
INHOUD — SOMMAIRE

De functie van eerste minister in België, in de periode 1945-1975, door Gaston EYSKENS	533-552
De oprichting en leiding van de Christe- lijke Volkspartij - Parti Social Chrétien 1945-1949, door August DE SCHRYVER. . . .	553-575
Minister van Binnenlandse Zaken in de jaren van de Koningskwestie en de Schoolstrijd, door Pierre VERMEYLEN. . . .	577-594
De homogene regeringen 1950-1954, door Jean VAN HOUTTE. . . .	595-606
Qui décide en matière de finances publiques en Belgique ? par Robert HENRION	607-619
De Belgische financiële groepen van 1945 tot 1975, door Fernand COLLIN	621-631
La prise de décision en Belgique en matière de santé publique (1945-1975) par Edmond LEBURTON. . . .	633-653
De oprichting en werking van de Partij voor Vrijheid en Vooruitgang, door Omer VANAUDENHOVE. . . .	655-660
L'évolution de l'administration belge depuis 1945, par André MOLITOR	661-686

De functie van eerste minister in België, in de periode 1945-1975

door Gaston EYSKENS,

Minister van Staat.

★

Hoe geschiedt de leiding van een regering? Welke zijn de werkelijke verhoudingen met parlement, partijen, partijvoorzitters, drukkingsgroepen, pers en media? Op deze vragen geven wij een gedeeltelijk antwoord voor de beschouwde periode 1945-1975. En dit met het voorbehoud dat wij alleen goed kennen wat volgt uit eigen ervaring of uit wat is geschied in ons eigen partijverband.

De mogelijkheden van de eerste minister, zijn kansen op succes of zijn mislukking, zijn in ruime mate afhankelijk van een aantal algemene politieke omstandigheden, van de stabiliteit van een regering, van haar samenstelling, van de wijze waarop zij werd gevormd, van de graad van effectieve samenwerking in een coalitie, en ook, natuurlijk, van de personaliteit van de regeringsleider.

Feitelijke omstandigheden.

In de hier besproken periode van dertig jaar blijkt het duidelijk dat de concrete en zich wijzigende omstandigheden, het kader bepalen waarin een regering kan werken en de eerste minister zijn functies goed of minder goed kan vervullen.

Alhoewel bevrijd sedert september 1944, was het land in oorlog tot mei 1945. De regering was toen geconfronteerd met de oorlog in zijn volle betekenis: het voortzetten van de strijd aan de zijde van de geallieerden, de bombardementen, de ondervoeding van een gedeelte van de bevolking, een algemene ontredde in het economisch leven.

Er bestond daarenboven een vrees of minstens een bezorgdheid, zo niet voor een staatsgreep, in elk geval voor mogelijke ernstige wanorde. Deze kon o.m. voortspuiten uit de activiteiten van de communisten of van radicale strekkingen bij de belangrijkste groepen van het gewapend verzet.

De laatste regering Pierlot (katholieken, communisten, socialisten en liberalen, 27 september 1944 - 7 februari 1945) kwam ten val bij de aanvang van 1945, omdat zij te zwak was om de toestanden te kunnen beheersen.

Een nieuwe regering, geleid door een socialist, werd gemakkelijk aanvaard en aldus kwam de eerste regering Van Acker tot stand. Dit was op het eerste gezicht een zeer sterke regering, die alle kansen bood voor een goede leiding.

De katholieken hadden beslist niet te regeren met de communisten. De door Van Acker aangesproken katholieke ministrabelen weigerden toetreding tot het kabinet, dat ook een paar communisten zou bevatten. De door de formateur aangezochte kandidaten van onze partij vergaderden bij Albert Edouard Janssen, in zijn woning in de Wetstraat te Brussel, waar wij van de aanwezige grijze eminenties van de Katholieke Partij, een bolwassing kregen, omdat wij ons gedragen hadden als naïvelingen, die gelooft hadden in de principiële stellingname tegen de communisten. Het ware dwaas geweest, niet deel te nemen aan een regering in oorlogsomstandigheden. Ook kreeg Charles du Bus de Warnaffe de opdracht onmiddellijk te telefoneren naar Van Acker, om te zeggen dat allen zonder meer aanvaardden.

In elk opzicht waren dus de voorwaarden vervuld om toe te laten aan een eerste minister zijn wil door te drijven, want zijn bondgenoten in de coalitie stonden in een zwakke positie. Trouwens de personaliteit van de eerste minister droeg bij om allerlei harde noodmaatregelen op te leggen, die in deze beroerde tijd, door parlement en publiek werden aanvaard.

In mei 1945 werd koning Leopold, door het Amerikaanse leger, bevrijd te Ströbl in Oostenrijk. Met instemming van de kabinetsraad, vertrok Van Acker, vergezeld van één minister van elke partij der coalitie, met het aanvankelijk doel de Koning onmiddellijk terug te brengen naar België. Om redenen die wij hier niet zullen behandelen, liepen de besprekingen slecht af. Van Acker besliste het dossier van de Koningskwestie in openbaar debat te brengen in de Kamer. Ingevolge hiervan namen de katholieke ministers ontslag.

Nu verschijnt de regering Van Acker II (2 augustus 1945 - 9 januari 1946), waarin de katholieken vervangen werden door de zogenaamde V.D.B'ers (Union Démocratique Belge). Zij behoorden tot een groep vooruitstrevende katholieke intellectuelen, meestal verwant met, maar links gesitueerd van de Ligue des Travailleurs Chrétiens. Zoals later zou blijken had deze partij echter bij verkiezingen geen kiezers. De regering was uiterst zwak, slecht samengesteld, verdeeld in innerlijke twisten en

zij onderging een felle oppositie. Zij viel reeds na een half jaar (2 augustus 1945 - 9 januari 1946).

De terugkeer van de Koning als hoofdzakelijk thema van de propaganda van de in augustus 1945 gestichte Christelijke Volkspartij, bracht deze een klinkende overwinning bij de verkiezingen van februari 1946. Zij verkreeg in de Kamer 92 zetels op 202 leden. In de Senaat had zij, op één stem na, de absolute meerderheid. De linkse partijen weigerden de logische conclusies te trekken uit de verkiezingen en het toetreden van de CVP te vergemakkelijken. Zij volhardden in de sedert juni 1945 ingenomen posities. Ingevolge hiervan ontstonden drie zwakke regeringen, die in uiterst slechte voorwaarden hun functies moesten vervullen.

Dit was het geval met de ploeg Spaak I, een socialistisch minderheidsregering (13 maart 1946 - 19 maart 1946), die bij haar verschijnen in de Kamer werd weggevaagd.

De daaropvolgende equipe Van Acker III (31 maart - 10 juli 1946) had geen innerlijke cohesie. Zij stortte in elkaar na een interpellatie gericht tegen de Minister van Justitie Van Glabbeke, die verklaringen had afgelegd om de bestraffing van de economische collaboratie eventueel te verzachten.

De regering Huysmans die vertrekt op 3 augustus 1946, kwam op 12 maart 1947 ten val, door innerlijke verdeeldheid en een betwisting over de economische politiek met de communistische ministers.

Op die dag had men sedert 1 januari 1945, in 27 maand, zes regeringen gekend.

Met de regering Spaak II (Socialisten en CVP : 20 maart 1947 - 27 juni 1949) kwam een coalitie tot stand die met een soliede meerderheid normaal had moeten kunnen werken. Zij verrichtte een niet onbelangrijke taak maar zij was op drijfzand gebouwd. Inderdaad, in het regeerakkoord kon geen enkele instemming worden vermeld betreffende de oplossing van de Koningskwestie. Er werd alleen gezegd dat men in deze aangelegenheid een overeenstemming zou trachten te bereiken in de eerbiediging van de instellingen.

Deze regering hield het wel twee jaar vol, maar zij kende een eerste ontslag, nadat Struye, Minister van Justitie, bij een interpellatie van Leo Collard in de Kamer werd ten val gebracht, omdat de doodstraf niet werd voltrokken voor twee oorlogsmisdadigers. Een tweede maal nam Spaak ontslag ingevolge een betwisting met zijn partijvoorzitter. Deze twee incidenten werden bijgelegd, maar, op de duur verwekten de spanningen rond de Koningskwestie, het einde van dit bewind.

Toen wij in de zomer van 1949 onze eerste regering vormden (CVP-liberaal, 11 augustus 1949 - 6 juni 1950), geschiedde dit na de langste onderhandelingen die men, tot dan toe, had gekend in onze poli-

tieke geschiedenis, en na de slijtage verwekt op de partijen. Wij bevonden ons in uiterst precaire omstandigheden.

De CVP zag als praktische uitweg om uit de Koningskwestie te geraken een volksraadpleging, iets waartegen de andere partijen gekant waren en dit gold ook voor de liberale bondgenoten. De toestand was zo onzeker dat in de regeringsverklaring eenvoudig werd gemeld dat, wat betreft de voorstellen tot het inrichten van een volksraadpleging, « de leden van de regering behoorden te oordelen over de opportuniteit de samenwerking voort te zetten indien zij van mening mochten zijn dat de gewenste oplossing niet naar voren zou komen ». Tegen alle verwachtingen in, slaagden wij in de organisatie van een volksraadpleging op 12 maart 1950. Hiermede was ook het einde van de coalitie bereikt, omdat de interpretatie van de uitslag aanleiding was tot gepassioneerde betwistingen. Ingevolge hiervan werd het parlement ontbonden.

De CVP behaalde de absolute meerderheid in beide Kamers en Duvieusart leidde een homogene CVP-regering (8 juni 1950 - 11 augustus 1950). Zij werd totaal verlamd in haar mogelijkheden ingevolge de pre-insurrectionele toestanden.

Na de beslissing van de gediffereerde abdicatie van koning Leopold III, ontstaan opeenvolgend de homogene CVP-regeringen Pholien (16 augustus 1950 - 9 januari 1952) en Van Houtte (15 januari 1952 - 12 april 1954), die behoudens het ontslag van Pholien ingevolge een scherp conflict met de partijvoorzitter, in normale omstandigheden werkten. Het was de eerste maal sedert de bevrijding van het land dat in een tamelijke rustige sfeer en op basis van een trouwe meerderheid, de eerste minister zijn functies kon vervullen.

Na het verlies van de absolute meerderheid van de CVP, met de verkiezingen van 11 april 1954, ontstaat de zogenaamde linkse regering Van Acker-Liebaert, (22 april 1954 - 2 juni 1958), die begunstigd werd door een goede conjunctuur. Behoudens de schoolstrijd die ze had verwekt, kon zij een normaal beleid voeren.

Na de verkiezingsoverwinning van de CVP op 1 juni 1958, stuitte wij op de radicale weigering van medewerking door de andere nationale partijen. Wij vormden een homogeen CVP-kabinet (23 juni 1958 - 6 november 1958). Het was een minderheidsregering die het slechts kon uithouden door de welwillende, maar zeer wankelbare steun van twee leden van de oppositie

Met onze derde regering (CVP-liberaal, 6 november 1958 - 27 maart 1961), verkreeg de functie van eerste minister opnieuw al haar kansen. Er werden trouwens grote verantwoordelijkheden genomen met de onafhankelijkheidsverklaring van Kongo en de zogenaamde Eenheidswet, die ondanks alle verzet, tot stand kwam.

Na de verkiezingen van 1961 vormde partijvoorzitter Theo Lefèvre een CVP-socialistische regering, die gans de legislatuur voltrok (25 april 1961 - 24 mei 1965). Zij berustte op een ruime meerderheid, zij regeerde met vaste hand en bracht belangrijke hervormingen tot stand, o.m. de nieuwe taalwetten van 1962-1963.

In mei 1965 beleefde de CVP een grote nederlaag, met een verlies van 19 zetels in de Kamer en werden ook de socialisten zeer gehavend. Toch werd de alliantie voortgezet onder de leiding van Harmel (28 juni 1965 - 11 februari 1966). Ondanks alle hoedanigheden van de premier kwam deze coalitie moeilijk van de grond en zij zou spoedig stranden op een, op het eerste gezicht, onbeduidende betwisting, rond de ziekteverzekering. In werkelijkheid lag de oorzaak dieper, nl. in het feit dat de socialisten verdeeld waren. Sommigen, zoals Spaak en Spinoy, wilden stevig regeren; anderen hernamen de traditie die wil dat de socialisten het bewind verlaten als ze slechte verkiezingen hebben gehad.

De volgende coalitie Van den Boeynants - De Clercq (CVP-liberaal, 19 maart 1966 - 7 februari 1968), werd in het algemeen positief gewaardeerd en leverde ernstig werk. Hieraan kwam echter een brutaal einde ingevolge het pijnlijke conflict rond de slogan «Walen buiten» aan de Universiteit te Leuven.

De IV^e regering die wij leidden (CVP-PSC-socialisten) eerst onder de benaming Eyskens-Merlot en, na het overlijden van de socialistische voorman, Eyskens-Cools (17 juni 1968 - 8 november 1971), kende een hoge conjunctuur en goede algemene economische en sociale verhoudingen. Buiten alle verwachting slaagde zij er in de grondwetsherziening van 1970 tot stand te brengen, dank zij de welwillendheid van de liberale oppositie (Partij voor Vrijheid en Vooruitgang), die geleid door een lovenswaardige bekommernis voor het algemeen belang, haar loyale medewerking verleende om de grondwettelijke meerderheden te vinden in het parlement.

Na de verkiezingen van 7 maart 1971 vormden wij, in veel moeilijker omstandigheden (o.m. door nieuwe eisen bij de beide coalitiepartners), voor de vijfde maal het kabinet. Het was de regering Eyskens-Cools, (21 januari 1972 - 22 november 1972). De oorzaak van het ontslag lag in de onmogelijkheid uitvoeringswetten van de nieuwe grondwet (nl. in verband met de gewestvorming) te doen goedkeuren, gezien de liberalen, die uit deze formatie werden geweerd, niet meer bereid waren opnieuw hun steun te verlenen tot het bereiken van de speciale meerderheden, vereist in het parlement.

Een CVP-premier kon er klaarblijkelijk niet in slagen de liberalen op te nemen in het kabinet, gezien het halsstarrig verzet van de socialisten. Voor een socialistisch regeringsleider werd dit wel mogelijk en aldus kwam

op 26 januari 1973 de regering Leburton voor het daglicht (BSP-PSB-CVP - PSC - PVV - PLP), die een kortstondig bestaan had, zeer zwak was, geen vorderingen maakte met de gewestvorming en, die na minder dan één jaar, nl. op 19 januari 1974, verdween, naar aanleiding van een verarring brengende zaak van secundair belang.

De regering Tindemans I vertrekt op 25 april 1974 met een CVP-PSC en PVV-PLP formatie, onderweg aangevuld door een Waalse regionale partij : het RW.

Deze eerste regering Tindemans bleef aan het bewind tot in 1977, maar zij werd bezwaard door het steeds sterker wordende communautair conflict.

Twee fundamentele problemen hebben op de regeringen gewogen en gehinderd.

Van 1945 tot 1950 was het de Koningskwesitie. Tot en met Duvieusart heeft het land in een goede vijf jaar, negen regeringen gehad.

De taalproblemen en de zogenaamde gemeenschapsbetrekkingen doen zich gelden vanaf 1960 met een stijgende intensiteit. Tevergeefs heeft men getracht deze vraagstukken te laten slapen, om zich te wijden aan financiële, economische en sociale aspecten van het beleid. Dit was het geval met Van den Boeynants, die na twee jaar ook moest verdwijnen.

Ondanks al deze gebeurtenissen, werd de onstabieleit van de regeringen gerelativeerd. Inderdaad, in de 25 jaar na 1950, hebben wij twaalf regeringen gekend, waarvan twee de legislatuur hebben doorgemaakt. Daarenboven zijn sommige ministers lang aan het bewind gebleven, soms tien, twaalf of vijftien jaar. Sedert de bevrijding hadden wij slechts vijf ministers van Buitenlandse Zaken. Ook eerste ministers komen soms terug. Het is het geval voor Spaak : tweemaal, Van Acker : viermaal en schrijver dezes : vijfmaal.

Het moet nauwelijks worden verduidelijkt dat bij onstabile regeringen de eerste minister een groot gedeelte van zijn tijd moet besteden aan het voorkomen van accidenten en als het ware in bestendige onderhandelingen zit.

De samenstelling van de regering.

Van groot belang voor de eerste minister is de samenstelling van de regering en haar intern politiek evenwicht.

Aanvankelijk had de eerste minister, die gewoonlijk formateur was, een grote persoonlijke invloed op de samenstelling van zijn ploeg. Wij hebben nog de tijd gekend dat wij voldoende vrijheid hadden, om, met instemming van de koning, over bepaalde portefeuilles te beschikken, vooral wanneer het ging om essentiële functies van het staatsleven : de ministers

van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Justitie, Landsverdediging en Financiën. Dit is later fel veranderd.

Het is onvermijdelijk dat de verschillende gebieden van het land vertegenwoordigd zijn en ook belangrijke provincies. Verder, als de CVP regeerde, was het altijd geboden de gepaste vertegenwoordiging van arbeiders, landbouwers en middenstand op te nemen. Ook de ministeries van Economische Zaken en van Sociale Zaken vragen veel aandacht.

De vertegenwoordiging van de Vlamingen is gedurende lange jaren een probleem geweest. De regering Pierlot, die de oorlog inging, telde slechts 8 Vlamingen in een ministeriële ploeg van 18. Na de bevrijding verkreeg de Vlaamse vertegenwoordiging betrekkelijk weinig aandacht. Het is slechts in de jaren zestig dat het probleem zich werkelijk begint te stellen. Voor de eerste maal bereikt men een evenwichtige vertegenwoordiging in de regering Lefèvre van 1961.

Gebruik makend van de grondwet, kwam in 1972 de regering tot stand met pariteit tussen Nederlandssprekenden en Franssprekende ministers, de eerste minister eventueel uitgezonderd. Van dan af wordt een onderscheid gemaakt tussen de ministerraad en de regering; bij deze laatste zijn de staatssecretarissen gevoegd. Voor de eerste maal vindt men dan een regering met een overwicht van Vlaamse vertegenwoordigers, omdat de staatssecretarissen niet tellen voor de regel van de pariteit.

De vrouwen verwierven het kiesrecht voor het parlement in 1948. Maar gedurende een aantal jaren bleef hun vertegenwoordiging in beide kamers, naar aantal, onbeduidend. Voor de eerste maal wordt een dame opgenomen in het ministerie Harmel van 1965. De afwezigheid van een vrouw in de regeringen die wij leidden in de jaren 1968 tot 1972 werd ons op de duur, zeer kwalijk genomen.

In de periode die gaat tot 1975 — want later werd het nog veel lastiger — diende men daarenboven de splitsing te eerbiedigen van bepaalde ministeries, het optreden van ministers van Cultuur, van Communautaire Betrekkingen, ministers-staatssecretarissen van Streekeconomie en, eindelijk, de staatssecretarissen volgende uit de grondwet van 1970.

Daarenboven, moet men het gepaste aantal vertegenwoordigers vinden uit Kamer en Senaat. Een beroep op extraparlamentairen, is gewoonlijk niet erg doelmatig.

In coalitieregeringen moet in deze complexe structuur, nog een evenwicht worden verwezenlijkt volgens de partijen die participeren. En de eerste minister die een regering vormt, moet zich nog een weg slaan doorheen de participatie. Hij wordt onverbiddelijk onder druk gezet, althans in de jongste jaren, door partijvoorzitters, en hoofdbesturen van partijen, die zeggenschap eisen. Tenslotte wordt hij met zijn voorgestelde formule, nog eens gesleept door partijraden of partijcongressen. De kans

is dus zeer groot geworden dat de eerste minister zijn functie zal moeten uitoefenen met medewerkers, die hem werden opgedrongen, hetgeen alleen maar de moeilijkheden kan versterken. De eerste regering Van Acker van 1945 telde 18 ministers. De regering Leburton van 1973 telde 36 leden, waaronder 22 ministers en 14 staatssecretarissen. Nadien is het er niet op verbeterd. Dit betekent dat de eerste minister quasi bestendig moet optreden om een dergelijke complexe machine effectief te doen werken, om conflicten uit te schakelen en een noodzakelijke samenhangigheid te behouden.

In een homogene regering vindt men, in functie van een bestaand partijprogramma, een richtlijn om te komen tot een regeerakkoord. Wel te verstaan, de wijsheid gebiedt altijd een onderscheid te maken tussen een partijprogramma en een beleid, althans in onze democratie, waar het verstandig is rekening te houden met sommige standpunten van de oppositie.

In een coalitieregering moet een akkoord worden genegocieerd. Volgens de gevallen is dit omslachtig of eenvoudig.

Er zijn gevallen, waar een vage algemene oriëntering van de regeringspolitiek werd aanvaard, om daarbij vast te stellen dat geen enkel akkoord kon worden bereikt of alleen een twijfelachtige en voorlopige instemming werd bekomen, voor fundamentele in betwisting staande punten. Dit was o.m. het geval voor de regering Spaak II van 1947-1949 en ook voor de regering die wij leidden van 1949 tot 1950, inzake de Koningskwestie. Dergelijke regeringen worden natuurlijk bestendig bedreigd.

Van eenvoudige akkoorden is men, met de tijd, overgegaan tot het opstellen van een soort uitvoerig geschreven contract, hetgeen een aanduiding is dat het wederzijds vertrouwen niet erg groot is. Wij kregen een dergelijk document toegeschoven, na lange onderhandelingen geleid door Van den Boeynants, voor de regering van 1968. Het bevatte 142 punten. Het werd de « Bijbel » genoemd. Het was een houvast voor de regeringspartijen, soms een steun, maar ook weer een hinderpaal voor de eerste minister, die zich sterk gebonden gevoelde. Nadien is het niet veranderd. Men verwacht van de eerste minister, te midden van veel verbintenissen die werden aangegaan, dat hij het regeerakkoord volkomen loyaal zou uitvoeren.

De techniek van het beleid.

De tijd waar de leider van het kabinet een soort president was en een passieve houding kon aannemen, de zaken overlatende aan de bevoegde ministers, is lang voorbij.

De steeds vorderende overheidsinmenging, de spanning binnen de politieke partijen en tussen de partijen onderling, verwekken, eens de regering samengesteld, een opstapeling van bijeenkomsten en besprekingen. Om de vraag te beantwoorden, wat de eerste minister eigenlijk doet, zou men beter de vraag stellen : wat doet hij niet ?

De evolutie in de techniek van het beleid is zodanig dat de eerste minister betrokken wordt in bijna alle aspecten van de overheidsbeslissing. Hij moet bijgevolg weten wat er omgaat in de meest uiteenlopende sectoren. Hij is betrokken bij alle politieke aangelegenheden, de economische, financiële en sociale elementen van de binnenlandse politiek. Hij treedt ook op in de buitenlandse politiek, veel meer dan dit vroeger het geval was. Hij presideert de Belgische delegaties bij gewichtige internationale onderhandelingen. Zijn verantwoordelijkheid wordt steeds groter. Men denke aan de monetaire en financiële problemen. Men denke bv., voor de verlopen jaren, aan het herstel van het land na de oorlog, de Koningskwesstie, de schoolpolitiek, de dekolonisatie, de grote sociale conflicten, de taalregelingen en de communautaire twistvragen, de hervorming van de grondwet, enz.

Bij het bovenstaande komen de ontvangsten van vreemde staatshoofden, van ministers, de noodzakelijke verplaatsingen naar internationale bijeenkomsten, de nuttige contacten met ambassadeurs. Bij het lijstje kan men nog sommige hulde manifestaties, en plichtsplegingen, die in België veelvuldig voorkomen, bijvoegen, evenals uitnodigingen van alle aard, déjeuners en diners, waar men gaarne zou willen weglopen.

Het regerinshoofd moet de sterke bondgenoot zijn van de minister van Financiën en van de titularis van de Begroting. De begrotingen moeten gewetensvol worden voorbereid, zonder overschatting van de inkomens of onderschatting van de uitgaven. Na een zekere tijd weet men dat onderschatting van de uitgaven een soort regel is geworden in bepaalde departementen. Dit is het geval voor verplichte uitgaven, die automatisch volgen uit bestaande wetten, die men niet gemakkelijk zal wijzigen. De onderschatting is een bestendige verleiding voor de begrotingen van onderwijs, voor de sociale sector en voor de berekening van het aantal te verwachten werklozen. De ervaring leert dat het in België gevaarlijk is het opstellen van de begrotingen en het volgen van hun uitvoering over te laten aan de titularissen van de departementen alleen. De voorbereiding van de begroting is altijd een kwade periode. De populariteit vraagt uitgaven, de partijen willen hun programma's tot werkelijkheid brengen. In onze begerige maatschappij wil men de koek opeten voor hij gebakken is. Bekwame en toegewijde ministers, die samenwerken in loyaleiteit vergemakkelijken de oplossing. Maar, de praktijk heeft het

geleerd, dat de premier zijn volle gezag moet aanwenden, voor het bereiken van een voldoende begrotingsdiscipline.

Als het goed gaat tussen de personen, krijgt de eerste minister normaal veel steun van de vice-eerste minister. Dit stelsel heeft zich gevestigd in de loop van de jaren. Een vooruitloper is het geval van de regering Poulet-Vandervelde (17 juni 1925 - 8 mei 1926). Zij berustte op een sensationele alliantie voor die tijd, omdat voor de eerste maal een regering onder leiding van een katholiek eerste minister de macht deelde met de socialisten, zonder de aanwezigheid van de liberalen. Zij volgde uit een akkoord tussen de christen-democratische voorman Poulet met de voorzitter van de Belgische Werkliedenpartij. De dubbele benaming refereerde naar een effectieve samenwerking, zonder dat de term vice-eerste minister werd gebruikt.

Sedert de regering Spaak II in 1947, is, in de coalitieregeringen, altijd een leider geweest van de coalitie-partner. De benaming van de functie wordt voor de eerste maal officieel vermeld bij de samenstelling van de derde regering, die wij vormden (CVP-liberaal, 6 november 1958 - 27 maart 1961), met het aantreden van een vice-voorzitter van de kabinetsraad. De ervaring is goed geweest en men ziet dat in alle volgende coalitieregeringen een vice-eerste minister aanwezig is.

Het bestaan van een zogenaamd kern-kabinet kan waardevol zijn. Onder het voorzitterschap van de eerste minister, wordt een comité samengesteld met enkele invloedrijke ministers, teneinde de cohesie in de regering te behouden. Naarmate de jaren zijn verlopen heeft men het aantal ministeriële comités vermeerderd. Zij veranderden volgens de omstandigheden, maar men vindt ze terug voor financiële zaken en begrotingskwesties, militaire aangelegenheden, bestellingen voor het leger, het stelsel van de maatschappelijke zekerheid, buitenlandse handel of buitenlandse politiek. Het aantal van deze comités moet echter beperkt blijven, maar zij kunnen nuttig zijn voor de voorbereiding van de ministeraad.

Een essentieel orgaan, dat ontstaan is in de regering Spaak van 1947, is het Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie dat men sedertdien altijd terugvindt. De betekenis van dit beperkt ministercomité is steeds gestegen. Men brengt er, onder de leiding van de eerste minister, de verantwoordelijke ministers samen voor economisch-sociaal en financieel beleid. In dit zogenaamde MCEESC worden de kwesties uitgediept; soms worden toelichtingen verstrekt door belangrijke medewerkers of hoge ambtenaren. Er geschiedt in elk geval een grondige bespreking om te komen tot beslissingen. In feite gebeurt het zelden dat de ministerraad een door het MCEESC ingewonnen standpunt wijzigt.

De eerste minister vindt zijn onmiddellijk en bestendige medewerking in zijn eigen kabinet. Hij moet volkomen vrij worden gelaten bij het uitkiezen van zijn kabinetschef voor algemene zaken, die trouwens traditioneel secretaris is van de ministerraad, en van zijn kabinetschef voor economische aangelegenheden. Het is verkeerd deze medewerkers van eerste rang te laten opdringen door een partij. Zij moeten gekozen worden, alleen terwille van hun bekwaamheid en soms vindt men nog de beste medewerkers in de hoge administratie. Het komt er op aan al de raderwerken van de staat en de administraties goed te kennen. Bij het uitkiezen van andere medewerkers, moet men zich beperken omwille van de doelmatigheid en ook om het geven van het goede voorbeeld aan andere ministers, bij dewelke vaak een tendens bestaat om zich te omringen met talrijke medewerkers. Het is een misbruik de ministeriële kabinetten te bevolken met onbevoegden of ze te laten overbevolken om vrienden welwillend te zijn, een plaats open te maken voor partij-ambtenaren of politieke propagandisten. Aanzienlijke misbruiken zijn in dit verband ontstaan. De premier moet optreden bij zijn collega's om dit te beletten.

De eerste minister en zijn medewerkers beschikken over talrijke bronnen van inlichtingen en documentatie. Er zijn wellicht te veel studiediensten in ministeries, parastatale instellingen en beroepsorganisaties. In het algemeen ontbreekt het niet aan goede documentatie. Nuttige mededelingen komen ook van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. In 1959 werd het Programmatiebureau opgericht, en in 1969 het Planbureau. Van deze organen werd in feite teveel verwacht. De steeds gewijzigde gegevens, de dynamiek van het politieke leven, de onstabieleit van regeringen, het door kruisen van de programma's doorheen de schema's van een planning van de overheid, zelfs als alternatieven zijn voorzien, hebben een praktische planning op korte of middellange termijn in België in hoge mate geschaad. Er wordt in feite geen voldoende gebruik gemaakt van de grote intellectuele capaciteiten die beschikbaar zijn. Men moet nochtans terdege rekening houden met de macro-economische bevindingen en met vooruitzichten, wil men geen ernstige ontgoochelingen oplopen.

De werking van de ministerraad is in grote mate afhankelijk van de persoonlijkheid van de premier.

Er zijn eerste ministers geweest, die een soort voorzitter zijn; geen feitelijke leiding geven; geduldig afwachten of in de loop van de soms lange discussies, zich geen besluit als het ware opdringt. Het is natuurlijk een betreurenswaardige toestand, maar die zich heeft voorgedaan in zwakke regeringen.

De goede eerste minister geeft effectieve leiding, oriënteert de discussies. Hij komt naar de ministerraad met goed voorbereide dossiers. Gezien de veelvuldigheid van de onderwerpen die op een dagorde voorkomen, heeft

hij voorafgaandelijk de nodige contacten genomen, althans voor gewichtige zaken.

In feite worden de belangrijke beslissingen genomen door enkele ministers, die gezag hebben, weten wat omgaat in het parlement en in de partijen; en ook in de drukkingsgroepen. In een goedwerkend systeem heeft de eerste minister een grondige kennis van belangrijke kwesties. Voor zaken van minder belang krijgt hij altijd een briefing van zijn persoonlijke medewerkers, die de zaken hebben onderzocht. In het dossier, dat op de agenda komt, bevinden zich korte en klare samenvattingen, waarbij de te bestrijden standpunten, gevaren, budgettaire kosten, duidelijk zijn gemarkeerd.

Een goede methode in de ministerraad bestaat erin, de vergadering stipt op tijd te beginnen en het gemakkelijke gedeelte van de dagorde vlug af te handelen. De minder of weinig belangrijke dossiers geeft men alleen aan met hun nummer en de vermelding van het onderwerp. In de meeste gevallen kan men dan eenvoudig de vraag stellen: zijn er opmerkingen? Dan kan affirmerend worden gezegd: geen opmerkingen; aangenomen; volgend punt.

Voor ontwerpen of mededelingen, die bespreking vergen, moet men in de eerste plaats de bevoegde minister aan het woord laten die zijn teksten toelicht. Bij het openen van besprekingen is het best het woord eerst te verlenen aan diegenen die het uitdrukkelijk hebben gevraagd en van wie men opwerpingen of tegenstand kan verwachten. Als een discussie vastloopt en te lang aansleept, kan de eerste minister nog altijd de kwestie verwijzen naar een volgende vergadering of naar een snel beraad in een klein ministerieel comité.

Het geheim van de ministeriële deliberaties wordt helaas, in de jongste jaren steeds minder geëerbiedigd. Wij hebben het geval gekend van een minister die naar buiten verklaarde dat hij akkoord was op een bepaald ontwerp, maar dat hij in minderheid werd gesteld in de ministerraad. Welnu, dit is volkomen ongeoorloofd. Daarenboven wordt in de ministerraad nooit gestemd. Het beginsel van de collegialiteit moet worden geëerbiedigd. Als men een compromis heeft aanvaard, zich in de ministerraad heeft neergelegd bij een collectieve beslissing, wordt dit zonder meer ook naar buiten aanvaard en verdedigd.

Voor de goede werking van het systeem moet de koning zijn eerste minister volledig kunnen betrouwen. Deze moet dus in alle oprechtheid, ook al kan dit zeer onaangenaam zijn, de koning objectief voorlichten. Alle gesprekken en gedachtenwisselingen met het staatshoofd, eventuele meningsverschillen, zijn gedekt door de zwijgplicht. Dit geldt voor alle ministers.

Het is onaanvaardbaar dat zou gewag gemaakt worden van de oppositie van het Paleis, al ware het maar confidentieel, teneinde zich uit de slag trachten te trekken.

Over belangrijke zaken of de oriëntering van sommige beslissingen en het doel dat wordt nagestreefd, wordt de koning vertrouwelijk ingelicht. Dit kan meestal geschieden door het regelmatig gesprek dat de regeringsleider heeft met het staatshoofd, gewoonlijk eenmaal per week. Ook moet er steeds voldoende contact bestaan en wederzijds vertrouwen tussen het kabinet van de koning en het kabinet van de eerste minister. Voor dringende zaken moet men tenminste verwachten dat het kabinet van de koning op de hoogte wordt gehouden en dat dit zijn eventuele bemerkingen kan overmaken.

Het is een feit geworden dat meer en meer ministers besluiten of wetsontwerpen bekend maken, zonder dat er enig voorafgaandelijk contact is geweest met de koning. Dit is een ernstig misbruik.

Veel waakzaamheid is geboden in de perioden tussen het officieel ontslag en het aantreden van een nieuwe regering, en ook tijdens verkiezingsperioden.

Dan geschiedt het « afhandelen van lopende zaken ». Wat dit precies is, ligt niet wettelijk vast. Men zal zich dus steunen op regels van fairplay. Aftredende ministers en vooral diegenen die weinig perspectief hebben terug te keren, willen soms in de fase van « de lopende zaken », nog beslissingen doordrukken of benoemingen doen. Dit moet de eerste minister beletten. De regering doet in zulke perioden alleen de allernoodzakelijkste taken. Ze mag haar opvolgers niet binden. Een goede methode is dan te vragen dat het kabinet van de koning er voor zorgt dat geen enkel besluit kan worden ondertekend zonder toestemming van de eerste minister, en dat alle benoemingsbesluiten eenvoudig worden tegengehouden.

De verhoudingen met het parlement.

De regering is afhankelijk van het parlement, dat de regeringsverklaring goedkeurt of afkeurt, vertrouwen geeft of weigert, wetsontwerpen en wetsvoorstellen aanvaardt of verwerpt. Het legt vele verplichtingen op aan de regeringsleider, die zijn politiek heeft te verdedigen in openbare debatten. Dit vraagt soms een sterke persoonlijke inzet en veel tijd.

Afwijkingen zijn ontstaan door volmachten. In oorlogstijd zijn deze onvermijdelijk. In andere perioden bestaat de neiging bijzondere machten te vragen, om tijd te winnen of om de parlementaire meerderheid niet op de proef te stellen bij de uitvoering van een dringend programma. Dit geeft aanleiding tot misbruik en het heeft neiging om toe te nemen.

Alhoewel de eerste regering Van Acker in 1945 over ruime volmachten beschikte, werden alle financiële ontwerpen voor de verwezenlijking van de monetaire sanering en het tot stand brengen van een uiterst zwaar belastingsvolume, aan de gewone parlementaire procedure toevertrouwd. Het ging nochtans om zeer uitzonderlijke beslissingen die vlug moesten worden genomen. Dit was het geval voor de maatregelen van monetaire sanering, die de grootste financiële ingreep vertegenwoordigen in onze geschiedenis. Na de blokkeringen van de monetaire en financiële activa door minister Gutt, kwam het er op aan deze te resorberen door een enorm belastingsvolume. Aldus werden belastingen ingevoerd op het kapitaal, op de oorlogswinsten, op de winsten gemaakt uit leveringen gedaan aan de vijand, voor een totaal volume dat ongeveer correspondeerde aan de toenmalige gewone begroting.

Het is alsof men in de huidige omstandigheden in eenmaal een nieuw belastingsvolume zou invoeren van ongeveer 1.800 miljard. Dit werd bereikt met de volledige eerbiediging van de parlementaire prerogatieven, maar het was in oorlogstijd. Nochtans werden later ook, in zeer knellende omstandigheden, geen bijzondere machten gevraagd. Het was bv. het geval tijdens de schoolstrijd voor de wet Collard, voor de wetten die Kongo naar zijn onafhankelijkheid zouden leiden, voor de zogenaamde Eenheidswet.

Het is waar dat de parlementaire procedure veel tijd vergt, des te meer omdat het twee-kamerstelsel, zoals het in België werkt, de regering verplicht alles tweemaal over te doen, niet alleen in de parlementaire commissies, maar ook in de openbare besprekingen.

De eerste minister moet ervoor zorgen dat een goede verstandhouding bestaat met de voorzitters van Kamer en Senaat. De wetgevende vergaderingen bepalen uiteindelijk souverain hun dagorde, maar de regering heeft hierop een invloed, door de eerste minister of een ander minister af te vaardigen in een bijeenkomst tussen de voorzitters en de fractieleiders. Soms moet bij hoogdringendheid een of ander ontwerp worden besproken en soms is het opportuun, tijd te winnen, en het te laten verschuiven naar een latere datum. De eerste minister mag deze zaken niet op hun beloop laten, en moet zorgen dat de meerderheid hem volgt wat betreft de dagorde.

Sommige interpellaties moeten bijzonder in het oog worden gehouden, niet alleen wat betreft de vermoedelijke inhoud maar ook de timing.

Een interpellatie over de genadeverlening aan twee terdoodveroordeelden, bracht de Minister van Justitie ten val en verwekte het ontslag van de regering Spaak II. Deze kon na een wijziging in haar samenstelling echter opnieuw vertrekken. De interpellatie, gericht tot de Minister van Justitie, betreffende de interpretatie van het Strafwetboek, in verband

met de economische collaboratie, stelde een einde aan de regering Van Acker III. Ook was het een interpellatie over het vraagstuk van de Katholieke Universiteit te Leuven, die aanleiding gaf tot het vertrek van de regering Van den Boeynants in februari 1968.

De eerste minister moet vermijden dat te dikwijls de vertrouwenskwestie wordt gesteld. Te veel vertrouwensmoties, in feite soms verworven in dubbelzinnige omstandigheden, verzwakken de regering. Bijgevolg moet de eerste minister met de groepen van zijn coalitie een akkoord bereiken om wantrouwen te bestrijden en om hinderlijke voorstellen of amendementen te kunnen laten verwerpen. In een coalitieregering is hierbij het optreden van de vice-eerste minister in zijn fractie een grote hulp.

De functie van fractieleider was aanvankelijk een machtspositie. Bij een regeringsvorming werd de voorzitter van een parlementaire fractie regelmatig geconsulteerd door de Regent. De effectieve steun verleend aan een regering of de taktiek bij het voeren van de oppositie, hing veel meer af van de fractie dan van de partij. De regering moest de strijd winnen in het parlement. De eerste minister en de ministers verantwoordden zich voor de parlementaire groepen van hun partij en nadien in Kamer of Senaat. Bij omstreden kwesties vond de regering hier een goede methode om haar ontwerpen voor te bereiden voor het openbaar debat, moeilijkheden bij te leggen, amendementen te doen aanvaarden of te doen verwerpen. Het was daar ook dat de eerste minister vaak zijn overtuigingskracht moest gebruiken, alvorens dit te doen van op de tribune. Hij kon daar ook confidentiële mededelingen doen om delicate aspecten te belichten. Dit laatste veronderstelde natuurlijk dat er geen indiscreties werden verwekt.

Naarmate de jaren vorderden hebben wij een grote afzwakking gezien van de fracties. Het feit dat sommige leden de zwijgplicht niet eerbiedigden, vaak « om goed te staan » met de pers of satirische weekbladen, is een droevige ervaring voor de eerste minister.

Wij hebben tot in de jaren vijftig een parlement gekend dat functioneerde, en parlementaire groepen die doelmatig optraden. Dan is de periode begonnen van de sterke druk van de partijvoorzitters, de partijorganen op regeringen en op de parlementaire fractie zelf. Dit is in elk geval het verloop der dingen geweest bij de Christelijke Volkspartij. Wij hebben de overtuiging dat het in andere partijen niet anders is geschied.

De verhoudingen met de partijvoorzitters.

Bij de Belgische socialistten bestond sedert lang en, in elk geval, reeds vóór de Tweede Wereldoorlog, een sterke inmenging van de partijvoorzitter en de partijorganen in de activiteiten van regeringen en ministers.

Dit was duidelijk met « Le Patron », Emile Vandervelde en, na de bevrijding met Max Buset.

Dit soort evolutie voltrekt zich langzaam in de andere traditionele partijen. De voorzitters vervulden aanvankelijk hun taak voor algemene politieke leiding, partijprogramma's, de organisatie van congressen, maar zij wogen veel minder door op de regeringsvorming en op de activiteiten van de eerste minister. De parlementaire vertegenwoordiging en de fracties vervulden hun normale opdracht van controle op de regering. Het was met hen dat de regeringsleider bestendig had af te rekenen.

Het stelsel van de participatie, waarbij de voorzitters zich van dichtbij wilden bemoeien met het beleid, werd in de CVP ingevoerd met partijvoorzitter Theo Lefèvre. Met alle andere voorzitters van onze partij hebben wij, wanneer wij regeringsverantwoordelijkheid droegen, altijd voortreffelijke verhoudingen gehad. Alleen met Lefèvre hebben wij enkele ernstige conflicten doorgemaakt, die de taak van de eerste minister zeer zwaar hebben gecompliceerd. De tijd is over die dingen heengegaan of ze zijn praktisch algemeen geweten, zodanig dat zij mogen worden vermeld.

Er is een redevoering geweest, uitgesproken door de partijvoorzitter, op een *Rerum Novarum*-feest te Leuven in 1960. De eenzijdige belichting en de aandikking van de tekst in de oppositiepers, deed vermoeden dat de partijvoorzitter aanstuurde op een nieuwe coalitie (CVP met socialisten) terwijl wij een CVP-liberale regering hadden te verantwoorden. Dit gaf aanleiding tot een scherp incident, met een mogelijk ontslag van de liberale ministers. Dit werd alleen voorkomen omdat de zaak zich voordeed een drietal weken vóór de onafhankelijkheidsverklaring van Kongo. Een regeringscrisis leek ons toen uiterst gevaarlijk.

Een tweede ernstige twist met de eerste minister ontstond op 16 oktober 1960, toen onder verantwoordelijkheid van de partijvoorzitter, een circulaire werd verspreid onder de secretarissen van de arrondissementen, waarbij de politiek van de regering werd aangevallen. Om een einde te stellen aan deze vervelende toestand belegden wij binnen de kortst mogelijke tijd, een vergadering met al de CVP-leden van de regering, al de oud-ministers van de partij, eveneens met al onze ministers van staat. Daar werden zaken besproken en bijgelegd en enkele dagen nadien opgeklaard in een debat in de Kamer. Een dergelijke operatie werd in de eigen partij ook niet met veel dank of lof aanvaard. Wie er nu gelijk of ongelijk had in een dergelijke toestand waarbij de eerste minister zich moest loswringen uit een positie die zeer gevaarlijk was geworden, laten wij buiten beschouwing.

Conflicten met partijvoorzitters zijn ook gebleken in andere regeringen. Aldus gaf de eerste minister ontslag in de regering Spaak II, omdat hij oordeelde dat hij een ondraaglijke druk onderging van zijn partijvoor-

zitter Max Buset. Het conflict werd na enkele dagen bijgelegd, zodanig dat de regering haar functie kon hernemen.

Een ander voorbeeld van een onaanvaardbaar optreden van een partijvoorzitter tegen een eerste minister, vindt men in de manier waarop Pholien, die de regering leidde van 16 augustus 1950 tot 9 januari 1952, tot ontslag werd gebracht.

Er werd vrij algemeen gezegd dat Pholien, ondanks zijn grote verdiensten, niet voldoende de problemen beheerste in de financiële, sociale en economische sector. Theo Lefèvre belegde een confidentiële bijeenkomst met Pholien, Van Zeeland en ons. Hij stelde daar voor dat Pholien vrijwillig ontslag zou nemen. De Koning zou dan worden gesuggereerd, ofwel Pholien terug te roepen, ofwel de vorming van een regering op te dragen aan één van de drie overblijvende van het viermanschap. Ik heb geweigerd aan dit opzet deel te nemen en heb dit ook schriftelijk bevestigd aan Pholien. Nochtans na enige aarzeling heeft deze ontslag genomen en dit gaf aanleiding tot heel wat beroering in een beperkte kring. De naam van Jean Van Houtte werd voorgesteld en deze werd geroepen om de derde homogene CVP-regering te leiden tot in 1954.

Nu wij dit verhalen, willen wij uitdrukkelijk zeggen dat Theo Lefèvre voor ons een loyaal, buitengewoon toegewijd en bekwaam medewerker is geweest, nl. toen hij het Departement van Wetenschapsbeleid en -politiek beheerde in de regeringen voor dewelke wij verantwoordelijk waren van 1968 tot 1972.

Het optreden van voorzitters heeft zich nog verscherpt, met de splitsing van de partijen. Als eenheidspartij geboren in 1945, werd de structuur van de Christelijke Volkspartij geleidelijk gewijzigd. Er ontstonden zogenaamde « vleugels » en dit leidde op de duur tot een volledige splitsing in twee partijen, voorbeeld dat geleidelijk is gevolgd door de andere nationale partijen. Dit vergemakkelijkt niet het werk van de eerste minister, des te meer omdat de grote en de kleine partijvoorzitters bestendig optreden in de pers en televisie-uitzendingen.

De drukkingsgroepen.

Zowel parlement als regering hebben meer en meer af te rekenen met de drukkingsgroepen.

In België zijn ze veelvuldig. Er zijn er een paar grote, en vele kleine. Deze laatste zijn niet erg gevaarlijk en doen zich gelden door mededelingen in de pers of onschuldige manifestaties, zodanig dat zij de regering in feite niet erg hinderen.

Maar het tegenovergestelde is waar, voor de grote drukkingsgroepen, nl. de vakbonden, de werkgeversorganisaties, de financiële instellingen, de vertegenwoordigers van landbouw en de middenstand, de organisaties die hun macht doen gelden in de medische sector, de culturele sector of in het onderwijs.

De invloedrijkste drukkingsgroep vindt men onbetwistbaar bij de vakbonden. Dit is ook logisch omdat zij de overgrote meerderheid in de produktieve bevolking organiseren, niet alleen de arbeiders en de bedienden of ruime groepen van kaderleden, maar ook een grote werfkracht hebben bij het openbaar ambt en in het onderwijs. De tegenspelers vindt men in de nationale en ook in de gewestelijke organisaties van werkgevers. Deze zijn in het algemeen goed geleid, zorgen voor de verbreiding van hun standpunten en hebben zeer goede studiediensten. Bij conflicten staan zij echter aan de zwakke kant om de eenvoudige reden dat de ondernemingen een heterogene groep zijn, en moeilijk kunnen worden vastgehouden in een eenheidsfront. Er zijn grote en kleine ondernemingen in talrijke gediversifieerde bedrijfstakken, soms met concurrerende belangen, de ene aangewezen op de binnenlandse markt en de andere op de buitenlandse markt. Zij prefereren een winstderving op een arbeidsconflict, dat fatale gevolgen kan hebben. De vakbonden, daarentegen, treden op, soms in een eenheidsfront, en in elk geval als vertegenwoordigers van machtige homogene groepen. Zij kunnen daarenboven het wapen van de werkstaking gebruiken. Hierbij is de regering betrokken wanneer het gaat om grote conflicten. Wij denken aan de toestand die zich voordoet voor een eerste minister bij grote stakingen, bij de spoorwegen, de posterijen, in de zeehavens of in andere vitale sectoren of bij het openbaar ambt.

Sociale pacten, arbeidsconferenties, diverse initiatieven tot het bijeenbrengen van de sociale partners, gaan rechtstreeks of onrechtstreeks de regering aan. In vele gevallen wordt op haar beroep gedaan om initiatieven te nemen. Gedurende een aantal jaren heeft het Nationaal Comité voor Economische Expansie, voorgezeten door de eerste minister, in aanwezigheid van andere ministers en de meest gekwalificeerde vertegenwoordigers van vakbonden, van het patronaat, soms van financiële groepen, van de representatieve organisaties van grote en kleine ondernemingen, landbouwers en middenstanders, een zeer nuttige rol gespeeld voor het toelichten van de regeringspolitiek, het bijleggen van conflicten en het bevorderen van bepaalde oplossingen. In de jongste jaren werd een minder gelukkig gebruik gemaakt van dit organisme en zijn de regeringen overrompeld door talrijke vergaderingen met de grote drukkingsgroepen, aan dewelke geleidelijk meer aandacht wordt besteed dan aan het parlement.

De eerste minister mag geen enkel ogenblik vergeten dat de drukkingsgroepen altijd optreden voor een bepaald belang. Zij moeten worden

gehoord en geraadpleegd, maar nooit heeft de regering het recht af te zien van haar beslissingsmacht.

Pers en media.

De eerste minister beschikt over een persdienst, die niet alleen zorgt voor een spoedige voorlichting van hetgeen in de pers belangrijk is, maar ook geroepen is om contacten te houden met geschreven pers en de media. Hij vindt dus de gelegenheid om bepaalde verklaringen af te leggen, terrechtwijzingen te doen of officiële regeringsmededelingen te doen, zoals dit meer en meer het geval is geworden langs radio en televisie.

Dit is uiteindelijk slechts doelmatig, wanneer wordt opgetreden met een zeer grote objectiviteit en niet getracht wordt een soort propaganda te organiseren.

De eerste minister, meestal bijgestaan door de vice-eerste minister of andere leden van de regering, hebben de gewoonte verworven na een ministerraad of andere belangrijke vergaderingen, zelf een mededeling te doen voor pers, radio en televisie. Dit is een goede methode. Hierdoor belet men dat anderen de neiging zouden verkrijgen indiscreties te begaan of aan de zaken een andere voorstelling te geven. De waarheid is dat de pers en de media een loyale medewerking verlenen als zij weten dat zij ernstig worden ingelicht, ook al bestaat in sommige gevallen de noodzakelijkheid om over bepaalde onderwerpen niet te spreken of een grote terughoudendheid aan de dag te leggen. De eerste minister wordt soms ondervraagd en voor het beeldscherm gebracht, na lange en zeer uitputtende vergaderingen. Hij moet soms een enorme inspanning doen, om nog te beschikken over voldoende mogelijkheden om, in prima conditie, voor de schijnwerpers te komen. Hij moet altijd voldoende kracht reserveren voor « de laatste vijf minuten », die volgen na een vergadering.

Verklaringen gedaan, in een onbewaakt ogenblik, hebben soms onverwachte gevolgen. Als voorbeeld citeren wij het geval van Leo Collard, toen voorzitter van de Socialistische Partij, die in de loop van de regeringscrisis van 1966, waarbij een akkoord was bereikt om in de regering te treden met de CVP, in een ongecontroleerd ogenblik, de combinatie heeft doen stranden. Een televisiereporter stelde hem de vraag of een coalitie met de CVP mogelijk was, waarop de partijvoorzitter bevestigend antwoordde. Maar toen de reporter zegde liefst niet met Van den Boeynants, liet Collard zich in een onbewaakt ogenblik de woorden ontvallen: « en effet », inderdaad. Dit werd aanzien als een beledigende uitspraak, als een soort exclusieve tegen Van den Boeynants; ingevolge waarvan de partij-instanties van de CVP beslisten een andere richting in te gaan en een coalitie negocieerden met de liberalen.

Dienaar van het algemeen belang.

De eerste minister is, in de eerste plaats, dienaar van het algemeen belang. Geconfronteerd met drukkingsgroepen moet hij zich steeds herinneren dat vele verwezenlijkingen die wenselijk zijn, niet onmiddellijk tot werkelijkheid kunnen komen of wellicht nooit. Hij is een soort scheidsrechter om uit de steeds globaal gelimiteerde middelen, de beste alternatieve toepassingen te oriënteren.

Hij is verplicht zijn taak te vervullen, niet als een partijmens, ook niet in een homogene regering. Hij moet de ernstige argumentatie in acht nemen van andere partijen of van de oppositie die hem bestrijden.

Ons democratisch parlementair stelsel is gekenmerkt door alternaties in het bewind en verschillende coalities. Vaak hebben wij daarbij gedacht aan deze regel: de tegenstrevers van heden, zijn wellicht de bondgenoten van morgen.

De eerste minister moet trachten voldoende gezag te behouden in zijn partij, maar ook de erkenning van zijn objectiviteit en loyauteit bij de uitvoering van het regeerakkoord bij de coalitiepartner. Hij moet eveneens pogen de algemene achting te behouden bij de oppositie, die opnieuw regeringspartij kan worden. Het is het vervullen van een zware opdracht, want de eigen partijgenoten menen te gemakkelijk dat te grote toegevingen worden gedaan aan anderen of aan de andere vleugel van de coalitie. Hij moet altijd het onderscheid maken tussen een partijprogramma en een regeerakkoord.

Uiteindelijk, alle bewindslieden en ook vooral regeringsleiders moeten de geschiedenis kennen. Alle regeringen, ook de beste, eindigen met te vallen of te verdwijnen. Maar de dramatis personae keren dikwijls terug.



De oprichting en leiding van de Christelijke Volkspartij — Parti Social Chrétien 1945-1949

door August E. DE SCHRYVER,
Minister van Staat.

★

Vanaf de XIX^{de} eeuw tot aan W.O. I had de politieke partij, welke de katholieken van dit land groepeerde, zich gemanifesteerd onder de benaming *Katholieke partij*. Na W.O. I kwam de *Katholieke Unie* tot stand die in 1936 werd omgevormd tot het *Blok der Katholieken van België* met twee organisaties op de sociale standen gesteund: de *Katholieke Vlaamse Volkspartij* (KVV) en de *Parti Catholique Social* (PCS). Een grondige ommekeer greep plaats na W.O. II. De oprichting van de *Christelijke Volkspartij - Parti Social Chrétien* (CVP-PSC) in augustus 1945 betekende in meer dan één opzicht een cesuur met het Katholiek Blok. De nieuwe partij was immers een eenheids- en programmapartij op a-confessionele basis met individueel lidmaatschap en een nationale leiding. Deze belangrijke wijzigingen in de partijdoctrine en in de partijorganisatie hadden uiteraard implicaties voor de functie van de partijvoorzitter. In plaats van de beslechter van geschillen tussen de standsorganisaties in de voor-oorlogse katholieke partij, was de voorzitter van de CVP-PSC in de eerste plaats een leider en een animator: de verantwoordelijke voor de goede werking van de partij en de vertolker van van de partijidealen.

I. De oprichting van de CVP-PSC.

Het klimaat waarin de CVP-PSC ontstond, is enkel te begrijpen door de evolutie in en de werking van de katholieke partij tijdens het interbellum. De ervaring met eerst de Katholieke Unie en later het Blok der Katholieken was zo negatief dat een voortzetting van een op de standsorganisaties gefundeerde partij na W.O. II niet langer meer aanvaardbaar was. Door

de bezetting en de gevolgen van W.O. II op politiek, economisch en sociaal vlak kwamen de hervormingstendenzen, die reeds zichtbaar en werkzaam waren tijdens het interbellum, in een stroomversnelling terecht. Een algemene consensus was gegroeid om aan de naoorlogse katholieke partij nieuwe structuren te geven, evenals de partijkaders en de parlementaire vertegenwoordiging grondig te vernieuwen.

1. *De katholieke partij tijdens het interbellum.*

De politieke organisatie van de katholieke rechterzijde vóór W.O. I was in handen van het *Verbond der Katholieke Verenigingen en Kringen* dat ten tijde van het censitair kiesstelsel instond voor de groepering van de katholieke kiezers. Met de invoering van het meervoudig algemeen stemrecht in 1893 en de daarmee gepaard gaande politieke democratisering verloor het Verbond spoedig zijn representativiteit. Reeds vóór, maar vooral tijdens W.O. I vond de idee van standenvertegenwoordiging ingang: in tegenstelling met het monopolie van het conservatief Verbond diende iedere stand het recht te hebben op een zelfstandige organisatie en een eigen vertegenwoordiging bij de verkiezingen.

In augustus 1921 werd de Katholieke Unie opgericht die de standenvertegenwoordiging invoerde. De unie was een federatie van het *Algemeen Christelijk Werkersverbond (ACW)*, de *Boerenbond (BB)*, de *katholieke middenstandsorganisatie* en het voornoemde Verbond. Van een centrale organisatie was in de Unie nauwelijks sprake. De Algemene Raad van de unie was samengesteld uit 6 afgevaardigden van iedere stand terwijl het voorzitterschap om beurt voor de duur van 1 jaar toekwam aan één van de standen. De raad kon geen beslissingen nemen, alleen voorstellen doen die aan de goedkeuring van de standen onderworpen moesten worden. Tot de partij konden geen individuele leden toetreden, alleen organisaties.

De werking van de Katholieke Unie werd van meetaf aan sterk bepaald door deze structuur. In plaats van de eenheid tussen de verschillende katholieke groepen te verstevigen, was de organisatiestructuur de oorzaak van talrijke conflicten. De standen bestreden elkaar over zowat alle belangrijke politieke problemen. Zij hadden ieder immers hun eigen programma en hun eigen vertegenwoordigers. In het parlement had men vaak de indruk dat niet één katholieke partij maar vier verschillende katholieke partijen vertegenwoordigd waren die bovendien nog doorsneden werden door de tegenstellingen tussen Vlamingen en Franstaligen. Dit was uiteraard een belangrijke oorzaak van verstarring. Bovendien kon de partijleiding, zo men daar al van kon spreken, moeilijk tussenkomen wanneer er moeilijkheden in de schoot van één van de standsorganisaties ontstonden. De verschillende standsorganisaties dongen bij verkiezingen naar de gunst van een bepaald sociaal milieu en wensten zoveel mogelijk

hun kandidaten op de kieslijsten geplaatst te krijgen, met als gevolg talrijke conflicten en scheurlijsten. De aanwijzing door een standsorganisatie plaatste de politieke mandataris in een afhankelijkheidspositie t.o.v. zijn « opdrachtgevers ». Deze laatsten bleven veelal op de achtergrond, meden elke verantwoordelijkheid en hadden weinig contacten met verantwoordelijken en mandatarissen van de andere standen.

Het gebrek aan eenheid binnen de Katholieke Unie en de ontevredenheid hierover, vooral bij de jongeren, leidden tot een eerste reorganisatie in 1932-1933. De basis van de unie werd voortaan niet alleen gevormd door de standsorganisaties, maar tevens door de arrondissementele katholieke federaties. Daarnaast werden ook vooraanstaande personaliteiten en vertegenwoordigers van katholieke organisaties in de Algemene Raad opgenomen. Daarenboven werden de bestuursorganen van de partij versterkt en werd een aanvang gemaakt met de opstelling van een programma, geïnspireerd door de pauselijke encyclieken. Met deze hervorming poogde men de autonomie van de standen en de arrondissementele organisatie te verzoenen met een noodzakelijke eenheid en coördinatie.

De verkiezingen van 24 mei 1936 waren de rechtstreekse aanleiding tot een nieuwe en meer fundamentele reorganisatie van de katholieke partij. De partij verloor bij deze verkiezingen niet minder dan 16 zetels in de Kamer van Volksvertegenwoordigers terwijl Rex, de Vlaamse Nationalisten en de communisten aanzienlijke winst boekten. Geconfronteerd met deze zware nederlaag startte een commissie onder het voorzitterschap van H. Pierlot een studie over de hervorming van de Katholieke Unie. De bijzonder precaire politieke, economische en sociale situatie bemoeilijkten in aanzienlijke mate de besprekingen in de commissie die in hoofdzaak om drie knelpunten handelden : de vraag of de partij nog langer op een zuivere standenvetegenwoordiging gefundeerd moest zijn, de samenwerking en de relaties tussen de twee taalgemeenschappen, en de confessionele grondslag van de partij. Alhoewel in de schoot van deze commissie geen eensgezindheid was bereikt over de krachtlijnen van een hervorming, werd in 1936 de Unie omgevormd tot het Blok der Katholieken van België, bestaande uit twee, naast elkaar geplaatste, partijformaties : de Katholieke Vlaamse Volkspartij (KVV) en de Parti Catholique Social (PCS). De leiding van het Blok was in handen van een Directorium, paritair samengesteld uit Vlamingen en Franstaligen, dat als opdracht had partijcongressen te organiseren en de beslissingen ervan uit te voeren. Bovendien oefende het de supervisie uit over de arrondissementele partijafdelingen en werd het Directorium belast met de beslechting van geschillen binnen de partij. De Vlaamse leden van het Directorium vormden

het Directorium van de KVV, de Franstaligen dat van de PCS (1). Het algemeen voorzitterschap van het Blok werd waargenomen door een voorzitter benoemd voor de duur van 2 jaar, door het congres gekozen, alternatief in de schoot van de KVV en de PCS. Hij werd op algemene vergaderingen bijgestaan door de voorzitter van de zusterpartij. Het Congres van het Blok bepaalde de algemene politieke lijn, stelde het programma op, wijzigde de statuten en benoemde een gedeelte van de leden van het Directorium. Deze structurele reorganisatie was vooral ingegeven door de bekommernis om de partij sterkere leidinggevende organen te verlenen. Kenschetsend voor deze evolutie was tevens de in 1937 doorgevoerde wijziging in het lidmaatschap en het daarmee samenhangend statuut van de sociale organisaties. Van de Katholieke Unie werd men lid door een aansluiting bij één van de standsorganisaties. De statutenwijziging in 1937 bepaalde dat de hoedanigheid van lid verworven werd door inschrijving in een plaatselijke afdeling van de partij. Dit impliceerde evenwel niet dat het Blok zich volledig losmaakte van de grote sociale organisaties. Zo handhaafde de KVV de mogelijkheid voor organisaties om bij de partij aan te sluiten en waren de standen zowel in de KVV als in de PCS rechtstreeks vertegenwoordigd in de leidinggevende organen. De organisaties die door de KVV officieel werden erkend, waren : het ACW, de Boerenbond, het Christen Middenstandsverbond en het Verbond van Burgersverenigingen ; de PCS erkende de Ligue nationale des Travailleurs chrétiens, de Alliance agricole belge, de Fédération des Classes moyennes en de Fédération des Associations et des Cercles catholiques.

Het Blok der Katholieken kende een moeilijke start, vooral tengevolge van de groeiende politieke verwarring aan het eind van de jaren dertig en slaagde er niet in te beantwoorden aan de hoop die promotoren in haar gesteld hadden. Op een congres, gepland op 11 en 12 november 1939, zou men trachten een nieuwe stimulans te vinden. Oorlogsomstandigheden verhinderden evenwel dit congres. Tijdens de oorlog zochten vele vooraanstaanden van het Blok naar een nieuwe formule om de katholieken van dit land te organiseren. Maar zij waren zeker niet de enigen.

(1) Op het congres van het Blok (16-17 oktober 1937) werden de leden van het Directorium verkozen. Voor de KVV werden verkozen : A. Verbleest (voorzitter), E. De Bruyne, A. De Vleeschauer, J. Gruyters, L. Nobels, P.W. Segers, A. Van Coille en J. Wille. Voor de PCS : G. Hoyois (voorzitter), E. Dewinde, Ch. Tschoffen, A. Delfosse en J. Bodart. Door de sociale organisaties werden aangeduid : E. Adam, Ch.A. d'Aspremont-Lynden, M. Servais en O. Behogne. G. Hoyois werd tot voorzitter van het Blok verkozen.

2. De voorbereiding tot de oprichting van de CVP-PSC.

Tijdens de bezetting werd in besloten vergaderingen over de naoorlogse politieke evolutie van gedachten gewisseld en allerlei formules uitgetekend voor de hergroepering van de katholieke krachten. Formules die op zeer verschillende grondslagen en systemen berustten. T. Lefèvre heeft zeer goed de verschillende groepen die bij de oprichting van de CVP-PSC betrokken waren geschetst (2). In de eerste plaats was er een groep Vlaamse jongeren die sterk beïnvloed waren door prof. Dondeyne en het maandblad *Universitas*. Voor de oorlog hadden de meesten onder hen in de jongerenbeweging *Het Jonge Volkse Front* gestaan. Tijdens de oorlog waren zij, samen met Brusselaars en Walen gegroepeerd rond Tony Herbert. Na de bevrijding propageerden ze hun ideeën in *Het Westen*. Een tweede belangrijke groep waren de jongeren, vooral Brusselaars, die aangetrokken waren door de ideeën van kan. J. Leclercq en zijn tijdschrift *La Cité Chrétienne*, en nadien elkaar vonden in het tijdschrift *La Relève*. In de derde plaats waren er de politieke mandatarissen van de Katholieke Unie, meer bepaald een stel bevoegde en ervaren leiders uit de Vereniging van katholieke kringen. Een vierde belangrijke groep vormden vooraanstaande vertegenwoordigers van de standsorganisaties, in het bijzonder dan van de christelijke arbeidersbeweging, die een grote partij voor ogen hadden waarin alle belangrijke economische, sociale, culturele en caritatieve katholieke organisaties in één politiek tehuis zouden ondergebracht worden. Tenslotte was er de groep Londenaren, die vier jaar lang van de binnenlandse problematiek waren afgesneden en vooral internationaal georiënteerd was. Deze qua samenstelling heterogene groepen waren het over een zaak volledig eens: een voortzetting van de Katholieke standenfederatie van voor de oorlog met haar lakse organisatie en gebrekkige eenheid kon niet meer aanvaard noch geduld worden. Een sterk gestructureerde partij diende tot stand gebracht te worden op grond van een gemeenschappelijk programma waarin Vlamingen en Walen enerzijds en arbeiders, boeren en middenstanders anderzijds verenigd zouden worden in unitaire bestuursorganen op nationaal en arrondissementeel vlak.

Na de bevrijding van het grootste gedeelte van het land in september 1944 werd in een zaal aan de Dwarsstraat te St. Joost-ten-Node een samenkomst belegd door de overblijvende leden van het Directorium van het Blok der Katholieken. Het Directorium hervatte zodoende zijn activiteit, al werd in het openbaar met gereserveerdheid opgetreden omdat

(2) T. LEFEVRE, «De rol van A.E. De Schryver in de Belgische politiek na Wereldoorlog II» in *Veertig jaar Belgische politiek. Liber Amicorum A.E. De Schryver*, Antwerpen, 1968, blz. 212-213.

de oorlog in Europa nog voortduurde. De samenkomst waarvan sprake werd deze van het blije weerzien, in een terug vrij geworden land. Een aantal parlementsleden en ministers die tot het Blok voor de oorlog behoorden waren er aanwezig. Ze waren allen overtuigd dat aan de grondslagen van een globale politieke vernieuwing zonder dralen diende gewerkt.

Nog tijdens de winter van 1944 ontwierp bovenvermelde groep een tekst met als titel « Elementen van een programma voor nationale vernieuwing » dat de hoofdlijnen bevatte van een basisprogramma waarop een nieuwe of grondig hervormde partijformatie kon tot stand worden gebracht. De tekst bevatte vijf hoofdstukken : de zedelijke hernieuwing, het herstel van de politieke instellingen (o.m. versterking van de uitvoerende macht, betere nationale vertegenwoordiging, enz.), sociale vooruitgang door samenwerking der klassen, economische aanpassing en een besluit. Dit besluit was erg belangrijk. Het gaf immers de richting aan waarin verder zou worden gewerkt en verdient daarom ook hier te worden geciteerd : « Deze elementen van een programma voor nationale hernieuwing zijn het werk van het vroeger Directorium van het Blok der Katholieken en van representatieve personaliteiten uit verscheidene sociale milieus, zowel Walen als Vlamingen. Het huidig ontwerp vormt nog een onvoldedige basis... Zoals het nu geschetst is, vertegenwoordigt het een geest en wijst het een strekking aan. Het verwezenlijken van dergelijk programma vergt een zin voor nationale solidariteit en een toewijding aan het algemeen welzijn.

Deze strekkingen zullen eerlang, door hun definitieve vorm, aanleiding geven tot een beweging voor nationale eendracht met christelijke inspiratie, stevig georganiseerd in een unitaire partij, op grond van individuele aansluiting » (3). Voor het opstellen van dit document had het Directorium contacten gehad met politici van de arrondissementen om de houding, de opinies en de verzuchtingen van de nog voorhanden zijnde kaderleden te peilen.

Begin 1945 kwam een andere tekst klaar : « Wezenlijke kenmerken van een unitaire partij » die door het Directorium van het Katholiek Blok als richtlijn voor de verdere hervorming werd gegeven. Er werd bepaald dat « de partij slechts individuele toetredingen aanvaardt. Zij erkent formeel geen enkele speciale groep, geen enkele sociale noch culturele organisatie. De kandidaturen groeien uit de partij als geheel, zoals die gevormd is in elke kiesomschrijving. Geen enkele groepering mag vorm nemen in de schoot der partij om een deel der kandidaturen van de gemeenschappelijke lijst op te eisen. Het staat echter de leden der partij

(3) *Elementen van een programma voor nationale hernieuwing*, Brussel, 7 december 1944.

vrij toe te treden tot studiekringen, of tot groepen die zich beijveren tot sociale en politieke documentatie, op voorwaarde dat deze groepen in 't openbaar geen stelling nemen op het gebied der actieve politiek en dat zij zich beperken tot het uitbrengen van besluiten of tot het formuleren van wensen aangaande de stof die hen in 't bijzonder aanbelangt. Het behoort aan de hoge instanties der partij te oordelen of het toetreden van haar leden tot een bepaalde groep verenigbaar is met de aansluiting bij de partij. De organisatie der politieke propaganda behoort uitsluitend aan de partij. Deze draagt de zorg voor de organen en actiemiddelen aan te passen aan de onderscheiden sociale milieus waaraan die propaganda is gericht » (4). Het hoeft weinig betoog dat met deze richtlijn het lot van de vooroorlogse katholieke standenfederatie definitief bezegeld was. In een tweede punt behandelde de richtlijn de verhouding tussen Vlamingen en Franstaligen. « De partij heeft een unitair karakter onder voorbehoud dat zij twee parallelle takken heeft, een Nederlandsprekende en een Franssprekende, naar het statuut dat vroeger aanvaard werd door het Blok der Katholieken van België. Aan het hoofd van het geheel der partij staat een algemeen voorzitter, bijgestaan door een ondervoorzitter voor elk der beide takken » (5). De structuur van de nieuwe, nog op te richten partij was hiermee in grote lijnen uitgetekend.

Het Directorium van het Blok besliste kort daarop (5 februari 1945) voorlopig niet actief meer op te treden en stelde een commissie aan die de opdracht had over te gaan tot de organisatie van de nieuwe politieke formatie. Deze commissie was samengesteld uit de twee voorzitters van het Directorium, A. Verbist en G. Hoyois, Ch. du Bus de Warnaffe en E. de Bruyne. De commissieleden stelden op hun beurt een breder organisatiecomité samen, opgesplitst in een nederlandstalige en franstalige groep. Het Vlaams organisatiecomité bestond uit J. Deschuyffeleer, A. De Taeye, J. Gruyters, J. Mertens de Wilmars, L. Moyersoën, G. Mullie, P.W. Segers, M. Vandekerckhove, F. Van der Straten-Waillet, G. Van den Daele en A. Verbist. Van de franstalige groep maakten deel uit : Ch. De Visscher, J. Dabin, P. Struye, J. Nihoul, O. Grégoire, A. Roberti, J. Duvieusart, J. Renkin, J. Michiels en A. Ranwez. Na hun terugkeer uit Duitsland kwamen daar nog O. Behogne en E. de la Vallée Poussin bij. Als secretaris van het comité fungeerde R. Vandekerckhove. Het organisatiecomité had geen voorzitter maar kort na zijn oprichting werd ik o.a. door Fr. Van Cauwelaert en R. Vandekerckhove aangezocht om deze functie op mij te nemen. Omwille van familiale redenen ben ik niet onmiddellijk op het voorstel ingegaan. Wanneer de regering mij aanduidde

(4) *Wezenlijke kenmerken van een unitaire partij*, 5 februari 1945.

(5) *Ibid.*

als lid van de Belgische delegatie, die van april tot juli 1945 in San Francisco verbleef voor de voorbereiding van het handvest van de Verenigde Naties, was ik overigens in de onmogelijkheid om het voorzitterschap van het organisatiecomité waar te nemen.

De voornaamste taak en zorg van het organisatiecomité bestond erin de effectieve samenwerking te bekomen van de talrijke kernen en groepen — « keurbenden » werden zij door de journalisten genoemd — die in het ganse land, vaak tegen behoudsgezinden in, een totale vernieuwing, in politicus, voorstonden. Het was de opdracht van het comité alle vernieuwers te verenigen op één gemeenschappelijk politiek-sociaal platform, de partijstructuren uit te denken en toepasselijk te maken. Hiertoe werd een doortastende actie in alle arrondissementen gevoerd.

Het organisatiecomité heeft zich op de eerste plaats beziggehouden met het opstellen en het uitgeven van een manifest en een ontwerp van programma van de nieuwe partij. Voor de publikatie van deze teksten was al een andere belangrijke zaak gebeurd, nl. de keuze van de naam van de nieuwe partij: Christelijke Volkspartij - Parti Social Chrétien. Hoe men tot deze benaming is gekomen, heeft R. Vandekerckhove, de secretaris van het Vlaams organisatiecomité, treffend beschreven: « Vermits het om een programmapartij ging en niet om een samenvoeging van christelijke organisaties verkoos men elke katholieke verwijzing te vermijden. De confessionele binding werd inderdaad afgeschaft, maar de zorg bleef bestaan om de inspiratie te bewaren van het christendom dat de grondvesten van de Westerse beschaving had gelegd en dat in de tijdsnood van de oorlog, zoveel prachtige voorbeelden van toewijding en offervaardigheid had gegeven en in het bijzonder tegenover de communistische drijfverijen, de enige waardevolle en democratische maatschappelijke leer kon verschaffen, waarin vooral de waarde van de menselijke persoon op het voorplan werd gebracht » (6). Hier dient volledigheidshalve aan toegevoegd dat er wel heel wat discussie rond de naamgeving heeft plaatsgevonden, voornamelijk aan Waalse zijde. Zelfs net voor het stichtingscongres, werd nog op een vergadering van het Waals organisatiecomité door enkele politici uit de arrondissementen een naamverandering voorgesteld (zo o.m. Union i.p.v. Parti, Union nationale belge, Parti populaire et national, Union constitutionnelle populaire, Parti du Bien du Peuple, enz.). Het organisatiecomité heeft echter onmiddellijk en in al haar publikaties de naam Christelijke Volkspartij - Parti Social Chrétien gebruikt omdat deze het best de inhoud en inspiratie van de nieuwe partij dekte.

(6) R. VANDEKERCKHOVE, « Voorbereiding tot en ontstaan van de CVP » In *Veertig jaar Belgische politiek. Liber Amicorum A.E. De Schryver*, blz. 720-721.

In mei 1945 kwam men klaar met de redactie van het « Manifest der Christelijke Volkspartij » en het « Ontwerp van programma der Christelijke Volkspartij ». De inhoud van het manifest en ontwerp van programma is voldoende bekend zodat het niet nodig is er hier uitvoerig op in te gaan (7). Het belangrijkste in het manifest zijn de bepalingen i.v.m. de structurele uitbouw van de partij. Na het principe van individuele aansluiting, tevoren reeds vastgelegd in het document « Wezenlijke kenmerken van een unitaire partij », herbevestigd te hebben, wordt de vleugelvorming uitgetekend: « de eenheidspartij (heeft) twee vleugels, een Vlaamse en een Waalse, met een voorzitter voor iedere vleugel, maar alles samengesnoerd in de eenheidspartij, waarvan eenzelfde voorzitter de teugels in handen houdt ». Teneinde het « Ontwerp van programma » zijn definitieve vorm te geven, heeft het organisatiecomité kort na de publikatie ervan, studiecmissies opgericht die de ontwerp tekst verder moesten uitdiepen. Deze commissies hebben mede de teksten van het stichtingscongres helpen voorbereiden en hebben samen met het opgerichte Studieu Documentatiecentrum het Kerstprogramma ontworpen.

Van zodra de structuur en het voorlopig programma van de partij was vastgelegd, diende gezorgd voor nieuwe en dynamische kaders, die op arrondissementeel en plaatselijk vlak de partijwerking konden organiseren. De belangrijkste maar ook moeilijkste taak van het organisatiecomité was de arrondissementele uitbouw van de partij. Een partij zonder kaders en zonder een goede plaatselijke werking is immers geen lang leven beschoren. Deze taak heeft dan ook zeer veel aandacht gekregen van het organisatiecomité. Twee tot driemaal per week werd hiervoor vergaderd, het Vlaams en Waals organisatiecomité in afzonderlijke vergaderingen terwijl de coördinatie gebeurde in een gezamenlijke vergadering van beide comités.

De taak van de twee organisatiecomités werd uiteraard bemoeilijkt door de discontinuïteit in de werking van de kaders van de oude katholieke partij ten gevolge van de oorlog. De brede partijwerking was begrijpelijkerwijze stilgevallen. Een aantal kaderleden hadden de oorlog niet overleefd, anderen hadden geen zin of tijd meer om politiek actief te zijn. Het organisatiecomité heeft wel veel medewerking verkregen van de sociale organisaties. Een aantal leiders van deze organisaties waren trouwens van nabij betrokken bij de voorbereiding van de partij en actief in het organisatiecomité. Zij hebben hun leden aangezet om actief lid te worden van de nieuwe partij. Even belangrijk als de steun van voor-aanstaanden uit de sociale organisaties was de enthousiaste medewerking van een groot aantal jongeren, die voor een belangrijk deel uit vroegere

(7) Zie M. VAN DEN WIJNGAERT, *Ontstaan en stichting van de CVP/PSC*, Antwerpen, 1976, blz. 77-90.

katholieke jeugdorganisaties kwamen en die zich nu politiek wensten te engageren. Verder werd met groot succes beroep gedaan op de groep militante jongeren, die zich rond « Het Westen » en « La Relève » geschaard hadden (R. Houben, W. Leën, A. De Clerck, J. Staels, J. Van Bilzen, J. De Saeger, R. Van Elslande als belangrijkste vertegenwoordigers van « Het Westen ». Voor de groep rond « La Relève » dienen zeker J. Michiels, R. Scheyven en A. Gilson vermeld). De actie en stuwkracht die van deze jongeren is uitgegaan, is nauwelijks weer te geven. Zij zochten allen naar een nieuw politiek leefmilieu, naar nieuwe vormen om de samenbundeling van goede wil, dynamisme, staatsburgerlijke toewijding van ouderen en jongeren te bevorderen, zij wilden een nieuwe geest in het land doen ontstaan en sterke geleidingen geven aan een vernieuwde politieke organisatie.

Praktisch gingen de organisatiecomités als volgt te werk. In de arrondissementen werden meestal op initiatief van de nationale organisatiecomités, voorlopige organisatiecomités opgericht. Elk lid van het nationaal organisatiecomité spande zich in om in zijn arrondissement of provincie een werking tot stand te brengen. Op de vergaderingen van het nationaal organisatiecomité werd regelmatig verslag uitgebracht over de stand van zaken in de verschillende arrondissementen. De nationale organisatiecomités gaven richtlijnen aan de voorlopige arrondissementele comités. Deze moesten in elke gemeente van hun arrondissement een afdeling oprichten. Elke afdeling stelde een voorlopig bestuur samen dat de leiding van de afdeling waarnam tot het moment dat een regelmatig samengeroepen vergadering van de leden een statutair bestuur kon samenstellen. Vervolgens moest de vorming van arrondissementele bestuursorganen voorbereid worden. In de richtlijnen werd o.m. gesteld dat in de voorlopige arrondissementele organisatiecomités geen parlementsleden van het Blok der Katholieken mochten zetelen. Het nationaal organisatiecomité beval niettemin de oprichting aan van « contactcommissies » waarin de nieuwe partijkaders en de parlementsleden van het Blok mekaar ontmoetten. Trouwens, een dergelijke contactcommissie bestond ook op nationaal vlak.

Begin juli 1945 was de uitbouw van de partij ver genoeg gevorderd om definitief te starten met de ledenwerving.

Een ander probleem dat zich stelde was het opmaken van de statuten van de nieuwe partij. Voornamelijk in de voorlopige arrondissementele comités deed de nood aan statutaire regels zich sterk aanvoelen. Met het opmaken en de redactie van de statuten hebben voornamelijk R. Vanderkerckhove, de secretaris van het Vlaams organisatiecomité, en P.W. Segers zich ingelaten.

Meteen kon de voorbereiding gestart worden van het stichtingscongres. Op de vergadering van het nationaal organisatiecomité van 13 juni 1945 werd beslist dit congres op zaterdag 18 en zondag 19 augustus te organiseren.

3. *Het stichtingscongres van de CVP-PSC.*

In de Egidiumzaal te St. Gillis-Brussel kwamen op 18-19 augustus 1945 afgevaardigden uit alle voorlopige arrondissementele organisaties samen om het ontwerp van programma en structuur van de nieuwe partij te bespreken en tot verkiezing van de bestuursfuncties over te gaan.

Vanwege het nationaal organisatiecomité kreeg E. de la Vallée Poussin de opdracht een werkschema voor het congres uit te werken. In samenspraak tussen het Vlaams en Waals organisatiecomité besliste men de binnenlandse politiek van België, de buitenlandse politiek van België en de werking van de arrondissementele organisatiecomités te behandelen. Tevens werd beslist dat de CVP en de PSC afzonderlijk zouden vergaderen. Zondagnamiddag zouden dan de twee vleugels in gemeenschappelijke vergadering samenkomen om de eerste algemene voorzitter en de nationale comités van de partij te verkiezen. Tevens diende vooraf bepaald wie tot het congres uitgenodigd zou worden en wie stemrecht zou hebben. Aangezien in heel wat arrondissementen nog geen statutaire kaders bestonden en in andere de voorlopige statutaire regelen niet of slechts gedeeltelijk van toepassing waren, was het organisatiecomité genoodzaakt overgangsmaatregelen te nemen. Deze bepaalden dat het aantal afgevaardigden, in verhouding diende te staan tot het aantal stemmen op de lijst van de Katholieke Partij van het arrondissement bij de verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers in 1932. Daarnaast werd ook de mogelijkheid opengelaten voor het arrondissementeel organisatiecomité om zelf uit te maken wie als afgevaardigden op het congres zouden optreden. Er werd aan deze comités bovendien de raad gegeven bij hun keuze te zorgen voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de sociale groepen en regio's.

Zaterdag 18 en zondag 19 augustus had dan onder zeer grote belangstelling in de Egidiumzaal te St. Gillis-Brussel het stichtingscongres plaats. Op zaterdag 18 augustus vond eerst een voorbereidende vergadering plaats tijdens dewelke de principes die aan de grondslag lagen van de nieuwe partij herhaald en uitgelegd werden. Nadien vergaderden de Vlaamse en Waalse vleugel in aparte commissies. De belangrijkste activiteiten hadden op zondag 19 augustus plaats wanneer de werking en de organisatie van de partij aan bod kwamen. Het Vlaams en Waals organisatiecomité brachten op hun respectieve vergaderingen verslag uit over hun werkzaamheden. Aan Vlaamse zijde zat F. van der Straten Waillet de ver-

gadering voor, hierin bijgestaan door R. Vandekerckhove. P.W. Segers trad op als verslaggever. Aan Waalse zijde zat E. de la Vallée Poussin de vergadering voor, geassisteerd door D. Lamalle. A. Ranwez, een actief lid van het Waals organisatiecomité trad op als verslaggever. Zowel P.W. Segers als A. Ranwez benadrukten de belangrijke rol van een aantal vooraanstaanden uit het Katholiek Blok (o.m. A. Verbist en E. De Bruyne) bij de partijhervorming en -vernieuwing. Doordat zij er zich van bewust waren dat een voortzetting van de standenfederatie niet langer meer mogelijk was en aanvaard zou worden, hebben zij de weg vrijgemaakt voor de nieuwe partij. De verslaggevers beklemtoonden verder de christelijke grondslag van de partij. P.W. Segers voegde eraan toe dat de nieuwe partij het tehuis moest zijn voor alle christelijke sociale organisaties, onderwijsinrichtingen en caritatieve werken. Tevens onderstreepte hij dat de benaming « katholieke partij » werd opgegeven « omdat wij geen verwarring wensen met katholieke kerk, katholieke actie of katholiek geloof. Waar het niet gaat om grondstellingen aan te nemen in het licht van katholieke beginselen en louter oplossingen van technische politieke aard gevergd worden zullen wij nooit beroep doen op het katholiek geweten ». De nieuwe partij « is een partij van het algemeen welzijn doch zal niettemin op de eerste plaats haar macht en invloed aanwenden voor de verdediging van de economisch zwakkeren. De tijd die aanbreekt wordt de tijd van de verheffing van de eenvoudige man ». Hier kan nog eens de grote verdienste van P.W. Segers onderstreept worden om aan de nieuwe partij een soliede grondslag te geven door bij de voorbereiding van de CVP zijn gezag in de schaal te werpen. A. Ranwez ging nader in op de vleugelvorming in de nieuwe partij. Omwille van de Belgische realiteit, kan in de eenheidspartij slechts één onderscheid aanvaard worden, een onderscheid gefundeerd op het bestaan van de twee taalgemeenschappen in België. Daarom dient de partij samengesteld uit twee vleugels, met een algemeen voorzitter en twee ondervoorzitters, één voor elke vleugel. De Vlaamse en Waalse vleugel wordt samengesteld uit elk 12 leden, die deel uitmaken van het Nationaal Comité van de partij. Op deze wijze, aldus A. Ranwez, zal er gelijkheid bestaan en kan op voet van gelijkheid gediscussieerd en beslist worden. Aangezien in het Nationaal Comité Vlamingen en Walen op voet van gelijkheid vertegenwoordigd werden, kon er ook geen sprake zijn van een Vlaamse of Waalse politiek.

In de namiddag werd de Algemeen Voorzitter verkozen — die voortaan Nationale Voorzitter zou heten — en de leden van het Nationaal Comité. Voor de CVP werden verkozen: P.W. Segers (voorzitter), M. Vandekerckhove, J. De Schuyffeleer, A. Verbist, F. Van der Straten Waillet, G. Mullie, J. Gruyters, G. Van den Daele, L. Moyersoën, A. De Teye, M. De Riemaecker-Legot en A. De Vleeschauwer. Voor de PSC werden

verkozen : A. Roberti (voorzitter), O. Behogne, P. Struye, E. de la Vallée Poussin, L. Hardy, J. Meurice, Ch. de Limburg Stirum, A. Ranwez, C. Lohest, J. Michiels, J. Descamps en J. Pholien.

Met dit congres was de CVP-PSC officieel gesticht. Voor de voorzitter van de nieuwe partij was er belangrijk werk in het vooruitzicht. In de eerste plaats diende ervoor gezorgd te worden dat de bezieling en de vernieuwingsdrang die bij de voorbereiding en de stichting van de CVP-PSC tot uiting was gekomen, niet verloren zouden gaan. De eerste naoorlogse parlementsverkiezingen zouden in dit opzicht een belangrijke test zijn. Organisatieel moest nog heel wat arbeid geleverd worden, vooral dan op arrondissementeel vlak. Ook het programma van de nieuwe partij diende nog verder uitgewerkt te worden. In de tweede plaats kondigde zich een moeilijke periode aan in de binnenlandse politiek van ons land. Het probleem van de terugkeer van Leopold III naar België was op het ogenblik van de stichting van de CVP-PSC al gesteld en zou de politieke agenda tijdens de volgende jaren beheersen. Maar dat was zeker niet het enige probleem. Iedereen was er zich van bewust dat met het einde van W.O. II een belangrijke periode van sociale en economische hervormingen was aangebroken.

II. Het voorzitterschap van de CVP-PSC 1945-1949.

Terwijl de rol van de voorzitters van de KVV en PCS beperkt was tot het voorbereiden en leiden van niet zo talrijke samenkomsten en het oplossen van geschillen, voornamelijk bij verkiezingen, tussen de standsorganisaties, had de CVP-PSC-voorzitter een gans andere opdracht. De voorzitter was eerst een leider en een animator, permanent in contact met de twee ondervoorzitters en de algemene secretarissen. Hij zat de gewone wekelijkse vergaderingen, naast de buitengewone, van het Nationaal Comité voor. Bovendien had hij zijn rol in het parlement te vervullen als lid van de Kamer en de parlementsfractie. Vaak ging hij ook ledenvergaderingen in de arrondissementen bijwonen en moest er het woord voeren. Niet als een dictator, maar als de leider van het Nationaal Comité, als vertolker van de partijidealen en als doordrijver van eisen en van doeleinden bij het zoeken naar oplossingen voor actuele problemen moest de voorzitter voor- gaan en de richting aanwijzen. Dat voor wat zijn interne partijfuncties betreft. Extern trad hij naar voren bij regeringsmoeilijkheden en kabinetsvorming waarbij hij als bemiddelaar kon tussenkomen, door het staatshoofd werd geraadpleegd, eventueel met een informatieopdracht belast. Ontmoetingen met voorzitters van de andere partijen grepen, volgens de omstandigheden, in of buiten het parlement plaats. Uitzonderlijk kon het gebeuren dat CVP-PSC-voorzitter een wetsvoorstel met een andere partij-

voorzitter indiende. Met de eerste minister en ministers al of niet behorend tot de CVP-PSC, werd regelmatig een onderwerp of probleem besproken. Als voorzitter van een nieuwe partij, lag mijn taak in de eerste plaats op intern vlak, dat van de partijwerking en -organisatie.

1. *De verkiezing tot partijvoorzitter.*

De verkiezing van de eerste nationale voorzitter van de CVP-PSC vond plaats op het oprichtingscongres. De kandidatuur werd door de besturen van de twee vleugels voorgesteld aan de afgevaardigden van de voorlopige arrondissementele comités, die daarna tot de verkiezing overgingen.

In hetgeen voorafging is reeds vermeld dat ik door leden van het voorlopig organisatiecomité was aangezocht om het voorzitterschap van dit comité waar te nemen. Tevens liet men verstaan dat er in het comité al een consensus was gegroeid rondom mijn persoon voor de functie van partijvoorzitter. Het voorzitterschap van het voorlopig organisatiecomité heb ik niet kunnen waarnemen om redenen hoger vermeld (lidmaatschap van de Belgische delegatie voor de ondertekening van het UNO-handvest). Hier dient onmiddellijk aan toegevoegd dat ik op dat ogenblik, om persoonlijke en familiale redenen, nog niet was ingegaan op het eerste verzoek van het voorlopig organisatiecomité. Ook t.a.v. een mogelijke kandidatuur voor het voorzitterschap van de partij had ik heel wat reserves. Kort voor mijn afreis naar de Verenigde Staten waren deze reserves zelf veranderd in een resolute weigering. De reden daarvan was dat mij door een paar leden van het voorlopig comité was medegedeeld dat uit een bepaalde hoek bezwaar tegen mij werd geuit. In die omstandigheden was ik geenszins bereid mijn kandidatuur te stellen voor het voorzitterschap van de CVP-PSC. Bij mijn terugkeer uit de Verenigde Staten bleek dit incident volledig gesloten en ontving ik een brief van P.W. Segers en R. Vandekerckhove waarin ze hun verzoek herhaalden. Ik liet hen weten kandidaat te zijn voor het partijvoorzitterschap op voorwaarde dat er voldoende garanties aanwezig waren voor een grondige vernieuwing van de partijorganisatie, -kaders en -mandatarissen. Een overzicht van de stand van de besprekingen in het voorlopig organisatiecomité gaven mij in deze de nodige geruststelling.

De voorlopige statuten bepaalden dat de voorzitter voor de duur van één jaar werd verkozen. Mijn mandaat werd driemaal hernieuwd (op het congres van 13 en 14 juli 1946 (8), het congres van 5 en 6 juli 1947 en het congres van 19 en 20 juni 1948). Na mijn herverkiezing in 1948 heb ik de partijinstanties medegedeeld dat ik mij op het eerstvolgende

(8) Hier weze vermeld dat de nationale statuten van de CVP-PSC goedgekeurd werden door het nationaal congres van 13-14 juli 1946.

congres niet meer verkiesbaar zou stellen. Ik was de mening toegedaan dat na 4 jaar de leiding van de partij te hebben waargenomen, de tijd voor een aflossing gekomen was. F. van der Straten Waillet werd op het congres van 26 en 27 november 1949 tot nieuwe voorzitter van de partij verkozen.

2. De taak van de partijvoorzitter.

In tegenstelling tot de vooroorlogse politieke standenfederatie was de CVP-PSC een zelfstandige organisatie met leidinggevende bestuursinstanties en met eigen diensten en werkmethodes. Voor de voorzitter van de nieuwe partij was de belangrijke taak weggelegd de nieuwe structuren ook waar te maken en de inwendige politieke organisatie gestalte te geven. Niet minder belangrijk was zijn taak het voorlopig programma van de partij, zoals vastgelegd in het « Ontwerp van programma » en het « Manifest der Christelijke Volkspartij » verder uit te diepen tot een volwaardig programma. De uitwerking van dit programma drong zich op omwille van de nakende parlementsverkiezingen waarbij de CVP-PSC zich voor het eerst aan het kiezerskorps zou voorstellen en aan haar oordeel zou onderworpen worden. Op het ogenblik van haar oprichting maakt de CVP-PSC geen deel uit van de regeringscoalitie. Ondanks de grote overwinning van de CVP-PSC bij de eerste naoorlogse parlementsverkiezingen van 17 februari 1946, bleef de partij van regeringsdeelname verstoken tot in maart 1947. Van de regering Spaak II (20 maart 1947-27 juni 1949) maakten voor het eerst CVP-PSC-ministers deel uit. Ondanks de scherpe tegenstelling die tussen de regeringspartijen bestonden over het probleem van de terugkeer van Leopold III naar België, heeft deze BSP-CVP-coalitie, in het bijzonder op sociaal-economisch gebied, belangrijke resultaten geboekt.

a) De leiding van de partij.

Inzake de partijstructuren wilde de CVP-PSC breken met de vooroorlogse katholieke partij. Aan de partij als organisatie werd daarom een gans nieuwe structuur gegeven met als bedoeling de bespreking van het programma, van de politieke evolutie en van de partijlijn binnen de partij te doen plaats vinden en niet meer, zoals dat tijdens het interbellum het geval was, binnen de standsorganisaties.

De nationale leiding van de partij werd uitgeoefend door het Nationaal Comité, de Partijraad en het Congres.

Het Nationaal Comité was aanvankelijk samengesteld uit de nationale voorzitter, 20 verkozen leden (10 voor elke vleugel) en 4 gecoöpteerde leden (2 voor elke vleugel). De Vlaamse en Waalse vleugel kozen uit hun

groep telkens een ondervoorzitter. De ondervoorzitter die behoorde tot de andere taalgroep dan deze van de nationale voorzitter was eerste ondervoorzitter en voorzitter a.i. van de partij bij een korte afwezigheid van de nationale voorzitter. Het Nationaal Comité werd in zijn taak bijgestaan door twee algemene secretarissen (1 voor elke vleugel) en een nationale schatbewaarder. Het organisatiecongres van 26 oktober 1947 voorzag in een aanvulling, m.n. de functie van nationale secretaris die dan werd vervuld door Robert Houben. Het Nationaal Comité werd in zijn opdrachten bijgestaan door het Studie- en Documentatiecentrum, belast met het documenteren van de partij en het verlenen van de nodige hulp aan de bestuursinstanties bij het op punt stellen van het partijprogramma en en wetsvoorstellen. De leiding van het Studie- en Documentatiecentrum nam deel aan de vergaderingen van het Nationaal Comité met raadgevende stem.

Ondanks de vleugelvorming was het Nationaal Comité opgevat als een unitair orgaan waarin gezamenlijk de partijstandpunten en beslissingen werden bepaald. De Vlaamse en Waalse vleugel hadden in hoofdzaak een organisatorische opdracht, nl. het aanpassen van de algemene richtlijn en de propaganda aan de specifieke vereisten van de twee taalgemeenschappen.

De Partijraad was opgevat als het verbindingsorgaan tussen de nationale partijleiding en de arrondissementele comités. Het Congres, samengesteld uit afgevaardigden van de leden, was het hoogste leidinggevende orgaan dat over het programma en de door de partij te volgen politiek moest beslissen.

Deze uitbouw van de inwendige partijorganisatie werd niet alleen ingegeven door de bekommernis om een eenheidspartij, los van de standsorganisaties — die trouwens tot de ontbinding van hun politieke comités overgingen — te creëren. Men wenste tevens de overwegende invloed die de parlamentsfracties in de vooroorlogse periode op het algemeen politiek beleid en de leiding van de partij uitoefenden, ongedaan te maken. De parlamentsleden dienden in de eerste plaats de vertegenwoordigers van de partij te zijn en als zodanig in het parlement op te treden, in overeenstemming met de beginselen en de bepalingen vastgelegd in het programma van de partij. Vandaar de geringe vertegenwoordiging van parlamentsleden in de bestuursinstanties, zowel op nationaal als op arrondissementeel niveau. Zo was het voorzitterschap van een arrondissementeel of plaatselijk comité onverenigbaar met een politiek mandaat. De eerste statuten van de partij bepaalden dat het aantal parlamentsleden in elk der beide vleugels van het Nationaal Comité niet groter mocht zijn dan 5, zodat ze over geen numerieke meerderheid zouden beschikken.

De uittekening en de aflijning van de bevoegdheden van de nationale partijinstanties is voor een groot deel op pragmatische wijze tot stand

gekomen. Om een meer efficiënte werking te verkrijgen, werden in de loop van de periode 1945-1949 enkele wijzigingen aangebracht in de samenstelling van een aantal bestuursinstanties en nieuwe organen opgericht. Onder andere een betere samenwerking tussen het Nationaal Comité en de parlementaire groepen drong zich vrij vlug op, evenals tussen de nationale partijleiding en de arrondissementele organisaties, meer in het bijzonder wanneer de CVP-PSC deel uitmaakte van de regering. Op 26 oktober 1947 wijdde de partij trouwens een speciaal congres aan de partijorganisatie. Dit congres besliste o.m. het aantal verkozen leden van het Nationaal Comité terug te brengen op 8 per taalgroep en de voorzitter plus één afgevaardigde van de parlementaire groepen van Kamer en Senaat in het comité op te nemen. Een nieuwigheid was ook de oprichting van een Bureau in het Nationaal Comité, dat de opdracht had de vergaderingen en de werkzaamheden van het Nationaal Comité voor te bereiden en te waken over de uitvoering van zijn beslissingen. Het Bureau was samengesteld uit de nationale voorzitter, de vleugelvoorzitters en twee leden van het Nationaal Comité. Algemene voorlichtingsvergaderingen werden eveneens geïntroduceerd waarop de leden van het Nationaal Comité, sommige leden van de Partijraad, de arrondissementele verantwoordelijken en de parlamentsleden actuele problemen konden bespreken.

We moeten niet verhelen dat de structurele vernieuwing beter ingang heeft gevonden op het nationale niveau dan op de arrondissementele en plaatselijke niveaus. Vele leden van het Nationaal Comité waren van nabij betrokken geweest bij de voorbereiding van de partij. Zij moesten dus niet meer overtuigd worden van de noodzaak van een eenheidspartij met een sterke nationale leiding. Het Nationaal Comité heeft tijdens de periode 1945-1949 steeds in een unitaire geest gefunctioneerd. Op het arrondissementele en vooral op het gemeentelijke niveau lag dat anders. Daar waren voortdurend tussenkomsten nodig om de partijlijn te verduidelijken, om tegenkantingen onschadelijk te maken en verkeerde opvattingen uit de weg te ruimen. De plaatselijke verantwoordelijken van de sociale organisaties hielden nogal graag vast aan hun machtspositie en aan de gewoonten en praktijken van de vooroorlogse katholieke partij.

b) *Het Kerstprogramma.*

De laatste maanden van het jaar 1945 — de eerste na de stichting van de partij — werden ook gekenmerkt door de drukke arbeid van een aantal commissies die het basisprogramma verder dienden uit te werken en aan te vullen tot een volledig handboek van wat de CVP-doctrine in het brede staatsleven en aan de staatsburger wilde brengen.

Het werk van deze commissies van het Studie- en Documentatiecentrum, onder de bevoegde en toegewijde leiding van P. Wigny en R. Houben werd stuksgewijs aan het Nationaal Comité voorgelegd. De wisselwerking van gedachten, vragen en kritiek op de ontwerpen door leden van het Nationaal Comité, de daaropvolgende verantwoording, reacties en beschouwingen van de leden van het Centrum, de talrijke amendementen die heen en weer gingen, hebben de inhoud van de politieke filosofie verduidelijkt, het programma verhelderd, de CVP-leer verrijkt. De mutuele beïnvloeding van het Centrum en het Nationaal Comité heeft geleid tot de tekst van het Kerstprogram. Als eigentijds politiek-programmatisch document, genaamd naar de feestdag waarop de laatste drukproef werd nagezien, blijft het Kerstprogram een trouwe getuigenis van wat de nieuwe partij zich voorstelde te doen.

De titel van het programma liet aan duidelijkheid niets te wensen over: « België moet wederopgebouwd worden. Wie zal de bouwmeester zijn? - Les chantiers sont ouverts? Quel sera l'architecte? ». Het is de bedoeling niet van deze bijdrage — binnen dit korte bestek zou het trouwens niet mogelijk zijn — uitvoerig het Kerstprogramma te ontleden. Toch deze opmerking. Bij een lezing van het programma treft, gezien op bijna 40 jaar afstand, het vooruitstrevend karakter van een aantal programmapunten, voornamelijk m.b.t. de sociaal-economische politiek, de politieke hervormingen en de verhouding Vlamingen-Walen. Met dit programma was de partij uitstekend gewapend voor de eerste naoorlogse parlementsverkiezingen in februari 1946.

c) *De parlementsverkiezingen van 17 februari 1946.*

Als voorzitter van een nieuwe partij voelde ik mij tot aan de eerste naoorlogse parlementsverkiezingen in een oncomfortabele positie. Voor de CVP-PSC stelde zich immers een bijzonder probleem, nl. dit van de verhouding van de nieuwe partij en haar afdelingen tot de parlementsleden van het Blok der Katholieken. Zolang er geen nieuwe parlementsverkiezingen georganiseerd werden, bleven de parlementsleden van het Blok hun mandaat behouden. Ondertussen was evenwel het Directorium van het Blok ontbonden en de CVP-PSC opgericht. In het parlement zaten dus parlementsleden zonder partijsteun — en waarvan een aantal actief hadden meegewerkt aan de voorbereiding van de CVP-PSC — terwijl de nieuwe partij geen parlementaire vertegenwoordigers had. Dit probleem werd ten dele opgelost door de oprichting van een contactcommissie, op nationaal en op arrondissementeel vlak, die de contacten tussen de CVP-PSC en de parlementsleden van het Katholiek Blok dienden te onderhouden. Het Nationaal Comité heeft er steeds over gewaakt deze contacten, naar buiten toe, tot een minimum te beperken. Zo wou men voorkomen

dat de nieuwe partij te sterk vereenzelvigd zou worden met de vooroorlogse katholieke partij.

Aan deze situatie kwam een einde met de parlementsverkiezingen van 17 februari 1946. De regering van nationale eendracht, waarin alle partijen vertegenwoordigd waren, was sedert 2 augustus 1945 vervangen door een coalitie van socialistische, liberale, communistische en UDB-ministers. De katholieke ministers hadden, wegens de Koningskwestie, de regering Van Acker verlaten. Begin januari 1946 werd het duidelijk dat deze regering niet lang meer zou standhouden. De arrondissementele CVP-hoofdbesturen werden door het Nationaal Comité op de hoogte gesteld van de meer dan waarschijnlijk nakende ontbinding van de Kamers en dat zij de parlementsverkiezingen moesten voorbereiden. Op deze wijze werden de partijkaders niet verrast door het Besluit van de Regent waarbij voor het eerst sedert februari 1939 parlementsverkiezingen zouden gehouden worden.

Het was de uitdrukkelijke bedoeling van de partijleiding om bij deze verkiezingen tot een grondige vernieuwing van de parlementaire vertegenwoordiging van de katholieke rechterzijde over te gaan. Als streefdoel stelde het Nationaal Comité voorop dat 2/3 van de kandidaten nieuwe kandidaten dienden te zijn. De toepassing van het verkiezingsreglement dat het Nationaal Comité aan de arrondissementen verstrekte, is niet overal rimpelloos verlopen. Er waren plaatselijke tegenkantingen, parlementsleden van het Blok die niet graag afstand deden van hun positie; maar er waren er ook die zich vrijwillig terugtrokken, terwijl anderen actief aan de vernieuwing meewerkten.

De verkiezingen van 17 februari 1946 zijn een groot succes geworden voor de CVP-PSC. Het resultaat overtrof onze stoutste verwachtingen. In de Kamer van Volksvertegenwoordigers behaalde de CVP-PSC 92 op 202 zetels (tegenover 73 in 1939 en 63 in 1936), in de Senaat 83 op 167 zetels (tegenover 62 in 1939 en 57 in 1936). De CVP-PSC was de grootste partij. Bij ons intreden in het parlement, riep P.H. Spaak uit: « Quelle forêt noire ! ». Even belangrijk als dit resultaat was de gerealiseerde vernieuwing: meer dan 2/3 van de verkozen parlementsleden waren nieuwkomers. Het dient erkend dat het succes van de CVP-PSC bij deze verkiezingen niet alleen toe te schrijven was aan de grote aantrekkingskracht van haar programma en de vernieuwing van haar kandidaten maar ten dele ook aan de bijzondere politieke omstandigheden van dat ogenblik. Met haar standpunt in de Koningskwestie trok de CVP-PSC ongetwijfeld heel wat kiezers aan van de liberale partij, waarvan de leiders zich hadden uitgesproken tegen de terugkeer van Leopold III, terwijl ze ook geen concurrentie hoefde te duchten van een Vlaamsnationale partijformatie. Deze factoren speelden ook een rol bij de volgende parlementsverkiezingen

van 1949 en 1950. Nadien is de CVP-PSC teruggevallen op haar natuurlijk kiezerskorps.

d) *De CVP-PSC in de oppositie.*

Onmiddellijk na de verkiezingen van 17 februari 1946 belastte de Prins Regent mij met een informatieopdracht. Indien ik mij niet vergis, is een dergelijke opdracht nooit te beurt gevallen aan de voorzitter van de vooroorlogse katholieke partij. De besprekingen die ik voerde met vooraanstaanden van alle partijen hadden enkel tot doel een overzicht te verkrijgen van de voornaamste vraagstukken die zich voor het land stelden en juist te bepalen welke conclusies de onderscheiden partijen uit de verkiezingen trokken. Deze informatieronde maakte vlug duidelijk dat de socialisten, voornamelijk onder druk van de communisten — die bij de verkiezingen van 17 februari 1946 aanzienlijke zetelwinst hadden geboekt — niet bereid zouden zijn een regering te vormen met de CVP-PSC. Nochtans, een coalitie zonder de CVP-PSC zou in een bijzonder weinig comfortabele positie moeten regeren. De CVP-PSC had immers in de Senaat op één zetel na de volstreekte meerderheid. Zonder de CVP-PSC kon dus geen stabiele meerderheid gevormd worden.

Na deze informatieronde besliste de Prins Regent mij een onderhandelingsopdracht — en geen formatieopdracht — te geven, wat een nieuwigheid was, om te onderzoeken welke mogelijkheden aanwezig waren voor de vorming van een coalitie met de drie traditionele partijen en het terrein af te bakenen voor een regeringsprogramma. Hiertoe legde ik aan de socialistische en liberale partij een beknopt 15-punten programma voor waarin de klemtoon lag op de sociaal-economische politiek. De voorstellen inzake sociale en economische politiek bleken geen hinderpaal te zijn voor een mogelijke regering van nationale unie, wel het programma-punt waarin gesteld werd dat gezocht zou worden naar « een formule tot raadpleging der Belgen over de Koningskwestie ». Gezien de weigering van de socialistische partij om hierover te praten, verkeerde ik in de onmogelijkheid om een regering van nationale unie te vormen.

De Prins Regent hiervan in kennis gesteld, ontlastte mij van mijn onderhandelingsopdracht en stelde P.H. Spaak aan als informateur. P.H. Spaak slaagde er evenmin in een regering op de been te brengen. Na zijn mislukking, verzocht de Prins-Regent mij een regering te vormen. Onmiddellijk heb ik de Prins Regent geantwoord dat een dergelijke opdracht weinig zinvol was omwille van de frontvorming van de socialisten, liberalen en communisten tegen de CVP-PSC. De mogelijkheid om een homogene minderheids-CVP-PSC-regering te vormen wenste ik evenmin te onderzoeken, en was ook niet wenselijk gezien de zware problemen waarmee het land geconfronteerd werd. Ik heb de formatieopdracht dan ook niet

aanvaard. P.H. Spaak werd dan als formateur aangesteld en zou op 13 maart 1946 een homogeen socialistische minderheidsregering tot stand brengen die evenwel in het parlement nog dezelfde dag struikelde. Tijdens het investituurdebat stemden de CVP-PSC-parlementsleden tegen de regering-Spaak omdat een sterke regering, die kon steunen op een ruime parlementaire meerderheid, nodig was. Een sterke regering is een eis van een democratisch parlementair regime. Men mag de wil van de kiezers van één partij immers niet in de plaats stellen van de wil van de meerderheid van de kiezers.

Opnieuw belastte de Prins Regent mij met een informatieopdracht. De socialisten wijzigden hun houding niet zodat een regering van nationale unie of een CVP-BSP-regering uitgesloten bleef. Na mijn informatieopdracht stelde de Prins Regent A. Van Acker aan tot formateur. A. Van Acker vormde een regering van socialisten, liberalen en communisten. De cohesie in deze coalitie was zo gering dat zij slechts enkele maanden standhield en op 10 juli 1946 haar ontslag aanbood. C. Huysmans vormde dan een regering met dezelfde partijen en grotendeels met dezelfde ministers. De moeilijkheden die hij evenwel ondervond om deze regering tot stand te brengen waren al een voorteken van haar wankele positie. In maart 1947 viel deze regering uiteen. Op 20 maart 1947 vormde P.H. Spaak een CVP-BSP-regering, de eerste regering na de verkiezingen van 17 februari 1946 die kon rekenen op een ruime parlementaire meerderheid. De na deze verkiezingen door de linkse partijen voorspelde honderd jaren durende oppositie van de CVP-PSC, duurde dus welgeteld 13 maanden.

Dat de CVP-PSC tot maart 1947 in de oppositie zat, belette haar parlementsleden niet een grote activiteit aan de dag te leggen. Meer dan dertig wetsvoorstellen werden in Kamer en Senaat neergelegd waarvan de meeste tijdens de eerste regeringsperiode kracht van wet verwierven. Hiermede toonden de mandatarissen van de partij hun vastberaden wil om het CVP-PSC programma ook daadwerkelijk te realiseren. En in plaats van in verspreide slagorde op te treden, zoals dat zo vaak gebeurde in de vooroorlogse periode, handelden de CVP-PSC-parlementsleden ook in het parlement als de vertegenwoordigers van één partij.

e) *De CVP-PSC in de regering Spaak-Eyskens (20 maart 1947-27 juni 1949).*

Tengevolge van het ontslag van de communistische ministers, viel de regering Huysmans op 11 maart uiteen. De Prins-Regent ontving de daaropvolgende dagen de voorzitters van alle partijen. Nadat F. Van Cauwelaert een aanbod van de Regent om een regering te vormen had afgewezen, werd P.H. Spaak belast met deze opdracht.

P.H. Spaak had aanvankelijk de bedoeling een vierledige regering (socialisten-liberalen-communisten-CVP-PSC) te vormen en onderhandelde hierover, telkens afzonderlijk met vertegenwoordigers van de vier partijen. Van de CVP-PSC-delegatie maakten deel uit: A.E. De Schryver, G. Eyskens, P. Struye, P.W. Segers en A. Roberti. Omtrent het door de formateur voorgestelde programma i.v.m. de sociale, economische en financiële vraagstukken was er tussen de CVP- en BSP-onderhandelaars een vrij grote eensgezindheid (9). Liberalen en communisten gingen, om uiteenlopende redenen, hiermede niet akkoord. In de CVP en BSP stemde men in met een tweeledige regering zodat niets meer een BSP-CVP-coalitie in de weg stond, alhoewel over de Koningskwestie geen fundamentele overeenkomst kon bereikt worden. Beide partijen bleven in deze kwestie op hun standpunt. In de regeringsverklaring werd gezegd dat de regering er zich van bewust was, « dat zij als plicht heeft een overeenkomst tussen de partijen te bevorderen om tot een oplossing te geraken die slechts in de eerbiediging onzer instellingen denkbaar is ». De Koningskwestie kon dus niet opgelost worden maar het heeft de regering niet belet belangrijke sociale en economische hervormingen door te voeren.

Van de regering Spaak-Eyskens maakten 9, overwegend jonge en nieuwe CVP-PSC-ministers deel uit. De partijstatuten bepaalden dat leden van het Nationaal Comité die een ministeriële functie opnamen, ontslag dienden te nemen uit het comité. Deze bepaling was ingegeven door de overweging dat een partij en een regering twee verschillende en autonome instellingen zijn, die onafhankelijk van mekaar moeten functioneren. Een sterke collusie tussen een partij en een regering is niet wenselijk. Een regeringscoalitie heeft immers een programma dat niet het programma van één partij is. Van een participatieve besluitvorming was dan ook geen sprake.

De belangrijkste realisaties van de regering Spaak-Eyskens waren haar zgn. structuurhervormingen: de publiekrechtelijke organisatie van het bedrijfsleven door de wet tot oprichting van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de bedrijfsraden en de ondernemingsraden, waardoor de arbeiders medezeggenschap verwierven op sociaal-economisch vlak. Andere voorbeelden van het sociaal progressief programma van de regering, waren de maatregelen i.v.m. de familiale politiek, de sociale voorzorg, de gezins- en huisvestingspolitiek en volksgezondheidspolitiek. Uit deze periode dateert eveneens de oprichting van het zgn. Harmel-centrum belast met de studie van de Vlaams-Waalse vraagstukken, en de toekenning van het

(9) Inzake het probleem van het vrij technisch onderwijs, waarvoor de CVP-PSC ruimere subsidies vroeg, verliepen de onderhandelingen minder vlot. Op een bepaald ogenblik zag er het zelfs naar uit dat hierover geen overeenstemming zou bereikt worden. Nadat ik aan de formateur een opschorting van de onderhandelingen vroeg voor een afzonderlijke vergadering van de CVP-PSC-delegatie, kon ik mijn partijgenoten overtuigen de voorrang te geven aan het sociaal-economisch programma en op onderwijsgebied voorlopig het status quo te aanvaarden.

stemrecht aan vrouwen. Inzake buitenlandse politiek opteerde de regering ondubbelzinnig voor het Westers bondgenootschap. Het Belgisch voorbeeld de communisten uit de regering te verwijderen, werd spoedig gevolgd door Frankrijk en Italië, waardoor het sluiten van heel wat internationale pacten en verdragen mogelijk werd (o.m. Marshall plan, Pact van Brussel, NAVO).

Niet alleen zijn de omstandigheden waarin het land, het parlement en de regering in de eerste jaren na het beëindigen van de oorlog in mei 1945 in Europa functioneerden, zeer verschillend van de toestanden tijdens de vooroorlogse periode, ook de politieke partijen vertoonden een ander uitzicht. Men doet de waarheid geen onrecht aan als men stelt dat de CVP-PSC door haar politieke inhoud en organisatie zich meer onderscheidt van het Katholiek Blok van 1936-1940, als de socialistische en liberale partij van haar voorgangers uit dezelfde periode.

Op haar stichtingscongres van 17-18 augustus 1945 diende de CVP-PSC zich bij de Belgische bevolking aan als een nieuwe, dynamische politieke formatie. De nieuwe partij, de resultante van de werkzaamheden en ideeën van tot diverse middens behorende personen, verschilde, zowel qua programma als structuur, grondig van de vooroorlogse katholieke partij. De CVP-PSC was unitair, gedeconfessionaliseerd, sociaal progressief en stond onder leiding van een gecentraliseerd bestuur.

In tegenstelling tot de Katholieke Unie en het Blok der Katholieken waarvan het voorzitterschap een symbolische functie was, trad de voorzitter van de CVP-PSC op als de eerste vertegenwoordiger van de partij, zowel binnen als buiten de partij. De partijvoorzitter was tevens de verantwoordelijke voor de dagelijkse leiding van de partij, in permanent contact met de twee ondervoorzitters en de leden van het Nationaal Comité.

Niet alle verwachtingen en mogelijkheden die de nieuwe partij in zich hield zijn tijdens de daaropvolgende jaren gerealiseerd. Door omstandigheden waarop de partij geen greep had, is men op bepaalde ogenblikken verplicht geweest een andere oriëntatie in te slaan. Niettemin heeft de CVP-PSC tijdens haar beginjaren, meer dan later, gewerkt volgens de principes en in de geest die haar stichters voor ogen hadden. De CVP-PSC was een nieuwe partij maar ontsnapte niet volledig aan de tradities in en de gewoonten van de vooroorlogse katholieke partij. P. Harmel heeft dit eens heel kleurrijk als volgt uitgedrukt: « Il serait plus juste de dire que le PSC est une métamorphose, au sens biologique du mot, du parti catholique. C'est un être nouveau, entièrement différent, qui apparaît à l'existence avec d'autres organes, d'autres buts, d'autres possibilités, mais qui se situe dans la ligne du premier : comme le papillon, cet être qui vole — si l'on me permet cette comparaison — se situe dans la ligne de la chenille, cet être qui rampe ».



Minister van Binnenlandse Zaken in de jaren van de Koningskwestie en de Schoolstrijd

door Pierre VERMEYLEN,

Minister van Staat.

★

Wat mij gevraagd werd is een getuigenis.

Mijn betoog zal dus beperkt en subjectief zijn.

Toen ik in maart 1947 mijn intrede deed op nr. 6 van de Wetstraat als Minister van Binnenlandse Zaken, waren al de tralies van het park, vlak vóór mijn ramen, op het gelijkvloers vernield door ik weet niet meer welke betoging. Voor iemand die voor het eerst minister wordt (ik was het wel even geweest, in de schimregering Spaak) is dat niet zeer geruststellend.

Nochtans herstelde België zich behoorlijk.

De regering van Londen had deelgenomen, van 1 tot 22 juli 1944, aan de conferentie van Bretton-Woods die het Internationaal Monetair Fonds en de Internationale Bank van Herstel en Ontwikkeling tot stand bracht. België's internationaal financieel statuut was dus gewaarborgd.

Op 21 oktober 1943 hadden België en Nederland een monetaire overeenkomst gesloten die, dank zij de inspanning van Spaak, op 5 september 1944, uitmondde in het Beneluxverdrag dat van de Lage Landen een sterke economische macht heeft gemaakt.

De dag voordien, op 4 september, werd Antwerpen bevrijd en haar haven kon onmiddellijk tot de bevoorrading van het land dienen. Handel en nijverheid bloeiden op.

Een belangrijke impuls werd gegeven door de Civil Affairs, een afdeling van het Britse leger die in de bezette gebieden, waartoe België behoorde, over de economische belangen moest waken. Als kapitein in die ploeg had ik daar, onder bevel van kolonel Henri Rolin en Generaal Paul Tschoffen, aan meegewerkt tot in de maand april.

Op 6 oktober 1944 viel de besluitwet Gutt wat hem meteen zijn politieke carrière kostte, maar deze wet schonk ons een sterke munt

waardoor een woekerende oorlogsinflatie voorkomen werd. Men mag Gutt als een politieke held beschouwen !

Op 28 december verscheen dan de besluitwet die aan België de Maatschappelijke Zekerheid schonk. Deze wet werd in de clandestiniteit voorbereid. Dit hielp Van Acker de Kolenslag te winnen.

Op het regeringsvlak was de samenwerking tussen Londen en het Belgisch socialistisch en communistisch verzet zeer vlot gegaan.

De ploeg van 27 september telde als « Londenaars », naast Pierlot, de Laveleye, Gutt, Marteau en Spaak, en wat later de Schryver, en uit België Rongvaux, Van Acker, Herman Vos en, tot 16 november, de communisten Demany en Dispy.

Maar de nasleep van de oorlog, stelde deze bewindsploeg voor de problemen van de wederopbouw, de repressie en de Koningskwestie.

*
* *

De repressie is in België harder geweest dan in onze buurlanden. Het totaal van de executies, waarvan de laatste in 1950 plaatsvond, bedroeg 242, ongeveer evenveel Vlaamse als Waalse. In Nederland werd het tot 38 beperkt. In Noorwegen nog minder.

Waarom is dat te wijten ? Hoofdzakelijk aan het feit dat de regering in Londen beloofd had dat ze zeer streng zou optreden om te vermijden dat men, zoals in het bevrijd gedeelte van Frankrijk, zou overgaan tot wilde vergeldingsacties. Die houding kwam haar duur te staan. Het krijgsgerecht meende de belofte van gestrengheid te moeten naleven en derhalve hield het vast aan de gelijkheidsnorm.

Onmiddellijk na de verkiezingen van 17 februari 1946, waarschuwde ik in de Vrije Tribune van « Le Soir » de toekomstige regering voor de doodstraf. Ik zei dat de doodstraf slechts mocht uitgesproken worden indien de maatschappij werkelijk in gevaar verkeerde. Een jaar na de oorlog bestond dit gevaar niet meer. De onschendbaarheid van het leven moest derhalve geërbiedigd worden.

Als advocaat had ik kunnen vaststellen dat de repressie ongebreideld was en dit onder de druk van een nietbegrijpende en ongenadigde massa. De economische collaboratie bleef enerzijds grotendeels onaangetast, omdat de bewijsvoering soms moeilijk was, omdat het geld hindernissen opwierp en omdat men onbewust ingenomen was met een industriële herleving die nog diende aangemoedigd te worden. Maar anderzijds, werden de kleine collaborateurs zonder medelijden vervolgd en veroordeeld.

*
* *

Als minister heb ik, gelukkig, slechts te doen gehad met de administratieve zuivering en met beschuldigingen, evenwel ongehoord groot in aantal.

Ik herinner mij nog het geval van een gemeentesecretaris van wie ik de ambtsontzetting had moeten goedkeuren. De dag vóór ik een talrijke afvaardiging van de gemeenteraad moest ontvangen, kreeg ik van de burgemeester een pathetische brief waarin hij mij waarschuwde : « U zult een geweldig offensief moeten ondergaan als u die man niet veroordeelt : ik verwacht van U een moedige houding ». 's Anderendaags was de burgemeester inderdaad een vurige spreekbuis van de delegatie die het ontslag eiste, gepaard gaand met de brutaalste bedreigingen !

Het ergste was de toestand in de Oostkantons. Onder de oorlog werden al de inwoners als Duitsers beschouwd en hadden dus verplichtingen die niet aan de Belgen werden opgelegd. Zo dienden de ambtenaren aldaar de eed van trouw aan Hitler af te leggen. Na de oorlog hadden de plaatselijke overheden, bevangen door schrik, al de op post gebleven ambtenaren afgezet, terwijl men ook met de grove repressieve borstel te keer ging.

Voor mij stond het vast dat men de bevolking van de Oostkantons niet mocht verwijten geen heldedaden te hebben verricht door zich als Belgen te gedragen. Het ging hier niet om vrijwillige collaborateurs. De vluchtelingen uit de Oostkantons die een afkeer hadden voor de nazi's hebben zich heldhaftig gedragen, maar van een gewone burger kon niet hetzelfde geëist worden.

Ik heb dan ook al de passieve ambtenaren witgewassen. Ik voeg eraan toe dat ik tot op het eind van mijn eerste mandaat als Minister van Binnenlandse Zaken, met alle bevoegdheden belast was in de Oostkantons, hierbij geholpen door burgemeesters-ambtenaren.

In het raam van die bevoegdheid heb ik een hevige strijd moeten voeren tegen de gemeenten, maar ook tegen de inrichtende machten van de scholen, om te bekomen dat de Duitse taal toch de voertaal van het onderwijs zou blijven : degenen die deze stelling verdedigden waren toen bevreesd als aanhangers van het nazibezettingsregime beschouwd te worden.

Aangezien de regering Spaak besloten had zich niet in te laten met de Koningskwestie, heb ik desbetreffend weinig last gehad.

Mijn twee grote problemen zijn geweest : de gemeentefinanciën en de oprichting van de Raad van State.

Het eerste heb ik opgelost met mijn kabinetschef Willem Deswarte, een oude vriend, het tweede met zijn opvolger Marc-Antoine Pierson, die ook mijn vriend is geworden.

Terloops gezegd, beide personaliteiten heb ik zelf gekozen. Het kabinet van een minister is voor hem van overwegend belang en men moet

hem toelaten dit zelf samen te stellen. Men heeft mij hierin niet gehinderd. Het beste bewijs is dat ik in datzelfde kabinet een liberaal heb opgenomen om persoonlijke reden. Hij heeft mij in vol vertrouwen en met discretie bijgestaan.

*
**

De gemeentefinanciën waren in een erbarmlijke toestand.

Na een grondige studie en veel gepraat kon ik, de dag voor Kerstmis 1948, mijn wetsontwerp, na de Kamer, door de Senaat laten stemmen. Het werd, in het algemeen, als een goede sanering beschouwd.

Wat was de toestand na de oorlog? Een vreselijk deficit in zeer vele gemeenten, een gezonde en zelfs weelderige toestand in enkele andere. Dit was zeker niet te wijten aan de onbekwaamheid van onze gemeentebeheerders. In Nederland, waar de burgemeesters ambtenaren zijn, was het globaal deficit even groot als in België; en dit om dezelfde redenen. Die waren: nieuwe lasten die slechts konden gedekt worden door grotere inkomsten. Welnu, het stelsel van de belasting op de persoonlijke inkomsten, diende enkel bevoorrechte gemeenten.

Ik heb dikwijls het duidelijk voorbeeld van de vroegere dubbele gemeente Flemalle aangehaald (Haute en Basse): zelfde aantal inwoners van dezelfde aard: arbeiders. In de ene gemeente waren vier grote ondernemingen gevestigd, in de andere geen enkele. De ene was rijk, de andere arm.

De kleine gemeente Jupille was welvarend omdat ze het geluk had een grote brouwerij op haar grondgebied te bezitten. Er was ook het voorbeeld van Genk, aanvankelijk een landelijke gemeente, die zich dank zij de kolenmijnen tot een industrieel oord had ontwikkeld.

Een arme gemeente moest een beroep doen op de vrijgevigheid van de regering, wat aanleiding gaf tot verdachtmakingen van willekeur en politieke bevoorrechting. Verder was ook in alle deficitaire gemeenten een verzwakking van elke verantwoordelijkheidszin vast te stellen omdat het deficit toch niet kon gedekt worden door eigen middelen. Een ongezonde toestand.

Om dit te verhelpen had ik het idee overgenomen van een commissie in de schoot van de Socialistische Partij om een belangrijk gemeentefonds in te richten. Dit gemeentefonds kaderde in een algemeen fiscaal hervormingsplan dat onder het voorzitterschap van Willem Deswarte uitgewerkt was. Hierover schreef hij het volgende:

« Ik herinner mij de dag dat Piet Vermeulen en ik het ontwerp gingen uiteenzetten aan Gaston Eyskens, toen Minister van Financiën, wiens akkoord noodzakelijk was. Gaston Eyskens was enthousiast en zegde

zelf bereid te zijn het gehele werk als inspiratiebron te nemen om het belastingsstelsel van de Staat te reorganiseren. Tenslotte zag enkel het gedeelte betreffende de gemeenten het licht »*

Welke waren de krachtlijnen van de nieuwe wetgeving? Vooreerst de ongelijke belastingsdruk op nijverheid en personen onder alle gemeenten te verdelen, welke ook hun herkomst was.

De gemeenten mochten dus geen opcentiemen op personen- of industriële belastingen meer heffen, maar kregen 1/8 van de staatsbelastingen. De grondbelasting bleef hen toegekend. Onbegrijpelijk voor mij had minister Eyskens geweigerd de grondbelasting in de regeling op te nemen.

De tweede doelstelling bestond erin een verdeelsleutel op te stellen naar de gemeenten.

Dit was voor mijn administratie een reuzenwerk. Ik overdrijf niet als ik zeg dat de directeurs zoals Mambourg en Hougardy daar maanden lang, dag en nacht, aan hebben gewerkt.

Ik maak van die gelegenheid gebruik om hulde te brengen aan de ambtenaren in het algemeen. Ik werd steeds door hen goed bijgestaan. En dit is begrijpelijk. Een mens heeft twee levensvreugden: zijn familieleven en zijn beroep. Over beide wil hij fier zijn; van beide wenst hij iets te maken, hoe bescheiden zijn gezin en zijn werk ook mogen zijn. Als men een ambtenaar het nut van zijn activiteit toont, en hem op de hoogte houdt van het resultaat van zijn inspanningen, dan zal hij zich buitengewoon actief tonen. Men zegt dat er in de administratie meer hartkwalen zijn dan elders: het is ofwel door verveling om een karwei waarover de ambtenaar geen uitleg krijgt, ofwel door overwerk en overspanning als hij het gevoel heeft aan iets groots mee te werken.

Toen ik minister was, was er één enkele niet katholieke ambtenaar op een totaal van 80..., met uitzondering van enkele directeurs door mijn voorganger M. Buisseret binnengeloodst. En men spreekt nu dikwijls over partijdigheid!

Het derde doel bestond erin de onafhankelijkheid van het fonds tegenover de regering te verzekeren. Alhoewel het onder de hoede bleef van de Minister van Binnenlandse Zaken werd het fonds onder het beheer gesteld van de Raad van het Gemeentefonds, samengesteld uit burge-meesters en schepenen. Dezen werden door de minister benoemd, op voorstel van de Bestendige Deputaties, die elk recht hadden op twee zetels. Op de achttien leden moest er tenminste één vertegenwoordiger zijn van elk van de twaalf lagen van gemeenten gerangschikt volgens hun belangrijkheid.

* *Piet Vermeulen*, Antwerpen, Rockox-Uitgaven, 1975, blz. 124.

Ten vierde bestond één van de nieuwigheden erin dat zekere beschikkingen in de wet bij koninklijk besluit zouden mogen gewijzigd worden op voorstel van de Raad van het Gemeentefonds. Het voordeel was dus dat de wetgever de zaak in detail kon regelen, maar dat de uitwerking soepel genoeg zou zijn.

Ik heb meermaals gesuggereerd, om volmachten te vermijden, dat men kaderwetten zou stemmen. Dit lijkt mij praktischer en democratischer. Maar wij leven in een maatschappij waarin het wantrouwen zegeviert en waar het geloof in het raderwerk van de democratie zoek is.

Het resultaat van de wetgeving was dat de gemeenten drie grote bronnen van inkomsten ter beschikking hadden, ongeveer van dezelfde omvang: het fonds, de gemeentebelastingen en het gemeentelijk patrimonium. Die evenwichtige indeling is jaren lang dezelfde gebleven.

Wat mij geërgerd heeft is dat men mij ervan beschuldigd heeft de gemeentelijke autonomie aan te tasten. Men heeft centralisatie met overheidsingreep verward. De vroegere willekeurige tussenkomst van de minister werd nu vervangen door een objectieve verdeling in handen van gemeentemandarissen.

De wet was een grote vooruitgang, maar werd niet eerlijk toegepast. Het deelcijfer 1/8 werd nooit bereikt, het aandeel van de gemeenten werd met grote vertraging gestort, en de verdeelsleutel werd buiten de wettelijke voorschriften om, op listige wijze gemanipuleerd naar aanleiding van belastingwijzigingen.

Voor het tweede luik van mijn beheer werd ik krachtdadig bijgestaan door mijn tweede kabinetschef Marc-Antoine Pierson. Deswarte was zo vriendelijk geweest zo lang mogelijk aan mijn zijde te blijven, maar hij kon niet langer zijn aanstelling als Directeur-Generaal van de Sabena verdagen.

Hij stelde mij advocaat Pierson voor die zijn collega was in het kabinet van minister Soudan. Pierson aarzelde, omdat hij niet voor lang zijn advocatenkantoor verlaten mocht. Hij aanvaardde nochtans op aanraden van zijn schoonvader Louis Piérard. Deze vond dat een stage in een ministerieel kabinet wel leerrijk kon zijn en was ervan overtuigd dat de regering haar laatste dagen beleefde. Hij vond ook dat het goed was de beteugeling van het incivisme op het administratief vlak wat steviger aan te pakken dan met Vermeylen het geval was.

Toen Pierson de dossiers had ingezien, was hij veel milder dan Vermeylen. Pierson heeft na 13 maanden mijn kabinet verlaten, zodat ik naar een derde kabinetschef diende uit te kijken (het werd de latere senator Rombaut) aangezien de regering in het zadel bleef. Ik heb trouwens geen enkel ministerie meegemaakt dat niet, om de maand, als veroordeeld

werd beschouwd (in mijn drie volgende ministeries ben ik telkens vier jaar gebleven!).

Dat beeld van kortstondigheid is best te begrijpen, want men wil maar niet inzien dat een regering slechts zeer uitzonderlijk valt onder de slagen van de oppositie; die is altijd verdeeld en heeft geen vervangingsploeg ter beschikking. Een regering valt door eigen verdeeldheid of door bewindsmoetheid, en hoe harder ze wordt aangevallen hoe sterker haar solidariteit groeit.

Wat de Raad van State betreft, had mijn voorganger Buisseret mogen zeggen, nadat hij zijn harde strijd in het parlement gewonnen had: « Je ne sais si l'opinion s'en rend compte: nous venons de voter un quart de constitution ». Hij had gelijk. Juist daarom was de oprichting van die instelling uiterst delicaat.

Over de lijdensweg van de eerste benoemingen, hoef ik niet te spreken. Maar ik wens de nadruk te leggen op het feit dat het niet gemakkelijk was aan het nieuw orgaan bestaande uit ambtenaren, magistraten en professoren, een corpsgeest te geven die zijn eigen gezag zou verzekeren.

De eerste leden van de Raad van State hebben mij zeker niet ontgoocheld. Op wetgevend vlak is de Raad altijd bezorgd geweest om zich niet als een politiek raadgever te beschouwen. Desondanks werd hij er dikwijls van beschuldigd.

Onder de regering Van Acker-Liebaert moest ik het verwijt horen: « Vermeylen, U heeft te veel katholieken in de Raad benoemd » en onder de regering Lefèvre-Spaak: « Vermeylen U hebt in de Raad niets anders dan liberalen benoemd (twee op vijftien!) die niets anders denken dan de regering te pesten ».

Mijn antwoord is altijd geweest: « De Raad is inderdaad daar om de regering lastig te vallen, en dit doet hij onpartijdig ».

De wetgever vreesde dat de Raad van State de grondwettelijkheid van de wetsontwerpen zou beoordelen, wat hij met klem afwees. Men diende nochtans in te zien dat een instelling die tot taak heeft de harmonie van de wetgeving te bewaren, aan de Grondwet niet kan en mag voorbijgaan. Om die moeilijkheid op te lossen heb ik, na ruggespraak met de Raad, een uitvoerige brief aan de voorzitter van de Raad van State gericht waarin de beginselen omstandig zijn beschreven: de Raad van State mag en moet de concordantie van een ontwerp met de Grondwet nagaan, maar hij mag in dit opzicht geen wenk geven.

Ook wat zijn administratieve taak betreft, is de Raad van State voorzichtig geweest. Hij heeft het voorbeeld van het Hof van Cassatie gevolgd door nooit theorieën te verkondigen, maar zich te beperken tot het gevraagde antwoord.

Het opstellen van de statuten van de Raad was geen gemakkelijke taak. Pierson heeft de teksten op een zeer nauwkeurige wijze geredigeerd.

Bij de uitwerking van de statuten kende ik nochtans een ontgoocheling. Ik wou aan het Auditoraat hetzelfde statuut toekennen als dat van het Parket in gerechtzaken : onafhankelijke voorbereiding, onafhankelijk advies en publiek debat. De Raad van State wilde hiervan niets weten. Hij beschouwde de auditeurs als medewerkers en onderdanen. Om een conflict met het nieuw instituut te vermijden, heb ik mij daarbij neergelegd. Zodra ik opnieuw minister werd, heb ik het debat hervat. De discussie was toen zo hevig en zo gepassioneerd dat ik uiteindelijk besloot tot een algemene bespreking met al de leden van de Raad en al de leden van het Auditoraat. Ik kon het slechts halen na een uitputtende discussie van 9 uur 's morgens tot 19 uur 's avonds !

Mijn ambtsperiode ging gepaard met een grote kentering op internationaal vlak. De Koude Oorlog was begonnen.

Over die problematiek zal ik het hier niet hebben maar wel over de weerslag ervan op mijn domein : de handhaving van de orde.

Ik was op 20 maart 1947 opgenomen in een regering waarin, voor het eerst na de oorlog, geen Communisten meer zetelden. Dezelfde toestand deed zich ook voor in de andere Westerse landen. Op 6 mei 1947 werden de communisten uit de Franse regering gesloten ; op 21 mei van dat jaar werd in Italië « een anti-communistische strijdersregering » opgericht. De oppositie tussen socialisten en communisten bereikte haar toppunt.

Men verwachtte bij de verkiezingen van 18 april 1948 in Italië een grote zege van de communisten. Het werd nochtans voor hen een ramp, en een overwinning van de christen-democraten. In België kon men dus verzaken aan de mobilisatie van de electriciteits- en gascentrales die voorzien was. Meer nog, het regime van de oorlogstijd kon, op 19 augustus 1948, vervangen worden door een wetgeving die de burgerlijke prestaties van openbaar nut, in geval van staking, aan paritaire commissies toevertrouwde.

Op internationaal vlak was men stilaan naar een toestand van Koude Oorlog overgegaan. Beide partijen hadden, en hebben nog, een andere kijk op die geschiedenis.

Langs Westerse kant kon men aan de Sovjetunie verwijten niet de minste medewerking toe te staan aan de pogingen van de Verenigde Naties om een meer sociale wereld op te bouwen en tevens van zich af te zonderen, zelfs op een gewelddadige manier zoals door de staatsgreep van 25 februari 1948 in Tsjechoslovakije, met, op 10 maart 1948, de moord op Masaryk en nog, op 12 april 1948, met de blokkade van Berlijn.

Het is dan dat Spaak, als spreekbuis van een groot gedeelte van de UNO-vergadering, zijn ophefmakende rede : « Nous avons peur » uitsprak.

Spaak had gelijk, maar ongelijk te geloven dat de voornaamste oorzaak van de crisis een uiting was van het ongebreidelde Sovjetimperialisme ; van de kant van de Sovjetunie was het een reactie van schrik.

Rusland herinnerde zich het « cordon sanitaire » van Clemenceau en de hulp van de Westerse staten aan Koltchak, Denikine en Wrangel ; het herinnerde zich de Hitleriaanse bedreiging met de verrassing van het Munchen-Pact dat het Westen tegen het Oosten scheen te scharen. De Sovjetunie was bezig het socialisme in een enkel land op te bouwen ; een onontwikkeld land. Zij vreesde de concurrentie van de Verenigde Staten van Amerika op Europese bodem ; daarom legde zij verbod op aan Tsjechoslovakije zich aan het Marshall-plan te verbinden. Zij zag met achterdocht de aansluiting van de Benelux-landen tot Frankrijk en Engeland door het Pact van Brussel op 17 maart 1948, waarop zij, op 11 november 1948, met de oprichting van de Comecon reageerde. Daarop volgde het Nato-Pact, dat slechts op 14 mei 1955 door het Warschaupact gevolgd werd.

Militair gesproken was de Sovjetunie ook nog onder de indruk van Hiroshima en Nagasaki op 6 en 8 augustus 1945, maar kon eindelijk, op 23 september 1949, haar eerste atoombom laten ontploffen. Truman reageerde evenwel onmiddellijk met zijn waterstofbom.

De wapenwedloop was gelanceerd... Beide grootmachten waren door de schrik bemeesterd, en het blijft zo zonder eind.

Het is slechts toen ik geen minister meer was dat de Koningskwestie accuut is geworden. Ik heb er wel actief aan deelgenomen maar zonder persoonlijke verantwoordelijkheid.

Over de strijd zelf is alles bekend.

Ik wens er alleen een kleine persoonlijke getuigenis aan toe te voegen.

Voor de ceremonie van de troonsafstand, op 16 juli 1951, waren de politieke partijen verzocht twee afgevaardigden aan te wijzen. Voor de socialistische partij waren het Buset en ikzelf. Toen de afgetreden koning afscheid nam, drukte hij iedereen de hand maar hij bleef een ogenblik voor Buset staan. Ik hoorde hem zeggen : « C'est dommage, Mr. Buset, que je ne vous aie pas connu plus tôt ». Wat hij hiermee juist bedoelde weet ik niet.

In de loop van de jaren die op deze fase volgden, heb ik mijn rol als parlamentslid gespeeld om, op 22 april 1954, opnieuw Minister van Binnenlandse Zaken te worden.

Mijn herinneringen aan 1954-1958 zijn minder rooskleurig geweest dan die van 1947-1949. Ik heb er meer mislukkingen gekend of liever ik heb minder resultaat gehad met plannen waaraan ik veel belang hechtte. De regering beschikte over een kleine meerderheid en moest dus voorzichtig zijn.

Het voordeel was nochtans een grotere solidariteit en het ontstaan van vriendschappen tussen leden van de socialistische en van de liberale partij. Ik heb bijvoorbeeld Vanaudenhove, Minister van Openbare Werken, geholpen tegen Van Acker die weinig voelde voor de grote werken en vooral voor de tunnels die hij als een geldverspilling beschouwde. Ik heb ook de economische politiek van Rey ondersteund, waarvan het socialistische karakter door mijn vrienden niet goed begrepen werd. Spaak in het bijzonder was soms geërgerd over een bondgenootschap dat hij verdacht vond.

In dat verband heb ik nochtans een teleurstelling gekend, te wijten aan te vurige beroepsijver. Op zekere dag zei de vrouw van Minister van Landbouw René Lefèbvre me : « Het is jammer dat die regering ons het verlies heeft gekost van een van onze beste vrienden, Jean Rey ». Ik begreep Mevr. Lefèbvre niet alvorens ze mij had meegedeeld dat de laatste bijeenkomsten tussen Rey en haar echtgenoot steeds op hevige twist waren uitgelopen : de onverzoenbare economische handelsvrijheid bepleit door J. Rey tegenover het protectionisme inzake landbouw, verdedigd door R. Lefèbvre.

*
* *

Toen voor het eerst sedert de Koningskwestie een regering zonder christen-democraten tot stand kwam, hing de Schoolstrijd in de lucht. Die heeft het leven van de regering beheerst en verpest.

Daarmee is het nochtans niet begonnen maar wel met betwisting op taalgebied die vooral de Minister van Binnenlandse Zaken in het gedrang bracht.

Een veertigtal resultaten van de talentelling van 1947 waren nog niet gepubliceerd, omdat die de Vlamingen ergerden. In feite waren er slechts twee gemeenten waar vervalsingen bewezen waren, waaronder Ronse met zo een 30 % Franssprekenden. Ik had tevergeefs in 1948 vervolgingen aan mijn collega van justitie Struye gevraagd. Daar de betwisting toch niet eeuwig voortduren kon, had ik onmiddellijk na mijn terugkeer als Minister van Binnenlandse Zaken de knoop doorgehakt door de overblijvende resultaten te publiceren. Het was niet onverwacht. In 1952 had ik reeds met mijn collega, de liberaal Lilar, een officiële stap gedaan bij de toenmalige minister Moyersoën met de vraag om tot de publikatie over te gaan. Na ons onderhoud, en gezien de weigering van de minister, hadden wij aan de pers medegedeeld dat de publikatie wel gebeuren zou zodra een linkse regering aan het bewind kwam.

De publikatie kon nochtans zware gevolgen hebben. Volgens de wet van 1932 op het taalgebruik in de administratie was een gemeente, waar minder dan 30 % van de bevolking een andere taal dan die van de

meerderheid sprak, een eentalige gemeente. Als die minderheid 30 % of meer bedroeg, werd de gemeente tweetalig, althans wat de mededelingen aan de bevolking en de betrekkingen met de inwoners betrof. Als die minderheid meerderheid werd, veranderde ook de voertaal in de administratie.

Het resultaat van de talentelling was dat in het Brusselse drie gemeenten ongeveer 51 procent Franssprekenden telden, terwijl in de Franse gemeenten Edingen, Klein-Edingen, Moelingen en Mark en in de Voergemeente Remersdaal de minderheid beneden de 30 procent was gevallen.

Om te vermijden dat Evere, Ganshoren en Sint-Agatha-Berchem uitsluitend Franstalig zouden worden heb ik een wetsontwerp ingediend waardoor die gemeenten bij de Brusselse agglomeratie zouden gevoegd worden en volledig tweetalig zouden zijn, en Edingen, Klein-Edingen, Mark, Moelingen en Remersdaal zouden dan gemeenten blijven met een Vlaamse beschermde minderheid.

Het wetsontwerp werd met 104 stemmen door de Kamer goedgekeurd zonder tegenstemmen, maar met 75 onthoudingen, waaronder zowel Vlamingen en Walen.

In de Senaat waren er wel 2 tegenstemmen, een Vlaamse en een Waalse, maar 86 ja-stemmen en 58 Vlaamse en Waalse onthoudingen.

Niettegenstaande dat staat in al de Vlaamse handboeken te lezen dat door die wet de Franse olievlek in Brussel uitgebreid werd, maar van Edingen en de Voer wordt er niet gesproken. Een legende die, zoals alle legenden, onuitroeibaar is.

De wet was in veertien dagen in het parlement afgehandeld: Commissie Kamer, Commissie Senaat, Kamer en Senaat. Een andere bekende waarheid: de vreselijke belemmering van het tweekamer-stelsel. Ik heb door een van mijn studenten een statistiek laten opmaken van een bepaalde periode over de navette tussen beide kamers. Daaruit blijkt dat alles wat spoedeisend was in enkele dagen werd geregeld en dat het overige wel tot 8 jaar duren kon, zoals bij voorbeeld de Pachtwet... die misschien nog had kunnen wachten. Als er een wil voorhanden is gaat alles vlug. Ikzelf heb dat meer dan eens ondervonden.

Op 16 oktober 1955 was het mij gegund het verslag van het Harmel-Centrum op een plechtige zitting in ontvangst te nemen. Ik had het Centrum in 1949 geïnstalleerd. De titel was: « Studiecentrum voor een Nationale Oplossing van de Sociale, Politieke en Juridische Vraagstukken van de verschillende Gewesten van het Land ».

Het ontbreken van economie en het vermelden van gewesten in de opdracht zijn wel kenschetsend.

Indrukwekkend was de eenparigheid op cultureel en administratief gebied: twee taalgemeenschappen zonder verplichte tweetaligheid, maar

aanpassing van de minderheid aan de taal van het gewest, twee culturele gemeenschappen met een voor hen open Brussels gewest. Voor Brussel, de Voer en Edingen: eentaligheid van de ambtenaren en tweetaligheid van de diensten.

In mijn slotrede verklaarde ik dat de 5000 bladzijden van de verslagen en de 1000 pagina's van de debatten aan de universiteiten voor verder onderzoek en aan de regering voor mogelijke regelingen zouden overgemaakt worden.

Zelf voegde ik er de belofte aan toe de taalgrens vast te leggen om de grootst mogelijke homogeniteit van de gewesten te waarborgen.

Die belofte heb ik nageleefd.

Maanden lang heb ik met de gouverneurs, de deputaties en de betrokken gemeenteoverheden de conclusies van het Centrum besproken. Het was niet gemakkelijk. Men was het eens over de principes, maar men was niet bereid die op zijn eigen gebied toe te passen. Overal moest ik het sterke conservatisme van iedereen bekampen. Zelfs de voorzitter van de Commissie, Soudan, protesteerde heftig omdat ik drie onbetwistbare Franstalige gemeenten van zijn arrondissement naar Henegouwen wilde overhevelen.

Wat er ook van zij, mijn ontwerp was klaar gekomen. Ik kan hier geen kaart van de taalgrens bijvoegen, maar dat is eigenlijk onnodig. De scheidingslijn was overgenomen van het voorstel Verroken, en dus ook van het Harmel-centrum. Maar ik mocht mijn ontwerp niet neerleggen om de regering niet in gevaar te brengen!

Ik werd hierdoor geconfronteerd met één van de ergste verwarringen: enerzijds de taak van de regering die het beleid uitvoert, en anderzijds die van de kamers die het land een goede wetgeving moeten schenken.

Tegenover een dergelijke situatie mag en moet een minister zijn persoonlijke verantwoordelijkheid opnemen. Dit vereist de Grondwet. De collectieve verantwoordelijkheid van de regering, die niet in de Grondwet voorkomt, heeft stilaan de vrijheid van de minister opgevreten en de taak van het parlement belemmerd.

In die omstandigheden kon ik mij op de commissie Harmel steunen. Indien men mij had laten doen, dan had ik misschien, op eigen risico, het land veel latere moeilijkheden bespaard.

Hetzelfde ontgoochelend experiment heb ik met de grote agglomeraties beleefd.

Maanden lang heb ik het probleem onderzocht, eindeloze gesprekken heb ik gevoerd met burgemeesters en schepenen van de « bedreigde » gemeenten, wat geen opwekkende karwei was. De pers was natuurlijk op de hoogte en, zonder mijn ontwerp te kennen, besprak ze het met misprijzen. Een lawine van kritiek viel op mijn schouders. Heel vroeg reeds

botste ik op een veto van mijn collega's en van de eerste minister. Het was gevaarlijk! Het moest nochtans beschouwd worden als gewone wetgeving, waarin het parlement vrij moet blijven, met beslissingsbevoegdheid zonder invloed op het regeringsbeleid.

Op het gebied van de taal, had ik het geluk de Nederlandse tekst van de Grondwet uit de handen van professor Van Dievoet te ontvangen.

Ik heb zeer leerrijke gesprekken met hem gevoerd omdat hij bekommerd was om de onduidelijkheid van bepaalde uitdrukkingen. In een twintigtal gevallen was hij genoopt zijn tekst aan te passen om een gewilde dubbelzinnigheid te schrijven; hij moest inderdaad vermijden te interpreteren aangezien de tekst authentiek zou worden.

Nu de Schoolstrijd.

Oorspronkelijk was de tegenstelling meer economisch dan ideologisch.

Tot de Tweede Wereldoorlog kon het vrij onderwijs goed de last dragen van een weinig bevolkt middelbaar onderwijs, maar het kon na de oorlog de sterk stijgende schoolbevolking financieel niet meer aan. Harmel was er voorstander van het vrij onderwijs gelijk te stellen met het rijksonderwijs wat de subsidiëring betrof. De « linkerzijde » kon dat niet aannemen: de katholieke instellingen hebben een grote voorsprong door hun belangrijke investeringen en de vrijheid moet men zelf betalen. Harmel betoogde, in naam van de vrije keuze, dat de ouders, aan beide kanten, op kosteloosheid moesten kunnen rekenen.

Daarmee was de oprichting van een gemengde commissie van vrij en rijksonderwijs verbonden, die de erkenning van scholen en de programma's van beide netten zou regelen. De samenwerking die door Harmel beoogd was betekende voor zijn tegenstanders een ongewenste inmenging van het vrij onderwijs in het officieel onderwijs.

Er werd verwacht dat de Wet Harmel, die deze zienswijze had opgedrongen, door een linkse regering zou gewijzigd worden en de katholieken maakten zich gereed om het de regering moeilijk te maken.

De oorlogsverklaring kwam er ter gelegenheid van een eigenlijk onbeduidend incident. Gewoonlijk geeft men bij aanvang van het schooljaar ontslag aan al de onderwijzers die niet definitief benoemd zijn, om ze dan weer in dienst te nemen volgens de behoeften. Ongelukkigwijze had men 110 bezitters van een diploma van het vrij onderwijs per telegram dezelfde dag ontslagen, wat bij de nieuwe oppositie overkwam als een bewijs dat vrije diploma's niet meer in aanmerking zouden komen.

Dit betekende het begin van een campagne die kracht werd bijgezet door het Wetsontwerp Collard, dat pas op 1 februari 1955 werd ingediend.

Einde 1954 werd een « Comité voor Vrijheid en Democratie » opgericht, dat de Minister van Binnenlandse Zaken veel hoofdbreken heeft bezorgd.

Op 20 december kwam het Bureau van de Socialistische Partij bijeen om te reageren tegen een betoging die door het Comité voor 13 januari 1955 aangekondigd was.

Aangezien over die voorgenomen betoging onnauwkeurig werd geschreven, o.a. door Victor Larock, reken ik het tot mijn plicht de puntjes op de i te plaatsen. Het Bureau besliste eenparig, behoudens Rolin en Fayat, — als minister had ik in het Bureau geen stem meer —, op dezelfde dag een tegenmanifestatie te organiseren. Van Acker vond dit niet onhandig omdat men zo de twee betogingen verbieden kon! Op de vraag wat ik doen zou bij botsingen, was mijn antwoord duidelijk: ik zou ingrijpen om de orde te handhaven of te herstellen. Mijn verklaring werd op geroep en scheldwoorden, o.a. van Gailly en Buset, ontvaard. Tien dagen later had ik het pleit gewonnen: het Algemeen Belgisch Vakverbond had geweigerd deel te nemen aan een tegenbetoging om de vrijheid van betoging niet in opspraak te brengen.

De Wet Collard handhaafde de subsidies aan de leraars van het vrij onderwijs, rechtstreeks aan hen betaald (wat ook in de Wet Harmel te lezen stond) maar legde de inrichtingsmachten het verbod op de leraars te dwingen een gedeelte van de wedde aan de school over te laten. De hoeksteen van het verzet was echter de verklaring dat het Rijk het recht had overal waar nodig geacht een school op te richten. Volgens de katholieken was het rijksonderwijs bijkomstig en kon het niet doordringen tot de gebieden waar al goede scholen bestonden. Op hun beurt antwoordden de aanhangers van de wet dat in sommige landsgedeelten het gebrek aan officieel onderwijs de vrije keuze niet toeliet.

Na een eerste betoging werd voor 26 maart 1955 een grootscheepse manifestatie van het Comité voor Vrijheid en Democratie te Brussel aangekondigd. Zij werd door de burgemeester van Brussel verboden. Daarop betoogde Struye in de Senaat dat, alhoewel de betoging verboden was, men toch niet de burgers verbieden mocht naar Brussel te komen. Het gevolg was dan ook dat de opgeroepen betogers individueel of in kleine groepjes samen bijeen kwamen.

Om onlusten te vermijden had ik besprekingen gevoerd met minder opgehitste christen-democraten. Om 15 uur kon Gaston Eyskens mij verklaren dat de betoging niet plaats zou hebben en dat de betogers aan het Zuidstation, zonder redevoering, uiteen zouden gaan. Op dat ogenblik stormden de journalisten bij mij binnen om te weten wat er ging gebeuren. Ik heb hen eenvoudig de woorden van Eyskens herhaald: « De betoging zal niet plaats hebben ». Men heeft daarvan gemaakt dat ik een radio-toespraak zou gehouden hebben, en zou verklaard hebben dat er geen menigte te zien was!

Op 30 maart heb ik de juiste uitleg aan de Senaat gegeven : zoals Struye het had aangekondigd is er wel een samenloop van betogers geweest, maar de verboden betoging heeft niet plaats gehad. Niemand heeft mijn verklaring tegengesproken en de Parlementaire Handelingen vermelden dat ik door de meerderheid warm werd toegejuicht.

Ik was en ik ben nog voor de Vlaamse christen-democraten « Pietje de leugenaar ». Dit kan men ook in alle handboeken lezen waarvan de auteurs de schijn geven nooit de Parlementaire Handelingen te hebben gelezen.

Nog een van die onuitroeibare legendes !

*
**

Ondertussen had ik mijn onderhandelingen voortgezet en het « Comité voor Vrijheid en Democratie » verklaarde zich bereid een soort wapenstilstand te sluiten.

Op 30 juni, nadat het Comité een bevredigend communiqué had laten verschijnen, kon ik beide partijen bij mij oproepen. Dit leidde tot het ondertekenen door de partij- en syndicale leiders Theo Lefèvre en August Cool enerzijds, Jos Van Eynde en Louis Major anderzijds, van een verklaring waarvan ik het klad, door mij geschreven en verbeterd, nog bezit. Eigenaardige onderhandelingen, die van 11 tot 14 uur duurden, omdat ik bij elke wijziging de enen na de anderen ontvangen moest daar zij niet wilden samenvergaderen !

Om 15 uur 15' las ik de overeenkomst voor in de Kamer, wat een grote sensatie verwekte. De verbintenis was nochtans zeer beperkt : voor een termijn van 3 maand zouden alle betogingen zonder tegenbetoging mogen doorgaan.

Intussen waren er wel tegenbetogingen geweest, ondermeer op 26 april te Gembloers waar, naast mij, mijn collega Vanaudenhove met eieren bekogeld werd en waar, in de meetingzaal, witte muizen en vliegen werden losgelaten.

's Anderendaags 27 april was het nog erger in Turnhout. Enkele duizenden betogers, geleid door volksvertegenwoordiger Verboven, hebben getracht mij te beletten de zaal te bereiken waar ik met Van Eynde spreken moest. Een zware kassesteen heeft de voorruit van mijn wagen verbrijzeld en is gelukkig naast mij gevallen, maar mijn wagen werd toch vernield. Enkele dagen later werd ik door volksvertegenwoordiger Tanghe geïnterpelleerd omdat ik door naar Turnhout te komen het geld van de Staat had verspild. Het was een ongehoorde provocatie in Turnhout te gaan spreken ! Dat moest een katholiek bastion blijven !

Ik betreurde ten zeerste die godsdienstoorlog.

De dag van mijn installatie als minister publiceerde ik in het maandblad « Socialisme » een uitvoerig artikel over de verhouding tussen socialisme en godsdienst. Tijdens mijn ambtstermijn heb ik in heel België in socialistische opvoedingskringen, voor de Universitaire Uitbreiding en zelfs voor de jonge balies, zoals Namen, voordrachten over het onderwerp gehouden om aan te tonen dat de strijd tegen het klerikalisme geen strijd was tegen de godsdienst, en dat de godsdienst niet met het klerikalisme mocht verward worden.

Een Minister van Binnenlandse Zaken heeft uiteraard veel te maken met de gemeenten.

Ik heb het niet te moeilijk gehad aangezien de financiën van de ondervoogdij gestelde besturen tamelijk gezond waren. Ik gebruik de uitdrukking « onder voogdij », hiermee verwijzend naar twee van mijn omzendbrieven waarin ik verbod had opgelegd de woorden « ondergeschikte besturen » te gebruiken : de voogdijoverheid mag wel iets beletten maar mag geen daad stellen in plaats van het geholpen bestuur, behalve in zeer uitzonderlijke gevallen.

Wat de grote steden betreft waren er nochtans wrijvingen. Luik en Antwerpen waren veel te vrijgevig. De stadsbesturen, gesteund door de vakbonden, kwamen voortdurend samen de minister met hun eisen bestoken.

Brussel daarentegen, werd zuinig en streng beheerd maar leed aan een overdreven thesaurieangst. De stad wou bijvoorbeeld de Beurs aan de wisselagenten verkopen... voor 40 miljoen Fr. Mijn verbod werd onthaald op een hevige perscampagne van de liberale bladen en op een bedreiging van de wisselagenten om de Beurs te verlaten... Ik vreesde dat de eerste minister, om een regeringscrisis te vermijden, mij vragen zou toe te geven, des te meer daar hij over de zaak met geen woord repte. Op het laatste ogenblik, gaf van Acker mij gelijk : zijn gezond verstand had hem ervan overtuigd dat die verkwistende operatie niet mocht doorgaan.

Aan de strijd tegen de vrouwendiscriminatie heb ik meer vreugde beleefd.

Op 2 maart 1955 had ik hierover een omstandige omzendbrief geschreven, maar de gouverneurs en de deputaties geraakten maar niet bevrijd van hun verouderde vooroordelen zodat de gemeenten naar willekeur konden handelen.

Eens wou een gouverneur een vrouw niet als gewestelijk gemeenteontvanger aanstellen. Reden : zij kon toch niet de baan op met de kas van de gemeenten : zij kon in dat geval door misdadigers worden aangevallen, en wat indien ze zwanger werd ? Na mijn schertsend antwoord

is zij toch benoemd geworden. Nooit heeft ze met het geld van de gemeenten moeten rondlopen.

Op het terrein van de vrouwenemancipatie heb ik de vrijwillige legerdienst van de vrouwen in de militiewet kunnen opnemen. Niet zonder moeite, want mijn collega van landsverdediging verklaarde in de minister-raad dat hij nooit de wet zou uitvoeren.

Bij alles wat ik niet kon verwezenlijken moet ik nog voegen: de wet op de gewetensbezwaarden en de afschaffing van het gebruik van het certificaat van goede zeden.

Wat het ontwerp gewetensbezwaarden betreft, ontbrak mij de tijd. Ik kwam er later op terug als Minister van Justitie, aangezien mijn opvolger op Binnenlandse Zaken voor dit ontwerp niet veel voelde!

Met het bewijs van goed gedrag en zeden is het anders verlopen. Het wordt nog altijd op grote schaal aangewend. Deze aanwending is nochtans een groot gevaar voor onze samenleving. Elke kandidaat, voor welk werk hij zich ook aanbiedt, wordt afgewezen als zijn certificaat een veroordeling vermeldt; hij wordt dus, met die bijgevoegde straf, buiten de gemeenschap gehouden. Resultaat: meer recidivisten, meer misdadigersbenden. Met het oog op het verbod om er buiten de administratie gebruik van te maken, had ik een uitvoerige tekst opgesteld. Tot mijn verbazing werd ik niet alleen door mijn administratie, maar ook door mijn kabinet als min of meer onverantwoord beschouwd. Het had dus geen zin met mijn hervorming voort te gaan. Het schijnt nog altijd zo te zijn!

Aan de regering Van Acker, houd ik vooral twee pijnlijke herinneringen over.

Ten eerste het kelderen van het Europees Defensieverdrag. Voor mij betekende dit verdrag de mogelijkheid voort te gaan op de weg naar een politieke federatie en de hoop een derde macht op te bouwen tegenover de twee grote wereldmachten. Ik heb in en buiten de Senaat hierover dramatische discussies gehad met Henri Rolin. Maar wat mij het meest geschokt heeft is de wijze waarop de toenmalige Franse eerste minister Mendes-France het verdrag gekelderd heeft, juist op het ogenblik dat hij te Brussel op bezoek was. Ik heb hem als lid van de regering ontmoet en ik bewaar aan hem de herinnering van een sluw en arglistig politicus. Ik weet dat dit niet strookt met het portret dat hij nagelaten heeft, maar ik kan die indruk niet vergeten.

Mijn tweede grote ontgoocheling is de onrechtstreekse weerslag van de Schoolstrijd. Niet wat de grond van de zaak betreft. Hij werd zeer gelukkig opgelost door het Schoolpact waarin, met een grote financiële inspanning al de hoofdlijnen én van Harmel en van Collard werden opgenomen. De wonde die de Schoolstrijd heeft achtergelaten blijven nochtans een haard van besmetting van ons publiek leven.

Het parlement van 1954 was belast met de herziening van de Grondwet met het oog op de toetreding van België tot de Europese Gemeenschap. Meer was er toen niet voorzien, noch op koloniaal noch op communautair gebied.

Een incident met de eerste minister illustreert goed hoe ver men in 1956 van de onafhankelijkheidsverlening aan Belgisch Kongo stond.

Ik herinner mij nog een hevig debat met eerste minister Van Acker die de Minister van Nationale Opvoeding aanspoorde professor Van Bilsen van het Universitair Instituut voor Overzeese Gebieden te Antwerpen af te zetten, omdat hij een dertigjarenplan voor de onafhankelijkheid van Kongo had voorgesteld. Als zes jaar later, in dramatische omstandigheden, de onafhankelijkheid werd toegestaan, heeft Van Bilsen nooit van zijn vooruitzichten gesproken, en later evenmin, wat wel als een edele houding mag beschouwd worden.

Toen het debat over de grondwetsherziening in de senaatscommissie moest beginnen, was voorzitter Struye afwezig en de leider van de CVP-groep, Ronse, verklaarde dat de christen-democraten aan het debat niet zouden deelnemen, gezien de ongrondwettelijke houding van de meerderheid inzake de Schoolkwestie. Men kon dus niet vergaderen, aangezien er een 2/3-meerderheid nodig was; dit duurde tot de volgende verkiezingen.

De nieuwe gang van zaken was gelanceerd. De wetgevende verplichtingen waren ondergeschikt aan het regeringsbeleid. Sedertdien hebben de regeringen uitvoerige programma's opgesteld die aan het parlement elke vrijheid hebben ontnomen; er zijn geen grenzen meer tussen de Uitvoerende Macht en de Wetgevende Macht, en vele hervormingen blijven aanslepen.



De homogene regeringen 1950-1954

Jean VAN HOUTTE,

Minister van Staat.

★

Sedert de Eerste Wereldoorlog waren in België altijd coalitieregeringen aan het bewind, gesteund door twee of meer partijen, omdat geen enkele politieke formatie over de volstrekte meerderheid beschikte in de Kamer van Volksvertegenwoordigers en in de Senaat.

De periode 1950-1954 was daarom een uitzondering in de recente Belgische parlementaire geschiedenis.

De verkiezingen van 4 juni 1950 schonken aan de toen nog unitaire Christelijke Volkspartij-Parti Social Chrétien (CVP-PSC) 108 zetels op 212 in de Kamer en 90 op 175 in de Senaat. Een jaar vroeger reeds, bij de verkiezingen van 26 juni 1949, had de CVP de volstrekte meerderheid behaald in de Senaat en bijna — op één zetel na — in de Kamer.

Deze stembusresultaten waren in niet geringe mate beïnvloed door de peripetieën van de zgn. « Koningskwestie ».

Zij stemden *grosso modo* overeen met die van de « informatieve » volksraadpleging van 12 maart 1950 over de terugkeer van koning Leopold III, en het is geen wonder dat de enige partij die steeds de onvoorwaardelijke terugkeer van de Vorst geëist had, de overwinnaar werd van vervroegde parlementsverkiezingen die noodzakelijk waren geworden door de onmogelijkheid een akkoord te bereiken onder de politieke partijen over de gevolgen te trekken uit de volksraadpleging.

De aldus ontstane volstrekte meerderheid steunde achtereenvolgens drie homogene regeringen: Duvieusart (8 juni - 11 augustus 1950), Pholien (16 augustus 1950 - 9 januari 1952), Van Houtte (15 januari 1952 - 12 april 1954).

De regering Duvieusart was van korte duur (twee maand) en haar ambtsperiode viel samen met de acutste fase en de ontknoping van de Koningskrisis.

Het is niet de bedoeling in deze bijdrage uit te weiden over deze institutionele crisis, noch zelfs over de rol die de regering Duvieusart

daarin heeft gespeeld. Daarover werden reeds talrijke en belangrijke studiën gepubliceerd (1).

Het zal volstaan te herinneren aan enkele feiten.

Reeds op 20 juli 1950 liet de regering een motie goedstemmen door de Verenigde Kamers (2) waarbij vastgesteld werd dat, in uitvoering van de Wet van 18 juli 1945 nopens artikel 82 van de Grondwet, de onmogelijkheid tot regeren van de Koning een einde had genomen. Daarop keerde koning Leopold III in het land terug (22 juli).

Na enkele weken politieke agitatie kwam de ontkenning : overdracht, goedgekeurd bij de Wet van 10 augustus 1950, van de koninklijke prerogatieven aan prins Boudewijn als « Koninklijke Prins ». Deze overdracht ging gepaard met het ontslag van de regering Duvieusart.

Onder de volgende homogene regeringen begon een periode van geleidelijke en relatief snelle normalisering van 's lands grondwettelijke instellingen. Nog geen jaar na de aanstelling van de Koninklijke Prins, verklaarde koning Leopold III dat de voorwaarden voor de effectieve troonsbestijging van zijn zoon vervuld waren en ondertekende hij zijn troonsafstand (16 juli 1951), waarna koning Boudewijn de grondwettelijke eed aflegde (17 juli). Dit gebeurde zeer rustig en in 1953, bij zijn « Blijde Intreden » in de provinciehoofdsteden (ook de Waalse) werd de jonge vorst geestdriftig onthaald.

In het parlement zorgde de oppositie wel voor enkele discussies (bijv. bij de stemming van 's Konings civiele lijst) en interpellaties (bijv. op 12 februari 1952 over de afwezigheid van de Koning op de begrafenis van koning George V van Engeland) die nog herinnerden aan de atmosfeer van de Koningscrisis, maar ze waren eerder bedoeld als prikkelacties tegen de regering, die ze zonder veel moeite afsloeg.

Wel is als een nasleep van de Koningskwesitie te beschouwen de malaise die duidelijk voelbaar werd in CVP-rangen (hoofdzakelijk aan Vlaamse kant) na de gebeurtenissen van juli-augustus 1950. De ontevredenheid keerde zich tegen de machteloosheid van de meerderheidspartij die haar wil niet had kunnen opleggen : zij legt grotendeels het ongunstig resultaat uit voor de CVP van de gemeenteverkiezing van 17 oktober 1952 en van de wetgevende verkiezing van 11 april 1954.

Zekere wisselingen van personen in de partijleiding, en zelfs in de regering, zijn ook uit te leggen, althans gedeeltelijk, door een zekere wrevel bij vele partijleden na de ontkenning van het Koningsvraagstuk.

(1) O.m. door Duvieusart zelf.

(2) Met een meerderheid van 198 op 387.

Het buitengewoon congres van de CVP op 23-24 september 1950 verkoos tot voorzitter Theo Lefèvre (3) ter vervanging van Francis van der Straten Waillet, die reeds op 19 augustus ontslag had genomen. Het besprak ook het verslag van een commissie in de schoot van de partij opgericht om de verantwoordelijkheid van de CVP-leiding te onderzoeken bij het verloop van de Koningscrisis. De besluiten waren nochtans, gelet op de misnoegdheid van vele partijleden, als zeer matig te beschouwen.

Intussen had de regering Duvieusart de plaats reeds geruimd voor een nieuwe homogene regering (16 augustus 1950). De ministeriële crisis had vijf dagen geduurd. Eerst hadden P.W. Segers en A.E. De Schrijver een informatieopdracht geweigerd. Van Zeeland, aangeduid als formateur, zorgde voor een verrassing: terwijl een equipe Van Zeeland-Segers werd verwacht (4), werd senator Pholien voorgedragen als eerste minister. Ook een aantal CVP-prominenten, die ministerposten hadden bekleed in verscheidene regeringen, en laatst nog in het kabinet Duvieusart, verdwenen uit het nieuw ministerie (5).

Deze tweede homogene regering bleef aan het bewind tot januari 1952. Haar vervanging op 15 januari door een derde homogene regering (Van Houtte) is eerder te beschouwen als het gevolg van interne aangelegenheden van de meerderheidspartij. Haar samenstelling was niet zeer verschillend van die van de vorige regering (6). Zij bleef twee jaar en drie maanden in functie, nl. tot na de parlementsverkiezing van 1954.

*
**

Na deze chronologie van de gebeurtenissen in 1950-1952 zal het nu mogelijk zijn het beleid van de homogene CVP regeringen te resumeren op buitenlands en binnenlands terrein.

Reeds in de korte ambtsperiode van de regering Duvieusart hadden zich twee uiterst belangrijke feiten voorgedaan, waarvan de aandacht van de openbare opinie enigszins was afgeleid geworden door het drama dat zich op het vlak van de binnenlandse politiek afspeelde, maar die

(3) Die partijvoorzitter bleef gedurende de periode van de homogene regeringen, de oppositieperiode van 1954-1958 en de tijd van de CVP-liberale coalitie van 1958-1961.

(4) L. KIEBOOMS, De belangrijkste gebeurtenissen 1945-1955, *Tijdschrift voor Politiek*, speciaal nummer: december 1955, blz. 687.

(5) Duvieusart zelf, Carton de Wiart, De Vleeschouwer, Orban, Eyskens, Moreau de Melen en Wigny.

(6) Verdwenen uit het kabinet: Brasseur, De Boodt, en (na september 1952) Pholien. Nieuwe ministers waren: staatsminister A.E. Janssen (Financiën), oud-premier Duvieusart (Economische Zaken) en du Bus de Warnaffe (Justitie, na 13 december 1952).

beslissend waren voor de Belgische buitenlandse politiek : het begin van de oorlog in Korea (23 juni 1950) en de opening van de zeslanden-conferentie over het plan Schumann (20 juni 1950).

De internationale Koreacrisis (7), die slechts met de wapenstilstand van 26 juli 1953 een einde nam, bespoedigde de herbewapening van de landen verenigd in het Noord-Atlantisch Verdrag. De regering besliste in 1951 de algemene dienstplicht te brengen op 24 maand, reeds einde augustus 1952 herleid tot 21 maand. De effectieven van het leger moesten, overeenkomstig de verbintenissen aangegaan in het kader van de Westerse verdediging, gebracht worden van 69.000 man in 1950 tot 163.000 man in 1953. Een belangrijke stijging van de militaire uitgaven was eveneens onvermijdelijk. De uiteraard niet populaire militaire maatregelen waren een van de oorzaken van het voor de CVP ongunstig resultaat van de verkiezingen van 1952 en 1954.

De periode van de homogene CVP regeringen viel samen met een tijd van grote activiteit op het gebied van de Europese eenmaking.

Na onderhandelingen die negen maand hadden geduurd, werd het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) te Parijs gesloten op 18 april 1951 tussen de Duitse Bondsrepubliek, Frankrijk, Italië en de drie Beneluxlanden. Het werd op 5 februari 1952 goedgekeurd door de Senaat met een meerderheid van 102 (CVP en een deel van de oppositie, hoofdzakelijk liberalen) tegen 4. Er waren 58 onthoudingen (waaronder 56 van socialisten). De Hoge Autoriteiten van de EGKS trad in functie op 10 augustus 1952 (8).

Met de ratificatie van het verdrag tot oprichting van een « Europese Defensiegemeenschap » (EDG) verliep het minder vlot. Wel werd het verdrag op 27 mei 1952 ondertekend om een op supra-nationale leest geschoeide « Europese Politieke Gemeenschap » en « Europese Defensiegemeenschap » op te richten, met een ruime meerderheid goedgekeurd door de Kamer (26 november 1953) en door de Senaat (12 maart 1954). Maar de regering oordeelde, op grond van het op haar verzoek verstrekt advies van hoogleraren in het publiek recht van vier universiteiten (9), dat het EDG-verdrag een inkrimping includeerde van België's soevereiniteit en dat bijgevolg de Grondwet moest herzien worden. Zij diende dan ook een wetsontwerp tot grondwetsherziening in, dat reeds op 28 oktober 1953 door de Kamer werd aanvaard. Doordat de verklaring tot grond-

(7) België zond einde 1950 in Korea een vrijwilligersdetachement van 1.000 man, dat tot het einde van de oorlog aan de vijandelikheden deelnam.

(8) Het eerste Belgisch lid van de Hoge Autoriteit was Albert Coppé, die daartoe ontslag nam als Minister van Wederopbouw in de regering Van Houtte.

(9) Prof. Dor, Ganshof van der Meersch, De Visscher en Mast, Advies gepubliceerd in Parlementair Document, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Zittijd, 1952-1953, nr 696.

wetsherziening in het Staatsblad van 14 maart 1954 verscheen, waren Kamer en Senaat van rechtswege ontbonden en moesten nieuwe verkiezingen plaats vinden binnen de veertig dagen. Wat dan ook geschiedde op 11 april 1954.

Zodat het wel is om, met stipte naleving van de Grondwet, de toetreding van België tot een supranationaal organisme (10) mogelijk te maken dat de normale duur van de legislatuur, die in juni 1954 moest eindigen, met twee maand werd ingekort.

*
**

De algemene economische evolutie werd, bij het begin van de periode van de homogene regeringen, gunstig beïnvloed door de internationale *boom* die volgde op het uitbreken van de oorlog in Korea.

Het indexcijfer van de industriële produktie steeg van 113 in 1950 tot 130 in 1951. Een stijgende tendens was merkbaar in de groothandelsprijzen, alsook recordcijfers in de exporthandel (11 miljard maandelijks uitvoer in 1951 tegen 6,9 in 1950). Het daggemiddelde van de werklozen daalde van 223.500 in 1950 (234.900 in 1949) tot 206.500 in 1951. Wij onderlijnen verder de terugslag van deze gestegen economische activiteit op de belastingontvangsten en op de begrotingsresultaten.

De invloed van de *Koreaboom* was maar tijdelijk, en een conjunctuurverzwakking, die duurde tot 1954, deed zich voor. De industriële produktie zakte van index 130 in 1951 tot 127 in 1952 en 1953, maar steeg weerom tot 135 in 1954. Het aantal werklozen (206.500 in 1951) bereikte 246.500 in 1952, maar was tot 224.800 verminderd in 1954.

Merkwaardig is de evolutie van de kleinhandelsprijzen, waarvan de index, na van 377 tot 413 te zijn gestegen van 1950 tot 1951, zo goed als onveranderd bleef (416 in 1952, 415 in 1953), met nog een lichte opwaartse beweging in 1954 (423). Dit wijst op het behoud van de koopkracht van de frank, die des te merkwaardiger is dat, in dezelfde periode (1950-1954) de gemiddelde uurlonen in België stegen van 421 tot 507 (11).

*
**

De homogene CVP regeringen voerden een streng orthodoxe politiek, zeer bezorgd om de gezondheid van de financiën, de stabiliteit van de

(10) Dat trouwens nooit het licht zag, tengevolge van de weigering van de Franse Assemblée Nationale het verdrag goed te keuren, op 30 augustus 1954.

(11) De cijfers over index van prijzen, industriële produktie, gemiddelde lonen, export en werkloosheid zijn ontleend aan de tabellen gepubliceerd als bijlagen bij de studie van G. EYSKENS, De economische en financiële politiek, in *Tijdschrift voor Politiek*, speciaal nummer, december 1955, blz. 551.

ment en het bedwingen binnen redelijke perken van de stijging van de openbare schuld.

De begrotingsresultaten voor 1950, en vooral voor 1951, waren bijzonder gunstig. De gewone begroting werd afgesloten met een boni van 394 miljoen F in 1950, en van 9.934 miljoen F in 1951 (12). Zij waren hoofdzakelijk het gevolg van de verbetering van de economische activiteit en de daaruit vloeiende stijging van de belastingontvangsten. Zij lieten de Minister van Financiën toe de uitgaven van de buitengewone begroting volledig te dekken met het batig saldo van de gewone begroting en geen enkele lening uit te schrijven gedurende 18 maand. Daaruit volgde de vermindering van de openbare schuld in 1950 (13) en haar relatief lichte stijging in 1951 (14).

Vanaf het begrotingsjaar 1952 hernamen de rijksuitgaven een opwaartse beweging als gevolg van de aangegane militaire verplichtingen en van de verhoogde financiële tussenkomst van de Staat in sociale zaken en voor het onderwijs.

De Minister van Financiën waakte bijzonder streng over het correct imputeren op de gewone begroting van uitgaven die men al te gemakkelijk voor investeringen wil laten doorgaan, wanneer zij het niet zijn, enkel om ze met ontleende gelden te financieren via de buitengewone begroting (15). Zo verzette hij zich met succes tegen de dekking door leningen van de uitgaven veroorzaakt door de overstromingen van 1 februari 1953. Zo liet hij ook de Wet van 26 juli 1952 stemmen, waarbij een aanvullende belasting van 1 frank per liter benzine werd ingevoerd tot dekking van een deel van de uitgaven (o.a. militaire) van de buitengewone begroting

De gewone begroting steeg, om de hiervoren reeds vermelde oorzaken, van 63 miljard F in 1950 en 66,7 in 1951, tot respectievelijk 76,4 miljard F in 1952, 77,3 in 1953 en 79,5 in 1954 (te vergelijken met een stijging van het nationaal inkomen van 270 miljard in 1950 tot 330 miljard in 1954). Zij sloot nog, na het reeds vermeld ongewoon gunstig resultaat

(12) Algemene toelichting op de begroting 1954, blz. 9 en 10. Het traditioneel onderscheid tussen de « gewone » begroting (t.t.z. de begroting van lopende uitgaven en ontvangsten van de Staat) en « buitengewone » begroting (t.t.z. de begroting van niet-courante, in principe investeringsuitgaven, die door niet-courante ontvangsten, hoofdzakelijk leningen, mogen worden gedekt) werd afgeschaft in 1976.

(13) Met 3.725 miljoen frank. Een vermindering van de openbare schuld heeft zich, behalve in 1950, nooit voorgedaan sinds de Tweede Wereldoorlog. Bron: Verslag Grootjans in de Kamer der Volksvertegenwoordigers over de rijksmiddelenbegroting 1967, blz. 25.

(14) Met 5.863 miljoen frank. Zelfde bron.

(15) Men weet dat een van de grote verdiensten van de zgn. « Eenheidswet » van 14 februari 1961 is geweest een aantal uitgaven, waaraan abusievelijk de naam van investeringsuitgaven was gegeven geworden, te brengen op de gewone begroting, waar ze in werkelijkheid behoorden.

van 1951, met een boni van 1,2 miljard F in 1952, gevolgd door een mali van 500 miljoen in 1953 en van 3,6 miljard F in 1954.

De cijfers voor de buitengewone begroting gingen eerst gevoelig naar omhoog (hoofdzakelijk tengevolge van de militaire uitgaven): 14,9 miljard F in 1950, 14,5 in 1951, 21,5 in 1952, met daarna een dalende trend in 1953 (19,3) en in 1954 (17,7).

Na de vermindering van de openbare schuld in 1950, kwam een stijging (254,6 miljard) in 1952 en volgende jaren (tot 276,2 miljard in 1953 en 297,9 miljard in 1954). Maar dit groeiritme was zeker niet zorgwekkend vergeleken bij de explosie van de schuld vooral na 1975 (16). Om de evolutie van de openbare schuld in de periode 1950-1954 te beoordelen moet ook rekening gehouden worden met de geleidelijke afbouw van de binnenlandse vlottende schuld en de verlenging van de looptijd van de geëmitteerde leningen (18 à 20 jaar), voor aflossing waarvan kredieten waren voorzien in de gewone begroting (17). Zij ging gepaard met een progressieve vermindering van de reële rente (5,25 %, 5,08 % tot 4,869 % medio 1953) (18). De marge van de voorschotten van de Nationale Bank aan de Staat, die in 1949 op 10 miljard F was vastgesteld geworden, bleef gedurende de overschouwde periode onveranderd.

Een financieel probleem dat onder de homogene regeringen werd opgelost — en wel het omgekeerde is van het probleem van de openbare schuld — was dat van de terugvordering van de opgehoopte schuldvorderingen van België in het kader van de Europese Betalingsunie.

Herinneren wij eraan dat de Europese Betalingsunie (EBU) was opgericht geworden in 1950 als een soort compensatiekamer, gesteund door de Verenigde Staten in het raam van het Marshallplan, om door onderlinge kredietverlening tussen de partnerlanden de internationale handel te bevorderen in afwachting van het later herstel van de muntconvertibiliteit. Het mechanisme werkte vlot — en was ook voor de exporthandel van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie zeer voordelig — omdat de debiteurlanden hun schulden slechts gedeeltelijk in goud moesten voldoen en de crediteurlanden (waaronder België) zich verbonden hadden krediet te verlenen. De regering en de openbare opinie waren evenwel bezorgd om het volume van de in het kader van

(16) De schuld steeg van 928,4 miljard frank in 1974 tot 1.956,8 miljard frank in 1980, VAN ROMPUY en VLEMINCKX, De staatsschuld in België 1950-1980, *Documentatieblad Ministerie van Financiën*, januari, februari, maart 1983, blz. 5 e.v., tabel Ia.

(17) Aan deze gezonde praktijk is een einde gekomen in 1975.

(18) Zie mijn bijdrage: Albert Edouard Janssen après la seconde guerre mondiale, in: « Albert Edouard Janssen raconté par ses amis », blz. 192-193.

de EBU toegestane kredieten (17,66 miljard F einde 1951) en de solvabiliteit van de schuldenaren.

Het is een van de grote verdiensten van de Minister van Financiën Albert Edouard Janssen dat hij erin slaagde gedeeltelijke terugbetaling van het Belgisch krediet op de EBU te bekomen in het akkoord van Parijs van 30 juni 1952 en de financiering van het saldo door de Nationale Bank (19).

Op het gebied van de fiscaliteit valt, voor de periode van de homogene regeringen, vooral te vermelden de Wet van 8 maart 1951 die een groot aantal wijzigingen bracht aan de Samengeschakelde Wetten op de inkomstenbelastingen die later, bij de fiscale hervorming van 1962, werden behouden in het Wetboek van de Inkomstenbelastingen en nu nog van kracht zijn. De voornaamste zijn het stelsel van de belastingvermindering *pro rata* van de personen ten laste van de belastingplichtige, de toepassing van een zelfde barema voor de bedrijfsbelasting (nu personenbelasting) op de lonen en op de winsten van de zelfstandigen, de invoering van een stelsel van voorafbetaligen op de belasting ten laste van ondernemingen en beoefenaars van vrije beroepen.

*
**

Op sociaal gebied zijn volgende punten te vermelden uit de periode van de homogene regeringen.

Ten eerste de zaak « van de vijftig centiemmen ». Zij begon met een zekere agitatie rond de verhoging van de broodprijs (1 september 1951) in het kader van de geleidelijke opheffing van de na-oorlogse subsidiëringpolitiek. Deze maatregel gaf aanleiding tot een bedreiging van staking vanwege de vakbonden (ook de christelijke), die leidde tot de bijeenroeping door de Minister van Sociale Voorzorg van de Nationale Paritaire Commissie waarop (20 oktober 1951) aan de Schatkist (zonder raadpleging van het parlement) nieuwe lasten werden opgelegd, o.m. door een tijdelijke (nl. voor zes maand) financiële tussenkomst (50 centiemmen per uur) van een besloten loonsverhoging. De misnoegdheid bij de CVP meerderheid over deze beslissing (alook over het feit dat, steeds in dezelfde paritaire commissie, op 10 oktober 1951, de verlenging van de Huishuurwet werd beloofd zonder voorafgaande raadpleging van de CVP parlamentsfracties) was een van de oorzaken van een malaise in de meerderheid die leidde tot de vervanging, enkele maanden later, van de regering Pholien door de regering Van Houtte. Deze laatste slaagde erin, wanneer de in het akkoord van 20 oktober 1951 voorziene periode

(19) Mijn aangehaalde studie, blz. 183-187.

van zes maand ten einde liep, elke staatstussenkomst in de financiering van de lonen van de privésector uit te sluiten, terwijl een akkoord niettemin bereikt werd (6 mei 1952) tussen vakbonden en patronaat.

Ten tweede dient vermeld dat, wanneer de homogene regeringen werkten aan de verdere opbouw van het stelsel van de sociale zekerheid, waarvan de grondvesten onmiddellijk na de bevrijding in 1944 waren gelegd geworden, zij op ernstige moeilijkheden stuitten voor de uitbreiding van het stelsel tot de zelfstandigen. Zij slaagden er niet in het door haar ingediend wetsontwerp tot oprichting van een pensioenstelsel voor de middenstand te doen goedstemmen in het parlement (28 januari 1954).



Vier jaar lang hadden de homogene CVP regeringen te kampen met een talrijke en strijdlustige oppositie. Maar die oppositie zelf was niet over alle problemen homogeen. Over kwesties zoals de reeds besproken verlenging van de militaire dienstplicht waren de houding van socialisten, communisten en liberalen uiteraard verschillend. En wij mochten ook reeds vaststellen dat — mede door de invloed van personaliteiten zoals P.H. Spaak — de meningsverschillen niet zeer groot waren tussen oppositie en meerderheid, bijv. bij de goedkeuring door het parlement van het verdrag houdende oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal.

Wij zullen het laatste deel van onze studie wijden aan twee vragen waarop de oppositie van socialisten, communisten en liberalen gedurende de hele legislatuur 1950-1954 geconcentreerd is geweest: de nasleep van de naoorlogse repressie en de onderwijspolitiek van de CVP.

Eerst de repressie.

Onder de regering Pholien had de toenmalige Minister van Justitie, Moyersoën (20), heel wat verwezenlijkt in de richting van een geleidelijke liquidatie van het vraagstuk van de repressie, die in de eerste jaren na de bevrijding bijzonder hard was geweest. Hij had het systeem van de voorwaardelijke invrijheidstelling op grote schaal toegepast, zodat het aantal gedetineerden wegens collaboratiemisdrijven van 4.200 in augustus 1950 gedaald was tot circa 1500 in december 1951. Tevens werd door de minister definitief een einde gesteld aan de uitvoering van de doodstraf die voortaan, zoals voor veroordeelden van het gemeen recht, systematisch zou omgezet worden in een levenslange, of zelfs tijdelijke vrijheidsstraf.

(20) Die zijn portefeuille, in de regering Van Houtte (15 januari 1952), wisselde met die van Minister van Binnenlandse Zaken.

Dergelijke politiek moest vanzelfsprekend gevoerd worden met voorzichtigheid en zin voor nuances, in een tijd waarin de herinneringen aan de bezettingsjaren nog zeer levendig waren, zowel in Vlaanderen als in Wallonië. Er moest ten andere rekening gehouden worden met de invloed die uitging van diverse « waakzaamheidscomités » (21) op de openbare opinie, ook in regeringsgezinde middens.

Het meest bekende incident is dat waarvan de vroegere eerste minister Pholien, Minister van Justitie geworden in de regering Van Houtte, het politiek slachtoffer werd in 1952. De simultane genadeverlening aan de ter dood veroordeelde beul van Breendonk, De Bodt, en voorlopige invrijheidstelling van Van Coppenolle, bevelhebber van de Rijkswacht onder de bezetting, lokte felle reacties uit van het verzet, van de oppositiepartijen en zelfs van de Waalse vleugel van de CVP. Dit leidde tot het ontslag van de Minister van Justitie op 1 september 1952 (22).

Niet alleen de mildering van de strafrechtelijke gevolgen van de repressie botste op het hevig verzet van de oppositiepartijen, maar ook elke maatregel tot herziening van de administratieve en politieke epuratie.

Een wetsontwerp was ingediend geworden door de Minister van Justitie op 8 maart 1951 tot wijziging van het bij besluitwet (te Londen) op 6 mei 1944 in het Strafwetboek ingelaste artikel 123 sexies, op grond waarvan 75.601 personen waren beroofd geweest van een groot aantal persoonlijke rechten (waaronder het kiesrecht) (23). Het ontwerp was nog hangend voor de Kamer der Volksvertegenwoordigers op het einde van de legislatuur in 1954.

Hetzelfde lot was in de Senaat beschoren geworden aan het wetsvoorstel van volksvertegenwoordiger De Gryse, reeds ingediend, voor de eerste maal, op 9 maart 1949 ten tijde van de socialistische-CVP regering Spaak-Eyskens, dat hoofdzakelijk strekte tot egalisering van de aan de economische collaborateurs opgelegde schadevergoedingen jegens de Staat. Het werd na een bewogen debat goedgestemd in de Kamer op 22 juli 1952, maar was het nog niet in de Senaat in april 1954.

Volledigheidshalve zouden wij nog kunnen vermelden, omdat zij verband houden met zekere gevolgen van de atmosfeer in de naoorlogse epuratieperiode, de interpellaties over de mysterieuze dynamitering van de IJzertoren en het falen van het daaropvolgend gerechtelijk onderzoek. Maar in deze zaak ondervond de Minister van Justitie zeker evenveel last van bepaalde partijgenoten als van de oppositie.

(21) Bijv. het « Comité voor Beroep op het Land » in 1952.

(22) Vervangen door senator L. Lagae, die zelf wegens gezondheidsredenen ontslag nam en de plaats ruimde op 12 december 1952 voor volksvertegenwoordiger Ch. du Bus de Warnaffe.

(23) Parlementaire Handelingen, Kamer der Volksvertegenwoordigers, Buitengewone Zitting 1961, 28 juni 1961, blz. 6.

Wat betreft het tweede punt — de onderwijspolitiek — waarop de oppositie geconcentreerd was gedurende de periode van de homogene regeringen, was de tegenstelling tussen de CVP-meerderheid en alle andere partijen radicaal.

Het ging om een probleem waarvoor de katholieken een oplossing verwachtten van de homogene CVP regering. Hoofdzakelijk ging het om de feitelijke mogelijkheid voor minderbemiddelde ouders om te kiezen tussen het nagenoeg gratis officieel onderwijs en het weinig of niet gesubsidieerd vrij katholiek onderwijs, dat schoolgeld moest vragen om te kunnen bestaan.

Tegen de plannen van minister Harmel — de eerste katholieke Minister van Openbaar Onderwijs sinds 1918 —, die een ruime subsidiëring van het vrij onderwijs voorzagen, kwam een gemeenschappelijk front tot stand van socialisten, liberalen en communisten. De meerderheid van de CVP in de Kamer der Volksvertegenwoordigers was slechts van 2 stemmen, en de oppositie lokte menig incident uit om de stemming van de begroting van onderwijs of van maatregelen, die volgens haar te zeer in het voordeel waren van de vrije scholen, te bemoeilijken.

Van de 14 wetsontwerpen die minister Harmel, na twee jaar voorbereiding, bij de wetgevende kamers neerlegde waren de belangrijkste :

1. De nieuwe Organieke Wet van het middelbaar onderwijs (W. 17 december 1952) waardoor het vrij onderwijs een aanzienlijke subsidiëring ontving op basis van het aantal leerlingen ; het lekenpersoneel met gelijk diploma zou door de instellingen betaald worden op dezelfde basis als het personeel van de rijksscholen (24) en vrijstelling of vermindering van schoolgeld zou verleend worden aan minder gegoede ouders.

2. De Organieke Wet van het normaal onderwijs (W. 23 juli 1952) en de Organieke Wet van het technisch onderwijs (W. 29 juli 1953) die een subsidiëring van de vrije scholen voorzagen op analoge wijze als voor het middelbaar onderwijs.

3. De Wet van 22 juni 1953 houdende vervanging, ten voordele van het rijksonderwijs, van het in 1937 opgerichte Fonds Vanderpoorten voor de bouw van middelbare rijksscholen door een Fonds voor het Bouwen van School- en Universiteitsgebouwen van de Staat.

4. De Wet van 28 april 1953 waarbij een grotere autonomie verleend werd aan de rijksuniversiteiten Gent en Luik. Alleen deze wet, onder de onderwijswetten van minister Harmel, overleefde de val van de homogene regering in 1954.

(24) De geestelijke leerkrachten zouden 50 % der wedden ontvangen.

5. De Wet van 17 december 1952 tot oprichting van « Gemengde Commissies » samengesteld op paritaire basis uit vertegenwoordigers van het rijks- en van het vrij onderwijs, die de minister zouden adviseren over de leerprogramma's en over de aanvragen tot oprichting van rijkscholen en tot erkenning van vrije scholen. Deze oprichting van gemengde commissies, waardoor minister Harmel hoopte de schoolvrede te kunnen vestigen, werd door de eendrachtige oppositie het meest aangevallen, omdat zij, volgens haar, een inmenging toeliet van vertegenwoordigers van het vrij onderwijs in de organisatie en werking van het rijksonderwijs.

Er was dus wel een antiklerikaal front gevormd tegen de onderwijspolitiek van de homogene CVP regeringen (25). Het legt ook uit waarom, na de verkiezingen van 11 april 1954, een linkse regering aan het bewind kwam, niettegenstaande de verschillende opvattingen van liberalen en socialisten op het gebied van militaire, sociale e.a. politieke problemen.

De afbraak van de onderwijspolitiek van minister Harmel ontketende de hevige schoolstrijd die zou eindigen met de stembusoverwinning van de CVP op 1 juni 1958 en de ondertekening van het Schoolpact, met eenparige stemmen goedgekeurd door beide kamers (W. 29 mei 1959).

(25) Het bestaan van dat front was ook duidelijk bij de bespreking van het ontwerp van oprichting van een concordaat voor Kongo met de Heilige Stoel. Het ontwerp werd na hevige discussie goedgestemd door de Kamer der Volksvertegenwoordigers op 11 maart 1954, maar geraakte niet meer door de Senaat wegens de ontbinding van rechtswege van de kamers op 14 maart 1954.



Qui décide en matière de finances publiques en Belgique ?

par Robert HENRION,

Ministre d'Etat.

★

1. D'une manière générale, la recherche des facteurs de la décision en matière politique est une tâche difficile, si l'on veut aller au-delà du seul aspect juridique ou institutionnel.

Comment se prennent les décisions de l'Etat ? Comment s'effectuent ses choix ? Qui fait réellement la politique ? Autant de questions auxquelles la réponse serait imparfaite si l'on se bornait à énumérer des lieux, des institutions et des procédures (1).

L'Etat ne peut être représenté comme une puissance abstraite et neutre définissant au-dessus des rapports de force économiques et sociaux, les règles de la vie en société.

L'Etat est une construction sociale, c'est-à-dire une concrétisation particulière des rapports économiques et sociaux qui s'entretiennent au sein de la société. « De ce fait, l'Etat est non seulement en relation avec ces rapports, mais il en est *en permanence traversé*. Ce double aspect est tout aussi présent dans la fonction législative que dans la fonction exécutive de l'Etat » (2).

Comme l'a écrit le Professeur Maurice Duverger, les décisions politiques sont prises dans le cadre du parallélogramme de forces résultant de la combinaison de ces divers facteurs.

Et quand l'organisation politique de la décision se ramifie entre divers conseils, comités et cabinets restreints, la localisation précise du décideur final va se heurter à une opacité supplémentaire.

Le domaine des finances publiques, même conçu au sens étroit comme étant simplement celui de la couverture des dépenses de l'Etat, mériterait

(1) Voir notamment G. QUADEN, *Le néocapitalisme*. Paris, Edit. J.P. Delarge, 1976, pp. 135 et ss.

(2) Rapport préparatoire du IV^e congrès des « Economistes belges de langue française », mars 1980.

une très grande clarté sur l'identité du décideur. Nous verrons qu'en général il n'en est rien.

Dans les développements qui suivront, l'on étendra la notion de finances publiques aux diverses techniques financières : dépenses, taxes, impôts, emprunts, procédés monétaires, budget, etc.

Certains aspects de la politique financière et monétaire seront évoqués en recherchant leur origine et les facteurs décisionnels qui y ont joué pendant la période considérée.

Incidemment seront évoquées quelques réformes des institutions financières dans la mesure où le statut peut être mis en relation avec l'exercice de la puissance publique et la couverture des dépenses.

2. Comme dans la plupart des Etats occidentaux, notre pays a connu, surtout depuis la dernière guerre, un ébranlement du système traditionnel de décision politique.

Notre démocratie est à l'épreuve, fait observer Jacques Lesourne dans un récent ouvrage aux analyses pénétrantes (3).

En fait on peut constater, dit-il, que « nos démocraties occidentales sont un mélange de trois démocraties. Une démocratie formelle qui, par le bulletin de vote, donne légitimité au législatif et à l'exécutif dont dépend l'appareil de l'Etat. Une démocratie corporatiste qui réunit le gouvernement et les autres membres de l'oligopole social. Une démocratie spontanée qui fleurit ça et là, à l'initiative de groupes multiples de citoyens. Entre les trois le jeu est incessant, complexe, souvent heurté ».

Si les deux derniers types sont respectables et doivent même être encouragés, quitte à les canaliser en leur conférant, le cas échéant, un statut, il est banal d'observer que le premier type qui correspond à la forme traditionnelle du parlementarisme souffre d'inadaptation, ce qui constitue un danger.

Les imperfections sont nombreuses et exprimées fréquemment (4). On en mentionnera simplement quelques-unes :

- le régime parlementaire qui est un moyen de réaliser cet idéal suivant lequel le peuple est souverain et libre et qui s'accompagne le plus généralement du mécanisme de la représentation — préféré à celui du référendum — peut parfois conduire à une certaine dénaturation du pouvoir populaire et de sa volonté ;
- la transparence dans l'acte de décision politique est imparfaite dans bien des cas ;

(3) J. LESOURNE, *Les mille sentiers de l'avenir*. Paris, Seghers, 1981.

(4) Cf proposition de loi Jorissen et consorts, 30 avril 1975, doc. Sénat, 598, 1974-1975, n° 1.

- certains pouvoirs de fait économiques et sociaux peuvent provoquer la décision ou la paralyser à l'abri de toute responsabilité ;
- le Parlement entérine plus qu'il ne décide, dans des réunions souvent désertées ;
- la technicité croissante des problèmes met les gouvernements à l'abri du contrôle et de la censure des Assemblées ;
- la communication est imparfaite entre le système politique et l'ensemble des citoyens ;
- une liaison privilégiée s'est établie aujourd'hui entre les gouvernants et l'opinion à coup de sondages et d'émissions télévisées, c'est-à-dire en passant au-dessus des Assemblées élues.

Dans toutes ces critiques il y a quelque vérité encore qu'une grande part du malaise soit bien ancienne.

Si l'on prend, par exemple, le fonctionnement des assemblées, l'absentéisme et la vanité de certains discours interminables ont été dénoncés mais aussi expliqués depuis longtemps déjà.

En 1931, Winston Churchill recommandait de ne faire siéger les parlementaires que six mois par an au total si l'on voulait éviter un absentéisme provoqué par toutes les fatigues de la vie moderne et les innombrables tâches dans les circonscriptions.

A la même époque, Max-Léo Gérard s'élevait contre les longs discours répétitifs et déclarait que ce flot d'éloquence diminuerait si les orateurs se voyaient « interdire — comme à la Chambre des Communes — de lire leurs discours ».

Plus les débats sont longs, plus les discours se répondent peu, plus l'absentéisme sévit.

Le débat gagnerait certes à être plus ramassé mais il faudrait en même temps que la qualité des informations reçues soit plus adéquate.

Aujourd'hui le parlementaire, quel que soit son dévouement, n'est plus à armes égales à l'égard du gouvernement qui détient les dossiers et dispose de collaborations nombreuses. La technicité des problèmes a, depuis longtemps, modifié le *centre de gravité du pouvoir*.

Ce glissement progressif du pouvoir au profit des gouvernements n'a cependant pas permis de réduire l'opacité dans les facteurs de la décision.

Pour ce qui concerne notre pays, en 1965 ces bons observateurs que sont MM. Meynaud, Ladrière et Perin, déclaraient que dans notre pays, quels que soient les nombreux instruments de la politique économique qu'il manie, l'Etat n'intervient en somme que comme médiateur entre

deux importants groupes sociaux, celui d'un capitalisme industriel très concentré et celui d'un monde ouvrier doté d'organisations solides (5).

Il faut ajouter cependant que ces « pouvoirs de fait » ne disposent nécessairement pas de moyens d'action comparables. Une grève de salariés, dès l'instant où elle concerne des secteurs essentiels comme le gaz, l'électricité ou les transports et surtout si elle se mue en grève générale, est d'une indéniable puissance politique (6), ce qui compense les moyens plus discrets mais dont il n'est pas question de minimiser l'efficacité de ce qu'il est convenu d'appeler les « puissances d'argent ».

Celles-ci d'ailleurs, n'ont généralement pas l'initiative, mais se bornent le plus souvent à exercer une action de freinage par le truchement d'organisations patronales dont l'influence est grande.

3. A ce phénomène plus sensible chez nous qu'à l'étranger, il faut ajouter :

a) un développement propre à la Belgique du processus décisionnel de la concertation qui, poussé à l'extrême, a pu parfois conduire, à la limite, à une situation de « non-gouvernement » (7);

b) la pratique des gouvernements de coalition ayant recours à d'incessants et indispensables compromis entre diverses tendances, y compris celles des groupes qui les soutiennent officieusement.

Tout cela faisait écrire récemment à un observateur étranger :

« La chose politique belge peut être comparée à un pétrolier géant : un violent coup de barre produit un changement infinitésimal de direction après quatre ou cinq milles marins : la multiplicité des couches de gouvernements, le besoin de satisfaire des syndicats et des employeurs divisés sur des bases religieuses et idéologiques, de lourdes et encombrantes formules de coalition ont rendu le gouvernement presque totalement imperméable aux changements » (traduction) (8).

C'est à une observation analogue, à peine moins sévère, qu'aboutirent certains travaux du colloque Jean Meynaud organisé par le CRISP en

(5) J. MEYNAUD, J. LADRIERE et F. PERIN, *La décision politique en Belgique*. Paris, Edit. Colin, 1965.

(6) Voir M. W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*. Bruxelles, 1957.

(7) Voir R. HENRION, Certains aspects du droit économique en Belgique. *Recherches Economiques de Louvain*, n° 3, août 1968, pp. 288 et ss et « La concertation économique ».

Reflets et perspectives de la vie économique, 1975, tome XIV, adde A.M. KUMPS et R. WITTERWULGHE. *Annales des Sciences Economiques Appliquées*. Louvain, 1978, pp. 93 et ss.

Il faut observer cependant qu'à partir de 1975, sous l'influence de la crise, le mécanisme de la concertation commença à se gripper.

(8) J. FITZMORRIS, *The Politics of Belgium : Crises and Compromise in a Plural Society*. Londres, Edit. C. Hurst, 1983.

septembre 1978 lorsque M. Xavier Mabilie écrit dans son rapport : « Seul parfois le regard de l'observateur extérieur perçoit des traits qui échappent aux regards habitués. Val Lorwin appliqua au cas belge les notions de « *verzuiling* » et de « *segmented pluralism* » mettant ainsi en lumière certains des principes organisateurs du système des groupes-acteurs de la décision (9) ».

d) Il faut enfin ajouter à ces caractéristiques un élément propre à nos finances publiques qui est une série de crises récurrentes dont les causes fondamentales sont peu perçues par l'opinion.

À cet égard, on peut constater un phénomène psychologique assez rare suivant lequel, périodiquement, après une longue indifférence, assez béate, coïncidant souvent avec quelques années de haute conjoncture, survient dans l'opinion publique un choc émotif qui va faire de la maladie de nos finances le thème privilégié, le sujet à sensation.

On se souviendra des événements financiers de fin 1965, début 1966 : « le train fou lancé dans le brouillard... » (10).

Appelé à ce moment à analyser dans un Centre universitaire les aspects psycho-sociologiques de l'événement, je pensais pouvoir en donner la description suivante :

« Très brusquement, un intérêt passionné s'est déclenché à travers la presse, la radio, la télévision, la vie des partis, des groupes, des fédérations. Notre thème est devenu « le problème » sur la causalité ou le traitement duquel des idées multiples ont été exprimées, presque aussi innombrables et dispersées que certaines données macro-économiques qui circulent, dans la confiance, dans la perfidie ou plus simplement dans la magie des « grands chiffres incertains ».

Faut-il dès lors considérer que l'essentiel est fait, *que l'opinion s'est ressaisie*, qu'elle n'est plus indifférente et qu'elle s'est exprimée à la satisfaction entière des sociologues ? Notre rôle aujourd'hui serait dès lors fort simplifié, car il n'y aurait plus qu'à enregistrer.

Tel n'est pas le cas pensons-nous, et pour une série de raisons :

- a) la transition a été trop brusque, de l'indifférence à la passion ;
- b) la nation a été trop émue pour susciter l'expression de volontés claires et réfléchies ; la crise atteignant personnellement chacun, par quelque biais, les jugements ont revêtu souvent un tour exagérément individualiste ;

(9) Actes de ce colloque « Le système belge de la décision politique », p. 44.

(10) Suivant l'expression de M. Pierre Harmel alors Chef du gouvernement.

c) d'autre part, faute de tradition ou de temps, l'on n'a pas pu éclairer nettement de larges couches de l'opinion publique *sur le rôle actuel des finances de l'Etat et a fortiori sur les grandes options dont celles-ci sont solidaires* ».

Dans les années qui suivirent immédiatement, on s'est efforcé de réaliser un certain assainissement mais avec un succès relatif.

Et puis, on a pensé à autre chose, la prospérité exceptionnelle des dernières années 60 sécrétant des plus-values fiscales confortables qui masquaient la précarité de la situation de nos finances.

Aux environs de 1972-1973 apparaissent les premiers craquements ; certains analystes parlent de budgets flattés ou de budgets de complaisance ; la stagnation économique qui suit accentue, bien entendu, les phénomènes.

Ensuite, on voit les prévisions budgétaires complètement démenties par les faits tant en recettes qu'en dépenses et les gouvernements, quelle que soit leur composition, obligés de rectifier leurs prévisions quelques mois à peine après le vote parlementaire. A nouveau l'opinion publique commença à s'émouvoir, mais tardivement.

4. Ceci explique que pendant les trente années faisant l'objet de l'examen, les initiatives financières les plus importantes ont été prises *sur fond de crise* et que l'on eut recours bien souvent à la procédure des pouvoirs spéciaux en la justifiant par le mauvais état des finances publiques (11).

Ces attributions exceptionnelles de pouvoirs ont été demandées au Parlement par des coalitions diverses (en 1945, socialistes, catholiques, libéraux, communistes ; en 1957, socialistes et libéraux ; en 1967, sociaux-chrétiens et libéraux).

Ce mécanisme de délégation permet d'aller plus vite que le Parlement ne l'aurait fait, mais *il n'est pas certain* que, dans le contexte socio-politique, *il permette aussi d'aller plus loin*.

Si le Parlement est pour le domaine de la délégation provisoirement « hors circuit », des groupes de pression bien organisés demeurent et, comme l'a écrit un jour M. Pierre Wigny, c'est dans les couloirs ministériels que leur action se transporte.

Un observateur impartial a fait remarquer que les pouvoirs spéciaux de 1967 avaient « en dehors de résultats positifs incontestables enregistrés en matière économique et de marchés financiers, abouti à un relèvement des impôts, mais à aucun assainissement significatif. A chacune de ces

(11) Ce fut le cas, bien entendu, en 1945 (loi du 20 mars) mais aussi en 1957 (loi du 12 mars) et en 1967 (loi du 31 mars).

Et la série se poursuivra plus tard avec les lois d'août 1978, de février 1982 et de juillet 1983.

tentatives cependant, la volonté politique de « reprendre les choses en main » était incontestable. Mais une chose est de vouloir faire des économies, autre chose est de les réaliser » (12).

Cette procédure va encore accentuer l'opacité des facteurs décisionnels puisque la discussion, loin du grand jour de la séance publique, va se dérouler normalement dans le secret.

Toujours limitée par de puissantes actions externes, l'action gouvernementale pourra cependant se développer avec une certaine indépendance, quand très exceptionnellement elle procédera par surprise, ou encore plus fondamentalement quand elle aura pour objet des matières essentiellement techniques où les intérêts immédiats des grands corps socio-économiques apparaissent comme moins directement concernés, ce qui est d'ailleurs de nature à expliquer le peu d'empressement antérieur du Parlement à s'en saisir. Il est significatif, à cet égard, que la réforme de nos institutions financières ait été opérée en 1935, à la faveur d'une loi d'habilitation, et que la mise à jour de cette réforme ait pu être faite en 1967, suivant la même procédure (13).

5. Si les éléments *décisifs* de l'orientation finalement adoptée font souvent défaut, on observera cependant que dans de nombreux cas *l'initiative* à la base de celle-ci peut être établie.

Prenons quelques exemples :

- Les arrêtés monétaires et financiers de 1944-1945, préparés à Londres par le gouvernement en exil, peuvent être pour l'essentiel, attribués à M. Camille Gutt qui en brava l'impopularité.
- La dévaluation de 12,3 % par rapport au dollar du 21 septembre 1949 fut décidée sur l'avis prépondérant du Premier Ministre M. Gaston Eyskens, économiste réputé, qui l'emporta auprès de ses collègues contre l'opinion de la Banque Nationale, favorable au franc flottant (14).

(12) P. DEFRAIGNE, Pour redresser les finances publiques : le budget-programme, *Revue générale belge*, décembre 1968, p. 5.

(13) Décrivant cette mise à jour, Jean Jussiant s'exprimait comme suit : « Elle a la volonté de constituer, et constituera sans doute, un tournant important dans l'évolution de l'organisation financière de la Belgique, qui s'inscrit dans la suite logique des améliorations considérables qui y ont déjà été apportées précédemment ». (« Les récents arrêtés royaux et l'évolution de la structure financière de la Belgique » dans la *Revue de la Banque*, 1968).

Il est vrai qu'elle s'inspirait, pour l'essentiel, des travaux d'un groupe de travail spécialisé, présidé par M. F. De Voghel, où les divers courants de pensée représentatifs de la nation se trouvaient présents (voir *La Relève* du 8 décembre 1967), ce qui explique qu'elle fut généralement approuvée.

(14) Voir L. MORISSENS, « Les facteurs de la décision politique en Belgique », *Cahiers Économiques de Bruxelles*, 1965, p. 336.

- Le rétablissement de la couverture en or de la monnaie par la loi du 12 avril 1957 fut le résultat d'une initiative de M. M. Frère, Gouverneur de la Banque Nationale qui allait prendre sa retraite et désirait laisser à son successeur un pouvoir dont il n'avait pu disposer lui-même. Cette mesure reçut l'accord unanime du Parlement.
- L'institution du « précompte d'impôt complémentaire sur les revenus mobiliers » au niveau de 10 % par la loi du 14 février 1961 est due à une revendication du syndicat chrétien qui réclamait un taux de 15 %. Le taux choisi fut sans doute un compromis entre les promoteurs et l'aile libérale de la majorité opposée, en principe, au précompte. Cette innovation était bien reçue par M. Jean Van Houtte, alors ministre des finances, parce qu'elle facilitait sa tâche dans la perception des recettes (15).
- La création de la Société Nationale d'Investissement par la loi du 2 avril 1962 (dite loi Spinoy) correspondait à une revendication socialiste déjà ancienne. Le dosage dans la décision apparaît comme un compromis entre les opinions des deux ailes de la majorité sociale chrétienne-socialiste. La FGTB et le PSB se prononçant pour une institution publique tandis que la CSC et le PSC préféraient une institution mixte.
- La réforme fondamentale de l'impôt sur le revenu par la loi du 30 octobre 1962 était annoncée dans les termes suivants par la déclaration du gouvernement présidé par M. Théo Lefèvre :

« Les instruments fiscaux désuets, compliqués, peu équitables et inefficaces que nous connaissons aujourd'hui doivent être remplacés par un système fiscal moderne. Il faut que demain la fiscalité encourage l'investissement et l'effort, qu'elle décourage la fraude et rétablisse la justice. Il faut que rendue moins compliquée, elle devienne en Belgique comme dans tous les Etats modernes, le moyen de politique financière efficace au service d'une politique conjoncturelle et structurelle de développement économique. »

M. André Oleffe, Président du MOC, avait joué un rôle très important dans l'élaboration du projet. Il devait normalement devenir ministre des Finances mais en dernière minute, les objections formulées par des personnalités de droite firent porter le choix sur M. André Dequae auquel on adjoignait M. Thielemans.

(15) L. MORISSENS, *ibid.*, p. 339.

On a relevé notamment que cette réforme substantielle fut étudiée en commun par la CSC et la FGTB ce qui était un phénomène nouveau (16). L'attitude du patronat fut surtout défensive.

- La fixation d'un coefficient de réserve monétaire dans les organismes de crédit en 1964 est le résultat d'une demande de la Banque Nationale (17).
 - La petite réforme fiscale en 1966, qui comportait notamment l'unification des deux précomptes (15 % + 15 % de contrôle) au niveau de 20 % fut réalisée par une coalition sociale chrétienne-libérale mais l'initiative en revenait principalement au Premier Ministre Van den Boeynants.
 - L'origine lointaine de la demande de pouvoirs spéciaux en 1967 est due à une note du ministre des Finances (extra-parlementaire) adressée au Chef du gouvernement le 15 novembre 1966 (18).
 - La modification en 1968 du plafond maximum des avances de la Banque Nationale à l'Etat, resté pendant vingt ans au niveau de 10 milliards ce qui avait, assez curieusement, revêtu un caractère symbolique de prudence monétaire et de bonne gestion, dans la presse économique et une large partie de l'opinion fut proposée par le même ministre. Elle fut réalisée en 1968 par un gouvernement qui ne gérait plus que les affaires courantes et acceptée généralement grâce à une amélioration temporaire de la trésorerie de l'Etat.
 - Des réformes importantes, comme le passage au système de la TVA, furent simplement l'exécution d'un accord international intervenu au sein de la CEE.
- De même, la décision prise par le Conseil des Ministres les 21 décembre 1973 et 11 janvier 1974 d'adopter dorénavant le système de budget unique, résulte principalement des recommandations faites par un groupe de travail de l'OCDE dans son étude sur « la politique budgétaire et l'équilibre économique ».
- Enfin, des mesures comme la mise à jour de la réforme des institutions financières ou l'organisation progressive du rôle des Par-

(16) J. MEYNAUD, J. LADRIERE et F. PERIN, *La décision politique en Belgique*. Paris, Librairie Colin, 1965, p. 241.

(17) La fixation de ce coefficient incombait en principe à la Commission bancaire et il semble que des divergences de vues survinrent mais que le ministre des finances épousa l'avis de l'Institut d'Emission, voir L. Morissens, *op. cit.*, p. 347.

(18) Voir L. BINNEMANS, *Robert Henrion, un escrimeur aux Finances*, Bruxelles, Edit. Labor, 1974, p. 66.

quets dans la répression de la fraude fiscale ont trouvé leur origine dans les recommandations de Commissions gouvernementales.

Dans le premier cas il s'agissait des travaux des diverses commissions présidées par M. F. De Voghel, Vice-Gouverneur de la Banque Nationale, dans le second, de la commission présidée par M. le Procureur général W.J. Ganshof Van Der Meersch alors Avocat général à la Cour de Cassation (19).

Les travaux bien connus du Professeur Franck sur l'importance de la fraude fiscale avaient sensibilisé l'opinion à ce propos.

6. Il résulte de ces nombreux exemples que pendant la période considérée, peu d'initiatives sont d'origine parlementaire. Ainsi, au cours de la décennie 1963-1973, sur une quarantaine de lois dans le domaine *fiscal*, sept seulement furent d'inspiration parlementaire.

Comme l'a indiqué au surplus le Professeur A. Parisi : « On relève d'autre part, qu'au cours des discussions des différents projets de loi, les amendements que les parlementaires ont déposé à la Chambre ou au Sénat, ont été rejetés à la quasi unanimité de la majorité. On peut en déduire que le Gouvernement peut traditionnellement faire appel à sa majorité, d'autant plus qu'il ne dépose son projet qu'après avoir délibéré de son contenu avec les leaders de la majorité. D'ailleurs, tout projet gouvernemental de fiscalité est présenté comme un tout équilibré, dont une modification entraînerait soit une défiguration du système fiscal, soit une diminution plus grande de recettes fiscales que le montant toléré par l'équilibre budgétaire » (20).

À cet égard on peut observer que le droit d'amendement de la part des parlementaires de la majorité tend, dans les faits, à se restreindre avec la pratique des lois *composites* (projets de loi relatifs aux propositions budgétaires, de loi programme, etc.) combinant dans un ensemble forcément hétéroclite, une série de dispositions négociées au sein de l'équipe au pouvoir.

Cet ensemble est alors présenté comme un tout indissociable et équilibré, ayant souvent reçu l'accord préalable des présidents des partis de la coalition et auquel les parlementaires de la majorité sont priés de ne

(19) Ce rapport connut une première application en 1967, par l'arrêté royal n° 23 du 23 mai 1967 et une deuxième, plus importante, en 1980, par l'article 48 de la loi relative aux propositions budgétaires 1979-1980 avec une coalition sociale chrétienne, socialiste et libérale.

Cette disposition reprenait pour l'essentiel une proposition de loi déposée au Sénat le 12 octobre 1979 (R. Henrion, Doc. parl. 266, 1979-1980, n° 1).

(20) A. PARISIS, Une décennie de législation fiscale, 1963-1973. In *Liber Amicorum*, Prof. Baron Jean Van Houtte.

pas toucher (21). Le Premier Ministre Tindemans dut parfois avoir recours à cette procédure dont la nécessité peut se faire d'autant plus sentir que la majorité est étroite.

Ce n'en est pas moins regrettable du point de vue de l'efficacité des débats parlementaires.

Si l'on ajoute à cette pratique le fait que généralement quelques ministres seulement, dans un comité restreint, adoptent les grandes orientations ultérieurement soumises pour seul entérinement au Conseil plénier, on pourrait conclure a priori à une centralisation extrême du pouvoir *quasi* législatif dans les mains de quelques hommes.

Et ceci prendra une coloration supplémentaire lorsque le gouvernement est doté temporairement de pouvoirs spéciaux et que dès lors, le passage au Parlement n'est même plus nécessaire.

Faut-il en déduire une tendance irréversible à l'effacement du Parlement ?

Certainement pas car l'institution est irremplaçable, mais le problème d'un aménagement des pouvoirs respectifs est posé.

Dès le mois de juin 1974, le gouvernement formé par M. Leo Tindemans, après avoir observé un état de crise dans le fonctionnement des institutions, déclarait aux Chambres :

« Les convictions démocratiques du pays demeurent cependant intactes et le gouvernement est résolu à situer les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif dans un climat nouveau. La recherche de l'équilibre entre ces deux pouvoirs est le problème de la démocratie parlementaire. Le gouvernement estime qu'en ce moment le Parlement doit être revalorisé à la fois par des réformes judicieuses et par un dialogue ouvert entre le gouvernement et le Parlement qui permette au pouvoir législatif de disposer des informations et des instruments nécessaires pour pouvoir contrôler efficacement les actes du pouvoir exécutif. »

Aujourd'hui ces réformes sont encore en chantier.

L'amélioration dans le fonctionnement du législatif doit certainement être l'œuvre des parlementaires eux-mêmes mais aussi de l'exécutif et des citoyens.

Le gouvernement, surtout quand il bénéficie de pouvoirs spéciaux, doit au Parlement des égards particuliers et une reddition de comptes fréquente.

Gouvernement et Parlement tendent, en effet, à constituer un couple où chacun joue son rôle sans s'opposer réellement l'un à l'autre ; comme

(21) « L'effacement du Parlement », *Revue d'administration publique*, décembre 1981.

tous les couples, leur vie est parfois orageuse mais une grande clarté est recommandable !

Quant aux citoyens, ils doivent abandonner cette idée trop répandue que les parlementaires ne sont que les porte-parole de doléances ou de requêtes. Cela aussi mine le système.

Ce que tout citoyen peut légitimement exiger c'est de savoir la vérité et de se voir proposer, par le pouvoir politique, les grands choix qui conditionnent l'avenir de notre société, en espérant qu'une réponse puisse venir (22).

7. A la question posée de savoir « qui décide en matière de finances publiques ? » on ne pourra apporter qu'une réponse *nuancée*.

Si le lieu *juridique* de nombreuses décisions se trouve au gouvernement (et même dans une fraction de celui-ci) nous avons vu combien celui-ci doit tenir compte de multiples interventions, plus ou moins discrètes, de centres d'influence.

Même le budget des Voies et Moyens, expression annuelle de la politique financière, est élaboré en fonction de celles-ci.

Afin d'éviter les troubles et désordres sociaux dans nos sociétés revendicatives, le Gouvernement consultera presque obligatoirement (23) *avant* le dépôt de projets importants. Telle est la coutume.

Ces pratiques n'ont fait que s'étendre au cours de la période, non seulement aux partis, aux groupes parlementaires de la majorité, aux grandes organisations socio-économiques...

Ceci explique qu'une fois déposés, les projets de budgets ne seront pratiquement plus modifiés par des amendements parlementaires.

Les rapports complexes entre centres de décisions et centres d'influence occultent la réalité du pouvoir.

Au fil des années, les seconds ont plutôt eu tendance à se développer : organisations catégorielles, groupements de classes moyennes, etc...

Le rôle des milieux financiers ne doit pas non plus être négligé (24).

Quant à l'administration des Finances — qui est demeurée de grande qualité — elle a perdu un peu de son influence au profit de cabinets ministériels plus ouverts aux pressions extérieures.

(22) Voir L. HUYSE, *L'apathie politique*. Anvers, Edit. scientifiques Erasme, 1969.

(23) Dans ce sens le rapport de M. Frédéric Dumon, Procureur général em. à la Cour de Cassation : « Le rôle de la pratique dans la formation du droit ». Journées Capitant, Lausanne, 1983.

(24) Voir R. HENRION, Le rôle des milieux financiers dans les décisions de politique économique. *Cahiers économiques de Bruxelles*, 1966, pp. 166 et ss.

Des mesures techniques comme la modification de la nomenclature des biens aux divers taux de TVA feront même un jour l'objet de concertation approfondie avec les interlocuteurs socio-économiques (25)!

Qui, dans certains projets, emportera la décision finale ? Quels événements auront pesé du plus grand poids ?

La curiosité de l'analyste extérieur demeurera souvent insatisfaite.

On pourrait ici sans doute transposer ce propos résigné d'un historien : « La véritable histoire on ne la connaît pas, si on la connaissait, on ne l'écrirait pas, si on l'écrivait, on ne la croirait pas ».

(25) Des réactions ont été exprimées et des projets de réformes institutionnelles formulés : voir notamment L. François, Un système d'élections pour régler sans arbitraire la participation des syndicats au pouvoir. *Revue de l'Université Libre de Bruxelles*, 1982, pp. 383 et ss.



De Belgische financiële groepen van 1945 tot 1975

door Fernand COLLIN,

Gewoon hoogleraar emeritus van de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

Financiële groepen danken hun ontstaan aan de bloei van de industrie tijdens de XIX^e eeuw. De daartoe vereiste investeringen in machines en bedrijfskapitaal gingen weldra de financiële mogelijkheden van de ondernemers en hun familie ruimschoots te boven. Een beroep op het extern gespaard vermogen was in de meeste gevallen onvermijdelijk.

Die behoefte heeft geleid tot de snelle groei van de zogenaamde gemengde banken.

De activiteit van deze banken was niet beperkt tot het verlenen van kortlopend krediet. Zij bestond ook in het nemen van duurzame participaties in het kapitaal van ondernemingen onder de vorm van aandelen of obligaties.

De gemengde banken hebben een voorname rol gespeeld bij de industrialisatie van het West-Europese vasteland, vooral in Duitsland, Oostenrijk en België. Zij stelden aldus belangrijke middelen ter beschikking van de opkomende industrie, hetzij rechtstreeks hetzij als bemiddelaar. Op die wijze droegen zij bij tot de snelle groei van bepaalde grote ondernemingen, zoals de uitbating van spoorwegen, de produktie van ijzer en staal, van gas en electriciteit, om maar enkele te noemen.

De gemengde banken hebben steeds gestreefd naar medezeggenschap in het beleid van de gefinancierde ondernemingen. Zij eisten en verkregen doorgaans een aantal posten in de beheersorganen.

Het nastreven van deze machtspositie werd dan ook niet steeds in dank aangenomen. Dit verklaart, samen met de zware crisis der dertiger

* Een bijzondere erkentelijkheid ben ik verschuldigd aan de heer J. Stockx, Directeur van de Centrale Economische en Statistische Afdeling van de N.V. Kredietbank, die mij bijzonder behulpzaam is geweest in het verzamelen van de feitelijke gegevens over de financiële groepen. Zonder zijn hulp zou deze studie wellicht niet, en zeker niet tijdig, tot stand gekomen zijn.

Voor het opstel zelf draag ik alleen de volle verantwoordelijkheid.

jaren, de restrictieve wetgeving die vijftig jaar geleden in België tot stand kwam.

Deze wetten en besluiten van 1934-1935 hadden vooral tot doel de spaarder en in de eerste plaats de kleine spaarder te beschermen tegen de risico's van het bankbedrijf zoals het voordien gevoerd werd.

De banken hadden zoals reeds gezegd aanzienlijke belangen verworven in industriële ondernemingen en in openbare diensten (public utilities). Door de zware crisis die in 1929 uitbrak, en die aansloopte tot het begin van de oorlog, waren die ondernemingen zwaar getroffen en meteen kwamen ook de banken in het gedrang.

Enkele van die banken gingen ten onder, wat aanleiding gaf tot afvloeiing van deposito's bij alle banken die hun liquiditeiten zagen wegsmelten.

De regering en de wetgever namen diverse maatregelen om aan de banken de absoluut vereiste voorschotten te bezorgen. Terzelfdertijd werd het statuut van de banken grondig gewijzigd. Het werd aan de banken verboden blijvende belangen te nemen of te behouden in een industriële of commerciële vennootschap. Ook mochten geen kredieten meer verleend worden die een commanditair karakter vertoonden en die als een verkapte participatie konden aangezien worden.

Meerdere banken hadden inderdaad deze belangen in de industrie verkregen door de omzetting van vastgelopen leningen in aandelen die aan de bank meteen medezeggenschap verzekerden in het beleid van deze ondernemingen.

Tenslotte werd een onverenigbaarheid tussen een beheerderspost in de bedrijven en de bankleiding ingevoerd.

Om zich te voegen naar de nieuwe wetten, moesten de banken die aandelen vervreemden, wat in een zeer gedrukte financiële markt niet tot de mogelijkheden behoorde.

De oplossing werd gevonden in de splitsing van de oude banken in twee onderscheidene vennootschappen; een zuivere depositobank en een « holding ». Dit geschiedde meestal op de volgende wijze: de oude bank werd omgevormd en een holding-maatschappij, die haar zuiver deposito-kredietbedrijf inbracht in een nieuwe vennootschap waarvan de aandelen opgenomen werden in de portefeuille van de omgevormde financiële vennootschap. Laatstgenoemde verloor aldus niet alleen het grootste deel van haar liquiditeiten maar moest meteen een zware schuld aangaan tegenover de door haar gestichte bank, in ruil van de overgenomen participaties.

Deze schulden konden slechts langzaam afbetaald worden en dit proces was nog niet voltooid toen de oorlog uitbrak. Zelfs op het einde van de oorlog gingen meerdere financiële groepen nog gebukt onder

de last van dit verleden, een last die nog verzawaard was door de weerslag van de vijandelikheden.

Ik meen dat het nuttig was deze evolutie in herinnering te brengen om een beter inzicht te verkrijgen in de organisatie en de activiteit van de financiële groepen zoals die zich sedert 1945 ontwikkeld heeft.

Deze ontwikkeling is trouwens gekenmerkt door verschillende factoren die hun oorsprong vinden in de hierboven beschreven wetgeving en haar toepassing.

Het hiernavolgend overzicht van de voornaamste financiële groeperingen zal op die wijze aan duidelijkheid winnen.

Later is ook het statuut der portefeuillemaatschappijen (holdings) onder toezicht van de overheid geplaatst (K.B. nr. 64 van 10 november 1967).

Vele Belgische vennootschappen vallen nu onder het wettelijk begrip « holding ». Dit noopt ons tot een onderscheid tussen de *industriële* en de *financiële groepen*.

Heel wat grote industriële maatschappijen bezitten belangrijke dochtermaatschappijen die veelal in de eigen groepsactiviteit zijn ingeschakeld. Vermelden wij o.m. Bekaert, Petrofina, Solvay, de groep Lafarge-Coppée, de distributiebedrijven, zonder te spreken van een groot aantal ondernemingen die onder toezicht staan van buitenlandse groepen. De beschrijving ervan zou ons te ver leiden.

De financiële holding daarentegen is een cel waarin verschillende bezitters van kapitaal hun belangen samenbundelen; zo vormt de financiële holding in feite een tussenschakel tussen de (anonieme) kapitaalmarkt en de ondernemingen. Inderdaad, de financiële holding verschaft kapitaal aan een waaier van ondernemingen die veelal werkzaam zijn in een ruime verscheidenheid van sectoren. Daarbij is het primaire doel van de financiële holding het behalen van een zo hoog mogelijk rendement van de geïnvesteerde kapitalen. Een sterke diversificatie van de participaties is daartoe van groot belang. Wanneer een financiële holding deelneemt in het beleid van de groepsondernemingen is dit vooral om het rendement van haar investeringen veilig te stellen. In mindere mate wordt een beïnvloeding van het beleid op zich nagestreefd (wat voor een industriële holding wel van primordiaal belang is).

Deze studie is beperkt tot zuiver financiële groeperingen die meestal hun ontstaan danken aan de wetgeving op het bankwezen.

Alleen de belangrijkste financiële groepen zullen worden behandeld, vooral met het oog op de maatregelen die zij hebben getroffen om zich aan te passen aan de gewijzigde wetgeving en aan de economische evolutie.

Aldus komen volgende groepen aan de beurt :

1. De Generale Maatschappij van België.
2. De groep Cofinindus-Brufina.
3. De groep Lambert.
4. Cobepa.
5. Empain.
6. Almanij.

I. De Generale Maatschappij van België.

Deze groep, de oudste grote holding, omvat een financieel industrieel complex dat niet in een korte bijdrage kan worden samengevat. Zij heeft nu banden met meer dan 950 vennootschappen, waaronder een tachtigtal belangrijke Belgische ondernemingen.

Deze groep dankt zijn ontstaan aan een persoonlijk initiatief van koning Willem I der Nederlanden, dat tot zijn oprichting in augustus 1822 leidde.

De maatschappij was oorspronkelijk een bank die ook biljetten uitgaf, en bovendien geschraagd was op een waardevol onroerend bezit grotendeels ingebracht door de Nederlandse vorst. Zij nam in latere jaren belangrijke participaties in de steenkool en staalnijverheid, en in de daaraan verwante sectoren.

Leopold II deed ook herhaaldelijk beroep op deze groep voor de organisatie van de vrijstaat van Congo en om de natuurlijke rijkdommen van dit reusachtig land tot ontginning te brengen. Hierdoor werd een portefeuille opgebouwd waarvan de grote waarde eerst na Wereldoorlog I tot zijn volle recht kwam.

In uitvoering van de wetgeving van 1934 stond de Generale Maatschappij in 1935 haar bankactiviteit af aan de Bank van de Société Generale, later omgedoopt in Generale Bank Maatschappij. De holding kende in de jaren vijftig een uitzonderlijke groei, gebouwd op de koloniale investeringen en de non-ferro-activiteiten die eruit voortvloeiden (Union Minière, Compagnie du Katanga en aanverwante vennootschappen).

Ook via de verzekeringsmaatschappijen die tot haar invloedssfeer behoren (A.G., Royale Belge, Assubel) heeft de Generale Maatschappij door de belegging van de technische reserves, bijgedragen tot de financiering van de groeiende industrie.

Het einde van de jaren vijftig bracht echter zware moeilijkheden mede voor deze uiterst belangrijke groep.

De onafhankelijkheid van Congo stelde de koloniale ondernemingen voor grote problemen. De veelvuldige tussenkomsten van de nieuwe machthebbers maakten de Congolese vennootschappen het leven zuur. Uiteindelijk werden de mijnen van Katanga genationaliseerd.

De na lange onderhandelingen ontvangen vergoeding werd vooral in de Canadese en Australische mijnindustrie belegd.

Aan de andere kant konden de kapitaalbehoeften van de Belgische koolmijnen en van de staalindustrie niet afdoende gedekt worden. Voor deze industrieën was de Belgische kapitaalmarkt weinig receptief. Een ruim beroep op de bank was niet meer aangewezen en een gezond beleid vereiste een spreiding van de beleggingsrisico's.

In deze veranderende omgeving is de Generale Maatschappij geleidelijk omgevormd tot een grote beleggingsmaatschappij met een zeer gediversifieerde portefeuille van tamelijk stabiele investeringen onder toezicht van de groep. Een verdere expansie werd zodoende sterk geremd door de moeilijkheden in de basisindustrieën.

Het beleid van zulke grote en veelzijdige groep stelt onvermijdelijk vele en ingewikkelde problemen.

II. Cofinindus - Brufina.

De *Compagnie Financière et Industrielle* (Cofinindus) werd als holdingmaatschappij opgericht te Luik in 1934 door de overname van de oude « Société d'Ougrée-Marihaye ».

De vennootschap Ougrée-Marihaye was ontstaan uit de Société des Charbonnages et des Hauts-Fourneaux d'Ougrée (opgericht in 1835) en exploiteerde niet alleen steenkoolmijnen en ertsgroeven, maar bezat ook hoogovens, staalfabrieken en walserijen en was tevens spaarkas en holding.

Ten einde te voldoen aan de wet op de spaarkassen werd Ougrée-Marihaye ontbonden en haar activiteiten werden overgedragen op :

- Cofinindus,
- Société Minière et Métallurgie de Rodange,
- de Spaarkas van Ougrée,
- de nieuwe Ougrée-Marihaye.

De portefeuille van Cofinindus bestond dan uit : S.A. des Hauts Fourneaux de la Chièrs, Société Belge de l'Azote, Rodange en de nieuwe Ougrée-Marihaye.

Cofinindus voerde onmiddellijk een intense participatiepolitiek. In 1937 verwierf zij een belang in Brufina ingevolge een tegoed bij de Bank van Brussel. Ondertussen had zij verdere participaties genomen in de

staal- en steenkoolsector, en mede gewerkt aan de fusie tussen Cockerill en Ougrée-Marihaye.

Op 31 december 1957 waren de voornaamste participaties :

- Cockerill-Ougrée,
- Hauts Fourneaux de la Chiers (Frankrijk),
- Brufina,
- Rodange,
- Tolmatil (Tôles Magnétiques).

Nagenoeg alle beheerders van Cofinindus zetelden in andere beheer-raden van maatschappijen uit de groep Brufina. De voorzitter van Cofinindus, de heer A. de Launoit, was tevens ondervoorzitter van Brufina.

La *Société de Bruxelles pour la Finance et l'Industrie* was oorspronkelijk opgericht onder de benaming « Banque de Bruxelles ». In 1934 werd zij een zuivere holdingmaatschappij met de hierboven vermelde benaming, in het kort « Brufina ». De bankactiviteit werd toevertrouwd aan een nieuw opgerichte vennootschap onder de naam Banque de Bruxelles.

De voornaamste belangen van Brufina waren : Bank van Brussel (7 %), Electrobél (6,6 %), Thy-Marcinelle (28 %), en Cometra (30 %). Samen met Cofinindus had Brufina tevens een participatie van 13 % in S.A. des Hauts Fourneaux de la Chiers.

Zowel Brufina als Cofinindus werden geleid door baron A. de Launoit.

In 1969 ging een deel van de participatie in Brufina en in Cofinindus over naar de groep Lambert die geleidelijk de leiding van deze groep overnam.

III. Groep Lambert.

De « Banque Lambert » gesticht in 1853 door Samuel Lambert, afkomstig uit de Elzas, was een privaat bank ; haar stichter, en zijn opvolgers, zijn nauw verwant met de familie « de Rothschild ».

De Bank Lambert heeft steeds nauw samengewerkt met de Bank de Rothschild te Parijs en een aandeel genomen in verschillende initiatieven van deze Franse groep.

Sedert 1953 is deze bank geleidelijk omgevormd in een financiële groep onder de leiding van Léon Lambert, achterkleinzoon van de stichter.

Deze groep « *Compagnie pour l'Industrie et la Finance* » werd in 1956 samengesmolten met drie andere holdings van de groep Lambert :

- Société Immobilière de la Chancellerie,
- Immobilière Lambert,
- Compagnie d'Afrique pour l'Industrie et la Finance (Codaf)

De maatschappelijke benaming verandert in « *Cie d'Outremer pour l'Industrie et la Finance* ».

In 1957 slorpt deze holding ook nog de « *Belgian Overseas Corporation* » op.

Deze Cie d'Outremer oefent, naast haar activiteit van portefeuillemaatschappij, ook deze van garantieverlener uit voor certificaten aan toonder van nominatieve aandelen, uitgegeven door buitenlandse vennootschappen.

In 1958 bestond ongeveer 30 % van de portefeuille van Cie d'Outremer uit participaties in de Petrofina-groep (Petrofina, American Petrofina en Canadian Petrofina).

Andere belangrijke participaties waren Sofina (17 %), Bralima, Elakat, Tangayika, Socobanque, Belgibra, Cie d'Anvers (zelf in belangrijke mate geëngageerd in de petroleumsector) en de Consolidated Paper.

In de beheerraad zitten steeds vertegenwoordigers van de familie de Rothschild.

In 1960 ondergaat de Cie d'Outremer een ingrijpende reorganisatie, onder meer door de opslorping van maatschappijen uit de immobiliënsector. Ook wordt een 100 % belang in Banque Lambert genomen. Na de reorganisatie was Cie d'Outremer één van de meest dynamische holding-investmentbanken van België.

De maatschappij legt er zich vooral op toe haar relaties met banken en buitenlandse financiële maatschappijen te verstevigen, in het vooruitzicht van de steeds toenemende internationalisatie van het economisch leven en meer in het bijzonder van de vooruitgang van de Europese integratie.

In 1966 werd de maatschappelijke benaming veranderd in « *Cie Lambert pour l'Industrie et la Finance* », « *Lambert Maatschappij voor Nijverheid en Financiën* ».

Per 31/12/1966 was de belangenindeling per sector als volgt geëvolueerd :

	31 december 1966 %	31 december 1965 %
Immobiliën	41,0	38,3
Energie	29,3	22,7
Financiële ondernemingen	21,5	23,6
Distributie, voeding, landbouw, e.a.	8,2	11,6

In 1969 nam de Groep een participatie in Brufina (12,5 %). Zij had ook een kleinere participatie in Cofinindus (6.000 aandelen).

In september 1972 tenslotte ontstond een toenadering tussen de kapitaalkrachtige families Lambert en de Launoit waarbij de participatiemaatschappijen Brufina, Cofinindus, Cofinter en Compagnie Lambert werden gefusioneerd.

Aldus ontstond een nieuwe maatschappij, de *Brussel Lambert Maatschappij* (BLM) die het volledig kapitaal bezat van de Bank Lambert en ca. 10 % van de Bank van Brussel. In juni 1973 fuseerden deze beide banken en ontstond de Bank Brussel Lambert (BBL).

IV. Cobepa.

Cobepa werd in 1957 opgericht om de Belgische belangen van de Banque de Paris et des Pays-Bas te groeperen. Pas in 1960 werd de naam « *Compagnie Belge des Participations Paribas* » aangenomen.

Aanvankelijk was haar portefeuille geconcentreerd rond Electrobél, Hainaut-Sambre, Innovation, Phenix Works en de bank Paribas-België. Een grote holding werd Cobepa pas in 1970 door de verkoop van het industriële patrimonium van Phenix Works en een daaropvolgende fusie tussen Cobepa en Phenix Works. Deze operatie staat model voor de beleidsfilosofie van Cobepa.

Inderdaad, Cobepa is in feite een maatschappij, gericht op het ontwikkelen van nieuwe bedrijven door herstructureringen en fusies. Bovendien heeft Cobepa deze rol van ontwikkelingsmaatschappij extra geaccentueerd door de oprichting van regionale groeipolen.

In 1973 verkocht Cobepa de industriële activiteiten van haar dochter « *Société Belge de l'Azote* » (producent van basischemicaliën). Het resterend gedeelte van deze maatschappij werd vervolgens ondergebracht in een holding onder de naam « *Industrielle et Financière Mosane* ». *Mosane* is ondertussen uitgegroeid tot één der belangrijkste portefeuillemaatschappijen van het Zuidoosten van het land.

In diezelfde periode ontstond ook Ibel, die de Vlaamse regionale groeipool van de Cobepa-groep is geworden. Eind 1972 fuseerde Cobepa namelijk met enkele kleinere holdings van de Paribas-groep, waardoor een belang verworven werd in de « *Financière Lacourt* ». Samen met andere belangen werd laatstgenoemde maatschappij omgevormd tot de « *Investerings- en Beleggingsmaatschappij Lacourt* » of kortweg *Ibel*.

De derde belangrijke groeipool werd gevormd door *Ruau*. Nadat Cobepa in 1972 haar staalbelangen ondergebracht had in Ruau werd de groep hoofdaandeelhouder van Hainaut-Sambre en Thy-Marcinelle. Bovendien

werd Ruau zelf omgevormd tot een echte holding (met als naam Financière du Ruau) en werd het een regionale groeipool voor Henegouwen.

Naast deze regionale groeipolen heeft Cobepa in Luxemburg ook een subholding opgericht voor internationale participaties (Libelux). Verder bezit Cobepa niet onbelangrijke deelnemingen in de verzekeringsgroep Josi, de distributiegroepen GB-Inno-BM en Delhaize en de electriciteitssector.

In tegenstelling tot de Generale is een meerderheidsparticipatie bij Cobepa eerder de uitzondering dan de regel. De groep treedt dus voornamelijk op als ontwikkelingsmaatschappij; financiële middelen worden in bestaande ondernemingen ingebracht veelal met het oog op het realiseren van meerwaarden en niet zozeer met een controle-objectief.

Cobepa doet dus uitgesproken aan « financial engineering ».

V. Groep Empain - Schneider.

Vanaf 1880 begon Edouard Empain te investeren in de oprichting van spoorwegmaatschappijen in België, in Frankrijk en in Congo.

Hij verwierf ook een controlerende participatie in « ACEC » (1).

Juist vóór de grote crisis van de jaren dertig overleed Edouard. Zijn twee zonen besloten de belangen te concentreren en richtten in 1930 de gemeenschappelijke holding, Electrorail genaamd, op.

Al vlug is de ene zoon (Louis) het zakenleven beu en trekt zich terug. De andere zoon (Jean) sterft in 1946. Zijn negenjarige zoon, de huidige baron Edouard-Jean, wordt onder de hoede geplaatst van zijn oom, baron Edouard Empain. Deze moet de groep door de moeilijke naoorlogse periode loodsen: nationalisaties in Frankrijk en Egypte en de Zaïrese onafhankelijkheid.

In 1963 werd de Franse groep Schneider overgenomen. Aldus verkreeg de holding een duidelijke binationale structuur en werd wel eens de Empain-Schneider groep genoemd.

De bezittingen in Frankrijk wonnen voortdurend aan gewicht. Via Schneider verkreeg de groep belangen in Arbed en Creusot-Loire (staal). In de electro-mechanische constructies behoorde Jeumont-Schneider tot de grootste ondernemingen in Frankrijk.

Ondertussen echter bleef de groep met een aantal participaties zitten die zware moeilijkheden begonnen op te stapelen. De verpakking- en holglassector (Verlipack en Verlica-Momignies) leden zeer zware verliezen.

(1) Het openbaar vervoer vormde oorspronkelijk de basis van het fortuin van de Empain-familie. Naast andere exploitaties, is de metro van Parijs ook een Empain-realisatie.

Bovendien werden een aantal mislukte initiatieven genomen in de toeristische - (Bormes-les-Mimosas) en de reclamesector (Troost).

Omdat de groep tot in het extreme haar belangen in de Belgische holglassector ondersteunde, moest zij een aantal activa verkopen. De uitverkoop begon met Acec (1970). De Belgische Bank voor Industrie kwam in de jaren tachtig zelfs nagenoeg volledig in handen van de Royal Bank of Canada.

VI. Almanij.

De *Algemene Maatschappij voor Nijverheidskrediet - Almanij N.V.* werd opgericht op 1 november 1931, met een kapitaal van 120 miljoen BF.

Zoals dat in de meeste instellingen het geval was, oefende Almanij in die tijd zowel de functie van depositobank als van portefeuillemaatschappij uit. In uitvoering van het koninklijk besluit van 22 augustus 1934 droeg Almanij zijn activiteiten van depositobank en al hetgeen er rechtstreeks mee verband hield over aan de Algemene Bankvereniging.

Deze fuseerde in 1935 met de Bank voor Handel en Nijverheid onder de naam de « Kredietbank voor Handel en Nijverheid », later kortweg *Kredietbank N.V.* genoemd.

In tegenstelling tot de andere portefeuillemaatschappijen verkocht Almanij haar industriële en commerciële participaties, meestal deelnemingen in familie-ondernemingen, om zich alleen nog met de financiële sector bezig te houden.

Deze politiek die vanaf 1945 doelbewust gevolgd werd, had tot doel het vertrouwen van de Vlaamse bedrijven te winnen. Laatstgenoemde zijn zeer sterk bekommerd om hun onafhankelijkheid en zijn, dikwijls ten onrechte, bevreesd dat de banken zouden aansturen op een deelname in het kapitaal die hun zelfstandigheid in het gedrang zou brengen. Deze bewuste politiek vond overigens zijn weerslag in de lijfslogan van de Kredietbank, die luidt : « de onafhankelijke bank voor de onafhankelijke onderneming ».

Almanij onderscheidt zich bovendien nog op een ander vlak van de andere grote portefeuillemaatschappijen : afgezien van haar belang in *Crédit Général*, de Waalse tegenhanger van de Kredietbank, zijn haar participaties geconcentreerd in bedrijven met hoofdactiviteit in Vlaanderen en Brussel.

Inspelend op de groeiende internationalisatie van de financiële wereld, werd daaraan in de loop der jaren een internationale uitbreiding gegeven.

De vennootschappen samengebracht in Almanij, zijn ten slotte een waaier van ondernemingen die al de diensten vervatten die van een financiële organisatie mogen verwacht worden.

Niet alleen om zijn specifieke kenmerken (volledige concentratie op financiële dienstverlening) maar ook om de grootte van zijn patrimonium kan de Almanij-Kredietbank Groep in onze huidige bedrijfswereld niet meer weggecijferd worden.

Het succes van de participatiepolitiek van Almanij blijkt overduidelijk uit het feit dat haar rendabiliteit reeds jaren deze van de traditionele holdings overtreft.

Slotbeschouwingen.

Sedert 1945 zijn de financiële groepen geleidelijk doch grondig gewijzigd. Vóór de oorlog waren zij gebouwd op en rond een commerciële bank. Dit gaf gemakkelijk aansluiting met beloftevolle ondernemingen die wegens hun groei steeds kapitaalbehoefstig zijn. Nu heeft de bank dit leiderschap verloren en de holding kan aan de bank geen bevelen meer geven.

Voor hun werkmiddelen zijn de holdings nu aangewezen op de kapitaalmarkt, en deze is soms voor lange jaren niet zeer gunstig gestemd voor het nemen van bedrijfsrisico's. Die ontwikkeling heeft aan de financiële groepen een deel van hun dynamisme ontnomen. Zij sturen thans meer aan op fusies en « *take over bids* » (2).

Enkele groepen hebben hun inspiratie gezocht bij de werkwijze van de Amerikaanse investmentbanken. Zij nemen slechts belangen in een onderneming met het oog op kapitaalwinst, niet voor blijvende belegging en controle.

De meeste Belgische holdings wensen evenwel nog steeds aan het beleid van de gepatroneerde ondernemingen actief deel te nemen. Alleen Almanij heeft die mogelijkheid beslist uitgesloten voor niet financiële bedrijven (haar filiaal « Investco » brengt slechts tijdelijk kapitaal en heeft dus ook slechts tijdelijk toezicht).

Al met al is in de financiële sector de veiligheid verhoogd voor de belegger, doch terzelfdertijd is de taak van een Schumpeteriaanse « entrepreneur » minder gemakkelijk gemaakt. Het spaargeld dat bereid is het initiële bedrijfsrisico te lopen, wordt steeds schaarser.

Is het wellicht daarom dat zieke bedrijven in de overheid de enige hulp-mogelijkheid zien om hen uit de nood te helpen?

Of de welvaart en de economische groei daardoor bevorderd zijn, zal alleen de toekomst uitwijzen.

(2) Door een bod de controle over het bedrijf verwerven.



La prise de décision en Belgique en matière de santé publique (1945-1975)

par Edmond LEBURTON,
Ministre d'Etat.

★

Introduction.

Traiter de la prise de décision en matière de santé publique dans notre pays n'est pas chose facile.

En effet, les facteurs qui l'influencent sont tellement nombreux et contradictoires qu'ils aboutissent en fin de compte à priver le secteur de la santé de toute gestion cohérente et planifiée.

Du moins en apparence, car les caractéristiques de la vie politique belge au cours des décennies qui nous occupent ont tout de même permis d'influencer de manière décisive certaines initiatives dans le domaine de la santé.

Le présent article n'a pas de visée polémique ; il se veut avant tout une contribution sereine et objective à l'analyse de la prise de décision en Belgique.

Après avoir examiné les facteurs de la vie politique belge ayant exercé une influence sur la prise de décision dans le domaine de la santé, nous étudierons dans une deuxième partie les acteurs de la décision en santé publique.

Terminons cette introduction par la satisfaction de n'avoir à traiter que la période 1945-1975. La communautarisation de la politique de santé depuis 1980 risque en effet (et elle le fait déjà) de compliquer encore un peu plus le cheminement de la décision.

Les facteurs de la vie politique belge ayant influencé la prise de décision dans le domaine de la santé.

I. Les clivages.

Un récent *Courrier Hebdomadaire du CRISP* (n° 1000, 17 juin 1983), intitulé « Facteurs et acteurs de changements : 1959-1983 » analyse de manière fort pertinente le cloisonnement du système politique belge.

Les clivages qui y sont décrits apparaissent de manière frappante dans le domaine de la Santé publique, s'exprimant au travers de la lutte d'influence que se livrent les différents groupes de pression afin d'accroître leur pouvoir dans ce domaine spécifique ; nous examinerons plus loin les acteurs en présence dans le secteur. Historiquement, le premier clivage existant dans notre pays sur la scène politique fut l'opposition entre les milieux dits « cléricaux » et les milieux dits « laïcs ».

L'apparition du Parti Ouvrier Belge en 1885 suscita la distinction entre gauche et droite, socialistes et libéraux se retrouvant cependant unis dans la défense de la laïcité.

Enfin, le XX^e siècle a vu l'émergence progressive du clivage communautaire et régionaliste.

Voyons cela sur le plan de la Santé publique.

1. *Le clivage entre milieu confessionnel et non confessionnel.*

Le milieu confessionnel est omniprésent sur le terrain de la santé par le biais de ses institutions de soins (représentées par *Caritas Catholica* dont nous reparlerons plus loin), de son organisme assureur privilégié (l'Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes), de ses professionnels de la santé formés dans le même réseau universitaire (UCL et KUL), ainsi que par l'intermédiaire d'un parti politique autrefois uni et à présent bicéphale : le CVP-PSC.

Le milieu non confessionnel de la santé apparaît comme beaucoup plus hétérogène, composé de groupes aux intérêts parfois opposés. C'est ainsi que l'on trouve un secteur hospitalier public et un secteur hospitalier privé non confessionnel, soit marqué politiquement (c'est le réseau socialiste d'institutions de soins, les milieux libéraux ne possédant que quelques polycliniques), soit simplement le fruit d'initiatives isolées.

Le secteur hospitalier universitaire se partage également entre un réseau catholique (UCL et KUL) et un secteur non confessionnel, celui-ci ayant la caractéristique originale d'être composé non seulement d'un réseau de l'Etat (hôpitaux universitaires de Gand et Liège notamment) mais éga-

lement d'un réseau « libre penseur » concentré à Bruxelles (ULB et VUB).

L'idéologie sociale-chrétienne fondée sur la notion de « bien commun » permet au milieu confessionnel une beaucoup plus grande homogénéité que dans le milieu non confessionnel traversé par d'autres clivages d'origine politique ou régionaliste.

Cette homogénéité du « lobby » catholique a été favorisée, il faut bien le dire, par la quasi permanence au pouvoir durant presque quarante ans de son (ses) parti(s) représentatif(s), qui s'est (se sont) efforcé(s) de monopoliser le Ministère de la Santé publique.

2. *Le clivage entre secteur public et secteur privé.*

Si le régime belge d'assurance maladie a parmi ses caractéristiques essentielles le pluralisme des organismes assureurs, le législateur a garanti le libre choix de ces derniers par l'assuré social en permettant l'affiliation à un organisme d'Etat, la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité.

Peut-on dire pour autant qu'il y ait concurrence entre celle-ci et les mutualités fondées sur base politique et professionnelle ?

La réponse est négative, la population ayant opté à 99 % pour l'affiliation mutualiste.

Le recours aux soins de santé, et particulièrement aux soins hospitaliers, est par contre caractérisé par une bipolarisation entre le secteur public et le secteur privé.

En 1975, notre pays comptait 20.715 lits d'hôpitaux publics et 29.702 lits privés, soit un accroissement par rapport à la situation observée vingt ans plus tôt de 30,58 % pour le secteur public et de 47,11 % pour le secteur privé.

On observe donc une prééminence de l'initiative privée dans le domaine hospitalier ; nous verrons plus loin (point III) que la permanence d'un parti au pouvoir dans notre pays n'est pas étrangère à cet état de fait.

3. *Le clivage entre gauche et droite.*

Le clivage entre la gauche et la droite sur le plan de la santé s'exprime peut-être moins sur le terrain que dans les idées, du moins pour la période qui nous occupe.

Le Corps médical, que nous étudierons en tant que groupe de pression plus loin, est marqué à droite dans sa très large majorité, tout comme ses homologues pharmaciens et dentistes.

Durant les vingt années qui suivent la guerre, la Mutualité socialiste apparaît comme le seul organisme assureur ayant une vision véritable-

ment progressiste de la santé. Cette vision s'exprime à travers des prises de position sur des thèmes tels que le Service National de Santé, la rémunération forfaitaire des médecins, l'échelonnement de la médecine, etc...

Cette hégémonie culmine avec les années qui suivent le vote de la loi du 9 août 1963 sur l'assurance maladie. Mil neuf cent soixante-trois est d'ailleurs une date charnière pour le thème qui nous occupe, car parallèlement à l'émergence d'un syndicalisme médical à tendance corporatiste apparaît le Groupe d'Etudes pour une Réforme de la Médecine (GERM), composé de médecins et d'autres professionnels de la santé, et qui entend se livrer à une réflexion approfondie sur l'organisation de la santé dans notre pays.

Enfin, les partis politiques ne sont pas les derniers à exprimer leurs positions sur les problèmes de santé et de sécurité sociale. Si les communistes et les socialistes se situent à gauche et les libéraux à droite dans ce domaine, la famille sociale-chrétienne préfère adopter une attitude opportuniste en fonction des intérêts du moment de ses divers groupes de pression.

C'est après 1975 que les partis communautaires commenceront à se préoccuper de l'économique et du social, et donc de la santé.

4. *Le clivage communautaire et régional.*

La vie politique de notre pays a été marquée au cours de la période 1945-1975 par le développement du contentieux communautaire entre le Nord et le Sud du pays.

Quelle a été l'influence de ce clivage sur la politique de santé de notre pays ?

Nous verrons plus loin que le CVP-PSC a occupé durant vingt ans le poste de Ministre de la Santé publique. A quelques exceptions près, et pour de très brèves périodes, ce fut toujours un flamand qui détint le portefeuille.

Du côté socialiste, le poste fut dévolu à chaque fois à un francophone.

On constate donc la volonté du parti principal de chacune des deux grandes régions d'accaparer le secteur au détriment de l'autre aile linguistique de sa propre tendance idéologique.

Mais les chiffres de 1975 montrent déjà un déséquilibre flagrant entre la Flandre et la Wallonie en ce qui concerne le nombre de lits d'hôpitaux :

- Flandre : 29.989 lits.
- Wallonie : 14.648 lits.

Laissons à part le problème de Bruxelles, pour constater qu'à la fin de la période qui nous occupe la Flandre compte le double de lits de la Wallonie, alors que le rapport entre les deux populations ne varie certainement pas du simple au double.

Enfin, n'oublions pas les cloisonnements locaux, régionaux et sous régionaux qui incitent certaines entités à se concurrencer dans le domaine de l'offre de soins hospitaliers et de l'implantation de facultés de médecine.

II. Stabilité et instabilité gouvernementales.

L'histoire politique belge de l'après-guerre se caractérise par un nombre élevé de gouvernements à durée de vie souvent éphémère.

Notons quelques faits essentiels concernant la stabilité gouvernementale en Belgique :

- période de haute stabilité de 1950 à 1965, précédée et suivie par deux périodes d'instabilité ;
- au travers de ces phénomènes, stabilité de la présence sociale-chrétienne et dans une moindre mesure socialiste.

L'instabilité gouvernementale constitue naturellement un obstacle important à la continuité d'une politique, et notamment d'une politique de santé. Nous verrons cependant plus loin que la présence quasi permanente d'un parti au pouvoir atténue cette instabilité, pas nécessairement au bénéfice de l'ensemble de la communauté.

L'analyse montre que l'instabilité ministérielle et départementale (à ne pas confondre avec l'instabilité gouvernementale) a été beaucoup plus grande dans le secteur de la Santé publique que dans celui de la Prévoyance sociale :

Santé publique : 17 ministres en trente ans, dont 5 personnes totalisant vingt années de présence à ce poste (MM. Detaeye, Leburton, Custers, Namèche et De Saeger), ce qui laisse douze titulaires en dix années !

Le record de longévité est détenu par M. De Saeger (CVP) : quatre ans et trois mois (dont trois mois de gestion des affaires courantes). A l'inverse, M. Van Beneden (technicien) n'aura occupé la fonction que durant une semaine (gouvernement Spaak — mars 1946).

Prévoyance sociale : Ce département n'a compté que dix ministres en trente ans, deux personnalités se distinguant par la longueur de leurs

mandats (fractionné cependant) : M. Troclet (socialiste) : huit ans et cinq mois et M. De Paepe (CVP) : sept ans et neuf mois.

Si l'on ajoute à ces deux noms ceux des Ministres Leburton et Vandendaele, on constate que quatre personnes ont occupé la fonction de Ministre de la Prévoyance sociale durant presque vingt-quatre ans !

C'est M. Behogne (PSC) qui a été en charge le moins longtemps : une année exactement.

III. La permanence d'un parti au pouvoir.

En trente années de vie politique belge, le PSC-CVP n'a été absent du pouvoir que durant six années et deux mois. Il s'y trouve en permanence depuis le 23 juin 1958, ayant eu à ses côtés depuis la libération les socialistes, les libéraux, les communistes et les partis communautaires.

Dans le domaine de la *Santé publique*, cette omniprésence se marque par presque vingt années d'occupation du poste ministériel, le solde se partageant entre socialistes (1954 à 1958 et 1968 à 1971), libéraux (une année, de 1949 à 1950) et communistes (deux années dans l'immédiat après-guerre).

Le PSC-CVP a donc occupé le terrain de la santé durant une décennie (1958-1968) pour le réinvestir ensuite sans discontinuer de 1971 à nos jours.

Malgré l'alternance de différents ministres, il y a donc eu par l'intermédiaire des cabinets ministériels, dont nous étudierons le rôle plus loin, possibilité pour ce parti de placer ses pions sur l'échiquier de la santé par l'intermédiaire des nominations de hauts fonctionnaires, de l'élaboration d'arrêtés royaux d'application, de l'octroi de subsides, etc...

Le poste de Ministre de la *Prévoyance sociale* semble avoir été moins convoité par le lobby catholique, puisque socialistes et sociaux-chrétiens l'ont occupé à part presque égale : quatorze ans et demi pour les socialistes, quinze ans et demi pour les chrétiens.

A noter cependant que les socialistes n'ont quasi plus détenu ce portefeuille après 1965, MM. Brouhon, Namèche et F. Van Acker assumant la fonction pour des durées inférieures à douze mois.

L'hégémonie sociale-chrétienne dans le domaine médico-social s'explique d'une part par l'unité d'action des différents groupes de pression de cette obédience, mais aussi (et peut-être surtout) par le désintérêt croissant marqué par le PSB au fil des années pour des ministères peu rentables électoralement. Faut-il rappeler que l'assurance maladie-invalidité obligatoire a été instaurée en 1963, marquant l'aboutissement de vingt années

de revendications du monde ouvrier ? Malgré cela, les élections de 1965 virent une forte poussée libérale.

IV. La recherche permanente des solutions de compromis.

La multiplicité des clivages dans notre pays a rendu nécessaire le recours permanent au compromis comme mode de gouvernement.

Comme le soulignent les auteurs du Courrier du CRISP n° 1000, « la généralisation du recours au compromis comme procédure de décision entraîne des coûts-matériels et politiques élevés, d'autant plus que le compromis ne règle pas au fonds le conflit mais installe ce dernier dans un autre décor ».

Sait-on que quarante conseils et commissions dépendent du Ministère de la Santé publique ?

La multiplicité des groupes de pression impliqués dans les problèmes de santé nécessite la constitution de groupes de travail ou de conseils consultatifs le plus souvent pléthoriques et donc peu efficaces (c'est ce qui explique d'ailleurs en partie l'importance des cabinets ministériels).

Les acteurs de la décision en Santé publique dans notre pays.

En principe, tout un chacun est en droit de prendre et de réaliser une initiative en Santé publique. Et il existe énormément de niveaux de pouvoir où des initiatives ont été prises, des plus minimes ou locales, aux plus étendues et aux plus générales.

Il existe beaucoup d'organes et d'institutions privées, des ASBL, des ligues, des associations de soins et des groupements privés qui se sont donné les moyens de créer des établissements ou de mener des actions de soutien et d'information dans le domaine de la santé.

Les communes prennent des initiatives.

Les pouvoirs principaux sont chargés de compenser les carences dans les communes dont les fonds seraient insuffisants pour atteindre les objectifs précisés par cette loi. Ils sont en outre chargés de coordonner l'activité de prévention et d'hygiène.

Ainsi, les villes, les communes et les provinces prennent l'initiative d'ouvrir des centres de santé, de construire des établissements de soins, d'assurer la collecte des immondices et la distribution des eaux, etc...

Les organes mutualistes sont devenus des pouvoirs organisateurs particulièrement actifs dans le domaine médico-social.

Le langage administratif désigne par les termes « Pouvoirs Organisateurs » l'ensemble des niveaux, publics ou privés, qui ont pris, ou sont susceptibles de prendre, des initiatives dans le domaine de la santé publique, et qui, dans cette intention, se mettent en rapport avec les autorités administratives ou politiques, soit pour obtenir les autorisations nécessaires, soit pour obtenir un mode de financement. Il va de soi que, selon leurs moyens, les pouvoirs organisateurs prennent des initiatives à plus ou moins grande échelle.

Mais il existe d'autres centres potentiels de décision.

Dans les Chambres, le dépôt d'une proposition de loi pourrait être une voie d'accès pour la prise d'une décision.

Les familles politiques, les partis, les groupes de pression, sont susceptibles de prendre ou de faire prendre les initiatives dans le domaine qui nous occupe.

I. Les ministres et leurs cabinets.

1. *La répartition des compétences entre plusieurs ministres.*

La Santé constitue un domaine tellement vaste qu'elle nécessite une répartition de compétences entre plusieurs ministres (sans parler du niveau communautaire) :

- Ministre de la Santé publique (hygiène publique, médecine sociale, établissements de soins, etc...);
- Ministre de la Prévoyance sociale (assurance maladie-invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles, etc...);
- Ministre de l'Emploi et du Travail ;
- Ministres de la Justice, de la Défense nationale, de l'Agriculture, des Travaux publics, de l'Education nationale, de la Culture, de l'Intérieur,...

De 1945 à 1975, les deux principaux postes ministériels ayant trait à la santé, c'est-à-dire la Santé publique et la Prévoyance sociale, ont toujours été occupés par deux hommes différents. Ce n'est qu'après 1980 que ces deux compétences ont été dévolues à une seule personne, permettant ainsi la création d'un poste de Ministre des Affaires sociales destiné avant tout à permettre une meilleure coordination entre la politique de santé et son financement.

On peut cependant se demander s'il existe à l'heure actuelle une plus grande coordination qu'auparavant, dans la mesure où le Ministre des Affaires sociales est flanqué d'un Secrétaire d'Etat à la Santé, d'un Ministre des Pensions et de Ministres communautaires de la Santé.

On sait que la répartition des postes ministériels au sein d'un gouvernement est plus souvent dictée par le souci d'assurer un équilibre entre partis politiques, entre Communautés, voire même entre fédérations politiques et tendances d'un même parti, que par la nécessité absolue de mettre « the right man in the right place ».

Nous avons déjà analysé deux phénomènes ayant eu leur importance dans la vie politique de notre pays : l'instabilité gouvernementale et la permanence d'un parti au pouvoir.

Ces facteurs vont en fait entraîner une délégation de pouvoirs du Ministre à son Cabinet ; ce phénomène n'est pas spécifique aux postes qui nous préoccupent, mais il prend une importance particulière ici en fonction de la complexité des problèmes abordés.

2. *L'importance croissante des cabinets ministériels.*

Lors de la constitution d'un gouvernement, les sièges ministériels sont répartis entre les principales figures politiques des différents partis. Immédiatement après se reconstituent des équipes appelées à aider directement les Ministres (et Secrétaires d'Etat) dans leur travail.

L'aide apportée est aussi bien technique qu'opérationnelle. Tout un « cabinet » hiérarchisé allant du chef de cabinet (et chef(s) de cabinet adjoint(s) au personnel d'accueil, en passant par les « conseillers » et les « attachés » de différents niveaux et de compétences variées, aux chargés de mission), est reconstitué à chaque législature.

En théorie, le Ministre choisit ses collaborateurs en fonction de leurs compétences et de leur fidélité à l'idéologie. En pratique, les raisons des nominations sont au moins aussi variées qu'au niveau ministériel.

Beaucoup de désignations sont faites en raison « des compétences ». Il s'agit généralement de personnalités de haut rang, appartenant aux Ministères ou aux grandes institutions médico-sociales du pays (Ministère de la Santé publique ou de la Prévoyance sociale, caisses de pensions, mutualités, fédération d'institutions de soins) et détachées de leurs fonctions le temps d'une législature.

Très souvent, les membres du cabinet sont imposés ou tout au moins fortement recommandés par le parti. Ce phénomène s'accroît de plus en plus depuis une dizaine d'années avec l'omnipotence des partis politiques : c'est la « partitocratie ».

Mais le Ministre s'attache en général une petite équipe de personnes qui sont soit des connaissances de longue date et des fidèles inconditionnels qui le suivent dans toute sa carrière, soit des personnes désignées pour effectuer des tâches précises.

Le Ministre assumera surtout les tâches de représentation, de discussion et de négociation au sein des instances de décision, avec les autres personnalités de son parti, ou encore et surtout les représentants des autres partis.

Inversement, et dans la mesure où le Ministre est d'accord, toutes les possibilités de décisions ministérielles sont accessibles aux attachés et aux conseillers de cabinet. Ces derniers peuvent recevoir les délégations, solliciter des avis, susciter la création de groupes de réflexion et élaborer (ou faire élaborer), sous une forme appropriée, les décisions qu'ils préconisent. Et si l'intégralité des documents qu'ils produisent doit recueillir l'approbation du Ministre, ce dernier est à ce point envahi de tâches administratives, représentatives et routinières, qu'il doit faire une large confiance à ses collaborateurs et leur déléguer une importante part du travail.

La prise d'arrêtés royaux permet d'aller fort loin dans l'action partisane. C'est ainsi que les avantages sociaux et les garanties pluralistes qu'offrent certaines lois peuvent se voir diminuer ou anéantis par des arrêtés d'application.

Ceux-ci peuvent autoriser l'octroi préférentiel de subventions aux institutions politiques de même obédience politique que le Ministre au pouvoir.

Il suffit dans ce cas de déterminer un critère d'agrément qui définit les pouvoirs organisateurs qui seront bénéficiaires (pouvoirs privés, ASBL) ou de prendre un arrêté en application d'une loi qui ne concerne qu'un des secteurs visés.

L'action du cabinet se concrétise également par la rédaction d'arrêtés ministériels et de conventions.

Mais le document le plus important à rédiger par le Ministre et donc son cabinet, est le budget.

II. L'administration.

1. *Le rôle de l'administration.*

Les administrations sont des structures institutionnelles destinées à assumer différents rôles fondamentaux dans la vie d'une nation.

En Santé publique, où la quasi totalité des frais de fonctionnement est prise en charge par l'Etat, la (ou les) administrations(s) qui s'occupe(nt) de ce domaine se trouve(nt) inmanquablement à la source d'innombrables subsides, subventions, indemnités et revenus.

Cependant, le rôle des administrations est également de fournir au Ministre une information claire sur les sujets à traiter. Or, celle-ci est

particulièrement vaste et particulièrement complexe. Les choix sont multiples et les conséquences d'une erreur peuvent être désastreuses.

Il incombe aux fonctionnaires de rendre (grâce aux abondantes données et au matériel statistique disponible ou facilement édifiable) ces choix clairs dans leurs incidences humaines et économiques, immédiates, à moyen et long terme. En corollaire de ce qui précède, c'est aussi aux fonctionnaires que revient la tâche de collecter, d'élaborer et de rendre interprétables les « données », c'est-à-dire les relevés statistiques sur les matières qui sont dans leurs attributions.

2. Les conflits entre administrations.

Nous avons vu précédemment que les compétences en matière de santé dans notre pays étaient réparties entre plusieurs ministères.

A cette division administrative correspond une production réglementaire séparée qui approfondit progressivement les clivages entre les différents domaines de la santé. C'est ainsi que l'administration de la Santé publique s'occupe entre autres de l'agrément des nouveaux produits pharmaceutiques. Le Ministère des Affaires économiques s'occupe des prix de ceux-ci. L'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité s'occupe de l'agrément au remboursement des médicaments.

La prise de mesures réglementaires se fait souvent sans concertation réciproque. En effet, la méfiance mutuelle se double d'un esprit de compétition au niveau des attributions nouvelles. Celle-ci se traduit par une course à la production de textes réglementaires. On a assisté à la prise contemporaine d'arrêtés royaux dont les objectifs étaient opposés, par deux directions générales d'un même ministère.

D'autre part, de la répartition apparemment utile du travail entre services spécialisés, est résulté une parcellisation dans la conception de l'infrastructure médico-sociale. Chaque administration aidée en cela par ses commissions consultatives, ne gère qu'un fragment de domaine, ne donne des avis que sur un des aspects d'une question ou sur une partie d'une décision, et se considère comme incompétente pour juger de la totalité du problème traité ou de la décision intégrale.

3. La politisation de l'administration.

La forme et la présentation de l'information sont déterminantes dans le choix des solutions proposées et retenues. Par ailleurs, la situation des fonctionnaires, au point de rencontre des données statistiques, de l'information recueillie auprès des conseils consultatifs et de la rédaction des textes réglementaires soumis à la signature des Ministres, est, de réputation et de fait, stratégique dans la progression d'une décision.

Les groupes de pression et, au premier chef, les partis politiques importants l'ont compris : depuis plusieurs décades, l'influence de ces derniers est devenue telle que leur appui est devenu déterminant dans la promotion des fonctionnaires.

Dans le domaine de la Santé publique, les options philosophiques sont hautement susceptibles d'influencer les choix proposés. Le caractère « sacré » de la vie humaine fera passer au premier plan la « survie à tout prix » et au second plan les contraintes budgétaires des services, par exemple lorsqu'il sera question des services de réanimation ou de chirurgie cardiaque complexe, très coûteux. Au contraire, les esprits plus techniques feront plus souvent apparaître le caractère dispendieux de telles initiatives, et compareront ces coûts aux bénéfices sur le plan de la santé que l'on pourrait obtenir grâce à des efforts financiers identiques portés sur des groupes de population différents et plus nombreux.

On comprend que la plupart des problèmes d'allocation de subventions divisent ceux qui ont à faire les choix selon leur éducation, leur confession et leurs options politico-philosophiques. Bien plus, chaque homme amené à conseiller un choix est amené à se définir sur des problèmes éthiques fondamentaux qui se rencontrent constamment. Il le fait, selon la formule consacrée, « en âme et conscience », ou selon les conditionnements, ou encore en fonction de son expérience et de son vécu. En l'absence de critères fixes existant dans ce domaine, les sources de divergence sont énormes et les avis collégiaux difficiles à obtenir.

4. *Les conflits entre administration et cabinet.*

La collaboration entre administrations et entre deux cabinets politiques s'avère souvent problématique. L'accord de deux Ministres, c'est-à-dire de deux cabinets politiques, voire de deux partis différents ou même de deux directions générales appartenant à des administrations différentes est parfois difficile à obtenir.

Les compétences d'un Ministre sont considérées par celui-ci comme un domaine réservé. Les attributions des administrations sont ressenties comme des prérogatives par les fonctionnaires de haut rang. Une grande circonspection existe dans le monde administratif vis-à-vis des activités interférentes, et une grande prudence vis-à-vis des susceptibilités respectives. La meilleure façon de cohabiter pacifiquement est de respecter scrupuleusement les attributions de chacun. Dans le choix des mesures à prendre, la préférence est donnée à celles qui évitent les conflits de compétences.

Dans cette situation, l'administration exerce-t-elle réellement une pression ? Le grand corps administratif constitue le plus souvent une masse

de travail potentiel sans orientation déterminante, qui ne se meut que sur ordre des Ministres, et qui sert ceux qui savent l'utiliser : certains directeurs généraux, les chefs de cabinets issus de l'administration et, plus rarement, les Ministres, vieux routiniers de la fonction et étroitement soutenus par une équipe issue du sérail.

*
**

C'est donc bien à tort que le public attribue parfois une responsabilité aux Ministères qui s'occupent de santé publique lorsque des paradoxes ou des dépenses excessives sont constatés dans ce domaine. L'initiative n'est institutionnellement pas dévolue à ces Ministères.

Lorsqu'un fonctionnaire se targue d'être à l'origine d'une mesure ou de la création d'un service, il le doit au Ministre ou au cabinet politique qui l'a soutenu.

Le rôle de programmeur des dépenses, étroitement coordonné à l'évaluation des besoins présents et futurs en matière de santé, qui aurait pu incomber à une administration de santé publique n'est pas pris en charge. La limitation des dépenses est laissée à d'autres administrations, non compétentes dans le domaine de la santé : la Cour des Comptes, l'Inspection des Finances, et le Secrétaire d'Etat (ou le Ministre) au Budget.

La définition d'une politique de santé publique suscite des difficultés complémentaires en raison des compétences requises dans des domaines très divers comme l'hygiène, la médecine, la planification, le droit administratif et l'économie.

A défaut de cumuler l'ensemble de ces compétences, les rédacteurs d'une loi doivent réaliser une large concertation d'experts des différentes disciplines.

III. Le pouvoir législatif.

Les moyens d'action d'un parlementaire sont les suivants :

- dépôt d'une proposition de loi ;
- interpellation écrite ou orale ;
- question écrite ou orale ;
- propositions d'amendements ;
- vote (négatif ou positif) ;
- enquête parlementaire.

Un député ou un sénateur seul, un petit nombre de députés groupés, ou même un parti minoritaire ou situé dans l'opposition, ne sont pas en mesure de faire fonctionner la chaîne de transmission nécessaire à faire aboutir une *proposition de loi*, à moins que de très larges concessions et transformations soient faites dans le texte original.

Si une *interpellation* n'est pas orchestrée avec une suite d'autres actions, éventuellement extérieures, telles que manifestations ou formes de grèves, si elle n'est pas appuyée par un mouvement d'opinion ou une campagne de presse et si elle n'est pas suivie d'une nouvelle relance, il y a fort à craindre qu'elle reste sans lendemain.

Les *questions* posées à chaque Ministre sont quotidiennes et nombreuses. L'importance accordée à chacune d'elles par le récipiendaire dépend de l'écho qu'elle peut susciter dans le public. Certaines réponses sont bien faites, d'autres ne répondent pas à la question posée, d'autres encore ne répondent qu'à un des aspects de la question. Parfois, la question n'a pas été comprise ou la réponse est remise à date ultérieure. Comme les interventions parlementaires résultent souvent d'une sensibilisation occasionnelle d'un député, il n'est pas inhabituel de voir accepter de mauvaises réponses.

Comme pour les *propositions d'amendement*, le vote des projets de loi importants est souvent discuté dans les bureaux des partis. Les députés et les sénateurs sont invités à respecter la discipline des partis et à se conformer aux décisions prises à ce niveau.

IV. Les partis politiques.

Il n'est pas rare qu'un homme politique accède à la fonction de Ministre de la Santé publique (ou de la Prévoyance sociale) alors qu'il est novice en la matière. Très généralement, il n'a donc pas d'idée préconçue dans les sujets qu'il aura à traiter. Il est donc tributaire de son parti pour prendre les décisions et donner le contenu doctrinal éventuel à celles-ci dans les domaines multiples et variés abordés.

Lorsqu'on parle d'une initiative ou d'une décision d'un Ministre, il faut souvent comprendre qu'il s'agit généralement de celles prises par son cabinet, son parti ou un des groupes de pression de ce dernier.

Ceci étant dit, on voit des Ministres dont la personnalité s'impose au parti et qui déterminent eux-mêmes la politique du parti dans leurs attributions.

Les décisions qui passent relativement facilement la course à obstacles successifs que représentent les différentes approbations nécessaires sont celles qui font l'unanimité des partis au pouvoir ; en particulier celles

qui font l'objet d'une déclaration gouvernementale. Mais la santé publique fait rarement l'objet d'une déclaration gouvernementale, si ce n'est en termes très vagues, comme « assainir le déficit de la Sécurité sociale » ou mettre l'accent sur « le développement des soins ambulatoires », développer l'éducation sanitaire...

Seuls les appareils des grands partis sont en mesure de sortir des projets de loi prêts à affronter les différentes étapes du processus législatif. Ces projets sont mûris par des groupes de travail ou à l'occasion d'une législature antérieure. Ils sortent des tiroirs le jour où un Ministre du parti est désigné à un des Ministères qui s'occupent de santé publique. Ce sont les mêmes partis qui sont les seuls capables de mener la stratégie de longue haleine permettant de faire nommer des sympathisants aux postes administratifs importants, et surtout à ceux de directeurs généraux.

Enfin, il faut faire la part entre le discours électoral et le programme que le parti est décidé (ou croit réellement) pouvoir appliquer. Des thèmes électoralement rentables peuvent être totalement inapplicables à l'époque où ils sont choisis et utilisés, même avec l'accord plus ou moins clair des militants : ceci soit pour des raisons économiques, soit à cause du nécessaire consensus entre grands partis pour faire aboutir les décisions.

Les préoccupations électorales des partis politiques font choisir des thèmes d'action vis-à-vis desquels la population paraît sensibilisée. Ce fait aboutit à faire préférer l'exploitation de projets immédiatement rentables à ce point de vue. De plus, en dehors de la gratuité des soins et de la crainte qu'inspire la croissance du budget de l'INAMI, les thèmes de santé sont peu mobilisants pour l'électorat. Ce n'est que récemment que la réflexion en profondeur sur des thèmes plus spécialisés a été entreprise au sein des partis.

V. Les groupes de pression.

Le groupe de pression se caractérise par le fait qu'il intervient dans la vie publique sans assurer lui-même la responsabilité des décisions prises.

Il ne souhaite pas conduire les affaires gouvernementales. Il pèse sur les pouvoirs de l'extérieur, mais ne vise pas à les remplacer.

1. *Les pouvoirs organisateurs privés.*

On appelle pouvoir organisateur privé, celui dont la personnalité juridique est privée, par opposition au pouvoir organisateur dit public. Ce

sont des personnes privées isolées ou associées sous une forme juridique quelconque : SPRL, ASBL, SA.

La part prise par le secteur ou l'initiative dite privée dans la mise sur pied de l'infrastructure immobilière, aussi bien légale et réglementaire, médicale et médico-sociale, de notre pays, est considérable.

L'histoire du développement des hôpitaux, des institutions pour personnes âgées, est largement attribuable à l'initiative privée. Soixante à septante pour-cent des lits d'hôpitaux seraient encore la possession d'institutions privées.

Le système de sécurité sociale, d'assurance maladie-invalidité, est très largement inspiré des systèmes d'assurance libre qui ont précédé l'instauration de l'assurance obligatoire. Dans la plupart des secteurs de soins, on retrouve à l'origine, au début du siècle ou tout récemment, l'initiative d'un particulier ou d'un groupe de personnes qui trouvent pendant un certain temps les moyens de réaliser et de financer leurs projets.

Généralement, lorsque les frais d'investissements ou de fonctionnement commencent à dépasser les ressources des organes caritatifs ou des associations de bienfaisance, l'institution créée a démontré son utilité. L'idée de pérenniser cet effort fait son chemin et a mûri dans les esprits.

On persuade alors le ministre responsable de la Santé de subsidier le type de service créé.

Le financement assuré aux services privés pouvait être un désavantage au cours des décades écoulées. Les subventions octroyées étaient moins importantes que celles octroyées aux services publics. Le secteur privé devait également trouver le financement du fonctionnement de ses établissements soit dans la gestion de ceux-ci, soit dans une autre activité, soit dans les legs ou encore dans l'exploitation de ces derniers. Mais la succession au Ministère de la Santé publique de Ministres favorables aux initiatives et aux pouvoirs privés a amené une égalisation progressive des droits de subventions de la construction et du fonctionnement par rapport au secteur public.

La liberté d'entreprise aboutit malheureusement souvent à une répartition géographique des services offerts et à des réseaux qui font double emploi.

Examinons à présent l'influence du plus puissant pouvoir organisateur privé du pays : *Caritas Catholica*.

Caritas Catholica est une ASBL constituée de quatre fédérations autonomes d'institutions chrétiennes aux ressources et affiliations propres :

- la Fédération d'Institutions Hospitalières (et de Homes),
- la Fédération d'Instituts Médico-Sociaux (crèches, pré-gardiennes),

- la Fédération d'Aide Spéciale à la Jeunesse (centres IMP),
- la Fédération d'Aide Médico-Sociale (centres de service, assistance).

Ces fédérations sont dotées de moyens d'action indépendants grâce aux cotisations des affiliés. Elles peuvent aussi engager du personnel, voire même des experts, pour effectuer les différentes tâches qu'elles se sont assignées dans les domaines de leurs préoccupations respectives.

La structure privée et indépendante de cette fédération lui permet de prendre toutes les initiatives. Ses moyens économiques autonomes, parfois considérables, permettent également de financer ces dernières. Les projets concrétisés par une réalisation ont plus de chance de survivre. Ainsi, un centre nouveau, original, distributeur de soins sous une forme inédite, créé par ces institutions, soutenu financièrement par la puissance que représente la coalition des fédérations, et maintenu en vie le temps nécessaire, a toutes les chances de servir de modèle et d'être institutionnalisé ultérieurement par un règlement et l'octroi de subventions par l'Etat.

Un parti politique puissant, solidement implanté dans le pays et dans la hiérarchie de l'Etat, est idéologiquement favorable à ces initiatives et opérationnellement apte à leur donner une forme définitive (CVP-PSC).

Cette institution est donc prête avant les autres à affronter les étapes futures dans la prise de décisions. Cela explique également l'occupation du champ des initiatives dans le domaine médico-social, plus fréquemment par ce regroupement que par d'autres.

2. *Les mutualités.*

Les mutualités, partie prenante à la gestion de l'assurance maladie-invalidité dans notre pays, jouent un rôle important dans la détermination de la politique de santé.

Elles sont présentes au sein des diverses instances de concertation de l'INAMI, notamment le Comité de gestion du service des soins de santé qui exerce par ses décisions une influence non négligeable sur l'orientation de la santé en Belgique.

Les mutualités négocient avec les médecins, au sein de la Commission médico-mutualiste, les tarifs de l'assurance.

D'autre part, les organismes assureurs siègent au sein des diverses instances de concertation hospitalière. Il faut noter à ce propos que les mutualités sont également, mais de manière indirecte, gestionnaires d'institutions de soins avec comme but une médecine de qualité accessible à tous.

L'INAMI reçoit une bonne part de son influence et de sa connaissance des problèmes réels de la population en matière de santé grâce aux mutualités.

En effet, le réseau administratif très dense des mutualités met celles-ci en contact permanent avec les problèmes sociaux de la population.

De par leur statut intermédiaire, ni public, ni privé au sens commercial, les mutualités ont acquis dans le domaine qui leur est propre une compétence certaine, fondée sur une longue expérience.

Le désengagement progressif de l'Etat dans le domaine de l'assurance maladie-invalidité, avec les dangers de privatisation que cela comporte, ne peut que donner une importance de plus en plus grande à la mutualité dans le domaine de la santé, par le biais d'une réorientation des avantages offerts par l'assurance complémentaire.

3. *Le Corps médical.*

Le syndicalisme médical est apparu dans notre pays en 1963, en réaction contre la loi du 9 août 1963 instaurant l'assurance maladie-invalidité obligatoire.

Bien qu'il existe plusieurs organisations représentatives du Corps médical, c'est incontestablement la fédération des Chambres syndicales présidée par le D^r Wynen qui est la plus puissante, par le nombre de ses affiliés, mais aussi par d'autres caractéristiques :

- organisation très structurée ;
- implantée dans les trois régions du pays ;
- regroupant généralistes et spécialistes.

Si les Chambres syndicales se sont imposées comme porte-parole du Corps médical au sein des diverses instances de concertation, et sont parvenues à noyauter l'Ordre des médecins, elles se trouvent confrontées depuis quelques années à une croissance exponentielle du nombre de jeunes médecins, tandis que leurs leaders historiques n'ont pas encore trouvé de remplaçants.

Le Corps médical a tiré un incontestable profit financier de l'instauration de l'assurance maladie-invalidité et des années dorées qui ont suivi. Mais l'apparition de la crise économique conjuguée aux problèmes de démographie médicale remettent fondamentalement en cause le statut privilégié du médecin dans notre société.

Le Corps médical n'a de fait pas vocation, ni intérêt, ni compétence dans l'organisation de la santé publique. Sa formation le prédispose à la pratique clinique et non pas à l'organisation administrative structurelle et économique d'un service de santé rationnel.

4. *Les organisations syndicales.*

Le développement du secteur hospitalier dans notre pays depuis 1963 et plus généralement de l'industrie de la santé a entraîné un certain dynamisme syndical dans le secteur, essentiellement au niveau des employés (SETCa et CNE - secteurs soins de santé).

Certains économistes estiment le nombre d'emplois dépendant directement ou indirectement du secteur de la santé à plus de 100.000 unités.

Dans le secteur de la santé, il est apparu parfois que les organisations syndicales dépassent leur rôle traditionnel de défense des intérêts matériels de leurs affiliés pour se livrer à une réflexion sur la politique de santé et vouloir se poser en unique représentantes des assurés sociaux.

Elles risquent de ce fait d'entrer en conflit avec les mutualités ou les organisations de consommateurs.

5. *Les associations de consommateurs.*

Dans le domaine de la santé publique, les associations de consommateurs n'ont encore fait qu'une apparition discrète. Leurs actions consistent surtout en publications ou en journées de réflexion sur des problèmes d'actualité.

Il faut bien constater que ces associations n'interviennent qu'en fin de chaîne dans le circuit de décision. Leur action porte sur le produit fini, sans remettre en cause ce qui se passe en amont.

6. *Les universités.*

Les réseaux universitaires laïcs et catholiques constituent d'importants pouvoirs organisateurs en matière d'institutions de soins.

Les lits hospitaliers universitaires présentent la particularité d'être planifiés et construits non pas en fonction des besoins sanitaires de la population, mais en fonction du nombre d'étudiants en médecine. De ce fait, ils échappent aux normes de programmation destinées aux hôpitaux généraux.

Les universités bruxelloises et louvanistes bénéficient d'apports importants au sein des partis politiques de leur tendance philosophique, ce qui a conduit à la situation aberrante existant actuellement en matière de lits universitaires et d'équipement lourd dans la capitale et sa périphérie.

7. *L'industrie pharmaceutique et les autres industries de la santé.*

Tout comme le Corps médical, l'industrie pharmaceutique a tiré grand profit des modalités de remboursement des soins de santé dans notre pays.

Il est dès lors paradoxal de voir ce secteur dénoncer « les entraves à son développement » qu'il situe au niveau de la politique des prix et des modalités de remboursement.

Les organisations syndicales sont dans ce domaine victimes de leurs contradictions : partisans d'une politique de santé progressiste, de la prévention et de l'éducation à la santé, elles se font paradoxalement les alliées objectives d'une surconsommation de produits pharmaceutiques nuisibles à la fois à la santé de la population et aux finances de l'assurance maladie.

L'industrie pharmaceutique regroupe en Belgique 160 entreprises qui assurent 14.000 emplois, et représentait en 1980 plus de 36 milliards de chiffre d'affaires ; c'est dire l'importance des moyens de pression dont dispose ce secteur pour imposer ses vues.

A côté de cela existent de nombreuses industries qui ont également profité de l'essor du secteur de la santé au cours de la décennie 1965-1975.

Il s'agit essentiellement des domaines de la technologie médicale (appareillage lourd, matériel d'analyse et de diagnostic) et de la construction au sens large du terme.

Le développement de l'informatique dans le domaine médical et administratif se fera surtout vers la fin de la décennie écoulée.

La pression exercée par ce groupe d'intérêt sur le législateur a certainement contribué aux conditions avantageuses de financement offertes pour la construction d'hôpitaux et aux taux de remboursement élevés en matière d'analyse et de diagnostic.

Conclusions.

De 1945 à 1975, la mise sur pied de l'infrastructure médicale et médico-sociale s'est faite au coup par coup. Des multitudes d'initiatives privées ont occupé le terrain. Celles dont le caractère social s'avérait le plus impératif et dont le coût était le plus important ont été souvent, à la demande des services privés eux-mêmes, pris en charge par l'Etat.

Les décisions ont surtout consisté en entérinements légaux d'états de fait. La « politique » inspirée de la tradition et du système économique libéral était d'encourager les pouvoirs extérieurs à prendre les initiatives en leur accordant des subventions.

Dans tous les domaines de la santé publique, le contexte historique pèse lourd sur la structure médicale, médico-légale, médico-sociale et médicale immobilière existante.

Les carences de celle-ci n'échappent plus à personne. Mais la complexité et l'importance des modifications à prévoir en cas de remise en question

du fonctionnement actuel sont telles qu'aucune des instances actuelles n'a le courage ni la puissance de l'envisager. Au contraire, les pouvoirs organisateurs se comportent comme des propriétaires jaloux du morceau de structure et de puissance qu'ils possèdent.

L'analyse des circuits de décision, qui aurait pu déboucher sur la mise en évidence des situations stratégiques et à une vulgarisation des moyens d'interventions, aboutit à la mise en évidence de quelques pouvoirs permanents très organisés et très puissants, doués des moyens de décision :

- les grands partis politiques traditionnels ;
- les mutualités d'obédience idéologique apparentée à ces partis ;
- les Chambres Syndicales des médecins, dont l'activité actuelle consiste surtout à défendre un état de fait avantageux et corporatiste ;
- les commissions de gestion et d'experts, où se confondent les bénéficiaires des décisions et des représentants des mêmes groupes de pression cités ci-dessus ;
- d'autre part, une administration centrale, en général compétente et informée, légalement privée du pouvoir d'initiative, et où se retrouvent sous le chef d'une même personne un fonctionnaire et un homme favorable à l'initiative privée, et qui se conforme à ses rôles d'exécutif et d'arbitre entre pouvoirs privés, convenant historiquement à un Etat libéral.

Les pouvoirs politiques, gouvernements et cabinets, sont assez éphémères et ne peuvent assumer la responsabilité des décisions qu'ils ont prises, et sont trop influencés par les contingences électorales.

Les pouvoirs organisateurs agissent souvent sans souci du résultat d'ensemble, et ont des objectifs propres et qui ne sont pas toujours l'organisation d'un service de santé rationnel au niveau de la nation.

Les administrations qui ont la santé publique dans leurs attributions sont multiples et éparpillées.

Le Ministère de la Santé publique est incapable pour le moment d'assumer le rôle d'orchestrateur du domaine qui lui échoit.

L'historien et le sociologue qui se pencheront sur la période 1975-1985 pourront vraisemblablement caractériser celle-ci par deux traits essentiels :

- la raréfaction des moyens financiers disponibles, et ses conséquences sur l'infrastructure sanitaire ;
- la communautarisation de plus en plus poussée d'un domaine jusqu'alors national.



De oprichting en werking van de Partij voor Vrijheid en Vooruitgang

door Omer VANAUDENHOVE,

Minister van Staat.

★

Wij schrijven februari 1961.

« Beste vriend, het is uw beurt ! » Zo sprak Roger Motz, de betreunde en toenmalige voorzitter van de Liberale Partij om mij duidelijk te maken dat hij zijn voorzitterschap als beëindigd beschouwde en meteen dacht aan Omer Vanaudenhove om hem op te volgen.

Wat leidde Roger Motz ertoe mij als kandidaat naar voren te brengen ?

Eerstens de statutaire voorschriften die voorzagen dat er een beurtrol diende te zijn onder Walen, Brusselaars en Vlamingen.

Na Roger Motz was het de beurt aan een Vlaming.

Omer Vanaudenhove was, op een korte onderbreking na (homogeen kabinet G. Eyskens), bijna 7 jaar Minister van Openbare Werken geweest. In deze functie had de vroegere burgemeester van Diest en gecoöpteerd senator de gelegenheid gehad zich door vele partijgenoten te doen kennen.

Op 6 mei 1961 werd Omer Vanaudenhove dan ook, met algemeenheid van stemmen, verkozen tot voorzitter van de Liberale Partij. Weinigen hebben toen gedacht dat hij de laatste voorzitter zou zijn van de eerste politieke partij die ons land had gekend.

De eerste ?... Inderdaad : de Liberale Partij werd opgericht op 14 juni 1846 en heeft sindsdien in het Belgisch politiek leven, vooral dan als regeringspartij, een belangrijke rol gespeeld en vervuld.

Die rol was niet steeds in verhouding tot haar politieke, numerieke sterkte ; dit kwam kenmerkend tot uiting in de periode tussen de twee wereldoorlogen en onmiddellijk erna.

Van 1925 tot 1939 kon de Liberale Partij slechts bogen op een gemiddelde van 11,50 % van het Belgisch stemmenaantal en moest zich

tevreden stellen met een aantal volksvertegenwoordigers dat schommelde tussen 23 en 33.

Bij de parlementaire verkiezingen van 1946 slonk onze volksvertegenwoordiging tot 17 mandatarissen.

Dat belette niet dat wij in de periode van 1944 tot 1960 gedurende 10 jaar regeringsverantwoordelijkheid droegen en slechts 6 jaar in de oppositie vertoeven.

Hoe moet of kan men dergelijke grote invloed van een « kleine » partij gedurende al die jaren verklaren ?

Een samenwerking op gebied van staatsbeleid kon worden gerealiseerd :

- enerzijds met de Belgische Socialistische Partij (BSP) dank aan het feit dat de filosofische overtuiging van de meeste leiders van beide partijen een belangrijke rol speelde en anderzijds er een groot bindteken te vinden was in de gezamenlijke wens (wil) het rijks-onderwijs te verdedigen en te verstevigen ;
- anderzijds met de Christelijke Volkspartij (CVP) omdat de economische en sociale programma's eerder gemakkelijk te verzoenen waren.

Deze toestand werd plots afgebroken met het vooruitzicht in lange tijd niet terug te keren als regeringspartij toen op 25 april 1961 het kabinet Lefèvre-Spaak aantrad.

Niettegenstaande en ondanks de beruchte staking van 1960-1961 hadden de twee groten elkaar gevonden ; daarenboven was het klaar dat het hun bedoeling was hun samengaan langer te rekken dan één legislatuur. P.H. Spaak sprak over een coalitie die het minstens een kwart-eeuw zou volhouden. Hij voegde er aan toe dat een winst van enkele zetels voor de Liberale Partij niet het minste bezwaar zou vormen. In ieder geval was hij ervan overtuigd dat CVP en BSP samen de tweederde van de zetels zouden behouden en aldus, de nodige meerderheid bewaren om over te gaan tot de noodzakelijke herziening van de grondwet.

Als pas gekozen voorzitter voelde ik er weinig voor een partij aan te voeren die zou gedoemd zijn in de oppositie te moeten trappelen gedurende meerdere legislaturen. Niettemin was ik mij wel bewust van het feit dat indien ons aantal volksvertegenwoordigers rond het twintigtal bleef zweven Spaaks voorspelling weleens zou kunnen bewaarheid worden.

In talrijke gesprekken met Roger Motz wiens lange ondervinding en wijze raad een spoorslag en een steun waren, werd er beslist een nieuwe partij op te richten.

Talrijke gesprekken gekoppeld aan studies in verschillende werkgroepen brachten ons tot het voor velen moeilijk te nemen besluit de Liberale Partij te vervangen door een nieuwe politieke formatie die fundamenteel en op meerdere punten verschillen zou vertonen met haar voorganger.

Een eerste belangrijke houdingswijziging kon logischerwijze worden aangenomen na het tot stand komen van het schoolpact. Een nieuwe wet voorzag immers in een globale regeling voor het ganse onderwijsnet met een garantie tot loyale uitvoering ervan onder toezicht van een schoolpactcommissie.

Aldus zou de nieuwe partij niet langer een groot, zoniet het grootste deel van haar krachten en activiteit moeten besteden aan de verdediging van het officieel onderwijs.

Terzelfdertijd evenwel moesten wij vaststellen dat zowel CVP als BSP een linkse politiek gingen voeren. Met een opgedreven tussenkomen en ingrijpen van de Staat zou het land niet kunnen ontsnappen aan de gevolgen als : enorme stijging van de staatsuitgaven die onvermijdelijk moest leiden tot hogere belastingdruk en aanzwelling van de rijksschuld.

Met de hulp van de CVP ging ons land de collectivistische toer op.

Wij waren er nochtans van overtuigd dat bedoelde politiek indruiste tegen de ideeën en de opvattingen van een meerderheid van de CVP-kiezers, waarschijnlijk zelfs tegen de meerderheid van het Belgische kiezerskorps.

Hiermede rekening gehouden vertrokken wij met als doelstelling allen die op economisch gebied liberalen waren, onafgezien hun filosofische of godsdienstige overtuiging, op te nemen en te verenigen in één politieke partij.

In deze partij zouden vooraanstaande katholieken belangrijke functies bekleden in bestuursorganen en kwamen later op de verkiezingslijsten in aanmerking voor een verkiesbare plaats.

Toen Roger Motz ons ontviel werd hij als provinciaal senator opgevolgd door J. Moreau de Melen PSC-burgemeester en gewezen leider van het CVP-schoolcomité destijds in leven geroepen ter bestrijding van de wet Collard. Zo handelend hebben wij, na woorden en beloften, daadwerkelijk aangetoond dat voor ons het traditioneel « zogenoemd en ons toegemeten » anticlericalisme definitief tot het verleden behoorde.

Betreffende de verhoudingen tussen de gemeenschappen wisten wij dat een noodzakelijke verandering op til was. Wij wilden ons inzetten hiervoor een oplossing te vinden door in de eerste plaats en vooral in eigen rangen een goede en hechte verstandhouding in het leven te houden.

Eén van de middelen daartoe was het ambtshalve opnemen in het Directiecomité van de vier hierna vernoemde personen : de Nationale

Voorzitter, de Voorzitters van het Liberaal Vlaams Verbond, van de Entente Libérale Wallonne en van de Brusselse PVV-PLP federatie.

Op 7 oktober 1961, in haar laatste congres verleende de Belgische Liberale Partij haar goedkeuring aan de nieuwe statuten van de op te richten partij en stelde aldus, automatisch, een einde aan het bestaan van België's oudste politieke formatie.

Op 8 oktober 1961 wordt de Partij voor Vrijheid en Vooruitgang - Parti pour la Liberté et le Progrès (PVV-PLP) boven de doopvont gehouden en wordt de laatste voorzitter van de Liberale Partij verkozen tot eerste voorzitter van de PVV-PLP.

In dit beperkt bestek is het niet mogelijk hier de volledige analyse weer te geven van de statuten en de werkwijze van de nieuwe partij. Ik wil er enkel, doch met nadruk, op wijzen dat de nieuwe statuten aan de voorzitter een bredere waaier van mogelijkheden en initiatieven toekenden dan voorheen het geval was. Die machtsuitbreiding werd ondermeer geconcretiseerd door het feit dat hij :

- zelf zijn twee ondervoorzitters mocht kiezen ;
- met meer gezag dan vroeger zijn partij kon leiden ;
- de federaties — en dat is een belangrijk punt — praktisch kon verplichten vooraanstaande katholieken op een verkiesbare plaats op te nemen op hun kandidatenlijst.

Brekend met vroegere traditie werd er gedurende de vier jaar die de partij in de oppositie doorbracht, een intense en volgehouden activiteit aan de dag gelegd op alle gebied. Zo werden er geregeld congressen belegd ter bestudering van bepaalde speciale aspecten van de nationale politiek. De openbare opinie trachtten wij met alle mogelijke middelen te onzer beschikking te informeren over ons programma.

Ik mag er hier op wijzen dat radio en televisie, zo in Franstalige als in Nederlandstalige uitzendingen, zich veel objectiever toonden in vergelijking met hetgeen zich de laatste jaren voordoet. De standpunten van de PVV-PLP, toen in de oppositie, werden correct weergegeven en als dusdanig behandeld of besproken.

Wij kunnen erop bogen ernstig werk te hebben geleverd in het parlement ondanks het klein aantal vertegenwoordigers dat wij konden afvaardigen.

De leiding van de nieuwe partij slaagde erin haar steeds toenemend aantal aanhangers het bewustzijn bij te brengen dat alléén een groot succes bij de volgende verkiezingen het uiterst gevaarlijk afglijden naar een collectivistisch regime zou kunnen beletten.

Op zondag 23 mei 1965 kwam de kiezer aan het woord en bezorgde de PVV-PLP een belangrijke overwinning die zich uitdrukte in een vooruitgang van 28 zetels met als gevolg dat de twee groten (CVP - verlies van 19 zetels en BSP - verlies van 20 zetels) in de Volksvertegenwoordiging niet konden stoeien op de tweederde meerderheid nodig om de herziening van de grondwet door te voeren.

De conclusies die uit de verkiezingsuitslag konden worden getrokken, waren :

- a) de grootste stemmenverschuiving sinds de invoering van het algemeen stemrecht verandert grondig het politiek uitzicht van België ;
- b) naast de verwachte achteruitgang van de CVP verliest de BSP nog een zetel meer ;
- c) het ontbreekt de twee grote partijen aan één zetel om alléén met de noodzakelijke tweederde meerderheid de geplande grondwetsherziening te kunnen doorvoeren.

Ter oplossing van de regeringscrisis werden oeverloze discussies verwacht. Maar, de twee partijen gesteund door hun vakbonden en behept door de wil samen te blijven regeren, negeerden op ostentatieve wijze de zo duidelijk uitgesproken voorkeur van het kiezerskorps, en zo kwam een nieuwe CVP-BSP regering onder voorzitterschap van P. Harmel tot stand, die het echter slechts enige maanden zou volhouden.

Na de val van dit kabinet kon, na een korte regeringscrisis, worden gedacht aan een CVP-PVV regering.

Nadat de Koning P. Van den Boeynants als formateur had aangeduid werd op korte tijd een regering gevormd met W. Declercq als vice-premier.

Het liep snel van stapel !

P. Van den Boeynants en ikzelf geflankeerd door slechts een paar medewerkers, kwamen samen om in twee dagen tijds een eensgezind akkoord te bereiken over het regeringsprogramma. Wij waren geen aanhangers van een uitgebreide en gedetailleerde « bijbel » ; latere regeringen zouden dat wel zijn. Wij beperkten ons tot een paar pagina's die de krachtlijnen en de grote strekkingen van het nieuw regeringsprogramma zouden weer geven.

Eenmaal de regering gevormd, waren vergaderingen tussen enerzijds leden van de regering en anderzijds de leiders van de twee regeringspartijen eerder zeldzaam. Wij huldigden het standpunt dat de regering het land bestuurt, de partijvoorzitters hun respectievelijke partijen.

Dat zulke wijze van handelen positief was werd bewezen door het feit dat de toenmalige regering gedurende de twee volle jaren dat ze aan het bewind bleef, veel goeds kon verwezenlijken.

Verder herinner ik mij dat de opiniepeilingen die op geregelde tijdstippen werden gehouden bewezen dat de openbare opinie zeer positief het regeringswerk beoordeelde.

Helaas het werk van deze regering zou een einde nemen toen zij door de kwestie Leuven ten val werd gebracht. En de splitsing van de Katholieke Universiteit zou ook gevolgd worden door de splitsing van de drie nationale partijen: splitsing die volgens mij ver dragende gevolgen zou hebben.

Er is sinds toen veel veranderd.

Enerzijds hebben wij zoals de meeste Westerse landen een zware economische crisis gekend die nog ver van overwonnen is.

Anderzijds is de ene regering na de andere gestruikeld op de communautaire problemen zonder ze definitief te hebben opgelost.

Ik druk de hoop uit dat de nationale commissie die zal worden opgericht er zal in slagen de noodzakelijke veranderingen aan de huidige structuren van ons land voor te stellen.

En laat ons dan ten slotte hopen dat ten minste de drie nationale politieke strekkingen die in ons land bestaan en die ik hoop vroeg of laat opnieuw in nationale formaties verenigd te zien, een akkoord zouden kunnen geven aan een oplossing die ons moet toelaten met optimisme en vertrouwen het jaar 2000 tegemoet te gaan.



L'évolution de l'administration belge depuis 1945

par André MOLITOR,

Professeur émérite de l'Université de Louvain.



Les guerres, et surtout les deux conflits mondiaux que nous avons connus au cours de ce siècle, ne sont pas seulement, en soi, des troubles majeurs dans la vie des Etats et des peuples concernés. Elles sont souvent à bien des égards et dans bien des domaines des *révélateurs*. Elles mettent brutalement à nu des situations que le temps de paix avait masquées. Elles accélèrent le processus de mutation sociale ou politique. Elles stimulent la recherche scientifique et technologique. Et ainsi de suite... Il est donc opportun de prendre la fin d'une guerre comme le point de départ d'une analyse sur l'évolution, pour une nouvelle période, de la société et de ses institutions publiques comme privées. Aussi avons-nous trouvé raisonnable d'adopter ce principe pour examiner comment a évolué l'administration belge durant les quarante dernières années. La coupure de la guerre n'a cependant pas apporté à ce vaste appareil bureaucratique de modifications révolutionnaires. Il faut plutôt parler d'une adaptation progressive — plus ou moins adéquate d'ailleurs — aux circonstances nouvelles et à l'environnement dont il relève.

Dans l'examen auquel nous allons procéder, nous tenterons de décrire les événements et les réalités avec le maximum de détachement. Chacun sait cependant que dans les sciences sociales plus encore que dans les autres disciplines, l'observateur est engagé et peut mal se défaire de son équation personnelle. Du reste, les effets positifs ou négatifs de telle mesure peuvent difficilement être passés sous silence. L'essentiel est de refuser le parti-pris : c'est ce que nous essaierons au maximum.

Ceci n'est naturellement qu'un survol rapide et nullement un essai d'histoire de l'administration. Nous nous bornons à essayer de dégager les grandes lignes de force, les caractéristiques essentielles du système administratif pendant la période considérée. Peut-être cet essai mettra-t-il en appétit un historien qui aurait le loisir et l'équipement voulus pour

écrire plus tard avec l'aide de spécialistes en administration une véritable histoire de cet appareil durant une période marquante de la vie de notre pays.

Quelle fut, durant la période que nous évoquons, la demande du pouvoir et de la société vis-à-vis de l'administration ? Si l'on préfère, à quels besoins devait-elle répondre, besoins qui se manifestaient comme autant de défis ?

Cette exigence fut et demeure lourde et multiforme, et cela presque sans comparaison avec la période précédente. Même si l'entre-deux-guerres fut le temps où se développa l'interventionnisme étatique, les activités administratives qu'entraînaient celui-ci étaient réduites en comparaison des tâches qui allaient s'abattre ensuite sur nos services publics.

Tout d'abord, de 1945 à 1950 environ, la première mission de l'administration fut une vaste action de remise en ordre menée sur elle-même. Dans l'ensemble elle avait sous l'occupation tenu et aidé le pays à tenir. Elle avait cependant été profondément bouleversée (1). Des services et même des départements entiers (Affaires Etrangères, Colonies) avaient été privés de toute activité et mis en veilleuse. D'autres services avaient été créés, soit dès la mobilisation de 1939 (ex. : Ravitaillement) soit sous l'occupation (ex. : Commissariat à la Restauration du pays, Commissariat aux Prix et Salaires, Corporation de l'Agriculture et de l'Alimentation), pour répondre, les uns à des nécessités réelles, les autres à des visées de l'occupant. Il fallait remettre progressivement, mais aussi vite que possible, l'appareil administratif dans ses cadres normaux. La besogne était d'autant plus complexe que se posaient en même temps des problèmes spécifiques à l'après-guerre (pénurie — reconstruction — dommages de guerre...).

Les principales activités de cette période peuvent se résumer comme suit. Elles comportent d'abord la révision de tous les textes normatifs déclarés nuls par le Gouvernement de Londres (Arrêtés-lois du 5 mai 1944) pour séparer l'ivraie du bon grain et confirmer éventuellement certains d'entre eux. Une analyse parallèle se poursuivit à propos des organismes de guerre : les uns furent mis en liquidation, les autres conservés (Dommages de guerre, par exemple). Le comportement des membres de la fonction publique fut, lui aussi, passé au crible : ce fut l'épuration administrative. Entretemps on procédait en 1946 à une révision systématique des cadres de personnel et de la structure interne de tous les départements ministériels. Enfin, le personnel de la fon-

(1) Nous ne parlons ici que de l'administration en territoire occupé. Il y aurait une histoire à écrire de l'administration belge à Londres.

tion publique, dont la situation matérielle avait été des plus difficile sous l'occupation, revendiquait à juste titre une refonte complète de son statut pécuniaire. Il y fut procédé dans le même temps.

Cet ensemble considérable de travaux qui concernaient l'administration elle-même, dut aller de pair, on vient de le dire, avec toutes les démarches requises des administrations pour contribuer au relèvement du pays et à son retour au temps de paix.

Ce programme était lourd, mais en général il n'était que transitoire. D'autres facteurs allaient intervenir pour définir les tâches nouvelles de service public.

Les années de reconstruction furent suivies, à travers certaines variations conjoncturelles, par un accroissement de la prospérité qui a trouvé son sommet dans les « golden sixties ». Le niveau de vie des Belges y a atteint un record historique.

Au début des années 1970 commence un reflux accompagné de difficultés qui nous conduisent à la situation actuelle.

Ces années voient l'Etat et plus généralement les pouvoirs publics avancer, à la faveur de ces circonstances variées, dans la voie d'un interventionnisme plus grand encore qu'avant la guerre, fruit d'un compromis entre le libéralisme économique et les thèses socialistes. Il présente deux caractéristiques principales parmi d'autres : l'aide à l'économie privée assortie de réglementations multiples — la redistribution par voie d'autorité des fruits de la croissance (sécurité sociale — subventions, etc.).

Un autre trait caractéristique de ce temps a été l'internationalisation des activités publiques et privées. Le système de relations internationales où la Belgique est engagée connaît une expansion extraordinaire sous sa double forme bi- et multilatérale. S'y est ajoutée la décolonisation, suivie de la participation à une politique de coopération au développement.

L'évolution économique et socio-culturelle des composantes du pays : Flandre, Wallonie, Bruxelles allait enfin entraîner une tendance, d'abord assez lente (1945-1960) puis de plus en plus accélérée (1965-1983) à donner à l'Etat belge une nouvelle structure, par des réformes institutionnelles abandonnant l'unitarisme et conférant aux communautés et aux régions une existence juridique et des moyens d'action.

Ces mouvements de fond devaient fatalement exercer une influence directe sur les administrations publiques, plus sans doute au centre qu'au niveau local. Le tout se solde en effet par une nouvelle et considérable extension des tâches du service public dans le domaine intérieur comme dans celui des affaires extérieures. Que l'on songe, parmi d'autres domaines, à la politique industrielle, à la planification, à l'aménagement du territoire, à l'énergie, à la sécurité sociale, à l'expansion sco-

laire et universitaire... Dans toutes ces matières et dans bien d'autres, l'administration a vu se multiplier ses activités d'étude, d'aide au pouvoir politique, de préparation de textes normatifs, et, bien entendu, d'exécution.

Pour examiner les problèmes auxquels elle a dû faire face nous nous proposons de suivre un plan qui n'est guère original mais qui répond à une certaine logique. C'est ainsi que nous étudierons successivement les conditions générales de la décision publique dans laquelle l'administration intervient — ou devrait intervenir —, l'évolution des structures, des techniques de gestion et enfin de la fonction publique.

*
**

Toutes ces activités nouvelles, il fallait y faire face dans un climat rendu difficile par la complexité croissante du processus de décision. Cette complexité s'est traduite de diverses manières. Nous nous bornerons à cet égard à des observations sur deux points.

Le remplacement progressif de la décision individuelle par la discussion collégiale est un des traits majeurs de l'action ministérielle depuis une génération. Il est dû à l'accentuation du système des coalitions gouvernementales comme à leur soumission de plus en plus étroite aux partis. La Belgique connaît les gouvernements de coalition depuis à peu près soixante-dix ans. Mais dans les coalitions d'avant-guerre les ministres débattaient moins sous la pression des partis et un beaucoup plus grand nombre d'affaires étaient tranchées par un seul ministre. Aujourd'hui, l'arbitrage politique est permanent. Il s'opère au Conseil des ministres ou dans les Comités ministériels ou encore dans les « sommets » réunissant les partis au pouvoir. A ce facteur politique est venu se joindre un facteur plus technique. Un grand nombre d'affaires exigent désormais par leur nature même l'intervention de plusieurs départements ou administrations. D'où nécessité d'une coordination qui alourdit la procédure. De même l'intervention — officielle ou non — dans les affaires publiques de forces extérieures de plus en plus organisées et puissantes, est de nature à allonger le délai de préparation des décisions. Tout cela est bien connu. Les administrations voient, à cause de cette situation, leur activité devenir plus difficile, plus lente et souvent frustrante.

On ne peut dire que de grands efforts aient été faits pour remédier à cette complexité croissante des processus de décision. A mesure que l'on avance dans le temps depuis le point de départ que nous avons choisi, on remarque au contraire une complication croissante. Il faut même parler parfois d'une paralysie temporaire. Coordination nécessaire, collé-

gialité accrue, consultation des groupes d'intérêts et de pression, gouvernements de coalition, technique des *package deals*, affrontements Nord-Sud, systèmes de recours par concertation (v. les lois de réforme institutionnelle d'août 1980) : tout cela va dans le même sens. On ne voit guère de mesures décidées pour réduire cet engorgement. Points d'efforts de déconcentration, aucune extension des délégations pour décider dans des cas d'importance secondaire. Les compétences transférées aux communautés et aux régions vont sans doute dégager dans une certaine mesure le pouvoir central, mais les mêmes phénomènes ne vont-ils pas se répéter à ce niveau ? Il est trop tôt pour le dire. En tout cas, le système de la « décision par consensus » légalisé par les lois que je viens de citer, n'est pas fait pour simplifier les choses.

Tout cela, dira-t-on, relève essentiellement de l'ordre politique. Il est vrai. Mais comme ailleurs, l'administration y est étroitement liée. Le moins que l'on puisse dire est que l'état de chose actuel ne lui donne guère de marge de manœuvre.

Toujours dans ce même champ d'organisation de la décision, il y aurait intérêt à étudier dans un certain détail les résultats de la création par la voie constitutionnelle (1970) de la fonction de Secrétaire d'Etat. Parmi les raisons invoquées à son appui, figurait justement la possibilité pour un ministre de se décharger sur un Secrétaire d'Etat d'un nombre important de décisions ne requérant pas absolument son intervention. Y est-on parvenu ? On ne saurait se prononcer à ce sujet sans une analyse détaillée et concrète de la manière dont la fonction a été occupée et exercée jusqu'à ce jour. On ne peut s'y livrer ici. L'impression générale est qu'en tout cas sous cet angle, la nouvelle fonction n'a pas donné tout ce qu'on pouvait en attendre. Mais l'analyse à laquelle nous pensons devrait aussi étudier les conditions extra-constitutionnelles requises pour une solution optimale. Ces conditions sont de divers ordres. Un seul exemple. La relation entre Ministre et Secrétaire d'Etat ne peut produire ses fruits que dans un climat de confiance réciproque maximum. Or l'habitude a souvent été prise de doubler un Ministre par un Secrétaire d'Etat d'un autre parti de la coalition. C'est là organiser la concurrence, voire l'affrontement, et en tout cas le débat permanent, plutôt qu'une collaboration entière. En d'autres mots, et comme toujours, le texte n'est rien sans le contexte.

Notre deuxième point concernant la décision publique vise un sujet tellement rebattu que l'on hésiterait à en parler s'il ne constituait une donnée fondamentale de notre vie publique durant la période considérée. Il s'agit, comme on l'a sans doute déjà deviné, de l'éviction progressive par les Cabinets ministériels de l'administration dirigeante, dans le nom-

bre des tâches qui lui incombent naturellement, et en particulier, dans sa contribution à la décision de politique générale.

Il n'est pas question de remettre en cause ce qui justifie l'existence des Cabinets. Mais dès avant 1940 certains se plaignaient de leur caractère envahissant. Forcé est de dire que depuis, l'importance numérique de leur personnel et leur activité se sont développés sans comparaison avec la situation de jadis. Le porte-à-faux qui en résulte est de plus en plus marqué. Il ne s'agit plus désormais d'une équipe restreinte de collaborateurs personnels du ministre mais d'une véritable administration ou état-major parallèle, monopolisant de plus en plus la décision dès ses stades préparatoires, et constituant avec les autres cabinets un réseau où se poursuivent une concertation et un marchandage permanent. L'élément de collaboration et de confiance personnelles qui justifiait à l'origine l'existence du cabinet ministériel a cédé largement la place à l'investissement du pouvoir ministériel par des forces extérieures au système politico-administratif proprement dit : partis, syndicats, groupes d'intérêts divers (2). Les analyses que l'on a faites jusqu'à ce jour de ce mode de gouvernement ont à nos yeux le tort de se présenter sous un jour trop « moralisant » partant d'un schéma idéal qui peut-être (?) existait au temps jadis mais qui n'a aucune chance de se reproduire. Il serait plus réaliste de partir désormais d'une analyse socio-politique excluant au départ le jugement de valeur pour retrouver celui-ci en fin de course et proposer des solutions meilleures en termes d'efficacité. Si la situation actuelle est malsaine (3), c'est autant pour des raisons d'efficacité que de justice.



L'extension des missions allait nécessairement entraîner des modifications aux structures administratives. Il est évidemment impossible d'entrer ici dans le détail des créations, des modifications et des suppressions de services. Bornons-nous à quelques notations générales assorties d'exemples (4).

(2) Dans nombre de cas le choix du ministre n'est plus personnel : il doit accepter des candidats « fournis » par une de ces instances extérieures. En tout cas il lui faut pour les désigner l'agrément de son parti. Le phénomène des *carrières de cabinet* est, lui aussi, typique de la situation développée depuis 1945. Etc., etc.

(3) Pour montrer qu'il convient d'observer en ce domaine un certain relativisme, notons qu'il y a cinq ans la Commission des Finances de la Chambre des Communes britannique, analysant les rapports entre le Gouvernement et l'administration, avançait l'idée qu'il serait bon d'expérimenter en Grande-Bretagne le système des cabinets ministériels, pour permettre aux ministres de tenir tête à un Civil Service trop puissant et trop imbu de ses prérogatives...

(4) Nous n'évoquons pas non plus ici la profonde réforme structurelle que fut la fusion des communes.

Le domaine où l'administration touche de plus près à l'ordre politique est celui des administrations centralisées, en d'autres mots des ministères.

Il faut distinguer à cet égard la structure *administrative* départementale de la structure *gouvernementale*. Cette dernière est plus variable et fluctuante que la distribution entre départements des tâches administratives. Et cela est heureux. Si à chaque formation de gouvernement, la nomination des ministres et la répartition entre eux des activités entraînait une refonte de la structure des départements et services, l'anarchie s'installerait rapidement au niveau administratif. Ceci parce que la logique (ou l'absence de logique) qui préside à la formation du gouvernement est très différente de celle qui justifie la division du travail dans l'ensemble de l'appareil administratif. La période qui nous occupe a vu quelques expériences malheureuses qui ont entraîné de désagréables et inutiles fluctuations. La leçon a porté et la structure départementale est demeurée ensuite relativement stable jusqu'au moment où les réformes institutionnelles de 1970 et de 1980 ont provoqué les mutations qui sont encore en cours et dont nous reparlerons plus loin. Celles-ci devraient normalement, après transferts de maints services aux communautés et aux régions, entraîner des regroupements des services et la réduction du nombre des départements ministériels.

L'organisation de l'administration centralisée, et plus spécialement la distribution des tâches entre les départements ministériels a certes subi maintes modifications. Aucune ne fut fondamentale avant l'intervention des réformes institutionnelles. Cependant, un certain nombre de transformations sont intervenues sous l'influence de facteurs divers : pression de groupes d'intérêts (création d'un Ministère des Classes moyennes en 1954), événements internationaux (suppression du Ministère des Colonies, 1960-61), évolution « communautaire » (scission de l'Éducation nationale en deux départements) plus importance croissante accordée à l'action culturelle de l'État (deux Ministères de la Culture). Cette liste n'est qu'exemplative. Elle n'inclut pas d'éphémères créations de l'immédiat-après-guerre (Ministères du Budget, de la Reconstruction...) non plus que la création d'administrations et de services nouveaux au sein des départements. Diverses propositions de réduction par regroupement du nombre des départements ministériels n'ont jamais abouti. Elles correspondaient d'ailleurs plus à des soucis récurrents d'économies (d'ailleurs fort limitées) qu'à de réelles réformes d'organisation.

Tout aussi importante dans l'ordre des structures administratives que ces changements au niveau des ministères, fut durant le même temps, la multiplication du nombre des organismes d'intérêt public appelés chez nous *parastataux*. L'immédiat avant-guerre avait vu déjà une vague impor-

tante de créations de ces services publics autonomes, surtout dans le domaine des Finances et du Crédit. Après 1944, c'est avant tout le nouveau régime de Sécurité sociale qui va susciter la création de nouveaux parastataux. Mais il en naîtra dans d'autres domaines encore. La technique des *Fonds* autonomes a également caractérisé cette époque : Fonds des Routes, des constructions scolaires, etc.

Notons, dans le même ordre d'idées, un regain de faveur accordé à l'idée de Régie et la transformation en régies de plusieurs grandes administrations notamment celles des Bâtiments (Travaux publics) et la Direction générale des Postes.

La création de ces nouveaux organismes jouissant soit de l'autonomie financière et technique (Régies), soit, en plus, de l'autonomie organique, se justifiait dans l'esprit de leurs promoteurs par des motifs de meilleure organisation, de liberté plus grande vis-à-vis du système hiérarchique, de cogestion pour les intérêts patronaux et syndicaux (Sécurité sociale). À côté des avantages réels de la formule, il faut tenir compte du fait qu'elle a entraîné la création en marge des services centralisés d'une véritable féodalité administrative, échappant en fait à la responsabilité ministérielle, gérant parfois des fonds énormes, exerçant une influence très grande sur l'opinion (RTBF-BRT) et se distanciant du pouvoir central pour gérer des intérêts spécifiques ou pour vivre selon une double logique partiellement contradictoire : celle du service public et celle d'autres motivations. C'est tout le problème débattu depuis des années en Grande-Bretagne sous le sigle des Quangos (5). En 1954, le gouvernement a obtenu du Parlement le vote d'une loi organique sur le contrôle des organismes d'intérêt public (16 mars 1954). Cette législation, dont on ne doit pas sous-estimer l'importance, concerne le contrôle financier et la gestion du personnel, mais non pas la politique générale qui reste soumise au seul mécanisme de la tutelle, relevant plus d'un rapport de forces politiques que d'autre chose. Il a d'ailleurs fallu longuement batailler pour que cette loi soit appliquée de manière effective dans les parastataux concernés.

Un des traits les plus frappants de l'évolution que nous analysons ici est la mesure — considérable — dans laquelle nos administrations sont influencées par ce que l'on pourrait appeler la dimension internationale. Nous tenons à le souligner parce que l'on n'en parle pas assez souvent. Elle mériterait à elle seule une étude. Il suffit pour le comprendre de songer à l'imbrication de toutes les administrations nationales des Communautés Européennes dans l'activité communautaire. On ne se rend

(5) Quasi Autonomous Nongovernmental Organizations.

souvent pas suffisamment compte de l'extérieur de l'ampleur de cette « symbiose » et des devoirs qu'elle entraîne quotidiennement. Tous les départements et pratiquement tous les organismes d'intérêt public ont aujourd'hui des activités d'ordre international et ont dû aménager en conséquence leurs structures et leurs réseaux de communication, que ceux-ci soient internes à l'Etat ou les mettent en liaison avec l'étranger. Quant aux unités chargées spécifiquement de missions internationales (Ministère des Relations extérieures, Office du Commerce extérieur, Administration générale de la Coopération au développement,...), l'évolution s'est évidemment traduite par un considérable alourdissement de leurs activités.

Enfin, la vie de nos administrations durant les vingt dernières années a été dominée par les conséquences pour elles des réformes institutionnelles qui ont entraîné la révision de notre Pacte fondamental. La répartition des pouvoirs et des attributions entre l'Etat central d'une part, les communautés et les régions de l'autre, déclenchait un processus de scission des services et de transfert d'agents qui forma depuis des années et aujourd'hui encore un des soucis majeurs dans le service public. Il a fallu d'abord déterminer les services ou unités à transférer en fonction de la division des missions entre les deux niveaux. Cette tâche fut et demeure délicate et complexe à cause du caractère souvent imprécis des textes répartissant les compétences. Il a fallu en même temps créer les grandes unités administratives — ministères communautaires et régionaux — destinées à accueillir dans des structures nouvelles les services transférés et leur personnel. Le transfert de ce personnel posait de complexes problèmes où il fallait concilier les nécessités du service et les intérêts des agents. Encore faudra-t-il apprécier les résultats de cette opération au regard des décisions en cours sur la localisation des administrations centrales (6), des communautés et des régions. On sait que la solution a été différente pour la Flandre et la Wallonie. Du côté flamand, la décision de fixer ces administrations en un seul lieu et à Bruxelles, répond à l'homogénéité plus grande du peuple flamand et à un dessein politique. S'y joint d'ailleurs la fusion réalisée entre la communauté et la région. Du côté wallon, le refus de cette fusion, la prédominance du sous-régionalisme ont entraîné la dispersion des services de la région entre quatre villes, Namur étant désignée comme capitale régionale et communautaire.

(6) Centrales et non contralisées. Une communauté ou une région peut et doit avoir, à côté de ses services extérieurs axés sur des circonscriptions territoriales, une administration centrale située auprès du pouvoir politique.

Dans son ensemble, le passage aux régions a été poursuivi dans de mauvaises conditions pour les services, à cause des modifications successives intervenues dans les bases mêmes du système nouveau de dévolution. Si on entrait dans le détail, on devrait envisager une « prérégionalisation », une régionalisation provisoire ou transitoire, une dévolution définitive enfin arrêtée par les lois organiques de 1980.

Il n'est pas étonnant en tout cas que l'administration, son personnel et son action souffrent d'une situation qui se prolonge à travers des soubresauts successifs. Le maximum semble avoir été fait pour assurer les transferts de personnel dans les meilleures conditions. Les problèmes principaux ne sont pas là. Ils se situent surtout dans l'incertitude de l'administration dirigeante sur les autorités dont elle dépend, dans la complication d'un processus d'action difficilement maîtrisable et mal maîtrisé, dans la peine de l'administré à s'y retrouver dans ce nouveau dédale.

On doit admettre et accepter que d'importantes réformes de la structure même de l'Etat entraînent pendant une période transitoire des inconvénients parfois sérieux. Ils sont le prix à payer pour aboutir à une situation nouvelle supposée et espérée plus conforme à l'intérêt de tous. Mais cette période transitoire ne peut durer trop longtemps, ni surtout être prolongée par de nouvelles remises en question, sous peine de casser l'outil et de compromettre de manière irréversible la confiance du citoyen dans le service public.



Après les conditions générales de la décision publique, et l'évolution des structures, nous aborderons brièvement les techniques de gestion administrative. Dans ce but, nous dirons un mot de l'évolution ou de l'introduction de certaines d'entre elles.

Mais tout d'abord, il convient de dire que depuis 1945 les méthodes de travail de l'administration se sont dans l'ensemble modernisées. L'étude de maints sujets se fonde sur des bases plus scientifiques que jadis. L'apport des sciences économiques et sociales, de la statistique se fait heureusement sentir. L'approche des problèmes est moins exclusivement juridique et légaliste. La période que nous étudions coïncide en effet en Europe, et particulièrement en Belgique, avec l'essor de certaines sciences sociales, surtout des sciences économiques sous tous leurs aspects et de la sociologie. Ces disciplines étaient chez nous assez peu élaborées. C'est entre 1930 et 1940 que les sciences économiques sous leur forme contemporaine ont vraiment démarré. L'admission après 1945 d'un certain nombre de jeunes économistes dans les administrations, leur présence au niveau gouvernemental, ont eu sans conteste un impact réel sur l'orientation nouvelle prise par la pensée et la gestion administratives.

Plus complexe à définir et à analyser est l'évolution durant le même temps de ce que l'on pourrait appeler le style administratif. Nous n'entendons pas par là une manière d'écrire : elle n'a d'ailleurs, hélas, guère changé. Nous visons les caractéristiques générales de l'action administrative à l'intérieur même des services. Le système bureaucratique subsiste certes dans ses traits fondamentaux tel qu'il s'est établi au XIX^e siècle. Notre impression est cependant qu'il s'est assoupli. La diminution générale du formalisme social a eu un effet indéniable sur les relations à l'intérieur de la hiérarchie.

Que dire de l'introduction de certaines techniques de gestion proprement dites, c'est-à-dire de méthodologies élaborées, destinées à accroître la transparence et l'efficacité de l'action, à faciliter la prise de décision, à conjuguer une prévision plus rigoureuse à un souple ajustement au réel ? On doit le reconnaître : ces efforts se heurtent à des obstacles qui dérivent de l'empirisme congénital des Belges et de l'indifférence (pour ne pas dire plus) des dirigeants. Deux exemples sont édifiants à cet égard : celui des techniques budgétaires et celui de la planification.

La procédure budgétaire, prise au sens large du terme, est une des techniques de gestion les plus importantes de l'Etat, non seulement sous l'aspect des finances publiques mais parce que le budget de l'Etat exprime toujours de manière plus ou moins précise soit une politique — soit l'absence d'un dessein cohérent. C'est à travers lui que peut ou non se réaliser la continuité de cette politique — sujette d'ailleurs aux variations de nos vulnérables gouvernements de coalition.

On ne peut signaler dans ce domaine rien de très révolutionnaire. La présentation des budgets a été améliorée et rattachée aux comptes économiques de la nation. Le contrôle par l'Inspection des Finances et par le Comité du Budget de la préparation et de l'exécution des budgets, a connu d'utiles mises au point. Des essais de réforme plus fondamentaux ont été amorcés sans succès. Dès avant 1950, l'idée du budget comme programme d'action gouvernementale était lancé par Ed. P. Seeldrayers (7) : elle n'eut guère d'écho. Longtemps après, les expériences américaines du PPBS (8) faisaient l'objet d'une étude approfondie et de travaux sur le terrain par une équipe que conduisit Edouard Poullet. Pendant plusieurs années, divers départements servirent de champ d'expérience à cette nouvelle méthode qui, comme son nom l'indique tente de créer un lien entre les budgets annuels, la détermination de programmes à moyen terme et un planning de direction par les objectifs.

(7) Secrétaire Général du Ministre du Budget de 1946 à 1949.

(8) Planning Programming Budgeting System.

Ce fut moins un échec qu'une perte dans les sables. On peut discuter les mérites du PPBS, que le Gouvernement fédéral des USA a d'ailleurs abandonné entretemps. Force est par contre de constater que, même là où elle était acceptée par l'administration, l'idée d'une plus grande transparence des budgets et de programmes à moyen terme, d'ailleurs soumis à révision annuelle, n'a rencontré aucun succès auprès des gouvernements. Nous n'en rechercherons pas ici les raisons : elles relèvent en tout cas et à première vue de la mentalité foncière du Belge et de réflexes politiques qu'il serait intéressant de psychanalyser.

Les techniques de la planification ne se sont introduites que très lentement, à cause de l'hostilité que professait à leur égard une bonne partie de l'opinion publique. L'accueil fait avant la guerre au Plan du Travail d'Henri de Man, entériné par le POB, en était déjà la preuve. C'est d'abord par le biais de la « Programmation » (1959) que ces idées ont été introduites prudemment dans le système politico-administratif belge. En 1970, une certaine évolution des esprits et les exigences de la régionalisation ont amené le gouvernement à légiférer. La création du Bureau du Plan a donc été consacrée par la loi du 15 juillet 1970. Celle-ci a en même temps défini les objectifs de la planification : obligatoire pour le secteur public, contractuelle pour les entreprises aidées par l'Etat, indicative pour le surplus. Elle déterminait également la procédure d'élaboration du Plan.

Après une quinzaine d'années, il apparaît que la planification n'est pas un succès. Certes, les circonstances y sont pour beaucoup : la mise en route de la planification a coïncidé avec le début d'une conjoncture mondiale où la prévision est devenue de plus en plus difficile. Il faut cependant mettre aussi en cause la lourdeur de la procédure légale (même si elle a été allégée depuis 1970) et surtout — ici encore — le fait que le Belge est rebelle à ce type de méthodologie. Le Bureau du Plan joue aujourd'hui — et malgré lui — bien plus le rôle d'un grand expert économique et social du gouvernement que celui de maître d'œuvre d'une activité dont les résultats ne répondent guère aux espoirs que certains y avaient placés.

Faut-il ranger l'informatique parmi les techniques de gestion ? Faut-il au contraire la considérer uniquement comme un outil à la disposition de ces techniques ? La question n'est pas aussi oiseuse qu'on pourrait le croire. En fait, de quelque outil qu'il s'agisse, son usage et sa généralisation peuvent en tout cas non seulement venir aider les techniques, mais en modifier les perspectives et la portée. Ils visent plus loin et apportent aussi des changements profonds dans la structure humaine de l'entreprise (privée ou publique, industrielle ou administrative) et

dans le type du travailleur. Cette analyse peut être faite au départ de techniques peu sophistiquées, et vérifier notre hypothèse. Exemple : le rôle de la machine à écrire dans l'évolution de l'administration. Mais l'hypothèse se vérifie de manière bien plus décisive lorsqu'il s'agit du phénomène informatique où se conjuguent *hardware et software*, où l'outil prolonge et remplace une partie du processus intellectuel, où notamment l'élaboration des programmes s'articule étroitement sur la définition des objectifs.

L'administration, comme souvent (pas toujours !), a pris conscience avec un certain retard sur le secteur privé des possibilités que lui ouvrait l'informatique. Depuis, elle a fortement développé son parc d'ordinateurs et leur utilisation. Celle-ci demeure encore trop souvent confinée au domaine des tâches de pure exécution. Bon nombre de services vont cependant plus loin. C'est le cas par exemple du Bureau du Plan où l'ordinateur est devenu, à travers l'élaboration de modèles mathématiques, un moyen précieux de tester des hypothèses dans la politique socio-économique nationale. On semble aussi pouvoir attendre beaucoup du développement de réseaux informatiques régionaux liés à l'organisation de nos nouvelles structures institutionnelles. Les principaux problèmes qui se posent dans la « politique informatique » des pouvoirs publics semblent être l'utilisation optimale du parc sans gaspillages de *hardware*, la défense de la vie privée qui est le thème d'un projet de loi déposé au Parlement, enfin — et ce n'est pas le moins important — l'impact de l'informatique sur les structures administratives et sur la politique de personnel. Au surplus, à côté de l'informatique proprement dite, des développements connexes, tel celui de la « bureautique » (ex. : machines à traiter les textes) ouvrent des perspectives analogues et posent des problèmes comparables. Les vingt prochaines années seront décisives à cet égard.

A ces remarques sur les techniques de gestion, nous voudrions joindre une brève note sur l'administration et l'ordre juridique depuis 1949. Celui-ci, bien sûr, dans ses dimensions multiples, déborde largement ce concept de technique de gestion. On peut dire cependant que l'élaboration et l'exécution des normes juridiques qui mettent en œuvre les décisions du pouvoir relèvent sous un certain angle de cette catégorie. Dans un Etat comme le nôtre, c'est normalement au moyen du droit et à travers lui que se traduit, s'exprime et se réalise la volonté politique. Il y a donc là un instrument de gestion sociale au sens le plus élevé du terme. On doit d'ailleurs se demander si sa problématique ne relève pas plutôt du niveau politique que de l'administratif. Ici comme ailleurs, les deux réalités sont inextricablement liées et c'est pourquoi on peut selon nous en parler dans cette étude.

L'interventionnisme croissant suscite une inflation des textes normatifs. Celle-ci, déjà dénoncée durant l'entre-deux-guerres, entraîne la confection vicieuse dans la forme des textes législatifs et réglementaires. Trop souvent ils sont rédigés dans la hâte, parfois leur préparation est confiée à des officines extra-administratives peu compétentes. D'où les défauts et les inconvénients dont se plaignent tous les usagers des textes, y compris les plus hautes juridictions. Quant au fond, peut-on dire que l'encadrement du pouvoir et de l'administration par la norme, qui caractérise l'état de droit, soit devenu plus rigoureux ? On n'oserait le prétendre. D'abord, l'incohérence et l'obscurité des normes est source d'incertitude et de malaise. Ensuite et surtout, il faut noter que bon nombre de législations et de réglementations récentes gouvernent de nouveaux domaines où la décision publique est largement discrétionnaire, malgré les sauvegardes dont on tente parfois de l'entourer. Que l'on songe aux dispositions relatives à l'aménagement du territoire, ou encore à celles qui régissent l'aide de l'Etat aux activités économiques. Et ce ne sont là que des exemples.

En regard de ces risques que fait courir à l'administré l'état de notre appareil normatif, il faut citer le rôle positif que joue le Conseil d'Etat depuis sa création en 1946. Dans les limites que lui assigne sa loi organique, mais avec une souplesse inventive, il tend à contenir le pouvoir politique et l'administration dans les bornes qu'impose la vigilance à l'égard de l'arbitraire toujours possible.



Il nous reste à parler de la fonction publique dans son évolution depuis 1945. Nous nous y étendrons quelque peu. Ce sujet le mérite : après tout, l'administration, c'est essentiellement un ensemble humain ordonné à des tâches.

Notre première constatation au sujet de la fonction publique de 1945 à nos jours sera d'ordre purement factuel. Il s'agit de l'accroissement considérable des agents des services publics. Nous ne pouvons entrer ici dans des indications statistiques détaillées. On sait au demeurant combien ces analyses sont complexes à cause de la disparité des sources, de la variété des définitions du *fonctionnaire* ou de l'*agent des services publics*. On sait aussi que pour le problème qui nous occupe il faut extraire des chiffres globaux diverses catégories de personnel — enseignant, militaire, etc. — qui ne relèvent pas de notre propos actuel. Enfin une analyse continue depuis 1945 exigerait des commentaires détaillés. En 1945 les effectifs étaient anormalement gonflés par les recrutements

opérés en fonction de l'économie de guerre. Ils se sont ensuite réduits pour reprendre plus tard une marche ascendante.

Contentons-nous de quelques données fournies, depuis qu'elle existe, par une source fiable : l'*Aperçu des effectifs des services publics* (9). Au 30 juin 1982 les effectifs des ministères et des organismes d'intérêt public (parastataux) s'élevaient ensemble à 292.600 unités contre 234.582 au 30 juin 1971 (10).

L'accroissement est important. Sans doute y a-t-il parallélisme avec l'extension progressive des tâches de l'Etat et des administrations. Mais ces chiffres correspondent-ils à une utilisation normale du personnel ? Traduisent-ils au contraire, en tout cas partiellement, un gonflement pléthorique et des recrutements inutiles résultant d'une organisation déficiente ? Pour répondre à ces questions, il faudrait presque analyser la situation service par service (11). Globalement, l'opinion publique a l'impression que notre fonction publique est surpeuplée. La comparaison, toujours aléatoire, avec les chiffres d'autres pays, présente la Belgique comme dotée d'une bureaucratie très volumineuse. Une politique de personnel et de relations publiques imaginative gagnerait à mettre en lumière avec précision la réalité des choses. Mais en période de chômage massif toute mesure qui pourrait, de près ou de loin, entraîner des dégagements de personnel est considérée avec méfiance.

Sur la composition de ce personnel nombreux, il y aurait aussi d'intéressantes études à conduire. Bornons-nous à ce sujet à deux notations. La première concerne l'afflux depuis 1945 du personnel de langue néerlandaise dans les cadres administratifs. La seconde vise l'accroissement considérable dans les mêmes cadres des diplômés universitaires.

La période de 1945 à nos jours marque l'entrée en force dans nos services administratifs à tous les échelons, de fonctionnaires de langue néerlandaise. Les lois linguistiques de 1932 sur l'emploi des langues dans l'enseignement et l'administration ont alors véritablement porté leurs fruits en même temps qu'une poussée sociologique profonde qui dirigeait les

(9) Edité annuellement par le Service d'Administration Générale.

(10) Nous ne donnons pas séparément les effectifs des Ministères d'une part et ceux des parastataux de l'autre. Cela risquerait de conduire à des déductions erronées, sauf à assortir ces chiffres d'explications fort détaillées. En effet, durant cette période des services qui dépendaient directement des Ministères ont acquis une certaine autonomie et ont été rangés de ce fait dans la catégorie des organismes d'intérêt public. D'où des glissements de chiffres qui sont indépendants de la croissance ou de la diminution éventuelle des effectifs. On a là un bon exemple parmi bien d'autres, de la prudence avec laquelle il faut manier ces statistiques.

(11) Des études faites pour la Régie des Postes ont montré l'existence pendant bien des années d'un déficit de personnel chronique, compte tenu de l'accroissement du courrier, de la multiplication des points de distribution, des mesures sociales qui ont réduit les prestations du personnel. Des correctifs ont été apportés depuis à cette situation.

jeunes Flamands vers des types d'emplois jusqu'alors occupés de préférence par les Francophones. Dans un système de sélection pour les emplois dirigeants fortement politisé, les formations politiques flamandes ont veillé à faire occuper ces emplois par le plus grand nombre possible de leurs affiliés. Les lois de 1963, en confirmant dans les services centraux l'égalité relative des cadres de chaque rôle linguistique, mais en créant à leurs côtés un cadre bilingue, ont suscité une prépondérance dans ce cadre des fonctionnaires flamands, les francophones refusant trop souvent l'effort nécessaire pour bien connaître le néerlandais. Il en allait de même dans les services légalement bilingues. Dans le corps diplomatique, où le déséquilibre était flagrant en faveur de francophones, des mesures législatives et réglementaires ont assuré en quelques années, non sans susciter des difficultés et de réels problèmes humains, un équilibre effectif. Celui-ci est même en train d'être compromis au détriment des francophones (12). Quoi qu'il en soit, la « physionomie linguistique » de l'administration, avec ce qu'entraîne d'ailleurs le facteur linguistique dans les réactions et dans les mentalités, est très différente de ce qu'elle était il y a quarante ans.

Une des autres caractéristiques de la politique de personnel dès l'immédiat après-guerre fut l'admission massive dans les services de diplômés universitaires. Ceci est dû à la fois au développement numérique des jeunes sortis de l'enseignement supérieur et aux idées mises en œuvre par Louis Camu lors de la réforme administrative à la veille de la guerre. Jusqu'alors, en dehors des grands corps techniques (ingénieurs — Eaux et forêts) et de fonctions bien spécifiques (jurisconsultes) l'administration dirigeante comptait un très petit nombre d'universitaires et se recrutait exclusivement par avancement depuis les emplois d'exécution. En maintenant la sélection « démocratique » depuis la base, mais en la combinant avec l'accès direct des universitaires au niveau 1 dans les emplois et administrations générales, le Statut de 1937 apportait une modification profonde à la structure de l'administration dirigeante. Cette modification se réalisa avec plus ou moins de rapidité selon les départements. Aujourd'hui elle est tout à fait généralisée. Même les administrations fiscales, dernier bastion du recrutement traditionnel et de la formation « sur le tas », recrutent aujourd'hui par accès direct des universitaires — et même des universitaires féminins ! — dans les emplois du premier niveau.

(12) Cl. ROSENS : Agents diplomatiques et consulaires belges : conditions de recrutement (1831-1980). *Mémoire inédit présenté en vue de l'obtention du grade de licencié en sciences historiques*. UCL, 1983.

Cette allusion aux fonctionnaires féminins nous mène à noter que dans les ministères la « féminisation » des services est assez largement réalisée pour les emplois subalternes (de 25 à 40 % des effectifs selon les niveaux). Par contre, elle ne l'est guère au niveau des fonctions supérieures. Au 30 juin 1982 le niveau 1 comptait 10.000 hommes et 1.117 femmes... Peu de femmes ont accédé jusqu'ici au grade de directeur général, aucune à celui de Secrétaire général de ministère.

*
**

Même si on se limite, pour les besoins de l'étude, au personnel des départements ministériels et des « parastataux » qui s'y rattachent, la nature des emplois qui constituent la fonction publique est très variée. Elle inclut les diplomates et les douaniers, les sténodactylographes et les ingénieurs des mines, etc., etc. Tous cependant sont par rapport au pouvoir dans une situation comparable. C'est cette situation, élaborée et précisée depuis près de deux siècles, qui a donné à l'état de fonctionnaire ses caractéristiques, caractéristiques communes à tous les membres de l'administration, caractéristiques propres et spécifiques par rapport au « secteur privé ».

La question principale qui nous paraît se poser à cet égard est de savoir si la conception traditionnelle de la fonction publique s'est maintenue depuis 1945 ou si au contraire elle a évolué par rapport à ce qu'elle était durant la première moitié du siècle et auparavant.

A notre avis, il s'est produit durant cette période une modification importante dans la conception même de la fonction publique de notre pays. Cette évolution relève de multiples facteurs juridiques, sociologiques et psychologiques. Elle ne s'est pas manifestée d'un coup. C'est un processus qui est d'ailleurs loin d'être achevé et dont on ne sait pas encore exactement où il va nous conduire.

Durant l'entre-deux-guerres, notre fonction publique vivait encore largement sur une conception où se rejoignaient les idées wébériennes sur la bureaucratie et la doctrine française du droit administratif cristallisée à cheval sur le XIX^e et le XX^e siècles. Ces deux courants traduisaient d'ailleurs ce qu'on pourrait appeler une idée de la fonction publique au service de l'Etat souverain. Dans cette perspective, la fonction publique formait un corps distinct et même séparé à divers égards du reste de la société civile. Soumise à diverses servitudes (devoir de réserve, limitation de l'exercice de certaines libertés, notamment interdiction de la grève, rémunérations médiocres), elle jouissait en contrepartie de certains avantages : la stabilité de l'emploi en fait sinon en droit, une

sécurité sociale avant la lettre et le bénéfice d'une pension considérée comme un salaire différé.

Cette situation allait évoluer sous l'influence de facteurs convergents. L'accroissement du nombre des agents, l'exercice de tâches relevant naguère du secteur privé, la syndicalisation massive : autant d'éléments qui venaient du côté de la fonction publique combler partiellement le fossé qui la séparait des travailleurs du secteur privé. Nous citerons plus loin des exemples concrets de cette situation nouvelle. Du côté du secteur privé on peut parler d'une « fonctionnarisation » progressive, dans la mesure où la Sécurité sociale et la lutte contre les licenciements avec les mesures tendant à les pallier, rapprochaient ouvriers et employés des fonctionnaires, sans bien entendu que l'on parvînt à une assimilation véritable.

Nous voilà donc loin de la situation de jadis, qu'une doctrine quelque peu attardée décrit parfois encore comme correspondant à la réalité actuelle. Il est temps qu'elle s'ajuste à celle-ci dans le cadre d'une conception corrigée des relations entre l'Etat et la Société.

Au surplus, nous constatons depuis quelques années dans une grande partie de l'opinion publique une tendance accrue à souligner de manière critique les avantages dont bénéficient les agents par rapport au personnel du secteur privé. On cite spécialement la sécurité de l'emploi et le régime de pensions. On passe volontiers sous silence les sujétions qui sont la contrepartie de ces avantages. Cette attitude est courante en cas de crise économique prolongée. Mais ne dépasse-t-elle pas la crise et ne relève-t-elle pas d'un mouvement plus fondamental ? Le souci d'économiser les deniers publics et de répartir au maximum le travail disponible dicte des mesures contre les cumuls (13). La charge générale des pensions pousse certains à proposer un système de pension nationale unique qui ne serait certes pas alignée sur les régimes les plus favorables. Faut-il voir là, au-delà de mesures ou de projets inspirés par la conjoncture, l'inspiration d'une philosophie axée sur l'égalisation des sorts ? Tout cela mériterait une étude approfondie. Une véritable politique de personnel ne peut perdre de vue que si le secteur public est soumis par l'« employeur » à des contraintes croissantes par rapport au personnel des entreprises privées, ces contraintes risquent de tarir plus encore les sources de recrutement des meilleurs candidats. Nous pensons spécialement aux fonctions dirigeantes.

(13) Y compris des mesures absurdes et contre-productives. Nous pensons à l'interdiction faite aux fonctionnaires de donner cours dans l'enseignement supérieur, sinon à des conditions qui rendent la chose irréalisable.

Illustrons par quelques exemples limités les modifications qui se sont produites dans la conception de la fonction publique.

Tout d'abord, il n'est pas possible d'évoquer l'évolution de notre fonction publique depuis la guerre sans souligner la place croissante qu'y a prise le fait syndical. A la veille de la guerre l'action des syndicats de la fonction publique était déjà reconnue et s'était vu conférer une place dans le cadre du Statut des Agents de l'Etat élaboré par le Commissaire Royal Louis Camu. Il existait, à côté des deux grandes centrales syndicales, affiliées respectivement à la FGTB et à la CSC une foule d'autres petits syndicats et des associations professionnelles « catégorielles ». L'après-guerre allait voir la disparition par mort naturelle de bon nombre de ces organismes et, pour le reste, une lutte systématique entamée par les grandes centrales pour supprimer ou absorber ce qui en restait et pour s'assurer une domination sans partage dans le domaine de la représentation du personnel et dans la discussion avec les gouvernements. Le combat réussit dans une large mesure. Seules, résistèrent quelques organisations et en particulier le syndicat lié au troisième de nos partis traditionnels, qui s'appelait encore alors le parti libéral. Sans décrire ici les péripéties de cette bataille, notons-en deux points essentiels qui ont assuré jusqu'à ce jour une position de force aux syndicats restés sur le terrain. D'abord le système électif organisé par le Statut de 1937 pour assurer à la proportionnelle la représentation du personnel aux organes de consultation syndicale, fut battu en brèche avec persévérance par les deux « grands ». Cette pression continue aboutit d'abord à la suspension du système électif, puis à son remplacement par celui des organisations les plus représentatives. C'était accorder en fait le monopole aux syndicats chrétiens et socialistes, auquel vint s'ajouter ensuite et en fonction des gouvernements de coalition, le syndicat de tendance libérale.

La deuxième revendication fondamentale des grands syndicats était le passage de la consultation syndicale acquise en 1937 à une concertation et même à une véritable négociation avec l'Etat. Revendication ancienne d'ailleurs, elle fut acquise dans son principe il y a quelques années. Sans entraîner dans le chef des agents une situation contractuelle individualisée, elle enfonçait un coin dans la théorie du statut légal et réglementaire de la fonction publique. Elle devait rapprocher singulièrement les agents publics des travailleurs du secteur privé. Mais le principe ainsi admis n'a pas été consacré de manière précise et formelle par les textes. Depuis, il a d'ailleurs été battu en brèche dans les faits. Les récentes péripéties qui ont provoqué une grève générale des services publics ont montré que le gouvernement n'a pas encore admis

cette idée de manière définitive. Il se trouve d'ailleurs à cet égard dans une situation particulière puisqu'il est en même temps le « patron » des agents et l'instance responsable de l'intérêt général, soumis d'ailleurs au contrôle parlementaire.

Quoi qu'il en soit, si l'on se rappelle que le taux de syndicalisation des agents publics est élevé et proche de celui du secteur privé (tous deux dépassent 70 %) et si l'on constate le rôle que jouent les grandes centrales syndicales dans le débat sur le sort des agents, on admettra que le syndicalisme de la fonction publique est devenu, depuis 1945, une réalité majeure.

Les modifications survenues dans la conception de la fonction publique n'ont pas été sans effet sur sa déontologie. Les principes traditionnels à cet égard, et dont certains ont été repris dans des textes, se voient — pour certains du moins — battus en brèche. Il y a là matière à toute une étude distincte. L'exemple le plus patent est celui de la grève qui est aujourd'hui non plus même tolérée, mais admise en fait sans discussion. Il est vain de discuter si les interdictions la concernant sont ou non encore en vigueur. Certains défendent l'idée qu'elles sont abolies implicitement par d'autres dispositions. Le fait de la grève s'est en tout cas généralisé et ne donne plus lieu à sanction, excepté la retenue du traitement pour le travail non presté. Nous venons d'en avoir un exemple frappant avec la grève générale des services publics de septembre 1983. Une fois de plus, la voie de fait prime dans le concret les dispositions normatives. La critique porte aujourd'hui, de la part de certains partis, sur l'étendue de la grève, ses modalités, son incidence sur des prestations d'intérêt vital. On pourrait certes légiférer comme on l'a fait en 1948 pour le secteur privé. Ce serait sans doute avec la même efficacité très relative : tout se résout finalement à un rapport de forces.

L'évolution de la fonction publique depuis 1945 s'est manifestée parallèlement dans les faits et dans l'élaboration des textes normatifs qui la concerne. Il y a eu, on vient de le voir, des cas de désuétude. Il y a eu aussi production d'un bon nombre de textes nouveaux, ou encore interprétation nouvelle des textes existants. Cependant, le Statut des Agents de l'Etat, ainsi remanié et complété, demeure le texte fondamental régissant le personnel des ministères, et aussi, par voie de référence, celui d'un bon nombre d'organismes parastataux. Les lois d'août 1980 la rendent également applicable au personnel des communautés et des régions.

En l'analysant dans une autre étude (14), nous avons souligné en conclusion qu'il serait temps de le revoir globalement. Non pas certes pour jeter à bas l'ensemble de cet édifice réglementaire dont bien des éléments restent valables, mais pour l'adapter aux nécessités et aux exigences du temps. La réflexion que nous poursuivons ici corrobore à nos yeux cette nécessité, en particulier l'évolution du rôle de l'Etat et du concept même de la fonction publique. Mais il s'agirait certes d'une œuvre ambitieuse. Elle exigerait une ferme volonté du gouvernement, voire du Parlement, et la coopération active des organisations syndicales. L'esprit empirique des Belges — ceux du Nord comme ceux du Sud — n'est pas très favorable à ce genre de construction juridique et s'accommode volontiers d'une mosaïque de textes plus ou moins accordés encore aux faits. Mais la sécurité juridique et l'état de droit en souffrent. Or ils sont les garants d'un vrai régime de libertés. Dans les circonstances présentes, où les gouvernements sont accablés de mille autres soucis, il n'est peut-être pas réaliste de les inviter à pareille besogne. On peut toujours espérer qu'un jour viendra où, l'évolution de nos réformes institutionnelles connaissant une pause, il sera possible de s'atteler à semblables travaux. Il n'est pas défendu de rêver...

Nous venons d'évoquer à propos du Statut la sécurité juridique. C'est sans doute le moment de noter que sous un autre aspect les garanties juridiques de la fonction publique ont été fortement améliorées.

A la veille de la guerre, Louis Camu, Commissaire royal à la Réforme administrative, appelait de ses voix — avec bien d'autres voix d'ailleurs, la création trop longtemps attendue d'un Conseil d'Etat investi du contentieux de l'annulation et de l'indemnité. Il y voyait, à juste titre, le couronnement de son œuvre statutaire et un moyen décisif de protéger les agents contre l'arbitraire. La création en 1946 du Conseil d'Etat est venu combler une grave lacune institutionnelle. Elle a fortement consolidé le respect de l'état de droit, ceci non exclusivement bien entendu, au profit de la fonction publique mais de tous les citoyens. On en a parlé plus haut. Elle n'a pas seulement constitué pour les agents une garantie précieuse : elle leur a aussi appris à y regarder de plus près dans l'élaboration des normes statutaires qui peuvent être soumises à la censure du Conseil.

Par contre, à l'intérieur des normes juridiques et dans leur respect formel, la politisation de la fonction publique et surtout de ses cadres supérieurs n'a fait que se poursuivre et s'accroître. Le sujet a été et

(14) *Les avatars d'un statut : Administration Publique*, Revue du droit public et des sciences administratives, octobre 1977, pp. 1-23.

est suffisamment débattu pour que nous nous dispensions de nous y étendre ici. Mais il n'est évidemment pas possible de le passer sous silence car il demeure un phénomène majeur de notre vie sociale et de notre système politico-administratif. Dans l'administration, le problème se pose surtout pour l'accès par voie de promotion aux fonctions dirigeantes (15). Ses retombées sont multiples et son incidence est aggravée dans une certaine mesure par l'existence de gouvernements de coalition. Celle-ci assure sans doute une certaine répartition des emplois entre les diverses tendances. Mais la composition variable de ces gouvernements suscite une sorte de « course de rattrapage » dans le chef des partis nouvellement admis au pouvoir. D'autre part, qui dit coalition dit négociation globale (*package deal*) sur un ensemble d'emplois avec les retards qui en résultent. Il est à peine exagéré de dire que depuis des années, pratiquement aucun emploi de la haute administration délaissé par son titulaire n'a été occupé immédiatement par son successeur. L'administration est dirigée pour une large mesure par des « faisant fonction ». Nous avons déjà écrit et dit à maintes reprises qu'on peut aborder le problème sous deux angles. Le premier est celui de la justice distributive et du caractère peu moral de ces pratiques par rapport aux titres professionnels des agents en concurrence. Cette approche n'a eu jusqu'ici aucune efficacité. Malgré des déclarations mille fois répétées, les formations politiques et les gouvernements qui en dérivent ne modifient nullement leur pratique et n'ont, fondamentalement, aucune intention de le faire. On peut aussi aborder le sujet sous un angle — faut-il dire hélas ? — plus réaliste. Les mœurs publiques ne se modifieront pas sur ce point avant longtemps. Faisons dès lors en sorte que leur impact sur la qualité de l'administration dirigeante et sur la carrière des agents soit limité au maximum. Des solutions techniques, limitées sans doute, ont été proposées et décrites. Nous ne les reprendrons pas ici mais on peut former le vœu qu'elles soient étudiées de manière approfondie par les instances responsables.

La politique de formation permanente du personnel et de préparation à l'exercice de fonctions dirigeantes est aujourd'hui un *leitmotiv* dans les entreprises privées comme publiques. Notre administration est consciente de ce besoin. Dans un certain nombre de départements des programmes de formation interne existent depuis des années. Le problème ne semble pas encore avoir reçu de solution définitive et satisfaisante pour les cadres supérieurs.

(15) Pendant longtemps, le corps diplomatique et le Ministère des Finances ont échappé à la politisation. Ce dernier département semble encore pas mal se défendre mais cela n'est plus vrai de la carrière diplomatique.

Entre 1960 et 1965, M. Arthur Gilson, ministre de l'Intérieur chargé de la fonction publique, avait mis au point avec ses collaborateurs un système cohérent de formation et d'accès aux emplois supérieurs. Bien que traduit en textes à l'époque, il est demeuré lettre morte à cause de résistances syndicales. L'Institut Administration-Université a fait dans ce domaine de grands efforts dont les résultats ont été diversement appréciés et qui, pour l'instant ne se poursuivent guère faute de crédits en provenance de l'Etat. La Direction Générale de la sélection et de la formation relevant du Ministre de la Fonction publique peut de son côté faire état de diverses expériences. Mais une politique générale suivie et cohérente ne s'est pas dégagée au plan interdépartemental. Ici encore, il faut bien le dire, c'est le manque d'intérêt effectif des gouvernements qui est à l'origine de cette stagnation. Une administration, dans ce domaine comme ailleurs, peut avoir les projets les plus intéressants. Il lui faut, pour les mettre en œuvre le *fiat* ministériel qui d'ailleurs est indispensable pour dégager les crédits correspondants.

Pendant la période que nous survolons, beaucoup de modifications partielles ou « ponctuelles » comme on dit aujourd'hui, ont été apportées à notre système administratif, qu'il s'agisse de la fonction publique ou des structures ou encore des procédures. On en a déjà donné maints exemples. Par contre les tentatives de transformer l'ensemble de l'appareil administratif dans la perspective d'une réforme générale ne se sont guère manifestées ou bien ont avorté. Les deux essais marquants dans ce domaine datent du début de la décennie 1950-1960. Une loi du 14 juin 1949 suivie d'un arrêté royal d'exécution du 15 mars 1950 créait une commission mixte sur le fonctionnement des services de l'Etat et des institutions para-étatiques. Trois ans plus tard un arrêté royal du 25 mars 1953 créait une commission d'études pour la réforme des administrations de l'Etat. Ces deux collèges successifs produisirent un certain nombre de rapports qui trouvèrent immédiatement place dans de profonds tiroirs. Quant à la Commission permanente de la réforme administrative qui doit sa naissance à l'arrêté royal du 15 février 1961, nul n'en a entendu parler depuis. On peut trouver là des preuves supplémentaires de l'indifférence des gouvernements pour ce domaine de la vie publique. On doit aussi, selon nous, y déceler autre chose. Nous l'avons souligné ailleurs, le temps n'est plus aux réformes administratives globales, mais bien à des innovations limitées, portant sur des points stratégiques du système administratif, et susceptibles d'effets multiplicateurs. Et même là, on l'a vu, le succès n'est guère garanti.

Il nous semble opportun, dans une étude consacrée à l'évolution de notre administration, de dire un mot du cours qu'ont suivi parallèlement

les études dans le domaine administratif durant la même période. Le sujet peut paraître latéral à notre thème principal. Il n'en est rien, selon nous. Le progrès de ces études et leur orientation peuvent avoir un effet direct et considérable sur la vie administrative elle-même. Mieux analyser celle-ci, et dès lors mieux la comprendre, permet, ou du moins devrait permettre aux dirigeants responsables, de lui imprimer les modifications souhaitables. Ceci d'autant plus que dans pas mal de cas, cette étude prend aujourd'hui, en Belgique comme ailleurs, le caractère d'une *recherche-action* dont le but avoué est de provoquer, non seulement une meilleure connaissance de son objet, mais aussi de faire muter celui-ci.

D'une manière générale, la période qui nous sépare de 1945 a été féconde pour la pensée et la réflexion sur notre administration et sur nos services publics. On est tenté de dire que ce fut le temps où, depuis 1830, se sont succédé le plus grand nombre de travaux de qualité. Ceci semble dû à de multiples facteurs. On les notera en même temps que l'on abordera successivement les deux formes principales d'étude de l'administration : l'une concernant les règles juridiques, l'autre tout ce qui ne relève pas du droit mais de la « science administrative », de la sociologie, de la science politique, etc.

Au lendemain de la guerre, l'étude du droit administratif était déjà en Belgique une discipline constituée, encore que parfois hésitante et moins développée que l'étude des autres branches du droit national ou que la doctrine du droit administratif dans d'autres pays, spécialement la France. Depuis, l'essor a été considérable. En témoignent au Nord comme au Sud du pays, de nombreux ouvrages et thèses de qualité ainsi que des travaux de moindre ampleur, articles de revue, notes de jurisprudence, etc. Ce progrès nous semble s'expliquer de deux manières au moins. D'abord par le développement du droit lui-même. Inutile de revenir ici sur l'expansion considérable de l'activité normative à tous les niveaux du pouvoir. Un seul exemple : que l'on songe à la place prise par la législation sur l'aménagement du territoire. Elle a suscité à elle seule une abondante littérature. De leur côté, la création et l'action du Conseil d'Etat ont été une cause majeure du progrès des travaux et des études dans tous les domaines où l'administration est partie prenante ou intéressée. D'une part en effet, la jurisprudence du Conseil a donné à la doctrine matière à d'abondantes réflexions sur les branches les plus variées du droit administratif. D'autre part, à ces réflexions et aux

(16) Ici comme à propos de la science du droit administratif nous nous abstenons d'énumérer des séries de noms. Ces palmarès risquent toujours d'être incomplets et de paraître subjectifs.

écrits qui en découlent allaient collaborer, et cela dans une mesure importante les membres du Conseil d'Etat eux-mêmes, formant un corps peu nombreux mais hautement qualifié. Grâce à ces deux facteurs, la science du droit administratif qui jusque 1940 faisait un peu figure de cadette ou de mineure à côté de celle du droit civil ou d'autres branches du savoir juridique, a conquis une place désormais égale et incontestée. C'est aussi le cas pour l'enseignement et l'étude du droit administratif au sein de nos universités.

Il en va de même, dans son domaine propre, de la science administrative. On sait que l'on inclut sous ce vocable les études d'ordre *non juridique* sur l'administration, qu'elles relèvent de la science politique, de la sociologie, de l'économie, etc. On peut même dire qu'ici le progrès a été nettement plus considérable. Au cours du XIX^e siècle la science administrative avait compté des travaux d'une importance appréciable (voir par exemple les écrits de Tielemans et de Ducpétiaux). Son importance s'était fortement réduite depuis. C'est entre 1950 et 1960 qu'elle a démarré de nouveau, notamment sous l'influence de la science américaine et des activités de l'Institut international des sciences administratives, dont le siège est à Bruxelles. Le progrès de la science administrative en France dans la décennie suivante allait de nouveau stimuler nos chercheurs. Avec des moyens bien plus réduits que ceux des deux pays évoqués, leur production a été et demeure appréciable. Le même courant a suscité la création dans nos universités d'enseignements de sciences administratives d'où sont sortis à leur tour ouvrages, mémoires, thèses, colloques, etc.

On peut évaluer quantitativement et même qualitativement l'ampleur des travaux et des recherches scientifiques consacrés à l'administration publique. Il est beaucoup plus difficile d'apprécier leur impact sur la pratique du droit et sur l'action dans ce domaine. Dans l'ordre juridique, un exemple éclatant peut être signalé. La loi du 16 mars 1954 sur le contrôle de certains organismes d'intérêt public est directement le fruit des travaux poursuivis durant plusieurs années par l'Institut belge des sciences administratives et qu'André Buttgenbach avait lui-même synthétisés dans son grand ouvrage sur les *modes de gestion des services publics*. Dans bien d'autres cas, l'impact a naturellement été plus diffus : l'influence intellectuelle est souvent difficile à déceler. Quant à la science administrative, c'est sans doute dans le domaine des techniques de gestion que ses effets se sont le mieux manifestés. Encore que les recherches menées dans ce domaine se soient heurtées à de nombreux obstacles, formés moins par l'inertie bureaucratique que par l'indifférence, voire la méfiance des milieux politiques. C'est toute l'histoire du « projet

PPBS » qu'il faudrait évoquer ici à titre d'exemple. Qu'il s'agisse de projets de réforme administrative ou de recherches scientifiques, il en va de même dans ce domaine : seule la volonté politique peut susciter des réalisations concrètes dans les institutions considérées.



Faut-il donner une conclusion à notre exposé ? Ne vaut-il pas mieux laisser ce soin au lecteur ? Nous sommes tenté de le croire. Nous ne concluons donc pas ces pages par un bilan synthétique ou par une appréciation générale. C'est là toujours un exercice un peu vain et qui risque de simplifier à l'excès la complexité du réel. On a dit qu'un pays a l'administration qu'il mérite. Nous préférons souligner le caractère dialectique de cette relation. L'administration de la Belgique, comme celle des autres pays, a été et demeure profondément influencée par ce que l'on pourrait appeler les « mœurs générales » de ce pays même, les vieux scolastiques diraient ses « habitus ». Il s'agit de ces tendances profondes au cours de l'histoire et qui subsistent à travers ses variations, transcendant bien des différences et notamment celles qui distinguent le Nord du Sud. On ne va pas se livrer ici à une analyse de ces mœurs. Elles sont bien connues. Faiblesse de l'Etat par rapport à la société civile dans ses diverses et vigoureuses expressions, empirisme, inaptitude à prévoir à long terme, n'en sont que des exemples. Dans le sens inverse et malgré la possibilité que lui opposent souvent les citoyens, le système administratif exerce une influence considérable sur leur vie quotidienne. Et l'on peut dire, dans une perspective globale, que le système administratif n'a pas peu contribué depuis la fin de la guerre au redressement du pays et à l'exceptionnelle prospérité dont nous avons joui. Les esprits chagrins diront que le bilan positif est dû avant tout aux qualités foncières de notre population. Sans doute. Mais dans le régime interventionniste qui caractérise toutes les démocraties occidentales il est impossible de compter sans l'administration. La part qu'elle a prise dans l'évolution des événements montre combien elle pourrait être plus efficace encore si l'opinion et les dirigeants comprenaient mieux l'impérieuse nécessité de moderniser l'outil qu'elle représente, d'accroître ses possibilités d'action, de ne pas « démotiver » son personnel. Après tout, c'est d'elle que dépend, dans une mesure non négligeable, le bonheur des citoyens. Cela ne vaut-il pas la peine d'y penser ?

