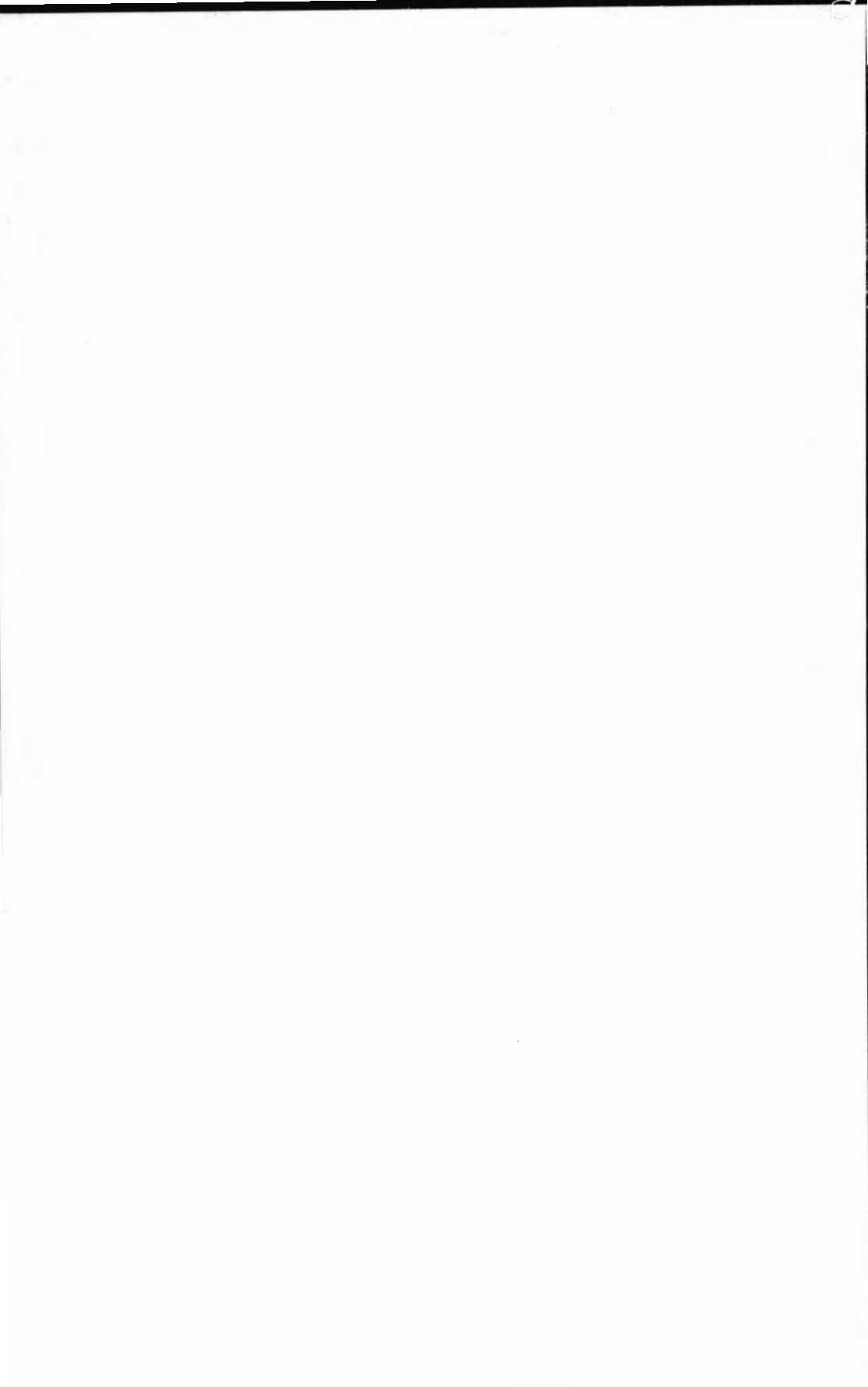


RES PUBLICA

Tijdschrift voor Politologie
Revue de Science Politique
Belgian Journal for Political Science

INHOUD — SOMMAIRE — CONTENTS

| | |
|---|---------|
| La réforme régionale italienne, par C. GUILLERMET et J. RYNGAERT | 547-562 |
| Twintig jaar polls, of de teloorgang van een vorm van interne partijdemocratie, door L. DE WINTER | 563-585 |
| Joseph Bathélémy et les Commissions per- manentes de la Chambre des Représen- tants de Belgique, par C. COURTOY | 587-601 |
| « Conference Committees » in het Congres van de Verenigde Staten van Amerika, door G. TILLEKAERTS | 603-618 |
| US « Human Rights » Policy : an appraisal, by K. LENAERTS | 619-632 |
| Politieke beroepsethiek en politieke cor- ruptie, door B. DE CLERCQ | 633-655 |
| L'Institut de Science Politique | 657-658 |
| Het Politologisch Instituut | 659-662 |
| Doctorats en science politique ou concernant la politique, présentés aux universités bel- ges durant l'année académique 1977-1978 . | 663-664 |



La réforme régionale italienne

*Un bilan à l'occasion des élections régionales
des 8 et 9 juin 1980.*

par Catherine GUILLERMET et Johan RYNGAERT,
Chercheurs à l'Institut Universitaire Européen, Florence.

★

Dix ans après la création des régions, au moment même de la mise en place de la troisième législature dans les quinze régions à statut ordinaire, un bilan de la réforme régionale italienne s'imposait.

Intervenue essentiellement entre 1968 et 1970, complétée depuis par un ensemble de lois et décrets, la réforme qui finalement a vu le jour est un compromis entre tous les partis. N'étant « ni une évolution vers une forme de fédéralisme politique, ni une pure opération de décentralisation administrative » (1), elle constitue une tentative originale de synthèse des principes d'autonomie et de décentralisation territoriale. D'autre part, pendant les deux décennies de gestation de cette réforme, le « cadre constitutionnel réel » a suffisamment changé pour affecter de façon considérable le concept même d'autonomie régionale tel qu'il était défini par la Constitution. On assiste pendant cette période à un renforcement du centralisme étatique pour des raisons d'ordre économique (lutte contre l'inflation, tentative de mise en place d'une planification nationale) et d'ordre politique (lutte contre le terrorisme).

Le 7 juin 1970, vingt-deux ans après le délai fixé par la Constitution, les premières élections eurent lieu dans les quinze régions à statut ordinaire. Si ces premières élections suscitèrent de grands espoirs, dix ans plus tard le ton a bien changé et « l'expression *faillite des régions* est dans toutes les bouches » (2). Les régions font en effet l'objet d'un discrédit de la part de l'opinion publique et d'une certaine méfiance de la part du gouvernement.

(1) Danièle MAZZEGA et Jean MUSITELLI, *L'organisation régionale en Italie*, Paris, La Documentation française, 1980, p. 9.

(2) Augusto BARBERA, *Le regioni dieci anni dopo*, in : *Democrazia e diritto*, 1979, XIX-6, p. 725.

Par contre, elles ont toujours fait l'objet de soins très attentifs de la part des partis politiques nationaux qui y voient une excellente plate-forme électorale.

Il n'est alors pas surprenant de constater que, bien qu'appelées « administratives » — par opposition aux élections législatives qualifiées de « politiques » —, les élections des 8 et 9 juin 1980 avaient un enjeu qui dépassait le cadre purement régional.

Après les élections politiques de juin 1979 et la formation du nouveau gouvernement Cossiga, l'idée d'une collaboration de toutes les forces démocratiques du pays semblait avoir été enterrée par une bonne partie du personnel politique. Pour tous les partis la signification des dernières élections régionales était claire : ils demandaient aux électeurs de confirmer ou d'invalider la fin de tout « compromis historique ». De ce fait, la consultation électorale régionale devenait un référendum sur le gouvernement Cossiga.

Avant de passer à une analyse de *l'enjeu et des résultats* des élections des 8 et 9 juin 1980, nous examinerons ce que l'on appelle *l'échec de la réforme régionale* et qui est dû à la fois à l'Etat central et aux régions elles-mêmes.

Echec de la réforme régionale ?

Le Rapport Mediobanca (3) établi en 1975 rendait les régions responsables de leur propre échec, au moins en matière financière. Une partie de l'opinion publique et du monde politique et universitaire rejette par contre la responsabilité de l'échec sur le gouvernement à qui sont reprochées son inefficacité et son inaction.

Etablir un bilan de la réforme régionale nécessite par conséquent la prise en compte de ces deux acteurs : l'Etat d'une part, les régions de l'autre.

ENCADREMENT DES POUVOIRS RÉGIONAUX PAR L'ETAT CENTRAL.

Que la Constitution ait voulu ou non instaurer une région réellement autonome, est débat d'experts. Toujours est-il qu'elle confie à la région trois domaines dans lesquels celle-ci possède un pouvoir législatif concurrent : organisation et gestion des services sociaux, aménagement du territoire et promotion d'activités socio-économiques proprement locales.

(3) Rapport « MADIOBANCA », *La Finanza pubblica stato-amministrazioni autonome enti locali-enti di provvidenza, 1969-1975*, Milano, 1978.

D'autre part elle lui accorde un pouvoir de contrôle sur les communes et provinces (4). La perspective d'ensemble est celle d'une coordination entre les pouvoirs de l'Etat et les pouvoirs de la région. Toutefois, cette coordination se transforma rapidement en contrôle.

Contrôle des pouvoirs.

Le Gouvernement n'ayant pas assuré le vote de la loi-cadre délimitant le pouvoir législatif concurrent régional, les seules limites à ce pouvoir sont celles, parfois anachroniques, fixées par la Constitution (5). En outre, la Cour Constitutionnelle, réputée pour sa conception centralisatrice de l'Etat, a interprété de façon très stricte ces limites (6) transformant ainsi le pouvoir législatif régional concurrent en un simple pouvoir d'intégration du droit national.

Quant à l'exercice du pouvoir administratif, il fut longtemps bloqué par le gouvernement qui a attendu 1977 pour prendre le décret (7) transférant aux régions l'ensemble des compétences que leur attribue la Constitution ainsi que les fonctions similaires, annexes et instrumentales nécessaires à l'exécution de celles-ci.

Négligée longtemps, l'autonomie régionale sera de surcroît limitée et contrôlée afin qu'elle ne puisse en aucun cas porter atteinte à la structure unitaire de l'Etat.

Deux exemples tirés de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle et de la législation illustrent l'état d'esprit dans lequel la réforme a été réalisée.

La Cour Constitutionnelle, dans le cadre de son pouvoir de contrôle de légalité, a opéré un redécoupage des compétences régionales en autorisant l'Etat à intervenir lorsque l'intérêt de l'Etat l'exige vu que « certains intérêts sont unitaires par nature et ne sont pas susceptibles d'être fractionnés territorialement » (8).

Quant à la loi sur les finances régionales (9), elle confie au gouverne-

(4) Articles 121, 123 et 130 de la Constitution.

(5) Les limites fixées par l'article 117 de la Constitution sont les principes de l'ordonnement juridique de l'Etat ainsi que les limites territoriales des régions.

(6) Décisions du 8 avril 1968 et du 27 mars 1974 sur les limites territoriales. Décision n° 7 de 1956 sur les matières de compétence régionale.

(7) Décret n° 616 du 27 juillet 1977. Il faut noter que le gouvernement avait déjà pris des décrets en 1972, mais leur caractère trop restrictif avait provoqué une opposition violente.

(8) Décision n° 138 du 24 juillet 1972.

(9) L'article 17 al. 1 de la loi de 1970 stipule que, dans les matières régionales, l'Etat conserve les fonctions d'orientation et de coordination des activités de la région qui touchent à des exigences de caractère unitaire et qui font référence aux objectifs de la programmation économique nationale et aux engagements dérivant des obligations internationales. Les décrets d'application sont même allés jusqu'à ne pas faire référence à cette exigence d'unité nationale.

ment un pouvoir de coordination et d'orientation des matières transférées aux régions. Ce dernier pouvoir avait peu de raison d'être et il traduit essentiellement la volonté de l'Etat de garder la mainmise sur les régions au nom de l'unité nationale.

Toutefois, le Gouvernement n'a pratiquement jamais fait usage de ce pouvoir : par le biais financier il possède un moyen de contrôle nettement plus efficace.

Contrôle des finances.

En reconnaissant aux régions dans son article 119 la possibilité de lever leurs propres impôts, la Constitution avait posé le principe de l'autonomie financière. Elle laissait au Parlement le soin de prendre les lois nécessaires pour en fixer les limites et pour coordonner les finances de l'Etat avec les finances régionales et communales. Dans la pratique, toutes les lois prises dans ce domaine ont contribué à transformer les régions en centres de redistribution au niveau territorial des ressources de l'Etat. Ces ressources sont considérables puisqu'elles représentaient, en 1978, 15,2 % du Produit National Brut italien et une somme de 19 milliards de lire. En 1976 elles équivalaient à 76,2 % des ressources régionales.

Ces chiffres montrent bien qu'un des maux dont souffrent les régions provient de leur faible autonomie financière. Celle-ci est due à l'insuffisance de leurs ressources propres et à l'importance des dépenses affectées.

La loi du 16 mai 1970 n'attribue aux régions que de faibles ressources propres (10) qui représentaient en 1977 seulement 28 % de leurs entrées financières. Cette situation ayant engendré une incapacité de faire une politique d'investissements, des fonds spéciaux ont été mis en place dans le but de permettre, mais à partir du budget national, le financement de certains besoins régionaux. De son côté, la loi sur la santé de 1978 prévoit le versement de sommes importantes de l'Etat vers les régions. Or, ces deux modes de financement, qui représentent respectivement 19,1 et 50 % des ressources régionales sont extrêmement rigides car ils sont affectés à des dépenses spécifiques définies au niveau national sans que les régions aient la possibilité de formuler un avis. Ainsi, la capacité de dépense des régions dépend de ceux à qui sont reversées ces sommes (provinces, communes, hôpitaux, familles, etc.) sans que les régions puissent donner une unité et une cohérence à ces dépenses.

(10) A côté des quote-parts d'impôts nationaux, les ressources régionales propres sont constituées de : impôt sur les concessions régionales, taxe sur la circulation, impôt sur l'occupation des espaces publics.

INACTION GOUVERNEMENTALE.

L'Etat central, contrôlant plus que coordonnant l'action régionale, bloque de surcroît l'émergence de la région en tant que « ente di governo » en ne mettant en place ni la réforme administrative ni la planification nationale.

Réforme administrative.

Conçue initialement comme une pièce indispensable dans un ensemble de réformes plus large, la réforme régionale fut en fait la seule à être réalisée. Par crainte cependant de voir surgir une quatrième bureaucratie, on n'accorda pas à la région de structure administrative propre. De ce fait, la région se retrouve coincée entre une administration centrale fortement bureaucratisée et une administration locale encore sous l'influence du modèle piémontais.

La présence encombrante de l'administration centrale a brisé bien des initiatives régionales en les enfermant dans un filet de contrôles trop lourds. Les régions s'en plaignent et réclament en particulier la modification de la commission de contrôle composée exclusivement de membres de l'administration centrale. D'autre part, chargée de faire une politique de coordination et de délégation, l'administration centrale s'est avérée fort peu coopérante, ne déléguant en général que des parcelles de pouvoir.

Quant à la réforme de l'administration locale, elle est devenue une nécessité absolue. Si l'on veut permettre à la région de mener une politique effective de direction et d'incitation, un regroupement de communes paraît indispensable. Jusqu'à présent une délégation efficace des pouvoirs et la promotion d'une politique de participation n'ont pu être réalisées du fait de la multiplicité des organes locaux et de leur manque de volonté politique dû à une trop grande disparité des intérêts.

Un certain nombre de réformes a tenté de porter remède à cette situation. Faute toutefois d'attaquer le problème à la racine, les regroupements effectués ont contribué surtout à augmenter la jungle des institutions administratives. En particulier, la réforme des « comprensori » (11) qui avait soulevé beaucoup d'espoirs n'a pas abouti suite à l'opposition gouvernementale à ce que les régions puissent créer par une loi une collectivité locale (12). Comme d'autre part une loi nationale

(11) Les « comprensori » créés à partir de 1971 ont un statut juridique vague : ils sont essentiellement considérés comme des organes de la région, auxquels sont confiés certains pouvoirs.

(12) Rejet de la loi Toscane en 1978. Cf Augusto BARBERA, *Le Regioni come ente di governo*, Milano, Il Mulino, 1979.

modifiant les pouvoirs et les structures des communes faisait toujours défaut, la réforme régionale était au point mort.

C'est finalement une initiative régionale qui vient de débloquer la situation en trouvant dans l'article 65 du décret n° 616 de 1977 et dans la loi sur la santé de 1978, une base juridique au pouvoir régional de créer des organes supracommunaux auxquels les régions pourront déléguer leurs pouvoirs « en bloc » (13).

Il faut ajouter en conclusion que toute initiative de réforme s'est heurtée également à une opposition des communes qui, pour des raisons électorales et politiques, voient dans tout organe supracommunal un dangereux rival.

Planification nationale.

Enfin, la réforme administrative devait être accompagnée d'une réforme radicale des structures économiques ainsi que d'une planification du développement économique et social de la société italienne.

Devant l'échec répété d'une planification nationale, l'Etat italien cherche depuis le début des années 70 à instaurer une programmation basée sur deux éléments : un cadre financier et une programmation de secteur. Cette nouvelle forme de planification est loin de faire ses preuves. Non intégrés dans un plan national de développement économique, souffrant de lenteurs procédurales et d'un manque de coordination, ces plans sont comme les pièces d'un puzzle jamais achevé.

D'autre part, alors que l'article 11 du décret de 1977 et la loi de 1977 sur le développement industriel prévoyaient une certaine collaboration entre l'Etat et les régions en matière de programmation économique et de politique industrielle, le gouvernement préfère la formule de simple consultation à celle de la participation. Ceci est particulièrement vrai en matière industrielle où les régions, privées de toute compétence, se voient en outre exclues du processus de décision. Elles demandent par conséquent que les centres de discussion soient modifiés afin que leur voix puisse être entendue.

ECHECS DUS AUX RÉGIONS.

Prétendre parler dans ce contexte d'un Etat régional est plutôt illusoire : les régions ne possèdent pas la capacité juridique d'assumer un tel rôle

(13) Il s'agit d'une initiative de la région Toscane créant trente « Aziende Communale » regroupant 284 communes, composée chacune d'un conseil élu par les conseils des communes.

et elles ont sans cesse à s'affirmer face à un Etat central chez qui la conscience de l'utilité et de la nécessité de la réforme reste faible.

Mais, mal connues, manquant souvent de crédibilité, les régions doivent actuellement chercher à créer l'image de marque qui leur a fait défaut jusqu'à présent. Et c'est moins leur politique que leur manque de politique qui est critiqué.

Effectivement, si l'on considère l'évolution de l'activité régionale, il apparaît que les régions n'ont pas su gérer au mieux leurs ressources ni faire preuve de détermination dans l'élaboration d'une politique régionale.

Faiblesse financière.

A la fin de la première législature, le rapport Mediobanca dressait un bilan très négatif des finances régionales. En particulier, ce rapport rendait les régions responsables d'une augmentation des dépenses publiques du fait de leur mauvaise gestion. La comparaison avec les finances de l'Etat montre toutefois qu'il ne s'agit pas là d'un phénomène typiquement régional. Dans bien des cas, les régions ne font que poursuivre une évolution déjà amorcée avant leur installation.

Par contre, et c'est là un fait assez marquant et caractéristique de la situation italienne, les régions n'utilisent pas leurs ressources et accumulent les fonds passifs, les « residui passivi ».

En 1975, ce phénomène était déjà évident et en 1978 le Congrès de Naples ne pouvait que constater que la capacité de dépense des régions était très faible. Passant de 35 % en 1973 à 73 % en 1975 (année du renouvellement des Conseils régionaux), retombant à 54 % en 1976, la moyenne des sommes dépensées est, d'après le bilan prévisionnel pour 1980, de l'ordre de 31,2 % (14). Dans ce même bilan on note des écarts énormes entre la Sardaigne qui possède le taux record de fonds immobilisés de 69,9 % et la Toscane où le taux n'est que de 7,9 %. L'existence de fonds immobilisés entraîne l'impossibilité de réaliser un plan de développement économique et social. Assez paradoxalement ces taux sont les plus élevés dans le Sud où le besoin d'investissement est énorme.

« Residui passivi » en 1979 dans les régions à statut ordinaire

| | | |
|---------------------|------|------|
| — du Nord | 19 % | |
| — du Centre | 15 % | |
| — du Sud | 40 % | |
| — Moyenne | 25 % | (15) |

(14) Cf *IL SOLE-24 ORE*, 21 mars 1980.

(15) *Ibid.*

On avance deux explications à l'existence des residui passivi. Selon la première, elle est liée à l'insuffisance et au caractère trop strict des délégations financières qui alourdissent sensiblement la procédure de financement des investissements. Ceci rejoint le problème plus général d'une mauvaise entente qui règnerait entre régions et organes locaux. Soulevant ce problème au Congrès de Naples en 1978, les communes se sont en effet plaintes de cet état de fait et reprochent aux régions de ne faire les délégations qu'elles doivent opérer au titre de l'article 118 de la Constitution qu'avec parcimonie et de façon trop sectorialisée. D'autre part, dans une enquête récente, elles déplorent « le centralisme régional sans cesse augmentant (...) comme si les bureaux de l'administration romaine s'étaient déplacés sur place » (16).

La deuxième explication est de caractère plus politique ou sociologique, puisqu'elle fait du « clientélisme » phénomène typiquement italien et qui atteint un niveau pathologique dans le Sud, le responsable de cette situation : l'utilisation des fonds publics, immobilisés auprès des banques ou caisses d'épargne, étant une des méthodes pour s'assurer certains appuis électoraux (17).

Faiblesse politique.

À la non-utilisation de ressources disponibles se superpose une non-utilisation de pouvoirs. Les études faites sur l'année 1978 (18) sont révélatrices à cet égard. On note par exemple que, alors que la loi sur la santé demande aux régions de mettre en place une nouvelle structure d'organes de santé pour que le transfert de compétences puisse être réalisé au premier janvier 1979, dans la plupart des régions rien n'était fait en décembre 1978.

De même, le Congrès de Venise de 1978 constatait que, si les régions réclament un élargissement de leurs compétences et de leur participation aux prises de décision en matière de politique industrielle et de planification, elles ne se montrent pas toutes capables de réaliser les études approfondies nécessaires de la structure industrielle et économique de leur territoire.

Plus généralement on reproche aux régions de ne pas avoir su établir de programmation économique propre. Si elle existe, elle reste fort mal

(16) Renzo RICCHI, *Poteri locali e democrazia reale*, in : *Città e Regione*, 1978, IV-10, p. 19.

(17) Sydney TARROW, *La struttura del potere clientelare della DC nel Sud*, in : Luigi GRAZIANO (ed.), *Clientelismo e mutamento politico*, Milano, F. Angeli, 1974.

(18) Cf Sabino CASSESE (ed.), *Guida per le autonomie locali 1979*, Roma, Ed. delle Autonomie, 1979.

connue et il s'agit toujours d'une programmation très localisée dans les régions du Centre et du Nord. Dans les régions du Sud elle est restée à l'état de projet : en Campanie on en est toujours au stade de la discussion sur la nécessité d'adopter une programmation, en Calabre le document établi en 1977 est resté sans suite.

Vouloir dresser un bilan de l'activité régionale en considérant à la fois les régions du Nord et celles du Sud, les régions industrialisées et les régions rurales ou moins développées, se révèle impossible.

Il existe bien sûr certains points de contact : l'action régionale a contribué à l'amélioration de la politique de santé, des services sociaux, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, de la politique culturelle ou de la participation des citoyens à travers les conseils de quartier.

Toutefois, les échecs et les réussites ne se répartissent pas également entre toutes les régions. Certaines parmi elles peuvent être considérées comme des « locomotives » en matière de politique régionale et laissent loin derrière elles les autres. Les régions qui ont le mieux réussi jusqu'à présent se trouvent toutes dans le centre ou le nord du pays. Les régions du Sud par contre accumulent les résidus passifs et ont fort peu de réalisations à leur actif (19). De plus, il n'est pas fortuit de constater que les régions qui fonctionnent bien sont précisément celles qui ont su coopérer de façon efficace avec les communes. En somme, il y a « région et région », et à partir du moment où il existe une volonté, il est possible aux régions de se développer et de s'affirmer.

L'enjeu des élections de juin 1980.

Il est à signaler tout d'abord que la réforme régionale n'a nullement favorisé l'éclosion de partis régionaux. Seuls le Val d'Aoste et le Trentin-Haut Adige, régions à statut spécial à cause de l'existence d'une importante minorité ethno-linguistique, ont un parti régional puissant. Dans toutes les autres régions les partis régionaux sont généralement inexistantes. La réforme régionale a ainsi non seulement neutralisé les tendances centrifuges mais elle a même renforcé l'emprise des partis nationaux.

L'organisation de ces partis est en outre restée pyramidale et elle ne s'est pas régionalisée à l'exemple de l'Etat. Même si une lente évolution vers une régionalisation des partis commence à se dessiner, les décisions importantes sont prises par les secrétariats nationaux des partis. Cette influence se fait sentir clairement lors de l'organisation de la campagne

(19) *Ibid.*, plus spécialement les chapitres 39, 42, 48, 55, 57, 59.

électorale ou de la composition des listes, elle se fait même particulièrement contraignante lors de la formation des juntes régionales de coalition. A cet égard ce sont les secrétariats nationaux des partis qui tranchent et pas nécessairement en fonction des intérêts régionaux.

Le jeu étant dominé par les grands partis nationaux, il ne faut par conséquent pas s'étonner de ce que l'on superpose aux discussions sur la politique régionale, tout le débat politique national et même international.

Parti Communiste Italien.

Dans la campagne électorale, le ton était donné par le Parti Communiste Italien (PCI). Après le grand bond en avant aux élections régionales de 1975, le PCI enregistra pour la première fois depuis la guerre un net recul aux élections politiques de juin 1979. Lors des élections régionales de 1980 il lui fallait donc à tout prix, sinon inverser le courant, au moins arrêter le reflux.

Résultats du Parti Communiste Italien depuis 1946

| | <i>Elections politiques</i> | | <i>Elections régionales</i> |
|------|-----------------------------|------|-----------------------------|
| 1946 | 19,0 % | | |
| 1948 | 31,0 % (PCI + PSI) | | |
| 1953 | 22,6 % | | |
| 1958 | 22,7 % | | |
| 1963 | 25,3 % | | |
| 1968 | 26,9 % | | |
| | | 1970 | 27,9 % |
| 1972 | 27,1 % | 1975 | 33,4 % |
| 1976 | 34,4 % | | |
| 1979 | 30,4 % | | |

Si tout parti est sensible aux fluctuations de l'électorat, le fait qu'il s'agissait les 8 et 9 juin 1980 d'élections régionales revêtissait pour le PCI une importance particulière. Une bonne partie de la stratégie du Parti communiste consiste précisément à se rendre acceptable au niveau national en démontrant qu'il est à même de gouverner les régions. La capacité du PCI de gouverner les régions préfigure sa capacité de gouverner le pays entier. Un désaveu de la part de l'électorat aux élections régionales ne ferait que compromettre davantage cette stratégie d'accès démocratique au pouvoir.

Se basant sur les réalisations concrètes dans les six juntes rouges (Emilie-Romagne, Latium, Ligurie, Ombrie, Piémont et Toscane), le PCI faisait de l'honnêteté et de la bonne gestion un de ses arguments majeurs. Jouant sur l'opposition entre « il nuovo modo di governare », la

nouvelle façon de gouverner, et « il vecchio », l'ancienne, le PCI pouvait avancer pour les juntes rouges un taux de fonds immobilisés nettement inférieur à celui enregistré dans les autres régions.

Taux de « residui passivi » dans les régions à statut ordinaire

| | | | |
|---------------------------------------|------|------------|------|
| Emilie-Romagne | 9 % | Abruzzes | 62 % |
| Latium | 11 % | Basilicate | 25 % |
| Ligurie | 24 % | Calabre | 31 % |
| Ombrie | 35 % | Campanie | 57 % |
| Piémont | 15 % | Lombardie | 20 % |
| Toscane | 7 % | Marches | 38 % |
| | | Molise | 15 % |
| Moyenne des juntes de gauche : 16,8 % | | Pouilles | 25 % |
| | | Vénétie | 29 % |

Moyenne de ces juntes : 33,5 % (20)

Le deuxième temps fort de la campagne électorale du PCI était la stabilité des juntes de gauche. Excepté une région, le Latium, toutes les juntes rouges ont connu entre 1975 et 1980 une stabilité absolue qui contraste avec l'instabilité parfois chronique dans les autres régions (21).

Malgré cette bonne entente qui a caractérisé les juntes de gauche, le PCI n'a pas ménagé ses critiques à l'adresse du Parti socialiste. Attaquant surtout l'entrée des socialistes au gouvernement aux côtés de la DC, le PCI invita l'électeur à faire une condamnation sévère des partis au pouvoir : « la myopie politique, l'arrogance du pouvoir, l'attitude factieuse de la DC sont entretenues par les autres partis » (22).

Parti Socialiste Italien.

En ce qui concerne le Parti Socialiste Italien (PSI), il est difficile de résumer les changements que ce parti a subis depuis 1976 quand un nouveau groupe de dirigeants, dont Bettino Craxi, en prit le contrôle. Deux buts de la stratégie du PSI apparaissent clairement : obtenir d'une part une plus grande autonomie par rapport au PCI, d'autre part faire du PSI l'élément central du système politique italien, « the truly key factor in the Italian political *impasse* » (23).

(20) Cf *IL SOLE-24 ORE*, 21 mars 1980.

(21) 1 Junte : Piémont, Ombrie, Ligurie, Emilie-Romagne, Toscane, Basilicate ; 2 juntes : Latium, Pouilles, Vénétie, Molise ; 3 juntes : Marches, Abruzzes, Sicile, Val d'Aoste ; 4 juntes : Calabre, Lombardie ; 5 juntes : Campanie, Frioul ; 8 juntes : Sardaigne. Source : *LA REPUBBLICA*, 10 avril 1980.

(22) Enrico BERLINGUER, cité d'après *LA REPUBBLICA*, 11-12 mai 1980.

(23) Luigi GRAZIANO, *On Political Compromise : Italy after the 1979 Elections*, in : *Government and Opposition*, 1980, XV-2, p. 196.

La réalisation de ce double objectif passe nécessairement à travers un résultat électoral d'environ 12 %, considéré comme un niveau-seuil pour que le PSI puisse s'insérer avec succès entre le PCI et la DC qui totalisent ensemble quelque 70 % des votes.

Résultats du Parti Socialiste Italien depuis 1946

| | <i>Elections politiques</i> | | <i>Elections régionales</i> |
|------|-----------------------------|------|-----------------------------|
| 1946 | 20,7 % | | |
| 1948 | 31,0 % (PSI + PCI) | | |
| 1953 | 12,7 % | | |
| 1958 | 14,2 % | | |
| 1963 | 13,8 % | | |
| 1968 | 14,5 % (PSI + PSDI) | | |
| | | 1970 | 10,4 % |
| 1972 | 9,6 % | 1975 | 12,0 % |
| 1976 | 9,6 % | | |
| 1979 | 9,8 % | | |

Divisé en une aile favorable à une collaboration avec les communistes et une aile centriste légèrement majoritaire, le PSI se doit de surmonter cette contradiction interne. Affichant une nette préférence pour des juntes de gauche, le PSI s'allie toutefois à la DC, si nécessaire, afin d'assurer « la gouvernabilité » du pays. Au 1^{er} janvier 1979 le PSI était ainsi au pouvoir avec le PCI dans six régions, avec la DC dans huit (six régions à statut ordinaire et deux régions à statut spécial).

L'entrée du PSI au gouvernement Cossiga II au nom de cette même « gouvernabilité » fut durement critiquée non seulement par le PCI mais aussi par l'aile gauche du Parti socialiste lui-même. La collaboration avec la DC au niveau national signifiait non seulement un retour aux coalitions de centre-gauche mais elle entraînait surtout une complication des rapports entre les partis de gauche.

Cette ambiguïté qui caractérise la ligne politique du PSI favorise en effet indirectement la DC qui, en exploitant les divisions internes de la gauche, dispose d'une marge de manœuvre plus large qu'elle n'aurait face à une gauche bien unie.

Démocratie chrétienne.

Malgré tous les scandales qui ont terni l'image de la Démocratie chrétienne (DC) au cours des dernières années, son électorat a très peu évolué, du moins en chiffres absolus. Depuis 1950, que la DC gagne ou perde les élections, ses résultats n'ont jamais varié de plus de 1,5 à 2 % par rapport à son niveau physiologique des 40 %.

Résultats de la Démocratie chrétienne depuis 1946

| <i>Elections politiques</i> | | <i>Elections régionales</i> | |
|-----------------------------|--------|-----------------------------|--------|
| 1946 | 35,2 % | | |
| 1948 | 48,5 % | | |
| 1953 | 40,1 % | | |
| 1958 | 42,4 % | | |
| 1963 | 38,3 % | | |
| 1968 | 39,1 % | | |
| | | 1970 | 37,9 % |
| 1972 | 38,7 % | | |
| | | 1975 | 35,3 % |
| 1976 | 38,7 % | | |
| 1979 | 38,3 % | | |

Pour la DC aussi, deux objectifs majeurs émergent de sa campagne. S'il apparaissait impossible de récupérer la Toscane, l'Emilie-Romagne ou l'Ombrie qui ont une junte rouge depuis 1970, le Piémont, le Latium et la Ligurie, rouges depuis 1975 seulement, semblent moins définitivement acquises à la gauche. Que le slogan « una sana ventata reazionaria » — le bon coup de vent réactionnaire — lancé par Donat Cattin ait été ironique ou non, il est clair que la DC entendait pouvoir mettre en difficulté quelques juntes de gauche.

Deuxièmement, la DC attendait de l'électeur une approbation de son retour à une politique de centre-gauche. Si le PCI avait été pénalisé lors des élections politiques de 1979 pour son soutien au gouvernement, à la même occasion la DC n'avait pas été récompensée pour avoir refusé l'entrée du PCI au gouvernement. La DC continue à considérer le PCI comme un parti « antisistema » et ses attaques contre les communistes relèvent par conséquent davantage du débat sur la politique nationale et internationale que d'une discussion sur la gestion des régions.

Les résultats.

Au lendemain des élections, tous les partis se déclarent vainqueurs. Dans cette affirmation réside toute l'ambiguïté des élections régionales. Car la victoire est relative et fonction de l'élément de référence. Si l'on regarde les chiffres, seul le PSI progresse à la fois par rapport aux politiques de 1979 et par rapport aux régionales de 1975. La DC perd par rapport aux politiques de 1979 mais gagne par rapport aux régionales de 1975. Le PCI reste stable par rapport aux politiques de 1979 mais perd par rapport aux régionales de 1975. Notons encore que les petits partis ne varient pas sensiblement leur score.

| | Régionales | Politiques | Régionales |
|------------------|------------|------------|------------|
| | 1980 | 1979 | 1975 |
| | % | % | % |
| DC | 36,8 | 38,1 | 35,3 |
| PCI | 31,5 | 31,8 | 33,4 |
| PSI | 12,7 | 9,9 | 12,0 |
| MSI-DN | 5,9 | 5,1 | 6,4 |
| PSDI | 5,0 | 3,7 | 5,6 |
| PRI | 3,0 | 3,0 | 3,2 |
| PLI | 2,7 | 2,0 | 2,5 |
| PDUP | 1,2 | 1,4 | 0,5 |
| DP | 0,9 | — | 0,9 |
| PR | — | 3,5 | — |
| Autres | 0,3 | 1,5 | 0,2 |

(24)

Il est indéniable que les élections des 8 et 9 juin 1980 ont une double signification qui à première vue peut paraître contradictoire, mais qui à bien la regarder se révèle assez cohérente.

La majorité des électeurs a repoussé l'invitation du PCI de faire des élections administratives un instrument pour faire tomber le gouvernement DC-PSI-PRI. Effrayés par l'idée d'une nouvelle crise gouvernementale en un moment où les problèmes économiques réapparaissent avec force, l'électeur n'a certes pas plébiscité le gouvernement, mais il ne l'a pas non plus condamné. Le fait que suite aux tensions croissantes entre PCI et PSI et après le veto réitéré de la DC contre le PCI une autre coalition gouvernementale semble exclue, n'est certainement pas étranger à cette attitude de l'électeur. D'autre part, si le PCI n'a pas été entendu, la « sana ventata reazionaria » espérée par la DC n'a pas eu lieu non plus.

En fait, à une question que les grands partis ont posée de façon ambiguë, est venue une réponse double de l'électeur : non à qui voulait une crise gouvernementale, non à qui entendait gommer les effets de 1975. Le déplacement de votes a profité presque exclusivement au PSI. Sorti renforcé du scrutin, ce parti obtient à la fois plus d'autonomie par rapport au PCI et plus de poids au sein de la coalition gouvernementale.

Les dernières élections mettent ainsi en lumière l'évolution du système politique italien. Caractérisé jusqu'au milieu des années soixante par la présence d'un parti dominant, le système politique a par la suite glissé vers un bipartisme imparfait où deux partis s'affrontent mais sont incapables de gouverner sans appui. Les résultats des 8 et 9 juin 1980 ren-

(24) Source : *IL CORRIERE DELLA SERA*, 11 juin 1980.

forcent le rôle d'un parti central, le PSI, qui, en s'alliant tantôt à la DC tantôt au PCI, constitue l'axe de la balance, « l'ago della bilancia ».

Si pour l'ensemble du pays les résultats démontrent une relative stabilité de l'électorat, une analyse de la distribution géographique des votes montre une Italie divisée en deux.

Dans la « ville » italienne, c'est-à-dire dans le nord et le centre du pays, le PCI reste indéniablement le plus fort, tandis que dans les régions rurales c'est la DC qui domine. Il est à noter toutefois que dans les régions contrôlées par la DC, les grandes villes (Venise, Naples, etc.) échappent bien souvent à ce parti. Ainsi apparaît une double ligne de division. La tendance socialo-communiste s'accroît dans le Nord et le Centre alors que la DC domine le Sud, et deuxièmement dans certaines régions on trouve une junte régionale qui diffère de la composition du conseil de la plus grande ville de ce territoire.

Dans son ensemble, ce résultat est inquiétant. Comme nous avons déjà pu le souligner, le bon fonctionnement de la région requiert une bonne entente entre la junte régionale et les communes. Loin d'être parfaite parfois lorsque la junte régionale et les conseils communaux sont de même famille politique, cette entente se révèle encore plus difficile à réaliser lorsque junte et conseils communaux sont antagonistes.

Ce résultat révèle en outre les limites de la stratégie des deux grands partis. Malgré l'importance qu'il attache à une politique méridionaliste, le PCI ne parvient pas à s'implanter solidement dans les régions les plus pauvres où il apparaît comme « un parti aux mains vides, incapable de faire les réformes et incapable de distribuer les faveurs » (25). En somme, la politique de « clientélisme » pratiquée par la DC paie encore dans le Sud et dans les régions rurales. Elle reste cependant sans succès dans les régions qui ont un tissu social urbain et industrialisé.

Le résultat le plus énigmatique de ces dernières élections réside dans le taux d'abstention nettement plus élevé qu'auparavant. Entre 1946 et 1976 l'abstentionnisme atteignait une moyenne de 10 % : 7 % de non-votants et 3 % de votes blancs ou nuls. Avec 6.901.787 votes blancs, nuls et abstentions — 16,22 % de l'électorat contre 13,40 % en 1979 — le « Parti du Refus » devient le troisième « parti » italien, devançant même le PSI.

Les raisons de cette augmentation de l'abstentionnisme ne sont pas claires. Très — trop ? — souvent sollicité au cours des dix dernières années, l'électeur commence-t-il à montrer une certaine lassitude devant le jeu politique ? Ou faut-il y voir, comme le prétend le Parti Radical

(25) Massimo L. SALVADORI, in : *L'EUROPEO*, 24 juin 1980, p. 8.

qui milita en faveur de l'abstention et ne participa pas aux élections, un triomphe du « refus du système » ?

Si ce sont essentiellement la DC et le PCI qui perdent une partie de leur électorat, ces électeurs ne sont cependant pas définitivement perdus dans la mesure où ils semblent ne pas avoir rejoint un autre parti. En effet, le PSI progresse mais il n'a pas su s'attirer un nouvel électorat. Suite à l'augmentation de l'abstentionnisme et du vote passif, le PSI n'a eu besoin que de 724.264 voix pour passer de 9,9 % en 1979 à 12,7 % en 1980. En outre, à travers son adhésion aux référendums mis en chantier par le Parti Radical, le PSI est entré en contact avec cette aire du refus et a pu compter sur l'appui d'une partie de l'électorat du Parti Radical.

La partie silencieuse et indécise de l'électorat constitue pour l'avenir du système politique italien « l'ago della bilancia » autant que le PSI l'est actuellement pour la constitution des juntes régionales.

Summary : The Italian Regions Ten Years After.

Ten years after they were set up, the Italian regions have fallen into general discredit. They are discredited by the central government who regards them as a source of support for the opposing Communist Party and has sought to undermine this reform by depriving the regions of all true autonomy. The regions are discredited by the public opinion by not fulfilling the expectations placed in them. Such an assessment does not stand up to a close examination of regional practices : some geographical differences rapidly become obvious, but especially evident are the political differences. In fact, the regions are the product of an apparent agreement between the political parties and have always suffered from political bargaining which explains the national scale of the issues raised at the last elections. Strengthened by the favorable results obtained in certain regions, the Communist Party was quick to turn this statement of the electoral opinion into a « referendum » about the newly formed Cossiga government.



Twintig jaar polls, of de teloorgang van een vorm van interne partijdemocratie

door Lieven DE WINTER,

Medewerker aan de Afdeling Politologie
van de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

Inleiding.

De Belgische parlementsverkiezingen verlopen in verschillende stadia. Een eerste stap bestaat uit de selectie van enkele honderden kandidaten en kandidaat-opvolgers die op de kieslijsten voorkomen, uit de miljoenen burgers die voldoen aan de voorwaarden van de kieswetgeving m.b.t. verkiesbaarheid (1). De volgende stadia zijn de verkiezingscampagne, de eigenlijke stemming door de kiesgerechtigden, de feitelijke verdeling van de te begeben mandaten der kamerleden en rechtstreeks verkozen senatoren, en tenslotte de aanduiding van de provinciale en gecoöpteerde senatoren.

In dit selectieproces bekleedt de fase der samenstelling van de kieslijsten een cruciale plaats, omdat slechts zeer zelden een kandidaat die buiten de nuttige volgorde op een kieslijst geplaatst is, verkozen wordt (2). De volgorde der kandidaten op de kieslijsten is m.a.w. quasi-definitief. De kiezer bepaalt aldus slechts het aantal mandaten dat elke partij krijgt toegewezen, maar niet de concrete personen die deze mandaten zullen bekleden. Dit machtsmoment situeert zich binnen de politieke partijen. Vanuit democratisch oogpunt stelt zich dan ook de vraag in welke mate de burger bij dit moment betrokken wordt.

De bedoeling van deze bijdrage is na te gaan welke statutaire regelingen de diverse partijen m.b.t. de lijtsamenstelling hebben uitgewerkt en in

(1) De voorwaarden van verkiesbaarheid zijn in de grondwet en de kieswet vastgelegd. Voor de wettelijke bepalingen m.b.t. voordracht van de kandidaatslijst, raadplege men A. DELCROIX, *Verzameling der Belgische kieswetten*, Brussel, 1968, biz. 49-63.

(2) De nuttige volgorde is het aantal mandaten dat een partij in een arrondissement bij de verkiezingen heeft veroverd.

welke mate er een evolutie valt waar te nemen in de selectiemethodes die de partijen feitelijk gehanteerd hebben bij de parlementsverkiezingen sinds 1958. Voorts wordt naar de reikwijdte van de samenstelling van de kieslijsten gepeild en tenslotte worden de vastgestelde tendenzen volgens democratische normen geëvalueerd.

1. De samenstelling der kieslijsten volgens de partijstatuten.

Uit de partijstatuten blijkt dat de modaliteiten van de lijstsamenstelling van partij tot partij aanzienlijke verschillen vertonen (3).

De nationale statuten van de CVP-PSC, de Volksunie en de KPB verschaffen tamelijk volledige en precieze voorschriften terzake, terwijl de BSP-PSB en de PVV-PLP de normering van de lijstsamenstelling aan de arrondissementele besturen overlaten (4).

De partijen stellen een aantal voorwaarden aan de personen die zich kandidaat willen stellen. Het gaat hier om bepalingen m.b.t. het aantal jaren lidmaatschap van de partij, de integratie in diverse organisaties van de zuil waarvan de partij de politieke spreekbuis vormt, de omvang van de steun van de kandidaat door de partijleden en/of afdelingen, het lezen van de partijpers, de hoogte van de consumptie bij de coöperatieven enz... Deze voorwaarden reduceren het aantal potentiële kandidaten reeds in aanzienlijke mate.

Een tweede fase bestaat in de rangschikking van de personen die aan de partijcriteria voldoen en zich kandidaat stellen op de lijsten die ter beoordeling van de partijleden kunnen worden voorgelegd d.m.v. de algemene ledenpoll. Hieronder verstaan we de verkiezing van de kandidaten of minstens hun rangschikking in nuttige volgorde, voor de partijlijsten

(3) Ondanks de opsplitsing in de jaren zeventig van elk van de drie traditionele partijen in franstalige en nederlandstalige zusterpartijen, worden ze in dit onderzoek gemakkelijks halve toch als één partij beschouwd. Ze traden nl. bij het merendeel der verkiezingen in onze onderzoeksperiode als één partij op. Ook zou de interpretatie van de evolutie van het gebruik der lijstsamenstellingsmethodes sterk bemoeilijkt worden indien de gegevens vanaf de splitsingsdatum zouden worden opgesplitst per zusterpartij. Hierdoor zou ook de vergelijkbaarheid tussen de partijen onderling in het gedrang komen. De statutaire bepalingen van de franstalige en nederlandstalige zusterpartijen van de drie traditionele partijen verschillen, wat de modaliteiten van de samenstelling van de kieslijsten betreft, slechts in geringe mate.

(4) In het kader van ons onderzoek is het niet nodig een gedetailleerde beschrijving te geven van de statutaire regelingen welke de partijen m.b.t. de lijstsamenstelling hebben uitgewerkt, aangezien zeer vaak van deze bepalingen wordt afgeweken (infra). Een goed overzicht van de modaliteiten van de lijstsamenstelling tijdens de periode 1958-1965 vindt men bij W. DEWACHTER, *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*, Antwerpen, 1967, blz. 110-166. Voor de huidige reglementering terzake raadplege men de recentste versies van de partijstatuten.

bij de wetgevende verkiezingen, waarbij alle partijleden stemgerechtigd zijn. Een zgn. « poll der afgevaardigden » waarbij alleen bestuursleden, al dan niet gemandateerd door de leden uit hun afdeling, stemgerechtigd zijn, wordt derhalve door ons niet als poll weerhouden. Bij de BSP-PSB worden de kandidaten in een toevallige rangorde op de poll-lijst geplaatst, bij de CVP-PSC oordeelt het arrondissementeel bestuur hoe de volgorde van de kandidaten op de poll-lijst bepaald zal worden. De kandidaten worden meestal onder de vorm van een modellijst, d.i. een voorstel tot rangordening, aan de partijleden voorgelegd. Deze ordening, evenals het al dan niet toelaten van een kandidaat op een poll-lijst, gebeurt in de schoot van één van de arrondissementele bestuursorganen. Het gebruik van de modellijst heeft tot gevolg dat de beslissing over de samenstelling van de kieslijst zich gedeeltelijk van de deelnemers aan de poll naar het orgaan, dat de lijst opstelt, verplaatst, omdat de voorgestelde volgorde in de praktijk bijzonder moeilijk gewijzigd kan worden. Bij de PVV-PLP worden de kieslijsten in sommige federaties samengesteld volgens het poll-systeem, met toevalsrangordening; in andere federaties geschiedt de samenstelling binnen het federaal bestuur.

De nationale statuten van de PVV-PLP en de CVP-PSC laten ook toe dat de nationale bestuursorganen, mits een beslissing met een bijzondere meerderheid, bepaalde kandidaten kunnen toevoegen of afvoeren en de rangorde kunnen wijzigen. In sommige BSP-PSB federaties kunnen bepaalde, meestal belangrijke kandidaten « buiten poll » op een verkiesbare plaats op de effectieve kandidatenlijst gezet worden.

De wijze waarop de pollers over de kandidatenlijst stemmen verschilt eveneens van partij tot partij. Bij de BSP-PSB gebruikt men ofwel een meernamig meerderheidsstelsel ofwel een voorkeurstelsel. De PVV-PLP hanteert eveneens een meerderheidsstelsel indien men besluit een poll te houden. Bij de CVP-PSC is een ingewikkeld systeem van toepassing, waarbij de pollers zowel op de modellijst als op een alfabetische lijst moeten stemmen.

De samenstelling van de lijsten van de Volksunie geschiedt zonder enige vorm van poll. Het is een exclusieve aangelegenheid van de arrondissementele bestuursorganen en het algemeen hoofdbestuur.

De kandidatenlijsten van de KPB worden door het Centraal Comité opgesteld, op voorstel van de federaties.

In het FDF-RW is de Conseil Général belast met de samenstelling van de kandidaatslijsten.

Uit bovenstaand beknopt overzicht der statuten blijkt dat de drie traditionele partijen d.m.v. een algemene ledenpoll aanzienlijke inspraakansen bieden aan hun leden bij de samenstelling der kieslijsten. De praktijk

wijst echter uit dat vaak, omwille van diverse redenen, van deze statutaire beschikkingen wordt afgeweken. Een studie over het democratisch gehalte van dit selectieproces dient daarom in eerste instantie te peilen naar de mate van feitelijke betrokkenheid van de burgers bij de concrete lijstsamenstellingen bij elke verkiezing.

In de volgende paragrafen zal dan ook het daadwerkelijk gebruik van algemene ledenpolls, als methode tot kieslijstsamenstelling, onderzocht worden vanaf 1958, alsook de verhouding partijleden en pollers t.a.v. het totale kiezerskorps. Immers, naarmate de verhouding kiezers/effectieve besluitvormers m.b.t. de lijstsamenstelling afneemt, vermindert ook de democratische legitimiteit van deze cruciale selectiefase.

De massale deelname van de burgers wordt door meerdere factoren bemoeilijkt of zelfs verhinderd. Een eerste beperking van de inspraak van de burgers in dit proces is dat alleen partijleden stemgerechtigd zijn bij deze verkiezingen. Vervolgens maakt slechts een gedeelte der partijleden van hun stemrecht gebruik. Wanneer besloten wordt tot het houden van een zgn. « poll van afgevaardigden » wordt het aantal effectieve deelnemers nog kleiner, terwijl bij de lijstsamenstelling zonder poll de besluitvorming bij enkele tientallen bestuursleden berust.

2. Evolutie van het gebruik van de algemene ledenpoll bij de samenstelling van de kieslijsten voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers tijdens de periode 1958-1978 (5).

A. Methode.

De evolutie van het gebruik van het poll-systeem als selectiemethode bij de samenstelling van de kieslijsten kan op twee wijzen onderzocht worden.

Vooreerst kan de evolutie van het aantal arrondissementen, waar het poll-systeem wordt toegepast, worden weergegeven. Deze benadering is in de praktijk moeilijk uitvoerbaar, wegens het gebrek aan gegevens, vnl. wat de kleine arrondissementen betreft. Deze analyse biedt daarbij geen reëel beeld van het relatief belang van het poll-systeem bij de selectie van de 212 kamerleden.

Het is daarom aangewezen de tweede methode toe te passen. Hierbij wordt de evolutie weergegeven van de verhouding van het aantal kamer-

(5) Dit overzicht van het gebruik van het poll-systeem wordt beperkt tot de samenstelling van de kandidatenlijsten voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Wat de preselectie van de direct verkozen senatoren betreft, blijkt uit meerdere verkiezingen dat het poll-systeem beduidender minder wordt toegepast dan bij de voorverkiezingen van de kamerleden.

leden welke door een poll op de kieslijst zijn gekomen, t.o.v. het totaal aantal verkozenen.

Deze evolutie kan per partij en voor de gehele groep van kamerleden worden uitgetekend. Aangezien het voor sommige partijen tijdens bepaalde verkiezingen onmogelijk was om sluitende gegevens voor al hun verkozenen te verzamelen, wordt bij elke verkiezing het aantal kamerleden vermeld waarover wel gegevens beschikbaar waren, en de verhouding van deze groep t.a.v. het totaal aantal verkozenen (6).

B. *Het gebruik van het poll-systeem bij de CVP-PSC.*

De kandidaten van de CVP-PSC kunnen volgens vier procedures op de kieslijst geplaatst worden.

Vooreerst is er de zgn. zuivere poll, waarbij de kandidaten in een willekeurige rangorde aan de pollers aangeboden worden. Vervolgens zijn er de polls waarbij de partijleden de hen voorgestelde modellijst integraal goedgekeurd of gewijzigd hebben. De modellijst is een voorstel tot ordening van de kandidaten of een aantal kandidaten, opgesteld door één van de bestuursorganen van de arrondissementele organisatie. Omtrent de stemmingsprocedure en de inspraakmogelijkheden van de partijleden bij deze polls met modellijst schrijft W. Dewachter het volgende: « Aan de pollkiezers wordt op elk stembiljet een dubbele lijst aangeboden: voor eerst de modellijst en daarnaast de alfabetische lijst. De kiezers kunnen de modellijst goedkeuren door een lijststem op de modellijst uit te brengen. Wensen zij een andere volgorde, dan dienen zij op de alfabetische lijst meerdere stemmen in voorkeursrangorde uit te brengen. Indien de modellijst 50 % van de geldige stemmen bekomt is de modellijst (zijn kandidaten en zijn volgorde) goedgekeurd. Haalt de modellijst geen 50 % van de geldige stemmen dan verkrijgt elke kandidaat op de modellijst, naar gelang zijn volgorde op de modellijst, te beginnen met de laatst geklasseerde, 1 maal, 2 maal, enz. tot en met de eerst geklasseerde, het aantal lijststemmen als voorkeurstemmen toegewezen en deze stemmen worden dan nog gevoegd bij de stemmen die deze kandidaten preferentieel op de alfabetische lijst bekomen.. Wie op deze manier het grootste aantal stemmen

(6) De literatuur over de samenstelling van de kieslijsten is vrij omvangrijk. Bij de samenstelling van de tabellen werd gesteund op de gegevens uit de artikelen of werken vermeld in de bibliografie van de lijstensamenstelling in bijlage. Toch zijn er voor bepaalde partijen voor enkele verkiezingen geen basisgegevens voorhanden. Deze leemten werden door eigen onderzoek opgevuld. Zo werd de gebrekkige informatie m.b.t. de lijstensamenstelling van de BSP-PSB bij de verkiezingen in 1968 aangevuld door de gegevens uit de kranten *Le Soir*, *Le Peuple*, *Volksgazet*, *Het Laatste Nieuws* en *De Standaard*. Voor het verzamelen van de gegevens m.b.t. de verkiezingen van 1977 en 1978 werd in hoofdzaak beroep gedaan op de partijstudiediensten en op de arrondissementele partijsecretariaten.

TABEL I

De samenstelling van de kieslijsten van de CVP-PSC voor de Kamer van 1958 tot 1978

| Jaar (1) | Totaal aantal kamerleden (2) | Aantal onderzochte kamerleden (3) | % onderzochte kamerleden $(4) = \frac{3}{2} \times 100$ | Zuivere poll | | Gewijzigde modellijst | | Goedgekeurde modellijst | | Geen poll | | Totaal poll | | |
|-------------|------------------------------------|--|---|---------------|------|--------------------------|------|----------------------------|------|----------------|------|-------------------------------|------|----------------------|
| | | | | Aantal (5) | % | Aantal (7) | % | Aantal (9) | % | Aantal (11) | % | Aantal (13) = 5 + 7 + 9 | % | (14) = 6 + 8 + 10 |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| 1958 | 104 | 99 | 95,2 | 14 | 14,1 | 5 | 5,1 | 73 | 73,7 | 7 | 7,1 | 92 | 92,9 | |
| 1961 | 96 | 65 | 67,7 | 13 | 20 | 5 | 7,7 | 32 | 49,2 | 15 | 23,1 | 50 | 76,9 | |
| 1965 | 77 | 63 | 79,7 | 5 | 7,9 | 15 | 23,8 | 20 | 31,8 | 23 | 36,5 | 40 | 63,5 | |
| 1968 | 69 | 69 | 100 | 2 | 2,9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 67 | 97,1 | 2 | 2,9 | |
| 1971 | 67 | 67 | 100 | 3 | 4,5 | 0 | 0 | 2 | 3 | 62 | 92,5 | 5 | 7,5 | |
| 1974 | 72 | 65 | 90,2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 4,6 | 62 | 95,4 | 3 | 4,6 | |
| 1977 | 80 | 80 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 80 | 100 | 0 | 0 | |
| 1978 | 82 | 82 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 9,8 | 74 | 90,2 | 8 | 9,7 | |
| | 647 | 520 | 91,2 | 37 | 6,3 | 25 | 4,2 | 138 | 23,4 | 390 | 66,1 | 200 | 33,9 | |

bekomt, wordt kopman voor de kandidatenlijst bij de eigenlijke verkiezingen. De kandidaat met het tweede grootste aantal stemmen (op deze manier berekend) wordt tweede op de lijst, enz., tenminste als de uitspraak van de pollers wordt geëerbiedigd. De mate van besluitvorming van het orgaan dat de modellijst opstelt is groot, omdat de modellijst reeds een besluitvorming insluit en omdat de modellijst een suggestieve bevraging is (...) In de opstelling van de modellijst door een beperkt orgaan zit een sterke oligarchisering van het partijdig functioneren en een uitgesproken poging tot formalisering van de pollverrichtingen » (7).

Tenslotte zijn er de kieslijstsamenstellingen waarbij aan elke vorm van poll verzaakt wordt.

In tabel I werd aldus een onderscheid gemaakt tussen de kamerleden van de CVP-PSC naargelang zij op de kieslijst zijn geplaatst d.m.v.

- 1° een zuivere poll,
- 2° een modellijst, die door de pollers gewijzigd werd,
- 3° een modellijst, die door de pollers werd goedgekeurd,
- 4° een andere procedure.

Een eerste vaststelling is dat in de CVP-PSC het poll-systeem zeer sterk aan belang heeft ingeboet. Terwijl in 1958 nog 97 % van alle christen-democratische kamerleden door een poll op de kieslijsten geraakten, daalt dit percentage zeer snel, om vanaf 1968 niet meer boven de 10 % uit te stijgen. In de periode 1958-1978 werden tweederden van de CVP-PSC kamerleden zonder enige vorm van poll op de kieslijsten geplaatst.

Wat de kamerleden betreft die wel door een poll geplaatst werden, blijkt dat 18,7 % door een zuivere poll, 12,6 % via een door de pollers gewijzigde modellijst en 68,7 % via een goedgekeurde modellijst werden verkozen. In het licht van deze cijfers moet dan ook de democratische betekenis van de hoge percentages van gepollde kamerleden bij de verkiezingen van 1958, 1961 en 1965 gerelativeerd worden, omdat bij de goedgekeurde modellijsten de beslissingen i.v.m. de samenstelling van de kieslijsten grotendeels bij de bestuursorganen van het arrondissement berust.

De gegevens m.b.t. de lijstsamenstelling bij de CVP-PSC zijn zeer volledig. Van de 645 kamerleden die in de periode 1958-1978 verkozen werden, kon voor 589 onder hen informatie gevonden worden over de manier waarop zij op de kieslijsten geplaatst werden.

(7) W. DEWACHTER, *De wetgevende...*, op. cit., blz. 130-133.

C. Het gebruik van het poll-systeem bij de BSP-PSB.

Bij de behandeling van de gegevens m.b.t. de lijstensamenstelling bij de BSP-PSB werd alleen een onderscheid gemaakt tussen kamerleden die via een « algemene ledenpoll » op de kieslijst gestemd werden en zij die geplaatst werden op een andere wijze (meestal « buiten poll » of d.m.v. aanduiding door een federaal congres).

Tabel II wijst uit dat er ook bij de BSP-PSB een gestadige afgang is bij het gebruik van de polls, zij het veel trager dan bij de CVP-PSC. In de

TABEL II

**De samenstelling van de kieslijsten van de BSP-PSB
voor de Kamer van 1958 tot 1978**

| Jaar (1) | Totaal aan.al kamerleden (2) | Aantal onderzochte kamerleden (3) | % onderzochte kamerleden (4) | Poll | | Geen poll | |
|-------------|------------------------------------|--|---------------------------------------|---------------|----------|---------------|----------|
| | | | | Aantal (5) | % (6) | Aantal (7) | % (8) |
| 1958 | 84 | 73 | 86,9 | 66 | 90,4 | 7 | 9,6 |
| 1961 | 84 | 50 | 57,5 | 39 | 78,0 | 11 | 22,0 |
| 1965 | 64 | 38 | 59,4 | 28 | 73,7 | 10 | 26,3 |
| 1968 | 59 | 45 | 76,3 | 34 | 75,6 | 11 | 24,4 |
| 1971 | 61 | 61 | 100 | 30 | 49,2 | 31 | 50,8 |
| 1974 | 59 | 59 | 100 | 33 | 55,9 | 26 | 44,1 |
| 1977 | 62 | 62 | 100 | 28 | 45,2 | 34 | 54,8 |
| 1978 | 58 | 58 | 100 | 9 | 15,5 | 49 | 84,5 |
| | 531 | 446 | 84,0 | 267 | 59,9 | 179 | 40,1 |

jaren zeventig blijkt nog ongeveer de helft van kamerleden (1978 buiten beschouwing gelaten), via een poll op de kieslijsten verkozen te worden. De lage score voor 1978 wordt verklaard door een regeling, welke de meeste federaties navolgen, die inhoudt dat, wanneer verkiezingen gehouden worden minder dan 18 maanden na de vorige verkiezingen, de vorige kieslijst behouden blijft. Deze regeling werd ingeroepen ter rechtvaardiging van het verlaten van het poll-systeem in 1978. Nochtans kwamen deze verkiezingen 20 maanden na die van 17 april 1977.

Tijdens de periode 1958-1978 werden 59,9 % van de BSP-PSB kamerleden via een poll op de kieslijsten verkozen.

Van de 530 BSP-PSB-kamerleden die in de periode 1958-1978 werden verkozen, kon er voor 446, d.i. 84,2 % gegevens verzameld worden over de wijze waarop zij op de kieslijsten geplaatst werden.

D. Het gebruik van het poll-systeem bij de liberale partijen (8).

Zoals bij de BSP-PSB werd in Tabel III alleen een onderscheid gemaakt tussen de liberale kamerleden die d.m.v. een algemene ledenpoll op de kieslijst werden verkozen, en zij die op een andere wijze geplaatst werden.

TABEL III
De samenstelling van de kieslijsten van de PVV-PLP
voor de Kamer van 1958 tot 1978

| Jaar (1) | Totaal aan.al kamerleden (2) | Aantal onderzochte kamerleden (3) | % onderzochte kamerleden (4) | Poll | | Geen poll | |
|-------------|------------------------------------|--|---------------------------------------|---------------|----------|---------------|----------|
| | | | | Aantal (5) | % (6) | Aantal (7) | % (8) |
| 1958 | 21 | 18 | 75 | 14 | 77,8 | 4 | 22,2 |
| 1961 | 20 | 13 | 65 | 8 | 61,5 | 5 | 38,5 |
| 1965 | 48 | 33 | 68,8 | 13 | 39,4 | 20 | 60,6 |
| 1968 | 47 | 35 | 74,5 | 13 | 37,1 | 22 | 62,9 |
| 1971 | 34 | 34 | 100 | 3 | 8,8 | 31 | 91,2 |
| 1974 | 30 | 30 | 100 | 0 | 0 | 30 | 100 |
| 1977 | 33 | 26 | 78,8 | 1 | 3,8 | 25 | 96,2 |
| 1978 | 37 | 33 | 89,2 | 3 | 9,1 | 30 | 90,9 |
| | 270 | 222 | 82,2 | 55 | 24,8 | 167 | 75,2 |

Ook bij de liberalen kan een dalend gebruik van de poll vastgesteld worden, zij het iets minder bruusk dan bij de CVP-PSC. In vergelijking met de CVP-PSC en de BSP-PSB ligt, voor de gehele periode, het gebruik van de poll ook lager. Van het totaal aantal liberale kamerleden, die in de periode 1958-1978 verkozen werden, zijn er slechts 24,5 % d.m.v. een algemene ledenpoll op de kieslijsten geplaatst. Evenmin als bij de CVP-PSC stijgt het aantal liberale gepollde kamerleden in de jaren zeventig nog boven de 10 % uit.

Er werd informatie aangaande de wijze van preselectie gevonden voor 224 van de 270 liberale kamerleden die in de periode 1958-1978 verkozen werden.

E. De verhouding tussen het totaal aantal kamerleden en zij die door een poll op de kieslijsten verkozen werden.

Tabel IV geeft een overzicht van de evolutie van het aantal kamerleden die via een poll op de kieslijsten verkozen werden, t.a.v. het totaal aantal (= 212) kamerleden. Aangezien tabel IV een samenvoeging is van de tabellen I, II en III, met bijvoeging van de verkozenen van de partijen

(8) Bij de liberale partijen werd naast de grote franstalige en nederlandstalige zusterpartijen, ook de kamerleden van de, al dan niet tijdelijk, afgescheurde Brusselse formaties gerekend.

TABEL IV

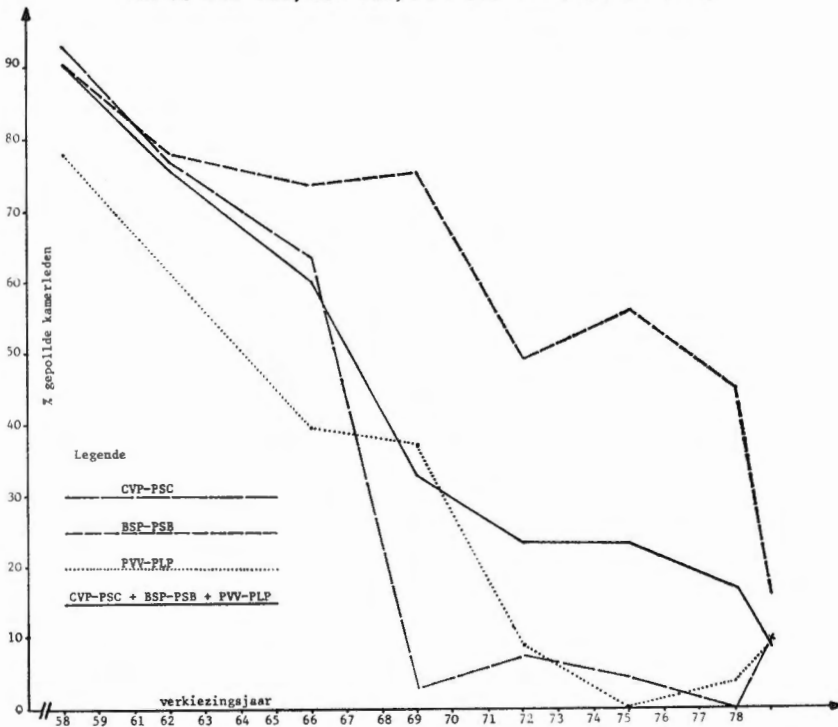
Totaal aantal gepolde en niet-gepolde kamerleden in de periode 1958-1978

| Jaar | Gepolde in CVP, BSP, PVV | Niet- gepolde in CVP, BSP, PVV | Aantal VU kamer- leden | Aantal FDF-RW kamer- leden | Aantal KPB kamer- leden | Kamer- leden van andere partijen | To:aal ongepolde kamerleden | Wijze van pre- selectie onbekend | To:aal aantal kamerleden | Aantal bekende gevallen | Gepolde kamerleden % | Niet- gepolde kamerleden % | % gekende gevallen |
|------|--------------------------------|---|---------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|---|-----------------------------------|---|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) 3 tot 7 | (9) | (10) 2 + 8 + 9 | (11) 10 + 9 | (12) = $\frac{2}{11} \times 100$ | (13) = $\frac{8}{11} \times 100$ | |
| 1958 | 172 | 18 | 1 | 0 | 2 | 0 | 21 | 19 | 212 | 193 | 89,1 | 10,9 | 91,0 |
| 1961 | 97 | 31 | 5 | 0 | 5 | 2 | 43 | 72 | 212 | 140 | 69,3 | 30,7 | 66,0 |
| 1965 | 81 | 53 | 12 | 5 | 6 | 0 | 76 | 55 | 212 | 157 | 51,6 | 48,4 | 74,1 |
| 1968 | 49 | 100 | 20 | 12 | 5 | 0 | 137 | 26 | 212 | 186 | 26,3 | 73,7 | 87,7 |
| 1971 | 38 | 124 | 21 | 24 | 5 | 0 | 174 | 0 | 212 | 212 | 17,9 | 82,1 | 100 |
| 1974 | 36 | 116 | 22 | 25 | 4 | 0 | 189 | 7 | 212 | 205 | 17,6 | 82,4 | 96,7 |
| 1977 | 29 | 139 | 20 | 15 | 2 | 0 | 176 | 7 | 212 | 205 | 14,1 | 85,9 | 96,7 |
| 1978 | 20 | 153 | 14 | 15 | 4 | 2 | 188 | 4 | 212 | 208 | 9,6 | 90,4 | 98,1 |
| | 522 | 736 | 115 | 96 | 33 | 4 | 984 | 190 | 1696 | 1506 | 34,7 | 65,3 | 88,8 |

die geen poll-systeem kennen, komt de dalende tendens van het gebruik van het poll-systeem als wijze van kieslijstsamenstelling, ook hier naar voor.

Ondanks de toevoeging van het aantal kamerleden van de VU, de KPB en het FDF-RW, partijen die geen poll toepassen, ligt het percentage van het aantal gepollde kamerleden t.a.v. het totaal der verkozenen in de periode 1958-1978 (34,5 %) toch nog hoger dan het gemiddeld percentage van de CVP-PSC en de liberale partijen (resp. 33,6 % en 24,5 %) wegens het grote gewicht van de groep der gepollde socialistische kamerleden (59,9 %).

Evolutie van het percentage gepollde kamerleden van de CVP-PSC, BSP-PSB, PVV-PLP van 1958 tot 1978



In grafiek I wordt de dalende tendens van het aantal gepollde kamerleden t.a.v. het totaal aantal kamerleden, per partij afzonderlijk en voor de drie traditionele partijen gezamenlijk, grafisch weergegeven.

De correlatie tussen de verkiezingsjaartallen en het percentage gepollde kamerleden van de drie traditionele partijen samen bedraagt -0.97 , wat wijst op een quasi-lineaire afname in de tijd van de poll als methode tot lijstsamenstelling.

3. De reikwijdte van de samenstelling van de kieslijsten.

De volgorde van de kandidatenlijsten is niet geheel definitief. Niet alleen de lijstsamenstellers bepalen wie er uiteindelijk in het parlement komt, de kiezers kunnen nl. ook de nuttige volgorde van de kieslijsten door-

TABEL V

Lijst van de kandidaten voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers
verkozen buiten de nuttige volgorde 1919-1978

| Verkiezingsjaar | Kiesarrondissement | Kandidaat | Partij |
|-----------------|--------------------|-----------------|-----------|
| 1919 | Tongeren-Maaseik | Theelen | katholiek |
| 1921 | Aalst | de Béthune | katholiek |
| 1925 | Brussel | Van den Eynde | katholiek |
| | Brussel | Max | liberaal |
| 1929 | — | — | — |
| 1932 | Brussel | Vandemeulebroek | liberaal |
| 1936 | Antwerpen | Van Cauwelaert | katholiek |
| | Brussel | Hymans | liberaal |
| 1939 | — | — | — |
| 1946 | — | — | — |
| 1949 | Brussel | Saint-Remy | PSC |
| 1950 | — | — | — |
| 1954 | Brussel | Nossent | CVP |
| 1958 | — | — | — |
| 1961 | Brussel | De Staercke | CVP |
| | Brussel | Van den Eynde | CVP |
| | Brussel | Saintraint | PSC |
| | Brussel | Messine | PSB |
| 1965 | Brussel | Gilson | PSC |
| | Brussel | Demuyter | PLP |
| 1968 | Brussel | Vanackere | CVP |
| | Brussel | Chabert | CVP |
| | Brussel | De Keersmaeker | CVP |
| | Brussel | Corbeau | PLP |
| 1971 | Brussel | Diegenant | CVP |
| | Brussel | De Kerpel | CVP |
| 1974 | Antwerpen | De Meester | CVP |
| | Antwerpen | Smets | CVP |
| | Gent-Eeklo | Kickx | PVV |
| 1977 | — | — | — |
| 1978 | — | — | — |

breken. De exhaustieve lijst van de kamerleden verkozen buiten de nuttige volgorde sinds 1919 bewijst dat dit laatste zeer zelden voorkomt (9).

Sinds de parlamentsverkiezingen van 1919 werden tot op heden 3.871 mandaten voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers toegekend. Hier-

(9) W. DEWACHTER, De machtstoewijzingsfunctie van de voorkeurstemmen bij de Belgische parlamentsverkiezingen in : *Tijdschrift voor geschiedenis*, XCII (1979), blz. 495 en 505.

van zijn er slechts 24 die, alhoewel niet in de nuttige volgorde gerangschikt, er toch in geslaagd zijn volksvertegenwoordiger te worden. Dit is gemiddeld 1,26 per verkiezing of nog geen 0,66 % van elk parlementaire lichtung.

De volgorde van de kandidatenlijsten is dus, uitgenomen een beperkte mogelijkheid tot doorbreking in het kiesarrondissement Brussel, vrijwel definitief. De wijze der verdeling van de lijststemmen, zoals die bepaald wordt door art. 170 van het kieswetboek, ligt aan de basis van dit definitief karakter (10). De hoofdvakstemmen worden immers toegekend volgens de volgorde van de kandidatenlijst, tot het cijfer van verkiesbaarheid bereikt wordt. Hierdoor staat de eerste geklasseerde kandidaat in een betere positie dan de tweede, en deze in een betere dan de derde, enz..

Deze vorm van toewijzing van de lijststemmen maakt de volgorde van de kandidatenlijst in grote mate determinerend voor de toekenning van de parlementaire mandaten.

4. Evolutie van de deelname van de partijleden aan de poll-verrichtingen.

De democratische legitimititeit van de lijstsamenstelling wordt niet alleen bepaald door het al dan niet houden van een poll en door zijn modaliteiten, doch ook door het aantal besluitvormers dat aan dit machtsmoment deelneemt. Vandaar dat in deze paragraaf nagegaan zal worden hoeveel partijleden bij de poll hun stem uitbrachten, de verhouding van deze groep participanten t.a.v. het totaal aantal stemgerechtigde partijleden, en de verhouding van het aantal effectieve pollers t.o.v. het gehele kiezerskorps van een partij.

Om deze evolutie van deze twee verhoudingen te onderzoeken werd per partij een tabel opgemaakt met het aantal partijleden van de arrondissementen waar een poll plaats vond, het aantal effectieve deelnemers aan de poll-verrichtingen, het percentage van het aantal pollers t.a.v. het totale ledenbestand, het aantal kiezers die in het arrondissement voor de partij

(10) Het eerste en het tweede lid van art. 170 van het kieswetboek bepalen : « Wanneer het getal titelvoerende kandidaten van een lijst gelijk staat met dit der aan de lijst toekomende zetels, zijn al deze kandidaten verkozen. Wanneer dit getal groter is, worden de zetels toegekend aan de titelvoerende kandidaten, die het meeste stemmen bekomen hebben. Bij staking heeft de voordrachtsorde de voorkeur. Alvorens de gekozenen aan te wijzen, kent het hoofdbureau individueel aan de titelvoerende kandidaten de met de voordrachtsorde overeenkomende lijststemmen toe. Deze toekenning geschiedt overdrachtelijk. De lijststemmen worden bij de door de eerste kandidaat der lijst bekomen naamstemmen gevoegd, totdat het verkiesbaarheidscijfer deze lijst bereikt ; dit cijfer wordt verkregen door het kiescijfer dezer lijst te delen met het getal der haar definitief toegekende zetels plus één. Is er overschot, zo wordt dit in gelijke mate aan de tweede kandidaat toegekend ; enzovoorts, tot al de lijststemmen toegekend zijn. »

gestemd hebben en het percentage van het aantal pollers t.a.v. het totaal arrondissementeel kiescijfer.

De grootste moeilijkheid bij het opmaken van dit soort tabellen is de onvolledigheid van de gegevens over het aantal leden en het aantal pollers. Meestal vermelden de geraadpleegde bronnen deze gegevens slechts voor enkele arrondissementen. De tabellen geven dus zeker geen volledig beeld van de deelname aan de polls, en het is niet ondenkbeeldig dat de gevonden gegevens niet helemaal representatief zijn voor de totale, gemiddelde deelname van de leden van een partij aan de poll-verrichtingen voor een bepaalde verkiezing.

A. De deelname aan de polls bij de CVP-PSC.

Tabel VI biedt een overzicht van de deelname van de leden van de CVP-PSC aan de poll-verrichtingen. Zoals uit kolom 3 blijkt zijn onze gegevens voor de verkiezingen van 1958 en 1961 tamelijk onvolledig (11).

Als eerste vaststelling geldt de afname van de mate van deelname van de partijleden aan de poll-verrichtingen, van 51,0 % in 1958 tot 37,6 % in 1965. Een mogelijke verklaring is een groeiende incongruentie, wat de lijtsamenstelling betreft, tussen de voorkeuren van de partijleden en van de partijbesturen.

Bij elke verkiezing barst er binnen meerdere arrondissementele besturen een soms heftige strijd los tussen de vertegenwoordigers van de diverse standen en deelorganisaties van de christelijke zuil om hun kandidaten een veilige plaats binnen de nuttige volgorde te voorzien. De volgorde op de modellijsten moeten dan ook beschouwd worden als het resultaat van de politieke krachtsverhoudingen tussen de standen in een bepaald kiesgebied. Deze krachtsverhouding loopt niet steeds parallel met het aantal leden van deze standen die ook lid zijn van de partij in een arrondissement. Zo spelen o.a. ook de nationale krachtsverhoudingen mee. Vandaar dat de voorkeur van de partijleden m.b.t. de kandidaten wel eens verschillen van het compromis dat in de arrondissementele besturen van de CVP-PSC over de kandidatenlijst bereikt werd.

Uit Tabel I blijkt dat de neiging van de pollers om modellijsten te verwerpen relatief is toegenomen (12).

(11) Voor de verkiezing van 1958 zijn er gegevens voorhanden voor 32 kamerleden (en hun arrondissementen) t.a.v. het totaal van 92 kamerleden die door een of andere vorm van poll op een kieslijst geplaatst werden, d.i. 34,5 %. Voor 1961 is deze verhouding 28 t.a.v. 50, d.w.z. 56 %. De gegevens over de verkiezingen van 1965 zijn tamelijk volledig (31 op 40, d.i. 77,5 %). Deze globale onvolledigheid beïnvloedt uiteraard de significantie van de vastgestelde tendenzen.

(12) In 1958 werden 5,1 % der christen-democratische kamerleden d.m.v. een gewijzigde modellijst op de kieslijsten geplaatst. In 1961 bedroeg dit 7,7 % en in 1965 zelfs 23,8 %. Daarbij dient rekening gehouden te worden dat een modellijst

TABEL VI

Deelname aan de CVP-PSC polls van 1958 tot 1978

| Jaar (1) | Arrondissement (2) | Aantal gepollde kamerleden (3) | Aantal leden (4) | Aantal pollers (5) | % pollers t.a.v. leden (6) | Kiezers (7) | % pollers t.a.v. kiezers (8) |
|-------------|--------------------------------|---|------------------------|--------------------------|-------------------------------------|----------------|---------------------------------------|
| 1958 | Antwerpen | 9 | ± 20.000 | 9.000 | 45,0 | 238.020 | 3,8 |
| | Brussel | 13 | 34.191 | 13.667 | 40,0 | 321.196 | 4,3 |
| | Brugge | 3 | ± 8.937 | 7.060 | 79,0 | 68.810 | 10,3 |
| | Ieper | 2 | 7.821 | 6.257 | 80,0 | 41.717 | 15,0 |
| | Zinnik | 1 | 2.257 | 1.354 | 60,0 | 27.089 | 5,0 |
| | Verviers | 4 | — | 7.180 | — | 71.154 | 10,1 |
| | Gemiddeld | 32 op 92 | — | — | — | 51,0 | — |
| 1961 | Antwerpen | 8 | 20.000 | 7.005 | 35,0 | 209.320 | 3,3 |
| | Brussel | 9 | 25.524 | 10.707 | 41,9 | 274.568 | 3,9 |
| | Nijvel | 2 | 4.000 | ± 2.000 | ± 50,0 | 33.437 | ± 6,0 |
| | Brugge | 3 | 11.500 | 4.907 | 42,7 | 64.875 | 7,6 |
| | Veurne Diksmul- de-Oostende | 3 | — | 3.835 | — | 57.601 | 6,7 |
| | Charleroi | 2 | 8.000 | ± 3.000 | 37,5 | 55.411 | 5,4 |
| | Gemiddeld | 28 op 50 | — | — | — | 40,0 | — |
| 1965 | Brussel | 8 | 27.700 | 8.875 | 32,0 | 195.498 | 4,5 |
| | Leuven | 4 | 7.314 | 2.638 | 36,1 | 80.619 | 3,2 |
| | Brugge | 2 | 8.000 | 1.400 | 17,5 | 55.278 | 2,5 |
| | Kortrijk | 3 | 6.279 | 2.662 | 44,4 | 79.068 | 3,8 |
| | Gent-Eeklo | 6 | 12.500 | 4.500 | 36,0 | 145.818 | 3,1 |
| | St. Niklaas | 2 | — | 3.275 | — | 50.596 | 6,5 |
| | Aalst | 2 | 9.412 | 5.329 | 56,6 | 51.092 | 10,4 |
| | Bergen | 1 | 4.200 | 2.500 | 59,5 | 21.523 | 11,6 |
| | Verviers | 1 | ± 4.166 | 2.500 | 60,0 | 50.721 | 4,9 |
| | Bastogne | 1 | — | 1.822 | — | 9.764 | 18,7 |
| | Neufchâteau | 1 | 2.640 | 1.406 | 53,3 | 14.891 | 9,4 |
| | Namen | 1 | — | 1.862 | — | 37.224 | 5,0 |
| Gemiddeld | 31 op 40 | — | — | — | 37,6 | — | 4,9 |
| 1968 | Geen gegevens | — | — | — | — | — | — |
| 1971 | Geen gegevens | — | — | — | — | — | — |
| 1974 | Geen gegevens | — | — | — | — | — | — |
| 1977 | Geen poll | — | — | — | — | — | — |
| 1978 | Charleroi | 3 | — | — | 60,0 | — | — |
| | Luik | 2 | 6.894 | ± 4.481 | ± 65,0 | 75.250 | 6,0 |
| | Gemiddeld | 5 op 8 | — | — | — | — | — |

tamelijk moeilijk gewijzigd kan worden. Als hypothese kan gesteld worden dat niet alleen het aantal gewijzigde modellijsten van 1958 tot 1965 toenam, doch dat de goedgekeurde modellijsten eveneens meer moeilijkheden ondervonden om goedgekeurd te worden. Uiteraard kan slechts mits inzage van de stemresultaten van elke poll uitsluitend omtrent deze hypothese gegeven worden.

De arrondissementele hoofdbesturen kunnen op deze toegenomen neiging van de partijleden tot verwerping van de modellijsten op diverse wijzen reageren. Vooreerst kan men zoveel mogelijk aan de pollprocedure verzaken. Deze neiging werd bij de CVP-PSC inderdaad zeer duidelijk in de periode 1958-1978 vastgesteld. Indien men toch besluit een poll te houden, dan biedt een modellijst uiteraard meer kansen opdat de definitieve volgorde overeenstemt met het nagestreefde compromis. Uit Tabel I blijkt dat het aantal christen-democratische kamerleden dat via een zuivere poll op de kieslijsten geraakt is, eveneens daalt van 1958 tot 1965. Als derde mogelijkheid tot vrijwaring van de volgorde op de modellijsten kan het bestuur de opkomst van de partijleden beperken, bv. door laattijdige oproeping, zodat misnoegde kandidaten minder tijd krijgen om hun sympathisanten te mobiliseren om een bepaalde modellijst te verwerpen. Deze tactiek kan een verklaring bieden voor de daling van het percentage partijleden van de CVP-PSC dat aan de polls deelneemt. Tenslotte kunnen arrondissementele besturen sinds de nieuwe statuten van 1965 beroep doen op het Nationaal Comité om als scheidsrechter op te treden bij geschilpunten. Aldus worden de partijleden in een arrondissement volledig buiten spel gezet, aangezien de poll-verrichtingen in dit geval geschorst worden. Ook werden de interventiemogelijkheden van het Nationaal Comité in 1965 aanzienlijk uitgebreid en kan het de kandidatenlijst aanvullen, de rangorde wijzigen en bepaalde kandidaturen weren. In hoeverre van de nationale interventie- en beslechttingsmogelijkheden gebruik gemaakt werd in onze onderzoeksperiode is moeilijk achterhaalbaar. Alleszins kan vermoed worden dat, gelet op de toename van gewijzigde modellijsten, de verruiming van deze oligarchiserende interventiebevoegdheden aan een reële behoefte beantwoordden en dat er dientengevolge ook in een toenemende mate van gebruik gemaakt werd.

Ook de verhouding van het aantal pollers t.o.v. het kiezerskorps vertoont een lichte daling. Het samengaan van deze tendens met de daling van het deelnamepercentage aan de poll kan alleen verklaard worden doordat het aantal kiezers van een partij sneller daalt dan het aantal pollers, welk op zijn beurt sneller daalt dan het aantal partijleden. Dat het ledenbestand van een partij stabiel is dan het kiezerskorps is aannemelijk, doch dat het ook stabiel is dan het aantal pollers is merkwaardig, aangezien de deelname aan een poll een hogere vorm van politieke participatie is dan het loutere lidmaatschap. Naarmate de politieke participatie toeneemt, mag verwacht worden dat ook de partijtrouw hechter wordt.

B. Bij deelname aan de polls bij de BSP-PSB.

De gegevens in Tabel VII over de deelname van de BSP-PSB-leden aan de polls van hun partij zijn tamelijk volledig (kolom 3) en slaan op de gehele periode 1958-1978.

TABEL VII
Deelname aan de BSP-PSB polls van 1958-1978

| Jaar (1) | Arrondissement (2) | Aantal gepollde kamerleden (3) | Aantal leden (4) | Aantal pollers (5) | % pollers t.a.v. leden (6) | Klezers (7) | % pollers t.a.v. klezers (8) |
|-------------|-----------------------|---|------------------------|--------------------------|-------------------------------------|----------------|---------------------------------------|
| 1958 | Antwerpen | 8 | ± 20.606 | 10.621 | 45,0 | 206.804 | 5,1 |
| | Brussel | 13 | ± 24.184 | 9.300 | 38,5 | 336.667 | 2,8 |
| | Charleroi | 7 | 12.000 | 6.953 | 57,9 | 151.520 | 4,6 |
| | Luik | 7 | ± 17.423 | ± 10.000 | 57,4 | 177.016 | ± 4,2 |
| | Gemiddeld | 35 op 66 | | | 47,8 | | 4,2 |
| 1961 | Antwerpen | 7 | 25.000 | 11.746 | 47,0 | 197.505 | 5,9 |
| | Brussel | 12 | 22.000 | 11.500 | 52,3 | 329.981 | 3,5 |
| | Nijvel | 2 | 5.536 | 3.837 | 69,3 | 57.179 | 6,7 |
| | Bergen | 3 | 12.580 | 8.658 | 68,8 | 70.527 | 12,3 |
| | Charleroi | 7 | | 10.658 | | 138.515 | 7,7 |
| | Luik | 8 | 20.750 | 10.993 | 53,0 | 172.124 | 6,4 |
| | Gemiddeld | 39 op 39 | | | 54,4 | | 5,9 |
| 1965 | Antwerpen | 6 | 20.809 | 10.319 | 49,6 | 157.220 | 6,6 |
| | Brussel | 8 | 25.629 | 12.000 | 46,8 | 214.183 | 5,6 |
| | Leuven | 1 | 7.702 | 4.532 | 58,8 | 54.369 | 8,3 |
| | Gent-Eeklo | 0 | | ± 2.000 | | 77.051 | ± 2,6 |
| | Sint-Niklaas | 1 | | | 68,0 | | |
| | Zinnik | 2 | | 4.569 | | 36.653 | 12,5 |
| | Charleroi | 5 | 13.000 | 6.552 | 50,4 | 95.447 | 6,9 |
| | Luik | 5 | 21.781 | 9.249 | 42,5 | 116.879 | 7,9 |
| | Gemiddeld | 28 op 28 | | | 46,0 | | 6,5 |
| 1968 | Charleroi | 5 | ± 11.700 | 7.000 | 60,0 | 96.105 | 7,3 |
| | Luik | 5 | ± 25.620 | 11.000 | ± 42,9 | 119.813 | 9,2 |
| | Brussel | 5 | ± 22.675 | 17.000 | 75,0 | 127.172 | 13,4 |
| | Antwerpen | 7 | ± 22.460 | 9.873 | 44,0 | 165.750 | 6,0 |
| | Gemiddelde | 22 op 34 | | | 54,4 | 508.840 | 8,8 |
| 1971 | Antwerpen | 6 | 21.357 | 9.351 | 43,7 | 156.233 | 6,0 |
| | Bergen | 3 | 11.791 | 8.135 | 68,9 | 61.231 | 13,3 |
| | Charleroi | 4 | 13.626 | 8.547 | 62,7 | 86.121 | 9,9 |
| | Luik | 5 | 27.793 | 14.590 | 52,5 | 126.692 | 11,5 |
| | Gemiddelde | 18 op 30 | | 40.623 | 54,5 | 430.277 | 9,4 |
| 1974 | Antwerpen | 5 | 22.000 | 9.498 | 43,2 | 131.974 | 7,2 |
| | Brussel | 6 | 21.000 | 15.530 | 74,0 | 124.698 | 12,4 |
| | Luik | 6 | 32.000 | 14.548 | 45,5 | 128.759 | 11,3 |
| | Bergen | 2 | 12.000 | 8.000 | 66,7 | 59.051 | 13,4 |
| | Zinnik | 3 | 8.500 | 6.716 | 79,0 | 35.950 | 18,7 |
| | Charleroi | 4 | 14.500 | 9.000 | 62,0 | 97.522 | 9,2 |
| | Gemiddeld | 26 op 33 | | | 57,5 | | 10,9 |
| 1977 | Antwerpen | 6 | 22.217 | 10.531 | 47,4 | 143.653 | 7,3 |
| | Luik | 6 | 32.331 | 14.701 | 45,5 | 144.700 | 10,2 |
| | Bergen | 4 | 12.000 | 7.399 | 61,7 | 66.565 | 11,1 |
| | Zinnik | 2 | 8.500 | 6.143 | 72,3 | 41.220 | 14,9 |
| | Charleroi | 5 | 16.450 | 9.899 | 60,2 | 105.817 | 9,4 |
| | Namen | 2 | 7.400 | 3.721 | 50,3 | 53.190 | 7,0 |
| | Huy-Waremme | 2 | 8.500 | 5.448 | 64,1 | 45.190 | 12,0 |
| | Thuin | 1 | 4.500 | 3.740 | 83,0 | 29.134 | 12,8 |
| | Gemiddeld | 28 op 28 | | | 55,0 | | 9,8 |
| 1978 | Charleroi | 5 | ± 5.500 | 9.800 | 56,1 | 96.362 | 10,2 |
| | Bergen | 3 | ± 11.807 | 8.170 | 69,2 | 62.310 | 13,1 |
| | Gemiddeld | 8 op 9 | | | 65,8 | | 13,1 |

Zoals bij de CVP-PSC vertoont de deelname-graad aan de poll-verrichtingen van de BSP-PSB in de vergelijkbare periode (1958-1965) een dalende tendens. Vanaf 1968 stijgt de deelname terug en blijft tot 1978 tamelijk constant rond de 55 %. Hier kan dus gewag gemaakt worden van een opvallend constante deelnemingsgraad, met een éénmalige ver storing in 1965. De hoge score in 1978 is uitsluitend toe te schrijven aan de traditioneel hoge deelnemingsgraad van de resterende arrondissementen Charleroi en Bergen.

In tegenstelling met de CVP-PSC neemt de verhouding pollers/kiezers gestadig en regelmatig toe. Dit kan enerzijds verklaard worden door het tamelijk gelijk blijven van het aantal leden en pollers tijdens deze 20 jaar, wat blijkt uit de gegevens voor de federaties Antwerpen, Brussel, Luik en Charleroi. Anderzijds is er de opvallende neergang van het stemcijfer tijdens de periode 1958-1978. De correlatie tussen de verhouding pollers/kiezers en het globale kiescijfer van de BSP-PSB in de diverse arrondis-

TABEL VIII

Deelname aan de polls van de liberale partijen 1958-1978

| Jaar (1) | Arrondissement (2) | Aantal gepollde kamerleden (3) | Aantal leden (4) | Aantal pollers (5) | % pollers t.a.v. leden (6) | Kiezers (7) | % pollers t.a.v. kiezers (8) |
|-------------|---------------------------|---|------------------------|--------------------------|-------------------------------------|----------------|---------------------------------------|
| 1958 | Brussel | 6 | 20.000 | 12.000 | 60,0 | 139.573 | 8,6 |
| | Gemiddelde | 6 op 14 | | | | | |
| 1961 | Brussel | 6 | 19.000 | 9.680 | 50,9 | 131.964 | 7,3 |
| | Luik | 2 | | 1.500 | | 40.516 | 3,7 |
| | | 8 op 8 | | | | | |
| 1965 | Brussel | 11 | | 9.113 | | 251.265 | 3,6 |
| | Charleroi | 2 | | | + 50,0 | | |
| | Marche-Arion- Bastogne | 1 | | 448 | | 7.518 | 6,0 |
| | Gemiddeld | 13 op 13 | | | | | |
| 1968 | Luik | 4 | | | + 50,0 | | |
| | Brussel | 8 | 12.247 | | | | |
| | | 12 op 13 | | | | | |
| 1971 | Charleroi | 1 | | 400 | | 25.765 | 1,6 |
| | | 1 op 3 | | | | | |
| 1974 | Geen polls | | | | | | |
| 1977 | Geen gegevens | | | | | | |
| 1978 | Brussel (PRLW) | 1 | | 3.032 | | 41.460 | 7,3 |
| | | 1 op 3 | | | | | |

sementen bedraagt $-0,89$, wat erop wijst dat de fluctuaties van het kiescijfer in grote mate de stijging van de verhouding pollers/kiezers determineert ($r^2=0,79$).

De absolute omvang van het ledenbestand en de pollers vertoont bij de socialisten, in weerwil van de electorale afgang, een opmerkelijke stabiliteit. Hierdoor stijgt ook de verhouding leden/kiezers, waardoor het representatief karakter van de partij t.a.v. haar kiezerskorps, mutatis mutandis, versterkt wordt.

C. De deelname aan de polls door de liberale partijleden.

De gegevens m.b.t. de partijleden en de pollers zijn te sporadisch om enige significante tendens vast te stellen.

Volledigheidshalve worden zij in Tabel VIII weergegeven.

5. De betekenis van de teloorgang van de poll voor de interne partijdemocratie.

Sommige auteurs beschouwen de polls als een obstakel voor de democratie (13). De kandidaten zouden in de eerste plaats hun dienstbetooncliënten, die partijlid zijn, mobiliseren. Deze partijleden zouden hun stem eerder uitbrengen uit dankbaarheid voor de bewezen diensten dan als uiting van steun t.a.v. de programmatische opstelling en de eventuele parlementaire verdiensten van de kandidaat. Ook wordt gewezen op de beperkte opkomst van de partijleden bij de stemmingen over de samenstelling van de kieslijst. De evolutie van het absenteïsme bij deze voorverkiezingen is echter moeilijk te vergelijken met het absenteïsme bij de eigenlijk verkiezingen, aangezien voor deze laatste de stemplicht geldt (14).

Volgens de meeste auteurs is de poll een belangrijke uiting van democratie binnen de partijen. De poll zou de pluralistische verdeling van de mandaten over de groepen binnen een partij waarborgen (15). De poll zou een efficiënt afweerinstrument zijn van de locale besturen tegen de ingrepen van nationale partijinstanties (16). Volgens W. Dewachter is de wijze waarop een partij haar kieslijsten samenstelt, een belangrijke indicator van de binnenpartijdige democratie. Uiteraard wordt de binnenpartijdige democratie niet alleen door de aard van de deelneming van de partijleden aan de lijstsamenstelling bepaald, doch ook door de deelnemingskansen en de

(13) F. PERIN, *La démocratie enrayée*, Brussel, 1960, blz. 30.

(14) L. DE WINTER, « Officiële en reële omvang van het absenteïsme bij de naoorlogse parlementsverkiezingen », in *Res Publica*, XX, (1978), 4, blz. 685-692.

(15) A. PHILIPPART, *loc. cit.*, blz. 391.

(16) Y. NUYENS, *loc. cit.*, blz. 253.

effectieve deelname van de leden aan de politieke besluitvorming van de partij ; dit betreft o.a. de verkiezing van de partijbestuursorganen, de verspreiding van informatie, de frequentie en aard van de ledenvergaderingen enz... (17).

Tenslotte is de aard der lijstsamenstelling nauw verbonden met de middelen waarover de nationale partijbesturen beschikken om de partijdiscipline bij hun parlementsleden af te dwingen. Volgens een studie van de Amerikaanse politoloog J. Obler over het rebellerend gedrag van Belgische parlementsleden in de periode 1961-1968, hebben noch de lokale partijleiders noch de nationale partijtopfiguren zich verzet tegen de herverkiezing van parlementsleden die de stemdiscipline in het parlement hadden doorbroken (18).

Dit uitblijven van sancties kan door drie factoren verklaard worden. Vooreerst heeft de tendens van de partijleden en militanten om zich nauwer met hun kiesomschrijving dan met de nationale partijorganisatie te identificeren, de interventie van de nationale partijbesturen tegengewerkt. Een tweede factor is de verdeeldheid zelf binnen de toporganen van de partijen, waar de dissidente parlementsleden meestal op de sympathie van enkele partijleiders konden rekenen. Tenslotte vormde de massale deelname van de partijleden aan de selectie van de parlementsleden d.m.v. de polls een waarborg tegen interventies van de nationale partijorganen. Deze kunnen wel de kleine groep van arrondissementele bestuursleden manipuleren om zich tegen de kandidatuur van een rebellerend parlements lid te verzetten, doch de duizenden pollers hiervan te overtuigen is een veel zwaardere opdracht. Uit ons onderzoek blijkt dat gebruik van de poll bij de lijstsamenstelling sterk aan belang heeft ingeboet, voor de PVV-PLP en de CVP-PSC reeds vanaf 1968. D.w.z. dat de bevindingen van Obler niet kunnen geëxtrapoleerd worden voor de periode 1968-1978, aangezien één der waarborgen tegen sancties van de nationale partijleidingen tegen rebellerende parlementsleden is weggefallen. De middelen die de partijleidingen hebben om dissident gedrag van hun parlementsleden af te straffen zijn m.a.w. de laatste 20 jaar toegenomen. Of zij er het voorbije decennium effectief gebruik van gemaakt hebben kan slechts aangetoond worden door een diepgaand onderzoek naar de machtsrelaties tussen fracties en partijbesturen, wat echter buiten het bestek van dit onderzoek valt.

(17) W. DEWACHTER, *op. cit.*, blz. 155.

(18) J. OBLER, « Le rôle des dirigeants nationaux de parti dans la sélection des candidats parlementaires : le cas de la Belgique », in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr. 591, 9 februari 1973, blz. 30-32.

Gelet op de vastgestelde teloorgang van de polls in de periode 1958-1978 en het belang van de lijstsamenstelling voor de interne partijdemocratie, kan besloten worden dat de oligarchiseringstendens binnen de drie traditionele partijen zich de voorbije twee decennia heeft voortgezet. De Belgische politieke partijen ontsnappen dus evenmin aan de door R. Michels vastgestelde « ijzeren wet der oligarchisering » (19).

6. Besluit.

Ondanks het toenemend aantal voorkeurstemmen worden er haast geen parlementairen gekozen buiten de nuttige volgorde. De kiezer bepaalt m.a.w. slechts het aantal mandaten dat elke partij toegewezen krijgt, en niet de concrete personen die deze mandaten zullen bekleden.

Vanuit democratisch oogpunt stelt zich dan ook de vraag hoeveel personen bij dit machtsmoment zijn betrokken. Alhoewel ook aan de algemene ledenpoll nadelen verbonden zijn, biedt deze vorm van voorverkiezing toch aanzienlijke inspraakansen aan alle partijleden en vormt de poll een bescherming voor rebellerende parlementsleden tegen sanctionerende interventies van de nationale bestuursorganen.

Terwijl in 1958 in de drie traditionele partijen 90 % der verkozen kamerleden via een algemene ledenpoll op de kieslijsten geplaatst werden, is deze vorm van binnenpartijdige democratie nadien in onbruik geraakt, bij de CVP-PSC reeds vanaf 1968 en bij de PVV-PLP vanaf 1971. De BSP-PSB heeft veel langer aan de poll-techniek vastgehouden, doch ook hier wordt langzaam maar zeker overgestapt naar andere vormen van lijstsamenstelling. De opkomst van de leden van de CVP-PSC wordt in de periode 1958-1965 gekenmerkt door een stijgende absenteïsmegraad. De BSP-PSB daarentegen kent sinds 1958 een opvallend constante absolute en relatieve opkomst van haar partijleden, in weerwil van haar inkrimpend kiezerskorps.

De nationale en federale partijbesturen hebben sinds 1958 de besluitvorming inzake lijstsamenstelling en de selectie van de parlementaire vertegenwoordigers geleidelijk naar zich toegetrokken. Of deze oligarchiseringstendens zich ook heeft voortgezet m.b.t. andere besluitvormingsmateries (samenstelling partijorganen, deelname aan regering en beoordeling regeringsbeleid, partijprogramma, verspreiding van informatie, enz...) blijft een open vraag.

(19) R. MICHELS, *Democratie en Organisatie*, Rotterdam, 1969, 191 blz.

Summary : The primaries for the Belgian general elections since 1958.

The lists of candidates, proposed by the parties for the Belgian general elections, is quite determinative. Due to electoral code arrangements, and, notwithstanding the growing proportion of preference votes, only those candidates who are placed within the « necessary sequence » of the lists (i.e. the number of seats a party gains in a definite arrondissement) get actually elected. Consequently, the Belgian voter does not appoint the mandataries, but only the number of mandates due to the several parties.

The statutes of the three major Belgian parties (christian democrats, socialists and liberals), provide large participative opportunities for their members, through the so-called general member polls. In this kind of primary system, all party members are franchised to elect the candidates for their party-lists.

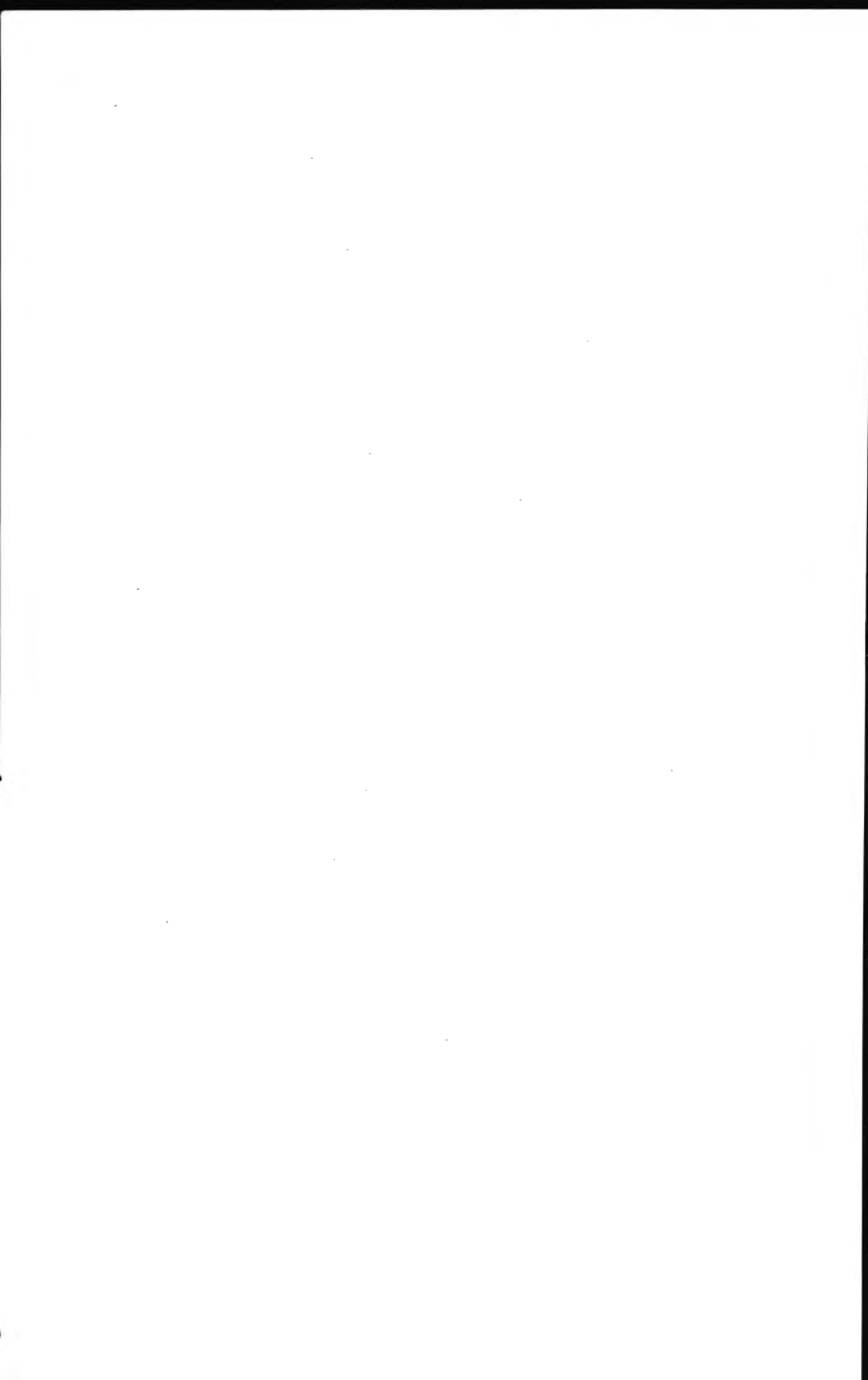
The elections of the past twenty years show a growing tendency to deviate from these statutory guaranteed participation. In 1958, 89 % of all representatives were placed on their party-lists by general member polls; in 1978, only 10 %. Thus, the conclusive phase of the composition of the partylists has become, since 1958, increasingly a matter where only the national or federal party executives and councils decide upon.

Bibliografie van de lijstensamenstelling voor de parlementsverkiezingen in de periode 1958-1980.

- AUGUSTIJNEN, W., « De samenstelling van de kandidatenlijsten van de Volksunie voor de parlementaire verkiezingen van 7 november 1971 », in *Res Publica*, XIV, (1972), 2, pp. 279-285.
- BOEYNAEMS, M., « De lijstensamenstelling in de PVV », in *Res Publica*, XIV, (1972), 2, pp. 251-278.
- CEULEERS J., « De lijstensamenstelling in de BSP », in *Res Publica*, XVI, (1974), 3-4, pp. 373-386.
- CEULEERS J., « De lijstensamenstelling in de Belgische Socialistische Partij », in *Res Publica*, XVI, (1977), 3, pp. 411-421.
- DEGUELLE, C., HERREMANS, M.P., *Les élections législatives belges du 1^{er} juin 1958*, Brussel, 1959, 316 p.
- DEWACHTER, W., *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*. Antwerpen, 1967, pp. 110-166.
- DEWACHTER, W., « De voorverkiezingen tot samenstelling van het Belgisch parlement », in *Onze Alma Mater*, XXIV, (1970), 3, pp. 156-172.
- DEWACHTER, W., « De parlementsverkiezingen van 7 november 1971 : grote personeelsswisseling maar weinig verandering », in *Res Publica*, XV, (1973), 5, pp. 859-881.

- LAVAERT, F., « De lijstensamenstelling in de Kommunistische Partij », in *Res Publica*, XIV, (1972), 2, pp. 295-300.
- LEWINE, R., « La formation des listes électorales du Parti Communiste de Belgique », in *Res Publica*, XI, (1969), 1, pp. 123-131.
- MIERMANS, M., *De lijstensamenstelling voor de parlementsverkiezingen van 1958 in België*, Leuven, 1972, 172 p.
- NUYENS, Y., « De selectie van kandidaten en de politieke partijen in België », in *Res Publica*, VIII, (1966), 2, pp. 233-253.
- OBLER, J., « Le rôle des dirigeants nationaux de parti dans la sélection des candidats parlementaires : le cas de la Belgique », in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr. 591, (1973), p. 32.
- PHILIPPART, A., « Les polls électoraux », in *Res Publica*, XVI, (1974), 3-4, pp. 378-404.
- PLAVSIC, W., « La composition des listes au FDF et au RW », in *Res Publica*, XIV, (1972), 2, pp. 287-293.
- SLOSSE, E., « De lijstensamenstelling in de Volksunie », in *Res Publica*, XI, (1969), 1, pp. 133-146.
- SWAELEN, F., « De samenstelling der kandidatenlijsten in de Vlaamse CVP », in *Res Publica*, XI, (1969), 1, pp. 75-94.
- X., « La confection des listes et la désignation des candidats », in *La Revue Nouvelle*, XXIV, (1968), 5, pp. 512-517.
- Sinds de verkiezingen van 1961 publiceert de *Courrier Hebdomadaire du CRISP* bij elke verkiezing een uitvoerige beschrijving van de samenstelling van de kieslijsten.
- X., « Les polls préparatoires aux élections législatives du 26 mars 1961 », in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nrs 98, 99, 100, 102, 103, 109, 1961.
- X., « Les polls préparatoires aux élections législatives de mai 1965 » (I, II, III, IV), in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nrs 279, 282, 284, 285, 1965.
- X., « La préparation des élections législatives du 31 mars 1968 : La stratégie des candidatures dans les partis » (I en II), in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr. 400-401, 1968.
- X., « La préparation des élections législatives du 7 novembre 1971 : la stratégie des candidatures dans les partis » (I, II, III), in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nrs 537, 538, 539, 1972.
- X., « La préparation des élections législatives du 10 mars 1974 : la stratégie des candidatures dans les partis » (I, II, III), in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nrs 634-635-636, 1974.
- X., « Le renouvellement des candidatures aux élections législatives », in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nrs 761-762, 1977.
- X., « Le renouvellement des candidatures en vue des élections législatives du 17 décembre 1978 » (I, II), in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nrs 820-821, 1978.





Joseph Barthélémy et les Commissions permanentes de la Chambre des Représentants de Belgique

par Claude COURTOY,

Assistant à la Faculté de Droit
de l'Université libre de Bruxelles.

★

Est-ce parce qu'il sent sa modestie blessée à la lecture de *l'Organisation du suffrage et l'expérience belge*, où Joseph Barthélémy n'hésite pas à comparer la Belgique à la Grèce antique, que le publiciste belge n'a jamais décrit l'influence exercée par cet auteur sur les commissions de la Chambre des représentants ? Un tel manquement dans la littérature scientifique ne peut, en tout cas, résulter d'un oubli. Quelle qu'en soit son origine, nous nous proposons de combler cette lacune.

L'exposé permettra, en outre, de mesurer toute l'importance des modifications et aménagements que la Chambre des représentants a apportés, à la fin de l'année 1979, à son système de commissions permanentes et il en constituera une introduction naturelle.

Les réformes de 1979 s'articulent autour d'un principe : les commissions permanentes exercent, outre une fonction législative, une fonction de contrôle du gouvernement.

Les deux missions des commissions permanentes ont, dans l'histoire des assemblées parlementaires, une origine différente l'une de l'autre. La fonction législative, qui consiste à faire rapport sur le mérite des projets et des propositions, est aussi vieille que la notion même d'organe préparatoire. La fonction de contrôle, par laquelle les commissions permanentes exercent une surveillance sur le gouvernement, n'a pu, par contre, se développer que lorsque les organes préparatoires ont acquis un caractère permanent et qu'ils ont vu leur sphère de compétences limitée à un ou plusieurs départements ministériels. Ces deux conditions réunies — permanence et délimitation de compétences —, la fonction de contrôle

des commissions n'était encore que latente, comme en témoigne l'activité des commissions permanentes du Sénat belge au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle. Elle se manifesta avec force, au sein du Parlement français, lors de la première guerre mondiale (1). Au lendemain du conflit, il était unanimement admis en France que les commissions permanentes avaient une double mission, celle de participer à la confection des lois et celle de contrôler le gouvernement.

Le premier système de commissions permanentes de la Chambre belge des représentants dérivait de cette conception : les dispositions réglementaires héritées de 1831, l'inadaptation des commissions sénatoriales aux nécessités du XX^e siècle, l'autorité du rapporteur général de la commission du règlement de la Chambre française y contribuèrent.

*
**

La façon dont la Chambre des représentants avait, dans son règlement adopté le 5 octobre 1831, conçu l'organisation du travail préparatoire, était assurément conforme à celle des autres Parlements continentaux de ces temps. L'assemblée se partageait, par la voie du sort, en six sections (2) renouvelées mensuellement (3), chargées d'examiner simultanément tous les projets et propositions de loi. Les rapporteurs de ces sections se réunissaient avec le président de la Chambre en une section centrale (4), laquelle nommait un de ses membres pour faire rapport à l'assemblée (5).

La section constituait le véritable « pilier d'acier » du travail préparatoire.

Le règlement de 1831 prévoyait, en outre, la possibilité de constituer des commissions spéciales (6) ; il fut fait un usage fréquent de ces commissions, usage peu compatible avec l'économie générale du système des sections qui conviait tous les membres à participer au premier examen de la loi. Abondamment critiquées lors des premières législatures (7), ces commissions devaient être considérées comme formant une symbiose harmonieuse avec le système des sections lorsque, un demi-siècle plus tard, des doutes s'élevèrent à propos de l'efficacité de celui-ci (8).

(1) J. BARTHELEMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Delagrave, 1934, pp. 234 et suiv. ; L. BLUM, *La réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1936, p. 162.

(2) Article 49 du règlement.

(3) Article 51 du règlement.

(4) Article 53 du règlement.

(5) Article 54 du règlement.

(6) Article 61 du règlement.

(7) Voy. notamment les protestations émises dans les séances des 16 novembre 1833 (*M.B.* 18 novembre 1833, pp. 2 et 3) et 25 mars 1835 (*M.B.* 27 mars 1835, pp. 2-4).

(8) Rapport PIRMEZ, *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1887-1888, n° 148, p. 5.

Enfin, les auteurs du règlement de 1831 avaient créé quatre commissions permanentes : la commission de la comptabilité (9), la commission des pétitions (10), la commission des finances et des comptes (11) ainsi que la commission de l'agriculture, de l'industrie et du commerce (12).

La commission des finances et des comptes et la commission de l'agriculture, de l'industrie et du commerce — communément dénommées commission de finances et commission d'industrie — allaient tenir, dans l'évolution du travail préparatoire, une place importante, non pas à raison de la qualité ou de la quantité du travail qu'elles devaient effectuer — lequel se révéla relativement modeste (13) —, mais par la mission qui leur avait été réglementairement conférée. Leur très large compétence se trouvait détaillée en quatre points à l'article 59 du règlement (14), disposition qui facilitera, quelque quatre-vingt-dix ans plus tard, lors de la création du premier système de commissions permanentes de la Chambre des représentants, la réception de la conception française de l'époque concernant les commissions permanentes.

La Haute Assemblée n'avait pas adopté, en 1831, le système des sections : le nombre peu élevé de ses membres devait empêcher, selon les auteurs du règlement, le fonctionnement du rouage, même si les sénateurs étaient assidus à la tâche (15). Le travail préparatoire — pour autant

(9) Articles 82 et 83 du règlement. Voy. E. VANDENPEPEREBOOM, *Du Gouvernement représentatif en Belgique (1831-1848)*, Bruxelles, Librairie Polytechnique, 1856, t. Ier, pp. 98-99.

(10) Articles 60 et 65 du règlement.

(11) Articles 56 et 57 du règlement.

(12) *Ibid.*

(13) Le travail de ces deux commissions ne fut toutefois pas négligeable. L'activité de la commission d'industrie conduisit la Haute Assemblée à créer, le 19 mars 1844, une commission permanente — la première du Sénat — ayant la même sphère de compétences. La commission de finances s'occupait principalement de la loi des comptes des exercices clos et on pourrait juger son travail insignifiant (voy. les déclarations de MECHELYNCK et du président POULLET faites peu avant la transformation de cette commission en une commission des finances, des budgets et des économies, *Ann. parl. Ch.*, 19 février 1919, p. 334) si elle n'avait connu quelques questions importantes, comme, par exemple, celle des certificats dits DOMEIN-LOSRENTEN (*Doc. parl. Ch.*, S.E. 1833, n° 65 du 9 août 1833).

(14) « Les deux commissions permanentes sont chargées, chacune dans les matières qu'indique sa dénomination :

- 1° de fournir à la Chambre tous les renseignements qu'elle les charge de recueillir sur une proposition ;
- 2° d'examiner les propositions que la Chambre leur renvoie ; de faire rapport et de présenter des conclusions motivées sur ces propositions ;
- 3° de préparer des projets de résolutions, s'il y a lieu, sur des pétitions assez importantes pour que la Chambre juge à propos de les leur renvoyer ;
- 4° de préparer à la Chambre des projets de résolutions ».

(15) Des assemblées peu nombreuses, comme la Chambre des Députés luxembourgeoise ou la Première Chambre des Etats Généraux des Pays-Bas, ont pourtant connu ce système, comme l'ont connu tous les Parlements continentaux, à l'exception toutefois des Parlements allemands.

qu'un tel travail fût jugé nécessaire — avait été confié à des commissions spéciales, élues par l'assemblée et composées de cinq membres (16). Cette première organisation présentait une multitude d'inconvénients (17). Après un long effort de Dumon-Dumortier, le Sénat se dota, en 1850, d'un système de commissions permanentes, mais celui-ci était bien différent du système actuel. Chaque sénateur était membre d'une commission et d'une commission seulement. Ingénieux en 1850, ce système, qui confinait le parlementaire dans une seule commission, était devenu complètement suranné après la première guerre mondiale. Il ne disparut qu'en 1924.

Et, alors que dans les premières années de notre indépendance, de nombreux sénateurs avaient regretté, souvent en des développements oratoires il est vrai (18), de ne pouvoir adopter les méthodes de travail de la Chambre (19); de nombreux représentants se mirent à déplorer, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, l'absence de commissions permanentes comme il en existait au Sénat (20).

Le premier système de commissions permanentes de la Chambre des représentants vit le jour en 1920. Les partisans des commissions avaient déjà obtenu, l'année précédente, la création de trois nouvelles commissions (21). Au printemps de 1920, la commission spéciale du règlement (22) recherchait « les modifications qu'il conviendrait d'apporter au règlement » (23). L'exemple du Sénat était cité, mais certains y

(16) Article 54 du règlement.

(17) Voy. les critiques et propositions de DUMON-DUMORTIER formulées en 1839 (*M.B.* 25 décembre 1839, pp. 7 et 8), les débats des 22 et 23 décembre 1840 (*M.B.* 25 décembre 1840, pp. 1 et 2 et *Supplément* et *M.B.* 26-27 décembre 1840, pp. 1 et 2), les modifications du 19 mars 1844 (*M.B.* 21 mars 1844).

(18) L'absentéisme, qui sévissait au Sénat au siècle dernier, aurait empêché le système des sections de fonctionner.

(19) Voy. notamment les discussions des 22 et 23 décembre 1840 (*Supra* note 17).

(20) Voy. le rapport PIRMEZ, *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1837-1838, n° 148, où sont exposés les mérites respectifs des sections et des commissions.

(21) Ces trois commissions permanentes — affaires étrangères, armée, affaires économiques — ont été créées, à la suite d'une proposition de MAURICE FERON et ALBERT MECHELYNCK, pour la seule session en cours, le 19 février 1919. Elles sont devenues définitives le 24 décembre suivant.

(22) En droit, la commission du règlement de la Chambre des représentants est une commission spéciale. Normalement, son existence devrait prendre fin par l'épuisement de l'examen de la proposition qui lui a été envoyée. Toutefois, cette commission prolonge souvent ses travaux, qu'elle ne limite d'ailleurs pas aux propositions dont elle est saisie. La quasi-totalité des rapports présentés au nom de la commission du règlement depuis la fin de la seconde guerre mondiale n'ont été précédés d'aucune proposition de modification. Ils procèdent d'une véritable génération spontanée.

(23) La commission avait été nommée, le 24 décembre 1919 (*Ann. parl. Ch.*, 24 décembre 1919, p. 125), pour faire rapport sur une proposition de Léon Troclet tendant à modifier les règles relatives à l'élection du Bureau (*Doc. parl. Ch.*, S.O. 1919-1920, n° 29). L'auteur même de la proposition fit rapport sur celle-ci, le 10 février 1920 (*Doc. parl. Ch.*, S.O. 1919-1920, n° 94). Le choix de ce rapporteur indique l'orientation prise par la commission. Si en droit parlementaire français, l'auteur d'une proposition est considéré comme son rapporteur naturel, la règle est diamétralement opposée en droit parlementaire belge.

contestaient précisément la composition des commissions permanentes, et, en tout cas, les considérations qui avaient amené la Haute Assemblée à créer, en 1850, un système de commissions permanentes étaient bien moins convaincantes que le verbe du rapporteur de la commission du règlement de la Chambre des Députés française, Joseph Barthélémy. Le rapporteur belge, Léon Mabilie, professeur à l'Université catholique de Louvain, ne devait pas manquer de citer, dans son rapport du 7 mai 1920 (24), différents passages du rapport déposé le 23 janvier, au Palais Bourbon (25). Le Député du Gers ne pouvait, dans nos problèmes internes, qu'apporter science et impartialité. La conception française de la commission permanente entra, dès lors, à la Chambre belge : « Jusqu'ici, les organismes du travail préliminaire, c'est-à-dire les sections et les commissions — les cellules du travail préparatoire, comme on les a appelées — n'ont jamais été envisagées chez nous, qu'au point de vue de leur fonction législative : elles n'étaient que des cribles, à travers lesquels devaient passer les projets de loi, pour, après un examen plus ou moins approfondi devenir l'objet d'un débat public (...). Mais on perd trop souvent de vue que la mission du Parlement n'est pas seulement de faire des lois, elle est aussi d'en contrôler l'application. A ce point de vue, il est dans la nature du gouvernement parlementaire que les commissions soient aussi des instruments essentiels de contrôle » (26).

La traduction réglementaire de cette conception ne suscitait aucun problème sur le plan technique, les dispositions de 1831 relatives aux commissions de finances et d'industrie permettaient de rencontrer l'objectif décrit par le rapporteur (27). Ainsi, sans procéder à des modifications autres que des ajoutés dans l'énumération des commissions (28), un système de commissions permanentes pouvait-il non seulement être créé, mais encore rejoindre le modèle français.

En conclusion des travaux de la commission, Léon Mabilie proposa deux résolutions, l'une augmentant le nombre des commissions permanentes, l'autre organisant quelque peu les deux systèmes — commissions et sections — « à titre provisoire, et jusqu'à la mise en vigueur de nouvel-

(24) Rapport MABILIE, *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1919-1920, n° 263 (dans la collection des Documents annexée aux *Annales*, ce rapport se trouve reproduit pp. 903 à 908).

(25) *Doc. parl.*, C.D. fr., S.O. 1920, Annexe n° 228, pp. 109-112. Léon Mabilie fit également siennes quelques considérations de la proposition de Louis Marin du 27 décembre 1919 (*Doc. parl.*, C.D. fr., S.E. 1919, pp. 134 et suiv.).

(26) Rapport MABILIE, cité, pp. 3-4.

(27) L'article 59 du règlement (*supra* note 14) était devenu, en 1920, l'article 72 du règlement. Le cadre réglementaire existant avait déjà été utilisé lors de la création des trois nouvelles commissions en 1919, mais, à cette occasion, aucune considération n'avait été émise sur les fonctions des commissions.

(28) Le nombre des membres des commissions fut également revu.

les dispositions réglementaires concernant les sections et les commissions » (29).

Les deux résolutions furent adoptées le 19 mai 1920 (30), mais volontairement, la seconde ne tranchait rien, de façon définitive, quant au rôle et quant à la fonction des rouages préparatoires. Sections et commissions allaient coexister. Un projet ou une proposition pouvait être envoyé soit à une commission permanente, soit à une commission spéciale, soit aux sections, soit à la fois aux sections et à une commission permanente (31).

La commission du règlement avait été amenée à travailler hâtivement ; de ses travaux dépendaient, au lendemain de la guerre, ceux de l'ensemble de la Chambre. Promptement, elle était arrivée à des solutions neuves, mais elle avait insisté sur leur caractère précaire. De plus, elle avait regretté d'avoir dû limiter, faute de temps, ses investigations aux organes préparatoires, estimant que d'autres rouages et procédures devaient également être reconsidérés.

La commission du règlement avait explicitement annoncé son intention de revoir le résultat de ses délibérations et d'indaguer dans d'autres directions que le travail préparatoire.

Il fallut plusieurs années pour voir réaliser un tel dessein.

La commission du règlement fut reconstituée au mois de juin 1933. Ses conclusions, rédigées par M.A. De Schryver (32), furent discutées par l'assemblée les 26 novembre, 27 novembre et 5 décembre 1935. Lors de cette dernière séance, la Chambre vota une résolution par laquelle elle autorisait le Bureau « à faire la coordination des dispositions réglementaires, nouvelles ou modifiées, avec celles du règlement ancien qui subsistent » (33). Cette coordination constituera le règlement de 1935.

Plus de deux ans ont été consacrés à la réforme (34). En France, pendant ce temps, les « hommes de gouvernement » comme les désignera Prélot, décrient avec virulence les commissions permanentes.

(29) Rapport MABILLE, cité, p. 7.

(30) *Ann. parl. Ch.*, 19 mai 1920, pp. 1147 à 1149.

(31) Sur cette dernière combinaison, voy. A. DE MEERLEER, « De commissies en de afdelingen in de Kamer van volksvertegenwoordigers », *Tijdschrift voor Bestuurs-wetenschappen en Publiekrecht*, 1958, pp. 97 à 102, ici p. 98.

(32) Rapport DE SCHRYVER, *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1934-1935, n° 66.

(33) *Ann. parl. Ch.*, 5 décembre 1935, p. 136.

(34) Sur la mise en pratique « perlée » de ces réformes, voy. A. DE SCHRYVER, « Over het Kamerreglement », *Het Volk*, 17 septembre 1934 ; rapport DE SCHRYVER, *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1934-1935, n° 66, pp. 2-5 ; J.M. MOREELS, « Parlementaire procedure vóór en na de tweede wereldoorlog », *Liber amicorum August De Schryver*, Gand, 1968, pp. 535-571, ici p. 552.

Raymond Poincaré écrit à l'occasion d'un projet de revision constitutionnelle :

« Le voyage à Versailles est donc une dangereuse aventure et, du reste, il est parfaitement inutile, car la principale cause des difficultés actuelles ne réside pas dans la Constitution. Elle dérive du règlement, lequel peut être modifié sans aucune réunion de l'Assemblée nationale. Ce qui entrave le plus le fonctionnement normal de notre régime, c'est l'existence des grandes commissions. Naguère, elles n'existaient pas. Lorsqu'un projet de loi était déposé, les bureaux nommaient une commission peu nombreuse pour l'examiner et pour rédiger un rapport. Ce rapport était imprimé, distribué, la Chambre votait pour ou contre le projet, ou bien elle l'amendait. Dans tous les cas, le vote une fois émis, la commission avait terminé sa tâche et elle était dissoute. Elle n'avait donc aucun moyen d'organiser une campagne contre les gouvernements successifs. Aujourd'hui, les grandes commissions ont chacune un domaine très large : elles comprennent beaucoup plus de membres et elles ont la tentation inévitable d'empiéter sur les prérogatives gouvernementales. Les commissaires sont des ministres en expectative qui dressent des embûches aux ministres en fonction. C'est la guerre au couteau instituée dans les couloirs du Palais-Bourbon et du Luxembourg » (35).

André Tardieu émet, au sujet des commissions permanentes, des considérations tout aussi tranchantes :

« J'ai moi-même été investi à trois reprises (de la présidence du Conseil). Et je résume ici mon expérience : lorsque le chef du gouvernement, choisi par le chef de l'Etat, a lui-même choisi ses ministres, il est irrémédiablement livré aux abus de pouvoir du Parlement. Il y a deux assemblées, dont chacune se multiplie en une vingtaine de commissions permanentes qui se tiennent, suivant le mot de M. Poincaré, pour autant de comités exécutifs. A l'appel des unes et des autres, le président du Conseil doit répondre à tout instant, sous peine d'être inculpé d'irrespect et de tendances dictatoriales (...). Le chef du gouvernement est un accusé perpétuel, qui doit aux assemblées et aux subdivisions sa présence continue. On appelle cela le contrôle parlementaire. Mais le contrôle ainsi entendu est un intolérable empiètement sur les droits du gouvernement. Ce n'est pas le contrôle : c'est la tyrannie » (36).

(35) R. POINCARÉ, « Irons-nous à Versailles ? », *L'Illustration*, 29 avril 1933, p. 488.

(36) A. TARDIEU, *L'Heure de la décision*, Paris, Flammarion, 1934, pp. 124-125. Voy. aussi *La réforme de l'Etat. Les idées maîtresses de l'« Heure de la décision »*, Paris, Flammarion, 1934, pp. 14-15 et pp. 30-32 ; « L'Agonie de l'Exécutif », *L'Illustration*, 1^{er} avril 1933, pp. 368-369.

Léon Blum tient un propos similaire :

« Aux détracteurs du régime parlementaire, ses défenseurs répliquent communément comme argument final et péremptoire : 'Vous ne pouvez nier cependant que les commissions travaillent'. Toute la question est bien de savoir si leur travail est un embarras ou une aide, s'il nuit ou s'il contribue au rendement législatif. (...). J'impute, pour ma part, à cette institution malheureuse, une large responsabilité dans le désordre actuel et je crois nécessaire, à tout moins, de revenir à l'ancien système (des commissions nommées par les bureaux) (...). J'ai beau chercher les avantages de cette méthode, je ne parviens pas à les découvrir. Ou plutôt, j'aperçois bien que quelques individus en profitent, mais eux seulement : les présidents des commissions, qui ont érigé peu à peu leur poste en ministère au petit pied, tout prêts à le changer d'ailleurs en un ministère véritable ; les rapporteurs des commissions qui, alléchés par quelques grands exemples, attendent tous de ce mandat l'occasion de leur fortune politique. Un jeune député chargé de rapporter un projet de loi, c'est Bonaparte au siège de Toulon. Il ne s'agit point pour lui d'aboutir simplement et vite ; la grande affaire est d'attirer l'attention » (37).

Ces attaques sont véhémentes et lapidaires. Pour y répondre, Joseph Barthélémy rédige, en Gascogne, *l'Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, œuvre qui, malgré le style polémique surtout utilisé dans les cent cinquante premières pages, dépasse la simple controverse pour se situer au niveau de l'analyse doctrinale (38). Dans cette étude particulièrement fouillée, l'auteur démontre que les commissions permanentes doivent assister le Parlement dans les deux aspects de son activité : la législation et le contrôle.

Le règlement de la Chambre de 1935 n'allait pas refléter la doctrine de Joseph Barthélémy. A la suite de l'adoption du nouveau règlement, les commissions permanentes n'auront plus, *en droit*, qu'une *seule fonction législative limitée à l'examen des projets et des propositions n'ayant ni portée générale ni portée politique* (39).

(37) L. BLUM, *La réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1936, pp. 186-190.

(38) Cet ouvrage magistral a été écrit en deux temps. Au premier texte datant de 1933, Joseph BARTHELEMY a ajouté, un an plus tard, de nombreux passages où il s'en prend violemment au national-socialisme. Il est regrettable que l'auteur de la notice du *Dictionnaire des parlementaires français* consacrée à Joseph BARTHELEMY n'ait apparemment pas lu cet ouvrage, lequel n'est d'ailleurs pas mentionné dans la partie bibliographique de la notice. Nul doute qu'il aurait quelque peu tempéré l'appréciation sévère portée sur la participation de Joseph BARTHELEMY au gouvernement du maréchal PETAIN. *Comp. Dictionnaire de biographie française*, Paris, 1951, t. V, p. 671.

(39) Article 40, § 3, du règlement de 1935.

La commission du règlement a effectué, entre 1933 et 1935, un travail abondant, et, dans l'ensemble, elle a proposé des améliorations indiscutables à l'organisation des travaux de la Chambre (40).

Il est certain qu'elle n'a pas participé à la dévalorisation réglementaire de la fonction législative des commissions (41) qui s'est opérée en assemblée lors de la discussion du rapport.

Parmi les représentants, il y avait toujours à cette époque deux tendances : les uns voulaient systématiquement le renvoi en commission, les autres entendaient qu'il y eût principalement renvoi aux sections. Les auteurs du règlement appartenaient au premier courant. Ils avaient prévu que le renvoi se ferait aux commissions permanentes, sauf pour les textes présentant un caractère à la fois politique et général : « Les projets de loi émanant du gouvernement et ceux transmis par le Sénat lorsque le texte en a été distribué dans les deux langues, sont renvoyés d'office aux commissions permanentes auxquelles ils ressortissent d'après leur objet. Il en est de même des propositions de loi et autres provenant de l'initiative parlementaire au moment de leur prise en considération. Il n'est fait exception à cette règle que pour les projets et propositions de loi d'intérêt général et politique : ceux-ci sont renvoyés soit aux sections, soit à la fois aux sections et à la commission permanente compétente ».

C'est la thèse favorable aux sections qui cependant prévaut lors de la discussion en assemblée.

Les partisans des sections bénéficient de l'autorité des « hommes de gouvernement » français — l'article, que nous avons reproduit, de Poincaré est même lu à la tribune (42) —; ils comptent en leur rang un des plus brillants orateurs du Parlement de l'entre-deux-guerres, Carton de Wiart. Celui-ci parviendra, avec une habileté rare, à faire remplacer dans le texte de la commission une conjonction, changeant par cela même toute son économie. L'exception au principe du renvoi d'office aux commissions permanentes résidera dans les projets et propositions d'intérêt général ou politique, c'est-à-dire dans la quasi-totalité des projets et des propositions.

(40) Sur ses réalisations, voy. J.M. MOREELS, « Parlementaire procedure vóór en na de tweede wereldoorlog », art. cité, pp. 552-555.

(41) M. A. DE SCHRYVER écrit même, en 1934, que « les commissions obtiennent une plus grande part dans le travail préparatoire » (« Over het Kamerreglement, *Het Volk*, 17 septembre 1934).

(42) BORGINON (*mouvement nationaliste*), *Ann. pari. Ch.*, 26 novembre 1935, pp. 48 et 49. Voy. aussi les références de CARTON DE WIART, *ibid.*, pp. 50-51. Seul E. BRUNET, ancien président de la Chambre, relèvera, dans le débat, que les commissions belges ne peuvent être comparées aux commissions françaises (*ibid.*, p. 53).

La compétence des commissions se limitera à l'examen des projets et propositions qui ne présentent aucun de ces deux caractères (43).

Lors de la revision de 1935, la fonction de contrôle est enlevée aux commissions permanentes. Le droit, reconnu depuis 1831 à la commission de présenter à la Chambre des projets de résolution est supprimé (44) tandis que le président de l'assemblée ou, sur sa désignation, les vice-présidents, dirige désormais tous les travaux (45) afin d'« écarter toute possibilité pour les commissions de bénéficier d'une trop grande autonomie et de se substituer de quelque façon que ce soit à l'assemblée elle-même, notamment dans le contrôle de l'exécutif » (46).

Ainsi, parce qu'elles cantonnaient la fonction législative des commissions permanentes dans des limites très étroites et parce qu'elles prohibaient la fonction de contrôle de ces commissions, les modifications réglementaires de 1935 auraient-elles dû provoquer une régression extraordinaire du rôle de la commission permanente. Il n'en fut rien.

Le recouvrement par les commissions permanentes d'une fonction législative importante s'opéra très rapidement, cette fonction s'était trouvée anémiée presque par accident.

La ventilation des renvois entre commissions et sections s'effectua selon les critères proposés par la commission du règlement — seul le caractère général *et* politique d'un projet justifiant le renvoi aux sections — et non d'après ceux fixés par le règlement — compétence des sections en présence d'un projet à caractère général *ou* politique —.

La fonction législative des commissions permanentes devint même incontestée par la disparition du système des sections.

(43) La commission permanente est également compétente pour l'examen des budgets transmis par le Sénat (art. 91, § 8, du règlement de 1935).

(44) Le point 4 de l'article 72 (*supra* note 27) est abrogé. Dans le nouveau règlement, l'article 72 devient l'article 75.

(45) Lors des modifications de 1935, seule la présidence des sections fut, en fait, confiée aux président et vice-présidents (voy. rapport DE SCHRYVER, cité, pp. 16-18). L'article 75 concernant la présidence des commissions, lequel devint après coordination l'article 77, ne fut, par oubli semble-t-il, pas modifié. Dans le *Manuel parlementaire* de 1936, l'article 77 est toujours libellé comme l'était l'article 75 avant la revision : « Chaque commission nomme dans son sein, à la majorité absolue, un président, un secrétaire, et, pour chaque affaire, un rapporteur. Le président ou, sur sa délégation, un des vice-présidents préside les commissions, quand il le juge convenable » (*Manuel parlementaire de 1936*, Bruxelles, Bruylant, 1936, p. 113). La modification a été effectuée par le Bureau — il existe d'autres modifications de ce genre —; dans les éditions ultérieures du *Manuel parlementaire*, l'article 77 est ainsi rédigé : « Les commissions permanentes, prévues à l'article 72 du règlement, sont présidées, sans voix délibérative, par le président de la Chambre, ou quand il le juge convenable, par un des vice-présidents désignés par lui ».

(46) R. PAUWELS, « Les commissions permanentes », *Inf. const. et parl.*, 1955, pp. 160 et suiv., ici p. 201.

L'absence de contrôle continu sur le gouvernement par les rouages préparatoires — pour autant qu'on estime que le contrôle doit appartenir uniquement à l'assemblée plénière — et la participation de tous les membres de la Chambre au premier examen de la loi constituaient peut-être les derniers avantages que présentait encore le système des sections. Il permettait aussi de connaître le premier sentiment de l'ensemble de la Chambre avant qu'intervienne l'examen préparatoire approfondi au sein de la section centrale, mais l'existence des partis politiques avait enlevé beaucoup d'intérêt à cette « computation des sentiments individuels ».

Le système ne manquait pas d'inconvénients. « Le sort est impartial, mais il est inintelligent » notait déjà au sujet de ces organes Pirmez en 1888 (47). Tirées au sort, les sections n'étaient pas nécessairement à l'image de la composition politique de l'assemblée et, lorsqu'elles reflétaient cette composition, elles nommaient parfois comme rapporteurs non les membres les plus aptes à l'étude du projet, mais ceux qui appartenaient à la majorité (48). Le hasard pouvait aussi rassembler les membres les plus compétents au sein de la même section, l'élection d'un seul écartant les autres de la section centrale.

Ces défauts, liés à la composition des sections, ont été dénoncés dès le siècle dernier. Ils ne semblent pas avoir exercé quelque influence sur l'abandon de ce rouage.

Les commissions permanentes devaient supplanter le système des sections parce qu'elles avaient sur celui-ci l'avantage de la *spécialisation* et celui de la *mobilité* (49).

(47) Rapport PIRMEZ, *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1887-1888, n° 148.

(48) A partir de 1935, les sections, ramenées au nombre de cinq, choisissent chacune deux rapporteurs en vue de la constitution de la section centrale. Elles prennent alors l'habitude de nommer comme rapporteurs un membre de la majorité et un membre de l'opposition (J.M. MOREELS, « Parlementaire procedure vóór en na de tweede wereldoorlog », art. cité, p. 555).

(49) En principe, les sections ne se réunissaient qu'une seule fois par semaine, le mardi à 14 heures (article 65, § 2, du règlement de 1935). Tout comme certaines constitutions rationalisées furent violées dès leur entrée en vigueur, le règlement de la Chambre fut méconnu le jour même de son adoption. Le 26 novembre 1935, après l'exposé introductif de Henri HEYMAN sur les modifications réglementaires — l'auteur du rapport écrit, M. A. DE SCHRYVER, est membre du Cabinet —, le ministre de la Défense nationale, Albert DEVEZE, dépose à la Chambre un projet prorogeant la loi temporaire du 3 janvier 1934 complétant, dans l'intérêt de l'organisation défensive du territoire, les lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il demande le renvoi à la commission de la Défense nationale. Cette demande donne lieu à un incident. Pour justifier le renvoi à la commission, on nie certes le caractère général et politique du projet, mais on met surtout en exergue l'urgence (*Ann. parl. Ch.*, 26 novembre 1935, p. 47).

Dès 1950, le système des sections était complètement tombé en désuétude (50). Il ne fut formellement abrogé que lors de la revision totale du règlement de 1962.

La prohibition de la fonction de contrôle des commissions permanentes, décidée en 1935, a été ultérieurement, dans l'ensemble, bien respectée ; sans doute, l'exemple alors toujours vivant de la France y a-t-il participé. Mais le respect de cette interdiction n'a jamais été total. Il suffit, en effet, que les ministres assistent de façon quasi-systématique aux travaux des commissions pour qu'un certain contrôle s'y établisse.

Quoique la participation du Cabinet aux réunions des commissions fût déjà habituelle bien avant les années soixante, la Chambre n'a, lors de l'adoption de son nouveau règlement, le 8 février 1962, reconnu aux commissions qu'une fonction de contrôle en matière budgétaire (51).

Hors ce cas, la mission réglementaire des commissions est restée purement législative (52). Certes, la formulation de cette fonction s'est vue modifiée par rapport à celle de 1935. Mais la formulation nouvelle n'incombe qu'à la technique législative. La mission des commissions se trouve énoncée à l'article 17, § 1^{er}, du règlement : « Les commissions sont chargées d'examiner les projets de loi et propositions que le président de la Chambre leur renvoie ». De ce texte, les auteurs du règlement de 1962 n'ont donné que le commentaire suivant : « rédaction simplifiée de l'article 75 (du règlement de 1935) ». L'article 75 prohibait implicitement, sous le règlement antérieur, tout contrôle des commissions permanentes sur l'action gouvernementale (53) (54).

La présence des ministres au sein des commissions devait ouvrir le dialogue, amorcer le contrôle (55). Parallèlement, de plus fréquentes

(50) Sous la pression des communistes, lesquels étaient trop peu nombreux pour être représentés en commission, les sections furent réutilisées, une dernière fois, en 1956 (voy. rapport PIERSON, *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1955-1956, n° 430, p. 3). Ce fut un échec retentissant (voy. rapport PIERSON, MOYERSOEN et LEFEBVRE, *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1961-1962, n° 263/1, p. 30).

(51) Article 63, § 6, du règlement.

(52) Sous réserve des commissions spéciales, les commissions permanentes ont le monopole de cette fonction, les sections étant supprimées.

(53) *Supra*, note 44.

(54) Une autre limitation à la fonction législative se trouve à l'article 21 du règlement relatif aux *hearings* ou auditions, lesquels ne peuvent avoir lieu qu'« à l'occasion de l'examen d'un projet de loi ou d'une proposition » (*texte de 1962*), « pour la préparation du travail législatif... » (*texte de 1973*). Cette restriction provient du règlement de 1935.

(55) La fonction de contrôle est davantage une question d'atmosphère qu'une notion aux contours bien délimités. Il est certain que cette fonction s'exerçait déjà avant 1962. M. P. WIGNY écrit en 1963 : « La mission de contrôle parlementaire s'exerce d'abord à huis clos, dans la paix des commissions » (P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, p. 210). M. H.F. DE CROO rapporte, en 1965, que le journal *Le Soir* du 14 juin 1963 titrait : « M. Verroken pose la question de confiance en commission de l'intérieur » (H.F. DE CROO, *Parlement et Gouverne-*

réunions avec les commissions sénatoriales, où la fonction de contrôle s'est dégagée au fil du temps, changeaient au sein de la Chambre même, la conception de la mission des commissions.

Certaines commissions n'allaient parfois être convoquées qu'à l'effet d'entendre un « exposé du ministre » ou pour procéder à un « échange de vues » (56) en rapport avec leur sphère d'attributions respectives. De telles réunions se firent, chaque session, plus nombreuses. Ces réunions, spécialement consacrées à la discussion d'un problème déterminé en l'absence de tout texte législatif, apparaissent comme le révélateur le plus clair et le plus net de la fonction de contrôle qu'exercent les commissions.

Le rapport déposé, le 3 octobre 1979, au nom de la commission spéciale du règlement et du travail parlementaire, par MM. Verhaegen, Gondry, Van Belle et Wathelet reconnaît la fonction de contrôle des commissions permanentes de la Chambre des représentants dans un chapitre consacré aux demandes d'explication en commission (57). Il y est exposé que la procédure de questions en commission permet d'alléger l'ordre du jour de l'assemblée et qu'il convient de la favoriser. La commission du règlement conclut que « cette procédure ne nécessite pas un texte réglementaire, mais est à considérer comme un usage » (58). Lors de la discussion du rapport en assemblée, le 17 octobre 1979, quatre représentants, MM. Van Elewijck, De Croo, Wathelet, co-rapporteur, et Clerfayt ont insisté sur la nécessité d'élargir réglementairement la mission officiellement reconnue aux commissions (59). L'article 17, § 1^{er}, du règlement a été renvoyé, à cette fin, en commission spéciale. Celle-ci a élaboré un rapport complémentaire (60), proposant une nouvelle rédaction de la mission des commissions. Ce texte a été adopté par la Chambre, le 19 décembre 1979. L'article 17, § 1^{er}, énonce désormais :

« a) Les commissions sont chargées d'examiner les projets de loi et les propositions que le président de la Chambre leur renvoie ;

b) Les commissions peuvent tenir des réunions en vue de l'information des membres ;

ment, Bruxelles, Bruylant, 1965, p. 16, note 2). M. H. VAN IMPE expose, en 1966 : « Normalement, les activités des commissions permanentes de même que les dépôts des propositions de loi font partie du travail spécifiquement législatif du Parlement » (H. VAN IMPE, *Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique belge*, Bruxelles, Bruylant, 1966, p. 131).

(56) La convocation est indifféremment libellée « exposé du ministre » ou « échange de vues ».

(57) Rapport VERHAEGEN, GONDRIY, VAN BELLE et WATHELET, *Doc. parl. Ch.*, S.E. 1979, n° 283/1.

(58) *Ibid.*, p. 8.

(59) *Ann. parl. Ch.*, 17 octobre 1979, p. 22, p. 24, p. 27 et p. 29.

(60) *Doc. parl. Ch.*, S.E. 1979, n° 283/4.

c) Les commissions fixent un moment pour entendre les demandes d'explication adressées au Gouvernement ».

Ainsi, pour la première fois depuis 1935, la mission des commissions permanentes de la Chambre des représentants n'est-elle plus limitée *réglementairement* à la fonction législative. La formulation nouvelle n'est pas qu'un simple acte récognitif. Elle traduit la volonté de la commission du règlement de voir s'instituer une procédure de demandes d'explication en commission afin de réduire le nombre des interpellations et des questions (61).

*
**

Pas plus qu'ailleurs, l'évolution du travail préparatoire au sein des assemblées législatives ne s'est opérée, en Belgique, de façon rectiligne. Les fils conducteurs, quoique solides, sont singulièrement enchevêtrés. Pendant près d'un siècle, les sections ont connu un déclin constant que les textes réglementaires ne traduisent qu'imparfaitement (62). Depuis leur création, en 1920, les commissions permanentes de la Chambre des représentants ont suivi, sur le plan réglementaire, un mouvement sinusoïdal, mais, en pratique, leur progression s'est révélée continue.

Les modifications réglementaires de 1935 auraient dû provoquer une régression du rôle des commissions permanentes. En fait, elles ne semblent — sous quelques réserves concernant le contrôle du gouvernement — qu'avoir constitué la source d'une importante dichotomie entre le texte et la pratique. Il ne faut ni s'en étonner ni s'en offusquer. Ces modifications ont été vouées, dès le départ, à l'échec ; fortifiées par les conceptions des « hommes de gouvernement » français, elles allaient à contre-courant au sein de la Chambre belge. La pratique ne mérite aucun opprobre, nombreuses sont les différences par rapport au prescrit réglementaire que l'on découvre lorsque l'on regarde vivre l'assemblée.

Summary : Joseph Barthélémy and the Standing Committees of the Belgian House of Representatives.

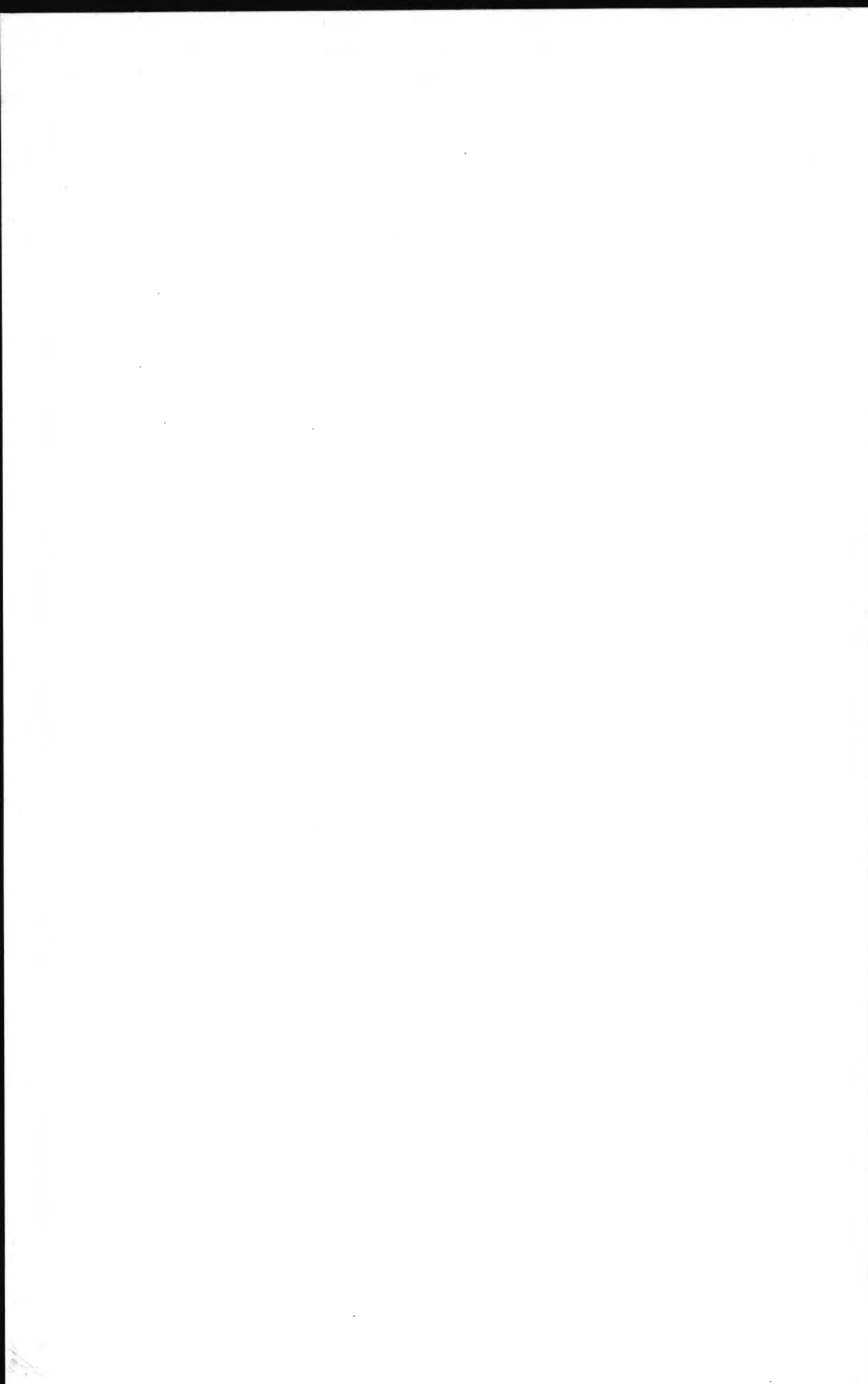
Some French influences have to be found to explain how the two functions (legislative and control over the Cabinet) of the Standing Committees of the Belgian House of Representatives have evolved. In 1920, when the first Standing Committees system was introduced in the Belgian

(61) Le même dessin est exposé par MABILLE en 1920 (rapport cité, pp. 4-5).

(62) A l'exception, bien sûr, de celui qui a constaté, en 1962, la disparition de ce rouage. Voy. toutefois les modifications du 14 juin 1889.

House of Representatives, a direct French contribution can already be noticed. As a matter of fact, the Speaker of the Committee of Parliamentary Procedures derives his report directly from one made a few months earlier by Joseph Barthélémy for the French House of Representatives. Again in 1935, the first total revision of the entire rules of procedure of the House of Representatives shows the ideal of some French statemen (Poincaré, Tardieu, Blum) to struggle against the assembly system with the result of a limitation in the functions of the Standing Committees down to its legislative part. These functions were not altered during the second revision in 1962, but some sort of diffused control over the Cabinet was still exerted. In 1979, this control was finally formalised.





« Conference Committees » in het Congres van de Verenigde Staten van Amerika

door Guy TILLEKAERTS,

Assistent aan de Rijksuniversiteit te Gent.

★

Zoals de parlementen in de meeste federale staten, is het Amerikaanse Congres bicameraal. Zowel de « House of Representatives » (Huis van Afgevaardigden, bestaande uit vertegenwoordigers verkozen door het Amerikaanse Volk in verhouding tot de bevolking) als de « Senate » (Senaat, samengesteld uit twee senatoren per deelstaat, verkozen door de bevolking van de deelstaten) hebben in hun schoot parlementaire commissies die bij het wetgevend werk een primordiale rol spelen (1).

Naast deze commissies, opgericht en actief binnen een bepaalde Kamer, kent het Congres commissies, die gemeenschappelijk zijn aan beide Kamers en samengesteld zijn uit leden van de House en van de Senaat. Het zijn de zogenaamde « Joint Committees » (gemeenschappelijke commissies).

Deze commissies kunnen permanent zijn of tijdelijk opgericht worden. Bepaalde commissies worden belast met administratieve taken, zoals bijvoorbeeld de « Joint Committee on the Congressional Library » of kunnen een belangrijke rol vervullen zoals bij voorbeeld de « Joint Committee on Atomic Energy » (2).

De belangrijkste van deze joint committees is de « Conference Committee » (bemiddelingscommissie).

Het is een parlementaire commissie, samengesteld uit vertegenwoordigers van elke Kamer — House of Representatives en Senate — en belast met het wegwerken van verschillen bestaande tussen wetsontwerpen over

(1) BURGESS Fr., *Les Institutions Américaines*, Coll. Que sais-je ?, Paris, PUF, 1974, blz. 71. TUNC A., *Les Etats-Unis*, Coll. Comment ils sont gouvernés, Paris, R. Pichon et Durand-Auzias, troisième édition, blz. 197.

(2) FERGUSON H.J. and McHENRY D.E. *The American System of Government*, New York, McGraw Hill Book Company, ninth edition, blz. 283.

dezelfde materie (« bills »), zoals zij in elk van de Kamers geadopteerd werden (3).

Meer bepaald zal de commissie bemiddelend moeten optreden en pogen de standpunten van de House aan de ene kant, en van de Senate aan de andere kant, met elkaar te verzoenen, wanneer een wetsontwerp, goedgekeurd door één der Kamers, door de andere Kamer wordt geamendeerd, en de eerste Kamer weigert dit amendement te aanvaarden (4).

Een wetsontwerp moet door beide Kamers worden goedgekeurd. Wordt het ontwerp in één der Kamers goedgekeurd, dan wordt het naar de andere Kamer verzonden, die het ontwerp goedkeurt of amendeert. Bij belangrijke verschillen tussen het ontwerp goedgekeurd in de House en het ontwerp goedgekeurd in de Senate, kan beroep gedaan worden op een conference committee (5).

De conference committee wordt op geen enkele plaats in de grondwet van de Verenigde Staten van Amerika vermeld, zoals trouwens over de parlementaire commissies in het algemeen niet gesproken wordt in de grondwet. Het systeem is gegroeid uit de parlementaire praktijk (6).

Het parlement van de Duitse Bondsrepubliek kent een gelijkaardige instelling, de « Vermittlungsausschuss », geïnspireerd op de Amerikaanse conference committee (7). De « Vermittlungsausschuss » wordt daarentegen echter uitdrukkelijk voorzien in art. 77 (2) van de Duitse Federale Grondwet (8).

(3) McCARTHY E.J., *Dictionary of American Politics*, New York, Mac Millan Company, 1968 edit., Vo Conference Committee.

(4) SMITH E.C. and ZURCHER A.J., *Dictionary of American Politics*, New York, Barnes and Noble Inc., 1963, Vo Conference. SCHROEDER R.C., *An Outline of American Government*, US Information Service, 1976, blz. 66.

(5) MILTON C. Cummings jr and WISE D., *Democracy under Pressure. An Introduction to the American Political System*, New York, Harcourt Brace Jovanich Inc., blz. 488.

(6) Zie *Article One of the Constitution of the United States of America*.

(7) MAUNZ Th., *Deutsches Staatsrecht*, München, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 22. auflage, 1978, § 27, vol. 5, blz. 256-257.

(8) « Der Bundesrat kann binnen drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses verlangen, dass ein aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates für die gemeinsame Beratung von Vorlagen gebildeter Ausschuss einberufen wird. Die Zusammensetzung und das Verfahren dieses Ausschusses regelt eine Geschäftsordnung, die vom Bundestage beschlossen wird und der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die in diesen Ausschuss entsandten Mitglieder des Bundesrates sind nicht an Weisungen gebunden. Ist zu einem Gesetze die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, so können auch der Bundestag und die Bundesregierung die Einberufung verlangen. Schlägt der Ausschuss eine Aenderung des Gesetzesbeschlusses vor, so hat der Bundestag erneut Beschluss zu fassen. »

I. Aanhangigmaking.

Elk van beide Kamers kan verzoeken om aanhangigmaking bij een conference committee, eenmaal beide Kamers van elkaar verschillende ontwerpen over hetzelfde onderwerp hebben goedgekeurd. Gewoonlijk zal de Kamer die het eerst het ontwerp heeft goedgekeurd zich niet akkoord verklaren met de amendementen door de andere Kamer aan het ontwerp aangebracht, en zal zij om een « conference » verzoeken.

Soms gebeurt het evenwel dat de Kamer die het ontwerp amendeert, onmiddellijk na adoptie van het geamendeerde ontwerp een conferentie vraagt, ervan uitgaande dat de Kamer die eerst het ontwerp stemde toch de amendementen niet zal aanvaarden (9).

Niet alle ontwerpen die in een verschillende versie door House en Senate worden geadopteerd komen terecht bij een conference committee.

Bij minder belangrijke wetsinitiatieven zal de Kamer die als tweede kennis neemt van het ontwerp, dikwijls slechts minieme wijzigingen aanbrengen aan de versie door de eerste Kamer goedgekeurd. De eerste Kamer zal dan ook gemakkelijker instemmen met de amendementen (10).

Praktisch alle belangrijke of betwiste wetsontwerpen echter komen terecht bij een conference committee.

De twee Kamers van het Congres beschouwen de wetsontwerpen op volledig onafhankelijke wijze. Wanneer het om belangrijke initiatieven gaat, worden identieke wetsontwerpen gelijktijdig bij de twee Kamers ingediend. Na het wetgevend proces in de respectieve Kamers te hebben doorgemaakt, zijn de uiteindelijke ontwerpen zelden overeenstemmend (11).

Er kan slechts overgegaan worden tot oprichting van een conference committee en tot aanhangigmaking van het betrokken ontwerp nadat beide kamers hiertoe formeel hun akkoord hebben gegeven. In de House of Representatives wordt dit akkoord bij unanimitieit gegeven. Wordt de unanimitieit niet bereikt, dan kan het akkoord ook gegeven worden door middel van een speciale resolutie van de Rules Committee (12).

Deze Rules Committee bestaat enkel in de House of Representatives. Zij beslist over de procedure bij de behandeling van ontwerpen door de House. Deze commissie kan onder meer de lengte van de debatten bepalen,

(9) « *Inside Congress* », Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1976, blz. 109.

(10) « *Inside Congress* », op. cit., blz. 109. ZINN Ch.J., *How our Laws are Made*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1976, blz. 38. « *Guide to Congress* », Congressional Quarterly Inc., second edition, blz. 353.

(11) VILE M.J., *Le Régime des Etats-Unis*, Paris, Edition du Seuil, blz. 152.

(12) « *Guide to Congress* », op. cit., blz. 353.

amendementen toelaten, of verbieden. Het geheel van procedureregelen betreffende een ontwerp is een « rule » (13).

Het « akkoord » van de House of Representatives om tot een conferentie over te gaan, kan bekomen worden door de adoptie van een « rule » bij meerderheidsstemming in de House Rules Committee, « rule » die de aanhangigmaking bij een conference committee voorziet (14). De House kan de rule van de Rules Committee slechts tegengaan, door een stemming bij unanimititeit of door een beslissing tot opschorting van de rules, waarvoor een twee-derde meerderheid vereist is (15).

Wat de House of Representatives betreft is er ten slotte nog een derde middel om in te stemmen met een « conference », nl. door een gewone meerderheidsstemming, zonder beroep te doen op de Rules Committee, op voorwaarde dat de commissie van de House die bevoegdheid heeft voor de betrokken materie hiermee instemt. Deze laatste methode wordt echter uiterst zelden aangewend (16).

De Senate van zijn kant geeft zijn akkoord om tot een « conference » over te gaan door een stemming bij unanimititeit (17).

II. Samenstelling.

Beide Kamers van het Congres hebben verschillende regelen voor het aanduiden van de leden van de conference committee. In de praktijk worden de « conferees » of « managers », zoals ze genoemd worden, overeenkomstig een gelijkaardige procedure gekozen. Theoretisch voorziet het reglement van de Senaat de verkiezing van de managers. De Senaat heeft haar managers vrijwel nooit op deze wijze aangeduid.

Eveneens theoretisch verleent het reglement van de House of Representatives aan de voorzitter van de House (de « Speaker ») het recht de managers aan te wijzen.

In de praktijk is het de voorzitter van de Senaat die de managers aanduidt in de Senaat, dit op voordracht van de voorzitter van de senaatscommissie(s) die bevoegd is (zijn) voor de in het ontwerp geregelde materie.

Ook in de House of Representatives zal de Speaker de managers aanduiden, na raadpleging van de bevoegde commissievoorzitter(s) (18).

(13) BURGESS Fr., *op. cit.*, blz. 78.

(14) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 353.

(15) BURGESS Fr., *op. cit.*, blz. 77.

(16) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 354.

(17) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 39. « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 353.

(18) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 109.

Dit systeem heeft in feite tot gevolg dat de beslissing omtrent de keuze der afgevaardigden ligt bij de voorzitter(s) van de commissie(s) die voor de behandelde materie bevoegd zijn.

Hoewel de Kamervoorzitter principieel niet gebonden is door het advies of de voordracht van de bevoegde commissievoorzitter, worden ze vrijwel altijd geëerbiedigd. De werkelijke beslissingsmacht ligt derhalve bij deze commissievoorzitters (19).

Bij zijn keuze laat de commissievoorzitter zich in de eerste plaats leiden door het in het Amerikaanse Congres zo belangrijke « seniority system » (anciënniteitssysteem).

In het Amerikaanse Congres kan men slechts een belangrijke invloed hebben, wanneer men lid wordt van een bepaalde commissie. Men wordt maar lid van een commissie na een zeker aantal jaren anciënniteit te hebben verworven in het Congres. Ook binnen de commissies zelf wordt nog eens rekening gehouden met de anciënniteit, zodat de voorzitter (« chairman ») van de commissie automatisch het lid is met de grootste anciënniteit (20).

Doorgetrokken voor wat betreft de aanwijzing van de managers van de conference committee heeft dit seniority system tot gevolg dat de bevoegde commissievoorzitter meestal zichzelf, het oudste minderheidslid en de overigen onder de oudste leden van zijn commissie kiest (21).

Ook gebeurt het dat de commissievoorzitter oudere leden van de subcommissie die zich met het ontwerp heeft beziggehouden aanduidt (22).

Slechts uiterst zelden zal een parlamentslid tot de conference committee geroepen worden, wanneer hij niet behoort tot de bevoegde commissie (23).

Ingevolge de toename van de omvang en de complexiteit van de wetgeving, gebeurt het de laatste jaren ook dat de commissievoorzitters als managers ook leden van de subcommissies (subcommittees) aanduiden, waarin het ontwerp tot stand kwam. Op deze wijze is het mogelijk dat ook jongere leden en experte leden wat de behandelde materie betreft naar de conference committee gaan.

Weinig commissies hebben strikte regelen die de commissievoorzitter eerbiedigen moet bij zijn keuze. Nochtans is het zo dat praktisch elke commissievoorzitter steeds het advies inwint van het oudste lid van de

(19) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 38. VILE M.J., *op. cit.*, blz. 153.

(20) GRIFFITH E.S., *The American System of Government*, London, Methuen, University Paperbacks, blz. 26-27. FERGUSON H.J. and McHENRY D.E., *op. cit.*, blz. 281.

(21) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 354.

(22) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 110.

(23) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 110.

minderheidsgroep in zijn commissie, wanneer hij managers aanwijst onder de minderheidsleden van zijn commissie (24).

In een poging om haar managers te verplichten het standpunt van de House of Representatives te verdedigen in de conference committee, heeft de House in 1974 zijn reglement (« rules ») betreffende de keuze van de managers gewijzigd. Bij de keuze van de managers « zal de Speaker niet minder dan een meerderheid van leden aanduiden, die algemeen gezien het standpunt van de House, zoals bepaald door de Speaker, hebben gesteund » (zie verder onder « kritiek ») (25).

De afvaardiging van elke Kamer kan bestaan uit een drie- tot meer dan twintig leden, waarbij het aantal afhankelijk is van de omvang en de complexiteit van de betrokken wetgeving. Het aantal afgevaardigden van de House en van de Senate is niet noodzakelijk gelijk. Over het algemeen worden er meer afgevaardigden door de Senaat gestuurd dan door de House (26). Hoe dan ook, zowel in de groep van de House als in de groep van de Senaat en ongeacht hun respectieve omvang, moet de meerderheid in elke groep de meerderheid in de overeenstemmende Kamer vertegenwoordigen.

Meestal is het aantal meerderheidsleden in elke groep ongeveer twee maal zo sterk als het aantal minderheidsleden (27).

III. Bevoegdheid.

De conference committee heeft tot taak de verschillen bestaande tussen het ontwerp goedgekeurd door de Senaat en het ontwerp goedgekeurd door de House of Representatives weg te werken en tot een compromisontwerp te komen.

Vraag is hoever de bevoegdheid van de leden van de conference committee reikt. Mogen zij een volledig nieuw ontwerp opmaken? In hoever zijn ze gebonden door het standpunt van de Kamer waartoe zij behoren?

In principe is de bevoegdheid van de conferees beperkt tot de aangelegenheden die het voorwerp zijn van de onenigheid tussen de twee Kamers. Wat reeds door beide Kamers werd goedgekeurd mag door de conference committee niet behandeld worden (28). Wanneer beide Kamers

(24) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 110.

(25) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 111. ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 38.

(26) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 109.

(27) POLSBY, Nelson W., *Congress and the Presidency*, Foundations of Modern Political Science Series, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, blz. 78.

(28) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 355.

echter een resolutie stemmen waarbij de respectieve managers de bevoegdheid gegeven wordt wijzigingen aan te brengen aan de reeds door beide Kamers goedgekeurde teksten, kan van voormelde regel worden afgeweken.

Evenwel is het niet toegelaten dat één van beide Kamers alleen aan haar afgevaardigden zou toestaan reeds door beide Kamers goedgekeurde teksten te wijzigen (29).

Wanneer het twistpunt tussen beide Kamers betrekking heeft op cijfers, zijn de onderhandelingen in de conference committee beperkt tot de cijferreeks gelegen tussen het laagste cijfer voorgesteld door de ene Kamer en het hoogste cijfer voorgesteld door de andere Kamer (30).

De conferees mogen bovendien principieel geen nieuwe bepalingen aan de ontwerpen toevoegen.

In praktijk hebben de conferees echter een grote handelingsvrijheid, tenzij de twistpunten zeer specifiek zijn. Inderdaad, wanneer een Kamer een ontwerp heeft aangenomen dat volledig verschilt van het ontwerp van de andere Kamer, zijn technisch gezien de ontwerpen in hun geheel betwist, en kunnen de conferees een volledig nieuw ontwerp opstellen.

De Legislative Reorganisation Act van 1946 stelt echter uitdrukkelijk dat dergelijke nieuwe bepalingen een wijziging moeten zijn die betrekking heeft op de betwiste aangelegenheden (« which is a germane modification of subjects in disagreement »). Het toevoegen van volledig nieuwe bepalingen, die geen betrekking hebben op wat in de betwiste ontwerpen vervat was, is dus verboden (31).

De Legislative Organization Act van 1970 legt nogmaals de nadruk op dit principe, en voorziet dat « alle taal betreffende een specifiek onderwerp, vraag, kwestie of voorstel » dat geen van beide Kamers aan de conference committee toeweest « geen wijziging met betrekking tot de betwiste aangelegenheden zal uitmaken » (32).

Elke Kamer heeft ook de mogelijkheid aan haar afgevaardigden instructies te geven nopens het te verdedigen standpunt, en de wijze waarop zij moeten stemmen. De leden van de conference committee zijn echter niet gebonden door deze instructies, die eerder het karakter hebben van richtlijnen zonder bindende kracht. Deze instructies komen dan ook eerder zelden voor (33).

De bevoegdheid van een conference committee kan ook beperkt zijn tot een deel van de twistpunten. Het gebeurt dat voor ingewikkelde

(29) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 39.

(30) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 355.

(31) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 355. ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 39. GRIFFITH E., *op. cit.*, blz. 38.

(32) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 355.

(33) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 111.

en omvangrijke ontwerpen verschillende conference committees worden aangeduid, die tegelijkertijd werkzaam zijn, en elk een deel van de betwistingen voor hun rekening moeten nemen (34).

IV. De procedure binnen de conference committee.

De conference committee vergadert gewoonlijk in de lokalen van de Senaat in het Capitool (35).

Tot 1974 vergaderden de managers bijna altijd in het geheim, met gesloten deuren. Sedert 1970 echter, werd op het Congres een steeds toenemende druk uitgeoefend om zijn handelingen meer openbaar en toegankelijk voor het publiek en de pers te maken. In 1974 hebben twaalf conference committees vrijwillig hun deuren geopend. In Januari 1975 aanvaardde de House of Representatives een wijziging in haar procedure-regels (« rules »). De nieuwe regeling voorzag open vergaderingen van de conference committees, tenzij een meerderheid van managers van elke Kamer, bij stemming in het openbaar, zou beslissen te zetelen met gesloten deuren. In november 1975 werd ook door de Senaat de openbaarheid van de vergaderingen van de conference committees goedgekeurd (36).

Een aantal van de moeizaamste besprekingen in het wetgevend proces grijpen plaats in de conference committee, en het gebeurt dikwijls dat de conferees dagen en zelfs weken lang vergaderen. Het komt voor dat ingewikkelde budgettaire wetsontwerpen uiterst lang besproken worden in de conference committees.

Naar aanleiding van de besprekingen pogen de commissieleden de beide standpunten te verzoenen, doch over het algemeen worden slechts toegevingen gedaan in zoverre de commissieleden zeker blijven dat de Kamer die zij vertegenwoordigen het compromis zal aanvaarden (37).

Elk van beide delegaties stemt als een geheel (« as a unit », « en bloc »). Het is de meerderheid in elke delegatie die beslist op welke wijze de volledige groep stemmen moet. Hoewel de managers samenkomen en vergaderen als één commissie, zijn er dus in feite twee commissies aanwezig, waarbij elke commissie afzonderlijk stemt en handelt overeenkomstig een stemming bij meerderheid (38).

(34) PLANO J.C. and GREENBERG M., *The American Political Dictionary*, New York, Edit. Holt, Rinehart and Winston, fifth edition, 1979, Vo Conference Committee, onder « significance ».

(35) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 40.

(36) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 108 e.v.

(37) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 355.

(38) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 39. « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 109.

Wanneer de managers er niet in slagen een akkoord te bereiken, brengen zij hierover verslag uit bij hun respectieve Kamers. In dat geval is het mogelijk nieuwe managers aan te wijzen in beide Kamers. De Kamers hebben dan de mogelijkheid deze nieuwe conferees instructies te geven. Terwijl slechts uiterst zelden aan de oorspronkelijke managers instructies worden gegeven, gebeurt het wel eens meer dat aan de nieuwe managers instructies gegeven worden (39).

Ook is het mogelijk dat de conferees een akkoord bereiken omtrent een deel van de betwistingen, en niet omtrent het overige. In dat geval brengen zij hierover verslag uit aan hun respectieve Kamers en kan over de overblijvende twistpunten afzonderlijk gesproken en beslist worden (40).

Overeenkomstig de in 1931 aangenomen procedureregelen in de House, heeft deze laatste Kamer de mogelijkheid hetzij de managers van de House te ontlasten van hun taak en nieuwe managers te benoemen, hetzij aan de oorspronkelijke managers van de House instructies te geven, wanneer de conferees er niet in slagen een verslag op te maken binnen de twintig dagen volgend op hun aanstelling. De House beschikt over dezelfde bevoegdheid wanneer de conferees, tijdens de laatste zes dagen van de zitting, meer dan 36 uren zijn aangeduid zonder een rapport te hebben opgesteld (41).

Wanneer de managers uiteindelijk tot een akkoord gekomen zijn, stellen zij een verslag op (« conference report ») waarin zij het compromis opnemen. Dit conference report moet in dubbel exemplaar worden opgemaakt en ondertekend door de meerderheid der managers in elk van beide groepen. De minderheidsgroep in elk van beide afvaardigingen heeft niet het recht een minderheidsrapport op te stellen met betrekking tot het officieel rapport (42).

Sedert 1971 moet het rapport in beide Kamers gedrukt worden en vergezeld zijn van een toelichting opgesteld door de conferees van House en Senate samen. Voorheen werd het rapport enkel gedrukt in de House en waren het enkel de House conferees die er een toelichtende nota ten behoeve van hun Kamer aan toevoegden (43).

De toelichtende nota moet voldoende gedetailleerd zijn en expliciet en moet het Congres inlichten omtrent de gevolgen van de amendementen en voorstellen vervat in het rapport op de maatregelen waarop deze amendementen en voorstellen betrekking hebben (44).

(39) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 40.

(40) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 40.

(41) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 40. « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 355.

(42) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 41.

(43) ZINN Ch.J., *ibidem*. « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 356.

(44) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 41.

Een kopie van het wetsontwerp en de amendementen, samen met een kopie van het rapport en de toelichtende nota wordt eerst overgemaakt aan de Kamer die het eerst op het rapport zal moeten reageren en handelen. Dit is de Kamer die zich akkoord verklaarde met het houden van een conferentie op voorstel van de andere Kamer (45).

V. De procedure na het rapport van de conference committee.

In beide Kamers is het in overweging nemen van de conference reports een bevoorrechte materie en kan dit de meeste andere werkzaamheden onderbreken (46).

Het rapport mag noch in de House noch in de Senate geamendeerd worden en moet in zijn geheel aanvaard of verworpen worden (47).

Wanneer de Senaat als eerste het rapport onderzoekt en er niet mee akkoord gaat, dan kan de Senaat bij meerderheidsstemming beslissen dat het rapport terug verzonden wordt naar de conference committee.

Wanneer de Senaat instemt met het rapport van de conference committee, worden de managers van de Senaat hierdoor ontlast en worden de stukken verzonden naar de House of Representatives, vergezeld van een bericht omtrent het standpunt van de Senaat met betrekking tot het rapport (48).

In de House of Representatives wordt het rapport onderzocht voor de House en mag het niet verzonden worden naar de « Committee on the Whole » (49).

Bij het verrichten van haar wetgevend werk heeft de House inderdaad de mogelijkheid een simpele procedure toe te passen. Zij kan bij motie beslissen te zetelen als « Committee on the Whole ». Dit heeft tot gevolg dat het vereiste quorum slechts 100 leden bedraagt, en dat na stemming van het Committee on the Whole er geen amendementen meer kunnen ingediend worden. Deze werkwijze is bij de stemming over het conference report niet toegelaten (50).

Het rapport mag in de House niet worden onderzocht zo de vereiste toelichtende nota er niet aan toegevoegd is. Overeenkomstig het reglement van de House kan een conference report niet onderzocht worden vóór

(45) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 41.

(46) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 356.

(47) PLANO J.C. and GREENBERG M., *op. cit.*, *loco citato*.

(48) ZINN C.J., *op. cit.*, blz. 41.

(49) ZINN C.J., *op. cit.*, blz. 41.

(50) HAVARD W.C., *The Government and Politics of the United States*, London, Hutchinson University Library. blz. 128. FERGUSON and McHENRY, *op. cit.*, blz. 290.

de derde dag, met uitsluiting van zaterdagen, zondagen en feestdagen, nadat het rapport en de toelichtende nota in de House werden neergelegd. Bovendien moeten zowel het rapport als de toelichtende nota gepubliceerd zijn geweest in de dagelijkse editie van de « Congressional Record » van de dag waarop het rapport en de toelichtende nota werden neergelegd.

Deze laatste twee regelen zijn echter niet toepasselijk gedurende de laatste zes dagen van de zitting. Bovendien mag een conference report slechts in overweging genomen worden in de House wanneer zowel rapport, toelichtende nota en de tekst van het betrokken amendement verkrijgbaar waren voor de leden van de House ten minste twee uren voor het begin van de besprekingen.

Bij de bespreking van de conference report wordt de tijd, voorzien voor de debatten op gelijke wijze verdeeld tussen de meerderheidspartij en de minderheidspartij.

Wanneer de House niet akkoord is met het rapport, dan kan het rapport niet meer terug naar de conference committee verzonden worden, wanneer de Senaat voordien reeds het rapport heeft goedgekeurd en haar managers van hun taak heeft ontlast (51).

In tegenstelling tot de Senaat, heeft de House of Representatives strenge regelen die verbieden amendementen in overweging te nemen die vreemd zijn aan de bepalingen van het oorspronkelijk ontwerp (zie hoger, onder III. Bevoegdheid : het betreft de volledig nieuwe bepalingen, die geen « germane modifications » zijn).

Jarenlang heeft de Senaat de gewoonte gehad volledig nieuwe bepalingen toe te voegen aan het in de House goedgekeurd ontwerp, en deze amendementen werden dikwijls weerhouden in de conference committees. Tot 1970 was het volgens de reglementen van de House niet mogelijk afzonderlijk te stemmen over dergelijke amendementen. In 1970 werd aan de reglementen een wijziging gebracht waarbij toegelaten werd afzonderlijk over de « nongermane amendments » te stemmen. Bij gebrek aan procedureregels en wegens strijdigheid van dit nieuw reglement met andere reglementering, is de toepassing van deze nieuwe regel in de praktijk eerder mislukt.

Om deze redenen wijzigde de House in 1972 opnieuw haar reglementen en maakte het mogelijk voor de leden van de House bezwaren op te werpen tegen het rapport nadat dit laatste werd gelezen, doch vóór de lezing van de toelichtende nota en vóór de debatten. Wordt het bezwaar gesteund, dan wordt het deel van het rapport waartegen bezwaar werd geopperd onmiddellijk het voorwerp van een afzonderlijk debat van 40 minuten

(51) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 41-42.

en van een afzonderlijke stemming. Gedurende dit veertig minuten durend debat wordt gedurende twintig minuten gedebatteerd ter ondersteuning van het bezwaar en gedurende twintig minuten ter verwerping ervan.

Wordt een als « nieuw » beschouwd amendement (« nongermane amendment ») verworpen, dan wordt het volledige rapport als verworpen beschouwd.

In dit laatste geval kan de House of Representatives een motie in overweging nemen om de versie van de Senaat aan te nemen, mits een amendement, bestaande uit alle bepalingen die door de House niet uit het conference report werden geweerd. Wanneer de House deze motie aanneemt, kan de Senaat akkoord gaan met de versie van de House, zonder de « nieuwe amendementen » (nongermane amendments).

De Senaat heeft dan ook de mogelijkheid de versie van de House te verwerpen, en kan ook verzoeken om een tweede conferentie betreffende het ontwerp (52).

Wanneer zowel House als Senate het rapport van de conference committee aannemen, wordt het ontwerp verondersteld gestemd te zijn in de vorm zoals voorgesteld door de conference committee (53).

VI. Kritiek.

De conference committee wordt soms « The Third House of Congress » genoemd, ingevolge haar belangrijke feitelijke macht bij het tot stand brengen van een wet (54).

Het beroep doen op de conference committee wordt dikwijls als inconsequent beschouwd ten opzichte van de autonomie van beide Kamers van het Congres, die eerst veel tijd en energie besteden om een ontwerp uit te werken, en daarna verplicht zijn de uiteindelijke beslissing over te laten aan een kleine groep parlementsleden, die meestal in het geheim werkzaam zijn en de definitieve tekst opstellen. Deze tekst is dan nog dikwijls zeer verschillend van de teksten voorgesteld door elk van beide Kamers.

Hoewel in principe de conference committee er zich toe beperkt aan beide Kamers een rapport voor te leggen om deze toe te laten er zich over uit te spreken, bezit de conference committee toch een grote macht omdat de Kamers het rapport niet kunnen amenderen en verplicht zijn het in zijn geheel te aanvaarden of te verwerpen. Het amenderen van het rapport zou dienen te gebeuren door het houden van een nieuwe conferentie,

(52) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 356.

(53) FERGUSON and McHENRY, *op. cit.*, blz. 283.

(54) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 39. « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 108.

met het risico dat het voordien bereikt akkoord volledig tenietgedaan wordt en geen akkoord meer kan worden bereikt (55).

Tegenstanders van de « Derde Kamer » van het Congres werpen op dat de conference committee bestaat uit leden die niet verkozen worden door het volk, dat het volk geen enkele zeggingschap heeft over de aanduiding van de conferees, dat bovendien de persoon die de conference committee samenstelt absoluut niet weet hoe de aangeduide leden zullen stemmen en er zelfs geen register bestaat waarin de houding van de verschillende leden wordt opgenomen (56). Men kan m.i. evenwel niet voorhouden dat de conference committee ongrondwettelijk is, nu deze commissie geen enkele juridische beslissingsmacht heeft en zich ertoe beperkt een bepaald compromisvoorstel te doen. De juridische beslissingsmacht ligt bij de beide Kamers, terwijl de conference committee valt onder de Article One, Section Five van de Grondwet van de Verenigde Staten dat aan het Congres toelaat haar eigen procedure en organisatie te bepalen.

De wijze waarop de managers worden aangewezen heeft de hevigste kritieken op de conference committee uitgelokt. Commissievoorzitters werden het verwijt gemaakt de managers voor te dragen in functie van hun persoonlijke opinie omtrent het betrokken ontwerp, daar waar men verwacht dat de keuze van de managers zal gebeuren in functie van de wil van de meerderheid van de Kamer die deze managers in de conference committee zullen vertegenwoordigen (57). Ook het « seniority system », geëerbiedigd bij de keuze van de conferees wordt op de korrel genomen. Herhaaldelijk werd in het Congres geklaagd over het feit dat steeds de leden met de hoogste anciënniteit naar de conference committee gaan, en de conservatieve gezindheid van de meeste van deze oudste leden dikwijls ertoe leidt dat de wensen van de volledige Kamer gedwarsboomd worden. Dit is onder meer gebeurd in 1973 bij de behandeling van een wet betreffende het budget van het Leger. In de House werd een amendement ingediend en aanvaard waarbij 950 miljoen dollar in mindering gebracht werd van het oorspronkelijk door de Armed Services Committee aanbevolene. De Senaat van haar kant kende een hoger bedrag toe. Wanneer werd besloten tot het oprichten van een conference committee, wees de voorzitter van de Armed Services committee zichzelf, de vier oudste democraten en de vier oudste Republikeinen aan als conferees. Aangezien over het algemeen de oudere leden sterke voorstanders waren van grote uitgaven voor militaire doeleinden, werd in de conference committee het amende-

(55) VILE M.J., *op. cit.*, blz. 152.

(56) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 108.

(57) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 110.

verlaten, hoewel de House dit amendement voordien had goedgekeurd (58).

Een twistpunt dat nog belangrijker is dan het « seniority system » bij de benoeming van de conferees, is de vraag of deze conferees, ongeacht de wijze waarop zij werden aangeduid, mogen verondersteld worden het standpunt van de Kamer waartoe zij behoren in de conference committee te zullen verdedigen. Herhaalde malen werd opgeworpen dat de managers niet voldoende het standpunt van hun respectieve Kamers verdedigen (59).

Om deze redenen stipuleerde de Legislative Reorganization Act van 1946 reeds dat de conferees moeten blijk gegeven hebben van hun steun aan het ontwerp zoals door hun Kamer gestemd, doch deze bepaling werd niet toegepast. In een poging om zich ervan te verzekeren dat de managers het standpunt van hun Kamer zouden verdedigen, wijzigde de House in 1974 haar reglementen betreffende hun aanduiding, en werd voorzien dat de Speaker « niet minder dan een meerderheid van leden zal aanduiden, die algemeen gezien het standpunt van de House, zoals bepaald door de Speaker, hebben gesteund ». Om dezelfde reden heeft elke Kamer de mogelijkheid aan haar managers instructies te geven. Zoals hoger reeds gezegd, zijn deze instructies voor de managers echter niet bindend en worden ze dan ook eerder zelden gegeven.

Een groot aantal congresleden is bovendien gekant tegen de instructies en is van oordeel dat deze zelfs overbodig zijn, nu de besprekingen in de conference committee gepaard moeten gaan met « geven en nemen », en de instructies de onderhandelingen zullen hinderen ten nadele van de wetgeving (60).

Het feit dat het akkoord in elke Kamer om over te gaan tot aanstelling van een conference committee bij unanimitieit moet gegeven worden, kan door bepaalde leden worden aangewend als een drukkingsmiddel. Het gebeurt inderdaad dat de parlementsleden die tegen een bepaald wetsontwerp, zoals het in een bepaalde Kamer aangenomen werd, gekant zijn, van de conferees officieuze beloften afdwingen met betrekking tot het wetsontwerp, in ruil waarvoor de tegen het ontwerp gekante leden zich niet zullen verzetten tegen het unaniem akkoord vereist voor de aanstelling van een conference committee (61).

Niet-conservatieve leden van de House of Representatives, rekening houdend met het feit dat de Senaat over het algemeen minder conservatief is dan de House, zullen dikwijls niet pogen de door hen gewenste bepa-

(58) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 110.

(59) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 110.

(60) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 111.

(61) POLSBY N.W., *op. cit.*, blz. 79.

lingen in het wetsontwerp in de House te doen opnemen. Zij pogen deze bepalingen in het ontwerp van de Senaat te doen opnemen. Op deze wijze vermijden zij dat deze bepalingen van in den beginne zouden verworpen worden door de House. Wanneer bepaalde voorzieningen reeds expliciet door de House verworpen werden, is het inderdaad zeer moeilijk om in de House een conference report te doen aannemen dat de reeds verworpen bepalingen aanneemt.

Men zorgt er dus voor dat de bepalingen in kwestie voorkomen in het Senaatsontwerp, om er daarna voor te zorgen dat deze bepalingen van het Senaatsontwerp in het conference report opgenomen worden, dit alles zonder dat de House vóór de aanstelling van de conference committee zich expliciet uitsprak over de gewenste voorzieningen. Op deze wijze slaagt men er dikwijls in langs de conference committee bepalingen te doen aannemen, die langs de gewone weg zouden verworpen zijn (62).

De conference committees passen zich aan en komen vooral de laatste jaren tegemoet aan de erop uitgeoefende kritiek. Zo zijn de vergaderingen thans principieel openbaar; men wijkt wel eens af van het seniority system om het criterium van de deskundigheid te hanteren; jongere leden en leden van de subcommissies worden soms als manager aangeduid; er werd reeds voorgesteld in de House een « rule » aan te nemen waarbij bepaald zou worden dat leden van de subcommissie zouden worden aangeduid om in de conference committees te zetelen, evenals de auteurs van de belangrijkste voorgestelde amendementen; bepaalde Congresleden uitten de wens dat de auteur van een amendement in de conference committee zou plaatsnemen om zijn amendement te verdedigen.

De conference committees bestaan thans bijna 200 jaar (de eerste conference werd gehouden in 1789). Deze commissies zijn verantwoordelijk voor ongeveer één derde van de wetgeving. Alle belangrijke wetten komen tot stand langs de conference committees om.

Deze commissie waarin vertegenwoordigers van het Amerikaanse volk en de afgevaardigden van de deelstaten elkaar ontmoeten om hun wederzijdse standpunten te verzoenen, mag een succesvolle instelling genoemd worden.

Summary : « Conference Committees » in the Congress of the United States of America.

The conference committee is one of the most important joint committees in the American Congress, appointed to reconcile differences between bills adopted in the two houses of Congress in different forms.

(62) POLSBY N.W., *op. cit.*, blz. 79.

Each house is authorized to call for a conference. Usually, only the most important bills are submitted to a conference committee, and minor bills will be adopted by concessions of one of the houses.

Each house commits his conferees, and can give them instructions on how to vote. These instructions however are not imperative. The number of conferees in each delegation is not necessarily equal, but each delegation votes as a unit and in the way determined by the majority in the delegation. The committee only is allowed to examine the matters in disagreement and cannot add any new provisions to the bills.

When an agreement is reached a conference report is written and signed by the majority of the conferees in each delegation, after which it is sent back to the houses for approval.

The bill as modified by the conference committee can be adopted or rejected, in which case a second conference can be asked for. No amendments are allowed.

The conference committee, sometimes called the « Third House of Congress » not only has become a very powerful institution but also a necessary one. It is responsible for about one third of the legislation including the most important bills.

Its necessity is confirmed by its two century-existence, and the fact that it has been copied in other federal states such as the Federal Republic of Germany and Switzerland.



US < Human Rights > Policy : an appraisal

by Koenraad LENAERTS,

Assistant at the Faculty of Law
of the Catholic University of Leuven (Louvain).

★

From Inauguration Day (January 20, 1977) on, the Carter Administration has been seriously committed to the cause of human rights across the Globe. This *concern* has proven to be very popular with the American public, with major segments of the worldwide public and with the US Congress (1). The present human rights *policy* however, has been largely criticized in the US and abroad (2). In view of these facts, the following points should be stressed : a realistic human rights policy will be a key ingredient of the US's contribution to the buildup of a new world order ; the Carter Administration cannot back out of its human rights commitment ; but it should refine the human rights concept and place it in a global foreign policy priorities' ranking (3).

A US human rights policy appraisal is indicated at this point, because of the 1980 Madrid CSCE (Conference for Security and Cooperation in

(1) D. FRASER, describing the international human rights machinery, stresses the fact that the American public is openly disturbed about past U.S. policies. See *Foreign Policy* 26, p. 156. K. HOUSE notes in *The Wall Street Journal*, May 11, 1978 « ... the administration must pursue its policy with one eye on Congress. Much of the human-rights bureaucracy and its nitpicking approach are required by law. Believing previous Presidents too willing to deal with amoral dictators, Congress in recent years has insisted on restricting U.S. aid to human rights violators unless the money goes to meet basic needs of the poor ».

(2) S. KARNOW, A Double Standard for Human Rights, *The Baltimore Sun*, July 24, 1978. R. EVANS and R. NOVAK, Clout on Human Rights, *The Washington Post*, May 11, 1978. This latter article states in particular : « The expanding policy-making eminence of (the) human rights office is raising some prominent eyebrows on grounds that human rights activists are jeopardizing other U.S. foreign policy objectives, particularly among conservative and right-wing governments with intimate ties to the United States ».

(3) P. FAGEN, Aid the right to food as well as freedom, *The Christian Science Monitor*, August 7, 1978. In this article the link between economic suffering and denial of political rights as well as the lack of respect for the personal integrity of the citizens is established. FAGEN concludes : « The Carter administration should not claim that its aid to repressive governments is help for the needy when it is clear that such governments deprive their own citizens of food, shelter and health-care, just as they deprive them of political and personal rights ».

Europe) follow-up meeting, where a confrontation with the Soviet Bloc is to be expected. This note addresses the following points : 1° US human rights objectives ; 2° present US policy towards human rights ; 3° assessment of the present human rights policy in the US domestic context ; 4° assessment of the present human rights policy in the international context ; 5° possible courses of action for a realistic human rights policy ; 6° concluding comment.

I. US human rights objectives.

By stressing its moral interests in worldwide protection of the individual, the US gains prestige and goodwill among the various peoples — and sometimes nations — around the Globe. Sodoing, the world posture of the US is bound to improve, since it will no longer be regarded as a greedy imperialistic nation with little concern about promoting abroad what it claims to practice at home (4).

In the « cooperation and competition » context with the Soviet Union, it is essential for the US to be looked upon as a friendly nation by the *peoples* of the Third World countries, especially Latin America. This is worth some frictions with the regimes in power, because the main US human rights objective remains to be associated with equitable development and respect of the individual, rather than with the protection of a ruling elite. Such « populist » connection will provide the US with long term credibility in the Third World, in the face of changing regimes. This consideration becomes especially relevant in view of the recent events in Iran and in Afghanistan. Like President Carter said in his « Georgia Tech Speech » of February 20, 1979 : « The US cannot control events within other nations. A few years ago, we tried this and we failed » (5). For this very reason, the US « transcendental » concern and policy in favor of human rights, must aim at achieving a bond of trust between rich and poor, irrespective from the particular regimes in power. The cooperation with the latter would only be on a businesslike level,

(4) This concern of showing to the world what America stands for, was expressed in the early days of the Administration by Secretary of State C. VANCE. « In the early years of our civil rights movement, many Americans treated the issue as a 'Southern' problem. They were wrong. It was and is a problem for all of us. Now, as a nation, we must not make a comparable mistake. Protection of human rights is a challenge for *all* countries, not just for a few ». *Department of State Bulletin*, May 23, 1977, at. p. 505 ; in a speech given at Athens, Ga., on April 30, 1977.

(5) Remarks at a Special Convocation of the Georgia Institute of Technology, February 20, 1979. *Presidential Papers*, Administration of Jimmy CARTER, 1979, at p. 301.

towards the incremental implementation of a consistent strategy (6). The main objective of a revised US human rights policy is to recast the latter within a world order framework. Indeed, human rights problems arise mainly in two kinds of nations : Communist totalitarian countries and Third World poor countries. In both cases, and for the very reason of promoting human rights, the US should *proceed contextually* (7). The goal must be to incorporate values such as peace, national security, economic growth and redistribution in the human rights concept itself. It seems possible to do so within the framework outlined in the Secretary of State's Athens, Ga., Speech of April 30, 1977, where he describes three sets of rights, stating : « Our policy is to promote all these rights » (8).

They are the right to personal integrity, the right to basic economic and social provisions and the right to enjoy civil and political liberties. It is clear that the world order concerns arising in the US relationship with the Communist and Third World nations can all be stated within the Secretary's human rights rhetoric. This way of defining the human rights objective somewhat more broadly, will provide the US with some useful leeway on the level of implementation, without risking the reproach to give up on the principles (9).

By enlarging the scope of the human rights concern shown thus far, the US seeks to increase the receptivity of other nations for its human rights concerns. Indeed, in the United Nations Charter of Economic Rights and Duties of States (1974) — a document the US opposed because of its expropriation, transfer of technology and commodity agreements clauses — the linkage between the respect of human rights (called for in the Preamble) and the substantive economic rights claimed by the Third

(6) The aspects of the human rights policy, relating to cooperation and competition with the Soviet Union, credibility in the Third World and incrementalism in the implementation of a balanced strategy given the nature of the regimes in power are illustrated by S. HOFFMANN, The perils of incoherence, in the « 1978 Issue » of *Foreign Affairs*, February 1979, at pp. 478-479.

(7) The ineffectiveness of the policy, because of its selective application in those few countries where no other vital interests are at stake, leads Coral BELL to calling for clearer human rights standpoints in those cases where other concerns have to be considered. See C. BELL, « Virtue Unrewarded : Carter's Foreign Policy at Mid-term », 54 *International Affairs* (1978) 559-572.

(8) See reference in note (4).

(9) S. HOFFMANN, *art. cit.*, at p. 491 : « We do not need to give up our goals, or to reverse any of the policies we have pursued. But we need to revise them, to make them mutually compatible, to replace both the contradictions and the drift of our Soviet policy with a coherent and flexible strategy. The administration must explain clearly and steadily to the American people and Congress how the pieces fit, what kind of a world we seek, and the means we want to use to get there ».

World (many of which the US approves of), is unmistakable. The US would thus have an acceptable international law basis for pushing human rights *within* a foreign country with which it deals as to aid, trade and technological cooperation (10).

II. Present US policy towards human rights.

The *Administration* started out with an overall policy which was to be conducted independently from any other foreign policy goal (11). Because other nations appeared to link the US human rights criticism to the broader foreign policy agenda, the US fell back on a case-by-case approach, claiming to balance human rights against other interests (12). This led to charges of inconsistency and backing out, while others reproached that the «H.A.veto» in the State Department was an undue obstruction to the conduct of US foreign policy (13).

Congress has a mixed record on human rights. Although it is clearly committed to the cause of human rights on a declaratory level, it failed to circumscribe what it bases its expectations on, what human rights abroad should mean, and further, the Senate failed to ratify four United Nations human rights covenants (Genocide, Elimination of Racial Discrimination, Civil and Political Rights, Economic and Social Rights). Congress did however prohibit military aid to «governments engaged in a consistent pattern of gross violations of human rights unless there are extraordinary circumstances justifying such assistance» (14). It also required that the President report each year about the state of observance of human rights in all nations receiving American aid or buying American weapons.

(10) Around the mid-seventies, it was a big concern to the U.S. to be looked upon as a rich nation committing itself to 'luxury rights', while the Communist world seemed to appeal to the calls of the poor African and Asian nations. See Z. BRZEZINSKI, «America in a Hostile World», *Foreign Policy* 23, summer 1976; and H. KISSINGER, «Toward a New Understanding of Community», *Department of State Bulletin*, October 25, 1976.

(11) This was stated in an unpublished Presidential Directive, no. 30 of February 17, 1978, whose existence was mentioned by Strobe TALBOTT in *Time*, February 27, 1978, at p. 22.

(12) B. GWERTZMAN, «U.S. Rights Report on 105 Lands Is Bleak Except for a Few Gains», *The New York Times*, February 10, 1979.

(13) See the R. EVANS and R. NOVAK quotation in note (2). «H.A.» is the Humanitarian Affairs office of the State Department, in charge of the follow-up of all American foreign policy acts, in view of their compatibility with the promotion of human rights objective of the Administration.

(14) In section 502 B, Foreign Assistance Act of 1976.

III. Assessment of the present human rights policy in the US domestic context.

The main internal effect of human rights policy presently is confusion. Criticisms of « too much at once » leveled against the « H.A. human rights czar », and of inconsistency and « too little later », coexist very strangely, both in public opinion and in Congress. The reasons for this situation seem to be the following: the Administration has failed to propose a clear ranking of its foreign policy goals and to define a precise human rights concern among them; the few human rights successes scored abroad often have to be shielded from high internal visibility so as not to embarrass a foreign government which may be otherwise important to the US; finally — and the preceding reason is an application of this more general statement — there is the *two-audience problem*, i.e., a high pitched declaratory policy about human rights may be counterproductive on the level of policy outcomes, leading to charges of ineffectiveness, whereas a quieter approach generating better human rights results and leaving more room to overall foreign policy pursuits, triggers the charge of softness (15).

It seems to me that the public is ready to accept the necessary foreign policy trade-offs, especially for reasons of national security, peace and SALT, provided that the Administration casts its human rights concern within the proper world order frame, which it should stress more as its ultimate goal (16).

IV. Assessment of the present human rights policy in the international context.

The limited effect of the present policy on Communist countries.

On a principled level, the tension arises between « non-interference in the internal matters of a foreign state » and « respect of an international minimum standard », which can be claimed by a state to protect its own nationals abroad, foreign nationals against their own or another government, and stateless persons. Both of these principles can be found back

(15) S. HOFFMANN explains in his article « No choice no illusions », that there is « no doubt that a livable world order will, at the start, have to accommodate unsavory and imperfect regimes ». *Foreign Policy* 25, st. p. 121.

(16) D. YANKELOVICH, « Public Opinion », *Foreign Affairs*, February 1979. In this article, the author shows that the public isn't ready any longer to follow the President and his foreign policymakers behind a single-minded policy goal. The Vietnam era seems to be the dominant factor in this switch of expectations.

in the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe (the so-called Helsinki Final Act) in its Principles VI, VII, VIII and in its famous Basket Three.

The USSR accepts the international minimum standard, but invokes the non-interference principle to stop other nations from judging its implementation within the Soviet Union, except in cases where their own nationals are at stake (i.e., traditional diplomatic protection) (17).

Some assert that, even though the final document of the 1978 Belgrade CSCE follow-up conference does not mention human rights, the USSR actually accepted the *Yellow Handbook* about CSCE follow-up procedures, calling for both a review of past performance within the signatory states and for a prospective look towards ways of improving this performance in the future (18)... How serious the Soviet Bloc really is about these procedures will have to be found out at the 1980 Madrid Conference, since the 1978 Belgrade session had to satisfy itself — in a transactional way — with the mere adoption of the procedural rules, without applying them at once to any real extent.

Grigory Tunkin, a leading Soviet jurist, points out: « (...) the process of forming a customary norm of international law, just as a treaty norm, is the process of the cooperation and the struggle of states » (19). States are said to deal with each other, and individuals are in no circumstances regarded as subjects of international law. This means that the Soviet Union interprets its commitments arising from international documents on human rights to which it has subscribed, as treaty and customary obligations towards the other nations in the venture and not towards the « third party beneficiaries », i.e. its own or foreign citizens who are not covered by any diplomatic protection. The latter case would occur for stateless persons, for citizens of countries which are no party to a document under which rights are claimed and, of course, for all Soviet citizens (20).

(17) There is no statutory basis for the Administration to put pressure on Communist countries for the safeguard of human rights, as none of them except Yugoslavia, receives American aid — abstraction is made of *normal* trade relations —, or buys American arms. See, B. GWERTZMAN, *art. cit.*, in note (12).

(18) Not everybody agrees on the exact content of what the USSR has committed itself to in Belgrade. Henry KISSINGER thinks it to be too little, in terms of the Helsinki Final Act. See *Dialogue*, Fall 1978, nr. 19.

(19) G. TUNKIN, *Theory of International Law*, W.E. Butler (edit.), 1974, pp. 79-83.

(20) H. STEINER and D. VAGTS, *Transnational Legal Problems*, New York., The Foundation Press, 1975, p. 407, quoting TUNKIN: « (...), it is also of great importance that international norms concerning human rights are expected to be implemented through the municipal law of individual states, taking into account the special features of their socio-economic system. *Conventions on human rights do*

Because of this interpretation of the legal character of international human rights documents, every Soviet readiness to talk about past performance in the human rights field — if happening at all — will always be brought up as an integral part of the bilateral « contentieux » between itself and the country with which it discusses the issue, but it will never reflect the willingness to accept these documents as an autonomous source of rights for the individual, directly opposable to the Soviet state and permitted to be claimed by any signatory foreign government in the individual's stead.

Thus, in the international arena, the USSR perceives only « matters of state » and in the process of cooperation and struggle — as Tunkin describes international relations — all important matters of state are seen as interdependent, and therefore necessarily linked to each other. As a result, the Administration's desire to keep its human rights policy « separate » from other dealings with the USSR, had to fail.

It will now be necessary to integrate the priorities of foreign policy towards the USSR, such as SALT, MBFR, and nuclear non-proliferation, with the appropriate level of declaratory human rights rhetoric, coupled to pragmatic actions in this field (21). The « exchange of prisoners » method may be useful in this respect, because it provides diplomatically harmless visibility in the domestic setting for the human rights concern, at the very moment of some real policy achievements. The public will probably not go as far as to condemn the indirect legitimacy which such deals give to the USSR's internal system of stifling dissent, by putting spies on a par with those convicted for speaking out. In my opinion however, this latter point is essential to the Soviet Union and its biggest incentive to go ahead with such deals. At the same time, it reinforces the interstate bargaining aspect about human rights, which is the « international human rights regime » which the USSR wants to promote, for the reasons outlined in the Tunkin statement.

A US human rights policy towards the People's Republic of China has been almost totally absent so far. Although it has been presented to the public since December 1978 that China was opening up, turning to the West and allowing some form of democratic expression of opinion to take place, now that normalized relations are a fact, it will be impossible to continue to take a softer stand towards the PRC, than towards the

not grant rights directly to individuals, but establish mutual obligations of states to grant such rights to individuals » (my emphasis).

(21) See S. VOGELSANG, « What Price Principle : United States Policy on Human Rights », *Foreign Affairs*, July 1978.

USSR. Doing so, would only undermine US credibility and spur the USSR in its claims of anti-Soviet crusade (22).

A more balanced human rights definition, accepting the gradual nature of the progress to be made, will allow the US to be more flexible in giving credit for some human rights achievements to China, and even to the USSR, thus improving the climate for dealing with other high priority issues, while not « giving up » on human rights either (23).

The policy towards authoritarian countries.

Most of these countries are Third World nations, many of which have some sort of a capitalist market economy. The US leverage over them tends to be somewhat bigger. It is my impression, that the real test of the US human rights policy, in the eyes of the worldwide public, has to be passed in these countries : the peoples in most of them expect rather much of the US ; their regimes in power often find the policy a nuisance (24). But, other important foreign policy goals, again benefitting in the first instance the foreign peoples themselves, require that the human rights concept be broadened to include an effective economic and social minimum for all, peace and security. This means e.g. that it would be a valid decision, even from a human rights perspective, for the US to please a regime somewhat more than it otherwise would, in order to promote the nuclear non-proliferation goal in key regions of the world. This may now happen in relation to Pakistan, with the granting of conventional military aid to General Zia's regime, provided that it gives up its plans for « the Bomb » in its protective effort against India and the USSR.

(22) S. SHIRK, « Human Rights : What about China ? », *Foreign Policy* 29, pp. 109-127. Professor SHIRK stresses the many sensitivities of the human rights rhetoric in China : the Chinese proud feelings, « resentful of American expressions of moral superiority », could be hurt, and all sorts of linkages could become in order once the issue is raised. At p. 124 she states : « Once American negotiators raise the issue, they may have to make linkages and trade-offs with other issues, considering, for example, abandoning the cause of Chinese dissidents for a concession by the People's Republic on future American commitments to Taiwan ».

(23) Prof. SHIRK in the same article - see note (22) : « Different countries will stress different aspects of human rights. The important point, as far as U.S. foreign policy is concerned, is that each country's record should be evaluated by more than one aspect. In the case of China, it is appropriate to consider that today, for the first time in modern history, millions of Chinese can enjoy such elemental rights as health and security ». See also J. ERIKSSON, « The Global Poor Do Have Rights », *The Washington Post*, July 30, 1978.

(24) Henry KISSINGER, in the quoted interview with *Dialogue*, seems to differ in opinion on this point. He emphasizes that U.S. human rights policy should be comparatively more lenient towards rightist types of regimes, because « there is an enormous difference between authoritarian regimes which do not observe all democratic practices, and totalitarian regimes with universal ideological claims ».

It would indeed be very hard to condone violations of a person's integrity for whatever reason it be, but the areas of political, economic and social rights are clearly interdependent. It just cannot be an accident that almost all liberal democracies are developed countries! By publicly encouraging the proper trade-off to be made on a per-country basis, the US would increase its standing with the Third World, which — together with the strategic balance and world security — is one of its foremost foreign policy goals.

The Secretary of State in fact, left room for this leeway in implementation, in his Athens, Ga., Speech, by stating: « There may be disagreement on the priorities these rights deserve. But I believe that, with work, all of these rights can become complementary and mutually reinforcing » (25). This sentence reflects indeed an awareness that the political, economic and social rights are interdependent, and that a more subtle approach than « everything all at once » will be more appropriate. It seems to me that this phrase has not been carefully considered in the past three years. And, whereas it certainly is true that for US domestic consumption the payoff is bigger when one stresses the traditional liberal democratic values, it may come close to hypocrisy on a worldwide scale, especially towards the Third World.

I further think that the « internal human rights balancing » *and* the kind of legitimate « human rights vs. non-human rights balancing », as described so far, would provide the US with the needed foreign policy flexibility and credibility, two opportunities now needlessly foregone.

Doubts and reluctance of the liberal democratic Allies.

Europe and Japan seem to be more aware of the interdependence of the three components of the human rights concept, and of this concept as a whole with such related fields as peace, security and overall cooperation. In Europe, the Allies cooperate in the most-stringent-ever international human rights protection system, in which a citizen can sue his/her own state before an international instance (26).

(25) See reference in note (4).

(26) See the 'European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms', November 4, 1950. According to article 25 of this Convention, the European Commission of Human Rights may receive petitions « from any person, non-governmental organization or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in this Convention ». The respondent states have to make an optional declaration first, in order to be subject to the individual petition jurisdiction of the Commission, and possibly the Court.

The European nations consider this unique example they give to the world, to be in itself the appropriate level of declaratory commitment to human rights everywhere, leaving scope to a pragmatic approach on the action level. Thus, e.g., the Lomé Agreement assuring a fixed level of commodities' income to the Third World nations associated with the EC, creates a community of interests providing Europe with room for quiet diplomacy in interdependent fields.

The Allies are clearly upset to be downplayed as guarantors of human rights, because they legitimately think that they go further in the example-setting than the US does, by incurring the risks that others will come and look within their borders, and further, they somehow share the view that the position of the rich US to claim « democracy » in the Third World is rather *cheap*.

V. Possible courses of action for a realistic human rights policy.

A human rights policy formulation must answer the questions of *what* human rights are, of *who* will perform the factfinding, the judging and the punishing/rewarding of foreign countries, and of *how* such policy will be implemented and *when*.

An expanded balanced concept of human rights should be the objective pursued: it would recognize the three ingredients of « human rights » in the strict sense, and other vital interests of the peoples concerned, as the ultimate goal to be achieved through a world order strategy.

The latter could then be flexible, yet credible, by stressing on a bilateral per-country basis one aspect or the other of the global package, in a gradual and dynamic process over time. Many competing claims could thus be integrated, such as SALT, MBFR, North-South, The Law of the Sea, and guaranteed oil supplies, without abandoning the human rights cause. Quite paradoxically then, one should reduce the latter to its true proportions, by expanding its scope.

The US should not be the only agent to promote human rights. Unilateralism is vicious and counterproductive in this area. For the reasons we have seen, a concerted strategy with the Allies is indispensable, both on the levels of action and of declaratory policy.

A more collective effort would shield the US from the « holier than thou » criticism, which is now not totally unfounded! Indeed, the US does not accept to be judged either, as many European countries do under the November 1950 Rome Convention on Human Rights.

As one example among many, we might mention that a country as respectable and democratic as the UK has been condemned four times

by the European Court (Strasbourg) since 1975, (1) for blocking access to the courts to a prisoner (27); (2) for «torturing» prisoners in Northern Ireland (28); (3) for whipping young delinquents on the Isle of Man (29) (compare, *Ingraham v. Wright* (30), where whipping of *schoolboys* was OK'd under both the Eighth and Fourteenth Amendments!) and (4) for violating the freedom of the press guarantee by its contempt of court rules (31).

Could the US imagine that a 5 to 4 decision of its Supreme Court would be reversed 10 to 8 in an international court? The answer is more than obvious, if one matches against the European example, the American Bar Association's reasoning for discouraging the Senate from ratifying the four United Nations covenants pending before it: «The Convention places in the hands of nations whose peoples have never known the freedoms guaranteed under our Constitution the power to judge whether those freedoms are being protected properly within our domestic borders» (32). The fallacy of this argument is clear: the only binding text would be the covenants themselves; by accepting a strong multilateral framework — while obviously still being far short from accepting the European Human Rights Court example —, the US would at least acquiesce to the principle of having others look within its own borders, and by acknowledging criticism for cases such as *Ingraham v. Wright*, it would gain all the more authority, both legal and moral authority, for attacking the admittedly heavier violations elsewhere.

As long as the US is unable to solve this dilemma, it should show the utmost sensitivity for other countries' non-interference concerns and for the «sovereign equality of nations» (UN Charter), while pushing for an international minimum standard in pragmatic, prudent and bilateral ways. Sometimes, private channels could be used, such as Amnesty International and the International Commission of Jurists.

These proposals would decrease American visibility in the human rights area and possibly cause concern domestically. In such case, the Administration should stand firm to require consistency from the Congress first, i.e., ratification of the covenants without diluting amendments — such

(27) *GOLDER Case*, Eur. Court H.R., judgment of 21 February 1975, Series A, no. 18.

(28) *IRELAND v. GREAT BRITAIN*, Eur. Court H.R., judgment of 18 January 1978, Series A, no. 25.

(29) *TYRER Case*, Eur. Court H.R., judgment of 25 April 1978, Series A, no. 26.

(30) *INGRAHAM v. WRIGHT*, 430 U.S. 617 (1977).

(31) *SUNDAY TIMES Case*, Eur. Court H.R., judgment of 26 April 1979, Series A, no. 30.

(32) *PHILLIPS and DEUTSCH*, Pitfalls of the Genocide Convention, 56 *American Bar Association Journal*, 1970, p. 641.

amendments would be even more harmful than not ratifying at all, because it would prove to the world in an unequivocal way that the US is not ready to give up the non-interference principle in the case of human rights — a very harsh requirement indeed ! Only if and when the Administration succeeds in this internal persuasion effort, should it become more vocal and out front again, on the international human rights scene. It is on this level that the *real inconsistency* of the US human rights policy lies, and not there where the public seems to perceive it, i.e., in its diverse application to different countries.

The question of *how* to promote human rights then, becomes foremost one of bargaining, both with the Congress and with foreign nations. In the latter context, the broader human rights concept will provide the Administration with the necessary leeway in protecting peace, security and vital US interests, while pursuing an overall world order based on complex interdependencies of the political and the economic. In this respect, it might be prudent as a general rule, to apply the carrot rather than the stick, because selective punishments are likely to come down more harshly on those countries which are « unimportant » to the US while their peoples don't necessarily suffer less from such punishments. Again, tactical flexibility seems to be the guide.

A credible declaratory policy must be maintained, in which the universal respect of human rights is stressed as a key ingredient of world order. The broader context of implementation of this commitment, would make it more acceptable to the Third World, the Communist countries and the Allies, yet it would keep human rights constantly on the agenda of negotiations.

In its declaratory policy, the US should show that it is committed to the values of pluralism and participation, not just within nations, but also *among* nations. This means that the US should be flexible in accepting all sorts of regimes which organize in a credible way the process of political accountability (e.g., Eurocommunists), or make some economic - political trade-offs in the development process.

The *bottomline* to this should be that the US never may tolerate violations of a person's integrity and must make sure that US aid never helps to carry out such violations or identifies the US with them. If some overriding foreign policy concern prevents the US from severing its ties with a country to the point to which it otherwise would because of human rights violations, it should justify itself towards the world, so that it can never be reproached to have concluded secret deals for self-interest. There must be a clear direct proportionality on a per-country basis between US concern for human rights and the degree of its involvement and responsibility in such foreign country.

If the export - import policy and votes in the international financial institutions (IMF, World Bank) go smoothly in favor of a Third World country, the US should press harder in bilateral human rights negotiations. A more refined policy makes indeed a distinction between special supportive relations and normal diplomatic and trade relations. The latter should be pursued as a subgoal in itself, making the pursuit of all other foreign policy goals at all possible ; the former should be part of a specific package deal in which human rights will figure contextually.

VI. Concluding comment.

In view of the complementary courses of action proposed, a realistic US human rights policy should stress *first*, the necessity for the Senate to ratify the UN covenants as they stand ; *second*, to keep up a high level of general declaratory policy in favor of human rights within an equitable world order perspective — somewhat along the lines of the « Georgia Tech Speech » rhetoric (33) —, and *lastly*, make use of the credibility and flexibility gained by the two first approaches, to work diplomatically towards substantive results on a per-country basis.

Summary : US « Human Rights » Policy : an appraisal.

In the wake of the 1980 CSCE follow-up meeting US human rights objectives should be defined contextually so as to include besides the traditional human rights ingredients, i.e. the right to personal integrity, the right to basic economic and social provisions and the right to enjoy civil and political liberties, such values as peace, national security, nuclear non-proliferation, economic growth and redistribution. To this effect, the US should stress more a proper « world order » as its ultimate

(33) In this speech — see reference in note (5) — President CARTER puts on a par his concerns for democracy and freedom, for the simplest necessities of life, for the most basic human rights and for world peace. He thus reinforces his Administration's belief in the three aspects of the human rights policy, stated in Secretary of State VANCE's speech of April 30, 1977 — see reference in note (4) —, while at the same time situating it somewhat better in its appropriate context of inherently related goals. See also H. KISSINGER, *American Foreign Policy*, New York, Norton and Co., 1977 (3), pp. 210-211 ; « Human rights are a legitimate international concern and have been so defined in international agreements for more than a generation. — The United States will speak up for human rights in appropriate international forums and in exchanges with other governments. — We will be mindful of the limits of our reach ; we will be conscious of the difference between public postures that satisfy our self-esteem and policies that bring positive results. — We will not lose sight of either the requirements of global security or what we stand for as a nation. »

policy goal. Doing so would provide it at once with the flexibility needed in the international forum and with the credibility needed on the domestic scene, in order to achieve some visible results. A high-pitched declaratory policy in favor of human rights leads to ineffectiveness with Communist nations and to arbitrary pressures on authoritarian countries which somehow rely on US assistance.

Thus, the US should proceed contextually on the basis of a more balanced « human rights » concept.



Politieke beroepsethiek en politieke corruptie

door Bertrand J. DE CLERCQ,

Gewoon hoogleraar
aan de Katholieke Universiteit te Leuven.



Politieke deontologie als probleem.

Sinds politiek bedrijven een beroep is geworden en niet meer de naam draagt van een roeping, d.w.z. een « liturgie » (1) of belangeloze dienst waarvoor men door God of door het volk wordt aangeduid, kan de politiek gewoon een broodwinning zijn zoals een andere en wordt politiek machtsmisbruik beschouwd als een beroepsfout. Overtredingen van de politieke beroepsethiek noemt men politieke corruptie. Maar de politiek is toch altijd nog geen beroep zoals een ander (2). Dit blijkt ook uit de naam voor de foute beroepsuitoefening van de politicus : corruptie. Corruptie betekent niet enkel een slechte eigenschap of een verkeerde, een immorele handeling van een politicus : men zegt ook van een regime dat het corrupt is en ook gedragingen van gewone burgers kunnen getuigen van politieke corruptie. Dit wijst erop dat de beroepsethiek van een politicus, van een staatsman, geen ethiek is zoals de deontologie van een ander beroep.

Is het echter al niet opvallend dat men alleen bij bepaalde beroepen van een aparte beroepsethiek schijnt te spreken ? Wie hiervoor een verklaring zou willen zoeken komt als vanzelf terecht bij het oudste en meest bekende voorbeeld : de medische deontologie. « Er zijn weinige beroepen die van

(1) De Griekse term 'leiturgia' (letterlijk : werk voor het volk) betekende oorspronkelijk « in de Griekse democratieën elke prestatie van welgestelde burgers voor de gemeenschap » en in het oude Egypte « elke openbare dienstverlening, ook de betaalde ». E.J. ENGELING, « liturgie », in : *Liturgisch woordenboek*, Roermond, 1968, deel I, kol. 1573.

(2) Het woordelijk verband tussen beroep en roeping (nog duidelijker in het Duits : *Beruf-Berufung*) duidt nog altijd op een werkelijk verband : voor (vele) politici is de toegang tot het beroep de verkiezing of roeping door het volk.

meet af aan met zoveel ethische zorg omringd zijn als dat van de geneesheer, en terecht. De situatie, waarin de geneesheer de mens ontmoet,... biedt mogelijkheden tot weldoende hulp, maar ook tot het grofste misbruik » (3). Nieuwe en nog zeer jonge beroepen, zoals b.v. dit van informaticus, verwijzen graag naar het model van de geneeskunde voor het opstellen van hun deontologie die zij nog moeten maken. Zij bevinden zich, zegt men dan, in een vergelijkbare positie. De onmisbare dienst die zij aan de mensen en de gemeenschap bewijzen verleent hen het voorrecht van een specifieke macht en de mogelijkheid tot gevaarlijk machtsmisbruik (bij voorbeeld de macht van exclusieve persoonsinformatie in databanken) en daarom moet de uitoefening van deze macht met een specifieke ethische zorg worden omringd.

De vergelijking van de politicus-staatsman met de medicus is zo oud als de politieke filosofie van Plato, maar zij heeft in de loop van de politieke geschiedenis weinig succes gekend, misschien omdat de burgers het helemaal niet op prijs kunnen stellen met huylbehoevende zieken te worden vergeleken (4). Maar ook nog op een ander belangrijk punt schijnt de vergelijking erg mank te lopen. De medische plichtenleer is wel steeds, en nu zelfs meer dan vroeger, onderhevig aan discussie maar zij blijft toch gevestigd in onbetwiste en onbetwifelbare principes en regels die sinds lang in een code zijn vastgelegd. Over de principes van zoiets als een politieke beroepsethiek daarentegen blijft het mogelijk de meest uiteenlopende meningen te verkondigen en aan de wenselijkheid van, bij voorbeeld, een gedragscode voor parlementariërs wordt zelfs ernstig getwijfeld (5). Dit verschil kan men des te verwonderlijker noemen omdat het denken over politieke ethiek al minstens even oud is als de ethische zorg rond de geneeskunst. Maar misschien is politieke ethiek niet helemaal hetzelfde als beroepsethiek van de politicus en ligt het nieuwe hierin, dat mensen van de politiek hun beroep zijn gaan maken.

Hoe dan ook, er blijkt zich een nieuwe en stijgende behoefte aan een politieke beroepsethiek voor te doen. Zij drukt zich vooral uit in een contrast-ervaring. Waar men erover spreekt, wordt voornamelijk gesproken over politieke immoraliteit en over tekenen van een « toenemend politiek zedenverval ». Sinds de wereldwijde publiciteit rond de Amerikaanse Watergate-affaire en alles wat zij heeft losgewoeld zijn in bijna alle

(3) A.G. VAN MELSEN, *Techniek, ethiek en geneeskunde*, in: *Recent medisch-ethisch denken*, deel II, Leiden, 1970, blz. 27.

(4) E. WEIL, *La morale de l'individu et la politique*, in: *Tijdschrift voor Filosofie*, 1965, blz. 479.

(5) Zie b.v. A. VONDELING, *Schijn des Kwaads, bespiegelingen over gedragsregels voor politici*, 's Gravenhage, 1978.

Westerse landen gelijkaardige politieke schandalen aan het licht gekomen. Er is een verscherpt bewustzijn gegroeid dat corruptie niet alleen een kenmerk is van politieke regimes in ontwikkelingslanden. « Corruptie » en « immoraliteit » worden mondgemeen in het politieke woordgebruik. Wil dit zeggen dat politici het tegenwoordig extra moeilijk krijgen om zich aan de regels van het politieke fatsoen te houden ? Of zijn wij gevoeliger geworden voor de ethische kwaliteit van de politiek ?

Op zulke vragen is er geen antwoord, zolang het blijft gaan om de gebruikelijke oppositie-retoriek, opgevangen door de even gebruikelijke retoriek van de feitelijke macht die zichzelf rechtvaardigt. Morele beschuldiging en moreel verweer blijven gemakkelijk te hanteren wapens in het politiek steekspel, zolang er over de politieke moraal niet voldoende consensus bestaat (6). Die nodige consensus moet steunen op objectieve maatstaven. Maar zulke maatstaven schijnen er niet te zijn en de vraag is, hoe men ze kan vinden.

Politieke uitzonderingsmoraal.

De onduidelijkheid van de politieke moraal en de onenigheid erover houden rechtstreeks verband met de eigen aard van het politieke handelen. Het is een activiteit van een bijzondere soort die aan aparte regels gehoorzaamt. Daarom zegt men dat mensen met politieke verantwoordelijkheid het voorrecht moeten genieten maar ook de aparte last hebben te dragen van een soort « uitzonderingsmoraal ». Maar dit concept is natuurlijk niet zonder gevaar. Het moet dan ook zorgvuldig omschreven worden.

Er is een stevige traditie in de politieke filosofie die stelt dat men moet uitgaan van de evidentie dat mensen nu eenmaal geen engelen noch heiligen zijn en daaruit de noodzakelijke consequenties moet trekken. Onverdachte woordvoerders (7) van deze traditie zijn o.m. Spinoza en Kant.

Spinoza zegt van de filosofen vóór hem dat zij « de mensen niet beschouwen zoals deze zijn maar zoals zijzelf zouden willen dat deze zijn ». Hun politieke filosofie is voor de praktijk totaal onbruikbaar omdat zij alleen maar utopie verkondigt en filosofen zijn dan ook de slechtste politici. Alle politieke handelen steunt op de grondregel, dat alles in het samenleven

(6) S.W. COUWENBERG, *Bezinning op politieke moraal en corruptie in onze tijd*, in : *Civis Mundi*, 1979, blz. 3.

(7) Met opzet worden hier filosofen gekozen die, wat hun algemene wijze van ethisch denken betreft, zeker niet aan de meestal reeds op voorhand verdachte zijde van het zgn. machiavellistische denktipe kunnen worden gerangschikt.

moet ingericht worden « volgens het uitsluitende voorschrift van de rede ». Mensen zijn redelijke wezens, maar niemand handelt altijd volgens de rede en de meesten doen dit zelden. Meestal wordt het handelen beheerst door passies en emoties. Men kan dit betreuren en het pogen te veranderen, maar het zou volkomen onredelijk zijn op de redelijkheid van de anderen te rekenen. Omdat mensen passionele wezens zijn en blijven kan de rationaliteit die door de staat en de staatslieden moet gevestigd worden alleen een externe en onrechtstreekse rationaliteit zijn. Zij moet tot stand kunnen komen juist via de irrationaliteit en zelfbetrokken passies van de burgers en de gezagdragers. « De staat moet zodanig ingericht zijn, dat allen, regeerders zowel als onderdanen, met of tegen hun zin, doen wat nodig is voor het algemeen belang ; d.w.z. dat allen, hetzij uit vrije wil, hetzij onder dwang of uit noodzaak, ertoe gebracht worden te leven volgens de voorschriften van de rede » (8). Kant formuleert hetzelfde inzicht nog klaarder en scherper. Mensen worden van nature gekenmerkt door een « *ungesellige Geselligkeit* » : door « de hang naar het treden in gemeenschap, die echter verbonden is met een constante weerstand welke deze gemeenschap voortdurend dreigt te verbreken ». Er zijn geen redenen om zich over de eigenschappen van de « *Ungeselligkeit* » te beklagen ; integendeel : « wij moeten de natuur dankbaar zijn voor de onverdraagzaamheid, voor de afgunstig wedijverende ijdelheid, voor de niet te bevredigen begeerte om te bezitten of zelfs om te heersen. Zonder deze neigingen zouden immers al de voortreffelijke natuurlijke capaciteiten in de mensheid eeuwig blijven sluimeren ». Maar dit stelt wel een probleem, zelfs het lastigste probleem dat de mensheid krijgt op te lossen. De kern van het politieke probleem is hierin gelegen : « de mens is een *dier* dat, levend met zijn soortgenoten, *een meester nodig heeft* ». Zo'n meester kan enkel een mens zijn, dus zelf een *dier* dat een meester nodig heeft. Hoe kan er een hoogste autoriteit worden gevonden die « rechtvaardig is *in zichzelf* en toch een *mens* is ? » De natuur zelf dwingt tot de oplossing van dit probleem : de inrichting van een samenleving waarin « *vrijheid onder uitwendige wetten* in een zo hoog mogelijke mate kan worden verbonden met onweersaanbare dwang ». Het is onmogelijk deze opgave volkomen te vervullen, wij kunnen ze altijd slechts bij benadering verwezenlijken, want « uit het zo kromme hout waaruit de mens is gemaakt kan niets dat helemaal recht is getimmerd worden » (9).

(8) B. SPINOZA, *Traité politique* (vertaling C. APPUHN), *Œuvres*, vol. 4 ; blz. 10 en 41-42. Voor de ruimere context, zie B.J. DE CLERCQ, *Spinoza over democratie en godsdienst*, in : *Res Publica*, 1977, blz. 661-668.

(9) I. KANT, *Werke*, edit. W. WEISCHEDEL, Band 9, Darmstadt, 1964, blz. 37-41 (cursivering van Kant).

Spinoza en Kant formuleren het « politieke probleem » in de eerste plaats in termen van een rechtvaardig en doeltreffend rechtsbestel. Wij moeten het verder vertalen in termen van een politieke beroepsethiek. Wie politieke verantwoordelijkheid draagt of opgedragen krijgt, moet de macht en de middelen ter hand nemen en krijgen om de noodzakelijke strijd tegen het onredelijk geweld op een zo doeltreffende wijze te leveren, dat behoorlijk samenleven kan worden verzekerd. Er zijn twee vormen van geweld, aldus E. Weil (10), die behoorlijk samenleven voortdurend in de weg staan : het geweld van de uitwendige natuur, dat moet overwonnen worden door de rationele organisatie van de gezamenlijke arbeid, en het tussenmenselijk geweld, dat moet onderdrukt worden door het instellen en handhaven van een systeem van rechtvaardige wetten. De samenhang tussen beide geweldvormen is duidelijk en zo wordt ook duidelijk wat in ons gecompliceerde type van samenleven een bijzonder belang heeft gekregen : economie en politiek zijn niet van elkaar te scheiden maar evenmin tot elkaar te reduceren. Maar op deze kwestie gaan we nu niet in.

De ethische zijde van de politieke verantwoordelijkheid kan men proberen te verduidelijken door het beroemde onderscheid van M. Weber tussen de volgens hem tot elkaar onherleidbare types van de *Gesinnungsethik* en de *Verantwortungsethik* (11). Van de aanhangers van een ethiek der (goede) gezindheid zou kunnen gezegd worden dat zij onder de kritiek van Spinoza op de filosofen vallen. Zij achten zich « enkel verantwoordelijk voor de noodzaak erover te waken dat de vlam van de zuivere leer niet uitdooft, zoals bij voorbeeld de vlam die het protest tegen de sociale onrechtvaardigheid blijft aanwakkeren ». Wie daarentegen handelt volgens de ethiek van de verantwoordelijkheid, redeneert niet vanuit de doeleinden maar vanuit de middelen en de effecten van zijn handelen : hij « zal oordelen dat hij de feitelijke consequenties van zijn eigen handelen, voor zover hij deze kan voorzien, niet op anderen mag afwentelen ». Welnu, « in naam van de ethiek kan onmogelijk worden uitgemakt welk doel een bepaald middel rechtvaardigt, als men nooit enige principiële toegeving wil dulden ».

Wat betekent het nu, dat het politieke handelen bepaald wordt door de plicht en tegelijk het voorrecht de regels van de *Verantwortungsethik* te volgen ? Waarin bestaat eigenlijk zo'n ethiek ? Iemand met politieke verantwoordelijkheid kan en mag het zich niet veroorloven alleen te handelen vanuit « goede bedoelingen ». Edele motieven en goede bedoelingen mogen, resp. moeten bij hem voorzitten, maar zijn specifieke

(10) E. WEIL, *art. cit.*, blz. 480.

(11) Zie M. WEBER, *Le savant et la politique* (vertaling J. FREUND), Parijs, 1959, blz. 186-190.

plicht als politicus bestaat erin dat hij *resultaten* behaalt. Verzachtende omstandigheden kan hij als mens inroepen, maar in de politiek is het enkel het vereiste resultaat dat telt. Waar een politicus niet slaagt, waar hij het vereiste resultaat niet metterdaad bereikt, heeft hij zijn beroepsplicht niet of slecht vervuld. De beroepsethiek van de politicus bevindt zich in het *clair-obscur* tussen de eisen van de ethiek en deze van het succes, tussen Kant en Machiavelli (12).

Omwille van zijn bijzondere verantwoordelijkheid kan de politicus zich beroepen op uitzonderlijke rechten die wij aan geen ander mens toekennen, hij geniet faciliteiten die geen ander mens terecht kan opeisen. Hem moeten immers alle middelen gegund worden om zijn doel, d.w.z. *ons* doel, metterdaad te kunnen bereiken. Ethisch gesproken zijn er goede en slechte middelen, maar van de politiek wordt meestal gezegd dat zij alle middelen heiligt door het doel. Ethisch verwerpelijke middelen blijven dit evenzeer in de politiek, maar de ethiek van het politieke handelen kan iemand ertoe verplichten: omdat mensen geen engelen of heiligen zijn zal de verantwoordelijkheid voor de condities van het ethisch behoorlijke samenleven altijd weer het gebruik van onethische middelen vereisen. In vele gevallen kiest een politicus zelf zijn middelen niet, zij worden hem opgedrongen door de bestaande situatie van geweld waarin hij moet handelen. « Hij die politiek bedrijft, welke ook zijn intenties mogen zijn, kiest zelf niet de regels van het spel; zij worden bepaald door hen tegen wie hij moet strijden, en hij strijdt tegen het geweld en de list » (13). Zijn taak is, het geweld en de leugen tussen de individuen en de groepen te reduceren en, zo mogelijk, uit te schakelen. Daarin kan hij niet slagen als hij tegen het heersende geweld geen geweldmiddelen kan inzetten en tegen de leugenaars geen list weet te gebruiken. Daarom kan een bijna geijkte formule, die politiek als vanzelf in verband brengt met « gewetenloos » en « zonder scrupules », in de deontologie van het politieke handelen, alles wel beschouwd, ook een positieve betekenis hebben. Daarom ook is het niet gewoon politiek cynisme als Machiavelli zijn vorst (*Il Principe*) de noodzakelijke eigenschappen van de leeuw en de vos toeschrijft: er is in een op te richten staat een machtiger leeuw nodig om de andere te temmen en een sluwere vos om de andere te slim af te zijn (14).

(12) J. HERSCH, *Die Ideologien und die Wirklichkeit*, München, 1957, blz. 161 vv.

(13) E. WEIL, *art. cit.*, blz. 482 en 484.

(14) N. MACHIAVELLI, *The Prince* (edit. J. PLAMENATZ), Glasgow, 1975, blz. 107. Zoals men te vaak vergeet zegt Machiavelli uitdrukkelijk dat zijn theorie enkel geldt waar zich een nieuwe politieke heerschappij moet vestigen, d.w.z. — modern vertaald — in tijden van uitzonderlijke crisis en revolutie en veel van wat 'machiavellisme' heet wordt hem dan ook ten onrechte in de schoenen geschoven.

Als dus de politicus de opdracht heeft een samenleven zonder geweld en leugen mogelijk te maken, moet hij, juist *omwille* van een daadwerkelijk beleefbare moraal, gebruik kunnen maken van methoden en instrumenten die in naam van de moraal aan de « gewone » burgers zijn ontzegd. Maar dat is dan ook het beslissende punt. Indien hij onethische middelen gebruikt, « heeft hij er enkel het recht toe op voorwaarde dat hij het gebruik van die middelen gaandeweg overbodig maakt » (15). Denk aan het relatief onschuldige voorbeeld van een Minister van Financiën die, om de burgers tegen financiële manipulaties te beschermen, bij alles wat het land dierbaar is mag zweren dat de nationale munt niet zal devalueren, terwijl de beslissing tot devaluatie reeds genomen is.

Het probleem van het politieke kwaad.

Maar de Minister van Financiën kan ook zijn privé bankier op tijd de waarheid over de devaluatie vertellen of — een ander mogelijk voorbeeld — als privé eigenaar via tussenpersonen kantoorruimten aan zijn fiscale administratie verhuren. En hier rijst dan het cruciale probleem van alle politiek. Omdat een politicus altijd mens is, dus ook een « dier dat een meester nodig heeft », zullen ook politici geweld en leugen voor persoonlijke doeleinden aanwenden. Het zit in de onverbidelijke logica van de politieke filosofie van Hobbes : als de burgers omwille van hun veiligheid en voorspoedige vrede het wettig monopolie van het geweld in de handen van de staatsman moeten leggen, kunnen zij niet anders dan zich uitleveren aan het risico van zijn willekeur. Zij kunnen zich hiertegen pogen te wapenen door zijn wettelijk machtsgebruik aan een grondwet te binden, maar zijn macht zal per definitie altijd groot genoeg zijn om ze tegen de burgers te kunnen misbruiken. Er is niet aan te ontkomen : elk politiek regime, hoe dan ook ingericht, blijft altijd nog het risico van politieke machtswillekeur en tirannie insluiten.

Ricœur onderkent hierin de fundamentele paradox van de macht die de grondslag is van het politieke kwaad. De macht is de belichaming van redelijkheid en recht, maar juist omdat zij macht is heeft zij het vermogen zichzelf tot doel te stellen en zich te keren tegen recht en redelijkheid. Reeds de oudste bijbelse profeet Amos richt zijn aanklacht tegen de politieke misdaad als hij tegen de zonde predikt en Sokrates zowel als Jezus — de wijsheid en de heiligheid — werden het slachtoffer van de politieke macht (16).

(15) E. WEIL, *art. cit.*, blz. 487.

(16) P. RICŒUR, *Politiek en geloof*, Utrecht, 1968, blz. 41-44.

Hobbes schijnt het probleem van het politieke kwaad — het machtsmisbruik zonder mogelijk verhaal ertegen — wel gezien maar ervoor gecapituleerd te hebben. Hij geeft toe dat de vorst of de regering, die macht genoeg moet hebben om allen te beschermen, ook altijd macht genoeg heeft om allen te onderdrukken, maar zijn antwoord hierop is gewoon, dat er nu eenmaal aan alles wat menselijk is bepaalde ongemakken vastzitten... (17). Sindsdien echter hebben wij van de grote liberale traditie de definitieve aanwinst geërfd die tot het wezen van iedere moderne democratie behoort. Het noodzakelijke en heilzame wantrouwen tegen de politieke macht heeft zich omgezet in instituties die politici er op hun beurt toe moeten dwingen de regels van hun eigen moraal na te leven. Lévinas heeft dit helder beredeneerd. De vrijheid is onherroepelijk uitgeleverd aan de tirannie, maar zij kan haar eigen decadentie voorzien en er zich tegen wapenen. « In haar vrees voor de tirannie leidt de vrijheid tot de institutie,... een uitwendige wet, een geschreven wet..., tot een engagement van de vrijheid in naam van de vrijheid... » (18).

Hier komt men terecht bij het probleem van de *controle*, dat volgens Ricoeur onmiddellijk voortvloeit uit de paradox van de politieke macht. Het komt, ten eerste, hierop neer, dat men speciale technieken van institutionele aard moet uitvinden die de *machtsuitoefening mogelijk* maar tegelijk het *machtsmisbruik onmogelijk* maken (19). Het betekent, ten tweede, — in de visie van Weil — dat de politicus het tot zijn beroepspllicht moet rekenen de bewijslast op zich te nemen voor de rechtvaardiging van de machtsmiddelen welke hij inzet voor het hem opgedragen welzijn der burgers. « Als hij zich noodzaak acht het kwaad met kwaad te bestrijden, is het aan hem om te bewijzen dat hij er inderdaad toe gedwongen was en dat hij gehoorzaamd heeft aan de noodzaak met als enig doel die noodzaak te elimineren » (20). Wil men dit, met een gebruikelijk woord, politieke integriteit noemen, dan wil dit zeggen dat de gemeenschap het recht heeft op de middelen die haar de integriteit van haar gezagdragers kunnen garanderen en de plicht deze integriteit te eisen.

Maar er is nog meer. In een polemiek met de hier meermalen geciteerde opvattingen van Weil betoogt L.M. De Rijk terecht, dat ook voor de politicus, zelfs waar hij zich in dienst moet stellen van de gewichtigste doeleinden, niet *alle* middelen zijn geoorloofd. Het mag waar zijn dat hij meestal zelf niet zijn spelregels kiest omdat zij hem eenvoudig worden

(17) Zie hierover: W. LUYPEN, *Fenomenologie van het natuurrecht*, Hilversum, 1966, blz. 72 v.

(18) E. LEVINAS, *Het menselijk gelaat* (vertaling A. PEPPERZAK), Bilthoven, 1969, blz. 98.

(19) P. RICŒUR, *op. cit.*, blz. 48.

(20) E. WEIL, *art. cit.*, blz. 488.

opgedrongen door zijn geweldadige en sluwe tegenstanders, maar ook dan nog blijft zijn hantering van onethische middelen aan bepaalde perken gebonden. Dit zijn niet de perken van « de » moraal, maar van wat De Rijk noemt het feitelijk geleefde ethos, het rechtsgevoel en het ethisch besef in een bepaalde groep (21). Het volstaat daarom niet, dat een politicus verplicht wordt de bewijslast te dragen van de noodzaak van de sluwe en gemene streken (« list en geweld ») die hij uithaalt. Hij wordt ertoe gedwongen — moet gedwongen worden — zijn handelen te rechtvaardigen voor het forum van de « groeps Moraal » waarin een *feitelijke schifting* is gemaakt tussen politiek « geoorloofde » en « ongeoorloofde » middelen. Doet hij dit niet of slaagt hij er niet in, dan mislukt hij *als politicus*: hij laadt het odium van onbetrouwbaarheid op zich, men verdenkt hem van « corruptie ». Anders gezegd, indien terecht mag worden beweerd dat de beroepsethiek van een politicus bestaat in de plicht om te slagen, hoe dan ook, betekent dit in feite dat de politieke voorwaarden zelf om te slagen hem dwingen aan ethische normen te gehoorzamen (22).

Het vergt niet veel uitleg om in te zien dat deze laatste beschouwingen onmiddellijk aansluiting geven op het thema van de politieke corruptie zoals het momenteel ter sprake komt. De lijn van deze aansluiting kan men zelfs doen lopen naar een definitie, die tegelijk kan gebruikt worden als hypothese voor verder onderzoek.

De corruptie waarover geklaagd wordt ligt niet in de eerste plaats in het feit dat staatslui en politici zich immoreel zouden gedragen. Men dient ze veeleer te kenmerken door de volgende feiten en situaties: dat geweld en leugen (in de betekenis die politieke filosofen eraan geven) in de politiek optreden zonder dat de politieke machthebbers de noodzaak ondervinden er voor de gemeenschap de vereiste rekenschap van af te leggen; dat staatslui en politici het zich kunnen veroorloven het niet (al te) ernstig te menen met de regels van hun eigen moraal; dat de burgers niet (meer voldoende) geloven in de noodzaak en de mogelijkheid van de moraliteit der politici en veeleer gaan rekenen op hun immoraliteit; dat staatslieden het van elkaar (te gemakkelijk) verdragen als zij de al dan niet geschreven ethische code van het « politieke spel », waardoor hun onderlinge relaties worden geregeld, met de voeten treden

(21) L.M. DE RIJK, Een kritische reflectie over het verschijnsel politiek, in: *Tijdschrift voor Filosofie*, 1967, blz. 71 v. Deze auteur spreekt van een « indirecte invloed » van de ethiek op de politiek.

(22) Eigenlijk komt ook Weil langs een andere redenering tot een gelijkaardige stelling. Men kan aantonen dat zich in de historische evolutie een ethische vooruitgang realiseert. « De geschiedenis heeft van de morele eis een technische noodzaak gemaakt » (*art. cit.*, blz. 488). Zie ook: L. HEYDE, *Ethiek en politiek*, in: H.H. BERGER, e.a., *Democratie en dictatuur*, Baarn, 1979, blz. 91-94.

en elkaars (al te) slordig omspringen met deze spelregels niet (meer) sanctioneren.

In deze omschrijving staan telkens bepaalde kwantificerende termen tussen haakjes geplaatst. Daarin schuilt het eigenlijke probleem van de definitie. Zij vraagt naar de kwantitatieve norm van een graad- of intensiteitsverschil, die de grens trekt tussen « geoorloofd » en « ongeoorloofd » gebruik van politieke list en geweld : de grens tussen politieke moraliteit en politieke corruptie.

Corruptie en de defecten van het systeem.

Corruptie betekent letterlijk : verval, ontbinding. In die betekenis heeft het concept een vaste plaats in de klassieke politieke theorie, waar deze de belangrijke vraag behandelt door welke oorzaken en op welke manier een politiek regime ten onder gaat. Meer in het bijzonder gaat het dan om de traditionele kwestie van de wisseling of afwisseling van de politieke regimes : aristocratie, oligarchie, democratie, tyrannie... (23). Maar tegenwoordig wordt de term algemeen gebruikt als aanduiding van een negatief kenmerk, een defect van een politiek handelen : corrupt heet een gebruik van politieke macht of openbaar gezag dat niet beantwoordt aan de gestelde of verwachte norm.

Uitdrukkelijk vastgelegde normen vindt men in de wetboeken van strafrecht van alle ontwikkelde landen, waar de « publieke functie » afzonderlijk georganiseerd is en haar ambtelijke uitoefening is gebonden aan strikt omschreven formele regels. De meest ondubbelzinnige definitie van corruptie is te vinden in de strafwettelijke bepalingen omtrent een specifiek soort misdrijven : gepleegd door « personen of lichamen die met enig gedeelte van het openbaar gezag bekleed » of « met een openbare dienst belast » zijn, tegen de « openbare orde » (24). Corruptie, in deze strafwettelijke betekenis, is dan niet enkel « *corruption* » zoals dit in het Frans wordt begrepen, nl. omkoping, d.i. zowel zich laten omkopen als actief omkopen (in het Engels : « *auto-corruption* » en « *bribery* ») (25).

(23) Beroemde voorbeelden zijn Ch. MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, boek VIII (« La corruption de chaque gouvernement commence presque toujours par celle des principes » : hoofdst. 1) en J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, boek III, cap. 10 en 11 (« Il y a deux voies générales par lesquelles un gouvernement dégénère : à savoir, quand il se resserre et quand l'Etat se dissout » : hoofdst. 10). Zie hierover : J. FREUND, Bijdrage tot een fenomenologie van de corruptie, in : *Kultuurleven*, 1974, blz. 437-446.

(24) Belgisch strafwetboek, Titel IV ; de geciteerde formules vindt men o.m. in art. 233 en 240.

(25) Zie, voor het onderscheid tussen *auto-corruption* en *bribery* : R.C. BROOKS, *Corruption in American Politics and Life*, in : A.J. HEIDENHEIMER (edit.), *Political corruption*, New York, 1970, blz. 57-58.

Het eerste type van misdrijven dat wordt omschreven zijn handelingen die een inbreuk betekenen tegen het principe van de « scheiding der machten » : machtsusurpatie, machtsoverschrijding, machtsinmenging. Corruptie zijn verder de als misdrijf bepaalde vormen van verduistering van gelden of goederen, de knevelarij of afpersing en ook de onwettige belangeninmenging, d.w.z. het nemen of aanvaarden van « enig belang, welke het ook zij... in de verrichtingen, aanbestedingen, aannemingen of werken in regie » die men onder zijn ambtelijk beheer of toezicht heeft op het tijdstip van de betreffende handeling (art. 245) (26).

Maar strafrechtelijke bepalingen blijven wezenlijk ontoereikend om corruptie voldoende adequaat te definiëren : daarover is wel iedereen het eens. Reeds in 1910 merkte R.C. Brooks op dat « de publieke opinie dikwijls met afkeer reageert tegen het onvermogen van de definities der wet en de kronkelingen van de wettelijke procedures, die tot gevolg hebben dat vervolging van onbetwifelbaar deliquente ambtenaren, politici en aannemers... zo dikwijls en zo schandelijk faalt » (27). Hier stuit men op een der meest geciteerde moeilijkheden die inherent is aan alle vormen van corruptie : hun karakter van heimelijkheid. H.A. Brasz ziet hierin zelfs het meest essentiële kenmerk, waar hij corruptie definieert als het « steelsgewijze uitoefenen » van toegekende macht, « onder de schijn van legitimiteit » (28). Vandaar dan ook de wijd verspreide mening (en de ervaring), « dat corruptiepraktijken niet kunnen worden ontdekt of, indien dit wel kan, dat ze niet kunnen worden bewezen of, indien dit wel kan, dat het bewijs niet publiek kan worden gemaakt » (29).

Nu mag het volkomen waar zijn dat concrete gevallen van corruptie wegens hun heimelijk karakter moeilijk op te sporen zijn en dat wij het hier vooral moeten hebben van al dan niet toevallige « onthullingen ». Maar dat is niet het belangrijkste. De belangrijkste opgave is het blootleggen van de bronnen van feitelijke en mogelijke corruptie en dit is zeer wel mogelijk. Maar er is een noodzakelijke voorwaarde : « Zonder een *theorie van de corruptie* bestaat er geen remedie tegen corruptie, tenzij bij gelukkig toeval » (30).

(26) Zie het overzicht van het Belgisch strafrecht bij R. HOUBEN, De onkreukbaarheid waarborgen, in : *Kultuurleven*, 1974, blz. 283-286.

(27) R.C. BROOKS, *op. cit.*, blz. 56.

(28) H.A. BRASZ en F.W. WERTHEIM, *Corruptie*, Assen, 1961, blz. 45.

(29) C. LEYS, What is the problem about corruption ?, in : A.J. HEIDENHEIMER, *op. cit.*, blz. 31. Deze auteur betwist overigens de waarheid van deze stelling.

(30) J.Q. WILSON, Corruption, the shame of the States, in : A.J. HEIDENHEIMER, *op. cit.*, blz. 299.

Een der meest bekende politiek-wetenschappelijke theorieën draagt in de literatuur de naam van « *lubrication theory* » (31). Het is een functionele theorie, met vele varianten, die ervan uitgaat dat praktijken die vanuit normatief (ethisch, juridisch) gezichtspunt als corrupt (moeten) worden beschouwd, hun mogelijkheden, c.q. hun rechtvaardiging putten uit de defecten van het politiek-administratief systeem. Corruptie is niet in de eerste plaats een menselijke ondeugd maar « een ziekte en ook een technisch gebrek of tenminste symptoom van zo'n ernstig gebrek. Zij bloeit op de defecten van het systeem, op zijn complexiteit, zoals paddestoelen op een vuilnishoop... Dit is zo waar, dat men corruptie zelfs zou kunnen gebruiken als detector om de defecten op het spoor te komen » (32). Maar dan is het ook waar, dat corrupt genoemde (te noemen) praktijken op hun eigen manier deze defecten corrigeren.

In vele onderzoeken (33) komt men tot de conclusie dat ingeburgerde vormen van corruptiepraktijken in feite werken als een noodzakelijke « humanisering » overal waar een ingewikkelde bureaucratische machinerie haar logge of onverbiddelijke, anonieme gangen gaat; dat de burgers ervan gebruik maken om hun relaties met overheid en administratie te « personaliseren », om hun weg te vinden in de administratieve doolhof. Dit zou met name ook het geval zijn in de Sovjetunie en de andere Oost-bloklanden met hun sterk gecentraliseerde staatsbureaucratie, waar corruptie werkt als een techniek van feitelijke « liberalisering » die aan de burgers een soort ersatz-vrijheid kan verschaffen en die door de overheid wordt aanvaard in de mate dat zij de gevestigde orde niet overhoop gooit (34). Verder wordt onderstreept dat bepaalde vormen van corruptie een feitelijke weg naar modernisering blijken te zijn: waar de gevestigde wettelijke instituties en regelingen op de evolutie achter lopen, komen de nieuwe behoeften en de vereisten van het werkelijke sociaal-economisch leven aan hun trekken langs informele en extralegale weg. Corruptie is vaak een feitelijk middel om de sociaal-politieke integratie van marginale groepen te bevorderen. Corruptie blijkt economisch gunstige effecten te hebben, in zover zij gehanteerd wordt om de omslachtige procedures van overheidsbeslissingen te omzeilen en om onverstandige of onefficiënte beslissingen te corrigeren...

(31) Zie bv. P.B. HARRIS, *The anatomy and physiology of corruption in Hong Kong: a model*, Paper presented at the IPSA World Congress, Moskou, 1979, blz. 10-11.

(32) CASAMAYOR, La corruption: introduction, in: *Esprit*, 1973, blz. 1.

(33) Zie de tien geselecteerde teksten, onder de hoofding « toxische en tonische effecten » van corruptie, in de bloemlezing van A.J. HEIDENHEIMER, *op. cit.*, blz. 489-578. Aan deze studies ontleen we de hierna genoemde elementen.

(34) J. CHEVERNY, Du bon usage de la corruption en France, in: *Esprit*, 1973, blz. 162.

Maar het is zonder meer evident dat corruptie onvermijdelijk ook *dysfunctioneel* werkt. In de door Heidenheimer verzamelde teksten wordt vooral gewezen op twee essentiële punten, die men overigens ook in vele andere studies aantreft. Zij hebben betrekking op de grondvoorwaarden zelf van de stabiliteit en de leefbaarheid van ieder politiek regime, die sinds S. Lipset in de politieke wetenschap gekenmerkt worden als *effectiveness* en *legitimacy*. Corruptie die een bepaalde graad en omvang aanneemt, maakt ieder doeltreffend politiek beleid onmogelijk. Maar, ten tweede en vooral, zij betekent een ondermijning van de noodzakelijke legitimiteit van de machtsuitoefening, een ondergraving van het vitale basisvertrouwen in het politieke gezag (35).

Steunend op de inzichten en instrumenten van een functionele theorie, die het voordeel kan bieden dat zij waardenvrij wordt genoemd, zou men langs een soort kosten- en baten-analyse bepaalde normen kunnen opstellen waaruit een « objectieve » definitie van corruptie binnen een bepaald politiek systeem valt af te leiden. Zo'n definitie zou het dan ook mogelijk maken corruptie te beoordelen, d.w.z. « echte » corruptie (in de letterlijke zin van « leidend tot bederf ») van alleen maar corrupt genoemde handelingen en situaties te scheiden. Maar, indien ergens, dan is zeker ook hier de wetenschappelijke pretentie waardeoordelen te kunnen uitsparen een wetenschappelijke illusie. Immers, wie bepaalt waarom en voor wie of wat iets een kost of een baat is? Welke norm beslist over de « defecten van het systeem »? Een politiek-wetenschappelijke theorie geeft slechts haar echte rendement in het licht van een politiek-ethische theorie van de corruptie.

Corruptie en de definitie van het algemeen belang.

Wie op zoek gaat naar normatieve beginselen om politieke corruptie te definiëren, vindt in de literatuur hoofdzakelijk drie theoretische modellen (36). Historische benaderingen en studies over corruptie in niet-Westerse samenlevingen hanteren bij voorkeur het *marktmodel*. Corruptie heten dan in principe alle handelingen van politici en publieke mandaathouders die bepaald worden door de regels en de motieven van het marktverkeer: winstbejag, koop en verkoop, vraag en aanbod. Politieke cor-

(35) S. HUNTINGTON, *Modernisation and corruption*, in: A.J. HEIDENHEIMER, *op. cit.*, blz. 493 vv., wijst hier op het z.i. wetmatig verband tussen corruptie en geweld. « De functies zowel als de oorzaken van corruptie gelijken op deze van het geweld... Een samenleving met een grote ontvankelijkheid voor corruptie vertoont een grote ontvankelijkheid voor geweld ».

(36) Zie A.J. HEIDENHEIMER, *op. cit.*, blz. 3-9, die aan de hand van de drie te noemen modellen een synthetisch beeld poogt te tekenen van de zeven in zijn bloemlezing opgenomen teksten over het probleem van de definitie van corruptie.

ruptie is m.a.w. alle politiek die wordt opgevat als loutere *business* en corrupt is een politiek systeem in de mate dat het geen duidelijke of te gebrekkige normen voor de uitoefening van publieke functies kent of als deze normen in de praktijk op grote schaal worden doorkruist of vervangen door de wetten van de commercie.

Nu kenmerken zgn. democratisch-bureaucratische systemen zoals het onze zich juist door een uitgebreid stel van dergelijke normen. Het meest gangbare definitie-model is dan ook gebouwd op het sleutelbegrip « *publiek ambt* » en thematiseert de normatieve beginselen aan de basis van de strafrechtelijke bepalingen omtrent misdrijven van personen in openbare dienst. Corruptie wordt dan gekenmerkt als « het aanwenden van het gezag dat aan het uitoefenen van een openbare functie verbonden is om aan zichzelf of aan personen, waarmee om het even welke binding (37) bestaat, een niet gewettigd materieel voordeel te verstrekken » (38). M.a.w. het gaat om al datgene wat in de rechtsleer machtsafwending, *détournement de pouvoir* wordt genoemd, afwending naar private of particuliere belangen (39).

De idee dat particulier belang of voordeel de corrumperende factor is van de normgebonden ambtelijke machtsuitoefening vormt het uitgangspunt voor het derde model. Dit model hanteert het normatieve concept « *publiek belang* » en verschuift hierdoor de kern van de definitie, die dan ook breder wordt. Men redeneert niet meer vanuit de deontologische regels van het ambtelijke handelen maar vanuit de zakelijke vereisten van het openbaar of algemeen belang. Corruptie moet dan genoemd worden iedere opzettelijke schending of verwaarlozing van het algemeen belang. Maar meestal zwakt men de termen enigszins af, bij voorbeeld : « opzettelijk misbruik... van openbare macht of ambten ten dienste van particuliere belangen of groepsbelangen die niet als algemeen belang *zijn erkend* » (40).

Zuiver theoretisch gezien lijkt de norm van het algemeen belang ongetwijfeld het meest aangewezen richtsnoer voor het bepalen van wat corruptie is. Maar is dit geen zuivere theorie ? De gehele klassieke traditie van de politieke ethiek heeft altijd eensgezind het « *bonum commune* » (dat dan wel op verschillende manieren werd vertaald) (41) het specifieke doel en de eigenlijke rechtvaardiging van de politiek genoemd. Maar

(37) B.J. HOETJES, *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden*, Leiden, 1977, blz. 33, spreekt van « ongeoorloofde loyaliteiten ».

(38) R. HOUBEN, *art. cit.*, blz. 286. Van niet-materieel voordeel zegt deze auteur (waarom eigenlijk ?), dat men het buiten beschouwing kan laten.

(39) Zie H.A. BRASZ, *The sociology of corruption*, in : A.J. HEIDENHEIMER, *op. cit.*, blz. 43.

(40) S.W. COUWENBERG, *art. cit.*, blz. 3.

(41) Zie bv. het klassieke werk van J. DABIN, *L'Etat ou la politique*, Parijs, 1957, blz. 62 vv. en J. FREUND, *Qu'est-ce que la politique ?* Parijs, 1965, blz. 38 vv.

nauwelijks minder constant dan deze eensgezindheid over het principe zijn de theoretische moeilijkheden en de politieke twisten omtrent de bepaling van de materiële *inhoud* van het algemeen belang. De principiële geldigheid van het begrip, waarop iedereen zich blijft beroepen, wordt ontkracht door de grenzen van zijn praktische bruikbaarheid en, meer nog, door zijn — uit de feiten blijkende — vatbaarheid voor politiek en ideologisch misbruik (42). In de jongere politieke theorie uiten zich dan ook zware twijfels over de mogelijkheden van zijn geldig gebruik.

Toegeven aan de moeilijkheden en aan de kritiek die zich erop beroept lost echter geen problemen op. Het betekent alleen dat men zich machteloos overgeeft aan de tendenzen waardoor recht en staat worden herleid « tot blote machts- en beleidsinstrumenten in handen van formeel-democratisch gelegitimeerde machthebbers, die beide hanteren overeenkomstig de eisen van de voortdurend wisselende politieke opportuniteit » (43). Maar als men vasthoudt aan het concept is men hiermee alleen gebaat indien er middelen kunnen aangegeven worden om zijn machteloosheid te overwinnen.

Als zodanig is het algemeen belang steeds een louter formeel begrip, maar dit ligt aan zijn aard zelf. Als specifiek doel van de politiek is het geen vooraf gegeven doelwit, geen vastliggend baken maar, aldus Freund, « *une visée* », in de zin van de « altijd opnieuw en verder in te vullen taak van de directe politieke doelen van militaire, economische, culturele, sociale, administratieve en andere aard » (44). In die zin bestaat er geen definitie van het algemeen belang dat als doel aan de politiek kan worden opgelegd maar moet men veeleer zeggen dat het aan de politiek wordt opgegeven als een *definiendum*. Zo bereikt men een nieuw gezichtspunt om corruptie te omschrijven, aan de hand van de volgende stelling: de ethische kwaliteit van een politieke machtsuitoefening laat zich niet rechtstreeks bepalen door het criterium van het algemeen belang, maar zij moet gemeten worden door een oordeel over de criteria die gebruikt worden om het algemeen belang te bepalen en over de aard van de middelen om het metterdaad te realiseren (45).

(42) Een bekende analyse is deze van B. BARRY, *The public interest*, in: Q.A. QUINTON (edit.), *Political philosophy*, Oxford, 1967, blz. 112-126.

(43) S.W. COUWENBERG, *art. cit.*, blz. 2.

(44) J. FREUND, *op. cit.*, blz. 56. In dezelfde zin omschrijft S.W. COUWENBERG (*art. cit.*, blz. 2) het algemeen belang als « normatieve ontwikkelingsidee van de moderne staat..., historisch-normatieve categorie die een voortdurend zich ontwikkelend complex van gemeenschappelijk-geworden belangen en waarden tot uitdrukking brengt ».

(45) Hierin kan men een der grondbeginselen van de communicatieve ethiek herkennen: het gaat erom, dat de procedures en de middelen voorhanden zijn om de « *verallgemeinerungsfähigen Interessen* » aan bod te brengen. Zie J. HABERMAS, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt, 1963, blz. 153 vv.

Nu kunnen we opnieuw de leidraad ter hand nemen die Casamayor aanreikt : het wederzijdse verband tussen corruptie en de « defecten van het systeem ». De bronnen van corruptie zijn daar overal te vinden, waar een particuliere machtsdruk de kans heeft om eigenmachtig en zonder controle of sanctie door te wegen in de processen van politieke en administratieve besluitvorming waardoor de feitelijke definities van wat geldt als algemeen belang tot stand komen en de feitelijke uitvoering ervan wordt gerealiseerd. Deze algemene stelling laat zich op verschillende manieren toepassen als een vruchtbaar heuristisch principe voor het opsporen en definiëren van mogelijke en feitelijke corruptie, evenals voor het aanwijzen van mogelijke remedies ertegen. Zo situeert men b.v. de processen van bestuurlijke en politieke besluitvorming in de « corruptogene omgeving », waarvan men de kenmerkende factoren en hun specifieke beïnvloeding op deze processen probeert te omschrijven (46). Men spreekt van het « corruptieklimaat », d.w.z. het geheel van elementen in de politiek-maatschappelijke structuur en de gangbare praktijken die het doordrukken van particuliere belangen binnen of via de publieke machtsuitoefening mogelijk maken en bevorderen, en onderzoekt hun schadelijke effecten op erkende maatschappelijke belangen (47).

Verschuiving en verstrengeling van macht.

Men hoeft zich niet in uitvoerige analyses te verdiepen om zicht te krijgen op de belangrijke vormen van structurele gevoeligheid voor corruptie waardoor ons politiek bestel wordt gekenmerkt. Het is een structurele gevoeligheid die onmiddellijk verband houdt met de typische evoluties waarvan ons maatschappijmodel het produkt is. In de eerste plaats is dan te noemen de enorme uitbreiding — zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht — van de gebieden waar de toedeling van waarden (inkomen, arbeidsplaatsen, toelagen, enz.) via overheidsbeslissingen gebeurt. Steeds meer mensen en groepen zijn voor een toenemend aantal van hun belangen afhankelijk geworden van politieke en administratieve beslissingen : « cliënten van de staat en zijn bureaucratie ». Het spreekt vanzelf dat de overheid hierdoor onvermijdelijk onder de toenemende druk van een uiteenlopende particuliere belangenverdediging komt te staan. Naar de centra van beslissing over de openbare middelen worden allerhande beïn-

(46) B.J. HOETJES, Het vóórkomen en voorkómen van corruptie, in : *Civis Mundi*, 1979, blz. 10-15, gebaseerd op de reeds geciteerde studie van dezelfde auteur : *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden*.

(47) H. BOUMAN, *Ambtelijke willekeur en corruptie in Nederland*, Baarn, 1978, definieert op die manier minstens een tiental verschillende vormen van willekeur en corruptie, ingedeeld in 4 grote categorieën.

vloedingskanalen gegraven, waarlangs georganiseerde machts- en belangengroepen eenzijdig beslag op de openbare middelen pogen te leggen. Maar tegelijk ziet men de beslissingscentra verschuiven. Men noemt dit bureaucrativering : grote beslissingsterreinen worden naar de administratie verlegd en meteen onttrokken aan de openbaarheid, er gebeurt een taakuitbreiding van de bureaucratie, die meteen ook zelf uitbreidt en haar macht ziet toenemen, over nieuwe sectoren en materies. Hierbij gaat het om « gebieden waar zware belangen en enorme financiële bedragen op het spel staan... Administratieve beslissingen worden op allerlei niveaus... binnenskamers getroffen zonder verplichte omschrijving van de motivering en zonder verantwoording tegenover om 't even wie » (48).

Het belangrijkste fenomeen echter is waarschijnlijk dat, als gevolg maar tegelijk ook als oorzaak van wat hierboven staat, de wettelijke en formele organen van openbare macht en bestuur worden ingepalmd en bezet door machtig geworden particuliere groepen en instanties : de formele, publiek zichtbare en controleerbare machtsuitoefening beantwoordt niet meer aan de reële macht en wordt erdoor buitenspel gezet. De « scheiding der machten » volgens de oude constitutionele principes wordt uitgehold via haar overlapping door nieuw gevlochten netwerken van geconcentreerde macht. Strakke theorieën over het staatsmonopoliekapitalisme of over de *power elite* naar het model van C. Wright Mills hoeft men nog niet te onderschrijven om met voldoende zekerheid te kunnen stellen dat een relatief kleine groep een breed gespreide macht cumuleert en hierdoor, grotendeels buiten de openbaarheid om, de voornaamste hefbomen van het politieke leven kan hanteren. Deze machtsvorming kan men sterker vermoeden dan bewijzen, maar zij toont zich in haar effecten.

Een der effecten dat in de literatuur een reeds versleten thema vormt is de verschrompeling van de wetgevende en controlerende macht van de parlementaire volksvertegenwoordiging. Nauwelijks overdreven is de conclusie van Casamayor : « Het ergste beeld van de corruptie is niet *Topaze* (49), maar een parlementair halfgrond waar belangrijke beslissingen getroffen en aanzienlijke kredieten gestemd worden door een handvol vertegenwoordigers van het volk... Daar ligt het beginpunt en ook het eindpunt van de draden der politieke corruptie » (50). Een ander constant thema is de vervlechting van de uitvoerende en administratieve macht met het bedrijfsleven. « Wij staan hier in feite voor twee partners die elkaars medeplich-

(48) R. HOUBEN, *art. cit.*, blz. 288. De auteur geeft een typisch voorbeeld voor België : « tot voor kort heeft de regering aan het parlement elke inlichting geweigerd omtrent de economische subsidies die zij aan ondernemingen toekent ».

(49) Een berucht geworden geval van spionage en omkoping.

(50) CASAMAYOR, *La corruption politique*, in : *Esprit*, 1973, blz. 164.

tigen worden omdat zij alle macht bezitten, dus onttrokken aan de rest van de samenleving. Zij alleen blijven over : de... (centrale) technestructuur van het staatsapparaat en enkele grote economische agenten van de privé-sector. De corruptie wordt geboren in het vacuüm dat tussen hen en de andere maatschappelijke groepen is geschapen. Waar zijn immers de tegenmachten ? » (51).

Een der belangrijke en nieuwe « kwetsbare » plekken vormt de snel uitgebreide sector van de zgn. welzijnsvoorzieningen : gezondheidszorg, cultuur, maatschappelijk werk, ruimtelijke ordening. Bepaalde onderzoeken, die ook op dit terrein (en hier gemakkelijker te achterhalen) cumulering van velerhande functies blootleggen (52), hebben vanwege betrokken parlementariërs en vakbondsleiders een reactie van zelfverdediging uitgelokt : de meeste mandaten in de zgn. sociale organisaties zijn onbezoldigde functies. Dit mag niet betwijfeld worden, maar het eigenlijke probleem ligt elders. Het gaat erom, dat beslissingen over de toewijzing en controle over de besteding van aanzienlijke gedeelten der gemeenschapsgelden en, daarnaast, benoemingen van uitgebreide personeelscorpsen, in de handen liggen van politici die deze verantwoordelijkheid combineren met een beslissingsmacht in de betreffende organisaties van de semi-overheidssector.

Aparte aandacht verdient in hetzelfde verband de ingeburgerde praktijk van het zgn. parlementaire dienstbetoon (53). De verdedigers ervan kunnen aantonen hoe het in een aantal reële behoeften voorziet. Het humaniseert de betrekkingen tussen de overheid en de burgers en het werkt als een soort « smeerolie » voor het bureaucratisch raderwerk. Maar men kan niet loochenen dat het voor een belangrijk stuk teert op de « defecten van het systeem » en dat vele behoeften die erdoor worden vervuld ofwel niet zouden moeten bestaan ofwel op een andere manier hun normale vervulling zouden dienen te krijgen. Door fouten op die manier te verhelpen worden zij echter bestendig, met het voortdurende risico dat zij worden benut of zelfs opzettelijk veroorzaakt als aangrijpingspunten voor een corrupte « *trafic d'influence* » (54), die de eerlijke rechtsbedeling en toewijzing van waarden komt vervangen. Belangrijk is

(51) J.C. THOENIG, Table ronde : administration et pouvoir économique, in : *Esprit*, 1973, blz. 70.

(52) H. DE BONDT, *De cumulatie van functies door Belgische parlementairen. Toestand op 31 oktober 1970*, Leuven, 1971. H. SPITAEELS, De bindingen van de publieke sector met de privé sector, in : *Kultuurleven*, 1974, blz. 305-318.

(53) De positieve en negatieve functies van het parlementaire dienstbetoon i.v.m. politieke verkiezingen blijven hier buiten beschouwing. Zie hierover : W. DEWACHTER, Verkiezingen : corruptie, correctie, controle, in : *Kultuurleven*, 1974, blz. 356 v.

(54) In het Franse strafrecht wordt de 'trafic d'influence' of zwendel met mogelijke invloed als een misdrijf bepaald. Het Belgisch Strafwetboek vertoont op dit punt een leemte. Zie R. HOUBEN, *art. cit.*, blz. 289.

bovendien, dat deze bedenkingen evenzeer worden toegepast op bepaalde vormen van het « syndicale » dienstbetoon en op het fenomeen van het politiek-syndicaal verstrengelde cliëntelisme.

Politieke doelmatigheid van ethisch verweer.

Een terugkoppeling van deze schetsmatige analyse van de problemen omtrent corruptie naar de principiële beschouwingen over politieke ethiek biedt nu de mogelijkheid deze beschouwingen vruchtbaar te maken voor de concrete politieke praktijk.

De grondparadox van de politieke macht, dat de eis van haar doelmatigheid haar zo almachtig moet maken dat zij altijd kan leiden tot machtsmisbruik, vindt zijn principiële oplossing in de ethiek en de techniek van de onderwerping van de macht aan een doeltreffende controle. Deze paradox en zijn oplossing vindt men terug in de problematiek van de corruptie. Politieke corruptie is ethisch bedorven politiek : de vele wijzen waarop en de vormen waarin macht zich aan iedere controle en sanctie onttrekt of controle omzeilt om heimelijk of met openlijk cynisme ongehinderd zichzelf tot doel te stellen. Corrupte macht bederft de zeden van de burgers : waar zij weten en ervaren onderworpen te zijn aan onzichtbare machten en aan machtsprocessen waardoor op een ondoorzichtige wijze over hun wel en wee wordt beschikt, gaan zij hun recht — hun werkelijke of vermeende rechten — in eigen handen nemen en manipuleert iedereen voor eigen baat de macht waar hij deze ook maar kan aangrijpen. Zo installeert zich de mentaliteit die men aan de arme Ieren en Sicilianen in Amerika heeft toegeschreven : « What we want is help, not justice » (55). De machteloosheid van de burgers, wegens hun gebrek aan middelen om de macht over hen te controleren en haar onrechtmatige uitoefening aan sancties te onderwerpen, doet hen verzaken aan hun plicht om deze middelen te eisen en waar mogelijk te gebruiken. Zo geraakt de politiek in een spiraal van corruptie die nieuwe corruptie genereert en voert naar politieke ontbinding.

De evidente ethische grondregel die de weg wijst voor de techniek van de corruptiebestrijding wordt door R. Houben in de titel zelf van zijn opstel geschreven : « *de onkreukbaarheid waarborgen* » (56). Politiek als gelegitimeerde machtsuitoefening wordt totaal onmogelijk waar geen vertrouwen in de integriteit van de publieke machtsuitoefening en van haar dragers heerst. Een bevolking heeft recht op de integriteit van haar gezagsdragers. Politici en ambtenaren hebben recht op het geloof in hun

(55) J.Q. WILSON, Corruption, the shame of the States, in : A.J. HEIDENHEIMER, op. cit., blz. 299.

(56) R. HOUBEN, in : *Kultuurleven*, 1974, blz. 283.

integriteit. Maar dit recht moet zich machtig kunnen maken door de bevolking de nodige garanties voor deze integriteit in handen te geven. De preventie van en het verweer tegen corruptie ligt in de « democratische transparantie » : « Het licht is de meest noodzakelijke van alle condities voor het leven in gemeenschap, want de meest geknechte slaaf is hij die niet weet wie zijn meester is » (57). Hoe is dit ethisch principe technisch hard te maken ?

1. Een kernstuk van de reeds tot een gemeenplaats geworden diagnose van de gebrekkige (« corrupte ») werking van de klassieke instituties der democratie is de constatering, dat het principe van de « scheiding der machten » door de feitelijke evolutie in belangrijke mate zijn werkdadigheid heeft verloren. Om zijn kracht te herwinnen moet dit principe worden geactualiseerd. Dit vereist in de eerste plaats een *identificatie van de reële machten* : van de groepen en structuren waarin zij zich belichamen en van de belangen waarvan deze de expressie zijn. Deze identificatie sluit een erkenning in, maar het dient een erkenning te zijn die zich uitwerkt in de definitie van een *nieuw systeem van onverenigbaarheden* : afbakening van het gebied waarover de macht der belangen- en pressiegroepen zich uitstrekt en van de middelen die zij aanwendt.

2. De bestaande wettelijke regels inzake onverenigbaarheid van bepaalde functies en activiteiten betreffen hoofdzakelijk de ambtenaren en de strafwet sanctioneert de delicten van de zgn. belangeninmenging (zie hierboven). Maar er strekt zich een heel veld van belangenvermenging en vooral van machtsvermenging tussen de privé sector en de publieke en semi-publieke sector uit dat nauwelijks aan enige reglementering is onderworpen. Reglementering is vooral afwezig betreffende de *cumulatie en de vermenging van functies van politici*. Er groeit een algemene overtuiging dat de wetgever hier moet ingrijpen door het vastleggen van onverenigbaarheden van politieke mandaten (wetgevende en uitvoerende macht) met zgn. nevenfuncties, of minstens door een verplichte openbaarmaking van dergelijke functies. Maar deze overtuiging blijkt het nog steeds moeilijk te hebben om zich om te zetten in een doeltreffende politieke wil (58).

(57) CASAMAYOR, *art. cit.*, blz. 166. R. HOUBEN, *art. cit.*, blz. 288, maakt hier o.m. de vergelijking met de openbaarheid van rechtszittingen. Zie ook H. BOUMAN, *op. cit.*, blz. 211.

(58) In België geldt een wet van 1931 (gewijzigd in 1950) op onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende gewezen ministers en leden en ex-leden van de wetgevende Kamers, waarvan iedereen zegt dat zij erg ontoereikend is. Begin 1974 reeds werd bij de Belgische senaat een wetsvoorstel betreffende nieuwe onverenigbaarheden ingediend en er zijn ook voorstellen betreffende een verplicht openbaar register van de verschillende functies uitgeoefend door de parlementsleden. Het blijven echter vooralsnog alleen maar voorstellen.

3. In het uitgestrekte en onoverzichtelijke gebied van de relaties tussen de overheid en het bedrijfsleven, waar beide elkaars cliënten zijn en dat men nu vaak aanduidt als het « politiek-industrieel complex » of (omwille van zijn apart belang) het « militair-industrieel complex », heerst een ontstellend gebrek aan *objectieve normen* voor overheidsbeslissingen en aan middelen tot *controle*, zowel over de beslissingen als over hun uitvoering. Niet ten onrechte spreekt men van een sluipende « privatisering » van openbare diensten en vele van de meest geruchtmakende corruptieschandalen zijn juist in deze sector aan het licht gekomen. Sanering van deze jungle is geen gemakkelijke opdracht maar zij is wel mogelijk, indien men de besliste wil heeft maatregelen te treffen die het schemerduister verdrijven: vastlegging van objectieve beslissingsnormen en verplichte, openbaar gemaakte motivering van de beslissingen. Dit is niets anders dan een consequente toepassing van een grondnorm van de politieke ethiek: waar macht wordt uitgeoefend die publieke aangelegenheden raakt, moet zij verplicht worden verantwoording af te leggen.

4. Een onderwerp van recente discussies, o.m. in Nederland (59), vormt de kwestie van een uitgeschreven *deontologische code voor politici*. Bestuursambtenaren zijn in hun beroepsuitoefening aan aparte deontologische regels gebonden, vergelijkbaar met deze van advocaten, geneesheren, journalisten. Waarom zou dit niet het geval hoeven te zijn met de verkozenen des volks, als garantie van hun geloofwaardigheid? In zekere zin fungeren er feitelijke codes, in de vorm van gedragsregels die binnen de politieke partijen aan hun vertegenwoordigers opgelegd worden en van sancties die tegen inbreuken worden getroffen. Men kan terecht beweren dat een politieke partij door haar eigenbelang wel verplicht wordt haar geloofwaardigheid hoog te houden door te waken over de moraliteit van haar verkozenen. In die zin vervult zij in feite een gelijkaardige rol als b.v. een Orde van Geneesheren tegenover de artsen. Men kan ook zeggen dat een christelijke partij of een partij met een sterke ethische inslag wat dit betreft bijzondere verplichtingen op zich neemt of dient te nemen (60). Maar ook als men de ethische effecten van een partij-discipline niet wil onderschatten blijft niettemin de vraag hangen of dit alles wel kan volstaan, vooral als men bedenkt dat een politieke partij — welke ook — in de eerste en de laatste plaats rekent in termen van macht.

(59) Zie A. VONDELING, *Schijn des kwaads: bespiegelingen over gedragsregels voor politici*, 's Gravenhage, 1978.

(60) Zie bv. de bedenkingen hierover, wat het Nederlandse CDA betreft, bij S.W. COUWENBERG, *art. cit.*, blz. 3-4, en B.J. HOETJES, *art. cit.*, blz. 13.

5. Onder de argumenten die pleiten tegen een deontologische code voor politici dient volgens A. Vondeling vooral ook het volgende te worden gerekend. « Het zal in onze zeer gevarieerde samenleving niet meevallen standaardnormen te ontwerpen, die enerzijds praktisch toepasbaar zijn en anderzijds de noodzakelijke maximale vrijheid van handelen voor politici waarborgen. » Deze bedenking hoeft niet per se te leiden tot het besluit dat een politieke plichtenleer geen zin heeft, maar zij wijst wel op de beperkingen van haar reikwijdte. Indien wij het handelen van politici de plicht opleggen maar ook de voorechten gunnen van een *Verantwortungsethik*, zal een ethische code niets anders kunnen doen dan grenzen trekken en modaliteiten vastleggen waardoor hun uitzonderingsmoraal aan eigen beperkende regels wordt gebonden.

In zover echter de beroepsethiek van politici terecht een uitzonderingsmoraal mag genoemd worden (zie hierboven), betekent dit meteen dat het inroepen van deze *Verantwortungsethik* niet kan volstaan om hun gebruik van de macht te verantwoorden. Een ethiek van de machtsberekening beperkt zich tot de middelen en kent geen idealen. Ethische idealen zijn politiek machteloos maar tegelijk onmisbaar. De idealen waarvan de politiek moet leven, wil zij niet ontaarden in machiavellisme, moeten haar bemiddeld worden door de *Gesinnungsethik*. De verwoording van deze ethiek wordt door P. Ricœur gelocaliseerd in het werkveld van de wetenschaps- en filosofiebeoefening, van culturele genootschappen en kerken en religieuze gemeenschappen. In haar meest expressieve vormen wordt zij gedragen door de profetische figuren en de vertolkers van het utopisch ferment in een gemeenschap: mensen die de morele onvrede met de gegeven situatie levend houden. Een gezindheidsethiek met machtsmiddelen gewapend betekent het bederf van de politiek. Haar rechtstreekse inmenging in de politiek, aldus Ricœur, doet deze vervallen in alle illusies van het moralisme, zij leidt naar klerikalisme en riskeert de vrije hand te geven aan de dweeppzucht van fanatici (61).

« Zoals de duivel zijn ultieme list gebruikt door de mensen te doen geloven dat hij niet echt bestaat, zo slaagt de corruptie in haar aanvallende list als zij iedereen ervan overtuigt dat zij altijd en overal heeft bestaan » (62). Er is een blijvende behoefte aan een *Gesinnungsethik* om dit listig opzet te dwarsbomen en te doen mislukken. Onmiddellijk bruikbare middelen kan deze ethiek ons niet aan de hand doen, tenzij dan gevaarlijke middelen die erger zouden worden dan de kwaal. Zij houdt het niet bij het redelijke en het haalbare, zij formuleert het wenselijke: het

(61) P. RICŒUR, *op. cit.*, blz. 71-72.

(62) J. CHEVERNY, *art. cit.*, blz. 150.

ethisch optimum. Haar echte politieke relevantie bestaat in haar onrechtstreekse werking, door de voortdurende druk die zij op vele mogelijke manieren kan uitoefenen op de pragmatische ethiek van het machtsgebruik, door het ethisch verzet dat zij tegen het pure spel van de macht blijft mobiliseren. Voor de politici is zij de kritiek van de stuurder die aan wal staan, maar die kan dan toch helpen verhinderen dat de burgers door de politici in de boot worden genomen. Of, zoals Weber zei : aanhangers van de *Gesinnungsethik* zorgen ervoor, dat de vlam niet uitdooft « die het protest tegen de sociale onrechtvaardigheid blijft aanwakkeren ».

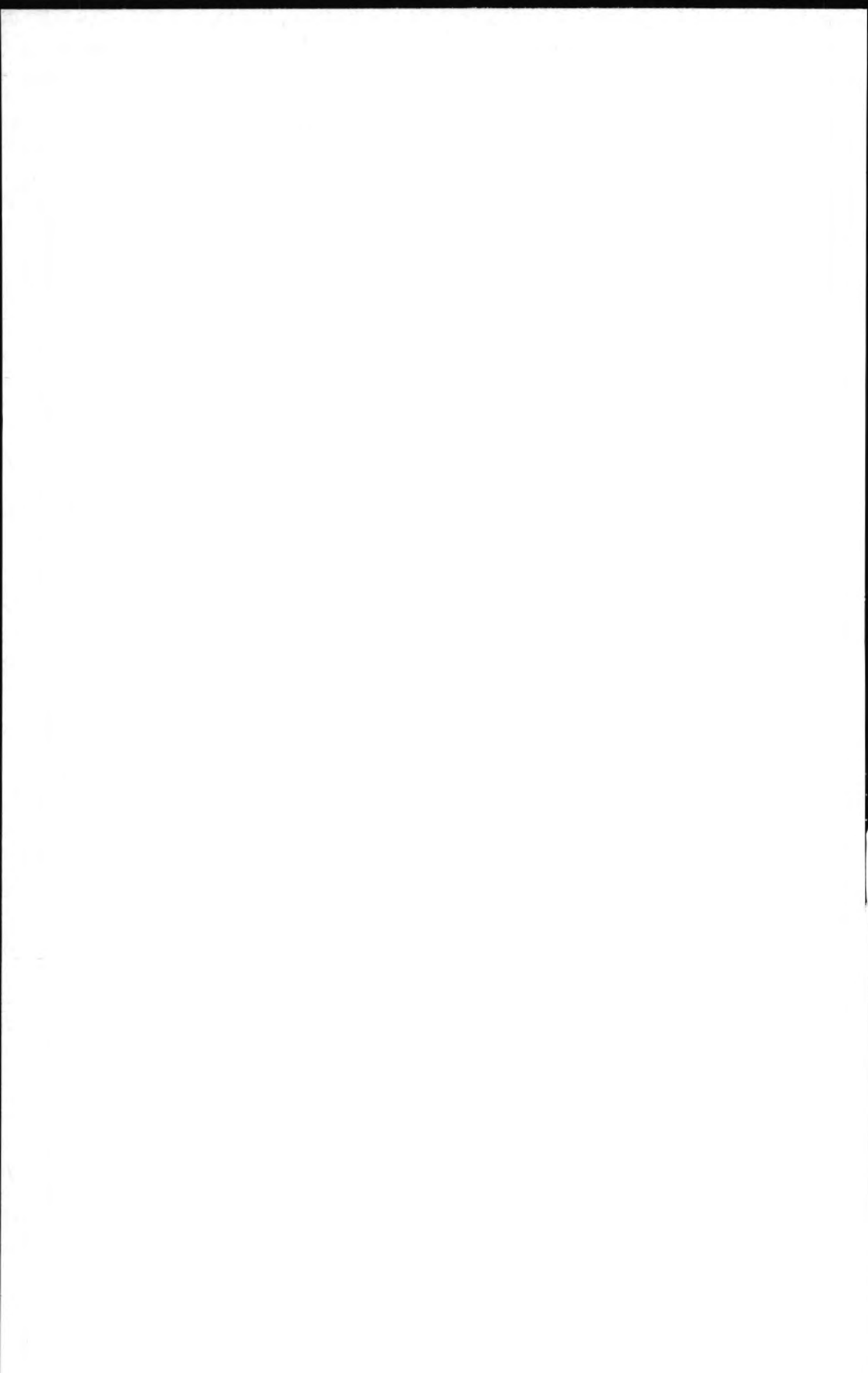
Summary : Political ethics and political corruption.

« Without a theory of corruption there cannot be a remedy for corruption unless by happy accident » (J.Q. Wilson). There are empirical theories, such as the functional approach of the political process, but how useful they may be, they essentially fall short. One needs a normative, i.e. an ethical theory of political action.

After having evaluated the idea, that politicians and rulers have the right to make use of violence, lies and ruses in order to combat violence and ruse within the community, the article draws some important conclusions from the general democratic principle « no power without control and possibility of sanction by those being subject to that power ». Applied to the problem of corruption, this principle can be used as a guideline for a systematic exploration of the structural sources of corruption, defined in a general way as abuse of power (« détournement de pouvoir »). The main thesis reads as follows. The sources of corruption are to be found in those « deficiencies of the system » that create chances for a particular pressure of power to exert an overweight — without possibilities of control and sanction — in the processes of actual definition of the « public interest » or the « common good ».

An elaboration of the thesis is made by means of an analysis of this kind of « deficiencies » in the Belgian political-administrative system, most of them however not specific for the Belgian situation in particular. Finally, some suggestions for « remedies » against corruption are made, especially in the field of legislative measures.





L'Institut de Science Politique

L'Institut de Science Politique, a.s.b.l., créé le 22 mars 1979, est l'émanation francophone de l'Institut belge de Science Politique, dissout en vertu de la convention conclue le 29 juin 1978 entre les politistes néerlandophones et francophones.

L'Institut de Science Politique et le Politologisch Instituut ont donc dorénavant une existence propre ; ce qui n'exclut pas — au contraire — une coopération au niveau des programmes, voire aux plans technique et matériel.

En vertu de la convention, par laquelle le partage des activités était défini (en même temps que le partage des biens et des ressources), *l'Institut de Science Politique a repris à sa charge l'unité de documentation et la bibliothèque spécialisée de références en science politique.*

Son Conseil d'administration y a ajouté deux programmes de Recherche et Documentation, à savoir :

a) *Répertoire des archives politiques de la RTBF.*

Ledit répertoire sera établi selon trois systèmes : le regroupement des matières politiques traitées (d'après la classification de l'AISP), l'inventaire des personnes et des institutions concernées avec évaluation des fréquences, l'ordre chronologique avec examen des rythmes et des fluctuations politiques.

Ce projet de recherche documentaire est prévu pour une période de trois années, à raison de trois mois de travail par an de trois documentalistes.

L'objectif est de fournir aux politistes belges et étrangers une documentation de base fiable, complémentaire aux journaux et autres sources d'information pour l'histoire contemporaine.

b) *Environnement politique du citoyen.*

Ce projet concerne la mise au point par un collectif de politistes et de pédagogues d'une brochure pédagogique explicative du système politique belge.

La démarche intellectuelle (conçue dans la perspective d'une exploitation des enseignements primaires et secondaires) vise à reconstituer la com-

plexité du système politique belge à partir de 10 cas concrets (ordre public, perception des impôts, organisation de l'enseignement, etc.).

La technique (50 pages d'exposés, 50 fiches d'information et de questions) consiste à entraîner le lecteur à construire lui-même le système par la lecture et les questions-réponses et à se contrôler lui-même par des tests autonomes de passage. Ce projet sera la contribution de l'Institut de Science Politique au cent-cinquantième anniversaire de la Belgique indépendante.

L'Institut belge de Science Politique avait veillé dès sa fondation en 1951 à composer son Conseil d'administration pour moitié d'hommes politiques, pour moitié de politistes. Les objectifs « publics » de l'IBSP impliquaient ce choix.

Pour sa part, l'Institut de Science Politique a délibérément choisi exclusivement la voie académique. Son Conseil d'administration reflète cette tendance, car toutes les institutions universitaires et de recherche y sont représentées et elles seules :

- *Université Catholique de Louvain*, par les professeurs J. Buchmann, F. Delpérée, A. Frogner, M. Molitor ;
- *Université Libre de Bruxelles*, par les professeurs S. Bernard, P. Claeys, G. Goriely, N. Delruelle-Vosswinkel ;
- *Université de l'Etat à Liège*, par les professeurs J. Beaufays, Ch. Goossens, F. Perin ;
- *Université de l'Etat à Mons*, par le professeur J. Leclercq ;
- *Facultés Universitaires de Namur*, par le professeur E. Cerexhe ;
- *Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP)*, par MM. M.P. Herremans, X. Mabile, M. Piraux ;
- *Association internationale de science politique*, par M. A. Philippart ;
- *à titre individuel*, par M. J. Gotovitch.

Monsieur J. Gérard-Libois (qui figure parmi les membres fondateurs) et Mme N. Loeb-Mayer complètent l'actuelle composition des membres actifs de l'ISP.

Les fonctions sont réparties de la façon suivante :

Président du Conseil d'administration : Ch. Goossens.

Vice-Président : A. Frogner.

Trésorier : M.P. Herremans.

Directeur de l'Institut : A. Philippart.

Secrétaire : J. Leclercq.



Het Politologisch Instituut

Het Politologisch Instituut werd als vereniging zonder winstoogmerken te Brussel opgericht op 9 juli 1979 door een groep Nederlandstalige politologen en politici (1).

Dit nieuwe instituut is ontstaan uit de ontbinding van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek - Institut Belge de Science Politique, dat opgericht werd in 1951 (2).

Ook de Waalse politologen groepeerden zich in een onafhankelijk Institut de Science Politique (3).

Beide Instituten zijn thans afzonderlijk vertegenwoordigd in de International Political Science Association.

Het Politologisch Instituut ontwikkelde zich uit een kerngroep Vlaamse politologen die zich, in de schoot van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek, sinds 1962 beijverde om de wetenschap der politiek van het Nederlandse taalgebied een interuniversitaire en inter-communautaire bekendheid te geven. Het is de ervaring van deze kerngroep geweest dat het Vlaamse onderzoek erg moeilijk over de taalgrens te brengen was, hoofdzakelijk omwille van de ruim verspreide Nederlands-onkundigheid van de Franstalige politologen.

Bij uiteenlopend oordeel over een aantal beleids- en beheersproblemen in het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek én in de lijn van de federalisering van België, werd in gemeen overleg besloten dat op dit vlak iedere gemeenschap zijn eigen weg zou gaan, zonder evenwel mogelijke samenwerking voor welbepaalde projecten in de toekomst per se uit te sluiten.

Bij de inboedelverdeling na de ontbinding opteerde het Politologisch Instituut voor het tijdschrift *Res Publica* dat sinds 1959, eerst halfjaarlijks nadien trimesterieel, door het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek werd uitgegeven. Het Politologisch Instituut koos voor dit

(1) Statuten verschenen in de *Bijlage tot het Belgisch Staatsblad* van 13 september 1979.

(2) Rapport Général in *Res Publica*, XIII, 1971/1, blz. 581-646.

(3) Cf Institut de Science Politique, blz. 657-658 in dit nummer.

actiemiddel bij uitstek van verspreiding, bespreking en kritiek van onderzoek en analyse.

Het nieuwe Institut de Science Politique opteerde voor de verdere uitbouw van de documentatiecel.

In deze zin kreeg een vroegere beleidscontroverse een aannemelijke oplossing voor beide partijen.

De wijzigingen in het publicatiebeleid van het tijdschrift die zich reeds aankondigden tijdens de laatste jaren van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek werden verder doorgevoerd. Het tijdschrift beoogt de politologische analyse van de Belgische politiek te bevorderen door deze centraal in zijn aandacht te plaatsen. Daartoe wordt in elke jaargang ook het Politiek Jaarboek van het voorbije jaar gepubliceerd. Tevens beoogt het tijdschrift een communicatiemiddel te zijn voor de politologen in dit land, wat ook het concrete onderzoeksobject is waarmede zij bezig zijn. De taal waarin het onderzoekswerk verricht wordt mag hierbij geen hinderpaal zijn. Daarom publiceert Res Publica in de drie landstalen en in het Engels. Bijdragen uit het buitenland die in aanzienlijke mate tot bovenvermelde doelstellingen bijdragen, passen in dit redactiebeleid. Het tijdschrift wil tenslotte voor het buitenland de gids zijn van het politologisch onderzoek in en over België, hierbij vertrekkend van het standpunt dat, mits doorgedreven wetenschappelijke inspanning, België hiervoor de beste plaats is.

Het is als dusdanig drager van de wetenschapsbeoefening inzake politiek naar de abonneuten toe en naar de belangrijkste universiteitsbibliotheken in het buitenland, waar het nuttig geconsulteerd wordt : meer dan 40 % van de oplage wordt in het buitenland afgenomen. Het tijdschrift verschijnt met de steun van het Ministerie van Nationale Opvoeding.

Met de samenstelling van de Raad van Beheer en t.a.v. de leden beoogt het Instituut zich pluralistisch en interuniversitair op te stellen, als draaischijf van alles wat in de Vlaamse gemeenschap politologisch leeft.

Samenstelling van de Raad van Beheer van het Politologisch Instituut :

- Herman Balthazar, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
- Maurice Boeynaems, gewoon hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.
- Jan Ceuleers, docent aan de Vrije Universiteit Brussel.
- Lode Claes, beheerder van vennootschappen.
- Herman De Croo, buitengewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel.
- Roger De Kinder, gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen.

- Herman Deleeck, gewoon hoogleraar aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen en de Universitaire Instelling Antwerpen.
- Jan De Meyer, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven.
- Wilfried Dewachter, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven.
- Luc Huyse, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven.
- Rudolf Maes, decaan van de Faculteit Sociale Wetenschappen aan de Katholieke Universiteit Leuven.
- Maurits Naessens, erevoorzitter van een financiële instelling.
- Frank Swaelen, minister van Landsverdediging.
- Eli Van Bogaert, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
- Yvan Van Den Berghe, hoogleraar aan de Economische Hogeschool Limburg.
- August Van Den Brande, conservator aan de Rijksuniversiteit te Gent.
- Mieke Van Haegendoren, hoogleraar aan de Economische Hogeschool Limburg.
- Hugo Van Hassel, geassocieerd hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven.
- Guy Van Oudenhove, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

De heer L. Tindemans, buitengewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven, behoorde tot de stichters van het Instituut, maar heeft sindsdien zijn ontslag als lid van de Raad van Beheer ingediend.

Het Bureau van het Instituut is als volgt samengesteld :

- Hugo Van Hassel, voorzitter.
- Maurice Boeynaems, secretaris.
- Jan Ceuleers, thesaurier.
- Wilfried Dewachter, hoofdredacteur.
- Herman Balthazar, Yvan Van Den Berghe, August Van Den Brande en Mieke Van Haegendoren, leden.

De finaliteit waarbij het Politologisch Instituut wil blijven aanknopen is deze van eerlijk wetenschappelijk onderzoek omtrent politieke fenomenen : parlement, opinie, media, verkiezingen, partijen, drukkingsgroeperingen, policy-making en besluitvorming en tevens de resultaten van dit onderzoek uit te wisselen en te confronteren tussen onderzoekers onderling en met politici van hier en elders en ze zodoende op het forum te brengen met het oog op een volwassen politiek « be-leven » bij de burger.

Naast het stimuleren van politologisch onderzoek en het uitbrengen van resultaten terzake, zal het Instituut coördinerend optreden t.a.v. de Vlaamse politologen en deze laatsen bij de Waalse collegae en de buitenlandse verenigingen vertegenwoordigen.

Naast het tijdschrift zullen studiedagen en congressen als actiemiddelen worden ingeschakeld om deze doelstellingen te bereiken.

Als eerste zelfstandige activiteit werd in oktober 1980 door het Politologisch Instituut een colloquim georganiseerd over het in België toch betwiste structuurkenmerk, nl. de « participatie », colloquium waarvan de herwerkte teksten in het eerste nummer van Res Publica in 1981 zullen worden gepubliceerd.

De bedoeling leeft bij de Raad van Beheer, ieder jaar, eventueel alternerend met de Noordnederlandse collegae, gelijkaardige themata aan te snijden en door geëigend onderzoek te laten onderbouwen. Gezien de zwakke omkadering van de gedragswetenschappen in België, en van de politologie in het bijzonder, heeft het Politologisch Instituut zich een zwaar programma opgesteld. Dank zij de intensieve inzet van de politologen en met de steun van de overheid kan dit programma wel degelijk uitgebouwd worden.



DOCTORATS EN SCIENCE POLITIQUE
ou concernant la politique, présentés aux universités belges
durant l'année académique 1977-1978*

- ANDERSEN R. — *La réglementation des prix en droit Belge. Etude critique de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945. Loi sur la réglementation économique et les prix.* Agreg. E. S., 1978. Université Catholique de Louvain.
- BIZET J.P. — *Contribution à l'étude du fonctionnement des conseils d'administration,* 1978. Université Libre de Bruxelles.
- CAUCHIES J.-M. — *La législation des ducs de Bourgogne et des premiers Habsbourg pour le comte de Hainaut (1427-1506). Contribution à l'étude des rapports entre gouvernants et gouvernés dans les Pays-Bas à l'aube des temps modernes,* 1978. Université Catholique de Louvain.
- CONSTANTINIDIS C. — *L'accumulation du capital et le stade de libération nationale des états du Tiers-Monde,* 1978. Université Libre de Bruxelles.
- CUYVERS L. — *Marxistische en neo-marxistische kenmerken en invloeden in de groeitheorie van Joan Robinson: een analytisch onderzoek,* 1978. Rijksuniversitair Centrum Antwerpen.
- GOLCHAN M. - FOUMENI M.R. — *Etude sociologique de la bureaucratie Iranienne,* 1978. Université de Liège.
- HALIMAOUI S. — *Les réformes agraires et les changements socio-économiques, politiques, culturels au sein du monde rural,* 1978. Université Libre de Bruxelles.
- KHAN MUMTAZ ALAM — *The attitude of Asian and African States toward the evolution of the United Nations international law commission and the formulation of rules on the law of treaties,* 1978. Université Libre de Bruxelles.
- LUBELSKI-BERNARD N. — *Les mouvements et les idéologies pacifistes en Belgique, 1830-1914,* 1978. Université Libre de Bruxelles.
- MAC MAHON J. — *The development of catholic social thought in Ireland. A study of the attitude of the church to the labour movement (1891-1916),* 1978. Katholieke Universiteit Leuven.

* Extrait du : Répertoire des thèses de doctorat du Prof. L. Delatte, édité par le Ministère des Affaires étrangères, Bruxelles, 1980.
Suite des listes 1975-1976 (in *Res Publica*, 1977, n° 4, pp. 685-686) et 1976-1977 (in *Res Publica*, 1978, n° 4, pp. 693-694).

- MORTELMANS K. — *De invloed van het Europees gemeenschapsrecht op het Belgisch economisch recht, Agreg. H. O.*, 1978. Rijksuniversiteit Gent.
- NEMETH T. — *Historicism, truth and praxis: Gramsci's marxism*, 1978. Katholieke Universiteit Leuven.
- RIGAUX M. — *Arbeidsverhoudingen en sociale aktie. Juridische analyse van de problematiek van en rondom werkstaking en bedrijfsbezetting*, 1978. Universitaire Instelling Antwerpen.
- ROUSSIS T. G. — *La problématique de la participation des travailleurs dans la gestion des entreprises industrielles privées des pays d'Europe Occidentale hautement industrialisés*, 1978. Université Libre de Bruxelles.
- SMOLAR-MEYNART A. — *Le drossard, le grand forestier, le gruyer de Brabant: les justiciers supérieurs du duché, des origines à l'avènement de Charles Quint*, 1978. Université Libre de Bruxelles.
- SPEELMANS M. — *Aspects sociaux, politiques et économiques de la dépendance technologique comme facteur de sous-développement en Amérique Latine*, 1978. Université Libre de Bruxelles.
- T HART A. — *Recht en staat in het denken van Giambattista Vico*, 1978. Katholieke Universiteit Leuven.
- VAN DEN AUWEELE D. — *Schepenbank en schepenen te Brugge (1127-1384). Bijdrage tot de studie van een gewone stedelijke rechts- en bestuursinstelling*, 1978. Katholieke Universiteit Leuven.
- VAN NIEUWENHUIZEN A. — *Les finances du Duc de Bourgogne Philippe le Hardi*, 1978. Université Libre de Bruxelles.
- VANWELKENHUYZEN J. — *Les avertissements qui venaient de Berlin (9 octobre 1939 - 10 mai 1940)*, 1978. Université Libre de Bruxelles.



RES PUBLICA

Tijdschrift voor Politologie — Revue de Science Politique

Uitgegeven door het — Publié par le **Politologisch Instituut**
Hoofdredacteur — Rédacteur en chef: **Wilfried DEWACHTER**

Redactieadres — Adresse de la rédaction

Van Evenstraat 2B, Leuven B-3000

De bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getypt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een Engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

Vanaf de jaargang 1981 wordt voor de Nederlandse teksten uitsluitend nog de voorkeurspelling aanvaard.

Het Politologisch Instituut neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen; deze verbinden alleen de auteurs.

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

Les articles qui nous sont envoyés devront être dactylographiés en double interligne et accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en anglais. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

Le « Politologisch Instituut » n'assume pas la responsabilité des opinions émises; celles-ci n'engagent que les auteurs.

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

Abonnements- en verkoopvoorwaarden van het tijdschrift RES PUBLICA Conditions d'abonnement et de vente de la revue RES PUBLICA

- | | F.B. - B.F. |
|---|-------------|
| 1. Jaarlijks abonnement (4 nummers) — Abonnement annuel (4 numéros) — | |
| België - Belgique : persoon - personne | 700 |
| instelling - institution | 1.500 |
| student - étudiant (alleen voor België - Belgique seule- ment) | 400 |
| Andere landen - Autres pays : | |
| persoon - personne | 700 |
| instelling - institution | 1.500 |
| 2. Verkoop per nummer - Vente au numéro | 300 |
| 3. Tot uitputting van de stock - Jusqu'à épuisement du stock : | |
| Bundel per jaar vanaf 1965 tot 1974 - Collection par année de 1965 à 1974 | |
| België - Belgique | 250 |
| Andere landen - Autres pays | 300 |
| 4. Volledige verzameling van 1962 tot 1975 inbegrepen : België : 2.500 B.F. - Andere landen : 3.500 B.F. Collection complète de 1962 à 1975 inclus : Belgique : 2.500 FB - Autres pays : 3.500 FB. | |

ZETEL VAN HET INSTITUUT — SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut : Elyzeese Veldenstraat 43, B-1050 Brussel
Rekening - Compte : 091-0034240-28

Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de steun van het Ministerie van Nationale Opvoeding

La revue RES PUBLICA est publiée
avec le concours du Ministère de l'Education nationale

Wettelijk depot — Dépôt légal : D/RP. 1980/4/1173

Gedrukt in België — Imprimé en Belgique

RES PUBLICA

Belgian Journal for Political Science

Editor : **Wilfried DEWACHTER**

Address : **Van Evenstraat 2B, 3000 Leuven**

Manuscripts to be considered for publication should conform to the following requirements : two type-written copies (double-spaced) must be submitted, ready for press ; they must include a summary in English, not longer than 150 words. Manuscripts that are not accepted are not returned.

The « Politologisch Instituut » bears no responsibility for opinions expressed by authors ; the latter are solely responsible for the opinions they forward.

It is permitted to partially or completely reproduce articles published in RES PUBLICA, provided that complete references [i.e. : name, issue number and pages of the journal, name of the author(s), title of the article] are clearly indicated. Copyright for translations is reserved for all countries.

Annual subscription and sales conditions for RES PUBLICA

| | |
|--------------------------------------|-------|
| 1. Annual subscription (4 Issues) | BF |
| Individuals | 700 |
| Institutions | 1 500 |
| Students (only in Belgium) | 400 |
| 2. Single issue | 300 |
| 3. Until termination of the stock | |
| Previous volumes (VII to XVI) | |
| Belgium | 250 |
| Other countries | 300 |
| 4. Complete collection 1962-1975 | |
| Belgium | 2 500 |
| Other countries | 3 500 |

PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT : Elyzeese Veldenstraat 43, B-1050 Brussel

Bank account : 091-0034240-28

The Journal RES PUBLICA is sponsored by the Ministry of Public Education

The articles of Res Publica are abstracted in the following journals

- ABC POL SCI.
Advance Bibliography of Contents : Political Science and Government.
- International Bibliography of the Social Sciences
Bibliographie internationale des sciences sociales.
- International Bibliography of Political Science
Bibliographie internationale de science politique.
- International Bibliography of Economics
Bibliographie internationale de science économique.
- Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary
Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences.
- Sociological Abstracts.

