoir pu se décider, Clément VII (1523-1534) et après lui Paul III (1534-1549), le Médicis et le Farnèse résisteront autant que faire se pourra. A la vérité, leurs motifs seront différents. Le bien de la religion n'y trouvera pas toujours son compte.

En 1546, devant l'attitude révolutionnaire des Protestants d'Allemagne groupés dans la Ligue de Smalkalde, excités, soutenus il va sans dire, par François I^{er}, l'Empereur se décide à frapper. Ce geste, il n'a pu l'éviter. Ceux qu'il va combattre, ce ne sont plus seulement des hérétiques, mais des rebelles, et qui de plus est des complices de l'Ennemi. Le 24 avril 1547, l'Empereur écrase l'armée protestante à Muhlberg. Jean-Frédéric de Saxe est fait prisonnier. Philippe de Hesse capitulera le 19 juin.

Terminons par ce passage de Lewis. Ces lignes montrent à miracle l'esprit dans lequel Charles-Quint défendait d'un même cœur l'Empire et la Foi.

« En outre, Charles-Quint défendait une société » constituée contre un ennemi à la fois religieux » et politique. Si cette société n'avait pas été » défendue par la force une fois ou deux déjà » avant Charles-Quint, la civilisation européenne » actuelle n'existerait pas. Et comme toute société » civile depuis le commencement du monde a toujours revendiqué le droit de se défendre par la » force, il ne peut exister d'objections raisonnables » pour dénier ce moyen final de défense à cette » société humaine qu'est l'Eglise sur la terre. »

Force nous est bien de nous arrêter. Après ce coup d'œil sur l'aspect religieux de la politique impériale, jetons-en un sur les opérations militaires.

Pragmatisme militaire.

Notre dessein n'est pas de nous engager dans des considérations stratégiques. C'est d'un mot que nous voudrions résumer la situation où se débattent et l'Empire et l'Empereur. Au contraire de ce que les historiens français affirment trop souvent, ce n'est pas le royaume capétien qui est encerclé, mais l'Empire. Autrement dit, le plus encerclé des deux n'est pas celui qu'on pense. Pris entre l'Armée

française et les dignes alliés du Roi Très-Chrétien — les Protestants d'Allemagne, les Turcs de Soliman, les Arabes algériens du pirate Barberousse — l'Empereur n'a cessé d'être fort empêché.

Cette situation, le Professeur Henri Bernard la décrit en termes excellents :

« Sur la carte, dit-il, la puissance de Charles » paraît écrasante. François I^{er}, a-t-on répété main- » tes fois, est menacé d'encerclement sur toutes » ses frontières. La réalité est tout autre. Pour une » fois, les cartes sont trompeuses. La France qui » forme un bloc homogène est le pays le plus peuplé d'Europe. Sa population est largement supérieure à celle d'Espagne et des domaines autrichiens réunis. Et ces derniers sont bien loin. » François possède l'avantage inestimable des » lignes intérieures. Quant à l'Allemagne, agrégat » de centaines d'Etats grands, moyens, petits et » villes libres, entremêlés comme les éléments d'un » puzzle, on sait combien peu elle se soucie de » l'empereur. Bon nombre de ces Etats sera favorable à François I^{er}. La Diète impériale est » véritable en matière de politique extérieure ; jamais elle n'accordera plus de 20.000 hommes à » Charles-Quint et elle précisera qu'ils ne peuvent être employés que contre l'Islam. Enfin, » comme nous le verrons, le Turc est aux portes » de Vienne et François I^{er} singulier défenseur de » l'Europe, s'alliera à lui contre les catholiques » Habsbourg. En fin de compte, c'est Charles-Quint, le prétendu encercleur, qui sera encerclé. »

A ces judicieuses considérations, ajoutons encore. L'encerclement de la France par l'Empire de Charles-Quint, c'est celui du fort par le faible. Les gens de notre génération ont connu un cas analogue et les mêmes clameurs hypocrites, sous Guillaume II et sous Hitler. Aujourd'hui, c'est l'Empire des Soviets qui se plaint d'être encerclé. Le phénomène se répète donc au gré de l'occasion.

A certain moment, Charles espère inclure l'Angleterre dans l'Empire qu'il destine à son fils. Le 25 juillet 1554 Don Philippe épouse Marie Tudor, fille de Henri VIII et de Catherine d'Aragon. Ce projet grandiose, le Professeur Brandi a-t-il raison d'y voir un nouvel effort d'encerclement ? La cause véritable selon lui, de la passion guerrière qui animera Henri II et les siens ?

Cette interprétation, nous ne pouvons l'admettre. Dans la réalité, Charles-Quint poursuit la réalisa-

tion de deux projets : d'une part, doter l'Empire chrétien — l'Europe en langage d'aujourd'hui — d'une unité décentralisée ; de l'autre, le défendre devant les entreprises toujours renouvelées du Royaume capétien. Si encerclement il y a, le dessein qui inspire cette politique n'est nullement d'étouffer, d'anéantir le royaume de France, mais, selon l'excellente expression de Georges-Henri Dumont, d'en bloquer l'expansion ; disons de contenir les sursauts de son impérialisme. C'est tout autre chose.

Ces précisions rappelées, comment résumer la longue lutte, défensive dans son principe, parfois offensive en stratégie, que Charles a soutenue plus de trente années durant ?

Rappelons ici ce que les historiens ont coutume d'ignorer. L'aventure ne commence pas en 1521 comme on le dit souvent. Elle remonte à 1515, à Marignan, à l'agression perpétrée par François I^{er} contre l'Empire, contre l'Europe, à la conquête de Milan, fief de mouvance impériale. Elu Roi romain futur Empereur en 1520, Charles ne bouge pas. Il ne fait rien pour reprendre cette position-clé du dispositif européen.

A partir de 1521, furieux de n'avoir pu accéder au trône impérial, François I^{er} va multiplier intrigues et coups bas. Charles qui a pourtant d'autres soucis, notamment en Allemagne, est forcé de se préparer au combat. Le Français le devance. Il profite des premiers embarras causés à l'Empereur par le conflit religieux. Il envahit Navarre et Luxembourg. Mal lui en prend. Dans la bagarre qui suit, il perd Tournai (1522).

Depuis ce moment, les opérations se succèdent tant sur le front de la diplomatie que sur celui des armées. Elles seront entrecoupées non de paix véritables, mais de trêves. Il y aura le traité de Madrid en 1525, tout de suite violé par François I^{er}, celui de Cambrai ou Paix des Dames négocié et conclu en 1529 par Marguerite d'Autriche et Louise de Savoie, la Trêve de Nice en 1538, la Paix de Crépy en 1544 ; enfin, après une dernière agression française, celle de Henri II, successeur de François I^{er} mort en 1547, la Trêve de Vaucelles en 1556.

Descendre ici dans le détail des marches, contremarches, batailles et sièges de toute nature serait inutile. Qu'il nous suffise de schématiser l'action militaire de l'Empereur. Disons que de 1521 à 1555, Charles-Quint se défend aux Pays-Bas, en Italie, en Espagne contre les attaques de son bon

frère François ; qu'il le fait parfois en prenant les devants ; qu'il résiste sur le Danube à Soliman, l'allié du Roi Très Chrétien ; qu'enfin il entreprend deux croisades contre Barberousse, autre allié du Roi : en 1535 l'expédition de Tunis, un succès ; en 1541 celle d'Alger, un échec.

Un autre aspect des méthodes impériales mérite attention. La politique de présence. Charles est un Empereur itinérant. Il apparaît où besoin en est. Il surgit où le danger menace. L'ouvrage posthume de Ghislaine de Boom relate à souhait l'essentiel de ses voyages.

Le jour de son abdication, le 25 octobre 1555, l'Empereur lui-même s'exprime ainsi :

« J'ai fait de fréquents voyages : neuf en Allemagne, six en Espagne, sept en Italie, dix aux Pays-Bas, quatre en France tant en paix qu'en guerre, deux en Angleterre, deux en Afrique, » en tout quarante. »

Quarante voyages en quarante années de règne personnel, cela compte à une époque où entreprendre un grand voyage c'était risquer sa vie.

Ce pragmatisme de la politique impériale, nous en trouvons l'origine dans l'ordre psychologique. Eluder cet aspect du problème serait renoncer à le résoudre. Ce qui domine dans le comportement de Charles, c'est le sens de l'honneur, un souci d'équilibre, une étrange modération. L'Empereur, dont certaine littérature a fait une manière d'ogre, reste toujours en deçà de ce que ferait tout autre Souverain du temps.

Le triomphe de Pavie lui permettrait tout. Malgré l'avis de Gattinara, il ne veut que la restitution de la Bourgogne et, suivant en cela le mauvais conseil de Lannoy, accorde sa confiance au Roi son prisonnier.

« Il ne sied pas à mon honneur, dit-il, de faire la guerre à un roi qui est mon prisonnier et ne peut se défendre (Lewis, p. 56). »

Il s'obstine et s'engage sur cette « voie fatale » — le mot est de Brandi — qui mène au Traité de Madrid (1526).

La victoire a été remportée par Lannoy, Pescara, Bourbon et Leva, le 24 février 1525. Le 10 mars, la nouvelle en parvient à Madrid où se trouve Charles.

« L'empereur, écrit Brandi (p. 219), était avec Gattinara, Goirevo et La Chaulx au moment où

» il reçut les félicitations de Contarini. Tous les ambassadeurs admirèrent son maintien, la manière dont il s'abstint de crier trop haut sa joie et dont il ordonna les cérémonies d'actions de grâce. »

Gattinara le presse, le supplie, l'adjure de prendre des précautions de s'assurer des garanties, d'inclure le cas particulier de la Bourgogne dans un dessein plus général, une politique européenne axée sur l'Italie. Il refuse. A telle enseigne que moins chevaleresque mais plus avisé que son maître, le Grand Chancelier refuse, rappelle Brandi, de sceller le traité « en invoquant son devoir envers l'Empereur ».

En 1544, après la campagne de la Marne, il menace Paris. Comment et pourquoi n'en finit-il pas ? Le manque d'argent, les maladies qui rongent son armée, la défaite de Cérises, tels sont les arguments traditionnels. Ils valent certes. Suffisent-ils à expliquer la précipitation avec quoi Charles signe la Paix de Crépy, au moment où la panique chasse déjà les Parisiens de leur ville ? Maîtrise de soi et modération interviennent à coup sûr.

Modération encore à l'égard des Princes rebelles vaincus à Muhlberg en 1547. Il pardonne à Jean-Frédéric de Saxe, se borne à le priver de son Electorat. Maurice, cousin du traître, devient Electeur de Saxe. Lui-même en 1552, trahira son bienfaiteur et pensera le faire prisonnier. En attendant, Charles fait grâce de la vie et de la captivité perpétuelle à Philippe, landgrave de Hesse, autre félon.

« Nous sommes loin, écrit Ghislaine de Boom (p. 124) des exécutions d'un Louis XI de France, » ou d'un Henri VIII d'Angleterre. »

Dans un ouvrage récent, M. Lucas-Dubreton, généralement assez impartial, affirme avec sérénité que Charles a pratiqué le crime politique. Si nous comprenons bien, l'auteur fait un sort à une vieille accusation. En 1541, Charles aurait fait assassiner sur les rives du Pô, Rincon, l'Ambassadeur de France auprès du Grand Turc, et son compagnon Cesare Fregoroso. Qu'ils aient été massacrés par des soldats impériaux ne fait aucun doute. Que ce fût sur l'ordre de l'Empereur, voilà qui reste à démontrer. « Pour François I^{er}, écrit Brandi, l'affaire » offrait le prétexte attendu. »

Modération, nous n'oserions employer ce mot à propos de la politique religieuse de Charles-Quint

dans les Pays-Bas. Atténuée ça et là dans l'application, elle n'en reste pas moins, au dire du Professeur Halkin, une outrance (p. 112). Les mœurs de l'époque y étaient néanmoins pour beaucoup. Davantage, selon nous, l'illusion d'enrayer le mal encore à ses débuts dans nos principautés. Enfin, on voudra bien se rappeler l'opinion de Lewis, rapportée tout à l'heure.

Nous sommes en 1540. La conduite des Gantois a été abominable. Victimes de meneurs, ils ont à l'envi questionné, torturé, massacré, pillé. Point ne s'agit d'une émeute, mais d'une révolte. En dépit de son énergie, la Reine Gouvernante y a perdu son latin. Il faut sévir. A peine de faiblesse coupable, sinon de suicide politique, Charles ne peut cette fois pardonner. Pirenne, Brandi, Ghislaine de Boom, tous les historiens le reconnaissent.

En 1551, il commet une erreur de jugement : soucieux de laisser après lui un Empire unifié dans la diversité, il impose la candidature de son fils à la Couronne des Romains. C'est déplaire à Ferdinand dont le fils Maximilien brigue non sans raison la même dignité. Pour la première fois un nuage obscurcit l'amitié des deux frères. La diplomatie, l'autorité de Marie de Hongrie le dissipe heureusement. Tout s'arrange par une transaction. Un instant troublée, la confiance renaît entre l'Empereur et le Roi des Romains.

**

Avant de pousser plus avant, essayons d'une synthèse : celle des méthodes par quoi s'est extériorisée la politique impériale.

— L'Empereur cherche à étendre la puissance de sa Maison mais par un moyen pacifique : les mariages. Ils lui sont aussi un moyen de défense.

— Il se débat quarante années durant contre les intrigues de la diplomatie française, les assauts souvent combinés de la France, des Turcs, des Arabes et des Réformés.

— Il veut récupérer Milan et la Bourgogne, deux pierres angulaires de l'édifice européen.

— A l'examen, la politique impériale se révèle éclectique en ce sens qu'elle vise à une monarchie décentralisée, conforme à la tradition et au génie maritime des Européens.

— La politique impériale s'inspire d'un pragmatisme qui transparait partout : dans la politique proprement dite, dans le conflit religieux, en ma-

tière militaire et jusque dans la maîtrise de soi, l'équilibre, la modération de l'Empereur.

**

Reste à distinguer l'orientation de la politique impériale. Le peu que nous avons dit des démarches diplomatiques et des opérations militaires ne laisse aucun doute à ce propos : la politique impériale se meut le long d'une voie centrale, jalonnée par les Pays-Bas, la Bourgogne, la Savoie, le Milanais. Disons-le en passant, la politique intérieure se mêle ici à l'autre. Elle interviendra pour renforcer ces positions essentielles.

Les Pays-Bas. C'est là que débute, nominale-ment en 1506, effectivement en 1515, la politique du jeune Prince, Duc de Bourgogne privé de son Duché, Comte de Bourgogne farouche gardien de son Comté, Duc de Brabant, de Limbourg, de Luxembourg, Comte de Flandre, d'Artois, de Hainaut, de Namur, de Hollande, etc.

C'est là aussi que finit en 1555 la politique du grand Empereur prématurément vieilli, découragé par les revers.

C'est là qu'elle s'alimente, tout au moins en grande partie. Avec l'Espagne certes, dont les navires apportent l'or des Amériques, ce sont les Pays-Bas qui supportent les frais de la politique impériale et de surcroît ceux de la Cour.

C'est aux Pays-Bas que la politique s'affirme. Songeons à ces quarante-neuf années de règne, dont quarante de règne personnel. Un mot de l'enfance et de l'éducation. Les premières années se passent sous la haute surveillance de la marraine, Marguerite d'York. Après elle et jusqu'en 1515, date de son émancipation. Charles aura pour guides sa « bonne tante et plus que mère » Marguerite d'Autriche, Chièvres, Adrien Florizoon d'Utrecht le futur Adrien VI. C'est plus qu'il n'en faut pour préparer la carrière d'un grand Prince.

Charles est aux Pays-Bas de 1520 à 1522 ; en 1531 ; en 1540. De 1544 à 1555, il y séjourne de façon pratiquement continue.

Nous n'oublions pas que, soucieux d'instaurer en Europe une paix durable, il songe en 1540 à unir sa fille Maria au Duc d'Orléans, second fils de François I^{er}. Le jeune couple recevrait les Pays-Bas et la Bourgogne. Lui-même renoncerait à la Bourgogne en faveur des jeunes Princes. François I^{er}, lui, renoncerait à Milan. Ce projet tend donc à la

constitution d'un grand Etat burgondo-flamand. En le concevant, Charles rêve une fois de plus à renforcer la défense de la Chrétienté par une paix définitive.

C'est encore aux Pays-Bas que se *parfait* la politique impériale. Faute d'avoir pu créer ce grand royaume médian, l'Empereur consolide la généralité des Pays de par deçà.

Il convient ici de jeter un regard en arrière. S'il est une chose que l'on oublie toujours dans l'histoire des Belges, c'est bien la politique de Saint-Trond. Nous entendons par là cette réconciliation burgondo-liégeoise réalisée dès 1518 par les traités de Saint-Trond.

De ces traités trop souvent ignorés, conclus par Marguerite d'Autriche avec Erard de la Marck, est née une véritable association économique et politique de l'Etat bourguignon avec Liège. Ils constituent un point culminant de notre histoire. Le futur Empereur obtient notamment le droit de construire des forteresses sur territoire liégeois. Il pourra de la sorte barrer la trouée de la Sambre, voie déjà traditionnelle des invasions françaises.

Dans le même temps une association analogue est conclue avec la ville impériale mais franche d'Aix-la-Chapelle. Le Professeur Lejeune de l'Université de Liège a rappelé ces faits dans un ouvrage lumineux et bienfaisant (5) :

« ... là où la force brutale de Charles le Téméraire avait échoué, conclut M. Lejeune, la diplomatie de Charles-Quint devait réussir. Excédé de l'attitude de François I^{er} à son égard, Erard de la Marck, rompant avec la neutralité proclamée en 1492, vend l'alliance de sa famille et celle de son pays au jeune Prince des Pays-Bas. (Traité de Saint-Trond 1518.)

C'est la Gouvernante des Pays-Bas, la grande Marguerite d'Autriche qui négocie et conclut en 1529 la Paix de Cambrai.

En 1531, l'Empereur confie nos principautés à sa sœur, la Reine douairière de Hongrie. Il institue les trois conseils collatéraux.

En 1543, l'Empereur règle par la force sinon par la persuasion l'affaire de Clèves, celle de Gueldre, celle enfin de Cambrai, organes toujours menacés par les virus des intrigues françaises.

Tout cela est peu au prix du reste. Ce sont les années 1548 et 1549 qui porteront le meilleur sceau de la politique impériale aux Pays-Bas.

En 1548, la Transaction d'Augsbourg crée le Cercle de Bourgogne. Si l'on songe aux traités de Saint-Trond en vigueur depuis trente ans, il n'est pas interdit de voir dans la politique impériale de 1548 une préfiguration du Royaume des Pays-Bas, de l'Union Belgo-Luxembourgeoise, enfin de Benelux.

En 1549, la Pragmatique Sanction dote les principautés de par deçà et les royaumes d'Espagne d'un même système successoral. Ce faisant, Charles associe par une union dynastique nos principautés aux royaumes espagnols. A ce propos, des rancunes, justes dans leur principe, romantiques dans leurs déviations, à l'égard du malencontreux Philippe II, égarent souvent l'esprit des Belges. Retenons d'abord que Philippe II était notre Souverain ; que notre grande révolution du XVI^e siècle fut, selon le mot de M. van der Essen, un phénomène d'ordre intérieur, non une guerre contre l'Espagne. Point n'est superflu de le constater, cette association belgo-espagnole nous a permis comme à l'Espagne de survivre en tant que peuple indépendant. La suite des événements le montre à suffisance. Sans les Pays-Bas, l'Espagne eût succombé sous les coups de l'impérialisme français. Sans l'Espagne, les Pays-Bas auraient été intégralement conquis.

Or donc, notre vie nationale, notre existence, nous la devons en premier lieu à Charles-Quint, le plus grand de nos Souverains depuis Charlemagne.

Enfin, c'est aux Pays-Bas que Charles donne à son renoncement la forme la plus solennelle. Le 25 octobre 1555, au milieu de sa Cour, en son Palais de Bruxelles, il abdique la Souveraineté des Pays-Bas. Il cède alors à une émotion compréhensible.

« Si je me laisse aller aux pleurs, Messieurs, ne pensez pas que ce soit à cause de la souveraineté dont je me dépouille en ce moment. C'est parce que je suis obligé de quitter le pays de ma naissance et de dire adieu à des vassaux tels que ceux que j'avais ici » (Lewis, p. 255).

*
**

Après la défense des Pays-Bas, le renforcement de leur statut par la création du Cercle de Bourgogne, la garantie de leur avenir par la Pragmatique

(5) L. Lejeune. Pays sans frontière, p. 39. Edit. Charles Des-sart.

tique Sanction, c'est au sauvetage du Milanais que s'obstine la politique impériale. Nous l'avons dit, en 1515, la défaite de Marignan, l'occupation de Milan par les Français a ouvert une brèche dans le dispositif européen. Le vainqueur a imposé aux Etats suisses la Paix perpétuelle. Ce traité sauve l'indépendance des Cantons, mais compromet pour des siècles la sécurité de l'Europe.

Devenu Empereur, Charles se doit de reprendre Milan, ce fief de mouvance impériale, géographiquement une position-clé de l'Empire. Cette position, vingt-deux années de lutte attestent l'importance qu'y attachait très justement le Chef de la Chrétienté.

Les Pays-Bas, le Milanais. Entre ces deux forteresses de l'Europe, il en est à défendre, à protéger, à reconquérir. Maximilien a naguère libéré le Comté de Bourgogne. La diplomatie de Charles parvient à le neutraliser. La Provence, legs de l'Empire lothairien et du Royaume d'Arles, a été annexée en 1486 par Charles VIII. L'Empereur essaiera en vain de la rendre à l'Europe. La Savoie vit sous une perpétuelle menace. L'Empereur en sera tout ensemble le protecteur et l'allié.

Enfin, il y a le Duché de Bourgogne, cette pièce essentielle de l'Europe, enlevée à Marie de Bourgogne par la rapacité de Louis XI. Cette Bourgogne, Charles y tient par honneur dynastique. Par tradition aussi. Par respect d'une continuité. Après le désastre de Nancy, son grand-père Maximilien a sauvé, nous venons de le dire, la Franche-Comté. En dépit de ses efforts, il n'a pu reprendre le Duché au ravisseur. Plus tard, — Luc Hommel vient de le rappeler brillamment — l'habileté de Philippe le Beau croit réussir où échouèrent les armes. Notre Souverain pense marier le futur Charles-Quint à la petite Claude de France, fille de Louis XII. Ce sont les traités de Lyon du 10 août 1501 et de Blois du 22 septembre 1504. Claude recevra notamment le Duché de Bourgogne. Hélas, ce beau projet n'aura pas de suite. Et Philippe le Beau, ce grand prince, meurt en 1506.

Ce que Maximilien n'a pu obtenir par les armes, ce que l'intelligente diplomatie de Philippe le Beau a manqué de justesse, Charles ne l'obtiendra ni par la force ni par la négociation.

Répetons-nous. Après Pavie, son esprit chevaleresque compromet ses meilleures chances, les nôtres, celles de l'Europe.

Nous n'exagérons rien. Si Charles tient tant à la Bourgogne, l'honneur dynastique n'est pas seul en cause. Charles pressent, devine que la Bourgogne, c'est le microcosme de l'Empire; que c'est l'Europe dans ce qu'elle a de plus intime, de plus européen. Encore un coup, s'il ne peut apercevoir la vérité européenne comme aujourd'hui nous la voyons, il en a, croyons-nous, la prescience.

*
**

Pays-Bas, les deux Bourgognes, la Savoie, la Provence, Milan. Mais alors l'Espagne ?

Au début de cette étude, nous avons rapporté l'opinion des historiens espagnols et hispanisants. Les uns et les autres parlent volontiers de « l'Empire espagnol » sans le définir pour autant. Certains ne sont pas loin d'y inclure l'Europe puisqu'aussi bien, pour eux, Charles est avant tout un Roi d'Espagne. Il en est heureusement de plus réalistes et qui distinguent deux Empires, le premier espagnol né de la politique aragonaise, le second germanique. C'est déjà mieux, mais dans le prétendu « Empire espagnol », ils comprennent les Pays-Bas et la Franche-Comté ! (Ballesteros Beretta).

Les derniers enfin, comme Francisco de Cossio, voient dans l'Empire de Charles une entité propre, de conception spirituelle, indépendante des peuples qui en sont les éléments.

Ces avis, il n'est pas inutile de se les rappeler ici. Rechercher sans en tenir compte l'orientation de la politique impériale, serait faillir à l'objectivité.

Rapportons encore une affirmation étrange du Professeur Brandi (p. 6) selon quoi l'Empereur « déplaçait l'axe de l'Empire dans la direction Madrid-Rome ».

» ... Son idée d'Empire s'appuyait donc sur » l'Espagne... »

Cette interprétation, nous ne pouvons l'admettre. Elle trahit d'ailleurs une confusion de mots, tout au moins dans la première phrase. L'éminent historien parle d'un axe Madrid-Rome. Au temps où il en écrivait, la mode était aux axes. On usait de ce mot à tort et à travers, souvent pour désigner une alliance, ou une conformité de politique. Point ne s'agit de cela ici, mais d'une orientation, d'un objectif constant. Au surplus, Brandi confond, croyons-nous, la fin et les moyens.

Disons donc ce que l'Espagne, selon nous, représente pour l'Empereur. Sa place d'armes, l'en-

droit bien protégé où il recrute ses meilleurs soldats, où il exerce ses plus belles armées, où il trouve ses plus grands capitaines. Une pourvoyeuse d'or aussi, ce qui n'était pas à dédaigner. C'est aussi l'endroit — et là Brandi a raison — d'où il peut le plus facilement surveiller et défendre l'Italie.

Est-il besoin de conclure ? N'est-ce pas à tout prendre revenir à notre définition de la politique impériale ? Maintenir l'Héritage, le reconstituer, le parfaire. Tout au long de son règne, l'Empereur se défend. S'il attaque, ce n'est jamais que pour prévenir une agression. Ennemis de l'extérieur, rebelles, il lui faut tout combattre. Loin d'encercler l'adversaire, c'est lui qui l'est sans pouvoir manœuvrer par les lignes intérieures. Sa prétendue puissance ne lui permettra jamais d'accomplir son vœu le plus cher : récupérer la Bourgogne. La restituer à l'Empire chrétien pour le consolider. Au contraire, c'est l'Empire qui, en 1555, sort amoindri de la lutte.

Son Empire n'est pas plus espagnol ou allemand qu'il n'est flamand, brabançon, luxembourgeois. Il est plus que cela : cet Empire c'est la Chrétienté. Pour nous, l'Europe et ses prolongements d'outremer. S'il porte en soi un principe d'universalité spirituelle, il en recèle un autre : de diversité temporelle. Cet Empire dont il poursuit l'achèvement, cet Empire dont il rêve, c'est une union personnelle mieux servie par des institutions harmonieusement coordonnées. Son système, une manière de fédéralisme organisé sans être centralisé, décentralisé sans être anarchique ; un fédéralisme dont le concept se confond avec un élément essentiel du composé européen : le particularisme ; un fédéralisme enfin qui est l'antithèse d'un royaume centralisé à la mode capétienne.

Souverain et homme, Charles est le modèle des princes. La verve, le génie de Rabelais, les vociférations, la rancune de cent et un écrivains ne justifieront jamais la qualification de médiocrité dont ils affublent sa mémoire.

Edward Armstrong écrivait en 1910 (6) :

« ... Such a man, then, was Charles V ; if not a » highly dramatic personality, yet by no means a » lay figure, nor even the inevitable stage king. He » was not quite a great man, nor quite a good man, » but, all deductions made, an honourable Chris- » tian gentleman, striving, in spite of physical » defects, moral temptations and political impossi- » bilities, to do his duty in that state of life to

» which an unkind Providence had called him. » It was not his fault if — to alter a single word » of Morison's conclusion — « all was a good » deal better meant than he could do it ».

Si favorable qu'elle soit, cette appréciation reste, selon nous, très en deçà de la réalité. Depuis cinquante ans d'innombrables travaux ont permis de restituer à la mémoire de Charles la plénitude de sa grandeur. Oui, Charles-Quint a été un « honorable gentleman », mais bien davantage : un miracle d'équilibre psychologique, d'intelligence, de courage, d'imagination créatrice, de réalisme, de persévérance. A l'appui de cette opinion, aujourd'hui partagée par beaucoup, nous n'invoquerons qu'un témoignage. Celui d'un historien français. Dans un livre écrit à la gloire de François I^{er} (7), le Duc de Lévis-Mirepoix s'exprime ainsi au sujet de Charles-Quint :

« Si l'on songe qu'au lieu d'être écrasé par une » telle ascendance, il réunissait en lui, dans toute » leur force, les qualités de ses plus remarquables » aïeux, on ne s'étonnera pas qu'il eût quelque » ambition d'en essayer l'emploi. On a parlé d'une » santé délicate qui aurait mal servi son indompta- » ble énergie. Que n'eût-il pas fait avec une santé » meilleure, ce prince qui porta cinquante ans la » moitié d'un monde sur ses épaules ! »

L'Histoire suit un cours inexorable. Il est vain de le vouloir remonter même en pensée. Comme l'a dit en substance le plus grand historien de notre temps : si les Bourgognes n'ont jamais pu se réaliser, la Bourgogne elle survit au titre de concept.

« La Bourgogne, écrit encore Gonzague de » Reynold (8), correspond au système central de » la circulation européenne, ce grand distributeur » des échanges et des influences. Elle a donc un » sens matériel et un sens spirituel. Elle peut se » définir : l'Europe médiane. »

Ce concept bourguignon ou médian, on peut sans hérésie le dilater jusqu'à l'idée européenne.

C'est bien ce qu'à son insu — nous y insistons — disait l'Empereur quand, s'adressant à son fils, dans son testament de 1548, il écrivait :

« Nos prétentions sur le Duché de Bourgogne, » notre patrie... »

(6) The Emperor Charles V. Macmillan & Co., Ltd., London.

(7) François I^{er}. Les Editions de France, Paris.

(8) La Formation de l'Europe. Le Monde Barbare. Les Ger- mains, p. 190.

Le parlement israélien

par Ivo RENS,

Docteur en Droit, Privat-Doctent à l'Université de Genève.

★

Je tiens à exprimer ici ma reconnaissance à tous ceux qui, dans la préparation de ce travail, m'ont aidé de leurs conseils, et notamment à M. Moshe Rosetti, Greffier du Parlement israélien, qui m'a si aimablement fait bénéficier de sa vaste expérience.

I. R.

*
**

I. — GENERALITES

La « Knesset Guedola », qui comptait 120 membres, était l'organe législatif central d'Israël, à l'époque du second Temple, il y a 2000 ans. Son homonyme actuel, le parlement israélien, n'en est pas moins l'un des plus jeunes du monde, puisqu'il date de 1949. Malgré ce rappel de la tradition nationale juive, la Knesset est essentiellement un parlement moderne issu des techniques démocratiques européennes.

Il a subi l'influence française notamment par l'entremise du congrès sioniste que Théodore Herzl fonda en 1898. Le père du sionisme avait, en effet, été correspondant d'un journal autrichien au Palais Bourbon. En élaborant le règlement intérieur dudit congrès, il s'était largement inspiré de procédures qu'il connaissait bien. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les institutions actuelles de l'Etat sioniste en portent encore la marque. Ajoutons que plusieurs des députés à la première législature israélienne avaient évolué dans les milieux politiques des pays européens dont ils étaient originaires, qu'ils s'y étaient familiarisés avec une vie parlementaire souvent modelée sur le type français et qu'ils en répercutèrent tout naturellement certains traits dans leur propre comportement en Israël.

L'influence anglaise fut, évidemment, plus directe. Pendant les trente années de mandat britannique, la population juive de Palestine ne put

manquer de s'intéresser aux délibérations de Westminster. Il convient de noter, en outre, que le premier ministre, M. D. Ben Gourion a toujours professé une vive admiration pour la démocratie britannique, ce qui, étant donné le rôle primordial de cette personnalité en Israël, a, sans doute, contribué à donner à la Knesset un certain style d'Outre-Manche.

Ces deux influences, la française et l'anglaise, nous les retrouverons partout à l'œuvre dans la vie parlementaire israélienne laquelle toutefois, accuse de plus en plus un caractère nettement original, dû à la maturation des institutions nationales.

On connaît les circonstances qui ont présidé à la naissance d'Israël. Venus de tous les coins de la terre pour chercher un refuge et retrouver une patrie, les juifs de Palestine eurent simultanément, à créer un Etat et à organiser sa défense contre la coalition arabe.

La proclamation de l'indépendance, le 14 mai 1948, fut l'œuvre du conseil national provisoire, l'ancêtre de la Knesset. Cette assemblée se composait de trente-huit personnes nommées par deux corps élus, le conseil de la population juive, qui fonctionnait sous le régime du mandat, et l'exécutif de l'organisation sioniste mondiale. Le conseil national provisoire se proclama lui-même législateur du nouvel Etat et décida que son organe exécutif en constituerait le gouvernement provisoire. Ainsi, la dépendance totale du cabinet par rapport à l'assemblée, qui caractérise toujours le régime israélien, fut-elle d'emblée soulignée. Le conseil national se mit immédiatement en devoir de préparer une consultation populaire. Et le 18 novembre 1948, dix jours après le recensement de la population, il adopta une ordonnance prévoyant des élections générales au scrutin universel direct, à une assemblée constituante de 120 députés.

Les élections eurent lieu le 25 janvier 1949. Nous en donnons les résultats en annexe à la présente étude. L'assemblée constituante tint sa séance inaugurale le 14 février 1949, et deux jours plus tard elle adopta sa première loi, la loi de transition, qui pose les bases du régime politique israélien. Ce texte déclare notamment que l'assemblée représentative d'Israël s'appellera désormais la Knesset, que le Parlement de la première législature se nommera la première Knesset, celui de la seconde législature, la seconde Knesset et ainsi de suite. La loi de transition de 1949 a été amendée à cinq reprises. Nous y reviendrons dans le cours de ce travail.

Toutefois, ces lois, bien que constitutionnelles par les matières qu'elles régissent, ne forment pas, à proprement parler, une constitution. Elles sont, en principe, formellement des lois ordinaires. Signalons, à cet égard, qu'un grand débat s'ouvrit dès 1949, à la Knesset, sur l'opportunité d'adopter immédiatement une constitution rigide. Les partisans d'une telle démarche furent finalement battus par les tenants de la méthode empirique « à l'anglaise ». C'est ce qu'atteste la résolution suivante qui fut adoptée, en juin 1950, par 50 voix contre 38, avec 13 abstentions :

« La Knesset décide de confier à sa commission constitutionnelle, législative et judiciaire, le soin de préparer un projet de constitution de l'État. Cette constitution sera élaborée chapitre par chapitre de façon à ce que chacun de ceux-ci constitue une loi par lui-même. Les chapitres en question seront transmis à la Knesset au fur et à mesure de leur adoption en commission et, une fois rassemblés, ils formeront la constitution de l'État ».

Le parlement a, depuis lors, adopté plusieurs lois matériellement constitutionnelles. Certaines, mais pas toutes, émanaient de la commission législative. La dernière en date est la loi fondamentale relative à la Knesset qui fut votée le 22 février 1958. Il faudra donc que, un jour, une décision soit prise à l'effet de « rassembler » un certain nombre de ces lois, c'est-à-dire de les constitutionnaliser.

La seconde Knesset a été élue le 30 juillet 1951, la troisième le 26 juillet 1955 et la quatrième, le 3 novembre 1959. On trouvera les résultats détaillés de ces consultations en annexe.

Il est fort aléatoire d'étudier une institution, un parlement surtout, dans l'abstrait, hors de son

contexte sociologique. Celui-ci dépassant singulièrement le cadre de notre étude, nous le supposons connu. Il importe, toutefois, de rappeler ici même quelques caractéristiques essentielles de la nation et de l'assemblée représentative israéliennes, indispensables à la compréhension de ce qui va suivre.

Le retour en Terre Sainte des Juifs de la Diaspora, après 2000 ans d'exil, comme la renaissance d'Israël et celle de l'hébreu, constituent des phénomènes dont il serait vain de rechercher des précédents dans l'histoire. Ce « miracle », pour reprendre le mot d'Arthur Koestler, a été rendu possible, semble-t-il, par la conjonction de deux facteurs, l'idéal sioniste et la persécution raciale. Il en est résulté un peuple conscient de son unité et de sa solidarité à un degré particulièrement élevé. Cette conscience a rendu possible le recours à des formules économiques d'inspiration socialiste, telles la création de communautés plus ou moins collectivisées, lesquelles ont permis l'assimilation intégrale d'une immigration massive. De 1948 à 1958, la population est passée, en effet, de 716.678 habitants à plus de 2.000.000, dont environ 200.000 appartiennent à la minorité arabe. Telles sont les réalités fondamentales sur lesquelles se greffe la vie politique israélienne.

Celle-ci est singulièrement active. Chaque citoyen ou presque est un militant. Et les partis sont nombreux. Il y en a normalement une douzaine de représentés à la Knesset, et il n'est pas rare d'en voir deux fois plus se disputer les suffrages des électeurs pendant les campagnes électorales. Autre particularité, non moins caractéristique de la représentation parlementaire israélienne, la prépondérance d'une formation politique, le parti socialiste Mapai. Ce parti a recueilli à chaque consultation, plus du double de voix de son concurrent le plus fort, mais il n'a jamais obtenu la majorité absolue des sièges à la Knesset. D'où la nécessité de gouvernements de coalition. Cette servitude, comme nous le verrons dans les pages qui suivent, a profondément marqué la pratique parlementaire israélienne.

Soulignons encore, avant d'entrer dans le vif de notre sujet que, plus encore peut-être que dans tout autre pays démocratique, la Knesset est bien en Israël l'organe étatique essentiel, le centre politique de la vie nationale.

II. — COMPOSITION ET ORGANISATION DE LA KNESSET

A. Composition

Le parlement israélien est du type unicaméral. La Knesset se compose en effet d'une seule chambre, forte de 120 membres, élus au suffrage universel, égal, direct, secret et au scrutin proportionnel sur le plan national.

Droit électoral.

Pour être électeur, il faut tout d'abord être citoyen israélien. C'est là une condition générale que l'on retrouve dans presque toutes les lois électorales, mais qui, en Israël, trouve une application particulièrement large. En principe, tout juif entré en Israël comme immigrant, devient automatiquement citoyen lorsqu'il met le pied sur la Terre Sainte. La citoyenneté ainsi acquise jusqu'au 12 mai de chaque année donne le droit de vote pendant même l'année en cours. Il convient de souligner, en outre, que les arabes d'Israël et les ressortissants appartenant aux autres minorités nationales jouissent de tous les droits inhérents à la qualité de citoyen.

Afin de pouvoir voter, il faut encore avoir atteint la majorité légale. La loi fondamentale relative à la Knesset précise, à cet égard, que « tout ressortissant israélien, âgé de 18 ans au moins, a le droit de prendre part, comme électeur, aux élections à la Knesset, sauf si un tribunal lui a retiré ce droit, conformément à la loi ».

Enfin, pour disposer effectivement du droit de vote, tout citoyen doit être inscrit sur les listes électorales. Cette tâche incombe à un service spécialisé du ministère de l'intérieur qui inscrit automatiquement les électeurs sur la liste de la localité où ils sont domiciliés. En une période de trois mois, de janvier à mars, de l'année des élections, les cartes d'électeurs sont expédiées par poste recommandée à tous ceux qui sont inscrits sur les listes en question. Chacun est alors invité à vérifier lui-même son inscription et l'exactitude des détails qui s'y rapportent. A cet effet, une liste des électeurs est affichée, dans chaque localité, dix heures par jour, pendant la première quinzaine d'avril de l'année des élections. Tout citoyen oublié, et le cas est assez fréquent, eu égard à l'afflux continu des immigrants lesquels mettent souvent un certain temps avant de se fixer, peut se plaindre au minis-

tère de l'intérieur qui est tenu, par la loi, de répondre. S'il ne reçoit pas de réponse, ou si la réponse ne le satisfait pas, le plaignant peut porter l'affaire devant le tribunal du district.

Telles sont les règles de l'électorat. Il n'existe, en Israël, aucune condition de sexe, de propriété d'instruction, ni de résidence.

Pour être éligible il faut, évidemment être israélien. Traditionnellement, l'âge minimum requis est plus élevé pour être élu que pour élire. En Israël, est éligible tout citoyen qui, le jour de la présentation de la liste de candidats comportant son nom, a 21 ans accomplis, à moins, bien entendu, qu'un tribunal ne lui ait retiré ce droit conformément à la loi.

Toutefois, ne peuvent faire acte de candidature, le président de l'Etat, les deux grands rabbins, les juges en fonction, les juges des tribunaux religieux en fonction, le contrôleur de l'Etat, le chef d'état-major général, les rabbins et les ministres des autres cultes en fonctions, ainsi que les fonctionnaires et officiers supérieurs. Ces dispositions ont pour but de maintenir l'administration, la justice et la religion à l'écart des conflits électoraux. Encore que la loi fondamentale relative à la Knesset ait, en 1958, considérablement accru les cas d'inéligibilité, les règles en question n'en demeurent pas moins assez libérales.

En Israël, on ne peut faire acte de candidature à titre individuel. La loi fondamentale relative à la Knesset parle des « listes de candidats ». Les listes émanent, en fait, des partis. Ceux-ci n'ont pas seulement un rôle important. Ils sont les rouages essentiels d'un système électoral qui, comme nous le verrons, est intégralement proportionnaliste.

La campagne électorale se déroule dans une atmosphère de liberté absolue. Toutes les opinions sont admises; aucun parti n'a jamais été frappé d'interdiction. Néanmoins, et précisément pour assurer une égalité réelle entre les différents partis, la campagne électorale est assez strictement réglementée. Cette réglementation porte notamment sur la dimension des affiches électorales, l'accès des partis aux salles publiques, aux micros de la radio-diffusion nationale, etc.

Chaque parti choisit, comme symbole, une lettre hébraïque ou une combinaison de deux lettres

qu'il utilise tout au long de sa campagne. Cette particularité transforme le pays, alors couvert de panneaux électoraux, en un vaste abécédaire hébreu.

Les élections.

La campagne cesse la veille des élections, à 19 heures. A ce moment, tout s'apaise. Il ne peut plus y avoir, ni réunion publique, ni émission radiophonique, ni propagande par hauts-parleurs. Le jour des élections est obligatoirement chômé; néanmoins, les transports et autres services publics doivent fonctionner normalement.

La date en est fixée par la loi. C'est le « troisième mardi du mois de Cheshvan de l'année au cours de laquelle la législature se termine », soit, le troisième mardi suivant le 26 octobre. Si elle décide sa propre dissolution anticipée, la Knesset est tenue de déterminer la date des élections. Le gouvernement en tant que tel n'a donc aucune compétence en la matière.

Le jour des élections, à travers tout le pays, 2.500 bureaux de vote restent ouverts de 7 heures du matin à minuit. Les modalités techniques du scrutin sont des plus simples. Au bureau de vote, l'électeur entre dans un isolement qui doit, de par la loi, le soustraire à la vue de toute autre personne. Dans l'isolement, il trouve à sa disposition un choix de bulletins imprimés portant les lettres « symboles » des différents partis. Il prend un bulletin du parti de son choix, le met dans une enveloppe opaque qu'il ferme soigneusement et sort de l'isolement. La commission électorale contrôle alors son inscription sur la liste officielle, après quoi l'électeur glisse son enveloppe dans l'urne. Le dépouillement des suffrages débute immédiatement après la clôture du scrutin et, comme beaucoup de bureaux de vote ne comptent pas plus de 800 à 1.000 électeurs inscrits, les résultats sont généralement connus dès le lendemain. Ils sont d'ailleurs obligatoirement publiés au Reshumot, le journal officiel, dans les quatorze jours qui suivent les élections.

Bien que le vote ne soit pas obligatoire en Israël, la participation électorale est toujours très élevée comme l'attestent les chiffres que nous donnons en annexe.

Le système électoral en vigueur se fonde entièrement sur les principes de la représentation propor-

tionnelle. L'ensemble du territoire israélien constitue une vaste circonscription, la seule. Chaque parti présente donc une liste nationale de ses candidats. Les grands partis ont coutume d'inscrire 120 candidats sur leur liste, soit autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir. Les plus petits partis présentent moins de candidats. Dans ce système, l'ordre de présentation des candidats revêt la plus haute importance, les têtes-de-listes ayant souvent seuls quelque chance de « passer ». Chaque parti détermine évidemment lui-même, et selon ses propres méthodes, l'ordre de priorité qu'il entend assigner à ses porte-paroles éventuels. En application de la représentation proportionnelle, le nombre de sièges que reçoit chaque parti est exactement fonction du pourcentage des voix qu'il a recueillies dans le pays.

Si ce régime électoral présente le double avantage de la simplicité et de la fidélité, il n'en est pas moins l'objet de très vives critiques du fait qu'il favorise la dispersion des voix. Lors des élections à la première Knesset, par exemple, le quotient électoral, c'est-à-dire le nombre de suffrages nécessaires à une liste pour obtenir un siège n'était que de 3.592. En 1959, malgré l'accroissement considérable de la population intervenu entretemps, le quotient électoral ne dépassait toujours pas le chiffre de 7.800. Le moins qu'on puisse dire est que cet état de choses n'encourage pas les regroupements politiques. De fait, et comme nous l'avons déjà signalé, aucun parti n'a jamais obtenu la majorité absolue des voix, donc des sièges au parlement, ce qui explique qu'Israël n'ait jamais été gouverné que par des cabinets de coalition. Il y a là un inconvénient majeur. Aussi le parti socialiste Mappaï a-t-il fait de l'abandon de la « R.P. » l'un des thèmes de sa propagande pour le renouvellement de la quatrième Knesset. Etant donné le succès qu'il a remporté en 1959, il faut s'attendre à ce que la Knesset revise entièrement la loi électorale dans le sens de l'adoption d'un scrutin majoritaire et probablement uninominal, ce qui entraînera nécessairement la création de circonscriptions.

Quels qu'en soient les défauts, le régime électoral israélien est l'un des rares qui, au Moyen-Orient, assure, effectivement l'expression démocratique et sincère des courants politiques les plus divers. Le mérite en revient certes, à la maturité politique des citoyens, mais également au système de contrôle utilisé. Celui-ci, encore une fois, n'est

guère compliqué. La surveillance et l'organisation technique des élections incombent à une commission centrale de 33 membres comprenant des représentants des différentes tendances politiques. Le président de cette commission est un magistrat de la Cour suprême désigné par ses collègues. Les membres en sont nommés par les partis de la Knesset sortante, chaque parti ayant droit à un siège à la commission pour 4 sièges détenus à la Knesset. Les plus petits partis, détenant moins de 4 sièges à la Knesset, ont néanmoins droit à un siège à la commission. Celle-ci a des tâches fort variées et importantes. Elle organise et surveille les commissions régionales qui, à leur tour, désignent les commissions locales que nous avons vu à l'œuvre dans les bureaux de vote. Elle accepte les listes de candidats présentées par les partis, pourvoit aux modalités techniques de la votation, veille à la régularité de la campagne électorale, assure le dépouillement du scrutin, enfin, elle en certifie et publie les résultats.

Les élus.

L'élu acquiert sa qualité de membre de la Knesset à la publication des résultats définitifs du scrutin au Reshumot. Le voilà donc député.

Comme la plupart des assemblées souveraines, la Knesset décide, en dernier ressort, de la validité des élections contestées. Elle peut même ordonner de nouvelles votations dans une certaine région, mais, étant donné le système électoral en vigueur, sa composition a peu de chances d'en être affectée.

L'invalidation mise à part, le député ne peut perdre sa qualité que dans cinq hypothèses : l'expiration de son mandat, la dissolution anticipée, sa démission, son inéligibilité ou sa mort.

L'expiration normale du mandat intervient après quatre années. La dissolution anticipée ne peut survenir qu'à la décision de la Knesset statuant par une loi. Dans les deux cas il s'agit d'une raison collective entraînant la tenue de nouvelles élections générales.

Tout autres, par leurs conséquences, sont les causes individuelles de cessation du mandat. La démission tout d'abord. Tout député a la faculté de se démettre de ses fonctions. Il doit, pour cela, remettre, en personne, une lettre de démission au président de la Knesset, ou, s'il ne peut pas déposer personnellement cette lettre, la lui faire parvenir

dans certaines formes prévues par le règlement. Détail important : la lettre en question doit être signée le jour de sa remise ou de sa transmission. Mais ici, le législateur a installé un garde fou afin, semble-t-il, d'éviter les départs intempestifs. L'article 41 de la loi fondamentale relative à la Knesset déclare, en effet, « Tout membre de la Knesset qui remet sa démission cesse d'appartenir à la Knesset quarante-huit heures après que sa lettre de démission est parvenue au président de la Knesset, à moins qu'il ne reprenne sa démission dans l'intervalle ». On ne saurait être plus prudent !

Le mandat d'un député peut encore prendre fin du fait de son élection ou de sa nomination à l'une des fonctions dont les titulaires ne peuvent faire acte de candidature à la Knesset. Il s'éteint, enfin, en cas de décès.

Dans les trois cas, on a recours aux « viennent ensuite » : le siège devenu vacant est pourvu par le candidat dont le nom se trouvait immédiatement après celui du dernier candidat élu sur la liste où figurait le député à remplacer.

Afin de pouvoir remplir leurs fonctions avec toute l'indépendance requise les députés israéliens, comme les parlementaires de tous les pays démocratiques, jouissent de certains privilèges exorbitants du droit commun. Les plus importants sont les immunités parlementaires. Celles-ci comprennent, en Israël comme ailleurs, l'irresponsabilité et l'inviolabilité.

L'irresponsabilité interdit à quiconque d'intenter une action civile ou pénale à un député, du fait de ce qu'il aurait dit ou accompli dans l'exercice de ses fonctions. Cette garantie dure indéfiniment, après même la perte du mandat parlementaire. Elle est absolue et ne peut faire l'objet d'une levée d'immunité.

L'inviolabilité est un privilège encore plus exorbitant car elle vise à protéger le député contre les perquisitions, poursuites judiciaires et arrestations en dehors même de l'exercice de ses fonctions. Aussi fait-elle l'objet d'une réglementation très précise, dans le détail de laquelle nous n'entrerons pas. Donnons-en simplement les grandes lignes. Les perquisitions au domicile des membres de la Knesset sont interdites, de même que la fouille de leurs papiers, sauf en ce qui concerne les contrôles douaniers. Un député ne peut être arrêté à moins

qu'il n'ait été pris en flagrant délit, alors qu'il commettait un crime, comportant l'usage de la violence, menaçant l'ordre public ou assimilable à une trahison. Si un membre de la Knesset coupable d'un tel crime est arrêté, le président de la Knesset doit en être immédiatement informé, mais l'emprisonnement du membre en question ne peut durer plus de dix jours, sauf en cas de levée de son immunité. Enfin, aucun député ne peut être poursuivi pour un crime ou un délit commis avant ou pendant l'exercice de ses fonctions, à moins que son immunité n'ait été levée pour permettre la poursuite dont il s'agit. Par ailleurs, l'inviolabilité ne protège pas son bénéficiaire au delà de la durée de son mandat. Toutefois, et contrairement à la solution adoptée par de nombreux pays, elle couvre le député non seulement pendant les sessions mais pendant toute la durée de ses fonctions.

La levée de l'immunité est une mesure grave que la Knesset est seule habilitée à prendre moyennant une procédure assez complexe et sur la recommandation de la commission de la Knesset. Il ressort de toutes ces règles que l'inviolabilité est loin d'avoir le caractère absolu de l'irresponsabilité.

Les députés à la Knesset jouissent de certains autres privilèges. Ils peuvent refuser de témoigner en justice si les renseignements qui leur sont demandés concernent des faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ; ils sont dispensés du service militaire obligatoire ; ils ont des libres-parcours sur les chemins de fer et les autobus de l'Etat ; ils ont droit à un certain nombre de coups de téléphone à titre gratuit ; ils bénéficient de la franchise postale pour leur courrier intérieur au pays, etc. Ces privilèges que l'on retrouve, en gros, dans presque tous les parlements, sont destinés à faciliter la tâche des représentants de la nation.

En contre-partie de ces droits il y a au moins une obligation bien précise. Un membre de la Knesset ne peut utiliser son titre officiel dans sa profession ou dans les affaires. Et cette interdiction dure même au-delà de son mandat. La même règle est, du reste, valable pour les ministres et vice-ministres. Le contrevenant est passible d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans, ou d'une forte amende.

Si les immunités garantissent, en droit, l'indépendance des députés, l'indemnité dont ils bénéfi-

cient vise à leur assurer une indépendance de fait. En Israël, comme ailleurs, l'indemnité est donc l'un des éléments essentiels du statut de parlementaire. Elle ne revêt toutefois pas le caractère d'un traitement. Les membres de la Knesset sont libres d'exercer une profession, à condition qu'elle ne comporte pas de « salaire ». Mais ils ne peuvent, du fait de leurs fonctions officielles, s'y consacrer à plein temps. Il convient donc de les dédommager. Et qui plus est, il faut permettre aux moins fortunés d'entre eux d'accomplir librement leur tâche. D'où la nécessité de l'indemnité.

Celle-ci a connu deux régimes successifs.

Pendant les trois premières législatures, la loi sur la rémunération des membres de la Knesset, du 7 juin 1949, fixait, comme suit, le montant et les modalités de l'indemnité parlementaire. Le député touchait une indemnité de base, qui, sous la troisième Knesset, s'élevait à 370 livres israéliennes par mois, une indemnité mensuelle de vie chère de 140 livres, ainsi qu'une indemnité pour charge de famille, s'il était marié, de 18 livres, plus 6 livres par enfant à charge. A cela s'ajoutait une prime de 12 livres par jour de présence à la Chambre, et une indemnité de déplacement. Une loi de 1958 avait complété ces dispositions en accordant, dans certaines conditions, aux anciens députés ou à leurs survivants, une pension mensuelle.

Un projet de loi déposé en février 1960, et actuellement en instance d'adoption, lie désormais l'indemnité parlementaire au traitement des ministres, lequel est arrêté par la commission des finances de la Knesset. En vertu de ce texte, il appartient, dorénavant, à la commission de l'assemblée de déterminer la relation entre les rémunérations parlementaire et ministérielle. Cette commission a déjà adopté une recommandation à cet égard, fixant l'indemnité des députés à 60 % du traitement des ministres, celle des vice-présidents de la Knesset et des vice-ministres à 80 % dudit traitement, et celle du président de la Knesset au niveau du traitement du premier ministre. Dans le nouveau système, comme dans l'ancien, diverses indemnités sont prévues pour tenir compte de la situation familiale des intéressés. Nous donnons, ci-dessous, le traitement actuel d'un député, d'un vice-président et d'un président de la Knesset qui seraient mariés et qui auraient, chacun, un enfant à charge :

	Traitement brut	Traitement après déduction des impôts
Député	740 livres	547 livres
Vice-président .	920 livres	624 livres
Président . . .	1200 livres	736 livres

Il est encore trop tôt pour se prononcer sur les avantages ou les inconvénients du nouveau système. Remarquons, toutefois, qu'il souligne l'importance du président de la Knesset et qu'il met en relief les rapports intimes existant entre les fonctions ministérielle et parlementaire, ce qui, comme nous le verrons plus loin, est une des caractéristiques du régime constitutionnel israélien.

Disons, pour finir, quelques mots sur la nature juridique du mandat de député à la Knesset. La loi est muette à ce sujet ; mais il est, néanmoins possible, de tirer quelques conclusions de l'ensemble des dispositions relatives au droit électoral et au statut des parlementaires. En droit, ceux-ci ne représentent ni leur parti, ni une portion quelconque de la population. Il ne peut donc y avoir de mandat impératif. Aucune loi n'oblige l'élu à rendre compte de ses actes à ses électeurs. Collectivement, les membres de la Knesset représentent le peuple et la nation dont ils constituent l'organe législatif. Dans ce sens on peut dire que, en tant que membre de cet organe, les députés sont des agents de l'Etat. En fait, ils dépendent, presque entièrement, de leurs partis dont le rôle est, au demeurant, largement reconnu par la loi. Les partis servent de pont entre les électeurs et les élus, mais, étant donné le régime électoral et l'accroissement constant de la population, le rapprochement des uns et des autres se fait toujours plus difficile. C'est là semble-t-il, la faiblesse du système, faiblesse à laquelle il ne pourra être remédié que par une profonde réforme électorale.

B. Organisation

La Knesset se constitue en corps.

Ce n'est pas individuellement que les députés à la Knesset assument certaines fonctions souveraines, c'est collectivement. Il est donc nécessaire qu'ils se réunissent. Pour que la Knesset se constitue en corps il faut que se réalisent trois conditions : que les députés, suivant une certaine procédure, s'assemblent dans des locaux particuliers, qu'ils prêtent un serment d'allégeance et qu'ils désignent leur *praesidium*, c'est-à-dire leur bureau.

Examinons successivement chacun de ces trois actes :

La loi fondamentale relative à la Knesset déclare, en son article 12 : « La Knesset tient sa première séance le lundi de la deuxième semaine suivant la publication des résultats des élections, à seize heures, ou, si ce jour coïncide avec un jour de fête ou la veille d'un jour de fête, le jour ouvrable suivant le jour de fête ». Ainsi, le gouvernement n'est pas plus compétent pour fixer la date de convocation de la Knesset qu'il ne l'est pour déterminer celle des élections. L'article 13 de la même loi précise que la législature est ouverte par le président de l'Etat ou, en son absence, par le plus âgé des membres présents de la Knesset. De toute façon, si le président de l'Etat ouvre la législature, il remet la présidence de la séance au plus âgé des membres présents. C'est là une procédure assez proche de celle qui est pratiquée dans certains pays européens. On y retrouve deux idées essentielles : la volonté de donner le maximum de solennité à l'ouverture de la législature et la volonté de ne pas faire dépendre celle-ci de la présence du chef de l'Etat.

L'article 26 de la loi fondamentale relative à la Knesset déclare que celle-ci tient ses séances au lieu où se trouve son siège à moins que, dans des circonstances particulières, le président n'ait décidé, en consultation avec le ou les vice-présidents, de la réunir ailleurs. La séance inaugurale de la première Knesset eut lieu à Jérusalem, le 14 février 1949. Ensuite, la Knesset se réunit à Tel Aviv, mais le 11 décembre 1949 elle décida de transférer son siège à Jérusalem. Depuis lors, elle délibère dans cette dernière ville, capitale de l'Etat. C'est, pour le moment encore, un bâtiment temporaire et assez peu pratique qui abrite la Knesset. Aussi celle-ci décida-t-elle, il y a quelque temps, de se faire construire un bâtiment définitif sur les collines de Jérusalem, dans la zone où seront érigés les ministères. Le coût des travaux sera couvert par un legs de feu James de Rothschild qui, dans son testament, publié le 22 juillet 1957, alloua une somme de six millions de livres israéliennes à cette fin. Mais revenons au présent et décrivons rapidement la salle des séances de la Knesset. Dans l'état des choses actuel — et tout indique que pour l'essentiel, il en ira de même à l'avenir — les sièges sont disposés en hémicycle face à la tribune et au fauteuil présidentiel, et les députés se répartissent

dans les travées allouées à leurs groupes politiques respectifs. Toutefois, ceux-ci ne sont pas placés dans la salle selon leur orientation, mais par ordre d'importance décroissante, les plus nombreux siégeant à gauche, par rapport au président.

Cette configuration, qui a tant d'importance pour le déroulement des débats, apparente la Knesset davantage aux parlements français ou « continentaux » qu'au système britannique. Une particularité toutefois, différencie nettement la Knesset de l'Assemblée nationale de Paris : l'hémicycle y est vraiment en « fer à cheval », celui-ci est plus accentué qu'au Palais Bourbon, et, en son centre, juste devant le président mais plus bas que lui, se trouve une grande table entourée d'une quinzaine de fauteuils où prennent place les membres du gouvernement. Signalons encore que, aux termes de l'article 18 de la loi fondamentale relative à la Knesset, les locaux de la Knesset sont protégés par une inviolabilité, dont les modalités sont fixées par la loi. C'est au président de la Knesset qu'il incombe de maintenir l'ordre dans l'enceinte et aux alentours immédiats du parlement.

Une fois la première séance de la législature formellement ouverte, il est procédé à la prestation de serment, formalité solennelle que l'on rencontre dans quelques autres parlements, en Belgique, par exemple. Tout d'abord, c'est le doyen d'âge qui fait sa déclaration d'allégeance dans les termes suivants : « Je m'engage à me dévouer au bien de l'Etat d'Israël et à remplir loyalement mon mandat parlementaire ». Il en lit ensuite le texte aux membres de la Knesset. Chacun d'eux se lève alors à son tour et déclare « Je m'y engage ». Tout député qui n'assistait pas à la séance d'ouverture, ou tout citoyen devenu député postérieurement à cette séance, fait sa déclaration d'allégeance au cours de la première séance à laquelle il assiste, dans les mêmes conditions que ci-dessus : le président de séance lui lit le texte du serment, puis le député se lève et déclare « Je m'y engage ». Le refus de déclaration d'allégeance est sanctionné comme suit par la loi fondamentale relative à la Knesset : « Si un membre invité par le président de la Knesset à faire sa déclaration, s'y est refusé, il cesse de jouir de ses droits de parlementaire, tant qu'il n'a pas fait sa déclaration ».

Après la prestation de serment des députés, la Knesset doit encore accomplir un acte essentiel avant de pouvoir délibérer utilement : elle doit

élire son bureau. La loi fondamentale relative à la Knesset prévoit, en son article 20, que la Chambre « élit parmi ses membres un président et un vice-président ». A vrai dire, la disposition ayant trait à l'élection d'un vice-président ne doit pas être interprétée comme limitative. La première Knesset comptait deux vice-présidents, la seconde quatre, la troisième huit et la quatrième cinq qui, avec le président, forment le *praesidium*.

Le président et les vice-présidents sont élus à la majorité simple des voix, à la première séance de chaque législature et pour la durée de celle-ci. En pratique, ces désignations ne font, le plus souvent, pas l'objet d'une compétition véritable entre les candidats ou leurs partis.

En 1949, M. Joseph Sprinzak fut élu président, sans opposition, et il a été réélu jusqu'à sa mort, soit deux fois, dans les mêmes conditions, à l'exemple du speaker de la Chambre des Communes de Grande-Bretagne. De même, c'est à l'unanimité, moins trois abstentions, celles des députés communistes, que M. Kadish Luz, ancien ministre de l'agriculture et membre d'une ferme collectivisée de la vallée du Jourdain, fut porté, le 30 novembre 1959, à la présidence de la quatrième Knesset. Quant aux vice-présidents, ils sont choisis, de plus en plus, de façon à représenter équitablement les principaux partis gouvernementaux et d'opposition. Ils siègent au *praesidium* et remplacent le président en cas d'empêchement.

Comme dans la plupart des Parlements du monde, le président assume, en Israël, diverses tâches fort importantes. Tout d'abord, il représente, la Knesset. A ce titre il a, protocolairement la troisième place dans la hiérarchie officielle, et en cas d'absence ou de maladie du chef de l'Etat, il se substitue d'office à ce dernier. Par ailleurs, le président, assisté des vice-présidents dirige les travaux de la Knesset, il veille à l'observation des lois et règlements, assure la discipline des débats et dirige le secrétariat. Nous reviendrons plus loin sur ces différentes fonctions. Remarquons encore, avant de quitter le président, que ce poste jouit, en Israël comme en Grande-Bretagne, d'un très haut prestige. Le respect de la présidence y est considéré comme un des fondements de la démocratie parlementaire.

Les règlements intérieurs.

L'article 19 de la loi fondamentale relative à la

Knesset dispose : « La Knesset adopte sa propre procédure. Dans la mesure où cette procédure n'a pas été fixée par la loi, la Knesset la détermine par voie de règlement. Tant que la procédure n'a pas été fixée comme il vient d'être dit, la Knesset suit la pratique et l'usage en vigueur ». Ce court texte donne les trois sources de la procédure parlementaire israélienne, mais il ne précise pas leur importance respective. En fait, le règlement joue un rôle prééminent, mais les modalités de son élaboration sont assez originales.

Dans son ensemble, la procédure de la Knesset, comme la constitution israélienne, se caractérise par son empirisme et sa souplesse. Très tôt, la Knesset a pris la décision de ne pas essayer d'adopter d'emblée un règlement complet mais d'avancer par étapes. Une décision a été prise à cet effet, qui a été incorporée dans les règlements intérieurs. En voici le texte :

« A. La commission de l'assemblée se prononcera sur les questions relatives aux débats. Toute décision de ce genre constituera un précédent ayant force obligatoire jusqu'à ce qu'un nouveau règlement vienne l'abroger.

» B. La commission de l'assemblée est habilitée à amender les règlements intérieurs. Les changements ainsi effectués auront valeur de précédents pour les débats à venir de la Knesset et ils annuleront toute décision antérieure.

» C. Au cas où un différend s'élèverait, au cours d'un débat à la Knesset, quant à l'interprétation d'une clause, d'une disposition particulière des règlements intérieurs ou d'un précédent, le président prendra une décision ayant force exécutoire. Néanmoins, après la séance en question, tout député à la Knesset aura le droit de faire appel contre l'interprétation qui a été retenue par le président. Cet appel sera soumis à une commission d'interprétation de sept membres qui comprendra le président et deux vice-présidents. »

Il résulte de ce texte que la procédure de la Knesset est, actuellement, régie par des règlements élaborés par la commission de l'assemblée et par une série de précédents provenant des décisions d'espèce prises par le président. Certaines de ces dernières ont d'ailleurs été formellement incorporées dans un règlement par la commission de l'assemblée. Les règlements intérieurs sont donc tous

préparés par cette dernière ; ils entrent en vigueur dès qu'ils sont déposés sur le bureau de la Knesset. Et ils sont imprimés sous la forme d'une brochure.

Les sessions et les séances.

L'article 31 de la loi fondamentale relative à la Knesset déclare : « La Knesset tient deux sessions par an. L'une d'elle s'ouvre dans les quatre semaines suivant la fête du Tabernacle, et l'autre dans les quatre semaines suivant le jour de l'Indépendance. La durée totale des deux sessions ne peut être inférieure à huit mois ». C'est au président qu'il incombe de convoquer la Knesset. S'il ne le fait pas dans les quatre semaines visées par le texte ci-dessus, la Knesset se réunit automatiquement, en vertu de l'article 32 de la même loi, le lundi de la cinquième semaine, à 16 heures. En outre, et toujours selon la même loi, le président de la Knesset doit convoquer le parlement, à la demande de trente de ses membres ou à celle du gouvernement. Ces dispositions, on le voit, tendent à mettre l'assemblée à l'abri de tout arbitraire. Normalement, la Knesset siège d'octobre à avril et de mai à août.

Pendant les sessions, l'assemblée siège les jours ouvrables. Elle tient d'ordinaire, cinq séances plénières par semaine, à savoir, le lundi et le mardi de 16 à 19 heures et de 20 à 22 heures ainsi que le mercredi de 11 à 14 heures. En cas de besoin, le praesidium peut, avec l'autorisation ou sur la requête de la commission de l'assemblée, organiser des séances supplémentaires. Pendant l'année 1950, la Knesset a tenu 179 séances et a siégé, en tout, durant 504 heures. Pour 1951, ces chiffres sont, respectivement, de 165 et 465.

L'organisation des débats.

Le gouvernement étant, comme on le verra plus loin, l'émanation de la Knesset, c'est à lui, essentiellement, qu'il appartient de fixer l'ordre du jour de celle-ci, en collaboration avec le praesidium. Chaque mardi, le président et les vice-présidents se réunissent avec le ministre de la justice afin d'arrêter, sur la « proposition » de ce dernier, l'ordre du jour de la Knesset pour la semaine suivante. Si l'opposition n'est pas formellement consultée à ce sujet — et il faut se rappeler, ici, qu'elle est morcelée en une multitude de petits groupes correspondant à autant de partis, dont les plus importants sont d'ailleurs représentés au praesidium — elle n'est pas, pour cela, dépourvue de tout moyen

pour faire porter une question à l'ordre du jour. Chaque dixième séance, tous les quinze jours donc, une séance est exclusivement consacrée à l'examen des propositions d'origine parlementaire. A cette occasion, tout député peut déposer une motion « d'inscription à l'ordre du jour ». Celle-ci peut revêtir deux formes. Elle peut ou bien manifester le vœu que tel sujet d'intérêt public soit débattu, ou bien constituer une proposition de loi. Dans la première hypothèse, après que l'auteur de la motion a défendu son initiative, le représentant du gouvernement expose le point de vue de celui-ci. Il est ensuite procédé à un vote par lequel la Knesset peut décider soit de consacrer un débat au sujet dont il s'agit, soit de n'en rien faire, soit de renvoyer la question en commission, pour examen. Dans la deuxième hypothèse, la procédure est quelque peu différente, comme nous le verrons dans notre chapitre relatif à la fonction législative. Mais, dans un cas comme dans l'autre, l'ordre du jour de la Knesset peut en être affecté.

Quoiqu'il en soit, lorsque les députés arrivent le lundi à la Knesset, ils trouvent, sur leur pupitre, l'ordre du jour des séances de la semaine.

A chaque séance, c'est précédé du sergent d'armes que le président fait son entrée dans l'hémicycle. Pour ouvrir la séance, il donne trois coups de maillet et dit les mots traditionnels « J'ai l'honneur d'ouvrir la séance de la Knesset ». A partir de ce moment, la Knesset délibère utilement, quel que soit d'ailleurs le nombre des députés présents. Ceux-ci prononcent leurs discours de la tribune qui se trouve à la droite du fauteuil présidentiel, en ayant donc, face à eux, les représentants du gouvernement et l'assemblée toute entière. Les débats ont lieu en hébreu, mais ils sont traduits simultanément en arabe. Les députés parlant cette langue utilisent des écouteurs qui ont été spécialement aménagés à leur place. Ces députés peuvent prononcer leurs discours en arabe. Dans ce cas, une interprétation consécutive en est faite de la tribune, par un traducteur officiel. Toutefois, plusieurs des membres arabes de la Knesset ont pris l'habitude de s'exprimer en hébreu.

Des dispositions très strictes gouvernent les débats. La réglementation du temps de parole peut revêtir deux formes ; elle peut s'appliquer aux députés pris individuellement ou bien aux groupes politiques. Dans le premier cas, c'est le président lui-même qui fixe le temps de parole — dix à

quinze minutes — aux députés qui le lui ont demandé, soit par écrit, soit en levant la main. La durée du débat dépend alors du nombre des orateurs qui se font inscrire ; mais le président a la faculté d'en clore, à tout moment, la liste. Telle est la procédure la plus couramment employée. Mais, lorsqu'il s'agit de discuter un projet de loi d'importance vitale portant sur la politique générale, l'orientation économique ou la sécurité nationale, la commission de l'assemblée peut arrêter d'avance la durée totale du débat envisagé. Celle-ci est alors divisée entre les différents partis au prorata du nombre de leurs représentants à la Knesset. Si, par exemple, le temps prévu est de dix heures, ce qui fait cinq minutes par député, on allouera à chaque parti autant de fois cinq minutes qu'il a de députés. En pareil cas, un responsable de chaque groupe indique au président le temps exact qu'il désire voir attribuer à chacun de ses orateurs. Comme on le voit, cette formule fait directement intervenir les formations politiques dans la procédure parlementaire. C'est là une pratique qui a cours dans de nombreux parlements, mais il n'est pas inutile de souligner, en passant, que la procédure israélienne est particulièrement large en la matière, puisqu'elle reconnaît l'existence d'un groupe politique à partir du moment où celui-ci rassemble trois députés.

En principe, les séances sont publiques. Des galeries sont accessibles au public et l'une d'elles est réservée à la presse qui, comme dans tous les pays démocratiques, suit de très près les travaux parlementaires. L'article 28 de la loi fondamentale relative à la Knesset dispose : « Le compte-rendu des débats et des interventions en séance publique est libre et n'entraîne aucune responsabilité pénale ni civile ; toutefois, le président de séance peut, selon les modalités fixées par le règlement, interdire qu'il soit rendu compte de tout fait dont la publication serait, selon lui, préjudiciable à la sécurité de l'Etat ». En pratique, un premier compte-rendu sténographique des débats paraît une heure après chaque séance, en un nombre limité d'exemplaires. C'est là, essentiellement, un document de travail. Chaque député a ainsi la faculté de rectifier les erreurs qui pourraient s'être glissées dans le texte de son intervention. Le compte-rendu *in extenso* officiel, appelé en hébreu « Divré Haknesset », rapporte le déroulement des débats avec plusieurs semaines de retard.

Par ailleurs, la Knesset peut décider de siéger à huis clos. L'article 29 de la loi fondamentale relative à la Knesset dispose à cet égard : « Le compte-rendu des débats et des interventions en séance privée est interdit, dans la mesure où il n'a pas été autorisé selon les modalités fixées par le règlement ».

Pendant les séances, le président dirige les débats et veille à l'application des règlements. Nous avons vu, plus haut, le rôle important qu'il peut jouer dans l'interprétation des règles de procédure. En fait comme en droit, les décisions présidentielles font jurisprudence. Au demeurant, les pouvoirs du président dans la conduite des débats sont particulièrement étendus. Si le gouvernement est maître du programme de travail de la Knesset, le président peut, quant à lui, déterminer l'ordre dans lequel les sujets seront abordés. Il est compétent, en outre, pour déclarer toute motion irrecevable comme contraire aux règlements, offensive ou dangereuse pour la sécurité. En outre, le président a le pouvoir de rappeler à l'ordre tout orateur indiscipliné, et, en cas de désobéissance, il peut lui infliger successivement les deux sanctions suivantes : la censure et l'interdiction de prendre part aux débats pendant le reste de la journée. Dans l'éventualité d'une grave indisciplinée récidivée, le président propose à la chambre l'exclusion pour la journée et, en dernier recours, il soumet le cas à la commission de l'assemblée, laquelle peut exclure de la Knesset le député fautif, pour cinq séances au maximum. Enfin, à tout moment, le président a la faculté de prononcer l'ajournement de la séance.

Les commissions.

C'est au sein des commissions que s'accomplit, en Israël, l'essentiel du travail parlementaire. Selon les règlements intérieurs, les commissions ont pour tâche :

a) d'examiner, d'amender et de rapporter les projets de lois dont la Knesset les a saisies et de les renvoyer à la chambre en vue de leur adoption définitive ;

b) d'examiner les questions administratives ainsi que les travaux de l'exécutif et de rapporter les conclusions auxquelles elles sont parvenues.

Les commissions sont donc des organes d'étude mais en aucun cas de décision. Seule l'assemblée

plénière est habilitée à prendre des décisions. La loi fondamentale relative à la Knesset distingue trois sortes de commissions : les commissions permanentes, les commissions *ad hoc* ou spéciales et les commissions d'enquête. Nous allons tout d'abord étudier les commissions permanentes, qui sont les plus importantes, et nous signalerons ensuite les caractères propres des commissions spéciales et d'enquête.

Ni la loi ni les règlements intérieurs ne fixent le nombre des commissions permanentes. Celui-ci dépend uniquement de la Knesset, qui en décide souverainement au début de chaque législature. En fait, il y a toujours eu neuf commissions permanentes. Voici leur nom et leur compétences :

1. *Commission de l'assemblée* : règlements de la Knesset et questions connexes ; immunités et demandes de levée d'immunités ; administration de la chambre ; recommandations relatives à la composition des commissions permanentes, des commissions spéciales et à la nomination de leurs présidents ; définition et coordination des travaux des commissions ; renvoi des pétitions au président ou à la commission compétente ; examen des plaintes portées contre les députés à la Knesset ; discussion des problèmes qui n'appartiennent à aucune commission ou qui n'ont encore été attribués à aucune commission permanente.

2. *Commission des finances* : le budget de l'Etat ; les impôts de toutes espèces ; douanes et contributions indirectes ; emprunts ; problèmes de devises et devises étrangères ; questions bancaires et émission fiduciaire ; recettes et dépenses de l'Etat ; relations avec le contrôleur général.

3. *Commission économique* : industrie et commerce ; approvisionnement et distribution, agriculture et pêcheries ; transports de toutes sortes, planification et coordination économique ; développement ; concessions étatiques et tutelle de la propriété ; propriétés des absents, des citoyens résidant en territoire ennemi et des citoyens décédés.

4. *Commission des affaires étrangères et de la sécurité nationale* : politique extérieure de l'Etat ; forces armées et sécurité.

5. *Commission de l'intérieur* : administration locale ; urbanisme ; immigration ; presse et information ; citoyenneté ; organisation des religions juives et non juives ; police et prisons.

6. *Commission constitutionnelle législative et judiciaire* : constitution de l'Etat ; lois fondamentales ; législation et administration de la justice.

7. *Commission des services sociaux* : santé ; assistance publique ; invalides de guerre.

8. *Commission de l'éducation et de la culture* : éducation ; culture ; sciences ; arts ; émissions radiophoniques ; cinéma ; éducation physique ; délinquance juvénile.

9. *Commission du travail* : problèmes du travail ; travaux publics ; rééducation (notamment des soldats, de leurs familles et des invalides de guerre) ; assurances sociales.

L'originalité de cette répartition des matières réside dans le fait qu'elle ne correspond pas à la distribution des questions entre les différents départements ministériels. On a, ainsi, voulu éviter que chaque commission permanente ne donne l'impression d'être attachée à un ministre particulier.

Les effectifs de ces organes parlementaires restreints ont varié avec le temps. Notons seulement que, à l'heure actuelle, soit, depuis le début de la quatrième législature, toutes les commissions permanentes comptent quinze membres.

Afin de pouvoir préparer utilement les travaux de la Knesset, les commissions doivent avoir toute sa confiance. Il faut donc qu'elles soient désignées par l'assemblée plénière et qu'elles reflètent la composition politique de celle-ci.

En pratique, les choses se passent comme suit. Dès que les résultats des élections sont connus, un comité non officiel dit des arrangements se réunit, dans lequel les partis sont représentés selon le nombre de leurs élus. Cet organe élabore des propositions concernant les effectifs des commissions et la répartition des sièges de chacune d'elles entre les différents groupes politiques. Réglementairement, c'est la représentation proportionnelle qui doit s'appliquer ici. Lors de la première séance de la législature, la Knesset procède, sur l'initiative d'un député, à l'élection formelle du comité temporaire des arrangements et de son président. Le comité présente alors, à la chambre, ses propositions, lesquelles, ayant préalablement fait l'objet d'un accord entre les partis en cause, sont d'ordinaire approuvées en bloc. Les commissions sont donc nommées toutes ensemble, et elles se mettent

immédiatement au travail. Le comité des arrangements a achevé sa tâche, il se dissout, et ses fonctions sont intégralement reprises par la commission de l'assemblée, pour tout changement, dans la composition ou les pouvoirs des commissions, intervenant en cours de législature.

Notons ici que les députés ne sont pas tenus de faire partie d'une commission. Les parlementaires ministres ne peuvent être commissaires. Les vice-ministres peuvent l'être mais ils ne sont pas autorisés à assumer la présidence d'une commission. En revanche, les députés peuvent faire partie de deux commissions permanentes.

Celles-ci sont nommées pour la durée de la législature. Les présidents sont élus par leurs commissions respectives, sur recommandation de la commission de l'assemblée. En fait, cette dernière joue ici un rôle déterminant ; elle essaye d'observer une répartition équitable des présidences entre les divers partis. Certains présidents de commissions appartiennent donc à l'opposition.

Les commissions siègent normalement pendant les sessions, entre les séances de la Knesset. Elles peuvent, toutefois, se réunir également pendant les séances en question, mais il est de tradition d'en avertir alors le président de la Knesset. Enfin, les commissions peuvent même siéger entre les sessions du parlement, soit à la requête du gouvernement, soit à la demande d'un tiers de leurs membres.

Il incombe au président de chaque commission de fixer l'ordre du jour de celle-ci, d'en diriger les débats et d'en rapporter les délibérations à l'assemblée plénière. La procédure applicable aux discussions en commissions est moins formelle que celle relative à la Knesset. Seuls les membres d'une commission déterminée peuvent assister aux séances et prendre part aux travaux de celle-ci. Les commissions siègent d'ailleurs à huis clos, et leurs procès-verbaux ne peuvent être consultés par d'autres personnes que leurs membres. Mais lorsqu'un député qui ne fait pas partie d'une commission soumet une proposition sur l'une des questions dont s'occupe cette commission, celle-ci peut l'inviter à assister avec voix consultative à ses délibérations sur la question dont il s'agit. Toute commission a la faculté d'inviter à assister à ses travaux, en qualité d'observateurs, les représentants des petits partis auxquels il n'a pas été attribué de

sièges à ladite commission. Elle peut de même inviter tout expert ou tout citoyen qu'elle juge utile d'interroger ainsi que tout fonctionnaire pour la comparution duquel elle a obtenu l'autorisation du ministre intéressé. Enfin, les ministres ou leurs représentants sont naturellement autorisés à participer aux réunions des commissions.

Les commissions permanentes nomment fréquemment des sous-commissions; elles en désignent alors le président. Par une décision prise à la majorité des deux tiers elles peuvent conférer à ces sous-commissions tout ou partie de leurs propres pouvoirs, sauf ceux qu'elles détiennent en vertu d'une loi.

Deux ou plusieurs commissions peuvent, dans certaines circonstances, poursuivre leurs travaux en commun. En pareil cas, la commission de l'assemblée désigne le président de la session conjointe parmi les membres de la commission dont la compétence est plus particulièrement engagée.

Les commissions spéciales sont nommées de la même façon que les commissions permanentes, c'est-à-dire, par une décision de la Knesset prise sur une recommandation de la commission de l'assemblée. Seulement, elles ne durent que le temps nécessaire à l'accomplissement de leur mandat. Quant aux commissions d'enquête, elles sont régies par l'article 22 de la loi fondamentale relative à la Knesset. Ce texte déclare : « La Knesset peut nommer des commissions d'enquête, soit en accordant les pouvoirs d'enquête à une des commissions permanentes, soit en élisant parmi ses membres une commission chargée d'étudier des questions particulières. Les pouvoirs et les fonctions des commissions d'enquête sont fixés par la Knesset; chaque commission d'enquête comprend également des représentants des groupes politiques qui ne participent pas au gouvernement, en nombre proportionnel à leur importance respective au sein de la Knesset ». La loi fondamentale précise ici, curieusement, que les commissions d'enquête sont désignées à la représentation proportionnelle, alors qu'elle omet de mentionner que ce mode d'élection est commun à tous les types de commissions. La procédure applicable aux commissions spéciales et d'enquête est la même que celle régissant les commissions permanentes.

Comme on le constate, le système israélien des commissions, dont nous venons de décrire les gran-

des lignes, s'apparente beaucoup plus à la technique parlementaire française — de la III^e et de la IV^e République surtout — qu'au régime britannique. Les commissions de la Knesset sont, essentiellement, des organes d'étude. Leur fonction principale — nous le verrons plus loin — est de présenter, sur les différentes questions dont elles sont saisies, des rapports à la Knesset que celle-ci est libre d'approuver ou de rejeter, en tout ou en partie.

Le secrétariat et les services de la Knesset.

Comme toutes les assemblées délibérantes, le Parlement israélien a besoin, pour fonctionner, de services administratifs. Il lui faut des juristes, des traducteurs, des procès-verbalistes, une bibliothèque, etc. La Knesset a donc un secrétariat. Celui-ci se compose du greffier de la Knesset et de trois greffiers adjoints. Le secrétariat est responsable de l'organisation technique des séances. Il est chargé de la rédaction des comptes-rendus de l'assemblée plénière et de ses commissions. Il dirige les travaux du personnel de la Knesset, lequel compte, en tout, quatre-vingt-dix personnes, y compris les procès-verbalistes, les fonctionnaires attachés aux commissions, les éditeurs, les secrétaires, les comptables, et les nettoyeurs. De plus, il existe une garde de la Knesset, dont les membres portent un uniforme militaire particulier, et qui est placée sous le commandement du sergent d'armes. Cette force de police dépend du président de la Knesset. Elle est chargée du maintien de l'ordre dans l'enceinte du Parlement.

L'administration de la Knesset est autonome. C'est là une conséquence de l'indépendance du parlement à l'égard de l'exécutif. Il en résulte, notamment, que le personnel de l'assemblée bénéficie d'un statut spécial et que la Knesset est maîtresse de son propre budget. Celui-ci est préparé par le secrétariat, approuvé par le président, puis soumis à la commission de l'assemblée. Il constitue alors un poste du budget général de l'Etat, et il est soumis, devant la Knesset, à la même procédure que l'ensemble du budget. Le secrétariat dépend directement du président. En pratique le greffier est le conseiller permanent du président de la Knesset, notamment pour toutes les questions de procédure. Nul doute que l'influence du greffier de la Knesset, M. Moshe Rosetti est, pour une bonne part, dans le développement harmonieux du droit parlementaire israélien.

III. — FONCTIONS DE LA KNESSET

A. Fonction normative

La loi.

La fonction normative est celle qui consiste à établir des normes générales et obligatoires. Ces normes sont appelées lois lorsqu'elles émanent du pouvoir législatif, c'est-à-dire du parlement.

Ces définitions sont valables pour Israël comme pour la plupart des démocraties parlementaires. Les articles 1 et 2 de la loi de transition de 1949 déclarent, en effet : « La Knesset est l'organe législatif de l'Etat d'Israël... On appellera lois les décisions prises par la Knesset ». Ainsi donc, en Israël, comme ailleurs, la loi est, en principe, l'acte essentiel du parlement.

Ces considérations seraient incomplètes si l'on n'ajoutait pas que, en Israël, le parlement est le pouvoir suprême. Il n'est, en effet, soumis à aucune règle supérieure et la validité de ses décisions ne peut être contestée devant aucune autorité. Les tribunaux peuvent contrôler la légalité des actes administratifs ou gouvernementaux, mais non point la constitutionnalité des lois. En principe, la fonction législative est exercée exclusivement par la Knesset, qui ne la partage avec aucune autre autorité. Il y a pourtant une importante exception à ce principe : les ministres peuvent promulguer des décrets ayant force législative, si une loi votée par la Knesset les y habilite et pourvu que ces décrets n'excèdent pas les limites fixées par la loi. Ainsi, l'ordonnance sur l'administration et la législation, de 1948, autorise-t-elle le chef du gouvernement et ses ministres à émettre, en période d'urgence, de tels décrets, valables trois mois au maximum et dérogeant aux lois en vigueur. En fait, et malgré l'insécurité permanente régnant aux frontières d'Israël, il n'a été fait aucun abus de ces dispositions.

Au demeurant, toutes les lois n'ont pas exactement le même statut. Si plusieurs sont constitutionnelles par leur objet, il en est au moins une qui l'est presque par sa forme même : la loi fondamentale relative à la Knesset. Ce texte prévoit, en son article 44 : « Nonobstant les dispositions de toute autre loi, la présente loi ne peut être modifiée, suspendue ni soumise à certaines conditions par décrets d'urgence ». L'article 45 précise : « L'article 44 ainsi que le présent article ne peuvent être modifiés qu'à une majorité de quatre-vingt

membres de la Knesset ». L'article 4 de la même loi, relatif au mode d'élection des députés à la Knesset, comporte aussi l'exigence d'une majorité particulière : « Le présent article ne peut être modifié qu'à la majorité des membres de la Knesset ». Si donc le droit israélien ne fait pas encore formellement la différence entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires, on constate qu'il a néanmoins amorcé une telle distinction.

L'initiative législative.

L'initiative législative est évidemment la première phase du processus qui doit transformer ce qui n'est qu'un simple projet en une loi liant les organes de l'Etat ou les citoyens. Nous avons vu, plus haut, que, pour l'essentiel, c'est le gouvernement qui est maître de l'ordre du jour de la Knesset. Il en résulte, notamment, que l'initiative des lois appartient, dans l'ensemble, au gouvernement. Toutefois, cette initiative appartient également aux commissions de la Knesset ; mais, en pratique, seules, jusqu'ici, l'ont exercée la commission de l'assemblée, pour les questions touchant le statut des parlementaires, et la commission constitutionnelle, législative et judiciaire, pour les questions constitutionnelles.

Enfin, les députés eux-mêmes peuvent, dans certaines conditions, être autorisés à présenter des propositions de lois. Nous avons signalé, plus haut, l'existence des motions « d'inscription à l'ordre du jour » déposées par les députés lors de la séance bimensuelle consacrée à l'examen des propositions d'origine parlementaire. Nous avons indiqué que ces motions peuvent constituer des propositions de loi. Lors de la séance en question, l'auteur d'une telle motion a cinq minutes pour la défendre, après quoi, généralement, un membre du gouvernement prend la parole pour exposer la position de ce dernier. La Knesset peut alors décider ou de rejeter purement et simplement la motion, ou de la renvoyer à la commission compétente. Dans ce dernier cas, la commission, après avoir procédé à l'examen de la proposition de loi dont il s'agit, opte pour l'une des trois solutions suivantes : Elle recommande à la chambre, soit d'inscrire à son ordre du jour la proposition originale, soit de lui consacrer une première lecture, soit de la rejeter. Cette procédure originale mais complexe vise à donner à tout député la possibilité de faire aboutir des initiatives personnelles d'intérêt national.

En fait, toutefois, l'initiative législative est exercée principalement par le gouvernement, comme le font ressortir les chiffres suivants : En 1950, sur 108 projets déposés, 105 émanaient du cabinet et 3 de députés. Pour 1951, ces chiffres sont respectivement de 118, 87 et 31. Pratiquement, les choses se passent comme suit : Après avoir préparé le projet de loi, le gouvernement le publie au journal officiel et le dépose sur le bureau de la Knesset où il doit, sauf en cas d'urgence, demeurer quarante-huit heures au moins avant que ne s'engage la première discussion.

Le processus législatif.

Voici donc le projet (ou la proposition) de loi placé à l'ordre du jour de la Knesset. A la séance prévue, il est présenté oralement à celle-ci par le ministre compétent, par le député auteur de la motion ou par le président de la commission intéressée, selon qu'il émane du gouvernement, d'un parlementaire ou d'une commission. Ce discours ouvre la première discussion générale du projet, la première lecture. Il s'agit d'un débat organisé dans lequel le temps de parole des orateurs est réglementé de l'une ou l'autre façon mentionnée plus haut. Au cours de la première lecture les députés, et surtout les partis, définissent leurs positions respectives quant au texte qui leur est proposé. Puis la Knesset décide soit de renvoyer le projet au gouvernement, c'est-à-dire de le repousser, soit de le transmettre à la commission compétente pour examen.

L'étude en commission constitue, sans doute, la phase la plus importante de l'élaboration de la loi. Elle en est assurément la phase la plus active, car, si les députés ne peuvent guère faire un usage fréquent de l'initiative législative, ils disposent, en revanche, du droit d'amendement, lequel s'exerce précisément en commission.

Ce sujet mérite que nous nous y arrêtions quelque peu. Tout député a la faculté de présenter des amendements aux projets étudiés dans la ou les commissions dont il est membre. Comme les commissions sont élues à la représentation proportionnelle, chaque groupe politique, ou presque, peut, par ses représentants au sein des différentes commissions, déposer des amendements aux textes examinés par celles-ci. Les membres de l'exécutif, dont nous avons vu qu'ils peuvent prendre part aux séances des commissions, bénéficient, à cet égard, des mêmes droits que les commissaires, même en

ce qui concerne les projets gouvernementaux. Quant aux députés non membres d'une commission donnée, ils peuvent également proposer des amendements aux textes en instance devant celle-ci, mais seulement avec son accord. Contrairement à ce qui se passe dans de nombreux parlements, la présentation des amendements est individuelle, et elle ne fait l'objet d'aucune limitation, même pour ceux d'entre eux qui entraînent des dépenses nouvelles. La procédure israélienne fait ici la plus large confiance à la sagesse des parlementaires. Les amendements doivent seulement être présentés par écrit et avoir affaire avec le texte auxquels ils s'appliquent.

La commission discute le projet qui lui a été transmis, article par article. Elle examine, avant chaque article et avant chaque amendement, les amendements qui s'y rapportent dans l'ordre de leur présentation. Chaque fois, l'auteur de l'amendement explique d'abord la raison d'être de son initiative, après quoi, les commissaires procèdent à un échange de vues général. Lorsque le président de la commission juge que celui-ci a assez duré, il met aux voix l'amendement en question. Le vote a lieu à main levée.

Quand la commission a achevé son travail, la loi est de nouveau soumise à la chambre, en séance plénière, pour une seconde lecture. C'est d'ordinaire le président de la commission en cause qui rapporte à la Knesset le texte issu des délibérations de la commission. Le président peut toutefois demander à l'un des commissaires de le remplacer en tant que rapporteur ; cela arrive parfois lorsque, à l'occasion d'un vote émis en commission, sur le projet à rapporter, le président s'est trouvé dans la minorité. En pareil cas, le rapporteur est choisi parmi les membres de la majorité. Le rapport de la commission fait état des conclusions de la majorité et aussi des opinions minoritaires. Lors de la deuxième lecture, il est impossible de déposer de nouveaux amendements. La Knesset a seulement, devant elle, le projet amendé par la commission et une série d'amendements qui ont été repoussés en commission, mais dont les auteurs ont manifesté le désir de les soumettre à l'assemblée plénière. Chacun de ces auteurs d'amendements dispose de cinq minutes de temps de parole. Le président de la commission y répond alors sans être astreint à une limite de durée. Puis, un vote a lieu, obligatoirement, la chambre décidant souverainement si elle

préfère le texte de l'auteur en question ou celui de la commission.

Lorsqu'il y a plusieurs amendements émanant d'un même député, celui-ci est autorisé à les défendre collectivement en une fois, après quoi le président de la commission compétente y répond également, en bloc. Quand le nombre des amendements est très élevé, il arrive que la commission de l'assemblée décide de suivre une autre procédure et d'allouer à chacun des groupes politiques dont les membres ont présenté des amendements, un certain temps global de parole. Mais dans tous les cas, un vote intervient sur chaque amendement maintenu et sur chacun des articles du projet issu de la commission.

Ceci fait, la Knesset procède à une troisième lecture qui consiste en un vote sur l'ensemble du projet, dans la forme où il a été adopté en seconde lecture. Donnons ici quelques précisions sur le mode de votation employé. Il n'y a pas de quorum. Le vote a lieu à main levée, à la majorité simple des votants, les abstentionnistes n'étant pas pris en considération. La procuration n'est pas admise. Le nombre des voix est publié, mais non point le nom des votants.

Une fois adoptée, comme il a été dit, la loi est signée par le premier ministre, le ministre responsable du département intéressé et le président de l'Etat. Cette dernière signature n'a qu'une valeur d'authentification. La loi est ensuite publiée au Reshumot dans les dix jours qui suivent son approbation par la Knesset. Sauf si elle précise le moment de son entrée en vigueur, c'est au jour de sa publication officielle qu'elle devient exécutoire. On remarquera, en conclusion, que le processus législatif israélien est, avec ses lectures successives, largement tributaire de l'exemple britannique.

B. Fonction budgétaire et financière

Le budget.

La Knesset a le « pouvoir de la bourse ». Elle l'exerce par l'adoption du budget. Celui-ci est, en Israël, une loi formelle, mais non point matérielle, car, évidemment, il ne constitue pas une « norme générale et obligatoire ». Le budget est une évaluation chiffrée des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice à venir. En Israël, l'année financière va du 1^{er} avril au 31 mars.

Les impôts et les ressources fiscales de tous ordres sont compris dans le budget. Mais si le budget autorise les dépenses, il ne permet pas le prélèvement des recettes. Tout impôt doit, en effet, faire l'objet d'une loi particulière. Si les prévisions des recettes nécessitent la création ou la modification d'une loi, un projet spécial est présenté au parlement, autant que possible, en même temps que le projet de budget.

Le budget doit être voté avant le début de l'exercice financier auquel il se rapporte, faute de quoi l'Etat ne pourrait, en principe, procéder à aucune dépense. La technique budgétaire israélienne, contrairement à ce qui se passe dans bien des pays, permet, en général, d'atteindre ce résultat. Néanmoins, il est une fois arrivé que le budget ait été présenté trop tard à la Knesset pour que celle-ci puisse l'adopter en temps voulu. A cette occasion la chambre a approuvé un budget provisoire portant sur une période de trois mois afin de pouvoir étudier à loisir le budget général annuel. Il ne s'agit d'ailleurs là que d'un cas exceptionnel.

La préparation et le vote du budget.

La préparation du budget incombe au gouvernement.

Le service budgétaire du ministère des finances prend contact avec les différents ministères, dès la fin du mois de juillet en vue de leur demander leurs prévisions de dépenses pour l'exercice à venir. Vers la mi-septembre les ministères ont d'ordinaire tous transmis leurs projets de budgets respectifs au service en question. Des discussions s'engagent entre le ministère des finances et les autres ministères, qui se poursuivent, en général, jusqu'au début de décembre. Le ministère des finances fixe également le montant des recettes attendues, compte tenu des dépenses envisagées, en se basant sur l'évaluation du revenu national et sur les données statistiques de l'imposition en vigueur. Le budget est présenté au parlement vers la fin de ce mois.

Avant l'exercice financier 1954/1955, il y avait deux budgets séparés : le budget général et le budget de développement. L'existence de ce dernier budget se justifiait par l'importance des dépenses extraordinaires incombant au jeune Etat, mais elle dérogeait à la règle généralement admise de l'universalité du budget national. Depuis 1954/1955 il n'y a plus qu'un budget qui couvre les prévisions

de ressources et de dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires. Il s'agit d'un gros document auquel est annexé un tableau faisant ressortir l'équilibre des recettes et des dépenses. Ajoutons encore que les recettes n'ont jamais une affectation particulière; elles forment une masse unique et indifférenciée.

Etant formellement une loi, le budget suit très exactement, à la Knesset, le processus législatif exposé plus haut. Il est introduit par le ministre des finances, mais les autres ministres prennent souvent la parole, en séance plénière, pour répondre aux orateurs qui, lors de la première lecture, leur posent des questions sur les prévisions relatives à leurs départements respectifs. Puis le budget est renvoyé à la commission des finances. Les députés disposent d'un droit d'amendement illimité, comme en matière législative. Lors de la deuxième lecture, les amendements non retenus en commission font l'objet d'un vote de la chambre entière, de même que les différents postes du budget. Notons toutefois que la commission de l'assemblée a l'habitude d'être particulièrement stricte dans l'attribution d'un temps de parole aux auteurs d'amendements au budget. Enfin, un vote sur l'ensemble de ce dernier a lieu, lors d'une troisième lecture. Le budget est alors adopté. Il prend effet dès le début de l'exercice sur lequel il porte.

Le contrôle de l'exécution du budget.

L'exécution du budget est du ressort de l'exécutif. Elle fait toutefois l'objet d'un contrôle du parlement. En France et en Belgique, celui-ci charge une cour des comptes de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration dans le cadre du budget. La Knesset s'inspirant de l'exemple britannique, a adopté ici une solution passablement différente qui donne, semble-t-il, d'excellents résultats. C'est un contrôleur de l'Etat qui lui tient lieu de cour des comptes. Le contrôleur de l'Etat est nommé par le président de l'Etat sur la proposition de la commission de l'assemblée. Originellement son mandat durait autant que celui de la Knesset, mais à présent, il est fixé à cinq ans. Le contrôleur de l'Etat est assisté d'un bureau dont les membres sont nommés par lui. Dans l'accomplissement de ses fonctions, il est absolument indépendant du gouvernement et n'est responsable que devant la Knesset.

Le contrôleur de l'Etat a, principalement, pour

tâche de vérifier la réalité, la régularité, la légalité et l'efficacité des dépenses des administrations publiques. Il supervise également la gestion financière des entreprises nationalisées, subventionnées ou d'économie mixte, ainsi que celle des autorités locales et d'un certain nombre d'autres institutions. Dans l'exercice de ses fonctions, le contrôleur dispose de pouvoirs considérables. Il peut demander à toute administration ou à toute entreprise étatique ou « parastatale » de lui fournir, dans un certain délai, toute pièce comptable jugée utile. En cas d'irrégularité, il peut exiger des explications et même prescrire aux responsables la voie à suivre afin de normaliser la situation. S'il découvre des agissements illégaux, il les porte à la connaissance du procureur général. Et il peut à tout moment proposer à la commission des finances la désignation par la Knesset d'une commission d'enquête pour faire la lumière sur certaines irrégularités graves.

Le contrôleur de l'Etat agit en liaison étroite avec la commission des finances de la Knesset. Il peut lui présenter des rapports aussi souvent qu'il le juge utile. Et, chaque année, il doit lui soumettre un rapport général sur l'exécution du budget de l'exercice précédent. Ce document doit, notamment,

- signaler toutes les irrégularités qui n'ont pas fait l'objet d'une explication satisfaisante ou qui n'ont pas été rectifiées;
- signaler tous les cas de violation de la loi ou des principes d'économie et d'efficacité;
- faire des recommandations pour prévenir toute irrégularité et y porter remède.

Le rapport annuel du contrôleur de l'Etat est transmis à la commission des finances, en même temps que les observations du ministre des finances, entre le neuvième et le onzième mois qui suivent la clôture de l'exercice budgétaire envisagé. Il est longuement discuté au sein de ladite commission, laquelle prépare ses conclusions et recommandations à l'intention de la Knesset. Celles-ci sont ensuite débattues et approuvées en assemblée plénière.

Ce qu'il y a de remarquable dans ce système c'est le délai relativement bref dans lequel s'effectue la vérification des comptes de l'exercice écoulé. Alors qu'en France et en Belgique celle-ci a lieu, en général, avec un retard de plusieurs années,

moins d'un an suffit en Israël. Le rapport du contrôleur de l'Etat porte donc sur la gestion d'un gouvernement qui, d'ordinaire est encore au pouvoir, alors que le rapport de la cour des comptes belge, par exemple, concerne la gestion financière d'une équipe ministérielle, le plus souvent depuis longtemps disparue. La conséquence en est que, en Israël, le gouvernement est obligé de prendre au sérieux le rapport du contrôleur de l'Etat et les recommandations adoptées par la Knesset sur la base de ce dernier.

C. Fonction gouvernementale

Notions générales.

La participation des représentants élus de la nation ou du peuple à la gestion de la chose publique constitue, sans doute, l'essence du parlementarisme. La gestion elle-même incombe à l'exécutif, mais les principes démocratiques exigent que celui-ci en rende compte au législatif. Ainsi, le parlement exerce un contrôle sur le gouvernement. Le contrôle, toutefois, évoque l'idée d'un acte *a posteriori*. Or, le parlement, dans bien des Etats modernes, et singulièrement en Israël, concourt par divers moyens à l'élaboration même de la politique nationale. Il le fait, notamment, en nommant le chef de l'Etat ainsi que le gouvernement et en débattant les grands problèmes de l'heure avant même qu'ils n'aient fait l'objet d'une décision ministérielle. C'est pourquoi, à la suite de M. Pierre Wigny, nous usons, faute de mieux, l'expression « fonction gouvernementale » pour désigner l'ensemble de ces compétences essentielles du parlement.

L'élection du président de l'Etat.

Venant après la loi de transition de 1949, la loi sur le président de l'Etat déclare, en son article premier, que le président de l'Etat est élu par la Knesset. Il faut au moins dix députés pour présenter un candidat à la magistrature suprême. Les propositions doivent être faites par écrit et parvenir au président de la Knesset dix jours au moins avant la date prévue pour l'élection. Le président de la Knesset avise les députés, par écrit également, sept jours au moins avant la date en question, des candidatures en présence et du nom des députés qui les appuient officiellement. L'élection a lieu par un vote secret, au cours d'une ou de

plusieurs séances consacrées exclusivement à cet objet. Est élu le candidat qui recueille les voix de la majorité absolue des membres de la Knesset. Si aucun nom ne réunit ce chiffre, il est procédé à un ou plusieurs autres tours de scrutin, dans les mêmes conditions, jusqu'à ce que la majorité requise soit atteinte. Une fois élu, le candidat prête serment aussitôt que possible et il entre en fonction, soit immédiatement, soit dès l'expiration du mandat du président sortant.

S'il était député, le président de l'Etat cesse de l'être dès son élection. Il bénéficie d'un statut particulier et d'immunités spéciales régies par la loi. Il a, essentiellement, une fonction de représentation. Ses pouvoirs sont comparables à ceux du souverain britannique ou plutôt à ceux du président de la III^e ou de la IV^e République française. Il signe les traités avec les Etats étrangers après leur ratification par la Knesset ; il nomme, sur la recommandation du ministre compétent, les agents diplomatiques et consulaires israéliens dans les pays étrangers ; il charge, en période de crise politique, un député de former le nouveau gouvernement ; il dispose du droit de grâce, etc. Signalons, toutefois que, en principe, il ne participe pas aux réunions du cabinet. Enfin, le président de l'Etat signe toutes les lois, à la seule exception de celles qui concernent ses propres prérogatives. Son irresponsabilité politique est totale car tous ses actes sont contresignés.

Le président de l'Etat est élu pour cinq ans ; il est rééligible. Israël n'a d'ailleurs eu, jusqu'ici, que deux présidents : M. Chaim Weizmann, a conservé la magistrature suprême jusqu'à sa mort survenue le 9 novembre 1952. Il a été remplacé alors par M. Izhak Ben-Zvi qui a vu son mandat renouvelé en 1957.

La Knesset peut destituer le président de l'Etat ou le décharger temporairement de ses fonctions dans les cas suivants : Si le président s'est montré par ses actes indigne de sa charge, la Knesset, statuant à la majorité des trois quarts de tous ses membres, sur une recommandation de la commission de l'assemblée émise dans les mêmes conditions à la suite d'une plainte portée par au moins dix députés, peut le révoquer. Si la santé du président est gravement compromise, la Knesset peut, en suivant une procédure analogue, prendre la même décision. Enfin, le président de la Knesset remplace provisoirement le chef de l'Etat, lorsque

celui-ci doit s'absenter à l'étranger ou si la commission de l'assemblée, statuant à la majorité des trois quarts, l'a déclaré temporairement incapable de remplir ses fonctions.

La responsabilité gouvernementale.

La Knesset est, on le voit, entièrement maîtresse de la désignation du président de l'Etat. Sa suprématie est encore plus prononcée en ce qui concerne ses relations avec le gouvernement. Lorsqu'un cabinet est démissionnaire, le chef de l'Etat appelle en consultation les représentants des groupes parlementaires, puis il confie au dirigeant du parti le plus important, le soin de former un gouvernement. Cette désignation est, comme au Royaume-Uni, quasi automatique; aussi Israël n'a-t-il eu depuis sa création, que deux premiers ministres, MM. David Ben Gourion et Moshe Sharett, appartenant, du reste, l'un et l'autre au Mapaï. Mais là s'arrête l'analogie avec le régime britannique car, comme nous l'avons signalé, aucun parti n'a jamais réussi à s'assurer la majorité absolue des sièges à la Knesset.

Une fois désigné, le formateur du cabinet, qui est obligatoirement un parlementaire, entre en pourparlers avec les responsables de diverses formations politiques, afin de mettre sur pied un gouvernement de coalition. En général, la plupart des ministres sont députés, mais non point tous. Le nombre des Excellences oscille autour de quinze. Dès qu'il a réussi à former une équipe disposant de l'appui d'une majorité « viable », le premier ministre se présente devant la Knesset, expose son programme, annonce la répartition des portefeuilles et sollicite un vote de confiance. Un débat de politique générale s'engage, aux termes duquel le président de la Chambre met aux voix une motion de confiance. Celle-ci obtenue, les nouveaux ministres montent un à un à la tribune et prêtent serment dans les formes suivantes : « Je m'engage à être, en tant que membre du gouvernement, loyal envers l'Etat d'Israël et envers ses lois et à me conformer aux décisions de la Knesset ». Le ministère est alors officiellement constitué. Remarquons combien cette procédure, instituée par la loi de transition de 1949, et singulièrement la formule du serment, mettent en relief la dépendance du gouvernement envers le parlement.

Lorsque le cabinet perd l'un de ses membres à la suite d'une démission ou pour toute autre raison,

ou lorsqu'il procède à une redistribution des portefeuilles, il est tenu d'en informer la Knesset. Il en va de même quand un ministre désigne, parmi les députés à la Knesset, un vice-ministre et lorsqu'il le révoque. Enfin, chaque fois que le gouvernement décide de nommer un nouveau ministre, il doit l'annoncer à la Knesset, et ce n'est qu'après l'approbation formelle de cette dernière que la nouvelle Excellence peut entrer en fonctions. Toutes ces dispositions sont contenues dans des amendements à la loi de transition, adoptés en 1951 et 1952.

Contrairement aux constitutions des régimes parlementaires de type classique, la loi de transition de 1949 prévoit expressément la responsabilité politique du gouvernement envers le parlement. Elle le fait en ces termes : « Art. 11 al. f. « Le gouvernement sera collectivement responsable de ses activités envers la Knesset, il fera rapport à cette dernière sur ses activités et restera en fonctions aussi longtemps qu'il jouira de la confiance de la Knesset ».

Art. 11 al. g : « Le gouvernement qui essuie un vote de méfiance à la Knesset, ou qui a décidé de démissionner, présentera immédiatement sa démission au président de l'Etat, mais il continuera à exercer ses fonctions en attendant la constitution d'un nouveau gouvernement conformément aux dispositions de la présente loi ».

Ce dernier alinéa a été complété en 1952 par un amendement additif conçu comme suit :

« Si le premier ministre a informé le gouvernement de sa démission, cette démission équivaudra à une décision du gouvernement de présenter sa démission ».

En attendant la constitution d'un nouveau ministère, le cabinet démissionnaire n'a évidemment compétence que pour gérer les affaires courantes.

La responsabilité politique du cabinet devant le parlement est la pierre angulaire de la démocratie israélienne. La Knesset peut, à tout moment, destituer un ministère en lui manifestant, par un vote, sa méfiance. Il convient d'ajouter que cette responsabilité est effective et qu'elle fonctionne généralement de façon satisfaisante. Il semble toutefois, que le caractère collectif que la loi reconnaît à la responsabilité politique du gouvernement n'ait pas toujours fait l'objet d'une interprétation stricte. Il est même arrivé que des ministres ont voté con-

tre le gouvernement auquel ils appartenaient — notamment à la veille des élections pour la quatrième Knesset — sans que le premier ministre n'ait eu le pouvoir de les obliger à démissionner. Mais le nouveau ministère Ben Gourion, formé à l'issue des élections de novembre 1959, a mis en chantier une loi définissant d'une manière précise la responsabilité collective du cabinet devant le parlement. Bien que le texte définitif de ce projet n'ait pas encore été arrêté, on en connaît l'idée directrice : au cas où des ministres voteraient contre le gouvernement, le premier ministre pourrait les déclarer démissionnaires d'office, à condition d'en informer la Knesset. Selon certains, le texte en préparation donnerait, en outre, force de loi au principe en vertu duquel, non seulement les ministres, mais encore les députés des partis membres de la coalition gouvernementale ne pourraient plus se désolidariser du cabinet, à peine, pour leurs représentants au ministère, d'être déclarés démissionnaires. Ce principe, toutefois, souffrirait des exceptions, et, en tout état de cause, les députés en question auraient la faculté de s'abstenir. Il semble donc que le droit constitutionnel israélien soit à la veille d'une sensible évolution en ce domaine.

Le mandat d'un gouvernement ne prend pas fin seulement sur un vote de méfiance. Il peut encore s'achever, comme nous l'avons vu, par la démission spontanée de l'équipe au pouvoir ou par celle du premier ministre. Ces démissions peuvent d'ailleurs survenir du fait d'un conflit latent avec la Knesset et prévenir, en quelque sorte, un vote de méfiance. Enfin, le mandat de l'exécutif prend fin automatiquement à l'expiration de la législature, ce qui est dans la logique du parlementarisme. En douze années d'existence, Israël a connu six gouvernements, mais, comme nous l'avons dit, seulement deux premiers ministres. Remarquons que, en dépit de la relative fréquence des crises politiques, la composition des gouvernements reflète une stabilité certaine du fait de la permanence du Mapaï au pouvoir.

Si le vote de méfiance est le signe le plus évident de la responsabilité politique du gouvernement, il n'en constitue, néanmoins que la sanction majeure, naturellement exceptionnelle. Le parlement exerce encore sa fonction gouvernementale en inspirant et en contrôlant l'action journalière de l'exécutif. Il le fait par ses débats, lors du vote du budget notam-

ment, par ses contacts permanents avec les ministres, particulièrement au sein des commissions, et surtout par les questions.

L'institution israélienne des questions parlementaires ressemble fort à son homonyme britannique. Tout député a le droit de poser, par écrit, des questions aux ministres, qui sont tenus d'y répondre de vive voix, de la tribune de la Knesset, dans un délai de deux semaines. Le texte des questions est distribué aux députés. Et la première demi-heure de chaque séance est consacrée aux réponses des ministres. En 1951, par exemple, 213 questions ont ainsi été posées. Les réponses qui leur sont données bénéficient d'une large publicité dans la presse. Les questions portent sur tous les problèmes relevant de près ou de loin de la compétence ministérielle. En pratique, elles contribuent notamment à assurer une protection efficace des droits et libertés de l'individu vis-à-vis de l'administration. Bien qu'elles ne comportent pas de sanction *ad hoc*, le gouvernement est, en pratique, obligé d'en tenir le plus grand compte. Les interpellations, en revanche, sont inconnues du droit parlementaire israélien.

Il ressort de ces considérations que le gouvernement israélien n'est pas seulement responsable devant le parlement mais qu'il est véritablement dépendant de ce dernier. La suprématie de la Knesset est absolue.

IV. — CONCLUSION

Nous avons signalé, au début de ce travail, la double filiation, française et anglaise, du parlementarisme israélien.

Si l'on met à part son système des commissions, d'inspiration nettement parisienne, il semble bien que la Knesset se soit appliquée à suivre surtout l'exemple britannique. A plusieurs reprises, nous avons relevé, dans les pages qui précèdent, les similitudes existant entre le parlement de Jérusalem et celui de Londres. Avec ses techniques empruntées à Westminster, telles que ses lectures successives des projets de loi et sa procédure des questions, pour n'en citer que deux, la Knesset n'est-elle pas une transposition, voire une version israélienne, de la Chambre des Communes? Le respect des précédents, l'empirisme institutionnel de l'assemblée de Jérusalem, et le prestige même

dont elle jouit dans le pays, sont autant d'arguments que l'on avance volontiers pour étayer un tel rapprochement. Au demeurant, si les responsables israéliens désirent, à juste titre d'ailleurs, changer de système électoral, c'est tout naturellement pour en adopter un du type anglais, tant est profonde leur admiration pour le régime parlementaire britannique.

Mais ici, une question se pose : Israël a-t-il un régime parlementaire, au sens propre du terme ? Ce régime suppose, on le sait, que les pouvoirs soient plus ou moins séparés, que le cabinet soit politiquement responsable devant le parlement et que le chef de l'État, ou le ministre, dispose du droit de dissolution, afin de faire éventuellement arbitrer par la nation un conflit entre l'exécutif et le législatif. Or, il faut bien le constater, la pratique constitutionnelle israélienne, à l'instar de celle qui a prévalu en France, sous la III^e et la IV^e République, ne remplit véritablement qu'une seule de ces trois conditions, celle ayant trait à la responsabilité gouvernementale. A la séparation même relative des pouvoirs, elle préfère la hiérarchisation des pouvoirs, et elle ignore tout de la dissolution du parlement par le gouvernement. Suprématie absolue du parlement, dépendance du gouvernement, effacement du chef de l'État, ces caractères propres du régime d'assemblée ne se retrouvent-ils pas tous en Israël ? Nous sommes, pour notre part, convaincus que tel est bien le cas, et que l'organisation institutionnelle israélienne est fondamentalement plus proche de celle des régimes français précités que de celle en vigueur au Royaume-Uni.

Dès lors, il nous paraît moins intéressant de savoir en quoi le parlement israélien se rapproche du britannique que de rechercher pourquoi la démocratie israélienne réussit à s'accommoder si bien d'un système, le régime d'assemblée, avec lequel la France a fait de si décevantes expériences. Les raisons nous paraissent en être d'ordre sociolo-

gique et politique plutôt que juridique ; aussi bien dépassent-elles franchement le cadre de cette étude.

Il y a, tout d'abord, cette conscience de la solidarité nationale — dont nous avons déjà parlé — que le peuple juif ressent du fait, notamment, de l'insécurité de ses frontières et de l'hostilité d'une nature ingrate ; il y a aussi, la discipline de vote de tous les groupes politiques à la Knesset et la prépondérance d'une formation fortement organisée, le parti socialiste Mapaï, toutes choses qui firent défaut à la France de 1870 à 1958. En fait, le parlementarisme se fraie, en Israël, des voies nouvelles ; il y trouve une expression moderne et originale qui n'est pas sans revêtir une signification profonde pour l'avenir de la démocratie dans le proche et le moyen-orient.

Bibliographie sommaire

- Moshe Rosetti, Greffier de la Knesset : « *Israel's Parliament* », paru dans « *Parliamentary Affairs* », Londres, automne 1955.
- Moshe Rosetti, Greffier de la Knesset : « *The Birth Pangs of Israel's Parliamentary democracy* », paru dans « *Jewish Frontier* », New-York, décembre 1959.
- Secrétariat de la Knesset : « *The Knesset, its origin, form and procedure* », G.P., Jérusalem.
- Henry E. Baker : « *The legal system of Israel* », Israel Publications, Ltd., Tel Aviv, 1959.
- Shabtaï Rosenne : « *The constitutional and legal system of Israel* », Israel Office of Information, New York, 1957.
- André Chouraqui : « *L'Etat d'Israël* », P.U.F., Paris, 1956.
- Misha Louvish : « *Comment fonctionne la démocratie israélienne* », Israel Digest, Jérusalem, août 1959.
- Ministère des Affaires étrangères : « *Facts about Israel* », G.P., Jérusalem, 1959.
- Union interparlementaire : « *Loi fondamentale relative à la Knesset* », paru dans « *Informations constitutionnelles et parlementaires* », Genève, janvier 1959.
- Yehuda Leo Kohn : « *The Emerging Constitution of Israel* », Israel Office of Information, New-York, 1954.

ANNEXE

Résultats des élections aux première, deuxième, troisième et quatrième Knessets (1)

	1 ^{re}	2 ^e	3 ^e	4 ^e
A. Nombre de voix				
Electeurs inscrits	506.567	924.885	1.057.795	1.218.724
Bulletins déposés	440.095	695.007	876.085	994.306
Bulletins valables	434.684	687.492	853.219	969.337
Mapaï (parti socialiste israélien)	155.274	256.456	274.935	370.585
Herut (Mouvement de la liberté)	49.782	45.651	107.190	130.515
Parti national religieux (Mizrahi et Hapoel Hamiz)	52.982(2)	56.730	77.936	95.581
Front religieux de la Torah (Agudat Israël et Poalei Agudat Israël).	24.993	24.993	39.836	45.569
Mapam (Parti unifié des travailleurs)	64.018(3)	86.095(3)	62.401	69.468
Achdut Ha'avoda-Poalei Zion (Unité du travail)	22.661	111.394	87.099	59.700
Parti sioniste général	17.786	22.171	37.661	44.889
Parti progressiste	15.148	27.334	38.492	27.374
Parti communiste	7.387	32.288	37.777	34.353
Partis arabes associés au Mapaï	49.646(4)	24.380(5)	20.617	33.260
Autres partis				
B. Pourcentages				
Bulletins déposés (participation)	86.9	75.4	82.8	81.6
Mapaï (parti socialiste israélien)	35.7	37.3	32.2	38.2
Herut (Mouvement de la liberté)	11.5	6.6	12.6	13.5
Parti national religieux (Mizrahi et Hapoel Hamiz)	12.2(2)	8.3	9.1	9.9
Front religieux de la Torah (Agudat Israël et Poalei Agudat Israël).	3.6	3.6	4.7	4.7
Mapam (Parti unifié des travailleurs)	14.7(3)	12.5(3)	7.3	7.2
Achdut Ha'avoda-Poalei Zion (Unité du travail)	5.2	16.2	10.2	6.1
Parti sioniste général	4.1	3.2	4.4	4.6
Parti progressiste	3.5	4.0	4.5	2.8
Parti communiste	1.7	4.7	4.4	3.6
Partis arabes associés au Mapaï	11.4(4)	3.6(5)	2.4	3.4
Autres partis				
C. Sièges				
Total des sièges	120	120	120	120
Mapaï (parti socialiste israélien)	46	45	40	47
Herut (Mouvement de la liberté)	14	8	15	17
Parti national religieux (Mizrahi et Hapoel Hamiz)	16(2)	10(6)	11	12
Front religieux de la Torah (Agudat Israël et Poalei Agudat Israël).	5(7)	5(7)	6	6
Mapam (Parti unifié des travailleurs)	19(3)	15(3)	9	9
Achdut Ha'avoda-Poalei Zion (Unité du travail)	7	20	10	7
Parti sioniste général	5	4	5	6
Parti progressiste	4	5	6	3
Parti communiste	2	5	5	5
Partis arabes associés au Mapaï	7(4)	3(5)	—	—
Autres partis				

1) Dates des élections : 1^{re} Knesset : 25.1.49 ; 2^e Knesset : 30.7.51 ; 3^e Knesset : 26.7.55 ; 4^e Knesset : 3.11.59.
 2) A la première Knesset, le Hapoel Hamizrahi et le Mizrahi (maintenant unis au sein du Parti national religieux), ainsi que le Agudat Israël et le Poalei Agudat Israël, formaient tous ensemble le Front religieux unifié.
 3) A la première et à la seconde Knessets, le Mapam et l'Achdut Ha'avoda formaient un seul parti du nom de Mapam.
 4) Autres partis représentés à la première Knesset : Sephardim (4 députés); Combattants (1); Yéménites (1); Wizo (1).
 5) Autres partis représentés à la seconde Knesset : Sephardim (2 députés) et Yéménites (1). Après les élections ils rejoignirent les Sionistes généraux.
 6) Hapoel Hamizrahi : 2 sièges ; Mizrahi : 2 sièges.
 7) Agudat Israël : 3 sièges ; Poalei Agudat Israël : 2 sièges.

Composition du nouveau Gouvernement israélien (14 décembre 1959)

M. Ben Gourion, Premier Ministre et Ministre de la Défense Nationale.
 M^{me} Golda Meir, Ministre des Affaires Etrangères.
 M. Lévi Eschkol, Ministre des Finances.
 Général Mosche Dayan, Ministre de l'Agriculture.
 M. Guiora Josephthal, Ministre du Travail.
 M. Aba Eban (ex-ambassadeur d'Israël aux Etats-Unis),
 Ministre sans portefeuille.

M. Zalman Arranne, Ministre de l'Education.
 M. Pinhas Rosenne, Ministre de la Justice.
 M. Joseph Burg, Ministre des Affaires Sociales.
 M. Mosche Shapiro, Ministre de l'Intérieur.
 M. Itzhek Ben Aron, Ministre des Transports et P.T.T.
 M. Israël Barzilai, Ministre de la Santé.
 M. Mordechai Ben-Tov, Ministre du Développement.
 Rabbim Yacov Mosche Toledano (indépendant), Ministre des Cultes.
 M. Chimon Peres, ex-directeur au Ministère de la Défense est devenu Vice-ministre au même ministère.

Les élections congolaises de 1960

Présentation des résultats

TABLEAU DE LA REPARTITION DES SIEGES PAR DISTRICTS ET PARTIS POLITIQUES

Chambre des Représentants

DISTRICTS	P A R T I S													TOTAL					
	Abako	P.S.A.	Abazi	RDLKK	MNC-Lumumba et Apparentés (a)	Coaka	U.N.C.	MNC-Kalonji	Unimo	PNP et Apparentés (b)	Reko	PUNA	Balubakat et Apparentés		Aitcar	Conakat et Apparentés	CEREA	Intérêts Locaux	Individuels
Léopoldville	Léopoldville	3								1									4
	Cataractes	5																	5
	Lac Léopold II				1	1												1	3
	Kwilu		11	1															12
	Kwango		2							3									5
Bas Congo	4																		4
Equateur	Coquilhatville/Equateur							1				2							3
	Ubangi								1			1					4		6
	Mongala								1			4							5
	Tshuapa					2			2										4
Province Orientale	Stanleyville/Haut-Congo				7														7
	Bas-Uele				4				1										5
	Haut-Uele				3				2									1	6
	Ituri				7														7
Kivu	Bukavu/Sud-Kivu				2				1	4						1	1		9
	Nord-Kivu															8		1	9
	Maniema				4											1			5
Katanga	E'ville/Jadotville											1			1				2
	Tanganyika											2			1			1	4
	Lualaba												1		2				3
	Haut-Lomami											3			1				4
Haut-Katanga														3				3	
Kasai	Luluabourg/Lulua					2	3	1		1									7
	Sankuru				4														4
	Kabinda				1			5											6
	Kasai				1			2		2									5
TOTAL	12	13	1	1	36	2	3	8	1	15	4	7	6	1	8	10	5	4	137

a) Cartels MNC-Lu avec Unebafi (Bukavu), M.U.B. (Kabinda) et Coaka (Kasai).

b) Y compris Luka (Léopoldville et Kwango), Mederco (Ubangi et Mongala), ARP et PRC (Bukavu).

Assemblée Provinciale — Province de Léopoldville

TERRITOIRES	P A R T I S										TOTAL
	Abako	PSA	Cartel MNCK/PSA	MNC-Lu	Abazi	U.N.B.	P.N.P. et app.	RDLKK	Front Com.	Int. Locaux	
Ville de Léopoldville.	7		1				1		1		10
District Cataractes :											
Thysville	5										5
Luozi	3										3
Kasangulu	1										1
Madimba	4										4
Songololo	1										1
Lac Léopold II :											
Inongo				2							2
Kiri							1				1
Oshwe									1		1
Kutu								2			2
Mushie						1				1	2
Kwilu :											
Kikwit		9									9
Idiofa		8									8
Gungu		7									7
Masi-Manimba		7									7
Banningville		1			2						3
Kwango :											
Kenge		1									1
Feshi		1									2
Kahemba		1									1
Kasongo-Lundj											4
Popokabaka	1										2
Bas-Congo :											
Boma	2	2									2
Lukula	2										2
Tshela	4										4
Seke-Banza	1										1
Matadi	2										2
TOTAL	33	35	1	2	2	1	11	2	1	2	90

(1) Y compris Luka (9 sièges) et autres.

Assemblée Provinciale — Province de l'Equateur

TERRITOIRES	P A R T I S						TOTAL
	PUNA	MNC-Lu	Unimo	PNP- Mederco	Int. loc.	Indiv.	
Ville de Coquilhatville			2				2
District de l'Equateur :							
Bomongo					1		1
Basankusu		1	1				2
Bolomba			1		1		2
Ingende					1	1	2
Bikoro		1			1		2
District de l'Ubangi :							
Gemena					5	1	6
Bosobolo						2	2
Budjala				2	2		4
Kungu						3	3
Libenge					1	2	3
District de la Mongala :							
Lisala	3						3
Bumba	2	3		1			6
Bongandanga	2		1				3
Buzinga	2						3
Banzyville				1	2		3
District de la Tshuapa :							
Boende			2		1		3
Befale						1	1
Djolu		1	1				2
Bokungu						3	3
Monkoto		1					1
Ikela		3					3
TOTAL	9	10	8	5	15	13	60

Assemblée Provinciale — Province Orientale

TERRITOIRES	P A R T I S				
	MNC-Lu	P.N.P.	Indiv.	Int. locaux	TOTAL
Ville de Stanleyville	3				3
District du Haut-Congo :					
Bafwasende	2				2
Banalia			2		2
Basoko	2				2
Yahuma			1		1
Isangi	4				4
Opala	3				3
Ponthierville	2				2
District du Bas-Uele :					
Aketi	2				2
Buta	2				2
Ango	1	1			1
Bambesa	2				2
Bondo	1			2	3
District du Haut-Uele :					
Dungu	2	1			3
Faradje	2				2
Niagara	2	2			2
Paulis	2	2			4
Wamba	4				4
Watsa	2				2
District de l'Ituri :					
Aru	3		1		4
Bunia	3				3
Mambasa	1				1
Djungu	7				7
Mahagi	5				5
TOTAL	58	6	4	2	70

Assemblée Provinciale — Province du Kivu

TERRITOIRES	P A R T I S							
	MNC-Lu et app.	CEREA Kash	CEREA Wege	PNP et app.	REKO	Int. loc.	Indiv.	TOTAL
Ville de Bukavu		1						1
District du Sud-Kivu :								
Kalehe	1	3						4
Uvira			3			1		4
Fizi	3							3
Mwenga				2			1	3
Shabunda	1					2		3
Kabare		1		3	6			10
District du Nord-Kivu :								
Goma		1						1
Masisi		3				4		7
Beni	1	4					1	6
Rutshuru		4					1	5
Lubero		6					1	7
Walikale	2							2
District du Maniema :								
Kindu	2							2
Pangi	2	1						3
Lubutu	1							1
Punia	1							1
Kabambare		1					1	2
Kasongo	2	2						4
Kibombo	1							1
TOTAL	17	27	3	5	6	7	5	70

Assemblée Provinciale — Province du Katanga

TERRITOIRES	P A R T I S									TOTAL
	Conakat	MNC-Kal.	Union Congol.	Balubakat et app.	Cartel Balubakat /MNC-Lu	Atcar.	MNC-Lu	Intérêts locaux	Indiv.	
Ville d'Elisabethville	3	1		2						6
Ville de Jadotville	1			2						3
District du Tanganyika :										
Albertville			1		1				1	3
Baudouinville	1							2	1	4
Manono				3						3
Kabalo				2						2
Nyunzu						1				1
Kongolo	2			1						3
District du Luluaba :										
Dilolo	2					2				4
Kolwezi	2			1						3
Lubudi								1		1
Kapanga	2									2
Sandoa								2		2
District du Haut-Lomami :										
Kamina	3									3
Kabongo				3						3
Kaniama								1		1
Bukama				3						3
Malemba-Nikulu				3						3
District du Haut Katanga :										
Kipushi	2									2
Sakania	1									1
Pweto	2									2
Kasenga	2									2
Mitwaba	1									1
Kambove	1								1	2
TOTAL	25	1	1	20	1	2	1	6	3	60

Assemblée Provinciale — Province du Kasai

TERRITOIRES	P A R T I S											TOTAL	
	MNC-Lu	Cartels MNC-Lu			UNC	Coaka	P.N.P.	Assoc. Balaskète	MNC Kal.	M.P.C.	P.I.L.		Parti du Peuple
		avec MUB	avec UNC	avec Coaka									
Ville de Luluabourg			1					3					4
District de la Lulua :													
Dibaya				4									4
Luiza					2	1	1						4
Kazumba				3	2								5
Dembaa				3									3
Dimbelenge									1	2			3
District du Sankuru :													
Lusambo	1							1					2
Lodja	4												4
Katako-Kombe	3												3
Lubefu	2												2
Lomela	1												1
Kole	2												2
District de Kabinda :													
Kabinda		3											3
Sentery		3											3
Gandajika								3					3
Mwene-Ditu	2							1					3
Bakwanga								6					6
District du Kasai :													
Luebo						1		1					2
Mweka				2				2					4
Tshikapa						2		3				1	6
Port Francqui													2
Bekese	1							1					1
TOTAL	16	6	1	2	10	5	4	1	21	1	2	1	70

Avis du Conseil Central de l'Economie concernant l'émiettement des pouvoirs locaux

M. Eyskens, Premier Ministre, a posé au Conseil le 9 mars 1959, la question suivante :

« Quels sont les vœux des milieux économiques à propos d'une réforme de notre organisation des pouvoirs communaux et, notamment d'un regroupement des grandes agglomérations et des petites communes rurales ? »

Le Bureau du Conseil a confié l'étude de cette question à un groupe de travail composé comme suit :

MM. del Marmol, Eerdeken, Franck, Moreau R., Mulier, Piette, Polspoel, Steels, Van Hoorick, membres du Conseil ;

MM. Bultynck, Cazin, de Grunne, Fallon, Lebon, Maystadt, experts.

*
**

Le groupe de travail s'est fixé pour objectif de :

1° rassembler les principales critiques adressées par les milieux économiques à l'égard de la structure communale de notre pays ;

2° formuler les desiderata d'ordre économique dont devrait tenir compte la réforme des pouvoirs communaux. Le groupe de travail s'est borné à cet égard à esquisser l'orientation générale d'une solution, considérant que la technique administrative proprement dite n'était pas de la compétence du Conseil central de l'Economie.

Les personnalités dont les noms suivent ont bien voulu introduire les débats sur les divers aspects du problème :

M. Lebon, ancien Président de l'Union des Villes et Communes belges sur les aspects généraux du problème ;

M. de Grunne, Directeur de l'Union des Villes et Communes belges sur les avantages économiques de la coordination des administrations communales

et les solutions de technique administrative possibles ;

M. Fallon, Directeur du Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries belges, sur la position des milieux industriels ;

M. Polspoel, Président de la Chambre des Métiers et Négoces de la province d'Anvers, sur la position des petites et moyennes entreprises du commerce et de l'industrie ;

M. Piette, Président de l'Alliance Agricole belge, sur la position des milieux agricoles et le problème des petites communes rurales.

Le groupe de travail a également pris connaissance d'une note de M. Bultynck, Conseiller fiscal de la Fédération des Industries belges, sur les répercussions économiques de la politique fiscale des communes sur les entreprises, d'un document de M. Maystadt sur la passation et l'exécution des marchés communaux, ainsi que d'un exposé de M. Roppe, Président de l'Economische Raad voor Vlaanderen, sur les communes limbourgeoises.

Les membres ont enfin assisté à la réunion générale d'information organisée par le Conseil central de l'Economie sur l'urbanisation de la région liégeoise et au cours de laquelle ont été entendus M. Tulippe, professeur à l'Université de Liège, M. Parent, Président du Conseil Technique de l'Urbanisme, et M. Bure, Directeur général de l'Administration de l'Urbanisme du Ministère des Travaux publics.

Le groupe de travail adresse au Conseil le projet d'avis suivant :

Statistiques et comparaisons avec l'étranger.

Au 31 décembre 1958, il y avait en Belgique 2.663 communes, comptant en moyenne 3.409 habitants (1).

(1) Voir annexe I.

**Répartition des Communes et de la Population
par catégories de communes
classées d'après leur ordre d'importance
(au 31 décembre 1958)**

Catégories	Répartition des communes		Répartition de la population	
	En chiffres absolus	en %	En chiffres absolus	en %
moins de 501 hab.	566	21,3	182.997	2,0
de 501 à 1.000 hab.	614	23,1	445.752	4,9
de 1.001 à 2.000 hab.	553	20,8	781.501	8,6
de 2.001 à 5.000 hab.	536	20,1	1.686.911	18,6
de 5.001 à 10.000 hab.	227	8,6	1.569.781	17,3
de 10.001 à 50.000 hab.	150	5,6	2.779.772	30,6
de 50.001 à 100.000 hab.	12	0,4	763.924	8,4
plus de 100.000 hab.	5	0,1	867.997	9,6
	2.663	100,0	9.078.635	100,0

Source : Conseil central de l'Economie.

Par rapport à d'autres pays, comme les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, l'Italie et la Yougoslavie, le nombre des communes de moins de 2.500 habitants est beaucoup plus élevé en Belgique.

En Suède, la réforme, qui date de 1952, a abouti par une décision du Parlement, à supprimer toutes les communes de moins de 2.500 habitants. De ce fait, le nombre de communes a été réduit des deux tiers.

En Norvège, une réforme similaire votée plus tard par le Parlement est en cours.

En Yougoslavie, trois quarts des petites communes ont été supprimées, en 1955, « ce qui a permis aux communes de devenir économiquement plus fortes et plus capables d'assurer les nombreuses tâches qui se posent devant elles ».

La Hollande compte 1.015 communes pour une population de 11.500.000 habitants, à comparer avec les 2.663 communes belges, pour une population de 9.000.000 habitants. La réduction du nombre de petites communes se poursuit. En Zélande, par exemple, dans les prochaines années, de nombreuses petites communes seront supprimées, sur les 101 communes, on en supprime 22.

Par contre, en France et en Allemagne occidentale, le nombre de communes est resté très grand. La France compte 37.000 communes dont plusieurs n'ont plus d'habitants du tout et d'autres qui ne comptent plus que quelques habitants. Ce nombre excessif de petites communes suscite les critiques et appelle la recherche d'une plus grande concentration.

Quant aux grandes agglomérations, la situation de la Belgique est sans doute unique au monde. Dans aucun autre pays, les grandes agglomérations ne comptent relativement autant de communes indépendantes et le pouvoir communal n'est nulle part aussi dispersé. Rappelons que l'agglomération bruxelloise compte 19 communes pour environ 1 million d'habitants, Liège 23 communes pour 434.000 habitants, Charleroi 22 communes pour 328.000 habitants, Gand 8 communes pour 245.000 habitants et Anvers 9 communes pour 564.000 habitants (1).

Il est intéressant de comparer la superficie et la population des grandes communes en Belgique et aux Pays-Bas :

	Habitants	Hectares
Amsterdam-ville	872.000	14.530
Rotterdam-ville	731.000	14.923
La Haye-ville	606.000	6.502
Anvers-ville	261.000	13.978
Anvers-agglomération	564.000	21.998
Bruxelles-ville	170.000	3.291
Bruxelles-agglomération	1.000.000	18.487
Liège-ville	156.000	2.269
Liège-agglomération	434.000	15.249
Gand-ville	160.000	3.777
Gand-agglomération	245.000	9.075
Charleroi-ville	26.000	366
Charleroi-agglomération	328.000	17.308

Citons également à titre d'exemple la situation de Cologne qui a un rôle économique comparable à celui de Liège et qui s'étend sur 25.670 hectares. Les autres grandes villes allemandes se trouvent dans le même cas.

1. Critiques relatives à l'émission des communes.

Les milieux économiques expriment à l'égard de l'organisation actuelle des communes un certain nombre de doléances. Celles-ci sont basées essentiellement d'une part sur le fait qu'un trop grand nombre de communes sont de dimension tellement exiguë qu'une politique économique rationnelle y est rendue très difficile et d'autre part sur l'insuffisance générale de coordination des activités communales et de coopération entre les communes. Ces critiques sont particulièrement vives à l'égard des petites communes des régions rurales et de l'organisation des grandes agglomérations.

(1) Voir annexe I.

A. Petites communes rurales.

Les communes rurales sont éparpillées en unités trop nombreuses et trop petites. Les déficiences suivantes, citées à titre exemplatif découlent de cette situation.

Qualité de l'administration.

La qualité de l'administration de ces communes se ressent notamment des difficultés de recruter des mandataires communaux compétents et d'obtenir en nombre suffisant un personnel administratif qualifié.

Plus particulièrement l'activité économique y est entravée par un manque de compréhension des problèmes économiques et du rôle que les communes peuvent jouer sur le plan économique et par une politique communale trop particulariste.

Moyens financiers des communes.

Les moyens financiers disponibles y sont la plupart du temps insuffisants pour financer les investissements et les services nécessaires, et leur utilisation se fait de façon si dispersée qu'elle perd de son efficacité. On constate, dans certains cas, une tendance exagérée à suppléer au manque de moyens financiers par des taxes communales frappant l'industrie et l'artisanat.

Urbanisation. — Absence de plans généraux d'aménagement. Manque de coordination dans l'élaboration de plans éventuels de communes contiguës.

— Localisation irrationnelle des exploitations industrielles, des quartiers résidentiels et de l'habitat.

Travaux publics. — Manque de possibilités en matière d'aménagement de voirie et entretien insuffisant des routes existantes. Anarchie dans l'aménagement de la voirie communale et d'intérêt intercommunal.

Services administratifs, culturels, sociaux et d'hygiène. — Equipement inadéquat des services administratifs. Insuffisance des services offerts à la population en matière de santé publique : système défectueux d'écoulement des eaux usées, lacunes dans les services d'enlèvement des immondices. Organisation rudimentaire de l'assistance publique et des œuvres parascolaires. Insuffisance de la vie culturelle.

Industrie : Absence de contact et de compréhension entre les milieux industriels et l'administration communale. Manque d'initiative en vue du développement d'industries existantes ou de la création de nouvelles entreprises. Absence de coopération entre des communes limitrophes en vue de favoriser l'industrialisation.

Commerce et tourisme : Valorisation imparfaite du domaine touristique.

Manque d'encouragement des manifestations culturelles et sportives résultant d'une pénurie de moyens.

Agriculture : Chemins de campagne insuffisants, mal entretenus.

B. Grandes agglomérations.

De graves problèmes se posent également dans le cadre des grandes agglomérations par suite de l'insuffisance de la coordination et de la coopération entre les trop nombreuses communes indépendantes dont elles se composent.

Déficiences fondamentales.

Le particularisme local s'y manifeste également d'une façon excessive. Les administrations communales accordent trop peu d'attention à l'activité économique. Le fractionnement des moyens financiers freine les initiatives possibles et leur utilisation dans le cadre étroitement communal nuit au rendement des investissements.

On y souffre d'une répartition inégale dans la charge due à la prestation de certains services (notamment en matière culturelle et de santé), et dans une localisation irrationnelle de ceux-ci, parce que certaines administrations communales refusent d'intervenir dans le financement des charges y afférentes, que la population ne tient pas compte des frontières communales pour faire appel à ces services et que chaque commune veut sa politique propre et autonome.

On peut se plaindre de :

- l'absence d'une autorité à même d'avoir une vue d'ensemble des problèmes économiques et autres propres à l'ensemble de l'agglomération et disposant des pouvoirs de prendre des décisions globales pour toute l'agglomération ;
- du manque de contact et de compréhension entre les milieux économiques et les autorités locales des agglomérations ;

- de l'insuffisance de la coordination et de la coopération dans le domaine de l'urbanisation (plans généraux, établissement des industries, commerce, parkings, zones résidentielles, espaces verts, terrains de sport et plaines de jeu, etc.), dans le domaine de l'organisation de services d'utilité publique (eau, gaz, électricité, transports en commun), de services administratifs techniques (lutte contre l'incendie, police, réglementation de la circulation), de construction et d'équipement des rues, de services de santé publique (cliniques, cimetières, enlèvement et destruction des immondices), de services culturels (enseignement, théâtres, musées, organisation de spectacles publics);
- de l'éparpillement des commandes de fournitures ;
- de la répartition inégale des charges fiscales grevant les entreprises.

2. Vœux des milieux économiques en matière de politique économique et d'organisation des services de communes.

La politique communale et le bon fonctionnement des administrations locales exercent une influence indirecte mais réelle sur la bonne marche de l'économie et sur la prospérité en général. Les conceptions jadis fort courantes à cet égard sont dépassées.

Il devient clair que la tâche des communes ne se borne plus aux domaines purement administratif, social, technique, culturel ou à l'établissement de certaines taxes, mais que dans l'intérêt de la population, les communes doivent se préoccuper des problèmes économiques et du développement des activités économiques.

La politique économique communale ne doit donc plus se limiter à construire de bonnes routes et à équiper des services d'utilité publique ; mais comporte également l'organisation d'un bon enseignement axé sur les besoins économiques et une politique d'urbanisation visant notamment à la création ou la protection de zones industrielles, la protection de la santé publique par la création de zones vertes, etc., l'organisation de la vie culturelle et des loisirs. Tous ces facteurs, indirectement ou directement, contribuent à favoriser les activités économiques.

Les autorités communales peuvent même aller plus loin dans une politique économique, par la création de parcs industriels, la mise à la disposition des industries des terrains nécessaires pour leur développement, des exonérations fiscales, la fourniture de services à des taux avantageux (eau, énergie), la construction de bâtiments industriels ou artisanaux, etc.

C'est sur la base de ces considérations que le groupe de travail émet ci-dessous quelques vœux relatifs à la réforme de l'administration des communes. Il constate avec satisfaction qu'un certain nombre d'administrations communales partagent déjà ces conceptions et ne demandent pas mieux que de les mettre en pratique, si elles ne l'ont déjà fait en partie. Toutefois, jusqu'à présent, ces administrations communales ne constituent qu'une faible minorité et leurs bonnes intentions ne peuvent être mises à exécution par suite de la structure communale existante.

En conclusion, les milieux économiques formulent les vœux suivants applicables à toutes les communes.

- Les administrations communales devraient multiplier les contacts avec les milieux économiques.
- L'activité des administrations communales appartenant à une même agglomération ou une même région devrait être mieux coordonnée.
- L'organisation des finances communales devrait faire l'objet d'une réforme générale.
- La politique d'urbanisation devrait être conçue sur le plan de l'agglomération urbaine ou du groupe de communes, notamment à l'exemple de ce qui se fait dans l'agglomération anversoise.

3. Orientation des réformes administratives possibles.

La réalisation de ces vœux implique une série de réformes dont le caractère différera suivant qu'il s'agit des petites communes rurales ou des grandes agglomérations.

A. Les petites communes rurales.

Le Conseil a été saisi de deux propositions tendant à modifier la structure existante.

La première, maximaliste, préconise la fusion des petites communes rurales en nouvelles unités ayant au moins 2.500 habitants.

La seconde, minimaliste, propose de maintenir les communes actuelles, mais d'étendre certaines possibilités offertes par la législation actuelle, telles que la nomination de fonctionnaires communs à plusieurs communes (par exemple secrétaire communal ou de l'Assistance publique, garde champêtre), la création de sociétés intercommunales (notamment dans le domaine de la santé publique et des travaux publics).

De plus, on a suggéré la nomination de commissaires de district disposant, sous la direction de commissaires d'arrondissement, d'une compétence de contrôle et de coordination des activités communales.

En faveur de la fusion, les arguments suivants ont été avancés :

1. Possibilité d'améliorer les services existants et de coordonner les initiatives et d'entreprendre de nouvelles initiatives (services sociaux, culturels, et d'hygiène, etc.);

2. Accroissement de la qualité et de la compétence du personnel ;

3. Répartition des charges sur une population plus large.

Contre la fusion, les arguments suivants ont été avancés :

1. La fusion porte atteinte à l'autonomie communale ;

2. La commune est une entité historique et sociologique ; elle n'a pas uniquement une justification économique et juridique ;

3. La population s'oppose généralement à la fusion ;

4. Dans les cas de fusion entre petites et grandes communes, la population des premières sera négligée dans le nouvel ensemble ;

5. Les grandes distances du centre administratif entravent la bonne administration.

Ces arguments ont suscité les réponses suivantes :

1. Il est exact que la fusion ne constitue pas une solution pour toutes les difficultés, mais elle crée incontestablement des possibilités permettant d'améliorer la situation dans la plupart des cas.

2. L'autonomie communale subsiste, mais dans un cadre plus large, elle est même accrue en raison de l'augmentation de la viabilité et de la vitalité de l'institution.

3. Il faut adopter l'institution communale aux exigences de l'évolution de notre temps.

4. S'il est exact que des propositions de fusion se heurtent à une opposition de la part de la population, c'est que cette dernière n'est pas suffisamment informée des exigences de l'intérêt général et de son intérêt propre. Les expériences faites dans ce domaine démontrent que les populations de communes fusionnées apprécient rapidement tous les avantages de la nouvelle situation.

5. L'argument de la plus grande distance entre les administrés et l'administration est pertinent surtout pour les régions à faible densité de population. Ce cas se présente plutôt rarement en Belgique. D'ailleurs une décentralisation de certains services communaux peut pallier cette insuffisance.

6. Une généralisation des sociétés intercommunal présente de sérieux inconvénients :

a) Les intercommunales sont indépendantes les unes des autres et deviennent en fait des organismes technocratiques sans contrôle suffisant des conseils communaux et menant chacun leur politique sans coordination mutuelle ;

b) l'affiliation ne peut être imposée et les petites communes ont d'ailleurs rarement pris des initiatives en cette matière.

7. Au sujet de la nomination de commissaires de district, il a été fait observer que ces fonctionnaires dépendaient de l'autorité centrale et que dès lors l'autonomie communale s'en trouvait sérieusement entamée. On créerait en outre de cette façon un échelon supplémentaire et inutile de nature à alourdir la tutelle des communes. Si on veut s'orienter dans ce sens, il faudrait s'orienter plutôt vers l'extension des pouvoirs du commissaire d'arrondissement.

Sur la base de toutes ces réflexions le Conseil adopte les conclusions suivantes :

1. Le Conseil est unanime à reconnaître que l'extension de la formule du personnel commun serait de nature à entraîner des économies en matière de frais administratifs et peut être recommandée à défaut d'une réforme plus fondamentale.

2. La situation de fait des petites communes rurales diffère à un tel point selon les cas qu'une solution uniforme n'est sans doute pas à recommander.

Pour autant que les données disponibles permettent de l'apprécier, il existe par exemple une différence fondamentale entre la situation des petites communes de la province du Luxembourg et du sud de la province de Namur (nombre réduit de communes par unité de superficie, distance relativement grande entre les groupes de population) et celle de la partie sud de la province du Limbourg (nombre important de communes par unité de superficie, distance assez réduite entre les groupes de population). Cette constatation semble indiquer notamment que pour la province du Luxembourg on devra chercher la solution plutôt dans la direction de la proposition minimaliste tandis que pour d'autres régions du pays, on devra peut-être s'orienter plutôt vers la fusion.

3. Toute décision en cette matière doit s'appuyer sur une connaissance approfondie des situations concrètes. Dès lors une institution scientifique, une commission à créer ou un commissaire royal à désigner devraient être chargés de procéder rapidement à une enquête approfondie sur le fonctionnement des petites communes rurales de moins de 2.500 habitants (1.880 communes sur 2.663 se trouvent dans ce cas).

4. D'une façon générale, toute modification de la structure communale devra être précédée d'une large information de la population intéressée.

5. L'Etat pourrait, en attendant le résultat de l'enquête visée au 3 ci-dessus, stimuler la fusion des communes par l'octroi de certains avantages tels que subsides plus élevés pour certains travaux, dotation spéciale au fonds des communes, etc.

6. La création de sociétés intercommunales peut, sous les réserves émises plus haut, favoriser la coordination. Il y aurait cependant lieu de modifier la législation actuelle sur les sociétés intercommunales, notamment en vue d'assurer le contrôle par les conseils communaux qui en font partie ou au moins d'organiser une information adéquate, de garantir les droits des petites communes participantes et de pouvoir rendre obligatoire leur participation dans certains cas et sous certaines conditions.

B. *Les communes composant les grandes agglomérations.*

On se trouve en présence de deux thèses générales, l'une préconisant le maintien de la situation actuelle, l'autre estimant nécessaire de modifier le statut actuel des communes intéressées.

1. *Maintien de la situation actuelle.*

Les défenseurs de cette thèse invoquent le respect de l'autonomie communale et des traditions établies. Les conférences de Bourgmestres telles qu'il en existe déjà actuellement à Bruxelles, Anvers, Liège et Charleroi sont à même de résoudre à l'amiable les problèmes exigeant une coordination entre les communes.

Les principales critiques émises à l'égard de la politique communale dans les grandes agglomérations proviennent de l'insuffisance des ressources financières qui entravent les nombreuses initiatives intéressantes que pourraient prendre les communes des agglomérations. Il suffirait de résoudre le problème financier pour aplanir les difficultés.

2. *Modification du statut des communes dans les grandes agglomérations.*

Les adversaires du statu quo répliquent que l'amélioration des ressources financières laisserait subsister la plupart des problèmes de coordination qui se posent sur le plan de la politique et de l'administration des diverses communes intéressées en fonction des besoins de l'ensemble de l'agglomération. Certes, les conférences des Bourgmestres ont permis de mener à bien certaines réalisations. Elles sont cependant peu fréquentes. L'expérience enseigne que cette procédure ne permet pas de résoudre les problèmes essentiels d'ordre technique, économique, culturel, social et administratif des grandes agglomérations. Cette procédure exige en effet l'accord unanime des communes intéressées. En outre, il n'existe pas d'administration permanente s'occupant de l'étude des problèmes se posant sur le plan de l'agglomération dans son ensemble. Pourtant, les grandes agglomérations comme telles sont devenues des entités sociologiques, économiques et techniques. En raison de l'évolution des idées et des possibilités techniques et économiques, il convient de rechercher des solutions adaptées au caractère propre et à la dimension de ces entités nouvelles.

L'autonomie communale ne peut d'ailleurs être maintenue que dans la mesure où les communes remplissent leur mission d'une manière adéquate. Sinon cette autonomie est battue en brèche par l'extension du pouvoir de droit ou de fait de l'État comme cela s'est produit dans un passé récent. Ce n'est qu'en adaptant la structure communale aux nécessités actuelles que l'autonomie communale pourra être sauvegardée dans les différents domaines relevant de l'autorité publique pour lesquels il convient de confier la gestion aux communes.

D'ailleurs les communes, pas plus que les autres organes publics, ne constituent une fin en soi. Leur existence ne se justifie qu'en fonction de leur contribution à satisfaire les besoins collectifs de la population. C'est en fonction de ces besoins collectifs que la structure communale doit être édiflée parce qu'il y a des services qui sont le mieux rendus par l'autorité locale. Cette autorité locale doit être conçue, sur le plan de l'agglomération à un niveau et avec des modalités différentes que pour les autres communes.

Le Conseil se prononce (à l'unanimité) en faveur de la seconde thèse.

Cette modification de la structure des communes peut cependant être effectuée selon plusieurs modalités. Le Conseil a examiné quatre solutions préconisées.

1. Multiplication des sociétés intercommunales.

La création de nouvelles sociétés intercommunales peut apporter une solution dans certains cas déterminés. Cette formule permet en outre d'intéresser l'économie privée à l'exécution de certains services d'utilité publique, notamment par la création d'intercommunales mixtes.

Cependant, les nombreuses questions qui se posent dans les grandes agglomérations et que l'on a énumérées plus haut, ne peuvent être résolues par la multiplication du nombre des intercommunales. Les différentes sociétés intercommunales sont en fait indépendantes les unes des autres et n'ont chacune qu'un but limité et spécifique. De nombreuses questions, par contre sont très connexes et ont des influences mutuelles profondes. A maints égards, la gestion d'une grande agglomération constitue donc un tout et nécessite la création d'une

institution supervisant l'ensemble, capable de faire la synthèse nécessaire et disposant d'une autorité suffisante pour prendre les mesures obligatoires pour l'ensemble.

Il faut enfin souligner qu'en ce qui concerne la création de nouvelles sociétés intercommunales, les réserves faites ci-avant sont valables à l'égard du statut actuel de cette institution. La participation des communes ne peut être en effet rendue obligatoire et le contrôle exercé directement par les communes est insuffisant, à tel point que les communes ont abandonné en fait une partie de leur pouvoir.

2. Création de nouvelles provinces.

Cette formule consiste à remplacer dans chaque grande agglomération les communes actuellement existantes par une institution, ayant le statut d'une province.

On peut objecter à cette solution que le statut provincial actuel ne permet pas de résoudre adéquatement les problèmes communaux qui se posent dans les grandes agglomérations. D'ailleurs le recours à la création de nouvelles provinces impliquerait une modification du statut provincial et la multiplication des provinces. Cette solution présenterait en outre la plupart des inconvénients résultant de la fusion pure et simple de toutes les communes appartenant à une agglomération.

3. Fusion de toutes les communes appartenant à une agglomération.

Les expériences de l'étranger semblent indiquer que si une centralisation et une coordination poussées dans certains domaines est indispensable, il est non moins souhaitable de garder pour d'autres domaines une gestion décentralisée. Une grande administration centrale risque de courir le danger de glisser dans la technocratie et la bureaucratie et de gérer d'une manière quasi anonyme. Le caractère humain des relations entre l'autorité et les administrés risque ainsi d'être mis en péril.

Pour remédier à cette situation, on a tenté dans plusieurs villes constituant une unité administrative de mettre sur pied une certaine décentralisation, la gestion centralisée n'étant maintenue que pour les questions intéressant l'ensemble de l'agglomération.

4. **Compétence à double étage, avec création d'un organisme supracommunal, coiffant les communes existantes.**

Dès lors, le Conseil estime souhaitable de trouver une solution susceptible d'atteindre en même temps les deux buts suivants :

1. La centralisation et la coordination indispensables pour certaines questions bien définies ayant principalement un caractère technique et intéressant l'ensemble de l'agglomération. Cette mission pourrait être confiée à un organisme supracommunal ;

2. Maintien de la gestion décentralisée au niveau des communes actuellement existantes, pour toutes les compétences non attribuées à l'organe supracommunal.

Le Conseil estime que l'organe supracommunal devrait avoir un pouvoir de décision dans les matières suivantes :

— Plan général d'urbanisme de l'agglomération, règlement général de bâtisse, aménagement et gestion de la voirie d'intérêt intercommunal, certaines activités en matières culturelles : enseignement secondaire, opéras, théâtres, orchestres, musées, etc., organisation technique de la police et de la circulation, établissement de parkings intercommunaux, coordination des services d'incendie, enlèvement et destruction des immondices, localisation des cimetières.

Sous les réserves émises plus haut, l'organe supracommunal pourrait décider de confier certaines tâches à des sociétés intercommunales à buts spéciaux.

Une telle solution présenterait l'avantage de cumuler la plupart des avantages de la centralisation du point de vue technique et de la décentralisation du point de vue humain et d'éviter la plupart des inconvénients résultant de l'application de ces deux formules de gestion.

La satisfaction efficace de certains besoins collectifs de la population d'une grande agglomération, ainsi que la répartition équitable des charges demandent une gestion centralisée pour un territoire et une population de dimension adéquate, comme c'est généralement le cas pour les grandes agglomérations considérées dans leur ensemble.

D'un autre côté, il paraît souhaitable de sauvegarder la gestion décentralisée au niveau des com-

munes actuellement existantes pour les problèmes présentant des aspects plus politiques et plus humains. En outre, cette solution présente l'avantage d'entretenir le contact vivant entre l'autorité publique et les administrés. Le maintien des communes actuelles peut être de nature à diminuer sensiblement la résistance psychologique contre la réforme proposée.

Conclusions générales

Dans la perspective d'une réforme nécessaire de l'organisation des pouvoirs communaux, le Conseil s'est laissé guider par trois principes fondamentaux :

1. Augmenter l'efficacité de l'organisation communale au point de vue de ses pouvoirs et responsabilités économiques ;

2. Réaliser une certaine centralisation indispensable dans les domaines techniques ;

3. Maintenir au maximum la décentralisation des pouvoirs communaux en ce qui concerne les rapports humains entre administrés et administrations.

Ce triple souci s'est traduit dans des conditions qui impliquent des réformes dont le caractère diffère selon qu'il s'agit de petites communes rurales ou de grandes agglomérations.

A. — Réforme des petites communes rurales.

Le Conseil est unanime à reconnaître qu'à défaut, et en attendant une réforme plus fondamentale, les possibilités offertes par la législation actuelle devraient être d'une application plus large. Il faudrait :

1. Etendre le système de la nomination d'agents communs à plusieurs communes ;

2. Utiliser plus largement le système des sociétés intercommunales en modifiant cependant la législation actuelle sur celles-ci et notamment en rendant obligatoire leur participation dans certains cas et sous certaines conditions.

Le Conseil estime au surplus que la fusion des petites communes rurales de moins de 2.500 habitants doit être réalisée après une enquête approfondie à effectuer sur le fonctionnement de ces communes, lorsque cette solution présente des avantages évidents, et en tenant compte de la structure de ces communes suivant les régions.

B. — Réforme des grandes agglomérations.

Le Conseil est unanime à estimer nécessaire de modifier le statut actuel des communes situées dans les grandes agglomérations urbaines.

Parmi les solutions proposées, le Conseil s'est prononcé en faveur de la création d'un organisme supracommunal coiffant les communes existantes. Cette solution aurait pour avantage de permettre d'atteindre les deux buts suivants :

1. La centralisation et la coordination indispensables pour certaines questions bien définies ayant principalement un caractère technique et intéressant l'ensemble de l'agglomération ;

2. Le maintien de la gestion décentralisée au niveau des communes existantes pour toutes les compétences non attribuées à l'organe supracommunal et portant sur les relations humaines.

Le Conseil estime que cet organe supracommunal d'agglomération devrait avoir un pouvoir de décision dans les matières suivantes :

— Plan général d'urbanisme de l'agglomération, règlement général de bâtisse, aménagement et gestion de la voirie d'intérêt communal, certaines activités en matières culturelles : enseignement secondaire, opéras, théâtres, orchestres, musées, etc. organisation technique de la police et de la circulation, établissement de parkings intercommunaux, coordination des services d'incendie, enlèvement et destruction des immondices, localisation des cimetières.

Le Conseil est d'avis qu'il n'entre pas dans sa compétence d'élaborer une proposition de réforme dans ses aspects juridiques et administratifs. A cet égard, le gouvernement dispose d'ailleurs d'avis autorisés élaborés par plusieurs institutions et notamment celui élaboré par l'Union des villes et communes belges.

Le Conseil se propose d'examiner les problèmes relatifs à la fiscalité communale dans le cadre de l'étude consacrée aux aspects essentiels économiques et sociaux de la fiscalité dans son ensemble.

ANNEXE I

Groupes des Communes belges selon le nombre d'habitants au 31 décembre 1958

Habitants	Brabant	Fl. Occ.	Fl. Or.	Anvers	Limbourg	Hainaut	Namur	Liège	Luxemb.	Royaume	%
500	41	30	17	2	37	90	177	83	89	566	21,3
501- 1.000	60	33	57	5	53	113	103	104	86	614	23,1
1.001- 2.000	93	60	65	24	46	97	52	78	38	553	20,8
2.001- 5.000	94	72	98	55	40	73	25	62	17	536	20,1
5.001- 10.000	27	35	37	34	23	35	7	27	2	227	8,6
10.001- 50.000	24	21	22	24	7	35	2	14	1	150	5,6
50.001-100.000	7	2	—	3	—	—	—	—	—	12	0,4
+100.000	2	—	1	1	—	—	—	1	—	5	0,1
Nombre de communes Total	348	253	297	148	206	443	366	369	233	2.663	100,0
Nombre d'habitants de la commune moyenne :	5.566	4.155	4.247	9.481	2.693	2.882	1.008	2.733	932	3.409	

Répartition de la population par groupes de Communes au 31 décembre 1958

Habitants	Brabant	Fl. Occ.	Fl. Or.	Anvers	Limbourg	Hainaut	Namur	Liège	Luxemb.	Royaume	%
500	15.368	9.487	5.844	466	11.473	28.726	54.474	27.132	30.027	182.997	2,0
501- 1.000	44.439	25.368	44.146	3.792	38.919	82.266	71.906	75.906	59.897	445.752	4,9
1.001- 2.000	138.313	83.883	93.345	35.943	65.431	134.884	69.703	109.192	50.807	781.501	8,6
2.001- 5.000	300.702	231.795	309.990	183.199	118.334	223.338	75.773	192.623	51.156	1.686.911	18,6
5.001- 10.000	201.219	237.626	244.857	238.170	165.026	242.656	52.591	175.373	12.263	1.569.781	17,3
10.001- 50.000	469.938	355.850	402.589	501.240	155.613	564.682	45.190	271.553	13.117	2.779.772	30,6
50.001-100.000	478.007	107.188	—	178.729	—	—	—	—	—	763.924	8,4
+100.000	289.063	—	160.669	261.666	—	—	—	156.599	—	867.997	9,6
	1.937.049	1.051.197	1.261.440	1.403.205	554.796	1.276.552	368.750	1.008.378	217.268	9.078.635	100,0

Source : Conseil central de l'Economie.

ANNEXE II

La composition des agglomérations bruxelloise, anversoise, liégeoise, gantoise et carolorégienne est établie notamment par l'arrêté du Régent du 16 mars 1950 attribuant une allocation de foyer ou de résidence à certaines catégories de personnel rétribué par l'Etat (M.B. du 20/3/1950) et par l'arrêté royal du 22 décembre 1958, modifiant l'arrêté royal du 8 avril 1954 portant règlement général sur la police de la circulation routière (M.B. du 24/12/1958).

Nous donnons ci-après les communes reprises à l'arrêté du 22 décembre 1958 (1) (population de droit au 31 décembre 1958) ainsi que leur superficie.

Agglomération bruxelloise (19 communes)	Habitants	Hectares
Anderlecht	93.243	1.778
Auderghem	24.577	903
Berchem-Ste-Agathe	14.238	295
Bruxelles	170.568	3.291
Etterbeek	51.845	316
Evere	20.766	509
Forest	50.282	624
Ganshoren	13.203	241
Ixelles	93.930	634
Jette-St-Pierre	32.453	509
Koekelberg	16.049	117
Molenbeek-St-Jean	63.492	589
St-Gilles	56.089	250
St-Josse-ten-Noode	25.305	113
Schaerbeek	118.495	815
Uccle	69.126	2.291
Watermael-Boitsfort	22.985	1.293
Woluwé-St-Lambert	35.182	724
Woluwé-St-Pierre	28.916	3.195
	1.000.744	18.487

L'arrondissement de Bruxelles compte 1.398.326 habitants.

Agglomération anversoise (9 communes)	Habitants	Hectares
Anvers	261.666	13.978
Berchem	47.548	579
Borgerhout	50.645	391
Deurne	64.406	1.310
Ekeren	19.907	1.702
Hoboken	30.305	1.068
Merxem	33.674	829
Mortsel	23.332	779
Wilrijk	32.688	1.362
	564.171	21.998

L'arrondissement d'Anvers compte 849.432 habitants.

(1) L'arrêté du Régent du 16 mars 1950 comprend en plus : Zwijndrecht pour l'agglomération anversoise et les trois communes de Bouffloulx, Farciennes et Pironchamps pour l'agglomération de Charleroi.

Agglomération liégeoise (23 communes)	Habitants	Hectares
Angleur	12.793	1.046
Ans	16.836	677
Beyne-Heusay	6.507	378
Bressoux	15.184	197
Chênée	11.814	426
Flémalle-Grande	6.494	316
Flémalle-Haute	7.289	405
Glain	3.346	76
Grâce-Berleur	8.878	470
Grivegnée	22.482	475
Herstal	29.658	1.370
Hollogne-aux-Pierres	5.999	700
Jemeppe-sur-Meuse	13.348	441
Jupille	10.210	588
Liège	156.599	2.269
Montegnée	11.805	322
Ougrée	21.263	1.215
Rocourt	3.559	416
St-Nicolas	9.409	257
Seraing	42.155	2.234
Tilleur	6.419	133
Vaux-sous-Chèvremont	5.043	359
Vottem	7.376	479
	434.466	15.249

L'arrondissement de Liège compte 607.117 habitants.

Agglomération gantoise (8 communes)	Habitants	Hectares
Gand	160.669	3.777
Gentbrugge	21.414	776
Ledeberg	11.455	108
Mariakerke	6.495	500
Merelbeke	12.365	1.485
Mont-St-Amand	23.726	601
St-Denis-Westrem	3.852	624
Zwijnaarde	5.188	1.204
	245.164	9.075

L'arrondissement de Gand compte 455.022 habitants.

Agglomération de Charleroi (22 communes)	Habitants	Hectares
Charleroi	25.962	366
Châtelet	15.528	1.142
Châtelineau	20.699	756
Couillet	14.375	501
Courcelles	18.031	1.498
Dampremy	10.945	278
Fontaine-L'Evêque	8.859	1.144
Gilly	25.116	730
Gosselies	10.936	1.188
Jumet	29.365	1.248
Lodelinsart	11.097	296
Loverval	1.523	424
Marchienne-au-Pont	20.743	665
Marcinelle	24.930	1.316
Monceau-sur-Sambre	11.619	711
Montignies-le-Tilleul	7.783	1.124
Montignies-sur-Sambre	24.496	598
Mont-sur-Marchienne	13.229	916
Ransart	10.352	568
Roux	10.478	576
Souvret	4.952	371
Trazegnies	6.989	892
	328.007	17.308

L'arrondissement de Charleroi compte 469.259 habitants.



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

AFRIQUE

(Voir : Congo.)

- ARBOUSSUR, G. d'.
Le problème de l'état et de la nation en Afrique noire.
Synthèses, décembre 1959-janvier 1960, pp. 40-44.
- BAECK, L.
Le changement social en Afrique centrale.
Bulletin de l'Institut de Recherches économiques et sociales. Université catholique de Louvain, décembre 1959, pp. 729-768.
- BOLLE, J.
Esquisse du réveil de l'Afrique noire.
Belgique d'outre-mer, mars 1960, n° 300, pp. 146-147.
- DRACHOUSSOFF, V.
L'Afrique décolonisée. Essai sur le développement de l'Afrique noire.
Académie royale des Sciences d'outre-mer; classe des sciences morales et politiques. Mémoires, in-8°, nouv. sér., t. XXIII, fasc. 1.
- MAYER, Ch.L.
L'Afrique noire et le déclin de l'Occident.
La Revue libérale, 1960, 1^{er} trimestre, pp. 1-30.
- METZEMAEKERS, L.
De politieke onafhankelijkheid van Afrika.
Mededelingen van het Afrika Instituut, maart 1960, blz. 86-89.
- QUENUM, PASSY et BERRY.
L'Afrique d'aujourd'hui.
Belgique d'outre-mer, janvier 1960, pp. 29-35.
- SAINT-CHAMANT, J. de.
La Communauté franco-africaine à l'épreuve.
Revue générale belge, janvier 1960, pp. 43-53.
- VAN LANGENHOVE, F.
Consciénces tribales et nationales en Afrique noire.
Bruxelles. Institut des Relations internationales, 1960, 468 p.

AGRICULTURE

(Voir : Benelux, communauté économique européenne.)

- DELSINNE, L.
La condition de la population agricole en Belgique.
Le Progrès social, février 1960, pp. 7-17.
- DEWINTER, A. et TAMBUIZER, G.
Coopération agricole et pouvoirs publics.
Revue de l'Agriculture, octobre-novembre 1959, n° 10-11, pp. 1057-1070.
- E.D.
Landbouw-economische problemen : een nieuw sociaal-economisch beleidsprogramma voor de land- en tuinbouw.
V.E.V. berichten, 15 april 1960, n° 9, blz. 819-823.

LUYCKX, E.

- Aperçu de l'agriculture belge en 1958.
Revue de l'Agriculture, 12^e année, n° 12, décembre 1959.
- SIMON, G.
Problèmes de structure agraire en Belgique.
Annales de Gembloux, 1959, n° 3, pp. 204-207.
- X.
Le chômage des ouvriers permanents de l'agriculture.
Bruxelles. Office national du placement et du chômage. 1959, in-4°, cart., diagr., tab., 40 p.
Ministère du travail. Office national du placement et du chômage.
Collection « Etudes économiques et sociales ».

ARMÉE

(Voir : Défense nationale, relations internationales.)

- BEERNAERTS, Lieut. Gén. e.r. G.
Considérations sur la défense nationale.
Le Flambeau, n° 1-2, janvier-février 1960.
- S.N.
Pour une armée moderne.
La Revue politique, 15 juin 1960, pp. 338-344.
- VAN OVERSTRAETEN, Général.
Au service de la Belgique. Tome I^{er}: Dans l'étau.
Paris. Plon, 1960, 1. vol. in-8°, VI-367 p. cartes.

BENELUX

(Voir : Agriculture, C.E.E.)

- ALOY, J.
Le Plan Delta et nos liaisons maritimes et rhénanes.
Industrie, décembre 1959, pp. 817-821.
- BENELUX.
Economische en functionele analyse van de Staatsuitgaven in België, Nederland en Luxemburg, 1957-1958-1959.
Analyse économique et fonctionnelle des dépenses de l'Etat en Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg, 1957-1958-1959.
Brussel. Secretariaat-generaal van de Nederlandsch-Belgisch-Luxemburgse Douane Unie. 1959, 4°, tab., 40 blz.
- COLLIN, F.
La tâche de Bénélux au sein du Marché Commun.
De taak van Benelux in de Euromarkt.
Nouvelles Benelux nieuws, janv.-févr. 1960, pp. 9-14.
- MAST, A.
Les pays du Bénélux.
Comment sont-ils gouvernés?
Collection sous la direction de Georges Burdeau, t. IV, Paris. Librairie générale de droit et de jurisprudence. 1960, 368 p.

MOONS, J. et THOMAS, J.

Aspecten van de economische structuur en groei van het Benelux-middengebied.

Antwerpen. Vlaams economisch verbond, 1959, in-8°, cartes, diagr., tabl., 139 p.

VERMEREN, R.

Dix ans d'application des protocoles agricoles Bénélux (1947-1957). Exposé analytique.

Revue de l'Agriculture, octobre-novembre 1959, n°10-11, pp. 963-992.

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

(Voir : Bénélux, relations internationales.)

BAUDHUIN, F.

Les premiers effets du Marché commun.

Revue du Conseil économique wallon, septembre-octobre 1959, pp. 1-6.

CEREXHE, E.

Le rapprochement des législations dans le cadre de l'Europe des six.

Revue du Marché commun, janvier 1960, pp. 35-37.

DALOZE, J.

L'accélération du Marché commun.

Revue générale belge, mars 1960, pp. 124-130.

E.D.

Landbouw-economische problemen : De eenvorming van de landbouw binnen de E.E.G.

V.E.V. berichten, 15 februari 1960, blz. 331-335.

PIRLLOT, P.

Echanges universitaires et communauté européenne.

Revue de la Société belge d'Etudes et d'Expansion, novembre-décembre 1959, pp. 826-830.

PEURBAIX, H.

Vers une systématisation des comptes de l'entreprise, de la propriété commerciale et du fonds de commerce dans les cadres des communautés européennes.

Annales de Droit et de Sciences politiques, tome XX, n°1, 1960, pp. 21-58.

RIBAS, J.J.

La sécurité sociale et les services sociaux dans le cadre de la politique sociale de la communauté économique européenne.

Revue belge de Sécurité sociale, févr. 1960, pp. 121-130.

SNOY et d'OPPUERS (Baron).

Les étapes de la coopération européenne et les négociations relatives à une zone de libre échange.

I.R.I.: Chronique de politique étrangère. Vol. XII, n° 5-6, pp. 569-780, septembre-novembre 1959.

VAN OFFELEN, J.

Pour ou contre le Marché commun.

Conférence faite le 21 janvier 1960.

Chambre de Commerce de Bruxelles, n° 12, 18 mars 1960.

X.

L'accélération des étapes de transition du Marché commun.

Bulletin de la Fédération des Industries belges, 10 mars 1959, pp. 1-8.

COMMUNES

(Voir : Problèmes belges.)

BRUWIER, M. et ACAMPO, A.

Les démocraties urbaines à leur épogée (III).

Crédit Communal de Belgique, avril 1960, pp. 51-60.

CAMBIER, C.

La police des spectacles.

Le Mouvement communal, mars 1960, n° 3, pp. 110-115.

DEMBOUR, J.

De la tutelle administrative exercée sur les actes des associations de communes régies par la loi du 1^{er} mars 1922.

Le Mouvement communal, janvier 1960, pp. 2-12.

DEMEYERE, J.

La rédaction de programmes communaux de logement.

Le Mouvement communal, mai 1960, n° 3, pp. 239-244.

DROPSY, J.

Les pouvoirs du bourgmestre en matière de salles de spectacles.

Le Mouvement communal, mars 1960, n° 3, pp. 131-132.

FLAMME, M.A.

Un régime inorganique : les marchés communaux de travaux et de fournitures (suite).

Le Mouvement communal, mars 1960, n° 3, pp. 116-130.

MAST, P.

De gemeente en de ontucht.

De gemeente, december 1959, blz. 563-567.

VANDEN BRANDE, F.

Les centres culturels communaux en Belgique.

Le Mouvement communal, janvier 1960, pp. 26-37.

VANDERVEKEN, G.

De sociale wooncomplexen in België.

De Gemeente, februari 1960, blz. 81-84.

VANSTRAELEN, C.

De verhouding van de gemeente tegenover de Kerkfabriek.

De Gemeente, januari 1960, blz. 15-20.

CONGO

(Voir : Afrique.)

AMEYE, L.

Périls et promesses de l'économie congolaise.

Synthèses, décembre 1959-janvier 1960, pp. 96-105.

BAECK, L.

Economische ontwikkeling en sociale structuur in Belgisch Kongo.

Leuven. Centrum voor economische studiën, 1959, in-8°, kaart., diagr., tab., 331 blz.

Katholieke Universiteit te Leuven. Centrum voor economische studiën, 9.

BÉZY, F.

Principes pour l'orientation du développement économique au Congo.

Problèmes sociaux congolais, décembre 1959, pp. 97-121.

BÉZY, F.

Principes pour l'orientation du développement économique au Congo.

Léopoldville. Editions de l'Université, 1959, in-8°, diagr., tabl., 56 p.

Studia Universitatis « Lovanium ».

Institut de recherches économiques et sociales. 1.

- BIEBUYCK, D.
Le problème des terres au Congo.
Synthèses, décembre 1959-janvier 1960, pp. 78-90.
- BREUGELMANS, R.
De grondslagen der omwenteling in Kongo en de rol van het humanistisch hoger onderwijs.
Socialistische standpunten, 1960, n° 1, blz. 23-33.
- BUSHAYIJA, St. (Abbé).
Plaidoyer pour la démocratisation.
La Revue Nouvelle, 15 mai 1960, pp. 503-513.
(Ruanda-Urundi.)
- CHAULEUR, P.
L'évolution accélérée du Congo belge.
Etudes, janvier 1960, pp. 88-92.
- CHOMÉ, J.
Le drame de Luluabourg.
Bruxelles. Editions de Remarques congolaises, 1959, 12°, 52 p.
(Collection « Etudes congolaises », n° 1.)
- CLEMENS, R.
Fondement sociologique de l'action sociale en Afrique belge.
Problèmes sociaux congolais, décembre 1959, pp. 15-25.
- DE BACKER, M.C.C.
Notes pour servir à l'étude des « Groupements politiques » à Léopoldville. Rassemblées par M.C.C. De Backer. 1^{re}-3^e parties.
Bruxelles. Infor-Congo. Office de l'Information et des Relations publiques pour le Congo belge et le Ruanda-Urundi. 1959, 3 vol., 4°.
- DECHAMPS, J.
Le Congo devant ses problèmes économiques et financiers.
Les Dossiers de l'Action sociale catholique, mars 1960, pp. 185-202.
- DENUIT, D.
The Congo's road to independence.
The Belgian Congo to-day, January 1960, n° 1, pp. 5-9.
- DERINE, R.
Politieke evolutie in Kongo in Hitchcockstijl.
De Gids op maatschappelijk gebied, januari 1960, blz. 9-23.
- DESSART, Ch.
Le Congo à tombeau ouvert.
Bruxelles. Aux dépens de l'auteur, 1959, 12°, 153 p.
(Connaître le Congo.)
- DE WILDE d'ESTMAEL, X.
La formation des élites.
La Revue Nouvelle, 15 mai 1960, pp. 496-503.
(Ruanda-Urundi.)
- D'HERTEFELT, M.
Stratification sociale et structure politique.
La Revue Nouvelle, 15 mai 1960, pp. 449-462.
(Ruanda-Urundi.)
- DURIEUX, A.
Nationalité et citoyenneté.
Bruxelles. Académie royale des sciences coloniales. 1959, in-8°, 39 p.
Académie royale des sciences coloniales. Classe des sciences morales et politiques. Mémoires, in-8°, nouv. série, t. XXIII, fasc. 2.
- GÉRARD, Jo.
La monarchie belge abandonnera-t-elle le Congo?
Collection « Carrefours africains », 2.
Bruxelles. Editions « Europe-Afrique », 1960, in-8°, couv., 96 p.
- GREVISSE, F.
Les perspectives ouvertes à la jeunesse belge au Congo.
Problèmes sociaux congolais, décembre 1959, pp. 3-13.
- GREVISSE, F.
L'africanisation des cadres de l'économie congolaise.
Bulletin social des industriels, janvier 1960, pp. 10-22.
- GREVISSE, F.
Versnelde opleiding van Afrikaanse kaders.
De Christelijke werkgever, februari 1960, 2, blz. 54-66.
- HOSTELET, G.
Le problème politique capital au Congo et en Afrique Noire.
Bruxelles. Institut de Sociologie Solvay, 1959, 234 p.
- JADOT, J.
Les missions du Congo belge devant les problèmes politiques.
La Revue nouvelle, 15 février 1960, pp. 171-176.
- J.H.
Het bestuurspersoneel van Belgisch-Kongo en Ruanda-Urundi.
V.E.V. berichten, 30 november 1959, blz. 2555-2559.
- J.H.
Inkomen- en spaarevolutie van de Afrikaan in Belgisch-Kongo.
V.E.V. berichten, 31 januari 1960, blz. 185-188.
- KANZA, Th.R.
Propos d'un Congolais naïf.
Bruxelles. « Présence africaine », s.d., 1 br. in-8°, 43 p.
- LEBART, G. et MUPANGU.
La « politique indigène » de la Belgique au Ruanda-Urundi.
La Revue nouvelle, 15 mai 1960, pp. 462-482.
- LAROCK, V.
Pour une démocratie congolaise.
Synthèse, décembre 1959-janvier 1960, pp. 45-53.
- LAROCK, V.
The future of the Congo.
Socialist international information, 27 février 1960, pp. 128-130.
- LECLERCQ, F.
Principes pour l'orientation d'une politique fiscale au Congo belge.
Zaïre, 1959, n° 5, pp. 451-498.
- LIHAN, M.
Le Congo à la veille de son indépendance.
Revue générale belge, avril 1960, 4, pp. 39-57.
- MANKOWSKI, A.
Le danger de subversion au Congo.
Belgique d'Outremer, janvier 1960, pp. 17-20.
- MARCHAT, Henry.
Le bassin conventionnel du Congo.
Revue politique et parlementaire, mars 1960, n° 700, pp. 232-243.

- MAQUET, J. et HERTEFELT, M. d'.
Elections en société féodale. Une étude sur l'introduction du vote populaire au Ruanda-Urundi.
Bruxelles. Académie royale des Sciences coloniales, 1959, in-8°, ill., cartes, diagr., tabl., 231 p.
Académie royale des Sciences coloniales. Classe des sciences morales et politiques. Mémoires, in-8°, Nouv. Série, T. XXI, fasc. 2.
- MENDIAUX, E.
Moscou, Accra et le Congo.
Connaître le Congo.
Bruxelles. C. Dessart, 1960, in-12°, 198 p.
- MONHEIM, Ch.
P. Ryckmans (1891-1959). Un grand artisan de l'œuvre coloniale belge.
Revue générale belge, mars 1960, pp. 53-70.
- MONHEIM, Fr.
Le problème des cadres au Congo.
Revue générale belge, avril 1960, 4, pp. 17-27.
- MOREELS, J.M.
Een Congoese grondwet.
Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiek recht, juli-september 1959, blz. 194-201.
- MOYERSOEN, L.
La Table Ronde et l'avenir d'un grand Etat indépendant au centre de l'Afrique.
Revue générale belge, avril 1960, 4, pp. 7-16.
- MUNE, P.
Le groupement de Petit-Ekonda.
Traduit du lonkundo par E. Boelaert.
Bruxelles. Académie royale des Sciences coloniales, 1959, in-8°, cartes, tabl., 71 p.
Académie royale des Sciences coloniales. Classe des sciences morales et politiques. Mémoires, in-8°, Nouvelle série, t. XVIII, fasc. 4 et dernier.
- NDELE, A. et LIHAN, M.
Kongo vóór zijn onafhankelijkheid.
Streven, maart 1960, blz. 515-524.
- PAULUS, J.P.
Pour un fédéralisme congolais.
« Terre d'Europe », mars 1959.
- PAULUS, J.P.
Congo belge 1960: une expérience démocratique passionnante.
« Terre d'Europe », décembre 1959, pp. 31-34.
- PERIN, Fr.
Les institutions politiques du Congo indépendant au 30 juin 1960.
Editions de l'Institut politique congolais.
- RAE, M.
Kongo, vandaag en morgen.
Band, november 1959, blz. 410-415.
- RAYMAEKERS, L.
L'Eglise de Jésus-Christ sur la terre par le prophète Simon Kimbangu. Contribution à l'étude des mouvements messianiques dans le Bas-Congo.
Zaïre, vol. XIII, 7, 1959, pp. 675-756.
- REGNIER, R.
Evolution et problèmes de la sécurité sociale au Congo belge et au Ruanda-Urundi.
Revue belge de Sécurité sociale, novembre 1959, pp. 941-965.
- ROMANIK, A.
Evolution et perspectives démographiques de la population au Congo.
Zaïre, vol. XIII, n° 6, 1959, pp. 563-626.
- ROUSSEAU, R.
Un enseignement secondaire moderne pour Congolais.
La Vie économique et sociale, novembre 1959, pp. 332-336.
- ROUSSEAU, R.
Wettelijke en onwettelijke stakingen in Kongo.
V.E.V. berichten, 31 december 1959, blz. 2741-2749.
- ROUSSEAU, R.
Le nombre des Belges au Congo.
La Vie économique et sociale, mars 1960, pp. 120-126.
- RUBBENS, A.
Au Congo: les fonctionnaires coloniaux et l'Etat indépendant.
La Revue nouvelle, 15 avril 1960, n° 4, pp. 396-402.
- RUYS, M.G.
De Ronde-tafelconferentie.
De Maand, mei 1960, blz. 253-262.
- SALMON, P.
L'impossible communauté.
Le Flambeau, janvier-février 1960, pp. 94-111.
- SERVOISE, R.
L'Afrique devant les appels de Bandoeng, du Caire et d'Accra.
Conférence donnée le 20 janvier 1959, à la Société royale d'Economie politique. Compte rendu des travaux, janvier 1954, n° 260.
- SOHIER, A.
Le juge au Congo belge.
Journal des tribunaux, 20 mars 1960, n° 4271, pp. 212-213.
- SPITAEELS, G.
Considérations sur le chômage à Léopoldville.
Revue de l'Institut de Sociologie Solvay, 1960, n° 1, pp. 55-72.
- TERFVE, J.
Congo, terre des missions.
Démocratie nouvelle, janvier 1960, pp. 42-45.
- THEROUANNE, J.
Le conflit Lulua-Baluba, ou les errements de l'administration du Kasai.
La Revue nouvelle, 15 février 1960, pp. 177-180.
- VAN BILSEN, A.A.J.
De politieke ontwikkeling in « Belgisch-Kongo ».
Socialisme en democratie, febr. 1960, n° 2, blz. 65-76.
- van de PUTTE, M.
La situation économique au Congo.
Revue générale belge, avril 1960, 4, pp. 29-37.

VAN DER LINDEN, Fr.

La nouvelle organisation politique du Ruanda-Urundi.
Belgique d'outremer, février 1960, n° 299, pp. 77-81.

VAN REYN, P.

Le Congo politique. Les partis et les élections.
Bruxelles. Editions « Europe-Afrique », 1960, in-12°,
couv., tabl., 77 p., plus dépliant.
(Collection « Carrefours africains », 1.)

VERLINDEN, C.

Acculturatieproblemen in Belgisch-Kongo.
Tijdschrift voor sociale wetenschappen, 1959, n° 4,
blz. 341-351.

X.

Conférence de la Table Ronde belgo-congolaise, 20 jan-
vier-20 février 1960.
Comptes rendus des séances. Résolutions.
Bruxelles, s. é., 1960, 2 vol., in-4°, s.p.

XXX.

De Congolese overheidsfinanciën.
Tijdschrift van de Centrale Bank van Belgisch-Kongo en
Ruanda-Urundi, december 1959, blz. 461-472.

X.

Développement économique et progrès social au Congo.
Socialisme, mars 1960, pp. 115-126.

X.

La Table Ronde et la convention de coopération monétaire
signée entre la Banque Nationale et la Banque Centrale
du C. B. et du R. U.
Congo et Afrique noire, 2 mars 1960, n° 80, 30 p.

X.

Le Kibangisme.
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'informa-
tion socio-politiques, 4 janvier 1960, n° 47.

X.

Le problème du chef de l'Etat au Congo.
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'informa-
tion socio-politiques, 19 février 1960, n° 53, pp. 2-4.

X.

Les problèmes du Ruanda.
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'informa-
tion socio-politiques, 5 février 1960, pp. 2-22.

X.

Les problèmes du Katanga.
Courrier hebdomadaire. C.R.I.S.P., 4 mars 1960, n° 55,
19 p.

X.

Remarques congolaises.
Bulletin hebdomadaire d'information et de documentation
congolaises.
Bruxelles, 1959 (17 févr.).

X.

Ruanda-Urundi in de historie.
Mededelingen van het Afrika Instituut, december 1959,
blz. 496-498.

J.N.

Produit national, Revenu national et Dépenses nationales
au Congo belge en 1958.
Bulletin de la Banque Centrale du Congo belge et du
Ruanda-Urundi, nov. 1959, pp. 411-434.

DEMOGRAPHIE

(Voir : Economie sociale, Problèmes belges, Wallonie.)

GOLDSCHMIDT-CLERMONT, P.

La démographie belge, un fait nouveau.
Les problèmes de l'augmentation de la natalité.
Industrie, 13^e année, n° 12, décembre 1959, pp. 798-802.

HARTKE, W.

Le problème essentiel de géographie sociale dans le
monde.
Synthèses, mars 1960, pp. 393-407.

MERTENS, C.

Problèmes de population et morale : faisons le point.
Nouvelle revue théologique, décembre 1959, pp. 1029-
1048.

MERTENS, Cl.

La limitation des naissances.
La Revue nouvelle, 15 janvier 1960, pp. 71-80.

PENTANUS, F.

Etude comparative des recensements de la population ac-
tive. 1910-1930-1947.
Groupe d'étude de la population active. Institut de Socio-
logie Solvay. Bruxelles, 1959.

LEFÈVRE, M.A.

Mouvements de la population.
Bruxelles. Comité national de géographie. 1959, in-4°,
carte, diagr., tabl., 46 p.
Académie royale de Belgique. Comité national de géogra-
phie. Commission de l'Atlas national.
Atlas de Belgique. (Commentaires.) Planche 24.

VAN MECHELEN, Fr.

De Belgische bevolking in 1958.
De Gids op maatschappelijk gebied, november 1959, n° 11,
blz. 917-948.

VAN MECHELEN, F.

Overbevolking of denataliteit ?
Kultuurleven, mei 1960, blz. 245-252.

XXX.

La structure de la population par âge au 31 décembre
1958.
Bulletin de Statistique, novembre 1959, n° 11, pp. 1940-
1942.

DOCTRINES POLITIQUES

Catalogue des bibliothèques du Centre d'étude des pays
de l'Est (Institut de Sociologie Solvay), du Centre natio-
nal pour l'étude des pays à régime communiste et du
Centre national pour l'étude des pays de l'Asie orientale.
Fasc. I.

Bruxelles, s. é., 1959, 1 vol., in-4°, 109 p.

DELAFONTAINE, P.H.

Jaarvergadering van de K.W.G.
De Maand, octobre 1959, blz. 494-499.

GRAMMENS, M.

De les van de Britse verkiezingen.
De Gids op maatschappelijk gebied, november 1959,
blz. 949-957.

HATRY, P.

La position libérale devant les problèmes économiques.
Extrait des « Cahiers économiques de Bruxelles », n° 4,
juillet 1959.

- HOUART, P.
L'attitude de l'Eglise dans la guerre d'Algérie, 1954-1960.
Bruxelles. Le Lion africain (1960), in-8°, 123 p.
- TINDEMANS, L.C.
Une politique de diffusion de la propriété.
La Revue politique, mai 1960, pp. 288-295.
- SNIJDERS, W.L.
De P.B.O. als maatschappelijk organisatorisch verschijnsel.
Katholiek staatskundig maandschrift, januari 1960, blz. 461-470.
- VAN ISACKER, K.
Averechtse democratie. De Gilden en de christelijke democratie in België. 1875-1914.
Antwerpen. De Nederlandse Boekhandel, 1959, 1 bkd., in-8°, XVI-147 blz.
- VAN ISACKER, K.
Het confessionalisme van de C.V.P.
Streven, maart 1960, blz. 578-579.
- X.
Pourquoi les libéraux sont-ils partisans d'une législation sur l'abus de la puissance économique ?
Vie libérale, décembre 1959-janvier 1960, pp. 4-5.

DROIT ET LEGISLATION

- CALLEBAUT, K.
De staat van oorlog en de staat van beleg.
Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiek recht, november 1959, blz. 279-287.
- de JONGE, T.
Enige beschouwingen over het stakingsrecht.
Politiek en cultuur, december 1959, blz. 522-529.
- DE TOLLENAERE, V.
Nouveau commentaire de la loi communale.
Complément pour les années 1954 à 1958.
Bruxelles. F. Larcier, 1960, in-8°, tabl., 352 p.
- DE VISSCHER, P.
Les aspects juridiques fondamentaux de la question de Suez.
Extrait de la « Revue générale de droit international public », juillet-septembre 1958, n° 3.
Paris. A. Pedone, 1958, 1 br. in-8°, 46 p.
- DURIEUX, A.
Nationalité et citoyenneté.
Académie royale des Sciences coloniales. Classe des sciences morales et politiques. Mémoire, in-8°. Nouvelle série. Tome XXIII, fasc. 2, 1959.
- FALYS, J.
Du droit de superficie des concessionnaires et permissionnaires sur les constructions élevées par eux sur le domaine public.
Annales de Droit et de Sciences politiques. Tome XX, n°1, 1960, pp. 59-90.
- HAESAERT, J.P.
La sanction par le Conseil d'Etat des vices de forme entachant les actes administratifs et les décisions des juridictions administratives.
Bruxelles. Edit. de la Librairie encyclopédique, 1959, in-12°, 257 p.

- HELIN, G.
La grève en droit belge.
Revue de droit social et des tribunaux du travail. 1960, n° 1, pp. 1-8.
- MANESSIS, A.J.
Deux Etats nés en 1830. Ressemblances et dissemblances constitutionnelles entre la Belgique et la Grèce.
Extrait des « Travaux et Conférences » de la Faculté de droit de l'Université de Bruxelles, tome VII, 1959.
Bruxelles. F. Larcier, 1959, 1 vol., in-8°, 82 p.
- LENAERTS, H.
Eenheid en verscheidenheid in het Nederlandse en Belgische arbeidsrecht.
Rechtskundig weekblad, 6 december 1959, blz. 666-682.
- PAUWELS, J.L.
De Senaat en de Nederlandse tekst van de Grondwet.
Rechtskundig weekblad, 24 januari 1960, blz. 1010-1014.
- POTVIN, G.
A propos des projets de réforme du contentieux social.
Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour d'appel de Liège du 1^{er} septembre 1959.
Nivelles. Impr. pénitentiaire, 1959, in-8°, 44 p.
- TREMPONT, J.
La politique de développement régional en Belgique.
Revue du marché commun, janvier 1960, pp. 26-30.
- V.d.L., F.
Nationalité belge et nationalité congolaise.
Belgique d'outre-mer, mars 1960, n° 300, p. 169.
- VAN LENNEP, R.
Schets van een gerechtelijke hervorming.
Rechtskundig weekblad, 10 januari 1960, blz. 906-919.
- VAN ROMPEY, V.
De nieuwe wetten tot bevordering van de algemene en de regionale economische expansie.
De Gids op maatschappelijk gebied, 1959, oktober, n° 10, blz. 895-916.
- VAN ROMPEY, V.
De nieuwe wetten tot bevordering van de algemene en de regionale economische expansie.
De Gids op maatschappelijk gebied, november 1959, n° 11, blz. 895-916.
- WARNANT, P. et ANSPACH, Ph.
La protection contre les abus de la puissance économique.
Energie, n° 150, 1^{er} trimestre 1960.

ECONOMIE

- DAVIN, L.E.
De l'impôt, propulseur de croissance.
Economie appliquée. Tome XII, n° 3, juillet-septembre 1959, pp. 391-437.
- DUPREZ, L.H.
Philosophie des conjonctures économiques.
Louvain. Institut de recherches économiques et sociales, 1959, 25 x 17, XIV-506 pp.
- GERARD-LIBOIS, J.
Je gère, donc je suis.
La Revue nouvelle, 15 juin 1960, pp. 155-158.

HORN, J.A.

La révolution distributive aux Etats-Unis et en Belgique.
Industrie, février 1960, pp. 84-94.

LAMBERT, P.

Le 2^e Congrès national de la productivité.
La nouvelle déclaration commune sur la productivité.
Expériences, 1959, n° 3-4, pp. 260-267.

LANGER, E.

L'usine Volkswagen, son histoire et ses problèmes.
Expériences, 1959, n° 3-4, pp. 353-392.

NEESEN, V.

De regionaal-economische wet en de afbakening der ontwikkelingsgewesten in België.
Tijdschrift voor Economie, 1959, n° 4, blz. 437-455.

PERTINAX.

L'avenir de notre sidérurgie est-il au bord de la mer ?
Revue du Conseil économique wallon, n° 41, novembre-décembre 1959.

PINTIAUX, N.

Considérations sur la politique de productivité en Belgique
au cours des dernières années.
Expériences, 1959, n° 3-4, pp. 268-283.

ROGER, Ch.

Considérations sur les conséquences économiques d'une
extension du marché.
IRI : chronique de politique étrangère, vol. XII, n° 5 et 6,
pp. 781-792, sept.-nov. 1959.

SCHUYT, J.W.

De prijs van de vrijhandelzone.
Katholiek staatkundig maandschrift, oktober 1959, blz.
342-351.

J.N.

Bilan de l'économie soviétique en 1959.
La Doc. Franç., n° 2, 644.

ELECTIONS. DROIT ELECTORAL

STENGERS, J.

Une loi électorale malsaine.
Le Flambeau, janv.-févr. 1960, pp. 125-134.

STENGERS, J.

Une expérience d'enquête électorale.
Avec la collaboration d'un groupe d'étudiants de l'Université dirigé par André Philippart.
Institut universitaire d'information sociale et économique.
« Insoc », 1959, n° 4. Bruxelles. « Insoc », 1959, in-8°, tabl., 88 p.

ENTREPRISES PUBLIQUES

BURTON, J.

Plan d'assainissement de la S.N.C.B.
La Nouvelle revue wallonne, juillet-septembre 1959,
pp. 99-106.

DELSINNE, L.

La Société Nationale des Chemins de Fer. Service public
ou entreprise privée.
Socialisme, mars 1960, pp. 188-202.

HUYBRECHTS, M.

De motivatie der agenten in openbare diensten.
Politica, januari-maart 1960, blz. 43-59.

X.

La réforme des chemins de fer.
Bulletin de la fédération des industries belges, 1^{er} février
1960, pp. III-V.

ENSEIGNEMENT

(Voir : Problèmes belges.)

BAETENS, F.

La démocratisation de l'enseignement.
Conseil national des femmes belges, janvier-février 1960,
pp. 1-2.

DAELEMANS, A.

Het uur der Pedagogen.
De Maand, februari 1960, blz. 85-89.

HARMEL, P.

Civilisation et Université.
La Revue politique, 15 juin 1960, pp. 317-321.

LABEAU, G.

L'emploi des langues dans l'enseignement.
Revue de l'administration, 1960, n° 3, pp. 53-62.

MERECY, R.

Onderwijs op humanistische grondslag.
De Maand, februari 1960, blz. 79-84.

OP DE BEEK, R.A.E.

Hoe ver staan wij in België met het verkeerswetenschap-
pelijk onderzoek ?
Economisch en sociaal tijdschrift, febr. 1960, blz. 53-62.

MASSART, L.

Beschouwingen over hoger onderwijs en wetenschappelijk
onderzoek.
Socialistische standpunten, 1960, n° 1, blz. 11-22.

VAN DEN BRANDEN, J.

De toekomstige schoolbevolking in het secundair onder-
wijs.
Persoon en gemeenschap, V, 1959, XIII-1, blz. 9-18.

VAN DE VIJVER, M.

De middelbare-schooljeugd vraagt meer dan ooit om
begrip.
Persoon en gemeenschap, V, 1959, XIII-1, blz. 1-8.

X.

De aangroei van de Vlaamse studenten in het land.
V.E.V. berichten, 31 januari 1960, blz. 144-145.

X.

De technisch-wetenschappelijk onderwijs.
De ontwikkeling en de expansie van het Antwerps indus-
trie-gebied. Rapport over de oprichting te Antwerpen van
een technische hogeschool en een instituut voor industrieel
wetenschappelijk onderzoek. Voorbereid door de V.E.V.-
Werkgroep - Wetenschappelijk Onderzoek Antwerpen.
Vlaams Economisch Verbond, 1959, in-4°, 128 blz.

X.

Le budget de l'instruction publique 1960.
L'Enseignement catholique, décembre 1959, pp. 164-171.

X.

Leerplicht en schoolgeld.
O.K.W. mededelingen, 6 februari 1960, blz. 51.

X.

Regeling van het wetenschappelijk onderwijs.
O.K.W. mededelingen, 2 februari 1960, blz. 27-34.

EUROPE

(Voir : Benelux, C.E.C.A., C.E.E., Relations Internationales.)

CLERDENT, P.

A la recherche d'un nouvel équilibre européen.

Discours d'ouverture de la session ordinaire du Conseil provincial (de la Province de Liège) d'octobre 1959, prononcé le 1^{er} octobre.

Liège. Gouvernement provincial, 1959, in-8°, 32 p.

HERPELS, A.

De Europeesgezindheid van West-Deutsland (1945-1949).

Politica, januari-maart 1960, blz. 22-42.

LAROCK, V.

Pourquoi la Belgique est atlantique.

Occident, novembre 1959, pp. 59-61.

MOLENAAR, J.H.C.

Europese verkiezingen.

Socialisme en democratie, maart 1960, 3, blz. 156-163.

SCHUYT, W.J.

Vraagstukken rondom de Europese verkiezingen.

Katholiek staatkundig maandschrift, oktober 1959, blz. 313-321.

SNOY, J.Ch.

La négociation européenne dans une nouvelle phase.

Revue générale belge, février 1960, pp. 1-18.

VAN DER LINDEN, Fr.

Les pays et territoires d'Outre-mer dans leurs rapports avec la communauté européenne.

Belgique d'Outremer, décembre 1959, pp. 722-723 et 747.

VAN OFFELEN, J.

Vertus de l'intégration européenne.

Occident, novembre 1959, pp. 58-59.

VELTER, G.

Situation sociale et économique de la Belgique dans l'Europe.

Revue de la Société belge d'Etudes et d'Expansion, janvier-février 1960, pp. 111-120.

X.

Le Plan Wigny.

Le Droit européen, décembre 1959, pp. 636-639.

X.

Le Traité de l'Association Européenne de Libre Echange des Sept (E.F.T.A., 20 novembre 1959).

I.R.I.: Chronique de politique étrangère, vol. XII, n° 5 et 6 (pp. 793-871), sept.-nov. 1959.

FINANCES PUBLIQUES

COPPIETERS, E.

L'accord monétaire européen et les progrès de la convertibilité des monnaies.

I.R.I.: Chronique de politique étrangère, vol. XII, n° 5 et 6 (pp. 873-921), sept.-nov. 1959.

de BRABANDERE, E.

La politique de crédit subsidié et garanti et le secteur bancaire.

Industrie, décembre 1959, pp. 803-805.

DE RIDDER, V.

De hervorming van het Belgische belastingstelsel.

Socialistische standpunten, 1959, n° 86, blz. 481-501; 1960, n° 1, blz. 67-86.

MOLLE, L.

Dévaluations apparentes et dévaluations réelles de quelques monnaies occidentales, de 1914 à 1959.

La Revue de la Banque, 1960, n° 1, pp. 13-35.

QUINTIN, M.J.M.

L'influence des programmes à long terme sur le budget et sur la technique budgétaire.

Institut belge des Sciences administratives.

Institut néerlandais des Sciences administratives.

Association de Droit administratif.

Rapport préliminaire pour les journées administratives, 1960.

RAMAEKERS, J.

Les finances des grandes agglomérations.

Crédit communal de Belgique, avril 1960, pp. 37-45.

VAN AUDENHOVE, M.

De blijvende waarde van zekere klassieke financieringsmethodes inzake overheidsfinanciën.

Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiek recht, november 1959, blz. 271-278.

VAN ROMPAY, V.

De nieuwe investeringspolitiek in België.

Economisch-statistische berichten, 9 maart 1960, blz. 264-267.

FINANCES COMMUNALES.

De wet Vermeylen.

Gemeente en provincie, november-december 1959, blz. 367-377.

X.

La comptabilité nationale de Belgique (1948-1958).

Cahiers économiques de Bruxelles, oct. 1959, pp. 3-38.

FLANDRES

CLAES, L.

Taal en sociale status in Vlaanderen.

De Maand, februari 1960, blz. 66-73.

CRAEN, G.

De toestand van de economie in Vlaanderen en zijn perspectieven.

E.R.V. mededelingen, 1959, n° 4, blz. 9-14.

VAN WERVEKE, H.

De geschiedenis van het Vlaams nationalisme, naar aanleiding van een onlangs verschenen studie.

De Vlaamse gids, februari 1960, blz. 65-76.

HISTOIRE

BARTIER, J.

Le mouvement démocratique à l'Université de Bruxelles au temps de ses fondateurs.

Socialisme, mars 1960, pp. 130-148, deuxième partie.

CHLEPNER, B.S.

Luttes sociales, jadis et à présent.

Expériences, 1959, n° 3-4, pp. 247-259.

DEMOULIN, R.

L'influence française sur la naissance de l'Etat belge.

Revue historique, janvier-mars 1960, n° 453, pp. 13-28.

- DE ROMMELAERE, C.
De beroepstructuur van de plattelandse bevolking in Zuidoost-Vlaanderen gedurende de XVIII^e eeuw.
Tijdschrift voor Sociale wetenschappen, 1959, n^o 3, blz. 225-243.
- DE VROEDE, M.
Bibliografische inleiding tot de studie van de Vlaamse beweging, 1830-1860.
Leuven. Edit. Nauwelaerts. Paris, Béatrice-Nauwelaerts. Centre interuniversitaire d'histoire contemporaine. Cahiers, 8.
- DUMONT, G.H.
De traditie der Ronde Tafels.
De Maand, februari 1960, blz. 74-78.
- GERIN, P.
Les débuts de la démocratie chrétienne à Liège.
Bruxelles. La pensée catholique, Paris. Office général du livre, 1959, in-16^o, 493 p.
Etudes sociales. Histoire sociale, 25/28.
Première et deuxième parties, même collection, n^{os} 14-17.
- KRONACKER, P.
Albert Devèze.
Le Flambeau, n^o 1-2, janvier-février 1960, pp. 18-27.
- KUYPERS, J.
Les Egalitaires en Belgique.
Buonarroti et ses sociétés secrètes, d'après des documents inédits, 1824-1836.
Bruxelles. Les Editions de la Librairie encyclopédique, 1960, 1 vol. in-8^o, raisin, 160 p.
- PICARD, Léo.
Geschiedenis van de Vlaamse en Groot-Nederlandse beweging.
I. Tweede uitg. Met een inleiding van C. Gerretsen.
II. Met naam en zaakregister voor beide delen, door E. Willekens.
Antwerpen. Uitg. De Sikkels, 1942-1959. Deux volumes, in-12^o, XV+315+VII, 374 p.
- SCHOLL, S.H.
De historiografie der arbeidersbeweging in België.
Brussel. Arbeiderspers, 1959, 24 x 15, 187 blz.
- STENGERS, J.
Un collaborateur de Léopold II : Otto Lindner.
Zaire, 1959, n^o 4, pp. 414-424.
- VAN ISACKER, K.
Averechtse democratie. De gilden en de christelijke democratie in België. 1875-1914.
Antwerpen. De Nederlandse Boekhandel, 1959, in-12^o, 148 blz.
- VAN OEVELEN, G.
Rondom het Daensisme.
Wetenschappelijke tijdingen, december 1959, blz. 426-435.
- WILLEQUET, J.
Les Belges et le danger de guerre, août 1914.
Le Flambeau, janv.-févr. 1960, pp. 86-93.

AIDE AUX PAYS SOUS-DEVELOPPES

- de LEYE, B.
La Belgique et l'aide économique aux pays sous-développés.
Socialistische standpunten, 1960, n^o 6, blz. 547-550.

- LAMBERT, P.
La coopération de l'Etat en Inde.
Expériences, 1959, n^o 3-4, pp. 333-343.
- SIMONET, H.
La formation du capital dans les pays sous-développés et l'assistance financière étrangère.
Préface de Henri Neuman.
Bruxelles. Institut de Sociologie Solvay, 1959, 1 vol., in-8^o, 222 p.
- VAN GEEL, M.
De kapitaalsbehoeften in de minderontwikkelde gebieden.
Economisch en sociaal tijdschrift, febr. 1960, blz. 29-44.

PRESSE ET INFORMATION COLLECTIVE

- CLAUSSE, R.
Introduction à une sociologie « éventuelle » des Nouvelles.
Techniques de Diffusion Collective, n^o 2. Publications du Centre national d'Etude des Techniques de Diffusion Collective, avril 1960, pp. 7-22.
- CLAUSSE, R.
Spécificité de l'activité « cinématique » dans l'information des masses.
Etudes (cf. art. de Thoveron), pp. 47-67.
- S.N.
Analyse van de Belgische kranten bij de interpellatie Verroben.
Kultuurleven, maart-april 1960, n^o 3, blz. 183-193.
- THOVERON, G.
Le contenu des quotidiens belges.
Techniques de Diffusion Collective, n^o 2 (titre complet cf. Thoveron).
Avril 1960, pp. 50-69.
- THOVERON, G.
Description de la presse quotidienne en Belgique (Essai de synthèse).
Etudes (cf. étude de Thoveron).
Octobre 1959, pp. 68-99 et avril 1960, p. 167.
- THOVERON, G.
Utilisation des loisirs en Belgique (Essai de synthèse).
Techniques de Diffusion Collective, n^o 1. Publication du Centre national d'Etudes des Techniques de Diffusion Collective, Institut de Sociologie Solvay, octobre 1959, pp. 1-46, et avril 1960, pp. 107-166.

PROBLEMES BELGES

- (Voir : Benelux, C.E.C.A., C.E.E., Flandres, Wallonie.)
- CLAES, L.
Economisch regionalisme en culturele autonomie in België.
Streven, april 1960, n^o 7, blz. 605-611.
- COETSIER, L.
De actuele deelname van beide taalgroepen aan het Belgisch opleidingswezen en de maatschappelijke gevolgen ervan.
Mededelingen van het Laboratorium voor toegepaste psychologie en de Dienst voor studieadvies bij de Rijksuniversiteit te Gent, n^o 4, 1959, in-8^o, kaarten, diag., tab., 63 blz.

- COSTARD, R.
Les grandes agglomérations en Belgique.
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques, 26 février 1960, n° 54, pp. 2-12.
- DELEECK, H.
Het taalgebruik in het Vlaamsche bedrijfsleven.
Economisch en sociaal tijdschrift, febr. 1960, blz. 1-12.
- DELEECK, H.
Vervlaamsing van het bedrijfsleven.
De Gids op maatschappelijk gebied, februari 1960, blz. 209-212.
- EYSKENS, G.
Les préoccupations économiques du gouvernement.
La Revue politique, 15 juin 1960, pp. 311-316.
- GALDEROUX, M.
Bruxelles, nœud de la question linguistique.
Les Dossiers de l'action sociale catholique, février 1960, pp. 97-124.
- GALDEROUX, M.
Pour un véritable compromis linguistique.
Les Dossiers de l'action sociale catholique, mars 1960, pp. 203-229.
- GÉRARD, V. et PHILIPS, L.Ph.
Les problèmes de l'eau en Belgique.
Revue du Conseil économique wallon, novembre-décembre 1959, n° 41, pp. 30-41.
- GOOSSENAERTS, J.
De taalgrens.
Wetenschappelijke tijdingen, januari 1960, blz. 1.
- HERREMANS, M.P.
Flamands-Wallons.
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques, 15 janvier 1960, n° 48, pp. 2-19.
- HERREMANS, M.P.
Questions linguistiques.
Socialisme, mai 1960, n° 39, pp. 308-319.
- HOCQ, H.
Quelques perspectives du remembrement en Belgique.
Annales de Gembloux, 1959, n° 3, pp. 184-193.
- LEEMAN, E.
La dualité linguistique et culturelle de la Belgique.
Ecrits de Paris, février 1960, pp. 33-41.
- LEVY, P.M.G.
Pas de recensement linguistique ?
La Revue nouvelle, 15 mars 1960, pp. 261-274.
- MEMNON.
Le compromis linguistique.
Revue générale belge, mars 1960, pp. 114-118.
- NOLS, J.
Les travailleurs étrangers en Belgique.
Aspects démographiques et sociaux.
Le Progrès social, février 1960, pp. 19-29, XLVIII^e année, n° 62.
- PAGE, J.
Léopold III : The Belgian Royal Question.
London. Monarchist C. Assoc. (J. Sutherland Rd., W.13), 1959, 72 p.
- PICARD, H.
Wat is de talentelling.
De Vlaamse gids, maart 1960, n° 3, blz. 133-155.
- PRIMS, A.
Enkele beschouwingen over de structuur van het Belgisch ziekenhuiswezen.
Politica, oktober 1959, blz. 289-294.
- PUTZEYS, A.
Forces et faiblesses de la Belgique.
Revue de la Société belge d'Etudes et d'Expansion, n° 190, mars-avril 1960, pp. 235-277.
- REY, J.
Vers un nouveau pacte social.
Contribution à une solution des problèmes belges.
Edition du Centre Paul Hymans. Bruxelles, 1960.
- SNOY, J.Ch.
Le malaise de la fonction publique.
Revue générale belge, mars 1960, pp. 1-19.
- STASSART, J.
Investissements, Logements et Population.
Expériences, 1959, n° 3-4, pp. 284-332.
Revue du Conseil économique wallon, n° 41, novembre-décembre 1959.
- VAN DEN BOEYNANTS, P.
La promotion des classes moyennes.
La Revue politique, mai 1960, pp. 277-287.
- VAN ERPS, Fr.
Herrie rond het talencompromis van de C.V.P.
De Gids op maatschappelijk gebied, maart 1960, blz. 284-292.
- VELDKAMP, G.M.J.
Problemen van onze democratie.
Katholiek staatkundig maandschrift, oktober 1959, bijlage.
- X.
Déclarations épiscopales après le vote de la loi scolaire.
La Documentation catholique, 7 février 1960, n° 1321, pp. 166-168.
- X.
La Belgique et la récente vague d'antisémitisme.
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques, 29 janvier 1960, n° 50, pp. 2-15.
- X.
Un compromis très discuté.
La Revue nouvelle, 15 avril 1960, n° 4, pp. 379-380.

PROBLEMES REGIONAUX

(Voir : Problèmes belges, Flandres, Wallonie.)

- CLAES, L.
Economisch regionalisme en culturele autonomie in België.
Streven, april 1960, n° 7, blz. 605-611.
- DECLERCK, R.
De provincie Antwerpen tegen de achtergrond van de Gemeenschappelijke Markt.
Rede uitgesproken bij de opening van de gewone zitting (van de Provincieraad van Antwerpen) op 1 oktober 1959.
Antwerpen. Provinciaal Gouvernement, 1959, in-8°, tab., 35 blz.

DE WEERDT, D.

De Gentse textielbewerders en arbeidersbeweging tussen 1866 en 1881.

Bijdrage tot de sociale geschiedenis van Gent.

Leuven. Editions Nauwelaerts.

Paris. Béatrice-Nauwelaerts.

1959, in-16°, diagr., tabl., 242 p.

Centre interuniversitaire d'histoire contemporaine. Mémoire II.

D'HONDT, J.

Onkerkelijkheid, vooral in het Vlaamse land.

Humanistisch Verband van België. F. Versmessenlam, 1. -

1959, in-8°, tab., 36 blz.

Diogenes, Cahier n° 1, dec. 1959.

HAULOT, L.

Economie régionale et problèmes financiers.

Revue des Services publics, 1959, n° 2, pp. 51-67.

MERTENS, Cl.

L'arrondissement de Louvain.

La Revue nouvelle, 15 février 1960, pp. 164-171.

NEIRYNCK, M.

De Brusselse agglomeratie in het arrondissement Brussel.

De Gids op maatschappelijk gebied, februari 1960,

blz. 141-162.

PERTINAX.

Du choix des régions de développement.

Revue du Conseil économique wallon, septembre-octobre

1959, pp. 24-37.

PERTINAX.

L'avenir de notre sidérurgie est-il au bord de la mer?

Revue du Conseil économique wallon, novembre-décembre

1959, n° 41, pp. 21-29.

P.P.

Een nieuwe versie over de haven van Antwerpen.

V.E.V. berichten, 31 januari 1960, blz. 203-208.

TRICOT, H.

De inspanningen tot industrialisatie van het arrondissement Mechelen.

E.R.V.-Mededelingen, 1959, n° 4, blz. 41-46.

SACRE, M.

De arrondissementscommissarissen en de regionale economie.

E.R.T.-Mededelingen, 1959, n° 4, blz. 47-50.

VANDEBERGH, H.

De technisch-wetenschappelijke ontwikkeling en de expansie van het Antwerps industriegebied.

De Gids op maatschappelijk gebied, maart 1960, blz. 273-278.

VAN DEN EYNDE-CEULEMANS, C., de VAUCLEROY, G. et WELLENS, P.

La province de Luxembourg.

Avec la collaboration de B. Verhaegen.

Louvain. Université catholique de Louvain. Centre d'Etudes sociales, 1959, in-8°, cartes, diagr., tabl., 410 p. + cartes transparentes.

VAN DER ELST, F.

Kultuurautonomie voor Vlaanderen en Wallonië?

Brussel. F. Van der Elst, 2° d., 1 br., in-8°, 29 blz. geïll.

VLERICK, A.J. et BULTYNCK, R.

De Denderstreek. Verslag over de sociaal-economische toestand van het arrondissement Aalst.

Gent. Seminarie voor economie bij de Rijksuniversiteit, 1959, 24 x 16, 160 blz.

WALHIN, Ch.

La croissance économique des régions pauvres. Un problème à repenser.

Les Dossiers de l'Action sociale catholique, 1960, n° 1, pp. 31-44.

WALHIN, Ch.

La croissance économique des régions pauvres. Un problème à repenser (2).

Les Dossiers de l'Action sociale catholique, février 1960, pp. 125-135.

PROBLEMES SOCIAUX

BEHOEGNE, O.

Le Ministère du Travail et la promotion de l'emploi.

La Revue politique, mai 1960, pp. 256-267.

COPPE, Th.

De nieuwe ontwikkeling in de loonpolitiek.

Katholiek staatkundig maandschrift, februari 1960, n° 12, blz. 512-521.

DECLERCQ, T.

Vers un meilleur fonctionnement des conseils d'entreprise : quelques suggestions.

Revue du Travail, octobre 1959, pp. 1318-1330.

DELPERÉE, A.

De quelques aspects des commissions paritaires en Belgique.

Revue internationale du travail, mars 1960, pp. 205-224.

DURAND, P.

Des conventions collectives de travail aux conventions collectives de sécurité sociale.

Revue belge de Sécurité sociale, mars 1960, pp. 235-248.

EVALENKO, R.

Les transformations économiques et sociales depuis un siècle.

Socialisme, mars 1960, pp. 149-153.

GEBBINK, G.

Equal Pay. Un principe devant les faits.

Revue du Travail, mai 1960, pp. 625-645.

REUSS, C.

Quelques aspects de l'évolution de l'emploi en Belgique, 1948-1957.

La Vie économique et sociale, mars 1960, pp. 95-104.

SERVAIS, L.

De quelques incidences de l'évolution démographique sur l'activité économique et sociale.

Revue belge de Sécurité sociale, déc. 1959, pp. 1061-1071.

SERVAIS, L.

Perspectives en matière de sécurité sociale.

La Revue politique, mai 1960, pp. 268-276.

S.N.

Les perspectives de notre politique sociale.

La Revue politique, mai 1960, pp. 255-260.

- TROCLET, L.E.
Origine et évolution du problème du cumul d'une activité lucrative et d'une pension de retraite.
Revue belge de Sécurité sociale, janvier 1960, pp. 1-14.
- VANDEURZEN, A.
De bescherming der leden van de ondernemingsraden.
Rechtskundig weekblad, 3 april 1960, n° 31, blz. 1481-1494.
- VERSICHELEN, M. en LOORE, A.
De beroepsherscholing van werklozen en hun aanpassing aan nieuwe arbeidstaken.
Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen, 1960, n° 1, blz. 42-63.
- X.
Arbeidstijdverkorting.
De christelijke werkgever, januari 1960, n° 1, blz. 23-26.
- X.
Amendements au projet Servais.
Le Médecin belge, 29 février 1960, pp. 132-143.
- X.
Bezwaren van het V.E.V. tegen het wetsontwerp op het gewaarborgd weekloon.
V.E.V. berichten, 15 april 1960, n° 9, blz. 801-803.
Elections pour les conseils d'entreprise et les comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux du travail, 1958.
Annexe de la Revue du Travail de novembre 1959.
- X.
Horizons sociaux : salaires et charges sociales en Belgique et dans les pays voisins.
Industrie, décembre 1959, pp. 856-862.
- XXX.
Les salaires bruts dans l'industrie belge par province et d'après l'importance des entreprises.
Enquête sur les salaires d'octobre 1958.
Bulletin de Statistique, novembre 1959, n° 11, pp. 1959-1962.
- X.
Memorandum betreffende de betwiste punten vevat in het Servais plan.
Le Médecin belge - Het Belgisch geneesherenblad, 31 december 1959, blz. 975-978.
- X.
Salaire hebdomadaire garanti.
Bulletin de la Fédération des Industries belges, 20 février 1960, pp. III-V.
- X.
Un accord national est conclu entre employeurs et syndicats. Texte du pacte social conclu à Bruxelles, le 11 mai 1960.
Bulletin de la F.I.B., n° 15, 20 mai 1960.
- X.
Verkiezingen voor de ondernemingsraden en de comité's voor veiligheid, hygiène en verfraaiing der werkplaatsen, 1958.
Brussel. Drukk. H. en M. Schaumans, 1959, in-8°, tab., 12 blz. + tabellen.
Begintitel. Bijlage bij het « Arbeidsblad » van nov. 1959.

RELATIONS INTERNATIONALES

- de GRUBEN, Baron H.
Aperçu de la politique de la République Fédérale allemande.
Chronique de politique étrangère, vol. XIII, n° 2, mars 1960.
- DE STAERCKE, A.
L'O.T.A.N. Réalisations et perspectives.
Conférence donnée le 17 février 1959 à la Société Royale d'Economie politique de Belgique.
Comptes rendus des travaux. Février 1959, n° 261.
- GERLO, A.
Een plan voor algemene en volledige ontwapening.
Socialistische standpunten, 1960, n° 6, blz. 522-533.
- SERVAIS, A.
Le désarmement.
Chronique de politique étrangère, vol. XIII, janv. 1960, n° 1.
- S.N.
Les Congrès internationaux de 1681 à 1899.
Liste complète.
Union des Associations Internationales. Bruxelles, Doc. n° 8, 1960.
- VANDEWEGHE, L.
Le neutralisme afro-asiatique.
Chronique de politique étrangère, vol. XIII, n° 2, mars 1960.
- VAN MEERHAEGHE, M.
Recente bijdragen tot de theorie der internationale economische betrekkingen.
Verhandelingen van het Studie- en Onderzoekcentrum voor Sociale Wetenschappen (bij de Rijksuniversiteit te Gent. Verhandeling n° 3, 1959, 8°, tab., 100 blz.
- WIGNY, L.
La politique étrangère de la Belgique.
La Revue politique, 15 juin 1960, pp. 322-335.

SCIENCES ET DROIT ADMINISTRATIFS

- BERTRAND, A. et LONG, M.
L'enseignement supérieur des sciences administratives en France.
Revue internationale des Sciences administratives, 1960, n° 1, pp. 5-24.
- BRANTS, K. et KETELAER, C.
De Staatsinrichting van België.
Beginselen van grondwettelijk recht en van administratief recht. Voorgezet en herwerkt door R. Vanhaesendonck.
Antwerpen-Brussel-Gent-Leuven. Standaard Boekhandel, 1959, 8°, 449 blz.
- CORTENBOSCH, M.
Les administrations locales aux Etats-Unis d'Amérique (à suivre).
Crédit Communal de Belgique, avril 1960, pp. 46-50.
- DEMBOUR, J.
De la tutelle administrative exercée sur les actes des associations de communes régies par la loi du 1^{er} mars 1922.
Le Mouvement communal, janvier 1960, pp. 2-12.

- HAUSSLETTER, O (D^r).
Sociological Aspects in American and British Administrative Science.
Revue internationale des Sciences administratives, 1960, n° 1, pp. 25-27.
- ISERZON, Em.
Public Administration, Administrative Law, Economic Law.
Revue internationale des Sciences administratives, 1960, n° 1, pp. 41-50.
- LILAR, A.
La réforme administrative.
Vie libérale, décembre 1959-janvier 1960, pp. 2-3.
- LILAR, A.
De administratieve hervorming.
Liberaal leven, december 1959-januari 1960, blz. 2-3.
- MEYERS, F.
L'évolution de l'administration, depuis la guerre, dans les pays de l'Union de l'Europe occidentale.
Revue internationale des Sciences administratives, 1960, n° 2, pp. 121-134.
- VANDEZANDE, R.
De rechten van de ambtenaren inzake bevorderingen in de Rijksadministratie en de rechtspraak van de Raad van Staat.
Met een voorwoord van G. Eyskens.
Leuven. Uystpuyst. 1959, 1 bkd. in-8°, 107 blz.

SCIENCE POLITIQUE

(Voir : doctrines politiques, finances publiques, sciences et droits administratifs.)

- DE SMET, L.
De politieke aardrijkskunde na de tweede wereldoorlog.
Tijdschrift voor sociale wetenschappen, 1959, n° 4, blz. 352-364.
- ETUDES.
Revue trimestrielle (Bruxelles).
Institut Imre Nagy de sciences politiques, avenue Louise, 477.
1959, n° 1, 17 juin, in-8°, tab.
- HERREMANS, M.P.
Esquisse d'une étude sur les groupes de pression linguistiques.
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques, 12 février 1960, n° 52, pp. 2-19; 11 mars 1960, n°56, pp. 2-19.
- LADRIÈRE, J.
Les groupes de pression. Quelques éléments d'ordre théorique.
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques, 18 décembre 1959, n° 45, pp. 5-9.
- LOUSSE, E.
Absolutisme, goddelijk recht, verlicht despotisme.
Politica, januari-maart 1960, blz. 1-21.
- MULIER, A.
De intellectuele arbeidsmarkt van de school voor politieke en sociale wetenschappen.
Politica, oktober 1959, blz. 246-257.

- S. N.
Les positions fondamentales du P.S.C.
La Revue politique, 15 juin 1960, pp. 301-310.
- TOURÉ, SÉKOU.
Le leader politique considéré comme le représentant d'une culture.
Présence africaine, février-mars 1959, pp. 104-115.
- van KALKEN, Fr.
Colloque Alexis de Tocqueville.
Revue de l'Institut de Sociologie Solvay, 1960, n° 1, pp. 157-161.
- WILLIAMS, E.
Le leader politique considéré comme un homme de culture.
Présence africaine, février-mars 1959, pp. 90-103.
- X.
Le régime et les institutions de la république populaire de Pologne. Semaine d'études, 25-28 mai 1959.
Université libre de Bruxelles. Institut de Sociologie Solvay. Centre d'étude des pays de l'Est et Centre national pour l'étude des pays à régime communiste.
Bruxelles. Institut de Sociologie Solvay. 1959, in-8°, diagr., XII-139 p.
- X.
Le régime et les institutions de la république fédérative de Yougoslavie. Journées d'études, 26-29 janvier 1959.
Université libre de Bruxelles. Institut de Sociologie Solvay. Centre d'étude des pays de l'Est et Centre national pour l'étude des pays à régime communiste.
Bruxelles. Institut de Sociologie Solvay. 1959, in-8°, tab., 174 p.

SOCIOLOGIE

- DE GHELLINCK, G. et MANDY, P.L.
Les dirigeants d'entreprise dans l'industrie belge. Quelques précisions sur leur nombre et la structure de leur groupe.
Industrie, février 1960, pp. 112-119.
- ORBAN, M.
Le travail et les loisirs à l'aube de la seconde révolution industrielle.
Les Dossiers de l'action sociale catholique, janvier 1960, pp. 3-30.
- CORNEZ, E.
Les progrès des sciences de l'homme et leur incidence sur l'organisation économique et sociale.
Discours prononcé à la séance d'ouverture du 1^{er} octobre 1959 (de la session ordinaire du Conseil provincial du Hainaut).
Mons. Gouvernement provincial. 1959, in-8°, 66 p.
- CRAPPE, C.
Sociologische aspecten van de lokalisatie der woningen.
Wonen, november 1959, blz. 318-340.
- DELSINNE, L.
L'influence des techniques nouvelles sur les conditions ouvrières.
Industrie, novembre 1959, pp. 729-735.
- CACHON, L.
L'humanité agricole, l'humanité industrielle, l'humanité en devenir.
Synthèses, mars 1960, pp. 341-385.

- SCHLICHTING, L.G.A.
 Democratie en televisie.
 Katholiek staatkundig maandschrift, oktober 1959,
 blz. 338-341.
- X.
 Bronnen van het anti-semitisme.
 Politiek en cultuur, februari 1960, blz. 90-91.
- X.
 Les jeunes au travail.
 Informations sociales, janvier 1960, pp. 3-53.

SOCIALISME

- BRANDT, C.
 Le programme avisé du Parti Socialiste Suisse.
 Socialisme, mars 1960, pp. 175-187.
- COLLARD, L.
 Belgian socialists and the catholic-liberal government.
 Socialist international information, 23 janvier 1960,
 pp. 59-60.
- DELAFONTAINE, P.
 De crisis van het socialisme.
 Universitas, januari 1960, blz. 51-76.
- DELATTRE, A.
 Alfred Defuisseaux.
 Un homme, une période.
 Préface de Léo Collard.
 Bruxelles. Editions de l'Institut Emile Vandervelde, 1959,
 12°, cov., fort., ill., facsim., 191 p.
- DRENTH, H.H.
 Het stakingsrecht en de socialistische beweging.
 Socialisme en democratie, maart 1960, 3, blz. 172-182.
- EICHLER, W.
 Objectifs et politique socialistes. Réflexions sur le nouveau
 programme du parti social-démocrate allemand.
 Socialisme, mars 1960, pp. 167-174.
- FRANTZER, P.
 De impasse van het Westers socialisme.
 Socialistische standpunten, 1960, n° 1, blz. 42-59.
- HAHN, K.J.
 De crisis van het Europese socialisme.
 Katholiek staatkundig maandschrift, februari 1960, n° 12,
 blz. 503-511.
- JANNE, .
 L'avenir du socialisme.
 Socialisme, mai 1960, n° 39, pp. 235-276.
- KOOPMAN, J. et DE LANGE H.
 Om de toekomst van het socialisme.
 Socialisme en democratie, februari 1960, n° 2, blz. 77-87.
- LAMBILLIOTTE, M.
 Le drame du socialisme occidental.
 Synthèses, n° 167, avril 1960.
- LALOIRE, M.
 Le socialisme à l'âge de la retraite ?
 La Revue Nouvelle, 15 mai 1960, pp. 527-532.
- LOCKWOOD, Th.P.
 The Belgian socialist party.
 Contemporary review, février 1960, pp. 106-110.
- P.S.B.
 Les Fastes du Parti. 1885-1960.
 Parti Socialiste Belge. Institut Emile Vandervelde, 1960.

- STEPPE, A.
 Repenser le socialisme ?
 Socialisme, mars 1960, pp. 154-166.
- VANDER GUCHT, R.
 Les socialistes et la religion. Quelques aspects de leur atti-
 tude actuelle.
 Bruxelles, la pensée catholique.
 Paris, Office général du livre, 1959, in-16°, 112 p.
 Etudes sociales, actualités, 29-30.
- VAN DER STRAETEN, E.
 Het socialisme in zijn sociaal-psychologische en cultuur-
 historische verklaring bij Hendrik De Man.
 Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen, 1959, n° 2,
 blz. 109-154.
- X.
 Crisisverschijnselen in de B.S.P.
 Universitas, januari 1960, blz. 77-81.
- X.
 Le Congrès du parti socialiste des 12 et 13 décembre 1959.
 Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'informa-
 tion socio-politiques, 18 décembre 1959, n° 45, pp. 2-3.

SYNDICALISME

- BLANPAIN, R.
 De syndicale vrijheid op individueel plan.
 Rechtskundig weekblad, 11 oktober 1959, blz. 273-290.
- BLANPAIN, R.
 De bemiddeling bij de collectieve arbeidsgeschillen in
 België.
 Revue de droit social et des tribunaux du travail, 1959,
 n° 7, pp. 233-242.
- DELSINNE, L.
 Le développement de l'action syndicale dans l'entreprise
 indépendante.
 Revue du Travail, mars 1960, pp. 305-317.
- NEUVILLE, J.
 La « représentativité » des syndicats.
 Etudes sociales. Syndicalisme. 31-32.
 Bruxelles. La pensée catholique.
 Paris. Office général du livre. 1960, in-12°, cov., ill.
 carte, diagr., tab., 144 p.
- LALOIRE, M.
 Revendications.
 La Revue nouvelle, 15 février 1960, pp. 159-163.
- LALOIRE, M.
 Effectifs syndicaux.
 La Revue nouvelle, 15 mars 1960, pp. 284-289.
- MAJOR, L.
 Histoire du syndicalisme belge.
 Monde du Travail libre, décembre 1959, pp. 525-533.
- SCHLAG-REY, M., RIBAS, F. et FÉAUX, V.
 De gesyndiceerden en hun syndicaat. Onderzoek naar de
 kennis, de opinies en de gezindheden van gesyndiceerde
 arbeiders nopens hun syndicaat.
 Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen, 1959, n° 2,
 blz. 155-181.
- VAN PRAAG, Ph.
 Quelques aspects et problèmes du mouvement syndical aux
 Pays-Bas.
 Revue du Travail, mai 1960, pp. 646-663.

- X.
Les élections syndicales en Belgique.
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques, 22 janvier 1960, n° 45, pp. 19-22.
- X.
Les élections syndicales en Belgique.
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques, 19 février 1960, n° 53, pp. 2-6.
- X.
Recherche sur le taux de syndicalisation dans l'industrie.
Courrier hebdomadaire. Centre de recherche et d'information socio-politiques, 6 novembre 1959, pp. 2-8.

WALLONIE

(Voir : C.E.C.A., Flandres, problèmes belges.)

- BAUVIN, L.
Où en est la démographie wallonne ?
Revue du Conseil économique wallon, n° 42, janvier-avril 1960.
- CHARPENTIER, J.
La crise charbonnière wallonne et ses conséquences économiques sociales.
Revue du Conseil économique wallon, septembre-octobre 1959, pp. 7-23.
- CORNEZ, E.
La désindustrialisation de la Wallonie, péril national.
Revue du Conseil économique wallon, novembre-décembre 1959, n° 41, pp. 1-20.

- CORNEZ, E.
L'évolution de l'emploi dans la province de Hainaut depuis la libération.
Revue du Travail, janvier 1960, pp. 1-19.
- DE MEUR, A.
La démocratisation de l'enseignement supérieur en Wallonie.
La Nouvelle revue wallonne, juillet-septembre 1959, pp. 136-140.
- L'ECONOMIE DE LA RÉGION LIÉGEOISE.
Analyse et perspectives.
Éléments d'une politique.
Edit. du Conseil économique wallon. Liège, in-8°, 648 p.
- SCHREURS, F.
L'opinion publique wallonne.
La Nouvelle revue wallonne, juillet-septembre 1959, pp. 93-98.
- SPORCK, J.A.
Études sur la région industrielle liégeoise.
Liège. J. Wykmans, 1959, in-8°, ill., plan, cartes, diagr., tab., (65) p.
Centre des géographes liégeois, fasc. 111 des Travaux, et Travaux du Séminaire de géographie de l'Université de Liège, fasc. CXXXI. Extrait du « Bulletin de la Société belge d'Études et de Documentation sociales de la province de Liège », 1958, pp. 1-30; et 1959, pp. 1-17.
- X.
Prioriteit aan Wallonië.
V.E.V. berichten, 15 februari 1960, blz. 280-283.



RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique
Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen

Principaux articles publiés dans les trois derniers numéros :

Voornaamste artikelen verschenen in de drie vorige nummers :

- I/1^{er} semestre 1959 :
A. Simon, **L'unionisme institutionnel de Léopold I^{er}.**
A. Mast, **Aux frontières du droit constitutionnel et de la science politique.**
Léo Moulin, **Note sur le principe du contrôle des organismes d'intérêt public.**
V. Crabbe, **Le contrôle de l'entreprise publique en Belgique. Pages de documentation et d'histoire.**
P.M.A. Lévy, **Le recensement linguistique du 1^{er} janvier 1960 ou naissance, vie et mort d'un recensement.**
- I/2^e semestre 1959 :
M. Grégoire, **Les syndicats et la politique.**
H. de Gruben, **Le pouvoir exécutif dans la loi fondamentale de la République fédérale allemande.**
Th. Kanza, **La situation politique au Congo.**
V. Crabbe-Ph. Dubois, **Les élections syndicales du 5 juin 1959 dans le secteur public.**
G. Christophe, **Quelques réflexions au sujet de l'aménagement du territoire, de l'expansion économique et des institutions régionales.**
- II/1960.I. :
J. Meynaud, **Sciences politiques et science politique.**
P.M. Gallois, **Apologie de l'armement nucléaire.**
L. Moyersoën, **Le problème des frontières linguistiques.**
J. Bracops, **Réplique.**
R. Ruttiens-Mansart, **Science politique et légistique.**
H. Bernard, **Introduction à « Terre commune ».**
Léo Moulin, **Le pluricaméralisme dans l'Ordre des Frères Prêcheurs.**

Numéro spécial de RES PUBLICA (sous presse) :

Speciaal nummer van RES PUBLICA (ter pers) :

Les idéologies et leurs applications au XX^e siècle, par R. Aron, R.P.H. Chambre, J.J. Chevallier, R. Courtin, E. de la Vallée Poussin, M. Duverger, J. Folliet, J. Hersch, R. Miliband.

★

CONDITIONS DE VENTE ET D'ABONNEMENT DE LA REVUE **RES PUBLICA** :

VERKOOPS- EN ABONNEMENTSVOORWAARDEN VAN HET TIJDSCHRIFT **RES PUBLICA** :

Vente au numéro - Verkoop per nummer : 125 francs belges - Belgische frank.

	1959	1960	
Abonnement annuel - Jaarlijks abonnement :	Benelux	200	200 francs belges
	Autres pays - Andere landen	250	250 Belgische franken

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 Politieke Wetenschappen 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 Politieke Wetenschappen worden ambtshalve 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.

Droit d'inscription pour l'année 1960 : 200 FB, à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique, 43, rue des Champs Elysées, 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 1960 : 200 BF, op P.C.R. n° 533.74 te storten van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen, 43, Elyesee Veldenstraat, Brussel 5. Tel. 48.79.65 of op rekening n° 68.702 van de Bank van de « Société Générale », 3, Warandeburgstraat, Brussel.



BIBLIOTHEQUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
BIBLIOTHEEK VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR POLITIEKE WETENSCHAPPEN



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'Études de l'Énergie nucléaire (Bruxelles); J. Van der Meulen, Directeur général au Ministère des Affaires économiques de Belgique, et L. Verhaeve, 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'Énergie 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. Clause, 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**.
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 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 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.

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 Politieke Wetenschappen, 43, Elyzeese Veldenstraat, Brussel 5. P.C.R. n° 533.74.

★

**FICHES DE DOCUMENTATION RELATIVES A L'HISTOIRE ET A LA VIE POLITIQUES EN BELGIQUE.
DOCUMENTATIEBLADEN BETREFFENDE DE GESCHIEDENIS EN HET POLITIEKE LEVEN IN BELGIË.**

★

**L'AVENIR DU SYNDICALISME. DOCUMENTS DU COLLOQUE DU 7 FEVRIER 1959.
DE TOEKOMST VAN HET SYNDICALISME. DOCUMENTEN VAN HET COLLOQUIUM VAN 7 FEBRUARI 1959.**

★

Les fiches de documentation et les documents du colloque sont disponibles au Secrétariat de l'Institut belge de Science politique, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. Tél. 48.79.65.

De documentatiebladen en de documenten van het colloquium zijn te verkrijgen op het Secretariaat van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen, 43, Elyzeese Veldenstraat, Brussel 5. Tel. 48.79.65.

★

★

**La revue RES PUBLICA est publiée avec le concours
du Ministère de l'Instruction Publique et de la Fondation Universitaire**

★

**Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de medewerking van het Ministerie van Openbaar Onderwijs
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, Berensheide, Bruxelles 17