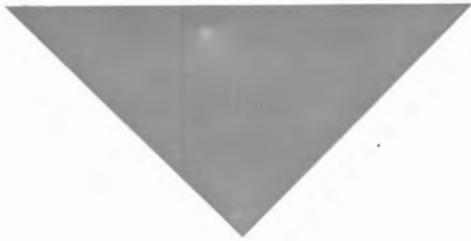


RES PUBLICA



1979/4

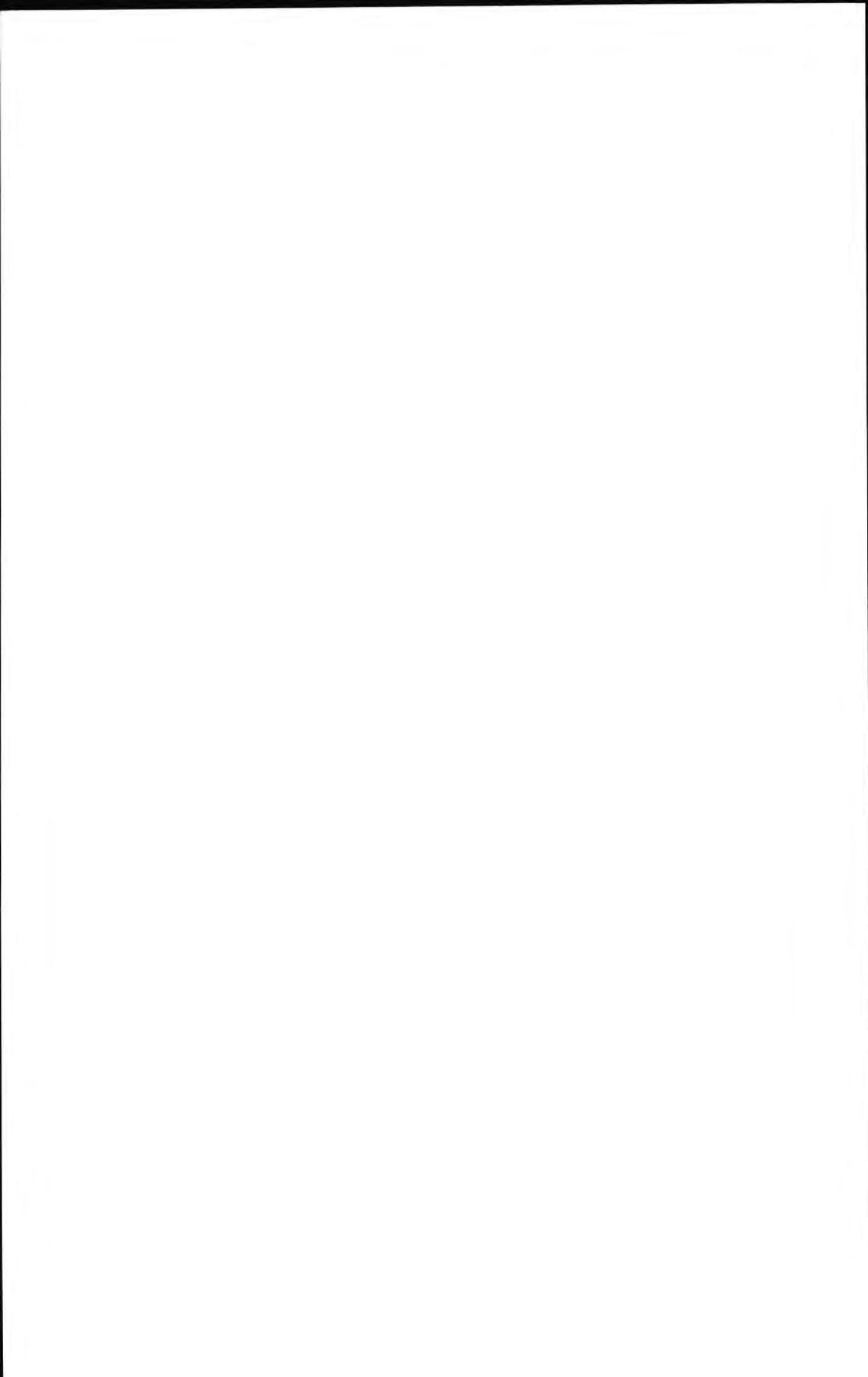
L'Informatique en politique

Het Belgisch parlement

Intégration européenne

La nonciature Micara

TIJDSCHRIFT VOOR POLITOLOGIE
REVUE DE SCIENCE POLITIQUE
BELGIAN JOURNAL FOR POLITICAL SCIENCE

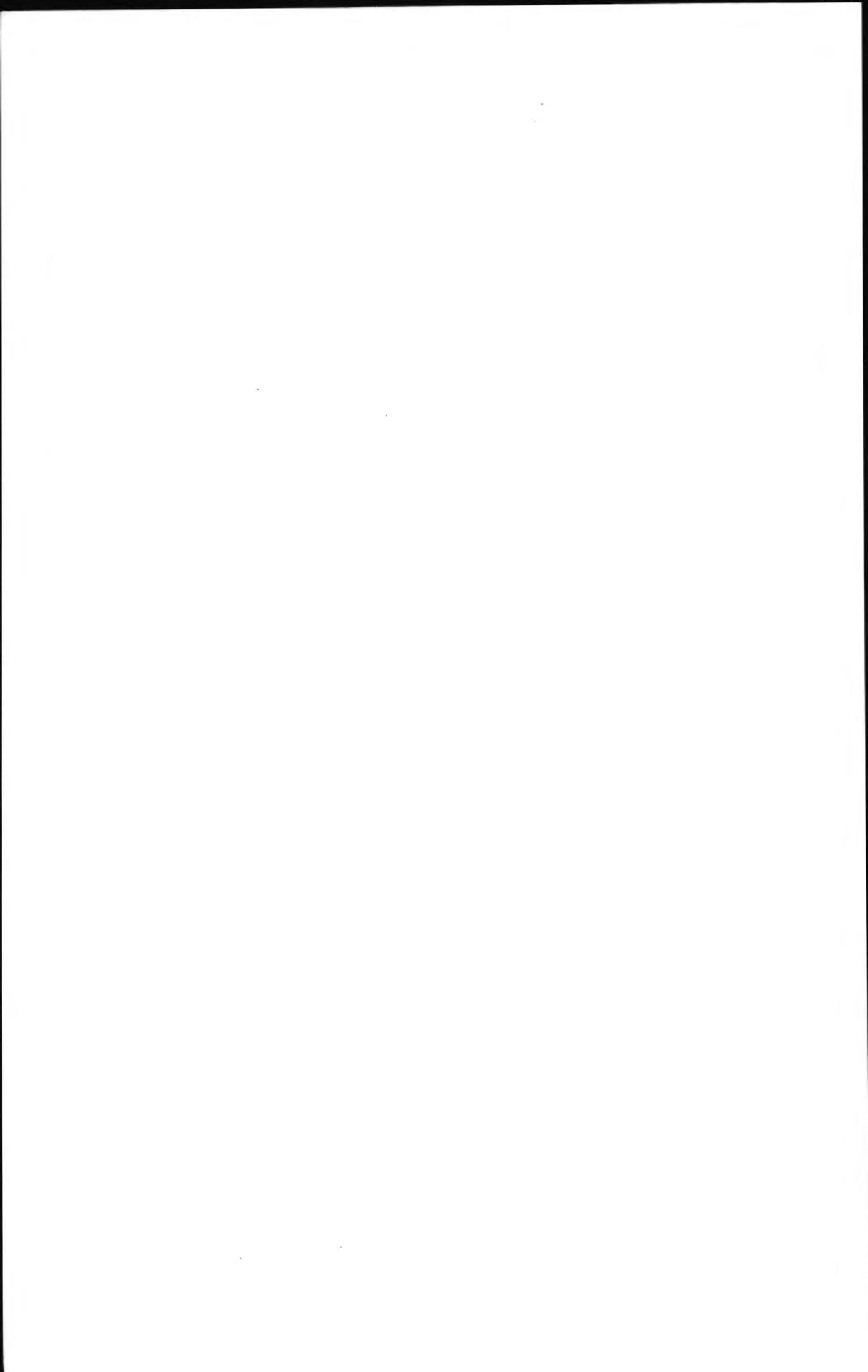


RES PUBLICA

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

SOMMAIRE — INHOUD

- Autorité politique et informatique du
secteur public,
par R. DETHIER 535-568
- De elektronische media in het Belgisch
parlement,
door J. CEULEERS 569-582
- La Nonciature Micara,
par W.S. PLAVSIC 583-606
- Un paradoxe historique : la social-
démocratie allemande inspiratrice du
bolchevisme,
par G. GORIELY 607-622
- Luxembourg : A case study of legislation
in a mini-state,
by M. WING 623-640
- Le gel de l'accord d'Athènes. La Commu-
nauté et la Grèce,
par S. HARITOS. 641-666
-



Autorité politique et informatique du secteur public

De l'outil de gestion aux glissements de pouvoir.

par Robert DETHIER,

Université de Liège et Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur.

★

1. Situation.

1.1. *L'étude.*

La mode se met partout. Elle se trouve même dans les syllogismes. En voici un, aujourd'hui fort en vue :

- l'information, c'est du pouvoir ;
- or, l'informatique accroît l'information de quelques-uns ;
- donc, l'informatique accroît le pouvoir de quelques-uns.

Le raisonnement mérite attention. D'abord, parce que, comme toute mode, il est révélateur de ceux qui l'ont promue. Ensuite, parce qu'il est lourd de conséquences, dont quelques-unes, importantes, passent volontiers inaperçues. Enfin, parce qu'il emprunte des raccourcis aventureux et dissimule une part de sophisme, tout en énonçant un fait de civilisation majeur.

Ce n'est pas ici le lieu de faire l'exégèse détaillée de ce raisonnement. De même, le débat de fond, capital, dont il est l'émergence, dépasse de loin les limites de ce texte : en effet, ce débat pose à nouveau les questions fondamentales du pouvoir, de l'information, et de leurs rapports. De Platon à de Jouvenel, en passant par Machiavel ou Tocqueville, la question a été mille fois débattue et jamais durablement résolue.

Les observations qui suivent ont un propos beaucoup plus modeste. Elles veulent confronter l'affirmation initiale du syllogisme, avec quelques réalités actuelles de notre vie publique. Non pour démontrer, mais pour montrer. Et de la sorte, pour s'interroger.

Parlant de pouvoir, c'est du pouvoir politique qu'il est ici centralement question. Parlant d'informatique, c'est de celle qui s'introduit dans le

secteur public belge aujourd'hui qu'il s'agit. *Le problème est de savoir si ce pouvoir politique se trouverait modifié, déplacé, influencé, par le développement actuel de l'outil de gestion administrative qu'est l'informatique.*

L'*objectif* est, non de répondre, mais d'abord de poser nettement cette question, en la débarrassant de diverses scories et de quelques préjugés qui souvent empêchent de la voir et dès lors permettent d'esquiver l'indispensable analyse. La démarche choisie consiste à se demander ce qu'il advient, lorsque le syllogisme est mis à l'épreuve des faits.

L'ambition se limite à celle d'une étude-pilote ; pour traiter à fond le thème choisi, il eut fallu une description exhaustive, une observation non cantonnée à quelques domaines, éventuellement une simulation. Rien de cela n'est ici tenté ; mais peut-être les remarques qui suivent ouvrent-elles la voie à une telle recherche. En particulier, une discussion théorique serait intéressante : il a paru qu'elle serait plus féconde, si elle était précédée d'études d'observation, comme celle-ci.

Le *point de vue* adopté dans ce texte se veut scientifique : c'est l'observation des réalités et leur analyse qui est développée, et non une position philosophique sur l'action administrative et le pouvoir politique. Plus précisément, le point de vue choisi, parmi d'autres possibles, est celui de la sociologie des organisations. Il est appliqué ici à une question de science politique, celle de l'impact que peuvent avoir, sur le pouvoir politique, diverses mutations de l'action administrative, liées à l'introduction de l'informatique.

1.2. *Le plan*

La présente section situe l'étude (1.1.), en donne le plan (1.2.) et précise le sens ici donné à quelques termes fondamentaux (1.3.).

Puis vient l'observation sur le terrain. Les faits recueillis dans un premier temps montrent *l'initiative à l'administration* (section 2). Un tel choix ne relève pas d'un souci de mettre l'accent sur l'aspect administratif de la question. Il témoigne simplement d'un respect de l'ordre dans lequel les choses se sont passées, en pratique. Mais le propos est, dès ce moment, de s'interroger sur l'impact politique que pourraient avoir des mutations de l'action administrative : on va donc de l'administration au pouvoir politique. D'abord est posée la question de l'influence de l'informatique sur les relations *internes* à une administration (entre « généralistes » et informaticiens, entre services d'une même grande unité administrative, entre directions générales d'un même ministère) : en particulier, quelle incidence éventuelle cela a-t-il sur le pouvoir politique (2.1.) ? Ensuite sont envisagés les glissements de pouvoir qui, en liaison avec l'introduction de l'informatique, pourraient exister *entre départements ministériels* :

ici encore, la question centrale porte sur l'incidence politique du phénomène (2.2.). Enfin est évoquée l'évolution possible, en suite à l'informatisation, *d'autres relations* entre administrations : ainsi sont brièvement cités des exemples portant sur des rapports entre des parastataux et leur ministère de tutelle, entre administrations communales et leurs tutelles diverses, entre administrations régionales naissantes et administrations centrales : dans chaque cas, des effets politiques sont-ils perceptibles (2.3.) ?

Dans un second temps, l'observation va *du pouvoir politique à l'administration* (section 3) : elle est centrée sur les initiatives politiques, en la matière. D'abord, qu'en est-il d'éventuelles *initiatives de l'exécutif* à l'égard des administrations (3.1.) ? Ensuite, quelle attitude observe le *législatif* sur ces questions ? Quels comportements a-t-il adoptés ? Quel est l'impact de cette attitude sur l'exécutif et sur les administrations ? En quoi les réponses à ces questions témoignent-elles d'éventuels glissements de pouvoir, et lesquels (3.2.) ?

La section 4, enfin, formule quelques questions, dégage des hypothèses, ouvre des perspectives pour la recherche et pour l'action.

1.3. *Les notions.*

Informatique, pouvoir, information. Pour chacun des trois termes, il importe de dissiper quelques équivoques, et de s'entendre sur le sens qui leur est donné dans la présente étude.

Informatique. Pas question bien entendu de s'interroger sur l'informatique, mais sur son usage. Elle est un outil de gestion capital, car elle touche au flux d'information, lequel est en quelque sorte la circulation sanguine qui anime le processus décisionnel. Elle modifie ce flux quant à son ampleur, quant à sa composition, quant à son tracé. D'où son importance pour le fonctionnement de l'organisation. D'où aussi l'angle sous lequel il en sera question dans ce texte.

Dans le secteur public belge, les applications les plus anciennes et de loin les plus vastes portent sur des questions se posant en séries parfois très longues, et d'où l'incertitude est exclue : TVA, Pensions de Retraites et de Survie, Contributions directes, etc. Si ces applications affectent éventuellement le pouvoir politique, c'est d'une façon certes différente de celle dont le font les applications de simulation, ou celles dites d'aide directe à la décision : il faudra donc distinguer.

L'usage actuel de l'informatique est considéré. Certes, une évolution rapide se dessine, mais elle peut se faire selon les scénarios fort différents. Ainsi, quant à l'introduction de la mini-informatique, il existe au moins trois lignes d'évolution fondamentalement différentes, toutes très possibles. Ou encore, quant à la diffusion de l'informatique répartie, les

schémas de développement possibles, en particulier quant à l'éventuelle décentralisation, ne sont pas toujours univoques. C'est pourquoi il a paru préférable de se centrer sur ce qui existe, quitte à laisser ouvertes diverses perspectives d'avenir.

Pouvoir. Le débat notionnel et la discussion des nombreuses théories du pouvoir sont à éviter, dans une étude-pilote. Pour prévenir tout malentendu, et par simple convention, prenons comme fil conducteur une théorie classique de l'incertitude, celle présentée par March et Simon, puis développée par Crozier. Dans cette ligne, selon la définition de Dahl, « le pouvoir d'une personne A sur une personne B, c'est la capacité de A d'obtenir que B fasse quelque chose qu'il n'aurait pas fait sans l'intervention de A ». Ainsi, « le pouvoir de A sur B dépend de la prévisibilité du comportement de B, et de l'incertitude où B se trouve du comportement de A. Tant que les besoins mêmes de l'action créent des situations d'incertitude, les individus qui doivent y faire face se trouvent disposer de pouvoir sur ceux qui sont affectés par les résultats de leur choix » (Crozier) (1).

Adoptée pour sa commodité et son adéquation à notre interrogation, cette théorie n'est certes pas à l'abri de toute discussion, qui serait ici hors de propos. En particulier, laissons de côté les questions de savoir si cette théorie du changement n'est pas surtout une théorie de la résistance au changement, et si cette théorie de la décision n'est pas surtout celle d'un certain style de décision.

Information. Ici encore, le choix s'impose, parmi les nombreuses acceptions du terme, et les nombreuses théories de la notion. La référence sera, en l'espèce, celle de la théorie cybernétique classique de l'information « laquelle n'est qu'information et n'est ni masse, ni énergie » (Wiener), et constitue le matériau même de la prise de décision. Le développement de cette perspective par H. Simon, et par Cyert et March, est davantage utilisé (2).

Comme pour la notion de pouvoir, les choix effectués dans cet alinéa témoignent, non d'une adhésion à une théorie, mais de son intérêt opérationnel.

« *L'information, c'est du pouvoir* ». Ce qui précède exclut déjà pareille confusion. Si l'information était réellement du pouvoir, depuis longtemps les bibliothécaires se seraient emparés des rênes de l'Etat, ce qui n'est pas

(1) J.C. MARCH et H.A. SIMON, *Organizations*, New York, 1958 (trad. fr. Paris, Dunod, 1965) ; R. DAHL, *Who governs ?* New-Haven, Yale Univ. Press, 1961 ; M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.

(2) N. WIENER, *Cybernetics and Society*, Houghton Mifflin, 1954 ; R.M. CYERT et J.G. MARCH, *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice Hall, 1963.

exactement le cas. En effet, s'impose d'emblée la distinction entre la détention de l'information et le savoir, et ensuite celle qui est à faire entre le savoir et le pouvoir. Il nous paraît vain de discuter de telles confusions. Ce qu'il faut maintenant rechercher sur le terrain, c'est l'existence éventuelle d'une certaine corrélation entre information et pouvoir, dans le cas particulier de l'incidence de l'informatique sur ce champ.

2. De l'administration au pouvoir politique.

Au sein de l'administration, l'informatique introduit une importante mutation de l'action. Le changement technique y conduit à des modifications excédant largement le domaine technique. Elles sont évidentes au niveau des procédures et déjà émergentes, ici ou là, au niveau des structures. De telles transformations amènent de nombreux glissements de pouvoir, et parfois de véritables transferts. Ces mouvements ont été décrits ailleurs (3). Il s'agit ici de les passer en revue, en s'interrogeant sur l'impact que ces changements internes à l'administration pourraient avoir sur le pouvoir politique lui-même.

2.1. Glissement de pouvoir dans une administration et effets politiques.

2.1.1. Entre informaticiens et « généralistes ».

Le « privilège de l'expert », le prestige de ceux qui maîtrisent une technique neuve à laquelle de gros crédits sont affectés, le halo vaguement magique entourant l'informatique, d'autres phénomènes encore ont souvent donné aux informaticiens une position forte dans l'administration. Toutefois, ces spécialistes de la communication ont souvent eu des problèmes... de communication, et ceci n'est qu'en apparence paradoxal : l'ésotérisme de la « microculture informaticienne », la totale dépendance des techniciens à l'égard d'informations leur venant de « généralistes », ont bientôt affaibli leur position.

Si bien qu'aujourd'hui, le célèbre « pouvoir des informaticiens », abondamment reconnu et dénoncé dans la littérature, n'a plus ni l'acuité, ni l'importance qui lui furent reconnues. La question n'est certes pas périmée, et le problème de communication reste grave. Mais, et c'est ce qui nous intéresse ici, le tableau, fréquemment brossé, d'informaticiens détenant la réalité du pouvoir, n'a guère été confirmé par les faits, et ne l'est jamais durablement.

(3) Voir par exemple, pour l'administration belge, notre introduction à cette question, dans *Décision et informatique* (Bruxelles, IAU, 1974).

L'impact politique du phénomène est fort réduit, si tant est qu'il existe. A aucun moment les informaticiens n'ont pris un poids politique comme tel. Ils ne sont pas parvenus à acquérir un statut particulier correspondant quelque peu à la réalité : les deux arrêtés royaux régissant « le personnel mécanographique » ont plus de dix ans, sont aussi surannés que la dénomination, et n'ont jamais été adéquats.

Certains ont dit leur crainte de voir une équipe d'informaticiens, celle qui était attachée à la Direction générale de l'Administration générale (Fonction publique), prendre un poids politique, en raison du rôle coordinateur attribué à ce moment à cette équipe. Si d'autres avaient espéré une telle évolution, à caractère nettement technocratique, ils ne l'ont en tout cas pas publié. De toute manière, craintes réelles et espoirs hypothétiques étaient vains : la prise de conscience des hommes politiques, l'évolution de cette équipe, la disparition des « contrats de progrès » (fin 1975) contribuent à expliquer la chose. La question peut certes surgir, là ou ailleurs, mais elle ne se pose pas dans un avenir prévisible. Et dans ce cas, elle se poserait en termes nettement plus complexes.

2.1.2. *Entre services d'une même administration.*

Dans l'administration publique belge, l'informatique s'est d'abord introduite à partir de services de mécanographie ou, plus rarement, d'organisation. Ceci signifie que des services d'une ampleur limitée, conduits par des fonctionnaires d'un niveau hiérarchique souvent moyen, nichés dans l'organigramme à des endroits fort divers, ont vu s'accroître largement leur importance fonctionnelle, les crédits qui leur étaient alloués, et fréquemment (bien que plus lentement) la quantité et la qualité des effectifs à leur disposition. Ceci s'est assorti de glissements de pouvoir très réels, observés dans divers départements : ainsi, en plusieurs directions générales ou au secrétariat général même du ministère des Finances, à l'administration déjà citée de la Fonction publique, à la Défense nationale, par exemple.

L'impact politique de cette évolution n'est guère perceptible. Il est absent, ou fort indirect, là où l'informatique s'est dégagée de services mécanographiques. Il existe, plus ou moins estompé, là où l'informatique s'introduit dans un service rendu, par ses fonctions, plus proche de l'autorité politique (tel service des études, par exemple), ou dans un service conduit par un fonctionnaire plus proche de cette autorité (tel fonctionnaire introduisant l'informatique est affecté au cabinet du ministre, et celui-ci profite plus directement de cet outil de gestion). Mais tout ceci est beaucoup moins net que ne l'a proclamé la littérature d'il y a cinq ou dix ans, et est à classer avec la crainte, mythique pour une large part, du « pouvoir des informaticiens ».

2.1.3. *Entre administrations d'un même ministère.*

Des situations très différentes existent, avec en commun l'existence de tels glissements. Ceux-ci sont souvent nets, surtout si le service bénéficie d'une localisation avantageuse dans l'organigramme (ou dans le flux d'information), d'une direction dynamique, de crédits importants et d'un personnel qualifié et motivé.

Ainsi, au ministère des Finances, la direction générale du Cadastre se trouve, pour la fiscalité du secteur immobilier, active sur un flux d'informations où l'Enregistrement, les Hypothèques, les Contributions directes (précompte immobilier) sont également parties intervenantes : la maîtrise rapide de l'informatique par le Cadastre a renforcé nettement cette administration dans son rapport avec ses voisins. Encore ne faut-il pas mettre ce renforcement sur le seul compte de l'informatique : le développement de l'administration de la TVA, ou encore une attitude longtemps réservée à l'égard des techniques modernes de gestion, ont également joué, en l'espèce, au détriment des remarquables administrations de l'Enregistrement ou des Hypothèques.

Autre exemple majeur. L'informatique parfois se développe au départ d'un service occupant une position très centrale (Centre de Traitement de l'Information du secrétariat général des Finances) et parfois, en outre, créé à cet effet (Centre de Traitement de l'Information du secrétariat général des Affaires économiques). Dans ces deux cas, quoique de façon très différente, la maîtrise de l'informatique a servi, consciemment ou non, à renforcer le pouvoir du secrétariat général sur de grandes directions générales. Ainsi, le rôle coordinateur du secrétariat général s'exerce en partie au travers de son service d'informatique, même si de grandes directions générales classiques ont leur service d'informatique propre (Contributions directes, Douanes, TVA, Cadastre, Trésorerie). Aux Affaires économiques, aucune direction générale, sauf l'Institut National de Statistique (INS), ne disposait d'un Centre de Traitement de l'Information (CTI) ; le Bureau du Plan avait (et il a toujours) une belle équipe de scientifiques qualifiés en la matière, mais recourt à l'équipement matériel du CTI central ; dans ce ministère, le CTI central a été ultérieurement détaché du secrétariat général, et intégré à la direction générale des Etudes et de la Documentation.

L'impact politique de ces phénomènes mérite examen. Reprenons les trois exemples cités.

Dans le cas du glissement de pouvoir entre administrations fiscales actives dans le flux d'information sur la fiscalité immobilière, l'impact politique aurait pu être important, si par exemple le pouvoir s'était avisé de l'intérêt politique que pouvait représenter l'organisation et l'usage d'un

tel instrument, pour préparer et exécuter une politique foncière. Tel ne fut pas le cas, et l'impact politique de l'exemple cité paraît négligeable.

Dans le cas du renforcement du pouvoir coordinateur du secrétariat général, l'impact politique potentiel est considérable. Certes, il y a dans ce département six CTI, avec trois constructeurs différents (Siemens, IBM, NCR), et peut-être un quatrième bientôt (4) fournissant les unités centrales ; la législation et les règlements sont différents, les traditions administratives distinctes, et la responsabilité de chaque directeur général devant le ministre est directe. Cela étant, le type d'applications réalisées aux Finances, leur réussite parfois considérable, l'unité profonde du département, l'étroitesse et l'efficacité des connexions existantes permettraient, et permettent encore, l'usage coordonné de ces CTI pour la mise sur pied et l'exécution d'une politique globale, par exemple en matière de fraude fiscale ou de prévision des rentrées fiscales. Pour de nombreux motifs, dont ceux cités ci-dessus, tel n'a guère été le cas. L'autorité politique n'a pas beaucoup encouragé le développement de cette coordination, et a peu tiré parti, dans une perspective politique, de la coordination déjà existante. Au total, celle-ci a été et est précieuse comme un bon instrument d'exécution, ce qui est énorme, mais donne l'impression d'un instrument administratif important, mais politiquement sous-employé.

Dans le cas du glissement de pouvoir entre administrations des Affaires économiques, la situation est nette. Le CTI central de ce ministère constituait, dès le début de 1973, un remarquable outil de politique économique, avec de grandes capacités de prévoir les évolutions et d'intégrer les actions. Cette potentialité s'est réalisée, de façon importante et peu connue, lors de la première grande crise pétrolière, où le pouvoir politique a tiré le parti maximum de l'outil disponible. Dans la suite, l'autorité politique a certes utilisé beaucoup l'outil de gestion qu'est le CTI, mais presque uniquement pour des actions limitées aux tâches d'une administration, et non pour l'élaboration ou l'exécution d'une politique économique globale. Ainsi, l'emploi du CTI par la direction générale du Commerce a été utilisé par l'autorité politique pour permettre la réforme de l'indice des prix ; ou encore, l'usage du CTI par le Bureau du Plan, en particulier pour réaliser les grandes simulations permises par le modèle économétrique Rena, a pu servir en diverses occasions à éclairer l'autorité politique.

Mais il ne s'agit pas là d'un usage de l'ensemble informatique du ministère, pour réaliser une politique économique ; en particulier, la coordination entre les services, rendue davantage possible par le CTI central, n'a guère été utilisée, ni politiquement, ni même administrative-

(4) Ecrit en mai 1979. On se limite ici aux grandes unités.

ment. Par exemple, l'outil de préparation et d'exécution d'une politique économique constitué par le projet BDE (5), qui pouvait se développer à partir du CTI central, n'a pas été réalisé. La chose peut paraître paradoxale, même si elle reste explicable, en un temps où par exemple « l'initiative publique » s'étend, où l'attention aux entreprises en difficulté devient plus vive et où le problème des commandes publiques retient l'intérêt des autorités. Finalement, l'autorité politique est loin d'avoir tiré tout le parti possible de l'existence d'un CTI central ; alors même que le pays continuait à se doter d'outils législatifs d'une politique économique surabondants, l'outil informatique présent et disponible est resté sous-employé.

2.2. *Glissements de pouvoir entre ministères, et effets politiques.*

Au plan administratif, cela apparaît nettement. L'influence de certaines administrations s'est affaiblie, ou renforcée, selon l'ampleur et la qualité de l'usage qui y était fait de l'outil informatique. Au plan politique, la répercussion de cette situation est importante et visible. A telle enseigne que cette fois il ne paraît pas possible d'évoquer séparément ces deux plans. Partons de quelques exemples.

2.2.1. Au *ministère de l'Intérieur*, l'emploi de l'informatique fut tardif et reste faible. Ceci s'explique certes par les missions propres à ce département : mais les justifications de ce genre paraissent plus faibles, lorsque l'on s'aperçoit qu'en des pays voisins le ministère de l'Intérieur, avec des fonctions comparables à celles du nôtre, a joué et joue un rôle éminent dans le développement de l'informatique du secteur public. Ainsi, sauf une velléité en 1977, le ministère de l'Intérieur est resté à peu près absent du développement des applications de l'informatique à la gestion de population. On y peut répondre que cette gestion appartient d'abord aux autorités locales, et que l'autonomie communale est une réalité de première importance. Dès lors, on peut se demander comment et pourquoi notre pays est le seul pays, à notre connaissance, où ces problèmes d'informatique ont été traités... à la Fonction publique.

Le ministère de l'Intérieur a eu besoin d'applications de l'informatique. Faute de les développer lui-même, il a demandé et obtenu par exemple l'aide du CTI des Affaires économiques. C'est là peut-être le résultat d'un excellent calcul de rentabilité (encore que...), mais il est clair que cela n'a renforcé ni l'autonomie, ni le poids politique de ce département.

(5) Banque de Données sur les Entreprises, selon la formule « banque-carrefour » : peu d'informations, toutes publiques, articulées afin de faciliter les connexions entre administrations qualifiées.

De même, l'informatique régionale ne s'est développée ni à partir, ni avec la participation active du ministère de l'Intérieur. L'informatique régionale est née d'initiatives régionales, lesquelles ont généré des ASBL [une exception : l'Association Intercommunale Hennuyère de Mécanographie (AIHM), à Mons]. Celles-ci ont traité avec les départements ministériels, parmi lesquels d'abord et surtout la Politique scientifique (contrats d'étude d'implantation d'une informatique régionale), la Fonction publique, les Affaires économiques, l'Education nationale, l'Emploi et le Travail.

Même absence relative du ministère de l'Intérieur, à la différence de ce qui s'est passé et se passe dans les pays voisins, connaissant des problèmes certes non identiques, mais tous rencontrant la question de l'informatique régionale.

Dernier département à se tourner vers l'informatique, le ministère de l'Intérieur adopte aujourd'hui une attitude différente. Mais s'être trouvé dépourvu d'un outil d'information considérable pour fixer et exécuter sa politique, avoir été absent ou mal armé dans des négociations importantes, n'a certes pas contribué à accroître le poids politique du département. Signe d'un affaiblissement, on peut aussi y voir une des sources de celui-ci.

2.2.2. Au *ministère de la Fonction publique*, il faut distinguer. Une seule direction générale, celle de l'Administration générale, s'est orientée vers l'informatique. Mais elle l'a fait avec une précocité, une détermination et une ampleur telles, que ce service s'est trouvé toujours en position importante et parfois en position centrale, dans les discussions sur l'organisation de l'informatique nationale. Longtemps, le développement s'est fait au sein de l'administration, sans que les ministres et secrétaires d'Etat successifs de la Fonction publique, ni d'ailleurs l'autorité politique en général, y jouent un rôle marquant.

C'est ainsi que le Registre national, vaste fichier comportant quelques informations (toutes publiques) sur plus de 8 millions de citoyens, s'est constitué sans autre base légale que celle organisée par le vote de crédits annuels dans la loi de Finances, et que l'inscription de quelques alinéas dans les « lignes de force du plan quinquennal 1971-75 » (mais on sait les avatars de l'application de ce texte, et les controverses juridiques à son sujet). Ayant initialement pour objectif de permettre la communication entre les administrations, sur les problèmes intéressant les personnes, il fonctionne surtout aujourd'hui comme un immense « service-bureau » travaillant à façon pour des communes, et cela à des prix d'autant plus réduits que des crédits nationaux sont affectés au Registre national, et non répercutés sur les tarifs proposés aux communes. Une telle situation nourrit certes d'ardentes discussions, entre autres sur les fondements légaux

de certaines actions, sur l'établissement d'une tutelle de fait de la Fonction publique à l'égard des communes (et dès lors sur le respect de l'autonomie communale), ainsi que sur le respect des règles de la concurrence (en particulier, entre centres régionaux et Fonction publique). Mais de toutes manières, voici une vaste action administrative qui a eu pour effet d'introduire l'autorité politique conduisant la Fonction publique dans des débats où sa place n'était pas évidente, et où son poids est souvent considérable.

Cette situation est rendue plus nette encore, en raison du fait que cette même direction générale a joué avec continuité, depuis la fin des années 60, un rôle de coordination de l'ensemble de l'informatique du secteur public. Ici encore, la Belgique est le seul pays, à notre connaissance, où la Fonction publique exerce le rôle. Initialement, le Registre national n'était, dans cette action, qu'un élément qui s'est développé beaucoup plus que d'autres. Ce rôle de coordinateur, décidé au plan administratif, a été avalisé par l'autorité politique, en particulier par l'Arrêté royal du 24 mai 1976 sur l'organisation de l'informatique du secteur public. Conduite de façon centrale et perçue comme centralisatrice, de façon technique et perçue comme technocratique, cette action de coordination a connu divers revers : des autorités communales ou régionales, de grands départements ministériels, ont contesté cette action même, ou certaines de ses modalités (voir par exemple les discussions sur l'organisation des centres régionaux d'informatique, ou celles sur une banque de données « sol », les unes et les autres durant depuis de nombreuses années).

Les points capitaux sont donc : d'abord, l'action d'une administration, décidée et déterminée, certes non cachée ou opposée à l'autorité politique, mais non perçue ou sous-évaluée par celle-ci ; plus tard, les résultats de cette action accroissent le poids politique de la Fonction publique, mêlent l'autorité politique de ce département à d'importantes discussions où sans cela sa présence n'eût pas été évidente, et lui donnent dans ces discussions un rôle important et un poids certain. En somme, une vacance du pouvoir politique a permis le développement d'une action administrative spécifique, laquelle a eu pour effet d'élargir le pouvoir politique de certains.

2.2.3. Au *ministère des Communications et à celui des PTT.*

Ces deux ministères sont évoqués simultanément : pendant la période considérée, ils ont le plus souvent été confondus ; et la Régie des Postes et la Régie des télégraphes et téléphones (RTT), surtout citées ici, ont fait partie du premier puis du second de ces ministères.

Dans ces administrations, les missions administratives elles-mêmes ont requis, tôt et nettement, l'emploi de techniques modernes de traitement

de l'information, et en particulier de l'informatique. Les traditions de « mécanisation » dans ces administrations et l'accroissement des tâches ont sans doute également joué dans ce sens. En outre, la souplesse plus grande de la gestion des Régies a été invoquée, parmi beaucoup d'autres éléments, pour y expliquer l'ampleur de l'introduction de l'informatique. Quoi qu'il en soit, l'implantation a été vaste, à telle enseigne que les dépenses de ce département en la matière ont représenté près de la moitié du total des dépenses en informatique de tout le secteur public belge.

Malheureusement, les performances n'ont pas été perçues comme proportionnelles aux moyens mis en œuvre. L'opinion s'en est émue (« les ordinateurs dans les caves »), et d'autant plus vivement qu'un scandale sur un autre terrain mettait en cause, à ce moment, la RTT. Tant et si bien que pour ces administrations, l'outil informatique, faute d'être utilisé de façon jugée satisfaisante, a accru leur vulnérabilité à la critique. Contrairement à ce qui s'est passé chez les autres grands utilisateurs de l'informatique (Finances, Affaires économiques, Défense nationale), cet outil de gestion a ainsi parfois compromis, et non renforcé, le poids politique des autorités exerçant la tutelle sur ces Régies.

Le phénomène est majeur. Il va à contresens non seulement de ce qui s'est passé dans le pays pour d'autres administrations, mais encore de ce qui s'est passé dans certains pays voisins pour le même secteur, où parfois les PTT montrent les plus grandes réussites de l'informatique du secteur public, et développent avec succès, au sein même de l'administration, des applications fort avancées en la matière.

C'est finalement l'autorité politique qui s'est attachée, dans des conditions difficiles (entre autres en raison de la tardiveté de l'intervention et de l'ampleur du problème), à mettre le fer dans la plaie. Il est apparu que les performances critiquées de l'informatique étaient, non le problème central, mais le témoignage d'autres dysfonctions, plus fondamentales, et dont l'examen sort des limites de cette étude. La situation s'est substantiellement améliorée, quant à l'informatique de la RTT. La route reste longue, mais nullement impossible pour un pouvoir politique lucide et courageux, pour l'informatique des Postes.

Le cas de ces Régies n'est qu'en apparence une exception à ce qui a été constaté plus haut, et par ailleurs permet de compléter ce qui a été dit. En effet, ce qui renforce un département c'est, non l'usage par celui-ci de l'informatique, mais un usage jugé assez satisfaisant pour ne pas susciter contestations graves et mouvements d'opinion.

2.3. *Autres glissements de pouvoir entre administrations, et effets politiques.*

2.3.1. *Des parastataux à leur tutelle.*

Il a toujours été difficile, pour l'administration de la Prévoyance sociale, d'exercer de façon effective son rôle de tutelle sur les *parastataux du secteur social* soumis à celle-ci. Cela s'explique par le statut même de ces parastataux, par la taille de beaucoup d'entre eux, par l'histoire de certains de ces organismes, et par de très importants motifs politiques. Les tâches de nombreux parastataux et l'ampleur de leurs moyens (en argent, en hommes, en capacité de décision), les ont conduits à utiliser, de façon importante, seuls ou en association, l'outil informatique. Dans certains cas, l'usage fait de l'informatique a amélioré spectaculairement l'exactitude et la rapidité dans l'exécution des missions (Caisse Nationale des Pensions de Retraite et de Survie, par exemple). Par ailleurs, maints parastataux se sont engagés dans l'informatique avec un souci de coordination parfois nul, et une introversion parfois considérable. Renforçant des organismes déjà forts, l'informatique n'a certes pas accru le poids de l'administration de tutelle, dont la taille et les tâches ne justifiaient guère un tel équipement.

Au plan politique, il est certain que l'usage de l'informatique n'a pas accru le poids du ministre de tutelle sur ces parastataux. On peut prétendre que ce poids a ainsi été diminué, mais cela ne paraît pas évident. Enfin, on peut regretter que, dans le respect des règles, l'autorité politique n'ait pas utilisé l'introduction de l'informatique, pour faciliter son rôle d'élaboration et de contrôle de l'exécution de la politique sociale. Une occasion a été manquée.

Les grands *parastataux financiers* font de l'informatique un usage considérable. Ainsi la Banque nationale, la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite, le Crédit communal ont développé, chacun dans leur ligne, des applications d'une importance capitale. Mais par ailleurs, le ministère des Finances en avait fait autant. De plus, le droit et le fait de la tutelle sur ces parastataux sont tels, que l'on voit mal quel impact politique aurait pu avoir sur celle-ci l'usage de l'informatique, d'autant que cet usage s'est fait, au ministère comme dans les parastataux, dans des directions fort spécifiques aux missions de chacun.

2.3.2. *Des administrations communales à leurs tutelles.*

Les administrations communales ont, comme il est normal, pris leurs décisions propres, quant à l'usage de l'informatique. Dès lors, toutes les solutions existent. Certaines administrations, peu nombreuses jusqu'en 1977, se sont dotées elles-mêmes d'un équipement propre, le recours à cette solution n'excluant pas, parfois, le recours simultané à d'autres. D'autres se

sont associées dans des ASBL ou des intercommunales ayant pour vocation en particulier de répondre aux besoins communaux en la matière. D'autres encore ont recouru aux services d'entreprises privées, selon diverses formules juridiques. D'autres enfin, très nombreuses, se sont liées avec le Registre national établi à la Fonction publique, pour traiter de questions de gestion de population. Enfin, beaucoup de communes n'ont pas recouru à l'informatisation : depuis les fusions des communes, leur nombre diminue rapidement.

Dans l'ensemble, tout cela n'a en rien changé la relation de tutelle entre divers ministères et les communes. Il était imaginable que le ministère de l'Intérieur coordonne les efforts communaux en la matière, ou qu'il s'y articule pour exercer sa tutelle en se servant des possibilités de l'outil de gestion nouveau : cela a été fait en certains pays voisins, où la base juridique et surtout les pratiques étaient différentes.

L'introduction de l'informatique a établi des relations étroites entre la Fonction publique et les communes, sur un thème et sur un mode imprévus, on l'a dit. En termes politiques, certaines communes ont pu évoquer sans plaisir le glissement de pouvoir qu'elles y apercevaient (« une tutelle de plus, et sans base légale »). A la Fonction publique, l'autorité politique et l'administration se sont toujours défendues d'une telle intention. La question reste posée en termes d'autant plus délicats qu'au plan légal, le Registre national n'a pas de base propre, et qu'au plan financier, les services du Registre national sont assez bon marché pour décourager ou en tout cas pour freiner fortement l'initiative locale ou régionale.

2.3.3. *Vers des administrations régionales.*

Très tôt, quelques hommes politiques ont perçu l'importance, pour que réussisse la régionalisation amorcée, de voir la région se doter d'instruments de gestion modernes, contrôlés régionalement. Ce souci a recoupé celui de communes souhaitant s'associer pour des travaux d'informatique, mais il en est distinct. Les deux mouvements se sont souvent renforcés mutuellement. Ils ont conduit à la naissance des ASBL et intercommunales déjà évoquées (dits jadis « centres régionaux », et aujourd'hui « centres régionaux » ou parfois « centres sous-régionaux », ce qui prête à confusion), et en outre, de trois ASBL couvrant chacune l'une des trois régions nationales.

En Flandre comme en Wallonie, les grands centres « régionaux » d'informatique se sont imposés par des travaux faits pour les communes, mais aussi pour des ministères à compétence nationale ou régionale. Ainsi, quatre d'entre eux exécutaient déjà des contrats avec les ministères des Affaires économiques en 1973. Leurs travaux pour les départements couvrent des domaines très divers : étude sur la régionalisation de l'informatique, certes, mais aussi banque de données pour l'aménagement du territoire, études

pour une politique de l'eau, problèmes de politique de l'emploi, recherches prévisionnelles sur la population scolaire, etc.

Il est à remarquer que la plupart de ces centres, et en particulier ceux qui couvrent les trois grandes régions, ont un statut de droit privé : ceci ne peut être que temporaire. Par ailleurs, la souplesse de leur statut, le dynamisme de leur action, la qualité de leurs travaux, ont conduit certains de ces centres, en Flandre et en Wallonie, à acquérir une taille et une expérience qui en font d'importants outils de gestion régionale. D'autres survivent, utilisant tant bien que mal des rentes de situation, géographiques ou politiques.

Le rapport de l'informatique au pouvoir politique y est donc très différent de celui rencontré jusqu'ici. Avec les centres régionaux s'établissent des outils de gestion extérieurs à la fois à l'administration et aux structures politiques. Conçus et mis en œuvre d'abord par un très petit nombre d'hommes politiques, d'universitaires, d'administrateurs agissant initialement de façon assez marginale, les meilleurs de ces centres arrivent à maturité. Le pouvoir politique régional qui peu à peu s'établit ne peut négliger de tels instruments. Tout donne à penser qu'il y est attentif.

3. Les initiatives politiques.

3.1. Une politique de l'informatique ?

3.1.1. Absence d'un dessein global.

À l'intendance, il suffit de suivre, dit-on volontiers. Il se fait qu'elle joue un rôle de plus en plus lourd dans l'issue des opérations, que l'on a de plus en plus besoin qu'elle suive de près, et que la faire suivre est devenu de plus en plus compliqué. Méconnaître ces trois faits a affaibli de nombreux généraux et hommes politiques. Et c'est exactement ce qu'il advient de l'informatique dans le secteur public. La conduite de la gestion du pays requiert une information qui ne va plus au rythme de la plume d'oie, de même que l'armée ne va plus à pied, qu'on s'en réjouisse ou non.

A aucun moment n'a existé en Belgique un grand dessein politique conçu en utilisant globalement l'informatique, ou s'accomplissant à travers son usage. Ainsi, l'énorme capacité de centralisation présente dans l'équipement disponible n'a pas servi à un pouvoir politique, au plan national. Quant aux capacités de décentralisation qui sont en germe dans cet outil, elles ont servi peu, mais toutefois de façon très prometteuse, pour faire le lit de certaines actions de régionalisation, comme on l'a vu.

Il en fut autrement, avec des succès divers, en de nombreux pays. Ainsi, aux USA, le développement énorme des « agences fédérales » a été

conçu en fonction d'un usage considérable de l'informatique, et l'implantation effective de ces agences a tiré de ce recours le parti maximum ; là où les Etats et les groupes politiques agissant contre le « big government » n'ont pu répondre en se servant efficacement d'équipements comparables, leur pouvoir est devenu plus faible, ou l'est resté. En France est née, en 1966, une Délégation à l'informatique, nourrie et porteuse d'un vaste dessein national, concernant tant le secteur économique de l'informatique que l'organisation de l'emploi de celle-ci par tout le secteur public ; du dynamisme, de grands moyens, des ambitions plus grandes encore ; l'aventure a capoté, sur l'individualisme des administrations, sur leur capacité à tirer parti elles-mêmes de l'informatique pour leurs missions, et sur l'inadéquation d'un projet technocratique et centralisateur à l'extrême.

Faute d'un dessein global ont existé en Belgique deux tentatives, sur des plans différents. Ainsi, des décisions ont été prises, pour mettre des commandes publiques en informatique au service, non d'un développement industriel dans ce secteur, mais d'une politique d'expansion économique (les « contrats de progrès »). De même, ont existé des essais d'organisation de l'emploi de l'informatique par les administrations, en particulier à travers le « Plan national d'automatisation ». L'une et l'autre tentatives ont rencontré de nombreux mécomptes ; on y reviendra.

L'absence de politique générale va plus loin. Ainsi, l'autorité politique n'a été initialement engagée, de façon déterminante, ni dans le fait de recourir à l'informatique, ni dans le fait de s'y engager à tel moment ou de telle façon, ni même dans les premiers efforts majeurs d'organisation de l'informatique au niveau national. Chacun de ces pas a été fait à l'initiative de l'administration, laquelle y a joué un rôle capital dans les prises de décision.

Cela ne signifie pas une totale absence du monde politique. D'abord, il a de toute façon fallu des décisions politiques pour que soient ouverts les crédits nécessaires à telle administration pour s'équiper en informatique, même si l'importance politique de cette décision a été habituellement méconnue par le décideur. Ensuite, il y a toujours eu des hommes politiques attentifs à la question. Mais en de très nombreux endroits, l'autorité politique a simplement suivi, en l'encourageant, en la freinant, beaucoup plus souvent en l'ignorant (et plus souvent encore en ignorant sa portée politique), la mutation de l'action administrative. Dans l'ensemble, l'autorité politique nationale ne s'est intéressée au problème, de façon globale, que très tard, surtout après 1973-1974.

3.1.2. *Motifs et orientations des initiatives politiques.*

L'autorité politique est devenue plus attentive en la matière, d'abord pour des motifs défensifs. L'opinion était alertée, en particulier avec les

retombées de l'affaire Baudrin (laquelle ne concerne pas l'informatique, d'ailleurs) : l'exécutif souhaitait prévenir des difficultés éventuelles, et le législatif contrôler la question ; d'où un surcroît d'intérêt. Ensuite, le pouvoir politique s'aperçoit de l'ampleur de ces dépenses ; certes, celles-ci sont éparées entre divers budgets, et aujourd'hui encore il est à peu près impossible d'en établir le montant précis ; mais depuis la grande poussée de l'équipement (en 1972, surtout), on compte en milliards ; et en outre, la crise économique peu à peu s'étend ; d'où la détermination accrue, d'évaluer et de contrôler ces dépenses. Au total, donc, rien d'une vaste prise de conscience positive ; mais, comme souvent en notre pays, de petits constats indirects, un souci de prévention, et une ébauche de politique fondée, non sur un grand dessein, mais sur le souci réaliste de faire ses comptes.

Une politique ainsi motivée s'engage dans diverses lignes, suivies souvent conjointement. Voyons les principales orientations.

1. *Veiller aux dépenses.* Sur ce terrain se prennent les premières grandes initiatives. Au plan gouvernemental, elles devaient conduire à la constitution du Comité ministériel de l'informatique (CMI), par arrêté ministériel du Premier ministre, puis par Arrêté royal (1976) ; comme normal, le Comité ministériel du budget se penche sur le thème, de son point de vue. Au plan de divers départements, les initiatives ministérielles ont conduit à établir des organes de contrôle (Communications) ou à développer de tels organes mis en place par les administrations elles-mêmes (Finances, Défense nationale). Au plan parlementaire, de nombreuses questions écrites ou orales sont posées, en commission et en séance publique. Au plan de l'opinion, enfin, ces initiatives politiques sont parfois suivies avec attention, surtout en ce qui concerne l'informatique à la RTT et aux Postes ; l'informatisation dans ces Régies fait l'objet de nombreux articles de presse.

2. *Développer une politique économique.* A aucun moment, il n'a été sérieusement question d'une politique d'établissement ou d'extension d'une industrie de l'informatique dans notre pays : celui-ci est évidemment trop petit pour imaginer une industrie informatique nationale (la France s'y est très coûteusement essayée), et les grands constructeurs étrangers n'ont jamais envisagé de façon poussée des implantations industrielles importantes dans notre pays (6). De même, de façon davantage surprenante, il n'a jamais été sérieusement question d'une politique économique de développement des implantations non industrielles des grands constructeurs

(6) Dans le secteur de l'informatique, bien entendu.

chez nous, pourtant dès maintenant non négligeables ; et si IBM a finalement installé en Belgique un immense centre de formation de son personnel international et de ses utilisateurs, ce n'est certes pas en suite à une action du pouvoir politique. Enfin, un réel début d'industrie informatique dans le pays, en particulier au départ des équipes de recherche et de développement de la MBLE (le 7720 était un ordinateur de conception largement nationale), a suivi les mésaventures du projet d'industrie informatique européenne. Bref, des impossibilités, des accidents sans responsabilité politique nationale, mais aussi de réelles occasions de politique économique qui ont été manquées.

L'initiative politique dans cette perspective s'est surtout manifestée au travers des « contrats de progrès » (1971 à 1975 inclus). L'opinion publique, — et politique —, était favorable à une action d'encouragement à une « Europe de l'informatique », axée sur Siemens (RFA), CII (Compagnie internationale d'informatique, France) et Philips (Pays-Bas et, au travers de la MBLE, Belgique), associés dans l'entreprise Unidata, dont on sait l'échec ultérieur. Mais là n'est pas le ressort de l'action politique des « contrats de progrès » ; celle-ci avait pour but de mettre des commandes publiques en informatique au service d'une politique économique nationale d'expansion de l'emploi et des investissements. Ces « contrats de progrès » créaient en faveur de deux firmes européennes une espèce de marché captif, constitué par une quotité des commandes publiques en informatique (25 % à chacune, pendant cinq ans). En contrepartie, celles-ci souscrivaient à des engagements précis d'investissements à consentir, d'emplois à créer, de timing à respecter. Pour de nombreux motifs dont la discussion sort du propos, l'expérience fut assez peu heureuse pour n'être pas reconduite.

Ce qui importe, c'est que voici une réelle initiative politique. Elle n'est toutefois pas orientée sur l'usage de l'informatique pour élaborer ou exécuter une politique. Elle a pour ressort une utilisation de commandes publiques dans une perspective de politique économique, orientation souvent méconnue chez nous, et que par exemple la COC (Commission d'orientation et de coordination des marchés publics) tente de développer depuis fin 1976. Mais dans les « contrats de progrès », le fait que les commandes portent sur l'informatique n'était finalement qu'un accident. Certains ont dit qu'une part de l'échec s'expliquait de la sorte. Quoi qu'il en soit, l'action politique n'était pas, dans ce sens, une initiative politique centrée sur l'informatique.

3. *Protéger la liberté.* Une action politique se développe, concernant l'impact possible de l'usage de l'informatique, sur les libertés du citoyen. Bien au-delà de stéréotypes sur la « déshumanisation » (« nous serons tous

des numéros », « la machine décidera à la place des gens »), le problème est celui d'une modification des rapports entre l'Etat et le citoyen, introduite consciemment ou non par l'informatisation en général, et en particulier par la disponibilité effective d'informations qui jusqu'à présent étaient publiques de façon toute théorique ; la discussion est aiguë surtout pour l'automatisation de données sur les personnes. Ce n'est pas ici le lieu d'entrer dans ce débat, mais de se demander quelle action du pouvoir politique est menée en la matière, et comment elle se caractérise.

L'action politique vient plusieurs années plus tard qu'en des pays où l'informatisation n'est pas plus poussée que chez nous (la France, la Suède, la RFA), et globalement aussi plus tard que de premiers mouvements d'opinion, marqués entre autres par la presse. Elle est orientée surtout dans une perspective assez « rousseauiste » : le citoyen est bon, et doit être défendu contre l'Etat, qui est mauvais ; le mouvement contre les abus de l'informatique du secteur privé est plus faible, et l'intérêt de l'informatique pour des tâches de gestion avantageuses pour le citoyen est sous-évalué : sur ces deux points, nous voici proches du débat tel qu'il est vécu en France, et plus éloignés de la façon d'envisager la même question en RFA. En troisième lieu, l'action politique reste souvent éloignée de la pratique ; dans l'exécutif, elle se développe d'abord au ministère de la Justice (par exemple, les versions successives du projet de loi dit « projet Vanderpoorten »), avec d'étonnantes lacunes d'information sur les règles et les pratiques de la gestion publique, ainsi qu'avec des propositions d'action peu réalistes quant au coût en temps, en argent, en équipement et en hommes, et dès lors peu applicables ; au Parlement, finalement peu d'interventions informées et peu de propositions ; toutefois une étude sérieuse s'entrepren, au sein de certains partis, et suscite des espoirs.

Bref, sans entrer dans le vif du débat, un problème grave et réel, auquel l'existence du Registre national et la régionalisation donnent chez nous un caractère particulier. Mais en face, une action politique souvent jusqu'ici peu informée et donc peu réaliste.

4. *Organiser la gestion administrative.* Ici se posent entre autres les questions de coordination de l'usage de l'informatique. Elles sont certes capitales au plan administratif, mais on se centre ici sur le plan politique.

L'évolution est remarquable. Un « plan national d'automatisation » existe en Belgique bien plus tôt que dans beaucoup de pays ; il est déjà, en 1968, dans l'état où il restera jusqu'à ce jour. Mais ce « plan » se ramène en fait à une espèce d'organigramme imaginaire de l'informatique du secteur public ; il est remarquablement centralisateur, éloigné des pratiques et de divers rapports de force dans l'administration. Surtout, il est

d'initiative administrative : non seulement ce n'est pas le pouvoir politique qui est à son origine, mais toujours lui fera défaut un support politique assez large et assez solide pour s'enraciner vraiment, dans le droit et dans les faits. À cet égard, on peut considérer comme un remarquable tour de force le fait qu'il soit évoqué en une page et demie dans les « lignes de force du plan quinquennal 1971-1975 », et qu'il ait nourri le développement du Registre national. Il est vrai que si le support politique fut mince (entre autres en raison de la localisation de ce « plan » à l'administration de la Fonction publique), l'opposition politique à son égard fut souvent très faible, et beaucoup plus que celle rencontrée par ce « plan » dans de grandes administrations nationales.

En certains pays, le pouvoir politique a explicitement refusé d'établir un tel plan (USA, Grande-Bretagne) ; dans d'autres, il a suscité et soutenu un plan accueilli et appliqué de façon plus ou moins cahotante (plus : en France ; moins : en Suède, en Algérie ou en Israël). En Belgique, le paradoxe est d'avoir eu très tôt un plan ni demandé, ni promu, ni combattu, globalement, par l'autorité politique. Cela pose diverses questions, dont celle-ci : que veut l'autorité politique et la matière ?

En réalité, cette question rencontre au moins des éléments de réponse. Réponse amorcée : soutenant le processus de régionalisation, et soutenu par celui-ci, un effort de centres régionaux d'informatique se dessine ; il va vers une forme de planification de l'usage de l'informatique, qui met celle-ci le plus efficacement possible au service de la régionalisation. Réponses partielles : au niveau de leur département, des autorités politiques ont planifié avec détermination commandes et usage d'informatique ; solidement fondées sur leurs administrations, elles ont pris d'efficaces mesures en ce sens (exemple : les ministres des Finances et de la Défense nationale) ; il est d'autres exemples, plus limités mais parfois plus délicats, telle la rationalisation ordonnée de l'informatique à la RTT ; notons aussi l'effort en la matière amorcé par l'autorité politique à la Fonction publique, depuis 1977.

3.2. Une attitude des élus ?

3.2.1. La mutation sous-estimée.

L'élu « de la base », et en particulier le parlementaire (7), a le plus souvent sous-estimé nettement l'importance de l'introduction de l'informatique dans la gestion publique. Il existe à ceci quelques notables exceptions, rencontrées plus loin, mais le phénomène général est net.

(7) Il ne sera pas question ici de conseillers communaux et provinciaux. La question se pose pour eux de façon un peu différente, et sort de notre propos.

Cette sous-estimation s'explique.

1. L'homme politique élu et non directement revêtu d'une part du pouvoir exécutif se trouve, plus souvent qu'on ne le croit, à un niveau d'information proche de celui de ses électeurs, et il le répercute. Or, ceux-ci ne sont pas informés de l'informatique comme changement technique, ce qui est normal, et guère davantage de l'informatique comme phénomène social, ce qui est plus gênant. L'élu partage cette carence, habituellement, et cela d'autant plus que la mutation du service public se noue ici, d'abord, au sein même de l'administration. Or, on sait la méconnaissance de maints parlementaires envers le système administratif ; pour s'en convaincre, il n'est que de voir les nombreux étonnements du parlementaire chevronné, fraîchement devenu ministre.

2. Si les parlementaires ont dans l'ensemble sous-estimé l'ampleur du phénomène, ils ne l'ont finalement pas fait davantage que les universitaires, les journalistes, les chefs d'entreprises ou les leaders syndicaux. Partout, ce furent initialement l'ignorance, puis les vues aberrantes, que l'on ait vu dans la mutation soit une déshumanisation, soit un simple changement technique dans l'administration. Les parlementaires n'ont fait que partager les vues communes.

3. Ceux qui ont vécu plus tôt et plus directement l'introduction de l'informatique dans l'administration, généralement des hauts fonctionnaires, se sont eux-mêmes souvent mépris. De plus, le changement a été assez graduel pour que certains ne l'aperçoivent pas clairement. D'autres enfin n'ont mis nul enthousiasme à informer le monde politique de ce changement initialement administratif.

3.2.2 *L'élu, intercesseur.*

L'informatique modifie le rôle de l'élu, comme intercesseur en faveur d'électeurs.

En effet, les occasions d'intervenir sont diminuées par l'emploi de l'informatique. C'est que le traitement de l'information y est le même pour tous, qu'il ne laisse pas de place à l'interprétation pour la solution de cas individuels, qu'il est plus difficilement « personnalisable » et que, du moins pendant le traitement, les erreurs sont moins nombreuses et le travail plus rapide que jadis. Les interventions des élus pendant le traitement du dossier d'un électeur sont en effet plus rares.

Que les occasions d'intervenir, et a fortiori d'intervenir efficacement, diminuent, est un fait d'observation générale. Le système de recherche et de poursuite automatiques des mauvais payeurs et des fraudeurs fiscaux, aux Etats-Unis, est d'une redoutable efficacité ; il lui est même arrivé

d'extraire et d'analyser, avec cette absence de complaisance qu'ont les machines, des déclarations fiscales présidentielles. Dans un tout autre contexte, en Tunisie, le traitement automatisé de l'information pour orienter les bacheliers a rendu bien malaisé l'exercice de certains privilèges. Mille exemples témoignent ainsi de ce que peu à peu l'intervention personnelle devient difficile ou exclue, et que de la sorte se réduit le pouvoir d'intercession ponctuelle du politicien. Voici une « déshumanisation » qui a pour effet de rendre les gens un peu plus égaux devant la loi ; on comprend que certains s'en émeuvent.

En réalité, on assiste pour partie à un simple déplacement des interventions, celles-ci se situant, plus que naguère, en amont ou en aval du traitement de l'information. Par contre, un nouveau champ d'intervention s'ouvre : c'est le rôle que l'élu pourrait avoir, grâce à sa vigilance et à son contrôle efficace exercé à la base, sur la nécessaire mise au point des systèmes de traitement automatisé de l'information. Mais ceci demande plus de connaissances (ne relevant pas de la technique de l'informatique, d'ailleurs), et une action d'intervention non centrée sur des cas individuels. Ce champ d'action est encore peu cultivé.

Ceci ne doit pas être ramené à un débat mineur, où la vertueuse informatique viendrait limiter l'arbitraire des influences exercées par les élus. Foncièrement, et d'une façon encore trop sous-estimée, l'informatique concourt à une application identique de la loi à tous. Si le principe est établi de longue date (pas aussi longue qu'on le dit, mais c'est une autre histoire), il est souvent resté théorique. Tocqueville déjà écrivait, parlant de la pratique française, que « lors même que la loi n'était pas changée, la manière de l'appliquer variait tous les jours »... « une règle rigide, une pratique molle », et il explique que « dans l'application des lois, tout était fait d'exceptions ». Ce que l'informatique rend plus difficile, c'est justement la pratique des exceptions ; d'où peut-être le souci de la limiter à des tâches administratives si répétitives et se présentant en séries si longues que l'on n'a guère le loisir d'y faire des exceptions.

Enfin, l'élu a parfois tout à fait raison de reprocher, ouvertement ou non, à l'informatique d'exclure le qualitatif. Celui-ci en effet subsiste et doit subsister, et il faut traquer toute informatisation qui quantifie ce qui ne peut l'être. Mais c'est tant mieux, si l'informatique libère le décideur de l'obligation de traiter qualitativement ce qui pourrait l'être quantitativement : le voici désormais disponible pour prêter toute son attention à ce qui est réellement qualitatif. Souhaitons seulement qu'il le fasse.

3.2.3. *L'élu, l'administration et l'exécutif.*

L'informatique n'aide certes pas l'élu à dialoguer en position forte avec l'administration ni avec l'exécutif.

Voici un député « de la base ». Pour remplir son rôle, il lui faut s'informer sans cesse : les informations sont bien plus nombreuses, plus complexes, plus mouvantes que naguère, et cette évolution s'accélère. L'étude porte sur les dossiers et en même temps sur les réactions de la population : double flux d'information, donc, et bien difficile à organiser. Pour maîtriser la question, il est aidé de son épouse, qui constitue à la fois son administration et son cabinet, répond à cinquante lettres par jour, prépare le dépouillement de la presse.

Ce député doit « contrôler » l'exécutif, lequel s'appuie sur l'administration et sa capacité de traiter l'information. La disproportion est énorme, et elle s'aggrave. Les parlementaires de la base sont dépourvus de possibilités d'information analogues : cependant, l'informatique répartie permet déjà de nombreuses applications, et des perspectives immenses s'ouvrent, selon plusieurs scénarios de l'évolution de la mini-informatique ; des réalisations existent en divers pays (USA, RFA, Grande-Bretagne) spécialement au travers des appareils nationaux ou non des partis politiques ; aucune évolution de ce genre n'existe chez nous. De même, le pouvoir législatif ne met pas à la disposition des parlementaires une capacité de traitement automatisé de l'information, à l'initiative et dans la perspective de ce parlementaire, tout comme il met par exemple des livres au service des élus.

Certes, le parlementaire « de la base » peut prendre connaissance des résultats de traitements automatisés de l'information par l'administration. Mais il s'agit là d'une information après traitement, sans possibilité d'interférer en amont, par exemple dans la conception des diverses applications : ainsi, le contrôle du parlementaire sur la conception même des grandes simulations, par exemple en matière de planification, s'indiquerait ; il n'est pas de simulation neutre. De plus, cette information après coup est fournie par l'exécutif et ses agents, ce qui rend la relation ambiguë. Enfin, le parlementaire est encore moins armé mentalement que matériellement, pour se servir des possibilités de l'informatique ; tout se passe comme si ce déploiement de l'informatique était pour l'élu une nouvelle chaîne de TV, pour la réception de laquelle son poste ne serait pas équipé.

L'administration est un système ouvert (8), en ce qu'elle produit et distribue un service public. D'où l'importance capitale des échanges entre l'organisation et le milieu. Jadis, bien plus qu'aujourd'hui, cela se faisait par les élus, qui répercutaient vers le sommet l'information locale, fondamentale. De même, l'information descendante venait davantage par le

(8) Sur de tels systèmes, voir par exemple KATZ et KAHN, *The social psychology of organizations*, New York, John Wiley, 1966. Beaucoup de textes ultérieurs lui doivent énormément, sans toujours le dire.

canal des élus. Dans un tel système, ceux-ci avaient plus de pouvoir, car ils détenaient, dans les deux sens du flux, des informations privilégiées ; ils y trouvaient, outre du prestige, de plus grandes possibilités d'infléchir la décision, en amont, et d'orienter ou de colorer son application, en aval. Les changements techniques et sociaux excluent le retour à un tel état de choses. Ajoutons que la position de l'élu comme informateur des électeurs se détériore au moment même où ceux-ci, plus exigeants et autrement formés que jamais, demandent à l'autorité publique plus d'information, amorce d'une participation accrue.

Au total, l'élu est moins bien informé relativement, dans son dialogue avec l'administration, et il est moins bien placé sur les flux d'information. Rien de ceci n'est spécifique à l'informatique. Mais celle-ci a modifié considérablement l'ampleur du phénomène, en brassant plus vite et plus finement plus d'informations plus complexes, pour des usages plus nombreux et plus subtils. L'informatique a changé quantitativement les choses ; mais passé un certain seuil d'intensité, le changement quantitatif induit un changement qualitatif, comme l'on sait. Il en résulte que l'« élu de la base » est plus faible devant l'administration et devant l'exécutif, et qu'il est plus dépendant de son parti (9).

L'élu faisant partie de l'opposition est plus atteint que son collègue de la majorité, par cet affaiblissement. En effet, avoir des représentants au gouvernement facilite toutes sortes de circuits d'information, et la pratique des vases communicants est usuelle, même si elle est limitée de diverses façons, en droit comme en fait. Ce fait d'observation générale s'applique aussi à l'informatique, dans la mesure où celle-ci perfectionne ces circuits d'information et y accélère le passage d'informations plus fines et plus complètes.

Il est certain que l'alternance du pouvoir corrige ceci : là où cette alternance est faible ou inexistante, l'opposition a parfois été conduite à se doter de matériel et de services d'informatique propres ; c'est le cas en France, avec la CGT. Chez nous, les partis n'ont pas éprouvé un tel besoin ; certains d'entre eux utilisent le cas échéant, pour des questions précises, des équipements travaillant pour de grandes organisations sociales apparentées, ou bien ils feront tourner avec discrétion quelques applications sur de l'équipement public ou orienté vers le service public.

(9) « L'intérêt général d'un parti est souvent que le député qui en est membre ne parle jamais des grandes affaires, qu'il entend mal ; qu'il parle peu des petites, dont la marche des grandes serait embarrassée, et le plus souvent enfin qu'il se taise complètement » (TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, Paris, M. Lévy, 1864, vol. 3, p. 149).

3.2.4. *Initiatives du législateur.*

Ce qui précède explique que les parlementaires aient joué, dans l'introduction de l'informatique dans le secteur public, un rôle qui ne fut généralement ni précoce, ni large, ni déterminant. Pratiquement, pas de lois : seulement un article au détour de la loi-programme de 1974, permettant d'y ancrer des Arrêtés royaux ; le texte sur le Registre national dans les « lignes de force du plan quinquennal 1971-75 », introduit sans remous dans cet ensemble considérable ; et bien entendu les successives inscriptions aux budgets annuels, des sommes nécessaires pour l'usage de l'informatique. Quelques propositions, en particulier la proposition Brouhon, importante, concernant l'informatique et les libertés, précitée. Toutes les décisions importantes sur l'usage de l'informatique dans le secteur public ont été prises par l'exécutif, sans grande initiative du législatif et sans grand contrôle effectif par celui-ci.

A cet égard, l'évolution a été différente en maints pays. Ainsi, le projet de loi sur l'informatique et les libertés, présenté par le gouvernement français, a fait l'objet de débats capitaux, et le texte finalement voté en janvier 1978 est, dans une certaine mesure, celui qu'a voulu le Sénat et non celui qu'a voulu le gouvernement. De même, le Congrès aux USA a pris des initiatives importantes sur l'organisation de l'informatique et son usage. Il en alla de même en Suède, en Grande-Bretagne, et dans divers länders de la RFA.

Il ne faut pas schématiser. Quelques parlementaires ont attaché une particulière attention à l'informatique publique, et spécialement au rapport entre les dépenses consenties et les applications réalisées. Leurs questions mêmes et l'écho qu'elles ont rencontré chez leurs pairs témoignent de l'extrême difficulté où ils se trouvaient, non seulement de faire bouger directement les choses, mais simplement de savoir décrire la situation existante, ne fût-ce qu'au niveau de la liste des équipements. Les nombreuses interventions du député L. Van Steenkiste en la matière illustrent à la fois cette prise de conscience de quelques-uns, et leur difficulté d'être entendus. Encore qu'il ne faille pas sous-estimer les effets indirects d'efforts, publics ou non, consentis par des parlementaires.

Autre exception notable. Comme on l'a dit, un petit nombre d'hommes politiques, dont quelques parlementaires, ont très tôt perçu l'importance de la maîtrise de l'informatique, pour préparer la régionalisation annoncée puis amorcée, et pour lui donner des instruments de gestion efficaces. Il s'agit ici, non d'un contrôle de l'usage des deniers publics, mais d'une action tout à fait fondamentale de création d'outils pour un pouvoir naissant. Ceci pourrait bien être capital.

Bref, d'initiatives du législatif, il n'y en eut guère ; d'initiatives de législateur, il y en eut quelques-unes, parfois très importantes.

4. Des résultats aux perspectives.

4.1. *Le chemin parcouru.*

Il s'agit ici, en se plaçant centralement du point de vue politique, de donner un bref aperçu sur un point de passage, et non un bilan, même schématique. En effet, rien n'est acquis, même si le chemin parcouru au cours des dix dernières années est très long.

4.1.1. *Au point de vue des textes*, le rôle de l'autorité politique paraît à la fois récent, considérable et lacunaire.

Peu de lois, on l'a dit. Par contre, divers Arrêtés royaux. Deux d'entre eux règlent, de façon gentiment surannée, divers aspects du statut des informaticiens : ils ont joué et jouent un rôle substantiel, dans le fait que ces agents quittent volontiers l'administration pour le secteur privé, et plus volontiers encore les ministères pour quelques grands parastataux.

Un Arrêté royal capital, du 24 mai 1976, porte sur l'organisation de l'informatique du secteur public central. Il fonde le Comité ministériel de l'informatique, précise le rôle de la Fonction publique, délimite les grands secteurs d'activité, établit les règles des « plans informatiques », etc. Bien qu'inégalement appliqué, il a fondé des décisions importantes.

Un Arrêté royal du 16 avril 1977 fixe les règles d'agrégation des centres régionaux et sous-régionaux d'informatique. C'est un texte de compromis, soucieux de doter ces centres (jusqu'ici surtout des ASBL) d'un statut de droit public, de les aider éventuellement, et de les contrôler. Son application est jusqu'ici fort mince.

Un Arrêté royal du 27 avril 1977 régit la procédure à suivre, pour les dépenses concernant les biens et les services en informatique. Ce texte fort touffu, et qui a fait l'objet d'une bien nécessaire circulaire d'interprétation émanant du ministre de la Fonction publique, a parfois freiné des dépenses d'une manière heureuse. Il a aussi enlisé des dossiers et provoqué de coûteux retards. Il pose des questions de coordination avec d'autres textes, cités plus bas. Il ne faut pas sous-estimer, par ailleurs, l'effet dissuasif intéressant qu'a eu ce texte sur divers projets.

La législation nouvelle réorganisant la passation des marchés publics s'applique évidemment aussi aux marchés en informatique. Cela est malaisé, entre autres en raison du caractère particulier de beaucoup de ces contrats, souvent proches du leasing sans en être vraiment ; la difficulté tient aussi au type de biens et de services ainsi acquis dans une même convention, et à d'autres facteurs encore.

Les textes établissant la Commission d'orientation et de coordination des commandes publiques (COC) s'appliquent aux marchés en informatique. Il y a là un facteur de coordination important, et une possibilité

d'ordonner ces dépenses à une politique économique globale. Il est clair que le respect simultané de ces textes n'est pas aisé, et que se posent entre autres des problèmes de pouvoir.

Il n'y a plus actuellement de conventions générales entre l'Etat et un ou plusieurs constructeurs, qui soient centrées sur l'informatique. Les « contrats de progrès » ont joué sur ce plan un rôle important ; ces conventions se sont achevées fin 1975, mais les contrats que celles-ci ont générés sortiront leurs effets longtemps encore, et ont modifié de façon peut-être définitive le paysage de l'informatique du secteur public.

Par ailleurs, des conventions générales et durables existent entre l'Etat et certains constructeurs en matière de télécommunications. Les liens entre celles-ci et l'informatique ont toujours été étroits, et le sont plus que jamais. De plus, la frontière entre télécommunications et informatique a toujours été contestée. L'impact indirect qu'ont ces conventions sur l'informatique est capital, pour certains gros consommateurs.

Tels sont les textes. Les projets sont très nombreux. Depuis plus de dix ans apparaissent des rédactions successives (sept, à notre connaissance) de projets de lois ou d'arrêtés royaux fondant le Registre national. Divers projets concernant le statut du personnel ont avorté. Un projet portant simultanément sur les centres régionaux et sur le Registre national, par le biais de l'informatisation de questions de gestion de population et en prévoyant des protections de libertés des citoyens, a été mis au point en 1977-1978. De plus, il existe au moins trois moutures du projet provenant du ministère de la Justice, et concernant la protection de la vie privée et des libertés du citoyen, en face des usages de l'informatique. On a parlé plus haut d'une proposition de loi sur ce thème. D'autres projets existent.

4.1.2. *Au point de vue des applications* de l'informatique, le tableau est plus large encore. Centrons-nous sur l'aspect politique des choses. L'informatique née dans l'administration, et principalement le traitement en séries longues de questions sans grande incertitude, permet de larges usages par l'autorité publique. Ceux-ci sont de qualité irrégulière, mais il en est beaucoup d'excellents dans les domaines financiers (et spécialement fiscal), social, économique, militaire, judiciaire, — avec une place à part pour les réalisations de la gendarmerie ; ils fournissent au pouvoir politique de bonnes occasions de gestion adéquate, qui sont inégalement utilisées. Il existe des suréquipements dans quelques administrations ; le pouvoir politique s'efforce d'y mettre bon ordre, et a obtenu des succès sur ce point. Il existe aussi d'importantes dysfonctions, bien localisées, et où l'autorité politique est confrontée avec des problèmes qui dépassent de loin le cadre de l'informatique. Quant aux applications sophistiquées, spé-

cialement utiles pour l'élaboration de politiques plus globales (dans le secteur de l'énergie, dans la planification scolaire, dans la politique d'aide aux entreprises, etc.), elles sont, sauf de rares et brillantes exceptions (modèle économétrique Rena), peu développées et encore moins utilisées : sur ce point, l'impression de jachère et d'absence du pouvoir politique est assez déprimante. Dans l'ensemble, la comparaison avec les pays voisins, même grands, peut se soutenir sans peine.

4.1.3. *Au point de vue de la politique générale* de l'usage de l'informatique, la situation n'est pas brillante. Chemin faisant, nous en avons rencontré des émergences, et surtout constaté les lacunes. Sur l'organisation générale de l'informatique du secteur public, et en particulier sur l'élaboration des grandes banques de données de base (dont le Registre national est un cas, important et difficile), sur la régionalisation de l'informatique, sur la modification des rapports Etats-citoyen à travers l'usage de l'informatique, la route à parcourir reste longue. Les changements institutionnels en cours offrent une bonne occasion de progresser, dans plusieurs de ces domaines : les acquis prometteurs de la régionalisation de l'informatique en témoignent. Sur tous ces points, peu de conflits, contrairement à ce qu'ont connu ou connaissent d'autres pays (Grande-Bretagne, France) ; beaucoup de discussions, et parfois quelques concertations. Au total, des réalisations jusqu'ici fort minces, au regard de ce qui reste à faire.

4.2. *Les glissements de pouvoir.*

La liste en est longue. En cours d'exposé, maints exemples ont été cités. Rappelons-en différentes formes.

1. Glissements de pouvoir entre informaticiens et « généralistes », au détriment de ces derniers d'abord, puis avec une croissante prise de conscience de l'interdépendance entre ceux-ci et ceux-là ; effets politiques directs mineurs.

2. Glissements de pouvoir entre services d'une même administration, au profit de celui ou de ceux de ces services où est localisée l'informatique, et qui à ce titre voient s'accroître leurs budgets, parfois leurs effectifs, souvent leur prestige et leur pouvoir ; effets politiques directs mineurs.

3. Glissements de pouvoir entre grandes administrations égales en droit, et par exemple entre directions générales placées sur un même flux d'information, maîtrisant inégalement l'informatique, et en conséquence voyant leurs rapports de force se modifier ; effets politiques sérieux, mais restant potentiels, faute pour l'autorité politique de tirer parti de la situation.

4. Glissements de pouvoir entre directions générales et secrétariats généraux, ces derniers utilisant en quelques cas leur maîtrise de l'informatique et leurs missions en la matière, pour modifier leurs rapports de force avec de grandes administrations ; effets politiques sérieux en plusieurs cas, mais pas toujours perçus nettement par l'autorité politique.

5. Glissements de pouvoir entre départements ministériels, en raison de leur inégal usage de l'informatique ; exemples nets et très différents, aux effets politiques certains, mais non consécutifs à une action directement politique.

6. Glissements de pouvoir entre départements ministériels, en raison de l'inégale maîtrise montrée par certains dans la conduite de l'informatique ; en effet, un usage de l'informatique considérable, mais qui rencontre peu de succès, rend un département non pas plus puissant, mais plus vulnérable.

7. Glissements de pouvoir entre administration et autorité politique, au sein d'un même département : la maîtrise de l'informatique, la connaissance des applications existantes et possibles, renforcent le haut fonctionnaire dans le dialogue avec son ministre ; des cas ont été observés.

8. Glissements de pouvoir entre des parastataux et leur autorité de tutelle, au détriment de cette dernière, celle-ci étant moins que jamais capable d'exercer réellement sa tutelle, entre autres en raison de sa faiblesse au plan de l'informatique.

9. Glissements de pouvoir entre autorité communale et telle autorité centrale, celle-ci maîtrisant dans un domaine important des applications utiles aux communes, vendues à celles-ci fort bon marché, et créant un lien de dépendance, — d'aucuns disent de tutelle —, nouveau.

10. Glissements de pouvoir entre autorité centrale et autorité régionale naissante, celle-ci bénéficiant d'emblée de certaines réalisations effectuées par des ASBL en vue de doter d'instruments de gestion adéquats les pouvoirs régionaux qui s'installent ; soit donc un schéma très différent de tous les autres.

11. Glissements de pouvoir entre parlementaires « de la base » et hommes politiques mêlés directement à l'exécutif, ceux-ci bénéficiant plus vite, plus exactement et parfois à leur demande, d'informations traitées avec les moyens considérables de l'informatique.

12. Glissements de pouvoir entre les parlementaires de l'opposition et ceux de la majorité, selon le schéma précédent, les partis au pouvoir exerçant pour leurs parlementaires le rôle de relais.

13. Glissements de pouvoir entre les parlementaires et leurs partis respectifs, ceux-ci étant les organes de redistribution sélective de l'information traitée par l'informatique, et tirant bénéfice de cette position privilégiée dans le flux d'information.

14. Glissements de pouvoir entre le législatif et l'exécutif, celui-ci bénéficiant, parfois seul et toujours en priorité, du traitement automatisé de l'information.

15. Glissements de pouvoir entre le citoyen et l'Etat, ce dernier disposant désormais d'une manière effective d'informations qui jusque-là n'étaient disponibles que théoriquement ; ceci se vérifie en particulier dans le domaine de la gestion de la population et, sur des points capitaux, dans le domaine des relations entre l'Etat et l'entreprise. Ce glissement de pouvoir capital a été plusieurs fois évoqué, mais non traité de front, dans cette étude. Il requerrait une étude particulière, qui reste à faire.

4.3. *L'interprétation du mouvement.*

1. L'énumération est longue et impitoyable. Et de Galbraith à Touraine, il ne manque pas d'auteurs récents pour attirer l'attention sur la multiplicité des relations de pouvoir, et leurs interférences. La liste pourrait faire croire à un bouleversement fondamental, à caractère éventuellement catastrophique. Il n'en est rien. L'exposé a montré que ces glissements étaient inégalement prononcés, inégalement exploités, inégalement dangereux, et que plusieurs d'entre eux ouvraient des perspectives hautement positives à une gestion administrative plus exacte et à un pouvoir politique exercé plus efficacement. De plus, la perspective des relations de pouvoir, adoptée dans cette étude, n'est pas la seule possible, bien entendu : elle est certes de première importance pour l'analyse de la relation, et en particulier de la relation politique, mais elle ne doit pas oblitérer l'existence d'autres perspectives.

2. Beaucoup de ces glissements sont générés par une initiative administrative. Celle-ci a surtout été étudiée ici dans ses effets sur l'autorité politique : tantôt ils sont nuls, tantôt ils restent potentiels et le pouvoir politique néglige d'en tirer parti, tantôt ils déforcent, tantôt enfin ils élargissent substantiellement telle autorité ou tel type d'autorité politique. Issus historiquement d'une mutation administrative, beaucoup de ces glissements sont à leur tour modifiés, dans l'administration même, par une décision politique. De la sorte s'établit maintes fois, au sein du système politico-administratif, un mouvement dialectique.

3. Ces glissements de pouvoir sont liés, non à l'informatique, mais à sa maîtrise. Introduire une informatique qui échoue ne renforce certes pas

l'administration qui s'y aventure, ni l'autorité politique dont dépend cette administration ; au contraire. L'échec de l'informatique en exprime d'autres, et les aggrave. L'informatique non maîtrisée affaiblit d'autant plus qu'on en a davantage.

4. Les glissements de pouvoir ne sont presque jamais à mettre totalement sur le compte de l'informatique. Le plus souvent, celle-ci renforce les forts, accélère des évolutions déjà amorcées, affaiblit des pouvoirs déjà amoindris. Mais elle conforte ces évolutions si nettement qu'en plusieurs cas, son rôle est apparu comme majeur.

5. On ne voit toujours pas la « révolution informatique » : ni la prise du pouvoir par les informaticiens (ils en seraient bien empêchés, puis bien encombrés !), ni la « robotisation déshumanisante » ne se dessinent. Cette « révolution », voici vingt ans qu'on en parle. Une révolution si longtemps claironnée et pas aperçue, cela devient peu crédible. En réalité, on se trouve devant une évolution, devant des glissements et non devant un séisme. Ce qui est vrai, c'est que ces glissements sont progressifs, rigoureux, importants, mal prévus et mal prévisibles, difficiles à utiliser.

6. Si l'informatique en Belgique est souvent perçue à bon droit comme centralisatrice, c'est en application de la remarque précédente. En effet, son caractère centralisateur vient surtout de ce qu'elle est souvent allée d'abord là où se trouvaient les gros budgets, les effectifs les mieux fournis (qualitativement, surtout), les possibilités d'action les plus larges. C'est-à-dire, dans presque tous les cas, au niveau central. Nous avons rendu compte de plusieurs exceptions.

7. Il faut éviter de voir tous ces glissements de façon exagérément volontariste. Il est bien rare que les effets observés aient été voulus et prévus au départ. Le plus souvent, on a tiré parti, cahin-caha, des situations créées. Souvent aussi, on est passé à côté d'occasions importantes, potentiellement fort riches, du point de vue de l'action politique. Il n'est pas rare que ce qui était prévu, et en particulier le catastrophisme ou le triomphalisme de la littérature ayant entouré l'introduction de l'informatique, ait été presque complètement démenti dans les faits. Et en tout cas, jamais le changement technique n'est resté à ce plan : il a toujours introduit un changement social, et est devenu lui-même un changement de cet ordre. Et jamais non plus ce qui était censé rester « purement administratif » ne l'est vraiment resté : l'unité du système politico-administratif est suffisante, pour que ces deux plans, certes distincts, ne soient pas étanches l'un à l'autre.

8. L'histoire de l'impact politique de l'introduction de l'informatique c'est, à quelques brillantes exceptions près, l'histoire de gens qui ont pris le

tram en marche. Ce n'est pas là leur faire injure, mais reconnaître leur perspicacité, fût-elle tardive. L'étude montre d'ailleurs que la dimension politique de la question, même si parfois elle n'a pas été perçue aussitôt, n'en est pas pour la cause moins importante. L'importance de l'informatique comme changement social à impact politique a été largement sous-estimée par le pouvoir politique, pendant les années décisives où se sont construits les grands systèmes publics nationaux (1968-1973) : cela a coloré la suite de l'histoire, mais n'en a certes pas affaibli la portée politique, et le parti considérable que d'aucuns en ont tiré ; cela n'a pas davantage diminué le rôle potentiel, qui sera peut-être exploité bientôt, de quelques grandes réalisations de l'administration, disponibles pour un usage politique majeur.

9. « L'information, c'est du pouvoir » est une maxime confirmée pour partie par cette étude. Mais pas complètement, tant s'en faut. En effet, la distinction entre l'information, sa disponibilité, sa connaissance, son usage pratique est à faire : il y a là quatre temps bien distincts. Le savoir est une chose, le pouvoir en est une autre : en corrélation positive, mais pas en relation de causalité. Cette distinction bien sûr n'est pas neuve : Platon l'avait déjà développée ! Mais nous venons d'en voir maintes confirmations dans l'informatique du secteur public, envisagée dans sa relation au pouvoir politique.

L'étude ainsi effectuée n'analyse certes pas l'ensemble du processus d'informatisation. Elle se limitait à envisager son rapport à la politique, dans le cas précis du système politico-administratif belge, et en prenant comme angle d'attaque du problème, la question des relations de pouvoir. Le but est atteint si l'analyse a pu contribuer tant soit peu à la connaissance d'une mutation venue d'un changement technique limité, lequel a induit, sans toujours qu'on s'en avise, un changement social majeur. Celui-ci a, en particulier, un aspect politique capital.

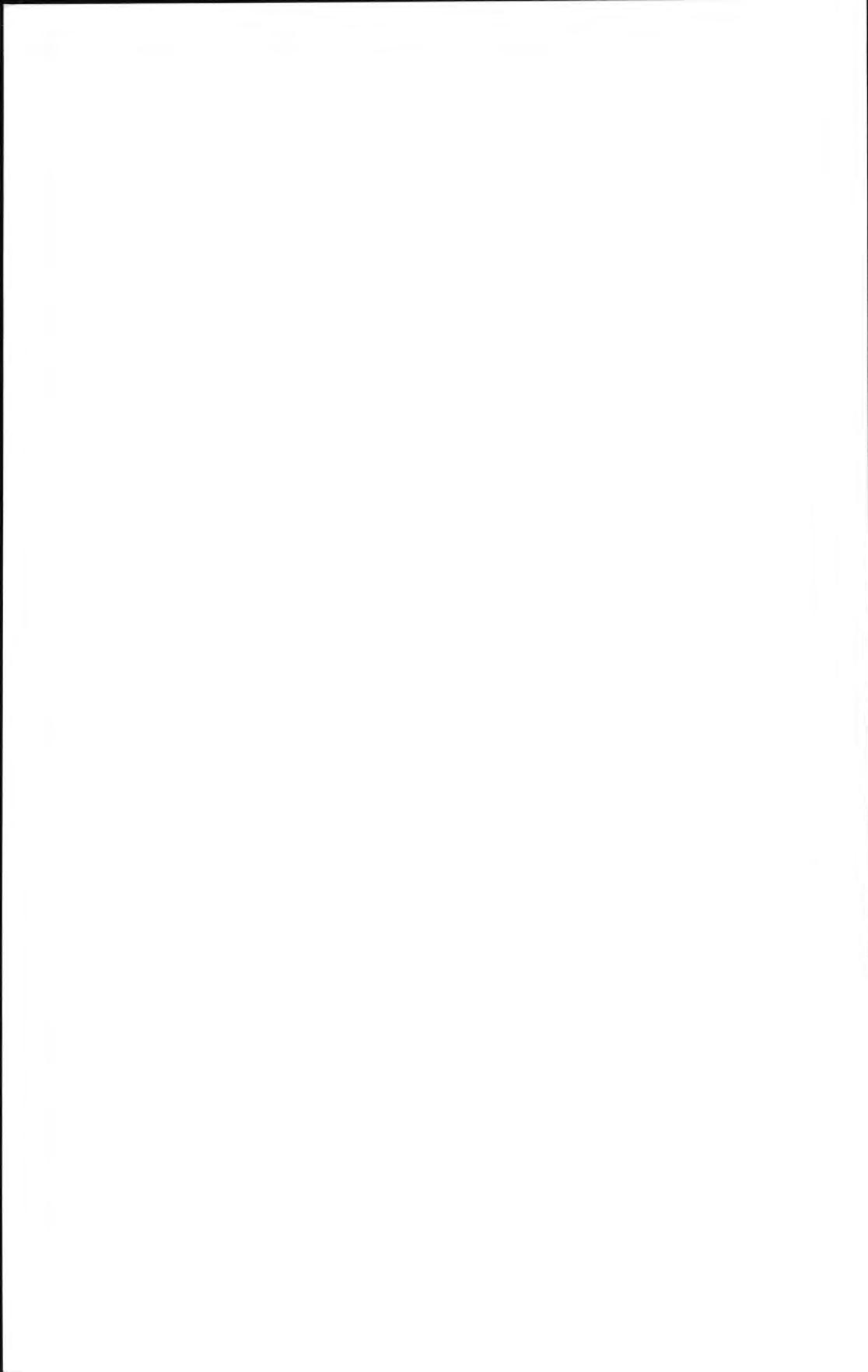
En effet, qui touche au flux d'information touche aux rapports de force. Et pas toujours comme il est prévu.

Summary : The public sector's political authority and the data-processing.

The analysis deals with the power shifts (caused by the introduction of data-collecting and processing techniques) that can be observed in various relationships : between data-specialists and other civil servants ; between different departments within the same Ministry ; between different Ministries ; between central and local administrations ; between legislative and executive bodies ; between politicians and civil servants.

The theoretical bases for the analysis are drawn from the sociology of organizations. The observation itself draws upon the Belgian administration. It leads to more general questions of political science concerning the evolution of some power relationships. What do slogans like « data power » or « computer revolution » mean in real life ? The facts are sometimes surprising, and practice at a great distance from theory.





De elektronische media in het Belgisch parlement

door Jan CEULEERS,

Docent aan de Vrije Universiteit te Brussel.
Redactiesecretaris bij de Belgische Radio en Televisie.



De doorbraak van de televisie, nu toch al zo'n dertig jaar geleden, heeft een dimensie toegevoegd aan het beleven van de democratie : het nieuwe medium heeft mogelijkheden geschapen voor een veelvuldig, zij het onrechtstreeks en éénrichtings-, maar toch vrij gepersonaliseerd contact tussen de beleidsbepalers en de burgersmassa.

Deels wegens de aanvankelijke onvolkomenheden en de logheid van het technisch instrumentarium, deels ook door de behoudende reflex en de plechtige traditie van het parlementaire milieu, kon de televisie haar monsterend oog niet zo dadelijk tussen de muren van het Paleis der Natie laten gluren.

Principieel en reglementair valt nochtans tegen de aanwezigheid van camera's en microfoons in het parlement niets in te brengen : de voltallige vergaderingen van Kamer en Senaat zijn voor het publiek toegankelijk. De kiezers hebben het recht toezicht te houden op de manier waarop hun mandatarissen zich van hun taak kwijten. De openbaarheid van de beraadslagingen uit zich rechtstreeks, door de toegankelijkheid voor het publiek, en onrechtstreeks op officiële wijze door de verspreiding van de Handelingen en het Beknopt Verslag, op onofficiële wijze door de persverslaggeving (1). De pers heeft het onbeperkte recht verslag uit te brengen over de openbare beraadslagingen.

Ofschoon de televisiecamera's het kiezerstoezicht zouden kunnen vergemakkelijken en doeltreffender maken, en zo de werking van de democratie zouden kunnen verfijnen, toch heeft het vele jaren geduurd alvorens de televisie, ondanks intussen verworven technische perfectie, haar intrede heeft kunnen doen in het parlement. Pas in 1974 werd het ijs gebroken

(1) Zie MAST A., *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent-Leuven, 1972, n^o 121, blz. 129-130.

door de toen kersverse Kamervoorzitter Dries Dequae ; de BRT-RTB-televisie bestond op dat ogenblik al twintig jaar.

De toestand in het buitenland.

In het buitenland blijken radio en televisie evenmin makkelijk toegang tot het parlement te krijgen (2).

Merkwaardigerwijs heeft het *Britse parlement* (« Mother of Parliament ») zich tot op de dag van vandaag hardnekkig verzet tegen de toevallige of permanente aanwezigheid van camera's binnen zijn muren, op één enkel vroegtijdig experiment in 1968 na voor zuiver intern parlementair gebruik. Pas in februari 1975 besloot het Lagerhuis, op initiatief van de regering, een radio-experiment toe te staan. Het had plaats in juni 1975 en liep bevredigend af. Zowel in het Hoger- als in het Lagerhuis kon van 1978 af van start worden gegaan met radio-opnamen, ook van de commissievergaderingen, zonder enige beperking. Voor de televisie is het parlement echter nog altijd taboe.

In de *Bondsrepubliek Duitsland* hebben radio en televisie vrije toegang tot de vergaderingen van zowel de Bonds- als de Landsparlamenten. In principe is de toestemming van de voorzitter vereist, maar die werd nooit geweigerd. In de praktijk staat het radio en televisie vrij naar eigen goeddunken opnamen te maken van de parlamentsdebatten of ze rechtstreeks uit te zenden, geheel of gedeeltelijk. De Bundestag is met vaste televisieapparatuur uitgerust ; de Bundesrat niet. Het commissiewerk mag niet worden uitgezonden noch opgenomen.

In *Oostenrijk* is het de omroep toegestaan de voltallige zittingen van de Nationalrat (Kamer) op te nemen. In het laatavondsjournaal wordt stelselmatig een montage van het debat van de dag uitgezonden. Rechtstreekse uitzendingen zijn zeldzaam, afhankelijk van de beslissing van de omroep zelf. Het parlementaire vragenuur wordt geregistreerd en integraal uitgezonden in de late namiddag. Wettelijk is de Oostenrijkse omroep er toe gehouden verslag te doen over de werkzaamheden van de wetgevende instellingen met objectiviteit en volgens een onpartijdige keuze, alsmede de besprekingen uit te zenden (artikel 2 van de omroepwet). Binnen deze wettelijke grenzen is de journalistieke aanpak geaccepteerd.

(2) De European Broadcasting Union (EBU) in Genève heeft in juni 1977 een internationaal overzicht van de toestand aan haar leden bezorgd ; nota DPR/415 van 28 juni 1977. Dit document is niet gepubliceerd. Zie ook : PLAVSIC Wladimir S., La retransmission des débats parlementaires par la radio et la télévision, *Courrier Hebdomadaire CRISP*, Brussel, n° 734, 17 september 1976.

De zittingen van de *Deense* Folketing zijn vrij voor televisieopnamen en -uitzendingen, zonder voorafgaande toestemming. Wil de omroep ook commissievergaderingen opnemen of uitzenden, dan moet telkens de toestemming van de betrokken voorzitter worden verkregen.

In de *Verenigde Staten van Amerika* hebben de radio- en televisiestations vrije toegang tot haast alle Staatsparlementen, evenwel niet tot de twee nationale Kamers in Washington. Slechts bij uitzonderlijke gelegenheden of plechtigheden, zoals de toespraken van de President, worden microfoons en camera's toegelaten, maar de normale debatten mogen niet worden uitgezonden. De camera's zijn daarentegen wel toegelaten in de commissies van beide Kamers, na ruggespraak evenwel met de bevoegde voorzitter. Vooral de hoorzittingen in de Senaat vormen een gegeerd uitzendobject. Als richtlijn wordt de omroepstations meegegeven dat de reportages de bedoelingen en het opzet van de zittingen niet mogen vervalsen, noch het Congres, de Commissies of de parlementsleden in diskrediet brengen, noch de goede naam van het Congres, de Commissies en de parlementsleden in het gedrang brengen. De commerciële stations brengen meestal alleen een uittreksel in hun journaals. De Public Service daarentegen verzorgt af en toe rechtstreekse en volledige uitzendingen van commissiezittingen.

De parlementaire debatten in *Frankrijk* mogen eveneens door de radio en televisie worden uitgezonden. De stations zelf (TF-1 en A-2) bepalen welke debatten voor uitzending in aanmerking komen en leggen er de lengte en de aard van vast (rechtstreeks, opname, integraal, gedeeltelijk). Het Bureau van de Nationale Vergadering en van de Senaat verdeelt de beschikbaar bestelde zendtijd over de sprekers.

In *Italië* mag de RAI de parlementaire debatten slechts onrechtstreeks uitzenden via radio en televisie in twee gevallen, nl. ter gelegenheid van de regeringsverklaringen en van de Presidentsverkiezing.

Het *Nederlandse* parlement is een glazen huis. Radio en televisie hebben er de grootst mogelijke vrijheid om de openbare debatten uit te zenden. Ook het commissiewerk verloopt er in de openbaarheid, zodat de omroep hierover eveneens een beeld- of geluidsverslag kan brengen. De NOS mag integraal of gedeeltelijk uitzenden, rechtstreeks of uitgesteld, naar eigen goeddunken. Er wordt alleen verwacht dat de omroep daarbij objectief te werk gaat. Bovendien is het radio en televisie geoorloofd tijdens de schorsingen van de zittingen in de vergaderzaal of in de wandelgangen vraaggesprekken op te nemen met de politici.

De toestand in België.

Vóór 1974 was het parlement, op enkele uitzonderingen na, verboden terrein voor radio en televisie : de openbare beraadslagingen mochten niet worden opgenomen of gefilmd, en voor elk vraaggesprek met een politicus, zij het parlementslid of minister, moest, wilde het doorgang vinden in het Paleis der Natie, zelfs in de grote hal, de instemming verkregen hebben van de Kamer- of Senaatsvoorzitter. In tegenstelling tot zijn collega van de Senaat, die erg soepel optrad, hield de toenmalige Kamervoorzitter (A. Van Acker) streng de hand aan de (ongeschreven) regel, wat wel eens aanleiding heeft gegeven tot wrijvingen.

8 oktober 1974 was een keerpunt. In zijn dankrede noemde de pas gekozen Kamervoorzitter Dries Dequae zich voorstander van de rechtstreekse of uitgestelde uitzending van sommige parlementaire debatten. Wel beseffende dat niet iedereen in de Kamer gewonnen was voor die idee, voegde hij er meteen aan toe niet blind te zijn voor de moeilijkheden. Daarom kondigde hij overleg aan tussen de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de omroep om het probleem uit te diepen. Volgens de voorzitter was het nodig precieze richtlijnen op te stellen met het oog op een evenwicht in de verslaggeving.

De positieve ingesteldheid van voorzitter Dequae was naar eigen zeggen ingegeven door zijn bezorgdheid de belangstelling van het brede publiek voor de politiek en het parlementaire werk aan te wakkeren. Radio en televisie kunnen de onwetende burgers een juister, objectiever en rechtvaardiger beeld bijbrengen van het parlement en zijn werking, zo dacht de voorzitter (3).

De rede van de Kamervoorzitter kwam als een verrassing voor de beleidsmensen van de omroep. Er rezen al meteen enkele vragen met betrekking tot de programmering, de technische middelen en de aanpak.

Op het stuk van de *programmering* leek het onbegonnen werk de debatten integraal uit te zenden : de BRT en de RTB beschikten op dat ogenblik nog maar over één zendnet (1974). Hooguit zou één of ander « groot » debat voor uitzending in aanmerking kunnen komen, ofschoon daarvoor het hele zendschema zou moeten worden door elkaar gehaald. Alsnog leek de voor de hand liggende oplossing te bestaan in « samen-vattende reportages » in de journaals.

Op *technisch* gebied stond men nergens. In de Kamer was geen geschikte apparatuur voorhanden : de verlichting was onvoldoende ; en daarenboven ontbrak het aan microfoon- en camera-aansluitingen.

(3) Beknopt Verslag, Kamer van Volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1974-1975, 8 oktober 1974, blz. 2-3.

De ernstigste moeilijkheid van alle, zo leek het althans destijds, was die van de *aanpak*, en daarmee verbonden de verantwoordelijkheid : wie zou het initiatiefrecht tot uitzenden hebben, de omroep of het parlement, en vervolgens : wie zou instaan voor de keuze van sprekers en van de passussen, de omroep of het parlement.

Op 15 januari 1975 had er een eerste overleg plaats tussen een delegatie van de Kamer, geleid door de voorzitter, en van de omroep, geleid door de beide directeurs-generaal van BRT en RTB. Er werd overeengekomen dat

- rechtstreekse integrale uitzendingen uitzonderingen zijn en samenvattende reportages in de journaals of speciale rubrieken aangewezen zijn ;
- de infrastructuur van de Kamer moet worden aangepast ten behoeve van de radio en de televisie (licht, geluid en bekabeling) ;
- dat de Kamer geen toezicht of censuur wil uitoefenen en de omroep vrij, maar binnen de wettelijke bepalingen inzake haar informatieopdracht, de verslaggeving mag verzorgen, op eigen initiatief maar met de toestemming van de Kamervoorzitter.

De vuurproef.

In de periode van woensdag 12 tot zaterdag 22 november 1975 heeft de omroep voor het eerst een beeldverslag gebracht van het debat in de Kamer over het wetsontwerp op de samenvoeging van de gemeenten. Daar intussen nog geen verbetering was aangebracht aan de infrastructuur van de vergaderzaal, werd de uitzending verzorgd met noodmateriaal : één vaste camera achteraan in de zaal en microfoons uitsluitend bij de voorzitter en op het spreekgestoelte, en een losse fel verblindende en onvoldoende verlichting. Het ging om « samenvattende reportages » in de journaals van radio en televisie, geen rechtstreeks werk dus.

De doop werd goed doorstaan. Er was wel even wrijving met een woordvoerder van de socialistische fractie, die zich bekloeg over het beeldverslag dat de televisie had gemaakt over een incident tussen hem en de voorzitter, maar uit het verder verloop van het debat bleek dat één en ander veeleer was toe te schrijven aan de beperkte technische middelen waarmee was gewerkt (4). Voor de Kamervoorzitter en voor de omroep was het inci-

(4) Beknopt Verslag, Kamer van Volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1975-1976, 13 november 1975, blz. 122-123. Bij die gelegenheid trouwens keurde de Kamer eens-

dent een aansporing om voortgang te maken met het geschikt maken van het parlamentsgebouw voor opnamen en uitzendingen door radio en televisie.

Een jaar later, op 17 juni 1976, besliste het Bureau van de Kamer de kosten voor de aanpassing van het gebouw met het oog op televisieopnamen op zich te nemen (verlichting, bekabeling, commentatorsstandplaatsen en aansluitingspanelen). Er was een bedrag van zowat 11 miljoen frank mee gemoeid. De BRT-RTB moest zelf instaan voor het ter plaatse brengen, telkens als tot opname, resp. uitzending werd besloten, van camera's, microfoons en reportagewagens, die echter zonder veel rompslomp zouden kunnen worden aangesloten op de vaste infrastructuur.

Eind 1976 kwamen de aanpassingswerken klaar : de nieuwe uitrusting bleek bij uittesting opnamen van betere kwaliteit te waarborgen, dank zij een oordeelkundig geplaatste verlichting in de nok van de zaal en de mogelijkheid voortaan drie kleurcamera's in te schakelen zodat de hele zaal kon worden bestreken. Een teer punt bleef, uiteraard ook voor de radio, de deficiënte geluidsinstallatie die niet was vervangen.

Aan omroepzijde werd intussen de principiële beslissing genomen om van 1978 af van start te gaan met een tweede televisienet. Op die manier kon ruimte worden geschapen voor rechtstreekse uitzendingen uit het parlement tijdens de middaguren, hoewel de omroepleiding van oordeel bleef dat dergelijke uitzendingen tot de uitzonderingen moesten blijven behoren.

Het bleek dus, na verloop van amper twee jaar na de toespraak van Kamervoorzitter Dequae, dat niet alleen zich een omkering in de geesten had gemanifesteerd ten aanzien van uitzendingen uit het parlement, maar dat bovendien meteen werk was gemaakt van de praktische realisatie en daartoe van beide zijden — parlement en omroep — tegemoetkomend was opgetreden. De programmeringsmoeilijkheden bij rechtstreekse uitzendingen waren, mede door de invoering van een tweede televisienet, zo goed als volledig van de baan ; de technische bezwaren waren, op de geluidskwestie na, opgeruimd ; de aanpak en het initiatiefrecht waren tot zaak van de omroep geproclameerd.

De kijkdichtheid

Van de nieuwe vaste infrastructuur werd vrij geregeld gebruik gemaakt voor opnamen, bestemd voor het BRT- of RTBF-radio- en/of televisie-

gezind een Volksuniemotie goed, volgens welke de omroep haar informatietaak in volle onafhankelijkheid moet vervullen. Voorzitter Dequae onderstreepte nogmaals dat van enige inmenging zijnerzijds in de werkzaamheden van de verslaggevers geen sprake kon zijn.

journaal. Vijf keren werd ook een rechtstreekse uitzending van een parlementaire gebeurtenis op de beeldbuis gebracht :

- van 7 tot 9 juni 1977 de regeringsverklaring van Tindemans II met aansluitend het debat ;
- van 28 februari tot 2 maart 1978 de regeringsmededeling (door eerste minister Tindemans) over het zgn. Stuyvenbergakkoord met het debat ;
- op 22 en 23 mei 1978 de regeringsmededeling (door eerste minister Tindemans, minister van buitenlandse zaken Simonet en minister van defensie Vanden Boeynants) over de Shaba-kwestie ;
- op 25 oktober 1978 de regeringsverklaring van Vanden Boeynants ;
- van 5 tot 9 april 1979 de regeringsverklaring van Martens met het debat.

In tabel wordt een overzicht geboden van de belangstelling, die deze rechtstreekse uitzendingen bij het Vlaamse publiek hebben gewekt, gemeten naar de opgetekende kijkdichtheid (5).

In kolom 2 wordt de begin- en eindtijd van de uitzending aangegeven, evenals de overgang van het ene tijdsblok naar het andere, waarop de respectieve kijkdichtheden worden berekend ; zo'n overgangsmoment valt in de regel op 18 u, 20 u en 22 u. In kolom 4 wordt vermeld op welk televisienet de uitzending werd gebracht. Er valt op te merken dat in 1977 er nog geen tweede tv-net bestond en de uitzendingen over de regeringsverklaring van Tindemans II bijgevolg via alle BRT-kanalen, de latere 2de-net-kanalen inclusief, werden uitgestuurd. Terwille van de vergelijkbaarheid met de gegevens uit de jaren 1978 en 1979 (tijdens welke de netten wel waren gesplitst) werd voor 1977 in kolom 4 de vermelding 1-2 aangebracht.

Kolom 6 geeft de gemiddelde procentuele kijkdichtheid aan, met in kolom 7 de omzetting in aantal kijkers (1 % = 43.430 kijkers ouder dan 12 jaar). Kolom 8 vermeldt de totale gemiddelde kijkdichtheid van alle programma's in een bepaald tijdsblok, berekend over drie maanden. Dit percentage geeft zowat de « normale kijkdichtheid » voor een bepaald tijdsblok in een bepaald jaarkwartaal aan.

(5) Gegevens bereidwillig ter beschikking gesteld door H. SANTY, chef van de Studiedienst van de BRT.

TABEL I

Kijkdichtheid (BRT) voor rechtstreekse TV-uitzendingen van parlementsdebatten

(1) Datum	(2) Uur	(3) Tijdsduur	(4) Net	(5) Onderwerp	(6) Gem. KDH %	(7) Aantal kijkers	(8) Gem. KDH Kwartaal %
7 juni 1977	14.09-15.42	93'	1-2	<i>Regeringsverklaring Tindemans II</i>	1,9	82.517	4,29
8 juni 1977	10.04-12.17	133'	1-2	Debat	0,9	39.087	4,29
	14.07-17.00	173'	1-2	Debat	1,3	56.459	4,29
	10.08-12.41	153'	1-2	Debat	0,3	13.029	4,29
	14.07-18.00	233'	1-2	Debat	0,5	21.715	4,29
9 juni 1977	18.00-18.08	8'	1-2	Debat	0,8	34.744	4,29
	28 februari 1978	14.23-15.17	54'	2	<i>Regeringsmededeling Stuyvenbergakkoord</i>	0,4	17.372
1 maart 1978	14.11-15.30	79'	1-2	Debat	1,5	65.145	1,84
	15.30-18.00	150'	2	Debat	1,5	65.145	1,13
	18.00-20.00	120'	2	Debat	1,8	78.174	—
	20.00-20.03	3'	2	Debat	3,2	138.976	6,40
	20.31-22.00	89'	2	Debat	2,7	117.261	6,40
	22.00-22.42	42'	2	Debat	1,7	73.831	1,82
2 maart 1978	14.13-18.00	227'	2	Debat	0,9	39.087	1,13
	18.00-20.00	120'	2	Debat	1,9	82.517	—
	20.00-20.24	24'	2	Debat	2,3	99.889	6,40

TABEL I (vervolg)

(1) Datum	(2) Uur	(3) Tijdsduur	(4) Net	(5) Onderwerp	(6) Gem. KDH %	(7) Aantal kijkers	(8) Gem. KDH Kwartaal %
22 mei 1978	14.47-15.38	51'	1-2	<i>Regeringsmededeling Shaba</i>	0,4	17.372	2,48
23 mei 1978	14.12-18.00	228'	2	Debat	0,8	34.744	0,80
	18.00-19.45	105'	2	Debat	0,7	30.401	0,70
	19.45-21.00	75'	2	Debat	1,8	78.174	5,66
	21.00-22.00	60'	1	Debat	11,7	508.131	26,23
	22.00-23.19	79'	1	Debat	10,4	451.672	4,87
25 oktober 1978	14.38-14.54	16'	1-2	<i>Regeringsverklaring Vanden Boeynants</i>	0,4	17.372	2,48
5 april 1979	14.13-15.29	76'	1-2	<i>Regeringsverklaring Martens</i>	0,7	30.401	(*)
6 april 1979	14.03-18.00	237'	1-2	Debat	0,4	17.372	
	18.00-19.45	105'	2	Debat	0,3	13.029	
	19.45-21.45	120'	2	Debat	1,1	47.773	
9 april 1979	10.05-12.50	165'	1-2	Debat	0,3	13.029	
	14.04-15.30	86'	1-2	Debat	0,2	8.686	
	15.30-18.00	150'	2	Debat	0,3	13.029	
	18.00-20.00	120'	2	Debat	0,8	26.058	
	20.41-22.00	79'	2	Debat	0,8	34.744	
	22.00-23.03	63'	2	Debat	0,9	39.087	

(*) Bij het schrijven van deze bijdrage ontbraken de kwartaalgegevens nog voor de periode april-juni 1979.

Vaststellingen bij tabel.

a) *Algemeen*

- De kijkdichtheid voor het eerste net ligt beduidend hoger dan voor het tweede. Dit betekent dat de rechtstreekse uitzendingen uit het parlement, die van 1978 af in de regel op het tweede net worden geprogrammeerd, op het minst bekeken BRT-net lopen.
- De ochtend- en namiddaguren zijn, met betrekking tot de kijkdichtheid, erg ongunstig. De avondprogramma's worden gevoelig drukker bekeken. Meer dan de helft van de zendtijd, besteed aan de rechtstreekse verslaggeving uit het parlement, ligt in de « ongunstige » kijktijd.

b) *Specifiek*

De kijkdichtheid voor de rechtstreekse uitzendingen uit het parlement liggen doorgaans behoorlijk wat lager dan de gemiddelde kwartaal-dichtheid; deze matige tot ronduit lage belangstelling voor de parlementaire

TABEL II
Evolutie van de kijkdichtheid

<i>Tindemans II</i>	<i>Stuyvenberg</i>	<i>Shaba</i>	<i>VdB</i>	<i>Martens</i>
<i>Verklaring of mededeling</i>				
14 u 1,9 (1-2)	0,4 (2)	0,4 (1-2)	0,4 (1-2)	0,7 (1-2)
<i>Debat eerste dag</i>				
14 u 1,3 (1-2)	1,5 (1-2)	0,8 (2)	—	0,4 (1-2)
18 u —	1,8 (2)	0,7 (2)	—	0,3 (2)
20 u —	3,2 (2)	1,8 (2)	—	1,1 (2)
22 u —	1,7 (2)	10,4 (1)	—	—
<i>Debat tweede dag</i>				
14 u 0,5 (1-2)	0,9 (2)	—	—	0,2 (1-2)
18 u 0,8 (1-2)	1,9 (2)	—	—	0,6 (2)
20 u —	—	—	—	0,8 (2)
22 u —	—	—	—	0,9 (2)

uitzendingen is vooral merkbaar op het eerste net (met zijn door de band goede kijkcijfers), maar ook op het tweede net (dat doorgaans minder bekeken wordt). De uitzendingen uit het parlement zijn ontegensprekelijk geen topprogramma. Toch is er één opmerkelijke uitzondering: het Shaba-debat op 23 mei 1978 om 10 u 's avonds; onverwacht veel kijkers (10,4 %) op dit late uur (kwartaal-kijkdichtheid: 4,87 %) blijven bij hun tv-toestel voor het slot van het debat, met de replieken van de ministers en de eindstemming; het onderwerp, de afnemende concurrentie

op dit uur van de niet-BRT-zenders (6,8 %) en de keuze van het eerste net vormen allicht een verklaring voor dit ongewoon hoge cijfer.

Het is ook boeiend na te gaan of de belangstelling van het kijkend publiek door de maanden en jaren heen toe- of afneemt. Deze evolutie kan worden afgelezen van tabel 2.

De trend is duidelijk neerwaarts. De kwantitatieve belangstellingsgraad gaat in dalende lijn, zowel voor de regeringsverklaringen als voor de aansluitende debatten. Martens scoort gevoelig lager dan Tindemans II. Vooral voor de debatten is het aantal kijkers gezakt: Stuyvenberg en in mindere mate Shaba wekten iets meer belangstelling dan Martens. Tenslotte treedt ook een zekere kijkmoetheid in: het kijkerspubliek wordt uitgedund naarmate de dagen vorderen.

Evaluatie van een prille ervaring.

Twee jaar en vijf rechtstreekse uitzendingen zijn wellicht te beperkt om een definitieve evaluatie te maken van de intrede van de omroep in het parlement.

Toch is de aandachtige waarnemer genoopt tot enkele bedenkingen en kanttekeningen.

1. De precieze richtlijnen met het oog op het bereiken van het gewenste evenwicht in de reportages, waarover Kamervoorzitter Dequae het had in zijn inaugurale rede van 8 oktober 1974 (6) zijn nooit uitgevaardigd of op papier gezet. Toch is het nooit tot een incident gekomen tussen de Kamer en de omroep naar aanleiding van een rechtstreekse uitzending: regisseurs, cameramen, technici en commentatoren hebben blijkbaar hun opdracht naar ieders voldoening volbracht.

Wel heeft de Kamer een « comité voor advies voor het uitzenden van parlamentsdebatten via radio en televisie » opgericht, bestaande uit volksvertegenwoordigers, met als taak deze uitzendingen te volgen en desgewenst contact op te nemen met de leiding van de omroep. Het comité moet verder de voorzitter en het bureau van de Kamer inlichten omtrent alles wat strijdig mocht blijken met de journalistieke plichtenleer; tenslotte dient het comité suggesties te bestuderen en voor te leggen in verband met dat soort uitzendingen.

Dit comité is slechts één keer bijeengekomen met de hoogste vertegenwoordigers van BRT-RTBF, m.n. op 9 februari 1977, dit wil zeggen na

(6) Beknopt Verslag, Kamer van Volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1974-1975, 8 oktober 1974, blz. 2-3.

het debat over de samenvoeging van gemeenten (dat met beperkte technische middelen werd opgenomen en in de vorm van samenvattingen in de tv-journaals wederuitgezonden) en vóór het debat over de regeringsverklaring van Tindemans II. Een evaluatie van de eigenlijke rechtstreekse uitzendingen, waarvan sprake in deze bijdrage, heeft, voor zover ons bekend, niet plaats gehad in de betrokken parlementaire adviescommissie, ofschoon er tijdens de bijeenkomst van 9 februari 1977 was afgesproken dat er geregeld contact zou worden gehouden tussen Kamer en omroep. Overigens bleken de commissieleden vooral bekommerd om het evenwicht en de keuze van de beeld- en geluidsfragmenten (in het raam van een samenvattende reportage), zonder evenwel tot een sluitende richtlijn te kunnen komen.

In feite is het probleem tweërlei. Vooreerst inhoudelijk, d.w.z. de keuze van de fragmenten voor de uitzendmontage bestemd enerzijds, en de toelichtende gesproken commentaar bij de rechtstreekse uitzending anderzijds; dit zijn journalistieke verantwoordelijkheden, waarin, zoals hoger aangestipt, de Kamer zich in principe niet wenst te mengen. Vervolgens vormtechnisch: d.w.z. het in beeld brengen van de beraadslagingen; dit is de verantwoordelijkheid van de regisseur.

Naar Nederlands voorbeeld schikken ook in België de omroepmedewerkers zich naar enkele ongeschreven regels, zoals geen extra nadruk leggen op lege banken en de privacy van de parlementsleden eerbiedigen (bv. geen slapende of lezende leden tonen, evenmin persoonlijke documenten in beeld brengen). Gestructureerde spelregels bestaan er echter niet.

2. De vraag is hoe het parlements lid heeft gereageerd op de komst van de radio, vooral van de televisie. Reden om het halfroond niet langer taboe te verklaren voor de camera's was in hoofde van voorzitter Dequae de noodzaak het parlementaire werk beter bekend te maken bij het publiek. Op die manier hoopte hij bij te kunnen dragen tot de herwaardering van het parlement, extern door meer begrip op te wekken bij de burgers voor het Kamerlid en inzicht te verschaffen in diens opdracht, intern door onder het ongenadig spiedend oog van de camera het Kamerlid ertoe aan te sporen zijn taak actief waar te nemen en het absenteïsme te bestrijden.

Het kan niet worden ontkend dat de aanwezigheid van de camera's effect heeft gesorteerd, echter niet altijd in de zin die de Kamervoorzitter zich had gewenst. Doordat de rechtstreekse uitzendingen beperkt waren tot « grote gelegenheden » zoals de regeringsmededelingen en -verklaringen waarvoor ook voorheen een meer dan gemiddelde interesse bestond bij de parlementsleden, heeft de televisie niet zo'n grote invloed gehad op de presentiecijfers. Toch heeft kijkend Vlaanderen voor het eerst de visu

kunnen ervaren wat onder absentisme wordt verstaan : vooral in de avonduren, op een ogenblik nochtans dat de kijkdichtheid het hoogst ligt, bleken heel wat banken leeg te staan. Dit neveneffect op de publieke opinie mag niet worden onderschat.

De camera's hebben ontegensprekelijk wél een invloed gehad op het gedrag van de parlementsleden zelf. In het besef dat de kiezers, hoe beperkt in aantal ook, meekijken, zijn sommige flink van de tongriem gesneden parlementsleden op de camera gaan spelen. Hun audience was m.a.w. niet langer meer de collega's-kamerleden. Deze publiekverandering heeft accentverschuivingen meegebracht in woordkeuze, in argumentatie, in toon ; het gevaar voor over-acting was op sommige momenten erg reëel ; incidenten waren zo nu en dan bepaald mediumgericht.

Een ander gevolg is dat de debatten oneindig uitliepen. Dit heeft te maken met de neiging van elke fractie om voor het oog van de camera zoveel mogelijk mandatarissen zo lang mogelijk aan het woord te brengen : de televisie zendt toch alles uit. Deze evolutie was duidelijk merkbaar bij het investituursdebat Martens, dat onnodig werd gerekt door een optocht van zich en elkaar herhalende sprekers, zowat zestig in aantal.

Bij dat alles kan worden geopperd of er niet te overhaast, zonder voldoende voorstudie, van start werd gegaan met dergelijke uitzendingen, zonder dat de Kamer, het parlementslicd, de omroep en het publiek er was op voorbereid. Er kan ernstig worden betwijfeld of het oorspronkelijk opzet — de burgers dichter bij hun vertegenwoordigers brengen — wel is gediend met deze improvisatie. Het effect dreigt zelfs averechts uit te pakken.

Wat kan en moet er worden gedaan ?

De parlementaire democratie is een te heilig goed om ze ongetwijfeld onbewust en te goeder trouw schade te berokkenen door ondoordacht optreden. Dit houdt evenwel geen pleidooi in tegen de aanwezigheid van de media in het parlement. Maar de lessen moeten worden getrokken uit de nog jonge ervaring.

De Kamer moet haar reglement aanpassen : de spreektijd beperken, de interrupties in goede banen houden, de stroom sprekers indijken, de gemandateerde woordvoerders groeperen op een vast uur (rekening houdend met het gunstigste kijkuur ingeval van rechtstreekse uitzending).

De omroep heeft geen belang bij rechtstreekse uitzendingen : van beeld zijn ze erg monotoon, zodat de camera nogal vlug verleid wordt door detail en op zoek gaat naar spektakel. Televisiehoogtepunten zijn eerder schaars en verdrinken in een zee van dode momenten. Bovendien slaan

dergelijke rechtstreekse uitzendingen weinig of niet aan bij het publiek, zodat veel energie wordt verbruikt voor een pover resultaat.

Zolang het Kamerreglement niet is aangepast in de zin, zoals hoger geschetst, doet de omroep er beter aan het te houden bij samenvattende reportages, liefst in een speciaal daartoe bestemde rubriek, die wat meer ruimte kan bieden voor beeld- en geluidsillustratie en duiding dan het gewone nieuwsjournaal. Zo'n optie vraagt niet minder inzet en bekwaamheid van het journalistiek en technisch personeel. Het omgekeerde is veel eer waar : een positieve maar toch kritische begeleiding van het parlementaire werk, ook achter de schermen, is moeilijker en delikater, maar zoveel zinniger dan het uitzenden zonder meer van eindeloze debatten.

Summary : Electronic media in the Belgian parliament.

During the last two years Belgian television has broadcast five parliamentary debates in full and live. They were either the first appearance of a new government or important government declarations. These broadcasts were encouraged by the president of the Lower House, who hoped to familiarize a large part of the electorate with the work of its members. Audience research has shown however that interest is low and is decreasing.

On the other hand, cameras have definitely influenced members' conduct : they attuned their appearances to the television audience, in tone, in wording and in argumentation. Sessions were also drastically prolonged.

Conclusion : neither the broadcasting authority nor parliament have any interest in the live and full broadcasting of parliamentary debates. It is much to be preferred to limit them to a summary, put in an appropriate context in a special program.



La Nonciature Micara

par Wladimir S. PLAVSIC,

Attaché de recherche à l'Institut de Science Politique.

★

Le cardinal Clément Micara a été nonce apostolique en Belgique de 1923 à 1946. Le centenaire de sa naissance fournit l'occasion de scruter le quart de siècle durant lequel il représenta le Saint-Siège auprès du Roi des Belges.

Né à Frascati le 24 décembre 1879, Clément Micara était issu d'une famille de riches propriétaires terriens. Ce fait lui permit durant toute sa carrière de mener un grand train de vie.

Ordonné prêtre à l'âge de vingt-deux ans, il poursuit des études diplomatiques à l'académie ecclésiastique de la Minerva et commence sa carrière en 1909 comme secrétaire de l'internonce en Argentine.

En 1915, il est auditeur à la nonciature de Bruxelles. « Une telle mission était lourde à un moment où la guerre sévissait dans toute son impitoyable rigueur et où le vainqueur du moment pesait de tout son orgueil et de toute sa rancune sur le petit pays qui avait tenté de s'opposer à sa victoire. Elle fut d'autant plus lourde que, pendant près d'un an, Mgr Micara eut à assurer l'intérim de la nonciature, Mgr Tacci ayant été rappelé à Rome. C'est alors que ses fonctions le rapprochèrent du cardinal Mercier » (1).

Un an plus tard, il est transféré à la nonciature de Vienne où il assista à l'effondrement de la monarchie habsbourgeoise.

En 1920, il est sacré archevêque titulaire d'Apamée et nommé nonce en Tchécoslovaquie. La tâche fut rude dans cette contrée travaillée par un mouvement anticlérical accentué. Il y laissa une situation religieuse améliorée.

Le 30 mai 1923, Mgr Micara est nommé nonce à Bruxelles. Le 26 juillet, il remit ses lettres de créance au Roi Albert.

En 1923, le gouvernement belge était présidé par Theunis. Le ministre des Affaires étrangères était Jaspar qui allait être remplacé par Paul

(1) DE RIDDER A., *Ambassades et Légations à Bruxelles, La nonciature*, in *L'Eventail*, n° 30, 27 mai 1928.

Hymans. Il n'existait pas de litige entre la Belgique et le Saint-Siège. En 1921, le baron Beyens avait réglé « la plus urgente des questions traitées avec le Saint-Siège : celle des cantons d'Eupen et de Malmédy » (2). En 1922, le Roi Albert et la Reine Elisabeth avaient rendu visite à Pie XI et avaient ainsi rendu service au Saint-Siège. En effet, depuis 1870, les papes refusaient de recevoir les chefs d'Etat qui se rendaient aussi au Quirinal. Les souverains belges acceptèrent le protocole prévu par le Vatican (3).

En décembre 1925, Pie XI chargea Mgr Micara de remettre la Rose d'or à la Reine Elisabeth et le Roi lui conféra à cette occasion le Grand Cordon de l'Ordre de Léopold.

Les trois premières années de la nonciature de Mgr Micara à Bruxelles couvrent les trois dernières années de la vie du cardinal Mercier.

L'archevêque de Malines dont la première guerre mondiale avait fait une figure universelle ne supportait pas le nationalisme flamand. Le magistral ouvrage du Père Robrecht Boudens (4) en fait foi.

« Dans son opposition au mouvement flamand, écrit Mgr Simon, le cardinal Mercier ne fut pas complètement soutenu par ses collègues de l'épiscopat. Heylen, évêque de Namur, et Rutten, évêque de Liège, étaient, entre autres, plus favorables à la flamandisation de l'université de Gand. Qui plus est, la secrétairerie d'Etat, après avoir déjà, au cours de la guerre, écouté les revendications du Conseil des Flandres, ne semblait pas portée à soutenir immédiatement l'archevêque de Malines. On ne manquait pas de dire à Rome combien il était regrettable que le gouvernement belge n'eût pas, au moment de la libération pris des mesures immédiates pour régler la question.

Les nonces Locatelli, durant la guerre, et Micara, au lendemain de celle-ci, entraient plus facilement dans les vues du cardinal. Le premier s'était refusé à servir d'intermédiaire entre le Conseil des Flandres et le Vatican ; le second, nommé à la suggestion du cardinal, avait précisément été demandé en 1923 par Jaspar, pour pouvoir maintenir le clergé et les catholiques dans les voies de la modération » (5).

(2) BEYENS (Baron), *Quatre ans à Rome, 1921-1926*, Paris, Plon, 1934, p. 3.

(3) WILLEQUET J., *Une étape de la Question romaine : la visite des souverains belges dans la ville éternelle en 1922, dans l'Eglise et l'Etat à l'époque contemporaine*, Mélanges à la mémoire de Mgr Simon, Bruxelles, 1975, pp. 565-576.

(4) BOUDENS R., *Kardinaal Mercier en de Vlaamse Beweging*, Davidsfonds, Leuven, 1975, 304 pages.

(5) SIMON A., *Le Cardinal Mercier*, La Renaissance du Livre, Bruxelles, 1960, p. 152.

La succession du cardinal Mercier.

En janvier 1926, à la rue des Cendres, à Bruxelles, Mercier refusant tout calmant, se meurt dans la souffrance.

A son chevet, parmi tant de personnalités, Mgr Micara vient régulièrement.

Sentant venir la fin, Mercier eut des réactions étonnantes. « Rien n'est plus caractéristique à cet égard que sa réaction sur son lit de mort. S'il voulut, à cet instant, comme en réparation, honorer en les créant chanoines, une série de prêtres reconnus pour leurs tendances flamandes, il n'en exprimait pas moins le désir que fût nommé pour lui succéder, un prélat wallon, Mgr Ladeuze, recteur de Louvain, qui, à son sens, résisterait mieux aux menées flamandes exagérées d'une partie du clergé » (6).

Par contre, l'avant-veille de sa mort, le cardinal Mercier avait appelé seul, près de lui, son vicaire général Mgr Van Roey et lui dit : « Je sens que ma fin approche... Vous serez mon successeur » (7).

Au lendemain de la mort du cardinal Mercier, Mgr Micara écrira :

« Jamais je n'ai ressenti plus profonde émotion qu'au moment inoubliable où le samedi 23 janvier, je fermais pour toujours les yeux au grand et vénéré Cardinal Mercier. Ces yeux, je les avais vus s'animer si souvent : j'avais vu s'y allumer la flamme de l'amour, à chaque fois que je lui parlais de l'Eglise, du Pape, de la Belgique : j'y avais lu l'ardente passion de son cœur pour toutes les nobles causes. Je les fermais à la lumière d'ici bas, mais je sentis que les yeux de son âme s'ouvraient aux clartés éternelles » (8).

Les leaders politiques flamands s'intéressèrent avec discrétion à la désignation du successeur de Mercier. Après avoir consulté quelques parlementaires catholiques flamands, le Premier Ministre Poulet fut chargé de prendre contact avec la Nonciature apostolique, pour lui faire part que la nomination de Mgr Van Roey serait accueillie avec enthousiasme par le clergé et par les fidèles du diocèse de Malines, et par le pays flamand tout entier (9).

Les Flamands ne négligèrent rien pour obtenir cette fois un Flamand comme primat de Belgique. Après le décès de Mercier, mademoiselle Belpaire écrivit à Vande Vyvere qui alla parler de l'affaire au nonce. Le

(6) SIMON A., *op. cit.*, p. 152.

(7) KEMPENEERS J. *Le Cardinal Van Roey en son temps*, Duculot, Gembloux, 1971, p. 90.

(8) DESMET-VERTENEUIL, *Le Cardinal Mercier*, Bruxelles, 1927, p. 235.

(9) VAN ISACKER Ph., *Tussen Staat en Volk*, Nagelaten Memoires, Antwerpen, 1953, pp. 78-79.

ministre agit aussi à Rome par l'entremise du cardinal hollandais Van Rossum qui connaissait la question flamande en Belgique (10).

Même le Roi Albert, respectueux de la mémoire du cardinal Mercier, intervint dans cette succession. Le Roi écrivait au baron Beyens le 6 février 1926 :

« A propos de Mgr Van Roeye (sic), je crois bien faire de vous signaler ce que disait de lui le Cardinal Mercier : *Mgr Van Roeye est un excellent administrateur, mais dans la situation actuelle du pays et vis-à-vis « d'un clergé insubordonné »*, sa nomination à l'archevêché, à laquelle on songera sans doute, serait un véritable malheur.

Quant à l'évêque de Namur (11), le Cardinal redoutait l'influence prépondérante qu'avait réussi à prendre sur lui le Chanoine Tharcisius, Hollandais exalté.

Toujours est-il que dans les deux entretiens que j'ai eu avec lui, Monseigneur Mercier a insisté sur la faiblesse du caractère de Mgr Van Roeye et l'exagération flamingante irréflechie de Mgr Heylen.

J'ai cru bien faire de vous écrire, cher Baron, puissiez-vous user encore de votre influence qui est grande auprès du Nonce » (12).

Il faut croire que les sentiments du Roi Albert ont été portés à la connaissance de Pie XI car le 20 février 1926, le Roi écrivait au baron Beyens :

« Hier m'est parvenue une lettre de Sa Sainteté, je m'empresse de vous la communiquer. Le Pape ne paraît pas très content de ce que j'ai partagé l'avis du Cardinal sur son successeur ; je suis loin, j'avoue, de partager plusieurs des considérations qui se trouvent dans la lettre.

Est-il d'usage de répondre au Saint-Père dans un cas comme celui-ci, je vous serais reconnaissant de me donner un conseil, je les sais toujours judicieux » (13).

Il n'empêche que par un bref du 12 mars 1926 Mgr Van Roey est nommé archevêque de Malines.

Il semble bien que ce soit en effet le nom de Mgr Van Roey que le nonce Micara présenta au Saint-Siège comme celui du premier candidat. Dans ses mémoires, le regretté Mgr Cruysberghs écrivait : *Ita ipse nuntius mihi dixit : Ego solus commendavi eum* (14).

(10) BOUDENS R., *op. cit.*, p. 263.

(11) Mgr Heylen.

(12) Lettres du Roi Albert, Fonds Beyens, 1910-1926, Archives du Ministère des Affaires étrangères, Bruxelles, dossier NA/15949.

(13) *Ibidem.*

(14) CRUYSBERGHS K., *Mémoires*, Sint-Franciscusdrukkerij, Mechelen, 1971, p. 102.

Le 15 mars 1926, le cardinal secrétaire d'Etat Gasparri recevait l'ambassadeur de Belgique. Le lendemain, celui-ci écrivait à son ministre Emile Vandervelde : « Le Cardinal Gasparri m'a prié de venir le voir hier. Il m'annonça que le Souverain Pontife avait arrêté son choix sur Monseigneur Van Roey pour succéder au regretté Cardinal Mercier sur le siège archiépiscopal. Après m'avoir réitéré l'assurance que la décision du Saint-Père était le fruit d'une longue réflexion qu'avait alimentée une documentation aussi ample que sûre, Son Eminence ajouta que le Chanoine Van Roey réunissait exactement les conditions que le Gouvernement pouvait exiger d'un Archevêque de Malines, à savoir qu'il maniait à fond la langue flamande et que, flamand de cœur et d'esprit, il jouisse par là de la confiance et de l'autorité nécessaires pour réprimer, s'ils venaient à se produire, les écarts des membres du clergé, notamment en matière de séparatisme. On reproche peut-être au Chanoine Van Roey d'être trop doux, continua Son Eminence. Mais un proverbe romain dit qu'on attrape plus de mouches avec du miel qu'avec du vinaigre » (15).

Le 21 mai 1926, l'ambassadeur de Belgique écrivait à Bruxelles :

« Monseigneur Van Roeye vient d'achever la première visite qu'il a faite au Vatican depuis son élévation à l'archiépiscopat. Il est reparti hier pour la Belgique.

Le Cardinal Gasparri, que j'ai eu l'honneur de voir ce matin, m'a dit que l'impression produite sur le Saint Père et sur lui-même par le nouvel Archevêque de Malines avait été excellente à tous points de vue. Pie XI, qui ne le connaissait que de réputation, a eu, au cours de son entretien avec Sa Grandeur, l'agréable impression de constater qu'Elle répondait parfaitement à l'idée qu'Il s'était fait de ses mérites. De fait, avant de quitter Rome, Monseigneur Van Roeye fut encore appelé auprès du Saint Père, ce qui constitue une faveur réservée aux seuls Cardinaux.

Le Cardinal Gasparri, qui m'a rapporté ce qui précède, a ajouté qu'il avait conseillé à notre Primat de s'efforcer à répandre la paix dans les esprits divisés par la question des langues et notamment de chercher à éviter que cette question ne mette en péril l'unité nationale. Monseigneur Van Roeye a donné, à cet égard, des apaisements à Son Eminence, qui m'a encore répété ce qu'Elle m'avait déjà dit au moment de la nomination de Sa Grandeur : *Un Evêque flamand pour contenir les excès du « flamin-gantisme » , n'est-ce pas la meilleure des combinaisons ? »* (16).

(15) Archives Ministère des Affaires étrangères, Bruxelles, Correspondance politique, Légation Saint-Siège, van Ypersele de Strihou à Vandervelde.

(16) *Ibidem*, van Ypersele de Strihou à Vandervelde.

Même le Roi Albert avait changé d'avis. En septembre 1926 furent annoncées les fiançailles du Duc de Brabant Léopold avec la Princesse Astrid de Suède. Le Roi écrivait le 26 septembre 1926 au baron Beyens :

« Nulles félicitations ne pouvaient m'être plus agréables que les vôtres, c'est de tout cœur que je vous en remercie. Je crois que cette union sera heureuse et servira les intérêts de la Dynastie.

A ce propos, j'ai eu beaucoup à me féliciter du tact et du discernement du nouvel archevêque de Malines que j'avais naturellement entretenu depuis assez longtemps de ce projet. En le voyant assez souvent j'ai appris à le connaître et à l'apprécier et je pense que Sa Sainteté, tout bien considéré, a fait un choix judicieux » (17).

Les années trente.

La grande influence que l'idée « Grande Néerlande » exerçait entre les deux guerres mondiales sur le nationalisme flamand, allait de pair avec une violente campagne anti-belge. L'année 1930 avait été proclamée jubilaire. En 1929, on assiste à la diffusion en Flandre d'une littérature anti 1930. Au cours de l'année jubilaire même de nombreux pamphlets et articles furent publiés tant par des nationalistes modérés que par des extrémistes, ainsi nommés.

Le 11 juillet 1930, jour où la Flandre commémore la bataille des Eperons d'Or, les journaux publièrent une lettre collective des évêques de Belgique. Dans cette lettre, les évêques affirmaient que la Belgique était la patrie tant des Flamands que des Wallons et incitaient les fidèles à demeurer étrangers à certaines rêveries déraisonnables.

En fait, le cardinal Van Roey avait évoqué le projet de lettre collective de l'épiscopat devant le nonce. En effet, le 4 juillet 1930, Mgr Micara écrivait au cardinal :

« Je me suis empressé de porter à la connaissance de Son Eminence le Cardinal Secrétaire d'Etat de Sa Sainteté la conversation que j'ai eu l'honneur d'avoir avec Votre Eminence le 23 juin et son intention de publier, à l'occasion du centenaire de la Belgique, une lettre collective de l'Episcopat dans le sens qu'Elle a bien voulu m'indiquer.

Je suis heureux maintenant de faire savoir à Votre Eminence que le Saint Siège approuve vivement cette idée, et qu'Il considère comme extrê-

(17) Lettres du Roi Albert, *op. cit.*, v. note 12. Sur cet événement on trouvera des détails dans notre ouvrage : *Le Cardinal Van Roey*, Labor, 1974, pp. 38-39.

mement opportun voire même nécessaire, un tel document. Son Eminence le Cardinal Pacelli ajoute que cette lettre, expression des sentiments chrétiens de charité envers la Patrie et de dévouement envers la Dynastie qui préside à ses destinées, offrira aussi l'occasion à l'Episcopat d'inviter les fidèles à l'union et à la concorde et, si possible, de déplorer les excès des extrémistes flamingants.

Je suis sûr de répondre à un désir de mon vénéré Supérieur en Lui envoyant un exemplaire de la lettre en question ; ce que je m'empresserai de faire aussitôt » (18).

Le lendemain, 5 juillet 1930, le cardinal Van Roey répondait au nonce :

« Je suis heureux de vous faire savoir que la lettre désirée paraîtra dans deux ou trois jours. Je vous en enverrai un exemplaire, dès que le tirage sera fait.

J'ai la confiance qu'elle répondra pleinement aux vues exprimées dans votre lettre d'hier, dont j'ai l'honneur de vous accuser réception » (19).

La lettre pastorale fit d'autant plus impression que le cardinal Secrétaire d'Etat Pacelli adressa au cardinal Van Roey une lettre pour lui faire part de l'entière approbation de Pie XI.

« De différents côtés, écrit H.J. Elias, il y eut des réactions. Ward Hermans publia le 15 juillet une réponse violente dans « De Schelde ». Raf Verhulst écrivit une réplique cinglante dans laquelle il inventa le mot « cauchonie », allusion à l'évêque Pierre Cauchon qui condamna Jeanne d'Arc ; Verhulst y voyait le symbole d'un abus de pouvoir ecclésiastique à des fins politiques » (20).

Le pèlerinage des étudiants flamands à Rome.

Un important pèlerinage avait été organisé, qui devait mener à Rome, en septembre 1931, sous la conduite de leurs aumôniers, parmi lesquels les chanoines Dubois, du diocèse de Bruges, et Philips, du diocèse de Liège, un fort contingent de délégués de la jeunesse étudiante flamande, surtout de Flandre occidentale et du Limbourg. Le pèlerinage était placé

(18) Archives Archevêché de Malines, Fonds Van Roey, Dossier Micara : Micara à Van Roey.

(19) *Ibidem*, Van Roey à Micara.

(20) ELIAS H.J., *Vijfentwintig jaar Vlaamse beweging 1914-1939*, Antwerpen, 1969, deel III, pp. 61-62.

sous le patronage de Mgr Lamiroy, évêque de Bruges, qui, au dernier moment, fut empêché d'y participer.

On avait dit, à ces étudiants, qu'ils étaient attendus, à Rome, avec la plus grande sympathie : « Dites bien aux étudiants de Flandre qu'ils seront très bienvenus au Vatican, en septembre... » (21).

En Italie, on était au lendemain des accords du Latran. Déjà des heurts s'étaient manifestés, et avaient opposé l'Action catholique italienne aux organisations de jeunesse d'inspiration fasciste, entre autres aux *Ballilas*. Le Pape s'attachait à empêcher que la tension s'envenime. Or, déjà à Venise, les jeunes flamands, enthousiastes du Pape, avaient défilé drapeaux en tête, en chantant l'hymne des zouaves pontificaux, en l'honneur du « Pape-Roi ».

Est-ce pour cet excès d'enthousiasme ? Est-ce à la suite de rapports trop peu nuancés sur l'histoire des groupements d'étudiants en Flandre ? On ne le sait pas encore... écrit Mgr Kempeneers. Toujours est-il que l'accueil des pèlerins au Vatican fut glacial. Lors de l'audience qui leur fut accordée, le Pape s'adressa à ces jeunes gens et à leurs prêtres, si bien disposés à son égard, dociles à leurs évêques, en des termes sévères, pleins de reproche. Son discours commença par la question : Où sont vos évêques ?... C'est aux évêques à conduire et à diriger l'Eglise de Dieu... *Nihil sine episcopo !...* » Tout le discours fut de la même veine... Refusant de bénir les drapeaux, écartant les nombreux cadeaux que ses fils de Flandre lui avaient apportés, le Pape termina son allocution en disant : « Nonobstant tout, je vous donne ma bénédiction !... ».

Ce fut dans les rangs de cette jeunesse une véritable consternation... On vit ces étudiants et leurs aumôniers fondre en larmes... Chez quelques-uns, la tentation fut grande de se révolter... Le bon sens reprit le dessus, dans la foi et dans la conviction qu'il y avait eu des malentendus, peut-être des rapports tendancieux. Le soir même, une grande assemblée se tint à la villa Borghese, au cours de laquelle les aumôniers G. Philips et P. Van der Meulen supplièrent les pèlerins d'accepter de porter la croix « la lourde croix d'être incompris et méconnus par le Vicaire du Christ, tout en étant décidés à lui rester fidèles jusqu'à la mort... » (22).

Le 13 octobre 1931, Mgr Micara écrivait au cardinal Van Roey :

« Je crois de mon devoir de communiquer sans tarder à Votre Eminence Révérendissime que j'ai reçu hier la visite de M. l'Abbé Philips.

(21) Hernieuwen, 1931, III^e jaargang, n^o 6, blz. 213.

(22) KEMPENEERS J., *Le Cardinal Van Roey en son temps*, Gembloux, Duculot, 1971, pp. 151-152.

Très simplement et avec bonté, je lui ai fait voir toute la légèreté de sa manière d'agir, les regrettables inconvénients auxquels elle avait donné lieu et la suprême inconvenance de la campagne de presse qu'elle avait déchaînée. Je l'ai ensuite vivement engagé à écrire une lettre de soumission complète et d'excuses au Saint Père.

Il a accepté sans difficultés mon conseil, et, dans mon bureau, il a écrit à Sa Sainteté en fils soumis et dévoué.

J'ai ajouté que, puisque lui et ses collègues avaient été la cause que certains journaux se soient jetés sur cette affaire, et dans des termes les plus regrettables envers le Souverain Pontife et l'Episcopat belge, je croyais — et il a été du même avis — qu'ils devraient en quelque manière réparer le trouble et le scandale que ce langage si irrespectueux a produit dans les esprits. Sur ce point cependant, je lui ai dit qu'il devrait se mettre à la disposition et d'accord avec Votre Eminence, Qui est en mesure de le bien guider, puisqu'Elle connaît infiniment mieux que moi la presse belge flamande, et saura lui suggérer la manière et la forme de cette réparation. Il m'a promis qu'il aurait (sic) demandé une audience à Votre Eminence.

Il a aussi avoué que parmi les pèlerins ne manquaient pas les nationalistes » (23).

A la fin du mois d'octobre 1931, Mgr Micara séjourna à Rome. Le 30 octobre, il était reçu en audience par Pie XI. Le nonce vit le lendemain l'ambassadeur de Belgique près le Saint-Siège, M. van Ypersele de Strihou. Celui-ci écrivit le jour même à Paul Hymans, Ministre des Affaires étrangères :

« Monseigneur Micara, qui, comme vous le savez, vient d'arriver à Rome, a été reçu hier soir par Sa Sainteté.

Il vous intéressera peut-être d'apprendre que le Nonce apostolique à Bruxelles est sorti extrêmement satisfait de cette audience. Il m'a confié aujourd'hui que le Souverain Pontife l'avait non seulement accueilli très affectueusement mais qu'Il lui avait encore marqué sa satisfaction et sa confiance à l'occasion notamment du pèlerinage « des étudiants flamands » qui souleva, en raison des paroles que Pie XI adressa à ces jeunes gens au début de septembre dernier, une forte émotion dans les milieux catholiques flamingants.

A propos de ce pèlerinage, le Chef de l'Eglise a dit à Monseigneur Micara qu'Il avait vu tout de suite à qui Il avait affaire. Comme le Pape suit personnellement depuis un certain temps le développement du flamin-

(23) A.A.M., F.V.R., dossier Micara : Micara à Van Roey.

gantisme et notamment, a-t-Il dit, ses effets déplorables sur la mentalité et le caractère d'une jeunesse catholique dont les qualités foncières Lui sont connues par une longue tradition, Il avait acquis la conviction que cette jeunesse était égarée par de mauvais bergers.

Pie XI nourrit une véritable vénération pour le Cardinal Mercier, et l'idée que de jeunes séminaristes avaient pu perdre le contrôle de leurs opinions et le sentiment de leurs devoirs jusqu'au point de lui manquer de respect au sein même du séminaire de Malines a singulièrement contribué à l'éclairer sur la nature du mouvement extrémiste flamingant. Aussi les paroles qu'Il adressa aux étudiants flamands étaient-elles parfaitement pesées et voulues, et il ne saurait y avoir sur elles aucune équivoque ni malentendu.

Monseigneur Micara m'a dit qu'il n'avait pas manqué de confirmer la conviction du Pape. Il vous entretiendra à coup sûr, à son retour à Bruxelles, de cette audience, dont il a emporté à la fois une très vive satisfaction et des encouragements bien mérités » (24).

En août 1938, l'Association des Journalistes Catholiques de Belgique se proposait, à l'occasion de la présentation des Etrennes Pontificales, de solliciter de la bonté du Saint-Père une décoration pour deux journalistes. Le nonce en avisa le cardinal Van Roey afin d'obtenir son accord.

L'archevêque de Malines semblait peu satisfait de la presse catholique à cette époque. Il répondit le 1^{er} septembre 1938 à Mgr Micara : « Je n'ai aucune objection à formuler du point de vue personnel des dits journalistes. Je me permets cependant de penser, comme j'ai déjà eu l'honneur de le dire à Votre Excellence, qu'il serait préférable, étant donné l'attitude souvent très discutable de certains journaux, de ne plus accorder, sinon exceptionnellement, des distinctions pontificales à des représentants de notre presse catholique » (25).

Très ennuyé, le nonce écrivait à nouveau au cardinal le 2 septembre 1938 : « Votre Eminence m'a manifesté le désir de connaître les noms des candidats à ces distinctions, au cas où il y aurait eu des objections de Sa part... En ce qui regarde donc la suggestion d'ordre général que V.E.R. veut bien me faire, je me permettrai de Lui en parler de vive voix, dès la première occasion que j'aurai l'honneur de La voir » (26).

En 1939, le Saint-Siège eut des difficultés en Chine. « Tandis qu'une partie du territoire chinois est envahie par l'armée japonaise, Mgr Zanin, délégué apostolique, publiée, sous forme de circulaire adressée aux évêques

(24) Archives Ministère des Affaires étrangères, Bruxelles, Correspondance politique, Légation Saint-Siège, van Ypersele de Strihou à Hymans.

(25) A.A.M. Fonds VR, Dossier Micara, Van Roey à Micara.

(26) *Ibidem*, Micara à Van Roey.

de toute la Chine, des instructions pour observer une neutralité absolue face à l'occupation japonaise en Chine. Or, il y avait en effet des missionnaires étrangers qui, sous l'influence de la politique de leurs pays respectifs, se mettaient en bons rapports avec les autorités d'occupation et souhaitaient même une grande victoire finale japonaise en Chine.

Une partie de l'opinion publique exige le départ de Mgr Zanin. La Secrétairerie d'Etat charge Mgr Micara, nonce apostolique à Bruxelles, de faire visite à Dom Pierre-Célestin Lou TsengTsiang, ancien président du Conseil et ancien ministre des Affaires étrangères, devenu moine bénédictin depuis 1927 à l'Abbaye de Saint-André-lez-Bruges pour lui demander d'intervenir auprès du gouvernement chinois afin que ces incidents diplomatiques soient réglés amicalement.

Dom Lou propose alors à son gouvernement de prendre une nouvelle initiative pour établir des rapports diplomatiques permanents avec le Vatican » (27).

Un homme aux relations exquises.

Il faut le dire, Mgr Micara avait beaucoup d'allure. Il a laissé en Belgique le souvenir d'un diplomate de grand format.

A la date du 21 décembre 1930, Paul Hymans notait : « Mgr Micara m'envoie son portrait, encadré, avec une charmante dédicace. C'est un homme de relations exquises. Il a l'esprit fin, des gestes gracieux, de l'onction et de la bonne humeur. C'est le type distingué du prélat italien. Il a été, dans diverses circonstances, plein de bonté pour la marquise Durazzo, pour Madame Vredenburg, à la mort de leur mari. Je crois qu'il exerce dans le monde politique clérical une action apaisante et conciliatrice. Dans la querelle linguistique, il est intervenu auprès des évêques pour les déterminer à réagir contre le mouvement extrémiste et les prêtres démagogues. Il ne s'en est pas caché dans ses conversations avec moi.

Il est très populaire dans la société bruxelloise.

Ma femme et moi nous avons infiniment de sympathie pour lui » (28).

*
* *

Durant le XIX^e siècle, la nonciature était établie 7 rue des Sablons à Bruxelles. Plus tard, elle fut transférée à la chaussée de Wavre, non

(27) WEI TSING-SING L., *Le Saint-Siège et la Chine*, Paris, Edit. A. Allois, 1971, pp. 142-143.

(28) HYMANS P., *Mémoires*, II, Bruxelles, 1958, Institut de sociologie Solvay, p. 615.

loin de l'église du Saint-Sacrement. L'immeuble a disparu et ceux qui l'ont connu en conservent un souvenir mitigé.

Le 12 décembre 1935, Mgr Micara fit l'acquisition d'un majestueux hôtel situé au 72 avenue de Tervueren. Il le fit aménager et s'y installa en 1936. C'était un petit Vatican à Bruxelles : suite de salons aux lambris damassés, salle du trône, chapelle en style rococo où le haut armorial était admis à célébrer ses mariages.

*
**

En décembre 1938, l'hebdomadaire bruxellois *Pourquoi-Pas ?* consacra sa couverture et son éditorial à Mgr Micara. Pour esquisser un portrait du prélat la rédaction avait questionné un de ses amis catholiques à qui sa ferveur et son orthodoxie permettent la plus large liberté et qui connaît bien Son Excellence.

« Celui qu'on appelle à Bruxelles, avec une respectueuse familiarité, le Nonce, est fin comme un diplomate de la grande école, onctueux comme un prélat, subtil comme un Italien et spirituel comme un grand seigneur.

Il a vu beaucoup de pays. Il a beaucoup de souvenirs, et ces souvenirs lui servent souvent d'alibis, quand, dans les conversations, on tente de l'entraîner sur les pentes politiques. Il s'y engage parfois cependant, mais avec quelle souplesse, quelle dextérité, quel don d'échappatoire et quel talent pour répliquer à une question par une autre question ! Ses réponses prennent toujours la forme d'une interrogation. Art souverain de ne jamais se compromettre — ou se révéler !

Cette attitude dérive d'ailleurs chez Mgr Micara d'une intelligente prudence et non de cette peur des responsabilités. Qu'il sache vouloir, et vouloir avec lucidité, continuité et décision, la manière dont il a contribué à « renouveler » l'épiscopat de Belgique le prouve. Chaque fois qu'un siège a été vacant ou qu'un coadjuteur a dû être nommé à un évêque vieillissant — et cela arriva au moins quatre fois depuis son séjour de quinze ans au milieu de nous — le nonce recruta les candidats au grand choix, en se dégageant, avec une remarquable maîtrise de conscience, des intrigues de coteries. Il s'informait longuement et minutieusement ; quand son dossier était fait, il s'abouchait avec les autorités civiles et y cherchait des concours influents. M. de Broqueville lui fut surtout d'un grand secours, de Broqueville qu'il appelle son « cher Charles », et grâce à qui il parvenait toujours à se faire présenter comme candidat du Gouvernement, le prélat qu'il avait déjà lui-même désigné *in petto* pour la mitre. La rencontre de ces deux incomparables stratèges a valu à la Belgique un épiscopat d'élite au point de vue de la politique religieuse, s'entend.

Seuls certains politiciens trouvent le nonce distant par suite de la distance qu'il ménage entre eux et lui. On prête toutefois à Mgr Micara quelques inclinations tripartites, qu'il partage entre Broqueville qui le sert, Paul-Emile Janson qui le charme, et Camille Huysmans qui l'amuse » (29).

L'an 1940.

Le 10 mai 1940, l'Allemagne envahit la Belgique. Cet événement n'est analysé ici que dans le cadre de notre sujet : la nonciature Micara.

Le 5 janvier 1940, Mgr Micara télégraphiait au cardinal Secrétaire d'Etat Maglione : « Le gouvernement belge reçoit des nouvelles sérieuses selon lesquelles la Belgique et la Hollande pourraient prochainement être exposées à une attaque allemande. Il serait extrêmement reconnaissant s'il pouvait connaître, par voie confidentielle et secrète, si une indication de ce genre est parvenue au Saint-Siège ». La réponse ne concernait que les Pays-Bas.

Le 3 mai 1940, le nonce à Bruxelles et l'internonce à La Haye recevaient de Maglione un télégramme identique : « A déchiffrer par le nonce seulement. De source que l'on peut considérer comme recevable, on apprend qu'à moins d'un obstacle ou intervention arrivée entre-temps, une offensive serait toute proche sur le front occidental, offensive qui frapperait la Hollande et la Belgique et, peut-être la Suisse. On laisse à V.E. le soin de faire avec stricte réserve l'usage qu'elle estimera éventuellement opportun. Qu'elle tienne compte pour mettre en exécution, des instructions déjà données à V.E. pour les archives et détruise ce télégramme chiffré » (30).

Le 4 mai, le nonce demande à voir le Roi d'urgence et lui communique les informations du Vatican sur l'invasion prochaine (31).

Le 7 mai, Mgr Micara, nonce apostolique vint trouver le cardinal Van Roey à Etterbeek, à l'issue d'une cérémonie de confirmation, pour lui apprendre que selon des renseignements venus du Vatican, l'Allemagne était sur le point d'envahir notre pays (32).

Le soir du 13 mai, le chef du Protocole du ministère des Affaires étrangères pria Mgr Micara de faire savoir au Corps diplomatique que ceux

(29) *Pourquoi-Pas ?* N° 1274, 30 décembre 1938, p. 4400.

(30) PAPELEUX L., Notes et enquêtes, Archives Vaticanes (IV), in *La Vie Wallonne*, Liège, tome L, 1976, pp. 51-53.

(31) ARON R., *Léopold III ou le choix impossible*, Paris, Plon, 1977, p. 17.

(32) LECLEF E., *Le Cardinal Van Roey et l'occupation allemande en Belgique*, Bruxelles, Goemaere, 1945, p. 14.

qui avaient décidé de quitter la capitale pouvaient aussi bien le faire tout de suite.

Mgr Micara avait déjà fait savoir depuis quelques jours qu'il n'abandonnerait pas son poste (33).

« Le jeudi 16 mai, écrivent Paul Delandsheere et Alphonse Ooms, un très vif émoi règne dans tous les milieux de la capitale, déjà énervés à l'extrême par une ambiance de panique et la perspective de l'arrivée imminente des troupes allemandes. La radio allemande a annoncé que, contrairement aux assurances données par M. Spaak, ministre des Affaires étrangères, les Anglais utilisaient la capitale pour le passage de leurs troupes ; que, dans ces conditions, Bruxelles perdait son caractère de ville ouverte et qu'elle allait subir un bombardement...

Quoi qu'il en soit, le fait que l'autorité militaire allemande se jugeait en droit de faire subir à la capitale du royaume les horreurs d'un bombardement avait suscité de très vives alarmes. La nouvelle fut communiquée à Mgr Micara, nonce apostolique, qui s'en était montré très affecté : il aime notre ville où il réside depuis tant d'années, entouré de la sympathie générale. Il estima que tout devait être mis en œuvre pour prévenir une catastrophe dont des milliers de nos concitoyens pouvaient être les innocentes victimes.

Il estima qu'une démarche pressante devait être faite auprès du Saint-Siège, du président des Etats-Unis et de Mussolini pour obtenir leur intervention auprès du chancelier du Reich. Mais avant de donner suite à ce projet il jugea utile d'en référer au gouvernement belge pour savoir si celui-ci ne voyait aucun inconvénient à ce que pareille mission fût tentée.

Accompagné de Mgr Devoghel, protonotaire apostolique, conseiller ecclésiastique auprès de notre ambassade au Vatican, le représentant du Souverain Pontife s'achemina vers la rue de la Loi où il fut reçu par M. Spaak. Il exposa au ministre des Affaires étrangères, puis à M. Pierlot, qui était venu peu d'instant après rejoindre son collègue, combien il serait désirable dans un but d'humanité d'intervenir auprès de Rome et de Washington. Il n'eut pas, on le devine, à développer beaucoup d'arguments pour convaincre ses deux interlocuteurs qui approuvaient vivement son initiative et le remercièrent des excellents sentiments qui l'animaient à l'égard d'une ville où il jouit d'une si déférente considération » (34).

(33) GIOVANNETTI A., *L'action du Vatican pour la paix (Documents inédits : 1939-1940)*, Paris, Editions Fleurus, 1963, p. 205.

(34) DELANDSHEERE P. et OOMS A., *La Belgique sous les Nazis*, Bruxelles, 1945, t. I, pp. 23-24.

Au cours de la campagne de 1940, « une des premières préoccupations du cardinal Van Roey, après que la bataille se fut déplacée vers l'ouest, fut de visiter les localités sinistrées, principalement dans son diocèse, et de réorganiser partout le culte. Il s'agissait donc de s'assurer la possibilité de circuler librement. Or, dès le 22 mai, une ordonnance interdisait l'usage des autos et des réserves d'essence. Le nonce apostolique voulut bien prendre l'initiative d'une démarche auprès des autorités allemandes en vue d'obtenir pour les évêques belges le sauf-conduit nécessaire en même temps que l'assurance qu'ils pourraient librement exercer leurs fonctions épiscopales » (35).

Le mardi 28 mai, dès qu'il eut connaissance de la capitulation de l'armée belge, le nonce demanda à M. A.-E. Janssen, ancien ministre des Finances, de l'accompagner chez le cardinal pour examiner ensemble la situation. Ils eurent un long entretien avec le cardinal (36).

Le chanoine Leclef situe cet entretien le 29 mai (37). « Il (le nonce) avait appris que le Roi se trouvait dans un château en Flandre, qu'il était traité par les Allemands comme prisonnier de guerre, qu'on n'avait pas encore pu l'approcher, et que l'ambassadeur d'Italie avait fait une vaine démarche pour le voir et prendre de ses nouvelles de la part de S.A.R. la Princesse de Piémont... Le cardinal demanda à Mgr Micara d'essayer d'obtenir pour lui une entrevue avec Sa Majesté.

Le 30 mai, vers 8 heures du soir, le cardinal reçut la visite du nonce apostolique et de l'ambassadeur d'Italie, le marquis Paolucci. Ce dernier avait été reçu en audience par le Roi et fit part au cardinal de ses impressions. Le lendemain, le cardinal rencontra le Roi.

Le rôle du nonce fut ici déterminant. Actionnant l'ambassadeur d'Italie, il provoqua les démarches qui aboutirent à l'autorisation accordée au Roi de recevoir le cardinal pour lui expliquer les circonstances de la capitulation.

A son arrivée en Belgique, le général von Falkenhausen fit visite à Mgr Micara mais il lui déclara qu'il jugeait inopportun d'aller présenter ses respects au cardinal, ajoutant que sans doute celui-ci ne désirait pas cette visite, et que par ailleurs il comprenait parfaitement que, de son côté, Son Eminence ne lui demandât pas audience (38).

« Au début du mois de juillet, l'autorité allemande décide de supprimer à Bruxelles toute représentation diplomatique. Selon le chanoine Leclef, du point de vue belge c'était une mesure d'une extrême gravité. Elle aurait, en effet, pour conséquence de nous isoler complètement du reste du monde.

(35) LECLEF Ed., *op. cit.*, p. 30.

(36) DELANDSHEERE P. et OOMS A., *op. cit.*, t. I, p. 65.

(37) LECLEF Ed., *op. cit.*, p. 20.

(38) *Ibidem*, p. 30.

Par ailleurs, en éloignant ceux qui auraient pu éventuellement nous aider de leur influence et nous couvrir de leur protection dans les difficultés à prévoir, Berlin ne laissait entrevoir rien de bien rassurant pour nous. On voulait évidemment écarter des témoins pour le moins gênants : c'est ainsi que fut interprétée communément ici cette décision du Gouvernement du Reich. Elle était d'autant plus inattendue et douloureuse que rien de pareil n'eut lieu pendant l'occupation de 1914-1918. Alors, les représentants des Puissances neutres, qui le désiraient, comme le Marquis de Villalobar, ambassadeur d'Espagne, le Jonkheer van Vollenhove, ministre des Pays-Bas, furent autorisés à demeurer à Bruxelles et purent ainsi rendre des services signalés à nos compatriotes. Le Nonce Apostolique, Mgr Tacci, après avoir résidé pendant quelques mois au Havre, où il avait suivi le gouvernement belge, rentra en Belgique et y resta jusqu'en 1916 ; il fut alors remplacé par Mgr Locatelli, qui demeura à Bruxelles jusqu'à la fin de l'occupation. Par leur intermédiaire, le Cardinal Mercier et les Evêques belges purent rester en contact ininterrompu avec le Saint-Siège » (39).

Ce ne fut pas le seul cas où les Belges furent surpris de ce que les choses se passaient autrement qu'en 1914. « Avant même la capitulation, R. Delhaye dut prendre acte du fait que la Belgique ne pouvait espérer, à terme prévisible, un ravitaillement par des pays neutres comme les USA et l'Espagne. Ce fut une amère déception, car les dirigeants belges avaient escompté la création — dès l'occupation — d'un comité du type *Commission for Relief in Belgium* constitué par Hoover en 1914-1918. Ce comité eût été patronné par le nonce du pape, Mgr Micara et promu par les ambassadeurs d'Espagne et des Etats-Unis à Bruxelles » (40).

La décision du gouvernement du Reich avait été communiquée à Mgr Micara, personnellement et avec beaucoup de courtoisie, par le général d'infanterie von Falkenhausen, commandant en chef de la Belgique, du Luxembourg et du Nord de la France.

Mgr Micara faisait connaître, par voie tout à fait confidentielle, au Roi et au cardinal-primat de Malines, la nouvelle qui lui avait été communiquée par von Falkenhausen.

Le cardinal Van Roey se rendit tout de suite chez le Roi pour lui demander d'intervenir auprès des autorités allemandes. Celui-ci tenta la démarche, mais sans aucun résultat (41).

Lorsque la nouvelle se répandit qu'il allait quitter la Belgique, elle suscita des alarmes car on redoutait que le Reich n'annexât purement et

(39) LECLEF E., *op. cit.*, p. 33.

(40) GERARD-LIBOIS J. et GOTOVITCH J., *L'an 40, La Belgique occupée*, Bruxelles, CRISP, 1971, p. 175.

(41) GIOVANNETTI A., *op. cit.*, pp. 209-211-212.

simplement la Belgique. D'autre part, on était reconnaissant au nonce de l'activité qu'il a déployée pour faire connaître les raisons de l'attitude du Roi au moment de la capitulation.

Bien que les circonstances fussent difficiles, de nombreuses personnes de la société bruxelloise estimèrent qu'il convenait de lui exprimer avant son départ les sentiments affectueux qu'on éprouve dans tous les milieux pour la personne du représentant du Saint-Siège.

On jugea donc opportun d'organiser en son honneur une réunion d'adieu. Un registre d'adhésion fut déposé en l'hôtel du duc d'Ursel et il se couvrit de signatures.

La manifestation a eu lieu le 16 juillet et l'on offrit au prélat un magnifique souvenir consistant en un surtout de table en argent. Le cardinal était présent comme, aussi, le comte de Flandre et Charles de Broqueville, notre premier ministre au cours de la guerre 1914-1918 (42).

Peu avant le départ du nonce, le Roi Léopold III écrivit le 17 juillet 1940 à Pie XII : « Malgré le regret que nous cause le départ, momentané, je l'espère, du Représentant de Votre Sainteté auprès de nous, je suis heureux de savoir que Monseigneur Micara, qui a vécu et si bien compris les événements de ces derniers mois, pourra se faire auprès de Votre Sainteté, l'interprète des sentiments de la très grande majorité des Belges... Au moment où Monseigneur Micara nous quitte, après un séjour de 17 ans auprès de nous, je tiens à dire à Votre Sainteté combien j'ai apprécié la façon élevée, pleine de jugement et de délicatesse, avec laquelle il a rempli ses fonctions. S'il est resté aussi longtemps auprès de nous, au détriment peut-être d'une carrière plus brillante, c'est à la suite d'un désir que j'avais exprimé, pour le bien de mon Pays. Je me fais un devoir de le rappeler à Votre Sainteté, au moment où Elle se préoccupe peut-être de chercher une activité aux grandes qualités de Monseigneur Micara, que nous souhaitons tous voir revenir un jour auprès de nous » (43).

Ainsi prenait fin la première partie de la mission en Belgique de Mgr Micara.

Carl-Henrik Höjer, un bon observateur de la vie politique belge entre les deux guerres, a écrit : « Notons en passant la position assez curieuse de la Nonciature : certaines questions particulièrement délicates ou importantes de la compétence du Parlement belge étaient soumises par le parti (catholique) à l'examen de cette instance extra-belge » (44).

(42) DELANDSHEERE P. et OOMS A., *op. cit.*, t. I, pp. 113-114.

(43) Le Saint-Siège et la guerre en Europe, juin 1940 - juin 1941, Actes et Documents du Saint-Siège relatifs à la seconde guerre mondiale, Libreria Editrice Vaticana, t. 4, 1967, pp. 85-86.

(44) HÖJER C.H., *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Uppsala och Stockholm, 1946, pp. 41-42.

La nonciature de 1940 à 1944.

Le Saint-Siège continua à considérer Mgr Micara et Mgr Giobbe comme nonce et internonce accrédités respectivement en Belgique et en Hollande, pendant toute la durée de l'occupation, comme on peut le constater en consultant les annuaires pontificaux de ces années-là (45).

Avant de quitter Bruxelles, en date du 12 juillet 1940, Mgr Micara avait adressé une lettre au baron von Brand zu Neidstein, secrétaire de l'Ambassade d'Allemagne. Le nonce adressa une copie de cette lettre au cardinal Van Roey.

Mgr Micara annonce au diplomate allemand qu'il quittera Bruxelles le 18 juillet, qu'il sera accompagné de Mgr Louis Arrigoni, conseiller de la nonciature et de son domestique. « Je m'empresse, en outre, poursuivait Mgr Micara, de vous faire savoir que les immeubles et tout le mobilier de la nonciature appartiennent au Saint-Siège. J'entends par la présente, confier le tout aux soins de Son Eminence le Cardinal Archevêque de Malines, qui sera représenté par Mgr Edouard Devoghel, Protonotaire Apostolique et ci-devant mon secrétaire privé. Je laisserai aussi comme gardien le chauffeur de la nonciature, Henri Parez. Je vous serais obligé de bien vouloir m'assurer que les immeubles de la nonciature — situés 72 avenue de Tervueren, 145 B rue Gérard et 15 avenue du Prince Héritier, ainsi qu'il a été indiqué dans une note du 24 mai 1940 — continueront à jouir de l'exterritorialité et de l'immunité diplomatiques et qu'ils seront exemptés de toute occupation et de toute réquisition » (46).

Il y a lieu de situer ici la personnalité de Mgr Edouard Devoghel. Né à Liège le 16 février 1883, professeur au séminaire de Saint-Trond, il est ordonné à Liège le 16 avril 1906. En 1907, il est autorisé à collaborer au quotidien bruxellois *La Nation Belge*. En 1923, on le trouve à Rome comme correspondant de journaux. En 1929, il est nommé conseiller ecclésiastique à l'ambassade de Belgique près le Saint-Siège. Il le restera jusqu'en 1956. Camérier secret en 1932, prélat domestique en 1935, il sera fait protonotaire apostolique en 1939. Il est mort à Bruxelles le 5 juin 1959.

D'une courtoisie extrême, le teint pivoine, portant lorgnon, vêtu à la romaine, on le croyait sorti du Vatican. Bien que résidant à Rome, ce prélat revenait souvent en Belgique et travaillait à la nonciature.

En 1940, il était à Bruxelles. On l'a vu, il accompagna le nonce au ministère des Affaires étrangères. Dans sa lettre à l'ambassade d'Allemagne,

(45) GIOVANNETTI A., *op. cit.*, p. 213.

(46) Archives Archevêché de Malines, Fonds Van Roey, dossier Micara, Micara à von Brand zu Neidstein, copie destinée au Cardinal Van Roey.

Mgr Micara désigne Mgr Devoghel comme son secrétaire privé. L'immeuble du 15 avenue du Prince Héritier pour lequel Mgr Micara demandait l'exterritorialité était le domicile de Mgr Devoghel... C'est ainsi qu'un prélat belge se trouva cumuler les fonctions de diplomate belge et pontifical. Le fait vaut d'être souligné.

De 1940 à 1944, Mgr Devoghel servit d'agent de liaison entre le Saint-Siège et les évêques belges. Il utilisait pour sa correspondance le papier à entête de la nonciature apostolique de Bruxelles.

En décembre 1940, il écrivait au cardinal Van Roey qu'un courrier de Rome venait de lui apporter quelques lettres et il demandait audience pour les apporter. Il signalait aussi que le Secrétaire d'Etat désirait connaître approximativement le montant des sommes qui demeurent dans les divers évêchés, à la disposition du Saint-Siège, grâce aux dons en faveur du Denier de Saint Pierre.

Le 6 avril 1941, Mgr Micara envoie de Rome ses vœux de Pâques au cardinal Van Roey. Il lui écrit que le cardinal Maglione, Secrétaire d'Etat, l'autorise à dire au cardinal Van Roey à propos du denier de Saint Pierre resté en Belgique que si les évêques belges demandaient au Saint Père de pouvoir en affecter une partie à leurs œuvres, à la reconstruction des églises ou à autre chose, leur demande serait agréée avec grand plaisir.

Le 12 décembre 1941, Mgr Charue était nommé évêque de Namur. Son sacre était prévu pour le 29 janvier 1942 mais les bulles apostoliques n'étaient pas arrivées de Rome. Le 26 janvier 1942, Mgr Devoghel écrivait au cardinal Van Roey que par une lettre portée par courrier, Mgr Orsenigo, nonce à Berlin, le pria de communiquer au cardinal-archevêque de Malines que le Saint-Père l'autorisait à accomplir la consécration de Mgr Charue le 29 du mois courant, même avant d'avoir les bulles apostoliques. Pour des raisons pratiques, le sacre eut lieu le 11 février 1942.

Le 3 février 1942, Mgr Devoghel envoie au cardinal Van Roey un numéro récent de l'*Osservatore Romano* et lui dit sa joie d'avoir pu envoyer à Rome quelques exemplaires de la très courageuse lettre pastorale du cardinal.

Les lettres de Mgr Devoghel au cardinal Van Roey durant la guerre reflètent les soucis administratifs du Saint-Siège : denier de Saint-Pierre, demande de statistiques relatives au clergé diocésain, transmission du courrier de la Curie aux évêques de Belgique.

Le 31 mai 1943, l'ancien nonce à Bruxelles, Mgr Micara, envoie au cardinal Maglione des listes de Belges condamnés à mort par l'occupant. Ces listes lui ont été communiquées par Mgr Devoghel qui les avait reçues des évêques de Liège et de Gand, Kerkhofs et Coppieters : ceux-ci demandaient que le Saint-Siège fit une démarche en faveur de ces malheureux.

Mgr Micara signale qu'il y a deux listes de Liégeois : l'une de gens condamnés à mort fin avril-début mai; l'autre d'inculpés qui ont été jugés le 13 mai. Le 3 juin après en avoir parlé à Pie XII, Mgr Montini annote la supplique de la façon suivante : « A S.E.M. Micara pour qu'il dise lui-même ou voie ce qu'il peut faire » (47).

Grâce à Mgr Micara à Rome et à Mgr Devoghel à Bruxelles, le Saint-Siège resta en contact avec la Belgique. Une nonciature, même sans nonce, peut fonctionner. Rappelons ici que le 28 juin 1880, Frère Orban rompa les relations diplomatiques avec le Saint-Siège et remettait ses passeports au nonce, Mgr Serafino Vanutelli. Celui-ci chargea son auditeur, Mgr Rinaldini, de rester à Bruxelles comme agent officieux entre le Saint-Siège et les catholiques belges (48).

1944-1946.

Le 3 octobre 1944, Mgr Devoghel écrit au cardinal Van Roey : « En réponse au télégramme dont j'avais parlé à Votre Eminence, Monseigneur Micara m'a télégraphié le 20 septembre, via Londres : « Suis on ne peut plus impatient regagner chère Belgique libérée, aurai bonheur être parmi vous dès qu'il me sera permis. » Je pense donc, poursuivait Mgr Devoghel, que son retour n'est plus qu'une question de jours » (49).

Le 4 novembre 1944, Mgr Micara arrivait à Bruxelles pour reprendre ses fonctions de nonce apostolique.

Le premier problème qu'il eut à résoudre fut d'ordre financier. Camille Gutt, ministre des Finances, avait mis en œuvre une opération pour lutter contre l'inflation. L'occupation allemande avait fait monter le stock monétaire de 63 milliards d'avant-guerre à 186 milliards au moment où le gouvernement est revenu en Belgique. De ces 186 milliards, on en a prélevé 105 ; de ces 105, 42 ont été bloqués provisoirement ; les autres, moins 5.000 francs qui ont été donnés à chaque déposant pour parer aux besoins les plus pressés, les autres ont été bloqués définitivement (50).

Le 2 décembre 1944, Mgr Micara écrit au cardinal Van Roey : « Je me suis adressé au Ministère des Finances pour obtenir que soient débloquées les sommes du Denier de Saint-Pierre en possession de l'Archevêché de Malines. Le Ministère des Finances désire connaître le montant exact de

(47) PAPELEUX L., *op. cit.*, p. 69.

(48) TERLINDEN C., *Un siècle de relations diplomatiques belgo-vaticanes, dans Un siècle de l'Église catholique en Belgique*, Bruxelles, 1930, t. I, p. 41.

(49) Archives Archevêché de Malines, Fonds Van Roey, Dossier Micara, Devoghel à Van Roey.

(50) GUTT C., *La Belgique au carrefour 1940-1944*, Paris, Fayard, 1971, pp. 177-178.

ces sommes et savoir où elles se trouvent actuellement. Je serais reconnaissant à Votre Eminence Révérendissime de bien vouloir me mettre à même de répondre à ces deux questions » (51). Sur la lettre du nonce le cardinal a écrit : « rép. 10 déc. ».

Le 14 décembre 1944, Mgr Micara écrit au cardinal Van Roey : « Il m'est très agréable de pouvoir, au nom du Saint-Père, mettre à la disposition de Votre Eminence Révérendissime, à l'intention des victimes de la guerre dans l'archidiocèse, une somme de cent mille francs. Le mieux sera que Votre Eminence prélève cette somme sur les fonds du Denier de Saint-Pierre se trouvant actuellement à l'Archevêché. Je prierai Votre Eminence de bien vouloir m'aviser de ce prélèvement, afin que je puisse le signaler au Saint-Siège » (52).

Le nonce n'avait-il pas trouvé la réponse à sa question dans la lettre de Van Roey du 10 décembre ?

Le 19 décembre, le cardinal lui écrivait : « Je vous suis très reconnaissant du don de cent mille francs, qu'au nom du Saint-Père vous mettez à ma disposition pour les victimes de la guerre dans l'archidiocèse. Votre Excellence voudra bien exprimer à Sa Sainteté ma vive gratitude pour cette générosité appréciée. Cette somme a été prélevée sur les disponibilités du Denier de Saint-Pierre qui se trouvent encore à l'archevêché. En même temps je vous fais adresser la somme d'un million de francs recueillie pour le Denier de Saint-Pierre dans le diocèse de Malines » (53).

En 1945, Mgr Micara célébra son 25^e anniversaire d'épiscopat. Ce jubilé eut un large écho en Belgique et au Grand-Duché de Luxembourg.

Dans son allocution de Noël 1945, Pie XII annonça qu'il tiendrait un consistoire, le premier de son pontificat, le 18 février 1946 et qu'il y créerait 32 nouveaux cardinaux. Mgr Micara faisait partie des élus.

Le nonce s'apprêta à quitter définitivement la Belgique. L'université Catholique de Louvain lui décerna le doctorat honoris causa.

Le 28 janvier 1946, à l'issue d'un dîner d'adieu à l'archevêché de Malines, le cardinal Van Roey, après avoir remercié Mgr Micara de toutes ses prévenances lui dit encore : « Et ne pouvons-nous pas nous féliciter également que la Belgique soit associée à cet événement exceptionnel ? Pour notre pays, en effet, votre promotion cardinalice a une grande signification. Nous avons eu des Nonces éminents, des Pecci, des Ferrata, des Vanutelli, des Granito di Belmonte, des Vico, des Tacci, pour ne citer que quelques noms illustres, mais aucun ne s'est vu honoré de la pourpre

(51) Archives Archevêché de Malines, Fonds Van Roey, Dossier Micara, Micara à Van Roey.

(52) A.A.M. F.V.R. Dossier Micara, Micara à Van Roey.

(53) *Ibidem.* Van Roey à Micara.

en quittant la nonciature de Bruxelles. Votre élévation, Excellence, modifie cette règle ; nous croyons pouvoir y discerner, de la part du Saint-Père, une marque de spéciale bienveillance envers un pays qui est profondément attaché au Saint-Siège, fidèle à la foi catholique, et qui fut deux fois de suite la victime innocente de l'injustice et de la barbarie païenne. J'espère avoir bientôt l'occasion d'en remercier Sa Sainteté » (54).

Dans sa réponse, Mgr Micara déclara : « Mon long séjour dans votre pays, le fait d'avoir partagé — et je l'ai fait de tout mon cœur — les joies et les douleurs, en particulier les jours tragiques d'une invasion ennemie, m'ont fait considérer par vos concitoyens, Eminence, et je me considère moi-même — comme un des leurs » (55).

S'il quitta la Belgique en 1946, le cardinal Micara y revint à plusieurs reprises dans la suite.

Après son élévation à la pourpre il opta pour le siège suburbicaire de Velletri où il atteignait ainsi un idéal longtemps désiré : se consacrer au ministère pastoral.

En 1947, il fut nommé préfet de la Congrégation des rites ; en 1950, préfet de la Congrégation des religieux. En 1951, il était enfin nommé Vicaire général de Sa Sainteté pour la ville et le district de Rome.

Il est mort à Rome le 11 mars 1965. Il repose dans son église presbytérale de Santa Maria sopra Minerva, au milieu des autres défunts de sa famille. Nous connaissons des prêtres belges qui, lorsqu'ils se rendent à Rome, vont se recueillir sur la tombe du nonce de leur jeunesse.

Conclusion.

Que faut-il retenir de la nonciature Micara ? Le chanoine Aubert a un jour dit : « Je crois que l'historien, tout en faisant l'effort constant de « redimensionner » les personnalités dont il s'occupe, de les remettre « à leur place » parmi ceux au milieu desquels elles ont vécu, qui les ont aidés et dont elles ont souvent beaucoup reçu, a le droit aussi et même le devoir de donner son avis sur ce que fut la juste place de ces hommes dont il s'occupe » (56).

La nonciature de Mgr Micara a été la plus longue de notre histoire nationale, elle s'étendit de 1923 à 1946. Mgr Micara a vécu vingt ans en Belgique.

(54) Cardinal VAN ROEY J.E., *Au service de l'Eglise, Ecrits et allocutions de doctrine et d'action pastorale*, Brepols, Turnhout, 1948, t. VI, p. 300.

(55) Archives Archevêché de Malines, Fonds Van Roey, Dossier Micara, dernière pièce de la nonciature Micara.

(56) *Veilleur avant l'aurore*. Colloque Lambert Beauduin, Editions de Chevetogne, 1978, p. 50.

Doyen du Corps diplomatique, il fut vraiment la coqueluche de la société bruxelloise et règna en maître sur le quartier Léopold si bien décrit par Charles d'Ydewalle dans son livre « La Cour et la Ville ».

On l'a vu, si Mgr Micara fut maintenu à Bruxelles plus longtemps que de coutume c'est à la demande du Roi Léopold III.

Quel est le bilan de la nonciature Micara ? Fidèle aux instructions du Saint-Siège, il a veillé, par son influence sur l'épiscopat belge, à maintenir le mouvement populaire flamand dans le rang. Entre les deux guerres, on retrouve souvent sous sa plume les mots flamingants et flamingantisme.

Cette attitude s'accordait avec celle des milieux politiques belges des années trente.

En mai 1940, Mgr Micara a rendu à la Belgique des services signalés : il a contribué à préserver Bruxelles, il a réussi à rendre possible une rencontre entre le Roi et le cardinal Van Roey, il a veillé à rétablir rapidement la vie religieuse. Il fut un homme courageux et prouva son attachement aux Belges.

Durant la guerre, au Vatican, il fit son possible pour venir en aide à certains de nos compatriotes.

Revenu à Bruxelles dès novembre 1944, il poursuivit sa mission auprès du Régent du Royaume.

« Jusqu'en 1945, écrit Mgr Aloïs Simon, la nonciature, arcboutant l'action de l'épiscopat, a soutenu ce parti (catholique).

Il paraît donc incontestable que la nonciature de Bruxelles a joué un important rôle politique.

S'il fallait en préciser la signification il faudrait dire que, sous des formes diverses, soutien du roi, sympathie envers l'union, appoint aux constitutionnels, aux conservateurs, aux catholiques libéraux et à la Droite parlementaire, aide au parti confessionnel catholique, les nonces ont tenté, sous la direction du Saint-Siège, de réaliser en Belgique une théocratie parlementaire.

Quand on lit les si importantes Instructions à San Marzano, on y découvre un leit-motiv qui est, en somme, celui de toute l'action politico-religieuse de la nonciature de Bruxelles. Ce leit-motiv est lourd de signification théologique, mais aussi d'engagement dans l'opportunisme et les réactions anticléricales : *Conservare l'autorità del clero nelle cose politiche* » (57).

(57) SIMON A., Signification politique de la nonciature de Bruxelles, *Bulletin de l'Institut Historique belge de Rome*, fascicule XXXIII, Bruxelles-Rome, 1961, p. 648.

Summary : The nunciature Micara.

Cardinal Clemente Micara (1879-1965) has been papal nuncio in Belgium from 1923 until 1946. The aim of this article is to show the influence of this prelate on the Belgian political life. This research is essentially based on the correspondance that nuncio Micara exchanged with the late cardinal Van Roey, primate of Belgium. The Holy See ignored the « Flemish question » and Msgr. Micara confirmed his superiors in this position.



Un paradoxe historique : la social-démocratie allemande inspiratrice du bolchevisme

par Georges GORIELY

Professeur ordinaire à l'Université Libre de Bruxelles.

★

Si un parti socialiste a la réputation d'être modéré, raisonnable, c'est bien le Parti Social-démocrate ouvrier allemand, ou SPD. C'est même peu dire. Le programme que la SPD (*) s'est donné en 1959, au congrès de Bad-Godesberg, se situe en deçà de tout réformisme. Le parti met une véritable coquetterie et une lourde insistance à proclamer son attachement au système politique et aux structures économiques et sociales établies — à l'économie de marché, à la propriété privée des moyens de production, à la démocratie parlementaire, au réarmement, à l'alliance atlantique —, à manifester qu'aucun principe fondamental ne l'oppose à la CDU alors au pouvoir, qu'il pratiquerait la même politique, mais avec plus d'intelligence et de dynamisme, bref, à réduire l'affrontement à ce qu'il est habituellement aux Etats-Unis, où rien d'essentiel n'oppose démocrates et républicains.

Est-ce là une situation nouvelle ? Cette extrême modération marquerait-elle une rupture — certains diront une trahison — par rapport au passé ? Assurément non. On songe immédiatement au vote des crédits de guerre par les députés socialistes unanimes (un dixième d'entre eux, quatorze, s'y étaient opposés, il est vrai, au sein du groupe parlementaire) le 4 août 1914, (le jour même de l'invasion de la Belgique !). Lorsqu'en novembre 1918 le pouvoir tomba presque par accident entre les mains des sociaux démocrates, par la grâce du haut commandement militaire, qui ne voulait pas prendre sur lui l'opprobre de l'armistice, ils ne surent tout simplement pas quel usage en faire. Pis que cela : ils veillèrent à ce que,

* Le mot « Partei » étant féminin en allemand, nous mettons — pédanterie peut-être — SPD au féminin.

derrière la façade de la République de Weimar, il ne fût touché en rien aux puissances traditionnelles en matière industrielle, terrienne, militaire, administrative, diplomatique, judiciaire. Et l'on ose à peine évoquer la passivité du parti face à la montée du nazisme, au point qu'Hitler put le balayer sans avoir véritablement à le combattre.

Voilà qui constitue un bilan plutôt déprimant, et ressenti aujourd'hui comme tel par tout militant soucieux du renouveau du socialisme.

Et pourtant telle est loin d'être l'image qui a jadis régné à son endroit. En effet, la SPD a longtemps apparu comme le joyau du socialisme international. Est-ce là une simple illusion d'optique ? A notre sens, oui : on a confondu dogmatisme théorique et intransigeance révolutionnaire, chauvinisme de parti et fidélité au socialisme, puissance organisationnelle et efficacité dans l'action. Et pourtant si illusion il y a eu, elle fut largement créatrice, car la SPD ne relève pas, à l'instar de tant d'autres partis, simplement de l'histoire parlementaire nationale allemande. Elle a représenté un jalon essentiel de ce qu'a eu de plus dramatique l'histoire contemporaine. En effet, si le marxisme a pu, après la mort de Marx, s'imposer comme idéologie dominante du mouvement ouvrier international, ce fut dû entièrement à l'action des dirigeants sociaux-démocrates allemands : le vieil Engels, mort en 1895, ses jeunes disciples Karl Kautsky et Edouard Bernstein, les dirigeants de l'appareil du parti Wilhelm Liebknecht et August Bebel.

Et ici, il conviendrait d'apporter une précision terminologique. Le mot « social-démocrate » a pris, dans certains milieux de gauche, une acception droitrière qui en fait presque un terme injurieux. Certes, la description que nous avons nous-même donnée des faiblesses évidentes de la SPD peut expliquer cette coloration péjorative. Mais il faut éviter ici tout anachronisme. Les étudiants sont souvent surpris lorsque nous leur « révélons » ce fait élémentaire que, jusqu'en 1918, Lenine s'intitula social-démocrate et que tel fut le titre de l'organe de presse de son parti. Et il n'y a pas là simple homonymie entre partis aux desseins au demeurant fort différents. Lenine était membre du parti social-démocrate ouvrier russe qui s'était constitué sous cette appellation à Minsk en 1898, c'est-à-dire que très volontairement et consciemment il aspirait à être l'homologue du parti allemand. L'inspirateur principal de ce parti qui naissait au pire moment de l'autocratie était Georges Plekhanov. Ce qu'il voulait au juste, c'était rompre avec ce qui avait constitué la tradition révolutionnaire proprement russe : le populisme ou « *narodnitchestvo* ». Celui-ci inspiré surtout, dans sa formule éducative, par Herzen et Lavrov, et par Bakounine dans sa forme violente, voire terroriste, poursuivait une révolution qui fût conforme aux réalités essentiellement paysannes de la Russie, basé sur des communautés agraires (*obchtchina* ou *mir*), tournait le dos au capitalisme, au

mercantilisme, à l'égoïsme d'un Occident qu'en accord avec l'extrême-droite slavophile, les *narodniki* étaient assez enclins à traiter de « pourri ».

À défaut de soulèvement populaire, une fraction des *narodniki*, ceux qui s'intitulent « Terre et Liberté », s'est lancée dans le terrorisme individuel à l'endroit des agents du pouvoir, et l'aboutissement en est, en 1881, l'assassinat du Tsar Alexandre II. Or cet assassinat est loin d'avoir l'effet espéré, car l'avènement d'Alexandre III, marque un retour brutal de l'autocratie, manifestée notamment par une politique de russification et d'antisémitisme à outrance et par la toute-puissance de la nouvelle *Okbrana*. Curieusement toutefois (Mais est-ce là un véritable paradoxe ? N'en voyons-nous pas de nombreux équivalents depuis Napoléon III jusqu'à Franco ?) la réaction politique va de pair avec un remarquable essor industriel. Il se constitue un capitalisme sauvage, financé souvent de l'étranger et notamment de Belgique, mais incontestablement efficace et dont le rythme d'expansion est le plus grand du monde après celui du Japon. N'y a-t-il pas là un instrument nouveau pour une action révolutionnaire efficace ? Non plus une masse de moujiks analphabètes, faméliques, hébétés, souvent manipulés par le pouvoir et l'Église, mais une classe ouvrière beaucoup plus aisée à organiser, minoritaire certes, mais appelée — Marx l'a démontré — à devenir quantitativement dominante et qui, de toute façon, est forte là où se situent les centres de pouvoir, c'est-à-dire les deux capitales, Pétersbourg et Moscou. Et voilà qu'à une conception de l'action révolutionnaire rurale, paysanne, « tiers-mondiste » avant la lettre serait-on tenté de dire (idéologie qui subsiste dans ce qui à partir de la fin du XIX^e siècle se présentera comme le parti socialiste révolutionnaire) s'oppose une conception urbaine, occidentaliste, industrialiste, ouvriériste. La social-démocratie russe vit véritablement à l'heure allemande. D'ailleurs, l'Allemagne présentait certains traits d'analogie avec la Russie. Elle se voulait sinon un Etat autocratique à tout le moins un *Obrigkeitsstaat*, un Etat où le pouvoir venait d'en haut. Même s'il n'était pas absolutiste, il était strictement hiérarchisé et marqué d'esprit d'ancien régime. Longtemps retardé économiquement, le pays avait connu une formidable expansion industrielle qui, par contrecoup, avait créé une classe ouvrière plus qu'ailleurs organisée et idéologiquement consciente. Celle-ci semblait avoir trouvé la juste recette de l'action révolutionnaire. Une évolution de même type n'était-elle pas concevable pour la Russie ?

C'est, il est vrai, sur ce dernier point qu'une divergence grave allait se produire au congrès commencé en 1903 à Bruxelles et achevé à Londres et d'où allait naître la scission entre Bolchéviks et Menchéviks. Scission qui se fit dans la confusion et dont bien peu de contemporains comprirent la portée, car ces termes signifient respectivement majoritaires et minoritaires et nullement maximalistes et minimalistes. La question débattue

apparaissait uniquement d'ordre organisationnel et ne touchait en rien à l'idéologie.

Les Menchéviks ne s'affirmaient pas plus modérés, moins attachés à la révolution ni même à la dictature du prolétariat que les Bolchéviks. Ils voulaient tout simplement ouvrir plus largement les portes du parti. La différence dans la formulation même de l'article premier des statuts à propos de laquelle se fit la scission est tellement subtile qu'il faut s'y prendre à plusieurs fois pour en comprendre la portée : « *Est membre du parti, disait Lénine, quiconque professe son programme et soutient le parti non seulement matériellement, mais encore par sa participation personnelle à une de ses organisations* ». L'opposition des Menchéviks portait sur le dernier membre de phrase, auquel ils substituaient « *et lui apporte un concours personnel régulier sous la direction d'une de ses organisations* ». On pouvait avoir une conception restrictive de la qualité de membre (ne serait-ce qu'à cause de la situation de clandestinité) et préconiser une action prudente, souhaiter au contraire un parti de masse et préconiser une action résolue. Il reste qu'au moins pour Lénine préconiser un parti de révolutionnaires professionnels signifiait, au moins implicitement, la volonté d'une prise totale de pouvoir dès que l'occasion se présenterait et cela le mettait d'emblée fort loin de tous ceux qui au début de ce siècle passaient pour représenter le marxisme : Kautsky, Bebel, Guesde, Vandervelde, Turati, Antonio Labriola, De Brouckère, Plekhanov (qui pourtant avait en 1903 appuyé Lénine), tous personnages placides et qui jamais de leur vie n'eussent imaginé d'être liés à quelque conspiration.

Ainsi donc MM. Willy Brandt et Brejnev sont les produits d'un même mouvement historique, celui qu'incarrait la Deuxième Internationale, fondée en 1889, et sur laquelle la social-démocratie allemande, qui avait plus de membres à elle toute seule que l'ensemble des autres partis adhérents, exerçait une incontestable hégémonie. L'affirmation a l'air énorme car les deux hommes représentent non seulement deux systèmes différents de pouvoir, mais appartiennent véritablement à deux autres mondes. Et pourtant, le fait est historiquement incontestable. Essayons donc de comprendre comment un même mouvement historique a pu prendre des avatars aussi radicalement différents.

L'aveu de cette extrême modération de la SPD n'est intervenu qu'en 1959. Entre 1891 et 1959 le parti continuait à s'affirmer marxiste. Et le marxisme n'était pas en l'occurrence une proclamation de principe sans portée pratique. Si le marxisme a eu un destin sans équivalent pour aucune autre idéologie, au moins depuis la Réforme, s'il tient lieu de religion temporelle pour un tiers de l'humanité, c'est là le résultat de l'action de la social-démocratie allemande. C'est elle qui a diffusé à travers le monde les œuvres fort peu connues du vivant de Marx, les a de mille

façons résumées, interprétées et réinterprétées. La diffusion du marxisme est un haut fait de la culture allemande, elle a été l'œuvre d'Allemands, d'Autrichiens ou d'étrangers germanisés tels Rosa Luxemburg, Parvus, Pannekoek. S'il n'y avait pas eu de social-démocratie, le monde n'eût pas été privé d'agitations, de révoltes et de dictatures, mais elles ne se seraient pas faites au nom du marxisme, Marx n'eût pas eu le destin de Bouddha, de Jésus ou de Mahomet.

Comment un homme presque inconnu de son vivant a-t-il pu soudain être découvert en tant que maître, prophète, savant, qu'unique penseur capable de montrer à l'humanité le chemin de son émancipation ? Tâche délicate entre toutes. L'œuvre de Marx a été à ce point invoquée, on a mis une telle ardeur, une telle fureur parfois tant dans son apologie que dans son anathème qu'il est devenu fort difficile de l'aborder sans prévention.

Ce l'est particulièrement à l'heure présente.

Il y a quelque cinq ans il était, au moins en France, difficile de s'affirmer homme de gauche, de mettre en cause les structures existantes dans les relations de production, d'échange international, de famille et de couple, d'enseignement sans se dire marxiste. Et puis a surgi soudain l'étrange phénomène « nouveaux philosophes ». D'anciens communistes, à qui l'œuvre de Soljenitsine a enfin révélé l'ampleur et l'horreur sans nom des crimes staliniens, ont voulu, par delà Lénine, remonter aux sources intellectuelles du bolchevisme et c'est chez Marx même qu'ils ont voulu retrouver l'aspiration au pouvoir totalitaire et à l'anéantissement de toute déviance vraie ou supposée. Ne sont-ils pas passés d'un extrême à l'autre à l'endroit d'un homme dont l'œuvre peut-être ne méritait ni cet excès d'honneur ni cette indignité ?

Celui qui la lit en profane a le sentiment d'avoir affaire à un grand penseur... du XIX^e siècle. Car il est difficile de considérer que sa manière de raisonner sur l'économie, sur les relations sociales, sur la philosophie, sur la science, sur la nature du pouvoir étatique, en fasse notre contemporain. Il a assurément mis en valeur un aspect essentiel de son temps. Il a compris, après Henri de Saint-Simon, que notre société serait marquée principalement par son développement industriel. C'est là aujourd'hui un lieu commun. Mais ce n'en était pas un dans les années 1840 en Europe occidentale, ni même à la fin du siècle en Russie qui, pour beaucoup, semblait vouée à son destin paysan. Ce qui est plus important, c'est qu'il a essayé et largement réussi à réconcilier les ouvriers avec cette évolution aliénante pour de vastes masses, mais apparemment fatale, dans la mesure où il leur a montré une nouvelle possibilité d'action et d'émancipation : « se constituer en classe ».

Soulignons l'importance de cette dernière expression du Manifeste Communiste. Elle indique que la conscience de classe n'est pas une donnée

naturelle, mais l'expression d'une volonté commune. Et c'est bien ce qu'effectivement les grandes masses ont retenu de Marx : il suffit que les ouvriers s'unissent et s'organisent pour disposer d'une force immense sans laquelle l'appareil industriel est incapable de fonctionner. Peut-être que cette idée serait née aussi sans Marx, mais Marx lui a donné une empreinte toute particulière. Il a aussi existé aux Etats-Unis de violents affrontements sociaux et pourtant on ne peut dire qu'il y ait existé, au sens marxiste, un mouvement socialiste. Les syndicats y sont des « lobby » comme les autres. Ils ne se sont jamais fixé comme but l'émancipation de l'humanité. Ils sont conscients qu'ils défendent des intérêts des plus légitimes, mais qui restent ceux de groupes parmi d'autres. Or ce qui a le plus séduit chez Marx, c'est que la cause de la classe ouvrière s'identifiait avec celle de toute l'humanité souffrante, que son avènement devait marquer la fin de toute forme d'oppression. Ce n'était là qu'un mythe, mais un mythe qui a pu être créateur, qui a renforcé chez l'ouvrier le sens de la solidarité humaine et de la justice.

Mais ce qui a été le meilleur a pu aussi devenir le pire, dans la mesure où on oubliait que les ouvriers étaient des hommes qui n'avaient pas reçu une grâce particulière et restaient marqués de toutes les faiblesses liées à l'humaine condition. Et ce sont justement les aspects les plus contestables de la pensée marxiste qui ont exercé le plus de séduction. Nous y voyons en effet trois faiblesses dont les effets peuvent être redoutables : le millénarisme, l'autoritarisme, le scientisme.

Le millénarisme ne signifie pas seulement, ce qui serait parfaitement raisonnable, que la classe ouvrière est capable de s'améliorer elle-même et d'améliorer la société, mais aussi qu'elle est capable de créer un homme nouveau, et aussi une société nouvelle où chacun peut s'épanouir pleinement sur le plan individuel tout en restant entièrement solidaire de son prochain, un ordre social d'où toute violence, toute inégalité entre nations, groupes fonctionnels quelconques (par exemple travailleurs manuels et intellectuels), sexes, serait à tout jamais extirpée. Idée redoutable dans la mesure où elle suppose qu'il existe une panacée (un « il n'y a que ») du bonheur humain.

Non, il ne suffit pas d'abolir le capitalisme pour que toute forme d'oppression, de haine, d'inégalité, d'humiliation soit automatiquement balayée. Et comme toutes ces choses, après la révolution, n'ont que trop tendance à subsister et qu'on ne dispose de nulle explication proprement sociologique, la tentation est forte de s'en prendre à la perversité de certains hommes. Les suites ne sont, hélas, que trop connues et Marx n'a jamais mis en garde contre elles. Comme les démocrates de son temps, il restait prisonnier du précédent sacré de la Révolution française et du modèle jacobin.

Mais, objecteront certains, Marx n'a-t-il pas écrit — c'est même une de ses phrases les plus connues — « *l'émancipation de la classe ouvrière doit être l'œuvre de la classe ouvrière elle-même* ». Cette phrase est ambiguë : signifie-t-elle que les ouvriers n'ont pas besoin d'une organisation qui les encadre et guide leur combat, qu'ils peuvent le mener tout seuls au niveau de chaque entreprise ? C'est en effet là la conception du syndicalisme révolutionnaire, d'inspiration surtout proudhonienne, et qui a fleuri dans les pays latins : « action directe » des travailleurs qui s'unissent spontanément dans chaque entreprise pour mener une lutte de classes permanente contre les patrons. Pas d'appareil organisationnel permanent et séparé des masses, pas de « permanents », mais des ouvriers devenus militants et maîtres de leur propre combat. Dans sa forme originelle, l'idée de « soviets » part de la même inspiration. Mais nous sommes ici fort loin de ce qui a fait la fortune du marxisme. De telles idées, en effet, n'étaient accessibles qu'à des groupes restreints d'ouvriers hautement qualifiés, travaillant dans de petites entreprises encore semi-artisanales.

Ce fut le mérite certain de Marx d'avoir compris la nature de la grande industrie. Des milliers d'ouvriers, simples manœuvres ou hâtivement spécialisés, remplissent ces nouvelles casernes que constituent les fabriques modernes. Ils accomplissent un travail parcellaire et répétitif, ils ne savent souvent pas ce qu'ils produisent véritablement, ce qu'est la finalité de leur entreprise. La seule chose dont ils aient conscience, c'est qu'ils sont exploités. Et voilà que se présente soudain un parti qui les convainc que leur force est irrésistible, pour autant qu'ils s'organisent sur le plan le plus large possible, national et même international, dans le cadre d'un parti qui les protège, se soucie de leurs besoins quotidiens, les prend en charge. Il leur offre des organisations de toutes formes, syndicale, coopérative, mutualiste, culturelle, pour jeunes, pour vieux, pour femmes, pour intellectuels. Mieux que cela, il promet à des hommes qui souffrent ou du moins subissent une frustration permanente, un avenir radieux. Mais pour cela, il ne fallait jamais perdre la foi dans le parti, lui rester toujours fidèle, militer en sa faveur, renforcer sa puissance et son rayonnement. « Nous sommes organisés », voilà sans doute la phrase que les vieux militants sociaux-démocrates mettaient le plus de ferveur à prononcer. Autrement dit, nous avons créé notre propre appareil de puissance. Est-ce là une conception incompatible avec le slogan de Marx : « *l'émancipation de la classe ouvrière doit être l'œuvre des ouvriers eux-mêmes* » ? Nullement : nos ennemis de classe ont leur Etat, et bien ! nous avons créé nous-mêmes un contre-Etat, nous avons nos propres dirigeants, nos propres fonctionnaires, même notre contre-empereur, car c'est ainsi qu'apparaissait le président du parti, Auguste Bebel.

Et ici, nous pourrions parler d'une dialectique entre identification et aliénation. L'homme est perdu lorsqu'il ne trouve aucune autorité au-dessus de lui, personne pour le guider, le protéger, l'assister. Et pourtant, cette autorité tutélaire longtemps tant aimée peut à tout moment être ressentie comme étrangère et aliénante, ceux dont on disait jusque là « nous » peuvent à tout moment devenir « eux » : ceux qui nous dominent nous oppriment, nous manipulent. L'« appareil » peut apparaître comme une couche sociale séparée, ayant ses intérêts spécifiques et même sa propre idéologie.

Et nous touchons ici au troisième et au plus redoutable aspect de la Vulgate marxiste : le scientisme. C'est en effet à la bureaucratie dirigeante du parti qu'il convenait le mieux de voir en Marx non seulement un bon analyste de son temps ni même un simple prophète, mais au plein sens du terme, un savant : de présenter le socialisme marxiste comme le seul authentiquement scientifique, celui qui portait en lui l'accomplissement de tout le processus historique, non seulement de l'humanité, mais de l'ensemble de l'univers. On s'est mis soudain à découvrir que l'essence du marxisme, c'était le matérialisme dialectique, fondement de granit de toute science. Ce fameux « Diamat » constitue-t-il vraiment l'essence de la pensée marxiste ? Dieu merci, non ! Il n'a rien à voir ni avec l'hégélianisme ni avec l'économie politique ni avec aucune des aspirations politiques et morales désignés jusque-là comme socialistes. Son origine, c'est une extrapolation des idées darwiniennes et nous en trouvons des échos chez des penseurs parfaitement bourgeois tels Spencer ou Heckel.

Elles ont malheureusement été reprises dans deux brochures d'Engels, les pires qu'il ait jamais écrites : « *L'Anti-Dühring* » et « *La Dialectique de la nature* ». Engels était un bon observateur des réalités sociales de son temps et un homme politique souvent avisé, mais il était un fort mauvais philosophe. C'était après tout son droit, tout comme rien ne lui aurait interdit d'être un peintre du dimanche ou un méchant rimailleur. Il n'a d'ailleurs jamais prétendu que sa conception « ontologique » dût être élevée au rang d'un dogme officiel. Mais c'est cette allure de déterminisme et de scienticité qui, sous l'impulsion de Kautsky, fascina le plus les dirigeants sociaux-démocrates allemands au premier chef, mais rayonna sur l'ensemble de la deuxième Internationale, notamment à travers Plekhanov et bientôt Lénine, sur la social-démocratie russe. Ils étaient convaincus de connaître le véritable devenir historique et leur pouvoir au sein du parti était justifié par leur savoir. A eux d'instruire, de guider, de diriger, et même de dominer ! Le marxisme, tel qu'ils le comprenaient, était le fondement de l'intégration interne du parti, de son incomparable rôle historique. La puissance administrative de la SPD, l'emprise qu'elle exerçait sur ses membres, ses succès électoraux étaient la garantie de la victoire

finale de la cause qu'elle incarnait et démontraient quasi-expérimentalement la « vérité » de sa doctrine, sa conformité à la marche inexorable de l'histoire. Quand, où, comment cette victoire se réaliserait-elle, selon quelle méthode s'accomplirait la prise de pouvoir et selon quel principe concret serait organisée la société socialiste, de tout cela, il était peu question.

Et ici la faiblesse réside chez Marx lui-même. Marx était, nous l'avons dit, un brillant observateur de son temps. Il a décrit de manière souvent exacte les crises qu'allait connaître le capitalisme, même si celui-ci a réussi à les surmonter bien mieux que le maître ne l'avait prévu. Mais de véritables projets d'avenir, une vision socialiste articulée du monde, on n'en trouve guère chez lui. Son millénarisme reste terriblement abstrait. On sait qu'un jour viendra où se réalisera l'homme intégral, où l'humanité passera de la préhistoire à l'histoire, du règne de la nécessité à celui de la liberté, mais quelles formes concrètes tout cela revêtira-t-il ? L'égalité sera-t-elle totale et quelle place laissera-t-elle aux diversités de tous ordres ? Qui remplacera effectivement la direction capitaliste et comment seront gérées les entreprises ? Et ne parlons même pas des problèmes qui agitent tellement aujourd'hui la pensée de gauche : environnement, vie familiale, éducation, émancipation de la femme, redistribution mondiale du revenu et du savoir-faire technologique, autonomie et diversité des cultures régionales.

Marx souvent ne répond pas à ces problèmes ou quand il le fait, c'est pire encore. Il est en effet étonnant combien Marx répondait à de tels problèmes selon les modes de pensée de son temps, combien un démocrate radical du XIX^e siècle pouvait être farci d'idées qui aujourd'hui ont une tonalité des plus réactionnaires. En effet, les préjugés sociaux et nationaux abondent chez lui. Il a assurément exalté l'ouvrier, mais c'est dans la mesure où c'est sur lui que repose le nouvel ordre industriel. Toute misère étrangère à cet ordre est sans signification historique. Et Marx n'a même pas de compassion à son endroit. C'est avec un mépris brutal qu'il parle du prolétariat en haillons (c'est lui qui a créé le concept de « Lumpenproletariat ») et de la paysannerie. Le mot « peuples civilisés » revient constamment sous sa plume et bien faible est le nombre de ceux à qui il accorde cette qualité. Tout ce qui n'appartient pas au monde occidental est qualifié d'après l'expression hégélienne de « sans histoire » et peut être légitimement dominé. Il croit au grand Etat centralisé et homogénéisé, un et indivisible, sur le modèle jacobin (et c'est ainsi qu'il se représentait l'avenir de la grande Allemagne), au caractère civilisateur des entreprises coloniales, notamment en Inde et en Chine, au caractère nécessaire des guerres (principalement contre l'ennemi principal de tout progrès —, la Russie), guerres qui devaient être menées non par des armées professionnelles, mais par la grande masse des conscrits, ce qui paraissait à l'époque l'acquis principal de la révolution française.

Le danger du scientisme marxiste ne réside nullement là où le situe le simplisme hargneux de la droite. Il n'est nullement à la source de toute subversion dans le monde. Bien au contraire, le strict déterminisme qu'il proclame justifie l'apathie, ce que d'aucuns ont appelé « l'attentisme révolutionnaire ». La foi en la révolution ne devait jamais être abandonnée, mais il n'y avait pas trop à se soucier de la préparation et de la conduite pratique de celle-ci : le parti pourvoyait à tout. C'est dans l'affirmation de cette infaillibilité du parti, dans cette négation de toute spontanéité et même de tout questionnement par la base que résidait le danger totalitaire déjà présent dans la vieille social-démocratie.

Cet élément de totalitarisme signifiait-il aussi volonté de conquête totale de l'appareil d'Etat ?

Cela pouvait en certaines circonstances être le cas, et c'est bien ici que nous trouvons Lénine, le Lénine qui ne se dévoile pleinement en cette matière que dans ses fameuses thèses d'avril 1917, c'est-à-dire au moment où l'Etat russe est dans un état de totale décomposition. Mais en général, la tendance du parti est de s'accommoder d'un Etat à caractère parlementaire et où il peut préserver sa zone particulière de puissance et d'influence. Et cela vaut non seulement pour les vieux partis sociaux-démocrates devenus « révisionnistes », mais également aujourd'hui en Europe occidentale pour les divers partis communistes qui continuent pourtant à faire profession d'orthodoxie. Le sectarisme idéologique, l'exclusivisme organisationnel sont parfaitement compatibles avec la torpeur pratique.

Mais comment le marxisme s'est-il répandu dans la classe ouvrière allemande ? Comment un obscur émigré, tirant à Londres le diable par la queue, dont l'œuvre était fort peu diffusée et même en grande partie inédite, peut-il être devenu peu après sa mort le penseur guide de la classe ouvrière ? Ici il faut distinguer deux étapes : la première, c'est la création en 1863 par Ferdinand Lassalle de l'Association Générale des Ouvriers (*Allgemeiner Arbeiterverein*). Lassalle rappelle Julien Sorel, mais en plus romanesque que le héros de Stendhal. Généralement on l'oppose à Marx le « révolutionnaire », comme le dirigeant ouvrier rallié à l'Etat établi. Et assurément il est fort éloigné de ce qu'évoque aujourd'hui la notion de marxisme. Néanmoins, nous sommes d'avis qu'il fut du vivant de Marx son seul véritable disciple. Disciple — mais nullement épigone ! Il avait beaucoup d'idées personnelles, interprétait Marx à sa façon et pour servir sa propre ambition. Cet homme qui, en dépit de ses origines, se fait entretenir par la comtesse Hatzfeld et cultive d'étranges relations mondaines et épistolaires avec Bismarck, reste fidèle à Marx, à l'époque où ce dernier, totalement délaissé, éprouve un âpre ressentiment devant l'éclat de la vie de Lassalle. Ce ressentiment, le petit-fils de rabbin l'exprime par de violentes injures antisémites traitant son rival, Lassalle, d'« Ephraïm

Gscheid », de « *Jüdel Braun* » de « *Jüdischer Nigger* ». Et pourtant, Lassalle avait admirablement compris comment l'enseignement de Marx était utilisable, non pas pour une quelconque entreprise subversive, mais au contraire pour une action légale dans le cadre d'une Prusse semi-autocratique. De l'enseignement de Marx, il retient ce qui peut avoir le plus d'impact sur l'ouvrier : l'inexorable exploitation de l'ouvrier tant que subsiste le régime capitaliste, la paupérisation croissante (il va même plus loin que Marx avec sa « loi d'airain »), la nécessité de la lutte des classes, de l'organisation et de la solidarité ouvrières. Bien des traits qui plus tard passeront pour typiquement marxistes ont, en fait, une origine lassallienne : le style des relations internes entre ouvriers, le drapeau rouge, l'interpellation par « camarade » (*Genosse*), le sentiment d'appartenir à une culture spécifique, l'organisation rigoureusement hiérarchisée et autoritaire dans sa structure. Plus qu'autoritaire dans le cas de Lassalle, qui avait réussi par son éloquence à devenir un authentique « *Führer* » charismatique, et ici on peut se demander si la mort romantique, si peu dans la tradition socialiste (rappelons qu'il fut tué en duel), qui, à 39 ans, interrompit une carrière qui n'en était qu'à ses débuts, a été un bonheur ou un malheur. Lassalle aurait-il pu en effet réfréner une ambition qui ne cessait de croître ? Toujours est-il que le caractère autoritaire qu'il imposa à son association correspondait aux besoins des masses ouvrières sans qualification, même si cet aspect autoritaire eut par la suite un caractère davantage bureaucratique que charismatique.

L'historiographie socialiste allemande a dans l'ensemble donné une image positive de Lassalle, puisqu'aussi bien c'est à lui que l'on fait remonter la naissance du premier parti proprement ouvrier. Il est vrai cependant que les sympathies de Marx allaient au parti constitué en 1869 à Eisenach, en Thuringe, par Wilhelm Liebknecht et le jeune August Bebel et qui s'est, lui, appelé parti allemand social-démocrate des ouvriers.

On a généralement voulu y voir un parti plus radical dans son action, plus « marxiste » au sens communément donné à ce terme. C'est vrai qu'il était plus hostile à l'ordre proprement prussien, d'inspiration plus « grande-allemande » (alors que Bismarck cherchait à créer la petite Allemagne à direction prussienne), plus républicain dans ses principes, mais son action n'en a pas moins été strictement légaliste. D'ailleurs, le destin allemand semblant avoir été fixé et stabilisé par Bismarck en 1871, les deux partis fusionnèrent à Gotha en 1875, sur la base d'un programme âprement critiqué par Marx.

Mais voilà que trois ans après, Bismarck se déchaîna sans que le parti lui eût donné quelque autre raison d'inquiétude que ses progrès électoraux et organisationnels, sous prétexte d'attentats anarchistes dont celui-ci

est de toute évidence totalement innocent. Et c'est la fameuse loi anti-socialiste. Le parti, sans perdre tout moyen légal d'action — sa représentation parlementaire reste autorisée — est en butte à de graves mesures de proscriptions. Il résiste avec courage, c'est indiscutable, mais avec le seul type de courage dont il soit capable. Car le courage n'a jamais manqué aux militants socialistes, tant s'en faut, et ils le manifesteront en des circonstances autrement dramatiques. S'ils ont connu tant d'échecs, ce n'est pas faute d'avoir su lutter, mais faute d'avoir su imprimer un véritable contenu politique à leur lutte. Résister n'a qu'un sens à leurs yeux : rester fidèle au parti. Fidélité qui n'est pas sans évoquer celle que saura conserver sous le nazisme l'Eglise confessante. Pas le moindre acte de violence, pas la moindre épreuve de force, mais chacun reste clandestinement à son poste, l'appareil et même la caisse du parti se conservent intacts. On confesse bien haut sa foi, et cela mène quinze cents militants dans les prisons qui fort heureusement, ne présentent aucune des horreurs concentrationnaires. Type de résistance qui peut être payante dans un régime qui, quoique brutalement autoritaire, n'a pas perdu tout sens juridique et moral, conserve un minimum de respect pour l'adversaire. Elle dure jusqu'au moment où la volonté répressive s'émousse, où l'étoile de Bismarck pâlit. Le Reichstag refuse en janvier 1890 de renouveler la loi et le parti sort de l'épreuve glorieux et rayonnant.

En est-il devenu pour autant plus révolutionnaire ? Bien au contraire. Son triomphe a été un triomphe de la légalité, et moins que jamais il songe à une action autre que strictement légale. Mais il a été persécuté, agoni d'injures et de calomnies. Cela ne prouve-t-il pas qu'il n'est pas un parti comme les autres ? S'il est tant haï, c'est que ses ennemis ont pris conscience de la mission historique dont il est le dépositaire : abolir le régime d'exploitation dont eux sont les représentants.

Et voilà qui rendait la masse des militants particulièrement sensible aux conceptions que sous l'égide du vieil Engels (mort en 1895) lançaient ses deux disciples, Kautsky et Bernstein (ce dernier encore orthodoxe à l'époque) et qui aboutit au nouveau programme, celui d'Erfurt, en 1891, lequel passa pour un modèle de rigueur marxiste. Etrange programme à dire vrai, fait de deux parties. La première est un démarquage du manifeste communiste qui nous annonce la fin du capitalisme, de toute exploitation de l'homme par l'homme, l'expropriation des expropriateurs... d'où sont déduites comme revendications immédiates la généralisation du suffrage universel égal, direct et secret, la suppression de toute entrave à la liberté d'adhésion syndicale, la fixation à huit heures du travail quotidien dans les usines, l'augmentation de la sécurité du travail, la gratuité des enterrements.

Etrange association de visions quasi millénaristes qui entretiennent la foi dans l'incomparable mission historique du parti et de revendications réformistes fort modérées et prudentes, mais qui correspondent incontestablement aux aspirations quotidiennes de l'ouvrier.

Le programme d'Erfurt, la liberté reconquise, l'accroissement constant du nombre de membres et d'électeurs suscitèrent à l'époque une admiration qui dépassa largement les frontières de l'Allemagne. Les derniers écrits d'Engels sont véritablement des cris de triomphe. « *Le parti social-démocrate allemand, écrit-il en 1892, a acquis grâce à ses combats ininterrompus et à trente ans de sacrifices une position comme aucun autre parti socialiste dans le monde et qui lui garantit une prise du pouvoir dans un bref délai. L'Allemagne socialiste a pris dans le mouvement ouvrier international la position la plus avancée, la plus glorieuse, la plus responsable* ».

Nous sommes ici à la source de ce qui fut une des grandes illusions du siècle, à savoir que l'Allemagne possédait la classe ouvrière la plus nombreuse, la plus organisée, la plus consciente idéologiquement et que cela lui donnait une vocation révolutionnaire particulière. Lorsque Lénine misait sur la révolution mondiale, il avait concrètement en tête la révolution allemande. Seule l'Allemagne semblait pleinement répondre à toutes les normes d'industrialisation, de développement culturel, d'occidentalisation requises par l'orthodoxie marxiste. Cette vision n'a jamais correspondu à un quelconque rapport véritable de forces. Cette social-démocratie que l'on se représentait triomphante était en fait totalement exclue des centres de puissance étatique, elle n'était que tolérée et menait une sorte de vie de ghetto en marge de la structure établie du pouvoir. Elle n'était nullement capable de tenter une quelconque épreuve de force et elle n'y aspirait même pas.

De cette apathie on donne souvent une explication idéologique, et un concept revient constamment, celui de « révisionnisme ». On parle de deux lignes et cela aussi bien à droite qu'à gauche. A droite, c'est pour louer les socialistes modérés, responsables, fidèles à l'Etat (notamment en temps de guerre) et pour les opposer aux marxistes orthodoxes, supposés incarner une volonté permanente de subversion. Mais avec des valorisations opposées l'historiographie communiste ne dit pas autre chose. La bonne ligne, c'est celle qui serait restée en tous points fidèle à Marx et à Engels, à leurs disciples W. Liebknecht et Bebel (lesquels, contrairement à Kautsky, eurent l'excellente idée de mourir avant 1914), pendant la guerre les indépendants de gauche et les spartakistes, et puis ceux qui allaient rejoindre le parti communiste et lui rester fidèles à travers toutes ses oscillations. La ligne perverse, celle de la trahison, commencerait déjà avec Lassalle, puis elle s'exprimerait dans cette horrible dépravation que constituerait le révisionnisme, qui aurait abouti au consentement des crédits

de guerre, à l'union sacrée, à l'attitude contre-révolutionnaire des Ebert, Scheidemann et Noske, de la social-démocratie en général à l'époque de Weimar.

Or, à notre sens, c'est bien moins le révisionnisme que le dogmatisme centriste, tel qu'il s'exprime dans le programme d'Erfurt, qui est à la source de bien des confusions et des incohérences. Il est d'ailleurs particulièrement choquant de voir que ce sont de prétendus marxistes qui mettent l'accent sur l'aspect idéologique des comportements humains. Pour eux, la condition première de la fidélité au socialisme c'est une foi inébranlable, bétonnée, dans le dogme marxiste. Ici, on pourrait justement utiliser la critique qu'a faite Marx lui-même de l'idéologie contre le marxisme orthodoxe. Car enfin une des phrases les plus volontiers citées de Marx et reprise de son introduction à la « *Critique de l'Economie politique* », c'est bien : « *Ce n'est pas la conscience des hommes qui détermine leur être, mais au contraire leur être social qui détermine leur conscience. Tout comme on ne peut juger un individu sur la manière dont il se représente, on ne peut juger une époque de bouleversement par la conscience qu'elle a d'elle-même* ». Des concepts tels que « fausse conscience », « mystification » seraient particulièrement adéquats pour caractériser le marxisme vulgaire.

Et la rupture entre socialisme et communisme ne doit pas être interprétée de manière purement idéologique. Le fossé est devenu si énorme entre eux qu'il est parfois devenu indécent d'évoquer leurs racines communes, et pourtant toute leur histoire depuis 1917 est faite d'antagonismes violents, mortels parfois, et pourtant au moins les militants de l'un et l'autre bord éprouvent la nostalgie d'une unité perdue.

La social-démocratie allemande a constitué le lien historique entre Marx et Lénine et bien des traits si tristement caractéristiques du communisme se trouvent déjà chez elle : chauvinisme de parti, discipline rigoureuse, hiérarchie bureaucratique, dogmatisme étroit. C'est là que pour la première fois fut anathémisé le révisionnisme, exactement à Dresde en 1899, dans la personne de ce même Eduard Bernstein dont Engels avait fait son exécuteur testamentaire.

Et pourtant il existait une différence essentielle entre les deux partis. L'aspiration totalitaire de la SPD se limitait à la domination à l'intérieur du parti. Celui-ci aspirait peu, trop peu sans doute, à s'emparer de la puissance de l'Etat.

Le parti souhaitait au premier chef que l'Etat respectât ses conditions internes d'existence et, en ce sens, il aspirait sincèrement à un régime de démocratie parlementaire pluraliste.

Lénine, lui, souhaitait que le parti s'emparât totalement de la puissance de l'Etat et c'est en fonction de cet objectif qu'il en conçut l'organisation.

Bien peu de militants comprirent — nous l'avons dit — la portée de la rupture intervenue en 1903. Il fallut l'effroyable guerre pour qu'apparut au grand jour la figure quasi inconnue jusque-là de Lénine. Son explication de l'origine de la guerre par une théorie nouvelle apparue au début du siècle, celle de l'impérialisme, auquel le capitalisme de monopole serait contraint pour sa simple survie, est en elle-même plus que contestable. Mais elle avait quelque apparence pour elle, les maîtres de l'appareil industriel étaient indispensables pour la conduite de la guerre et l'opinion pouvait aisément croire qu'ils l'avaient provoquée et poussaient dans leur seul intérêt à la poursuite des horribles massacres. Comme les sociaux-démocrates n'avaient opposé aucune résistance sérieuse au déclenchement de cette guerre et poursuivaient même une politique d'union sacrée, ils pouvaient être aisément dénoncés comme complices. En principe, les sociaux-démocrates avaient toujours attendu l'inévitable crise qui devait amener la révolution. En fait, lorsque pareille crise surgissait (et Dieu sait que la grande guerre en était une), ils révélaient surtout leur impuissance et leur désarroi.

Pour Lénine, au contraire, c'était là une perspective à laquelle il était parfaitement préparé et qui ne demandait aucune surcharge mentale. Il s'agissait simplement pour un groupe rigoureusement sélectionné de révolutionnaires professionnels se présentant comme porte-parole du prolétariat de s'emparer du pouvoir par ce qui, techniquement, n'était pas plus qu'un coup d'Etat. Dans l'état où se trouvait la Russie, ce fut — au moins en un premier temps — chose relativement simple.

L'idée de révolution, qui était devenue un pur état d'âme, confondu dans le meilleur des cas avec une volonté permanente de réforme et dans le pire avec une attente passive, prend soudain forme, chair : nos amis russes nous montrent comment les vrais révolutionnaires font la révolution, comment ils extirpent à leurs racines mêmes tous les méfaits du capitalisme : misère, chômage, impérialisme, guerre. Et les militants fort nombreux, majoritaires même dans nombre de pays au sortir de la guerre, qui pensaient de la sorte étaient eux aussi, à leur façon, des sociaux-démocrates. Ils ajoutaient simplement un contenu nouveau à une vieille foi gravement ébranlée. C'étaient, ce sont encore, des hommes devenus communistes pour les mêmes raisons pour lesquelles, en d'autres temps ou en d'autres lieux, ils eussent été sociaux-démocrates, et beaucoup d'ailleurs crurent rester pleinement fidèles à eux-mêmes en passant de la II^e à la III^e Internationale. En Occident, le communisme est devenu parti de masses dans des pays d'industrialisation récente, là où la mue révisionniste ne s'était pas encore accomplie ; où la rigueur idéologique et organisationnelle correspondait le

mieux aux frustrations, au besoin de protection, aux espoirs de libération des masses. L'état d'esprit de l'ouvrier de la banlieue parisienne ou de l'Emilie n'est pas différent, à quelques décennies d'intervalle, de celui de l'ouvrier allemand, belge ou scandinave. Le parti présente ce même dogmatisme théorique, ce même révolutionnarisme abstrait, et au fond cette même prudence pouvant aller jusqu'à l'inertie (qu'on songe simplement à son attitude en mai 1968), jusqu'au refus de l'action, cette même absence de programme économique et social vraiment audacieux adapté aux réalités de la société contemporaine. La seule différence avec la vieille social-démocratie, c'est que ce même rêve d'une libération finale, liée à la foi inconditionnelle dans le parti, a pu s'accrocher à une réalité présente, à savoir l'Union Soviétique, patrie du prolétariat, rempart de la révolution, et éprouve grand mal à s'en décrocher.



Luxembourg :

A case study of legislation in a mini-state*

by Martin A. WING

Research Associate at the Administrative Staff College Henley, England.

★

The Institutions of State and the Legislative Process.

As a Constitutional Monarchy with a unicameral parliament Luxembourg has developed an institutional balance which is as successful as it is unique in Western Europe. In legislative matters, four bodies play a role ; the Grand-Duke, the government, the Chamber of Deputies and the Council of State. Each has a particular function which taken together ensure as smooth, stable and representative a system as is possible.

Constitutionally, the legislative initiative lies with the government and the Chamber, the Grand-Duke being responsible for sanctioning and promulgating laws. However, as in most states in Western Europe, government Bills have come to dominate the legislative timetable securing not only a larger percentage of enactments but also, in numerical terms, a lower mortality rate than Bills sponsored by private members (table I).

This division between Bills tabled by the government and those emanating from the Chamber is further institutionalized through the different paths they take before enactment. With government legislation a draft is sent first to the Council of State, prefaced by an « *exposé des motifs* » or explanatory statement, setting out its basic provisions. The Council to a limited extent performs the role of the second Chamber although the opinion that it is required to produce on all Bills and amend-

* A shorter version of this article is to appear as « Luxembourg : a big issue in a small state ». In M.A. HAGGER and V. HERMAN, *The Legislation for Direct Elections to the European Parliament* to be published shortly in Britain by Saxon House.

I would like to express my deepfelt gratitude to Paul Adamson, formerly of the European University Institute, Florence, Monsieur Guillaume Wagener, Clerk of the Luxembourg Chamber of Deputies, and to my erstwhile colleagues of the Legislation for Direct Elections to the European Parliament projects.

ments proposed by both the government or Chamber, are only advisory and so, strictly speaking, it does not have the formal power to amend Bills. However, no Bill may become law until the Council has considered it and frequently, changes either in the overall approach or the details of a Bill may be made as a result of its written opinion.

When the Council has completed its deliberations a Bill then passes, along with the written opinion of the Council, to the Chamber of Deputies.

TABLE I
The Flow of Bills Through the Chamber of Deputies

Session	No : of plenary meetings	Presented			Passed		
		A	B	C	A	B	C
1976-1977	76	75	4	4	82	2	7
1977-1978	82	72	6	7	72*	1	6
	Total	147	10	11	154	3	13

Key

A « Projets de loi » ; Bills presented by the Government.

B « propositions de loi » ; Bills presented by Deputies.

C « Projets de règlements grand-ducaux » ; implementing legislation presented in the name of the Grand-Duke.

* This figure includes two « projets de loi » that had to undergo the second constitutional vote after three months and eight others that were passed at their first reading.

There it is sent either to a standing committee, or, in the event of there being no competent committee, a special committee is set up and then disbanded once it has completed its task (1). It is at this juncture that effective scrutiny occurs ; the committee studies the Bill in detail along with any amendments the government and/or Council wish incorporated (2).

A rapporteur is appointed charged with producing a report reflecting the committees views, which he then presents to the Chamber at the beginning of the plenary debate. This report outlines the history of the subject of the Bill, the committees' deliberations and explains any contentious issues. The final section comprises the amended Bill as the committee

(1) In the event of a Bill straddling the competences of more than one committee, the relevant committees meet together to discuss the Bill.

(2) Any amendment proposed to a Bill must be considered by the Council before it is incorporated into the text. This is true even though it may mean that the legislative process is considerably drawn out. For example, the law on the organisation of the judiciary was presented in May 1977 but was not reported on until March 1979 and the Council expressed its opinion in writing nine times during this period.

would like to see it although future action on related issues may also be proposed.

In the plenary debate it is the text sponsored by the committee and not the original government Bill that is debated. If the government or any deputy wishes to see further changes then they may be proposed and debated during this stage (3). Similarly, motions may be proposed on the topic of the Bill or related issues expressing a point which any individual or group of deputies wish to have adopted as the Chamber's policy.

Before the Bill is finally passed four votes must in theory be taken : article by article, each amendment, the Bill as a whole and a second constitutional vote after a delay of at least three months. In practice, however, the second constitutional vote is usually dispensed with (table I) as it may be if both the Chamber and the Council agree. In general, the vote is only forced if the principle of the Bill is strongly opposed by the Council. Individual articles are frequently opposed but taken as a whole the Bill is considered necessary and so it is not delayed.

In the case of a private member's Bill, a text is tabled in the Chamber and then forwarded to a committee which decides whether to proceed with it or allow it to lapse. In the former case, copies are subsequently distributed to deputies and the Bill timetabled on the parliamentary agenda. On the set day, if five or more deputies support it, the Bill is discussed and a decision taken as to whether the Chamber shall pursue it. If a Bill successfully negotiates this stage, it passes to the Council of State for its opinion. As with government legislation a private member's Bill is then transmitted to a legislative committee of the Chamber which discusses it before presenting a report to the plenary for a final debate and decision.

To process the workload the Chamber meets in plenary three afternoons per week and in committees every week-day morning. The parliamentary year commences in early October and continues until the following July with short breaks at Christmas, Easter and Whitsun. With such a timetable the workload of the Chamber is fairly heavy. Table I shows that on average, roughly one Bill is presented and another passed at each meeting of the plenary. Whilst many of these Bills will go through after only minimal formal debate, many others will give rise to amendments and wrangling between deputies. In 1976-77 the average length of a plenary meeting was 3.77 hours and in 1977-78 4.01 hours which, when considered with the fact that committee meetings are held daily, represents

(3) It is usual for amendments at this stage to come from deputies although occasionally the government may also move an amendment in plenary sessions.

a fairly high level of parliamentary activity in terms of the time spent processing Bills. The reason why the Chamber is able to proceed at such a pace is the absence of major disagreement between the parties, with the exception of the Communist Party, differences being mainly questions of nuance or degree. As Flesch (1974 p. 125) remarks « The business is transacted at a regular pace with astonishingly little drama ». This may be interpreted as a reflection of the low level of opposition to the status quo in the country, which in turn may be seen as a result of the economic and social stability despite a high level of immigration, and a recognition that major issues are determined beyond the Luxembourg borders.

Political environment.

During the period of the passage of direct elections legislation the government of Luxembourg was formed by a coalition of liberals (Demokratesch Partei) and socialists (Letzeburger Sozialistisch Arbechterpartei). Table II shows the distribution of seats and share of the popular vote at the May 1974 elections.

TABLE II
Party Composition of the Luxembourg Chamber of Deputies*

		Abbreviation	Vote (%)	Seats (N)
Communist Party	Kommunistesch Partei	KPL	10.5	5
Socialists Workers' Party (G)	Letzeburger Sozialistisch Arbechterpartei	LSAP	29.1	17
Social Democratic Party	Sozial Demokratesch Partei	SdP	9.2	5
Democratic Party (G)	Demokratesch Partei	DP	22.2	14
Christian Social Party	Chreschtlech Sozial Voltekspartei	CSV	27.9	18
Total			98.9	59
Turnout (valid votes cast)			85.2 %	

* The figures quoted refer to the results of the general election of May 1974 which determined the composition of the Chamber for the period of the direct elections legislation.

(G) Coalition parties composing the government.

Source : T. Mackle and R. Rose, *International Almanac of Electoral History* (London, Macmillan, 1974), p. 325.

The five parties represented in the Chamber represent a broad spread of opinion. On the right, the largest party in terms of parliamentary seats, is the CSV. This is the only party to draw its support evenly from all four electoral districts. It is a conservative and strongly confessional party with close ties with the Christian trade unions.

In the centre and centre left are the liberals (DP) who have had an erratic performance at elections since 1959 — a result of their dependence on the floating vote — and the social democrats, a relatively new party formed after a breach within the LSAP in 1971. On the left are found two parties, the LSAP and the KPL differentiated by their divergent ideologies; the Socialists actively supporting the system, attempting to effect change through co-operation with other parties whilst the Communists remain isolated as a party of constant opposition owing to their strong pro-Moscow attachments (4).

The small size of the country and the wish to make the Chamber as representative of electoral support as possible has led to adoption of the Hagenbach-Bischoff variation of the d'Hondt system at elections. Briefly, the country is divided into four districts each of which elects one deputy for every 5,500 inhabitants. The parties publish lists of candidates (to a maximum of the number of seats) in each electoral district and seats are allocated to these lists according to the number of votes each receives — a figure arrived at by adding votes for lists as a whole to votes given to individual candidates — and the principle of the smallest electoral quotient.

The preamble.

Whilst Luxembourg may be viewed as the end-product of a series of historical accidents and international accommodations, its continued viability as a sovereign state has been considerably strengthened through the economic advances and political stability, if not brought about then considerably enhanced by membership of the European Communities (EC). Consequently, Luxembourg remains one of the prime supporters of further integration as a rational response not only to these issues but also to the more immediate problems of its economic dependency on its trading partners and its inability to exert by itself, any real influence, at the international level, on the economic forces governing the economy.

(4) For a more detailed description of the parties see M. HIRSCH < Luxembourg > in S. HENIG (ed.) *Political Parties in the European Community*. (London, George, Allen and Unwin, 1979.)

The greater democratisation of the Communities' institutions, in particular the election of the Members of the European Parliament (MEPs) has for some time been viewed as one of the main avenues towards strengthening ties between the nine (Santer, 1976 ; Lulling, 1976). This viewpoint was shared for a considerable time by all shades of opinion represented in the Chamber of Deputies and found a ready echo in the government. This was effectively manifested in parliamentary documents. For example, in the report of the Foreign Affairs Committee of the Chamber of Deputies on the question of direct elections it states :

Successive Luxembourg governments have always favoured the election of Members of the European Parliament by universal suffrage. This belief has been demonstrated both at the international and national levels by the attitude adopted in negotiations on European matters and by the pronouncements of the Chambers of Deputies (5).

This attitude is overwhelmingly reflected in the Chamber where, prior to the October 1976 agreement of the Council of Ministers, several attempts were made both to introduce legislation for directly elected Luxembourg MEPs and to encourage the government to present its own proposals (6). Whilst the motions have been successful in the Chamber, the government has consistently failed to act on the matter despite its avowed support. This prompted the introduction of a private members Bill in 1971. This however, was thought to be too simplistic and as a result it was allowed to lapse by the Committee which decides whether to proceed with private members' Bills. Despite its brevity it did attempt to tackle the major issues and embodied the major points of the proposals submitted by the government seven years later.

(5) Report of the Committee on Foreign Affairs, No : 2062² p. 3.

(6) Four motions have been tabled in the Chamber of Deputies :

- a) 12.3.1969. « The Chamber invites the Government to present a Bill concerning the election of representatives of our country in supranational institutions by the people according to the procedures laid down in our laws governing legislative elections. »
- b) 24.4.1969. « With a view to contributing towards the democratisation of the institutions of the European Communities, the Chamber invites the Government to present a Bill on the procedures for direct election by universal suffrage of the Luxembourg representatives at the European Parliament as soon as is practically possible. »
- c) 3.12.1970. « After protracted examination, the Chamber ... restates with concern its motion of 24th April, 1969 in which the Government was invited to present a Bill on the procedures for the direct election by universal suffrage of the Luxembourg representatives at the European Parliament as soon as is practically possible. »
- d) 22.1.1975. « If the proposals of the European Parliament are not accepted within the near future the Chamber begs the Government to lay before it concrete proposals as soon as is feasible with the aim of electing the Luxembourg representatives at the European Parliament by universal suffrage. »
(all motions translated by the author.)

Whilst the level of opposition to the elections was never particularly great, its persistence did indicate a solid block of anti-election feeling. This, after 1976, was reflected in the Chamber by the only party of consistent opposition, the KPL. As was noted above, the party switched to this position from a previous policy of support. Indeed the first motion tabled in the Chamber in 1969 calling on the government to present a Bill on electing Luxembourg's delegation to the European Parliament was put down by Herr Dominique Urbany on behalf of the parliamentary communist party. The following year a similar motion (7) was passed unanimously in the Chamber, again with party support. The explanation for this volte-face stems from the KPL's traditional role as the party of opposition provoking one respected commentator — who is also a deputy in the Chamber and an MEP — to note « ... it is as much an opposition of principle as *on* principle » (Flesch, 1974, p. 119).

The legislation.

As is noted above, the issue of directly elected MEPs had been raised several times in the Chamber with four motions and one Bill tabled in the period 1969-1975. From this apparent support, one might have expected a speedy passage for any Bill nominated by the Government. However, this did not prove to be the case. Following the Council of Ministers' decision in September 1976 to hold direct elections, two Bills were presented to the Chamber ; one to ratify the decision — presented 7th June, 1977 — and another to govern how the elections should be conducted — presented 9th February, 1978. Whilst the target of May/June 1978 was still, at least publicly, being aimed at, the decision to delay the elections for a further year ensured adequate time to resolve the contentious sections of the proposals. However, with national legislative elections due on 27th May, 1979 and European elections due on 10th June, 1979, pressure began to mount within both the Government and the Chamber to hold the two elections on the same day, i.e. 10th June. Whilst provision had been made in the Bill for simultaneous National and European elections (Article 83, *Projet de loi* No. 2163) certain changes had to be made to the existing electoral law so in October 1978 a further Bill was presented to the Chamber designed to surmount these obstacles.

The ratification Bill had a smooth passage through the legislative process. No changes were proposed by either the Council of State or the Chamber. Opposition among Deputies emanated solely from the parlia-

(7) See footnote 3 above ; motion presented 24.4.1969.

mentary communist party whose spokesman was the only speaker to attack the principle during the debate. Arguments advanced by Herr René Urbany, the KPL chairman, centre on the elections as a vehicle to promote further integration amongst the nine member-states. Quoting from the Luxembourg Constitution, Herr Urbany noted that Articles 1, 32 and 50 of the constitution state that Luxembourg is a free, independent and indivisible state whose sovereign power is exercised by the Grand-Duke though residing with the nation, with the Chamber of Deputies representing the country. Further integration of member-states and the provision of a directly elected European Parliament provided, according to Herr Urbany, a permanent and irreversible rejection of these constitutional safeguards, ensuring a progressive abolition of national rights. National independence and sovereignty were bound to disappear and with them all social and democratic progress. Laws would be passed in which Luxembourgers had had very little say, with only six seats in an assembly of 410. It was also true that 324 of the seats would go to the bigger states allowing their interests to dominate the business of the Parliament. Finally, the « island of well-being in Europe » created 20 years previously had become a Europe of big multi-national concerns and finance groups showing little regard for national interests in their pursuit of profit.

The counter arguments advanced by the proponents of direct elections fell into three categories. Firstly, there were those deputies who saw the elections providing the Community with a shot in the arm and so helping further integration. Secondly, there were a large number of speakers who supported the elections because of the effect they would have both on the functioning of the Parliament and, through that, on the Community as a whole. Into this category fall those who view the elections as a means of democratizing the E.P. and thereby making it more legitimate. Through this, speakers saw it gaining greater powers and authority and thus being able to control the technocracy.

The final group of issues discussed was the technical considerations such as the number of constituencies that would be desirable, the retention of the dual-mandate, the number of seats allocated to Luxembourg and the matter raised by the Communists of sovereignty. None of these issues was decided as the debate dealt solely with the principle of holding the elections. However, the whole tone favoured holding the elections and rejecting the worries raised by the Communist Party. When the vote was finally taken after being discussed at three plenary meetings, the Chamber supported the principle by 54 votes to 5 with no abstentions.

Before this however, the Chamber and the Government had set-up an *ad hoc* committee comprising deputies and representatives from the Foreign Affairs, Justice and Interior Ministries with the aim of finding solutions

to the problems engendered by direct elections. After having discussed the issues involved it passed on its findings to the Government in the hope that it would speed-up the appearance of draft proposals (8).

A Government Bill was finally brought before the Chamber of Deputies on 9th February 1978, seven months after the Decision and the Act concerning direct elections had been passed. Its general provisions varied only slightly from those which regulate legislative elections. Indeed, it proposed articles 1-84, 88-91, 93, 95, 98-145 and 235-266 of existing electoral law should be retained for direct elections with only minor alterations.

The Bill, having been presented to the Chamber, was immediately dispatched to the Council of State for its opinion. This was the first step in a series of proposals and counter-proposals involving the Government, the Council of State and the special committee of the Chamber.

With the appearance in October 1978 of the third Bill designed to regulate simultaneous national and European elections it was decided that the two outstanding Bills pertaining to direct elections, *Projets de loi* 2163 and 2231, should be considered together. Thereafter there followed parallel discussion and consideration by the Chamber, the Council and the Government of each others' suggestions and amendments many of which were acceptable to all three. This is not to suggest that each acted without internal dissention with disagreements arising only between the three institutions ; on several occasions the legislative committee, which is, in effect, where the solutions to the major problems are arrived at, was obliged to move to a formal vote on amendments. Not all proposed amendments were acceptable to the committee as a whole and were therefore either rejected or accepted on a majority vote.

One issue that had been skirted in the original proposals concerned enfranchisement of Luxembourg citizens resident in other EC states. In proposing the use of the same system for European and National elections the possibility of voting other than by presenting oneself at the polling station was deliberately excluded. Although the matter of introducing postal voting for those unable to vote in person had been mooted in 1969 and the Council of State had approved it, the Legal Affairs Committee of the Chamber had voiced certain reservations and the Chamber had taken the committee's advice and rejected the Bill. This issue was once again raised by the Council of State for the first European elections. However, the Committee felt that it would not be possible to

(8) The deliberations and recommendations of the committee were never made public. However, the principal proposals made form the basis of the government legislation.

overcome all the difficulties such a scheme would produce. In its place, it proposed that the Government should study the matter for elections at all levels of government and submit a Bill in due course. In the meantime, it suggested that Luxembourg citizens living in other EC states could return to Luxembourg and register on a special electoral roll set up specifically to resolve the problem. The Council's response was to reaffirm its preference for a postal vote and to point out the major drawbacks to the Committee's proposals. As a compromise it suggested that citizens living in other EC states should be able to register on a special electoral roll, providing they sign a declaration stating that they would not vote in their country of residence, and then return to vote in special polling stations in Luxembourg. This amendment was accepted by the Committee and was included in the proposed final text discussed in the plenary.

The final issue of contention concerned the number of constituencies. In legislative elections the parties contest 59 seats distributed amongst four constituencies. However, with only 6 seats reserved for Luxembourg in the European Parliament, the allocation between the constituencies might well have meant that certain parties would be over — or under — represented because of regional or geographically dispersed support. The solution proposed was a single national constituency with all parties competing on an equal footing. With the Hagenbach-Bischoff variation of the d'Hondt system as used in national elections, such a solution was envisaged as fairer.

Constitutional matters.

The constitutional position concerning direct elections was, as is noted above, raised by those opposing them. However, this issue was solved at an early stage and it was decided that no changes would be necessary with the present institutional balance in the EC. Briefly, the main question centred on whether the usual procedure for voting-through legislation was appropriate for the Bills concerned with direct elections. It had been suggested that European Elections posited, in effect, a transfer of powers from the Chamber to the EP — a move that called for three-quarters of deputies to be present when the vote was taken and a two-thirds majority to pass the proposals.

Eventually, it was decided that since the Treaty of Rome had been signed and ratified by Luxembourg and as this itself envisaged direct elections, there was no need to employ the special procedure. The matter was seen simply as the implementation of a prior agreement. In so far as it was assumed the second elections will take place under a uniform

procedure laid down by the EP itself, however, it was agreed that this will involve transfer of sovereignty (9).

A further constitutional issue concerned the number of constituencies. Both the Foreign Affairs Committee and the working party had raised the issue of whether reducing the number of constituencies was a constitutional matter. It was decided eventually, that as the relevant article of the Constitution dealt with national elections and that since no mention was made whatsoever of European elections, no problem existed.

The final debate and vote.

When the Bills were finally brought before the Chamber they were once again taken together in debate but voted on separately.

The debate was in three parts ; firstly deputies and Ministers spoke on the issue either as individuals or representatives of the government or their parties ; secondly, amendments proposed in the first part of the debate were voted on before proceeding to a formal vote on the Bills ; finally, motions that had been proposed during the debate were discussed and voted on.

Discounting the contributions made by the rapporteuse in introducing the debate and answering points made by other speakers towards the end, nine speeches were made by deputies and three by ministers, two by the Prime Minister, at the beginning and end of the debate.

As the main substance of the debate, the first part was where the party positions were outlined. There were criticisms as to how the main issues — the number of constituencies, the number of votes that could be given to each candidate, holding simultaneous elections, enfranchisement of Luxembourges in other EC states — had been dealt with though apart from the single amendment tabled by Herr Margue of the Christian Social Party the only major attack was made by Herr Urbany of the communist party. He again raised several questions regarding the sovereignty of Luxembourg and the expansion of the powers of the EP. Additionally, he proposed three amendments of which only one was of any consequence, the others not affecting the main proposals contained in the Bills (table III).

Most criticisms were matters of detail rather than opposition to the Bill *in toto*. Even the attitude of the KPL seems to be one of acceptance of the provisions of the Bills in general, the main battle against the principle of direct elections having been lost at an earlier date. However,

(9) Report of the Committee on Foreign Affairs, *op. cit.*, p. 6.

this grudging acceptance involved the strongest attack on the proposals as disadvantageous to the KPL.

After the rapporteuse, Mme Flesch, and the Prime Minister had responded to the issues raised by the other speakers, the discussion moved on to the amendments proposed earlier in the debate.

TABLE III
Amendments proposed during plenary debate

Sponsor and Party		Subject of Amendment	Successful = 1 Unsuccessful = 2	How voted and result
Urbany	KPL	Replacing « European Parliament » by « Assembly of the European Communities »	2	Show of hands
Urbany	KPL	Deleting proposals for enfranchisement of Luxembourg nationals resident in other EC states	2	Show of hands
Urbany	KPL	Retaining same electoral system for future Euro-elections	2	Vote 50-6
Margue	CSV	Introducing postal vote	2	Show of hands

None of the amendments was acceptable to the Chamber, indeed only one went to a formal vote, the others being rejected on a show of hands. The three amendments proposed by Herr Urbany found minimal support amongst deputies and never seriously stood much chance of acceptance. The other amendment, calling for provision to be made for postal voting, was greeted with greater sympathy since it was an issue that had been widely discussed for several years. However, at such a late stage problems involved in implementing such a system were considered too great and hence the proposal was unsuccessful.

The two Bills then underwent final reading and were approved article by article then, individually, as a whole, both by 50 votes to none with four abstentions. At the same time both were excused the second constitutional vote.

The final part of the debate concentrated on parliamentary motions proposed during the first part of the debate, regarding issues related to direct elections, albeit peripherally.

Briefly, the proposal to limit the number of deputies in the Chamber to 60 reflects the constitutional provision whereby the number of deputies increases periodically as the population grows. In discussing the electoral

system for direct elections, Herr Wolter moved on to the deficiencies of the national electoral law.

Secondly, several speakers of parties not represented in the European Parliament complained about the provision of financial assistance to parties which did number MEPs in their ranks. Consequently, Mme Lulling's motion was a protest at the, in her view, unfair assistance given to only some parties.

TABLE IV
Motions proposed during plenary debate

Sponsor and Party		Subject of Motion	Successful = 1 Unsuccessful = 2	How voted and result
Wolter	CSV	Fixing the number of Deputies in the Chamber at 60	2	Show of hands
Lulling	SdD	Condemnation of allocation of funds by EC to only certain parties	2	Vote 30-10 7 abstained
Urbany	KPL	Protest about the declaration of the German chancellor regarding the future siting of the EP	1*	Vote 38-4 4 abstained

* This motion was amended by Mme Lulling then again by Mme Flesch to dilute the strength of the language.

Finally, Herr Urbany protested about the reported agreement between the German Chancellor and the French President to site the EP solely in Strasbourg. This matter had also been raised by other speakers who feared the EP would be lost to France and, once the strength of the condemnation had been diluted the motion was passed by a convincing majority (table IV).

Overview.

Whilst Flesch's assertion that « business is transacted at a regular pace with astonishingly little drama » (1974 p. 125) sums up the plenary stage for the Bills regulating direct elections, it wrongfully implies a similarly unproblematic passage for legislation through the other parts of the legislative process.

Though it is true that the Bill concerned with the principle of holding direct elections had a smooth and relatively rapid passage to enactment the same cannot be said of the Bills stipulating the details of how the election should be conducted.

By putting the elections back to 1979 a problem was created as to whether to hold simultaneous national and European elections. However, the Chamber and the government had repeatedly expressed support for direct elections and it seems strange that the most overtly favourable parliament was the last to pass the requisite legislation. A further question is raised by the government's failure to present a Bill before the elections were postponed as had been done elsewhere.

This contradiction between the public statements and failure to act was explained during the plenary debates on the final two Bills. The government knew that it could get a majority on a vote agreeing to the principle of direct elections but would meet greater opposition to the details of how this principle should be realized. As a result the legislation was split. This had the effect of allowing the government to get the Chamber's commitment to holding the elections before publishing the details of how they would operate. Whilst the issue of whether to hold simultaneous elections did cause some delay, this strengthened the government's position in getting its preferred form of legislation adopted; by delaying until relatively late the Chamber's scrutiny of the second and third Bills the government was able to push through its own solutions to the problems. Since the elections were imminent and there was general agreement as to their necessity — with the exception of the KPL — the government had only to ensure that its proposals did not alienate too many deputies too much. This it succeeded in doing and as a result headed off any major challenge.

Certain changes were made, though, to the Bill during the committee examination. Most were alterations to the wording or technical changes. However, one major alteration was successful, namely extending the franchise to Luxembourgers living abroad. In one sense this represented a major change in the electoral law but against this it must be noted that those who wished to take advantage of this had to return to Luxembourg to exercise their new-found right, hence greatly reducing the revolutionary aspect of the change. A further point worth noting is the role the Council of State played in extending the vote. Against the government's wishes the Council and the Chamber acted together and finally arrived at a compromise solution which was successfully included in the final Act. Thus, although the Council has no formal right to enforce change its advisory role is a real one which it can, and does, wield effectively. Similarly, the committee undertook real scrutiny on behalf of the Chamber and spent four mornings going through the proposals. The fact that certain issues went to a formal vote indicates that the proposals met opposition at this stage and one can only conclude that greater changes were prevented by the coalition government's majority amongst committee members.

Conclusion.

From the presentation of the case and the analysis of the preceding section certain elements stand out.

The activity in the Chamber prior to the introduction of the government Bills was overtly supportive of directly electing Luxembourg's MEP's, irrespective of how other countries went about composing their delegations. This sentiment reached a peak around the end of the sixties/beginning of the seventies and, although it did not disappear, the frustration of the Chamber's wishes caused the matter to be less conspicuous thereafter (10). The resurrection of the issue at the European level stimulated further action at the national level which satisfied the demands of the Chamber. The main lesson that can be drawn from this is the supremacy of the Government on this issue — which may be classified as external relations, traditionally a concern of governments more than parliaments, — the Chamber playing the role of a pressure group. This point is reinforced by the abject failure of the Chamber to successfully pass its own legislation on the matter. The only attempt to assert its constitutional right in this field was the 1971 Bill which was far too simplistic and consequently did not gain adequate support. It is true that government Bills enjoy advantages which facilitate their passage — a factor demonstrated by the different fates suffered by the government and private members' legislation on this issue — but some private members' Bills do succeed and in this light one is tempted to query the real legislative initiative powers, and hence decision-making capabilities, of the Chamber. Obviously the Chamber has the ultimate veto on the wording of legislation, but if that general position is determined by the original framework of the legislative draft then such a power is, to a large extent, illusory. It has been noted above that the 1971 proposals and the 1978/79 Bills addressed the same problems, with the exception of simultaneous national and European elections, and provided the same solutions (11). Why then

(10) It should be remembered that around this time economic problems and the oil crisis assumed great importance and tended to push other issues aside.

(11) The main provisions of the 1971 and 1978 Bills are as follows :

1971 : 1° Universal suffrage using a list system of proportional representation to elect Luxembourg MEPs. 2° A single constituency covering the whole country. 3° The procedures used for changing national electoral laws should also apply for modifications of the present Bill. 4° The number of Luxembourg MEPs to be fixed by the Treaty of Rome and any acts modifying it. 5° The validity of the election to be determined by the Chamber of Deputies. 6° The MEPs to be elected for a term of five years. 7° All MEPs must also be members of the Chamber of Deputies.

1978 : 1° Compatibility of national and European Parliamentary membership - though it would cease to be obligatory. 2° Six Luxembourg seats to be held for five years. 3° Retention of majority of existing national legislative law for European elections.

did the Chamber not amend the 1971 Bill and rectify its deficiencies? One can only speculate that the answer to this lies in the acceptance that the government's proposals shall go through, albeit amended, whereas successful enactment of private members' Bills is considered as an exception to the rule, particularly if they will require a great deal of refinement and amendment. This, therefore, points to a problem with the organisational climate or psychology of the Chamber.

There were, however, other pressures, possibly extenuating circumstances, why the government Bills were successful (and it must be remembered that these were considered grossly deficient insofar as a third Bill had to be introduced to regulate the elections). Environmental factors such as the collective responsibility of parliaments in Europe to pass the requisite legislation for « Europe's first international elections » were felt quite distinctly in Luxembourg.

Furthermore, in terms of the parliamentary processes, the legislation for direct elections reveals, at least for government Bills, a well-oiled system for the processing of government sponsored legislation. In this it enjoys two (at least) significant advantages. Firstly, in timing the presentation of the Bills the government was able to preclude the serious consideration of certain alternative strategies. Secondly, the resources available to the government are far greater than those at the disposal of individual or groups of deputies. The first of these, from the viewpoint of the non-governmental parties, was felt to be a major factor affecting the smooth passage of the second and third government Bills as well as the failure of amendments proposed in the final debate, whereas the second meant the government was able to overcome the obstacles which led to the failure of the 1971 private member's Bill.

The different natures of the Bills appears to have had an effect on their ease of passage through parliament. This is as one might have expected. The ratification Bill, being basically procedural, was uncomplicated and even its political aspects presented a straightforward choice of either support or opposition. With the two other Bills concerned with matters of regulation, the parliamentary debates, as well as the committee deliberations, centred more on details. Since this provoked issues of partisan advantage the debate was characterized to a greater extent by dissension and disagreement even though the principle was almost generally accepted. Through adopting a strategy of splitting the legislative scrutiny into two

4° Single national constituency. 5° Same electoral system to be used in European elections — with minor alterations — as in national elections. 6° Each electoral list should contain 12 names to remove the necessity for by-elections in the case of MEPs leaving the EP.

sets of Bills, i.e. principle and details, and careful timing, the government was able to considerably depoliticize the second phase, either intentionally or unintentionally, and so maximise support for the measures it was proposing. Conflict was thereby minimised firstly through the political aspects being focussed on the Bill dealing with an acceptable principle and secondly by the timing of the regulatory legislation.

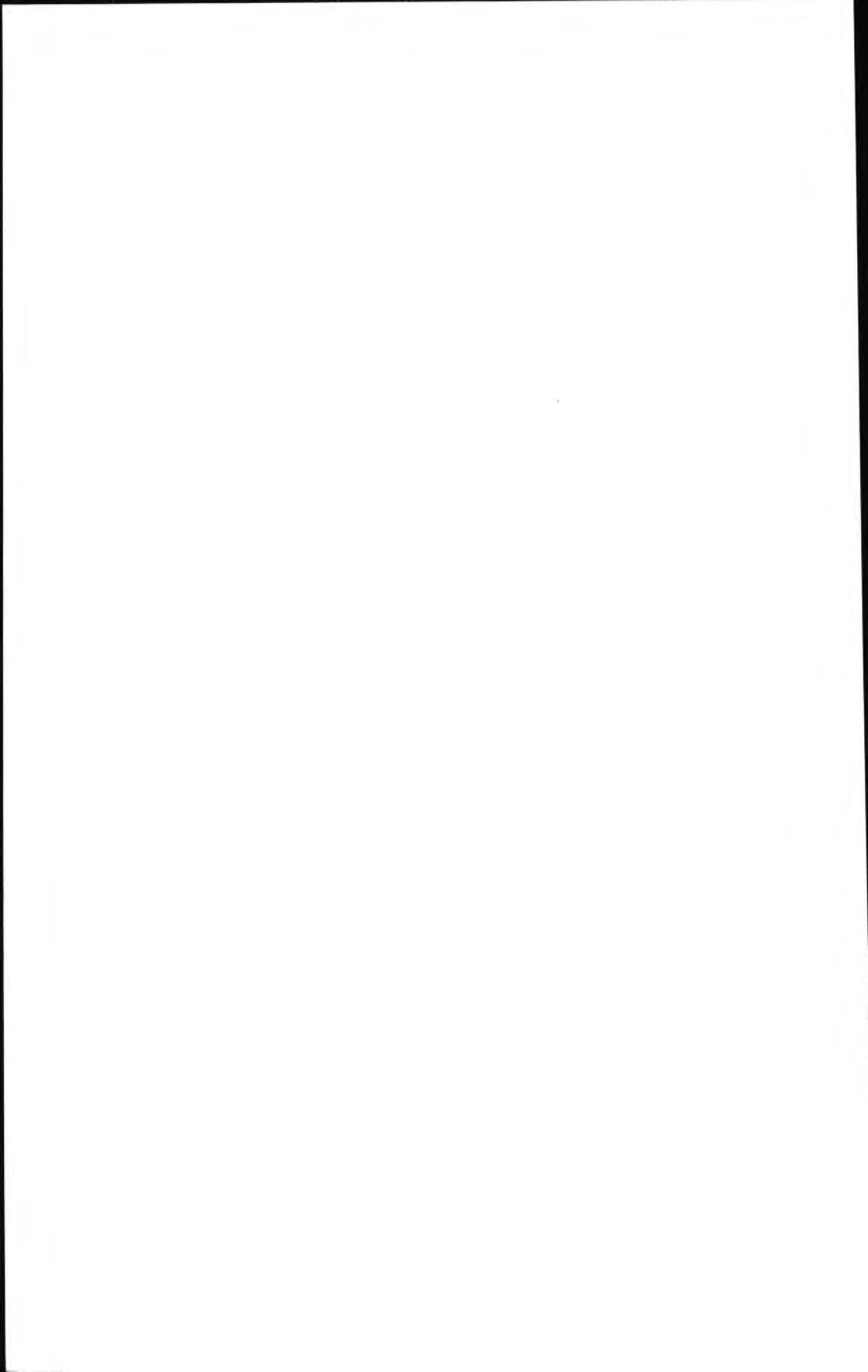
Summary : Luxembourg : a Case Study of Legislation in a Mini-State.

Whilst Luxembourg may be classified as a mini-state, its small size and population have not removed « politics » from public administration. Having outlined the legislative system, this article examines in detail the passage of the legislation for direct elections to the European Parliament focusing on the roles and functions of the relevant actors and institutions. This case study approach reveals a smooth parliamentary stage for legislation concealing a set of devices for resolving contentious or troublesome issues : special ad hoc committees to advise on legislative drafts ; parliamentary committees ; splitting legislation so that legislators are formally committed to a principle before they have seen the details ; the use of delaying tactics to preclude discussion of alternatives. In addition to demonstrating these, the case also examines the effectiveness of the three main institutions, the Council of State, the Chamber of Deputies and the Government, particularly the predominance of the latter, on major issues. In contradistinction, however, the Council of State, despite its formally weak status, is shown to exercise a positive influence.

Bibliography.

- FLESCH, C., « The Luxembourg Chamber of Deputies. A Microcosmic Image of a Small Country » in *Symposium on European Integration and the Future of Parliaments in Europe*. (European Parliament, Luxembourg, 1974, pp. 114-132.)
- SANTER, J., « Des perspectives politiques nouvelles ? », *Le Fédéraliste Européen*, n° 3, 1976, pp. 30-32.
- LULLING, A., « L'élection du parlement européen au suffrage universel : ses aspects positifs, ses problèmes et son défi ». *Le Fédéraliste Européen*, n° 3, 1976, pp. 26-29.





Le gel de l'accord d'Athènes*

La Communauté et la Grèce.

par Spyros HARITOS,**

Politologue,
Administrateur à la Commission des Communautés Européennes.

★

Au moment où vont aboutir les négociations pour l'adhésion de la Grèce à la Communauté européenne, il semble opportun de retracer les grandes lignes des relations qui se sont établies entre la Communauté et la Grèce depuis l'Accord d'association de 1962, accord qui devait ouvrir la voie à l'adhésion. Il s'agit plus particulièrement d'examiner le rôle joué par la décision de la Communauté de « geler » cet Accord pendant la dictature militaire du 21 avril 1967 au 24 juillet 1974 et d'analyser l'évolution de l'attitude des différentes institutions communautaires (Parlement Européen, Commission, Conseil) au cours de cette période. En second lieu, nous nous efforcerons de déterminer l'impact économique et politique de cette prise de position sur le régime d'Athènes. Nous examinerons ensuite la question de savoir si le « gel » a influencé les relations entre les deux parties et, en particulier, s'il a précipité la demande d'adhésion du nouveau gouvernement démocratique grec, le 12 juin 1975.

* L'Accord d'association, signé par la Communauté Economique Européenne, le 9 juillet 1961 à Athènes, est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1962. Son principal objectif est de promouvoir le renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre les Parties, en tenant pleinement compte de la nécessité d'assurer le développement accéléré de l'économie de la Grèce et le relèvement du niveau de l'emploi et des conditions de vie du peuple hellénique.

Pour atteindre cet objectif, l'accord prévoit :

- l'établissement d'une union douanière ;
- le développement d'actions communes et une harmonisation dans les secteurs économique, commercial et agricole ;
- la mise à la disposition de l'économie grecque de ressources financières — dans le cadre du protocole financier — en vue de faciliter son développement.

Dans le préambule, il est aussi souligné que « l'appui de la Communauté économique européenne aux efforts du peuple hellénique pour améliorer son niveau de vie facilitera ultérieurement l'adhésion de la Grèce à la Communauté ».

** Le contenu de cet article se trouve parmi les travaux présentés à l'Université Catholique de Louvain pour l'obtention du titre de docteur en sciences politiques et sociales.

Le gel de l'Accord : 1967-1974.

1967 : L'ANNÉE DE LA RUPTURE.

Les réactions très vives des Organisations Européennes après le coup d'Etat du 21 avril 1967 et les mesures prises par la Communauté pour condamner le régime des colonels n'étaient pas seulement motivées par le passé démocratique de la Grèce, ni par ses seuls liens historiques et commerciaux avec la Communauté. L'Europe avait aussi pris conscience qu'un régime fasciste renaissait avec toutes les conséquences que cela pourrait avoir sur les autres Etats. Les Européens se sont rendus compte qu'il suffisait de quelques heures pour qu'un régime démocratique soit renversé par la force des armes et qu'une dictature militaire s'installe. Ils ont en même temps compris que, s'ils ne disposaient pas de moyens directs pour intervenir, ils pouvaient néanmoins influencer le nouveau régime et même lui signifier que l'opinion publique et les organisations internationales ne pouvaient plus rester indifférentes devant pareille situation.

Par ailleurs, l'intervention militaire en Grèce risquait de mettre fin à l'ouverture de la Communauté vers la Méditerranée et de renforcer la présence américaine dans le bassin méditerranéen.

La décision de la Communauté de « geler » l'accord, qui a été tout d'abord adoptée par la Commission et ensuite par le Conseil et le Parlement Européen, exprimait la volonté communautaire de considérer que le coup d'Etat avait modifié profondément la nature du régime avec lequel la CEE avait contracté des engagements et des obligations réciproques. Ce changement ne pouvait rester sans conséquence sur l'ensemble des rapports entre les deux parties contractantes.

Dès le début mai, les échanges de vues entre, d'une part, la Commission et, d'autre part, les membres du Parlement Européen, les représentants des différentes tendances politiques et les Gouvernements des Etats membres ont permis à la Commission de préciser et d'explicitier son attitude à l'égard du nouveau régime grec.

La procédure suivie pour exercer une pression, si modeste fût-elle, sur le gouvernement militaire était celle prévue par l'Accord.

Les premières réactions.

Quelques jours après le coup d'Etat, le 2 mai 1967, la Commission Parlementaire Mixte CEE-Grèce réunie à Bruxelles exprimait sa très vive inquiétude face à des événements qui pouvaient mettre en cause les fondements mêmes de l'Accord d'association entre la Grèce et la Communauté. La Commission Parlementaire constatait qu'elle ne pouvait « pratiquement

fonctionner aussi longtemps qu'il n'y aura pas d'institutions parlementaires en Grèce » et elle estimait qu'aucune décision en application de l'accord ou des protocoles y annexés, en particulier de la part de la Banque Européenne d'Investissements, ne devrait plus intervenir.

Elle décidait, enfin, de présenter, au cours de la session du Parlement Européen, une question orale à la Commission « en vue de contribuer aux décisions de la Communauté relatives au fonctionnement et au développement de l'Association » (1).

Le Président de la Commission Parlementaire Mixte, M. Schuijt ainsi que le Président de la Commission Politique du Parlement Européen, M. E. Martino, demandaient, le 8 mai 1967, la discussion, en urgence, de la situation politique en Grèce en adressant à la Commission Européenne une question dans ce sens (2).

Présentant cette question, M. E. Martino fit appel à tous les membres du Parlement Européen pour « qu'ils ne restent pas indifférents aux formes de violence que prennent les événements en Grèce ». Il mit en garde ses collègues sur les dangers que les événements grecs faisaient courir au développement de l'association. Il souligna, entre autres, le fait que le Conseil d'association n'avait pas pu se réunir pour adopter le rapport annuel d'activité à transmettre à la Commission Parlementaire Mixte. La plupart des membres grecs de cette Commission avaient été arrêtés.

M. Martino termina son intervention en demandant à ses collègues du Parlement Européen de dénoncer l'extrême gravité de la situation née du coup d'Etat militaire et de favoriser, par tous les moyens, le retour à la légalité démocratique de ce pays (3).

Le Président de la Commission Parlementaire Mixte intervint ensuite et précisa les raisons de son intervention qui étaient d'ordre purement politique, puisque l'association n'était qu'une étape nécessaire pour l'adhésion de la Grèce à la Communauté. Après avoir condamné le putsch militaire en Grèce, comme antidémocratique et anticonstitutionnel, il posa

(1) Cf. Le communiqué de la Commission Parlementaire Mixte est adopté le 2 mai 1967 à Bruxelles.

(2) La Commission politique, en accord avec la Commission Parlementaire Mixte, exprimant son inquiétude au sujet de la situation actuelle de la Grèce et des conséquences que cette situation aura sur l'application normale du traité d'association entre ce pays et la CEE, demande à la Commission de la CEE : 1° si elle a pris ou entend prendre position face aux événements qui ont eu lieu en Grèce ; 2° si elle estime que la situation actuelle de ce pays n'empêche pas de poursuivre toute action pour l'application du traité d'association, dont l'objet est de conduire à une adhésion ultérieure de la Grèce à la Communauté ; 3° si elle peut donner des informations sur la situation actuelle des parlementaires helléniques, notamment de ceux qui avaient été appelés à siéger dans la Commission Parlementaire Mixte prévue dans le cadre de l'accord d'association ».

(3) Cf. : Débats du Parlement Européen, session du lundi 8 mai 1967, n° 91.

deux questions : « La Communauté européenne peut-elle reconnaître formellement le gouvernement qui s'est installé de facto en Grèce, depuis le 21 avril ? » « La Communauté peut-elle reconnaître le nouveau gouvernement d'Athènes, même avant les décisions que seront amenés à prendre les gouvernements des six pays membres ? »

Si la réponse à ces deux questions est négative, poursuit l'orateur, la Commission n'estime-t-elle pas que toute activité des institutions prévues par l'accord d'association entre la Grèce et la Communauté dont font partie également des représentants du gouvernement hellénique devrait être interrompue ?

Le représentant de la Commission, M. Lévi-Sandri, rappela tout d'abord que les pouvoirs dont disposait la Commission étaient limités et que l'accord d'association avait été conclu entre la Communauté et le Royaume de Grèce et non pas avec un gouvernement. M. Lévi-Sandri souligna également que la Commission disposait de très peu d'informations sur la situation réelle en Grèce. Toutefois, il exprima la vive préoccupation de la Commission concernant l'évolution de la situation et les conséquences que pouvait avoir cette situation sur le développement de l'association. En terminant, il émit le souhait que la situation put redevenir normale le plus rapidement possible, surtout dans le domaine des garanties et des libertés fondamentales.

Tous les groupes du Parlement Européen participèrent au débat qui suivit la réponse de la Commission.

Ce premier grand débat sur la Grèce au Parlement Européen a été extrêmement important pour la suite des relations entre la Grèce et la Communauté. Tous les groupes politiques se sont exprimés en faveur d'une suspension de l'Accord et du rétablissement de la démocratie et des libertés fondamentales en Grèce.

La prise de position très ferme de la part des Présidents de la Commission politique et de la Commission Parlementaire Mixte a pris la Commission au dépourvu. M. Lévi-Sandri a voulu donner l'impression que la Commission observait, dans cette première réponse, une certaine prudence et essayait de temporiser afin de recueillir de plus amples informations (4).

Malgré cette position prudente de la Commission et sous la pression des trois groupes, le Parlement Européen adoptait, le 10 mai, une

(4) Il est vrai qu'un peu plus tard, le 26 juin, la Commission précisa sa position, en réponse, à une question écrite posée par M. Fallér. Dans sa réponse, la Commission, après avoir déclaré « qu'elle ne pouvait pas demeurer indifférente à l'égard du régime constitutionnel d'un pays qui, comme la Grèce, a vocation de devenir membre de la CEE », ajoutait que « les événements qui se sont déroulés depuis le 21 avril donnent lieu à des préoccupations de nature à compromettre le développement de l'association. (Voir Réponses aux questions écrites n°s 53 et 59, JO n° 169 du 26 juillet 1967.)

résolution dans laquelle il constatait notamment que « l'accord d'association entre la Communauté européenne et la Grèce, qui prévoit l'adhésion ultérieure de ce pays à la Communauté, ne pourra être appliqué dans ses différentes phases que si les structures démocratiques et les libertés politique et syndicale sont rétablies en Grèce » (5).

A la suite de l'attitude négative de l'opinion publique internationale vis-à-vis des colonels grecs, la Commission fit part au Conseil de sa décision de procéder au « gel » des relations avec la Grèce.

Au cours de la réunion du Conseil de juillet 1967, le problème grec fut à nouveau évoqué. Lors du débat qui suivit, les membres du Conseil, tout en se montrant réticents à prendre une attitude officielle vis-à-vis du nouveau régime grec, convinrent de laisser à la Commission le soin de poursuivre son action visant à limiter l'application de l'accord à sa « gestion courante ».

Pendant les mois qui suivirent cette session du Conseil des Ministres, la Commission observa très attentivement la détérioration de la situation politique en Grèce.

L'échéance d'octobre.

En septembre, le protocole financier conclu entre la Communauté et la Grèce venait à échéance et la Commission se trouva dans la nécessité de donner son avis au sujet d'un prêt octroyé à la Grèce par la Banque Européenne d'Investissement. Elle fut ainsi amenée à définir sa ligne de conduite au sujet de l'application de l'accord d'association. C'est surtout dans sa réponse à la question écrite du député Seifritz que la Commission, pour la première fois, précisa officiellement les principes sur lesquels était fondée sa décision de « geler » l'accord.

La Commission souligna que : « si, malgré les événements, l'application courante de l'accord d'Athènes a pu être assurée, en particulier les obligations précises en ce qui concerne les régimes tarifaires et les relations commerciales, il n'a pas été possible de poursuivre l'harmonisation des politiques agricoles et les négociations en vue d'un renouvellement éventuel du protocole financier qui vient d'expirer le 31 octobre 1967 ».

Le 28 novembre le Conseil fait sienne devant le Parlement la position de la Commission, notamment en ce qui concerne la suspension de l'aide financière et des négociations relatives à l'harmonisation des politiques agricoles des deux parties.

Avec les débats au Parlement en novembre 1967, s'achève la *première* phase et la plus décisive à notre avis, pour la détermination des relations

(5) Cf Parlement Européen, documents de séance 1967-1968, doc. 55 du 10 mai 1967. Voir également, JO n° 103 du 2 juin 1967, p. 2058.

de la Communauté avec la Grèce, après le coup d'Etat du 21 avril. L'événement politique le plus marquant, à la fin de cette phase, est incontestablement le fait que les trois institutions de la Communauté — le Parlement, le Conseil et la Commission — ont exprimé le même point de vue dont la substance est contenue dans l'avis exprimé par la Commission en septembre 1967 au sujet du « gel ».

L'attitude que la Commission venait d'adopter vis-à-vis de la Grèce, en limitant l'application de l'accord d'association à sa simple « gestion courante », consistait, en substance, à suspendre :

- le développement d'actions communes de la Communauté et de la Grèce ;
- l'harmonisation des politiques économiques de la Communauté et de la Grèce dans les domaines prévus par l'accord et notamment dans celui de l'agriculture ;
- la mise à la disposition de l'économie grecque de ressources financières et l'engagement de nouvelles négociations pour le renouvellement du Protocole financier.

N'étaient par conséquent d'application que les dispositions de l'accord d'Athènes ayant un certain caractère automatique, telles que les mesures tarifaires et contingentaires. L'accord lui-même se trouva ainsi essentiellement réduit à un accord commercial préférentiel au contenu très vaste.

L'attitude adoptée par la Commission (6) et un peu plus tard par le Conseil (7) sera maintenue tout au long de cette période par l'ensemble des institutions communautaires. Par la limitation de l'application de l'accord d'Athènes à sa « gestion courante », la Commission poursuivait aussi un double objectif :

- établir, d'une part, une ligne de démarcation claire entre la Grèce et la Communauté Européenne. Il s'agissait, plus particulièrement, pour la Commission de constater que, par suite des événements du 21 avril 1967, la Grèce se trouvait dans l'impossibilité de bénéficier de l'article 72 de l'accord d'Athènes fixant sa vocation à l'adhésion ;

(6) Cf doc. 91 et 94/67 et 96/68 des débats du Parlement Européen ; le JO des Communautés Européennes n° 114 de mai 1969 ; les réponses de la Commission aux questions écrites de MM. VAN DER GOES VAN NATERS, FALLER, SEIFRIZ, VREDELING, GLINNE et COUSTE parues aux JO des Communautés Européennes n° 169 du 26 juillet 1967, 243 du 7 octobre 1967 et 62 du 9 juillet 1969 et 139 du 20 novembre 1970, 146 du 11 décembre 1970 et 9 du 24 avril 1971.

(7) Cf réponses du Conseil aux questions orales posées par le Parlement Européen aux sessions de novembre 1967 et de février 1970. Doc. n° 96/68 des débats du PE et JO des Communautés Européennes n° 121 de février 1970.

- d'autre part, exercer une certaine pression sur le régime du 21 avril afin de le conduire à adopter des mesures visant à rétablir la démocratie et la liberté sans pour autant interrompre les liens d'amitié et de solidarité entre la Communauté Européenne et le peuple grec.

LA DEUXIÈME PHASE : 1968-1974.

Au cours d'une *deuxième* phase, les institutions communautaires se sont efforcées de maintenir leur position face à diverses tentatives visant à remettre en cause leur attitude vis-à-vis du régime grec, dans le sens d'un durcissement ou d'un assouplissement.

En effet, au cours de cette période, la Communauté se trouva devant un double défi :

- Le premier concernait les tentatives entreprises par certains milieux intéressés, appuyés parfois par quelques membres du Parlement Européen ou quelques Etats membres, en vue de « normaliser » les relations de la Communauté avec la Grèce.
- Le second visait les efforts déployés, à plusieurs reprises, par certains parlementaires ainsi que par le groupe socialiste du Parlement Européen, pour obliger aussi bien la Commission et le Conseil que les Gouvernements des Etats membres, à dénoncer ou à suspendre l'accord. Ils ont été soutenus et encouragés dans leurs efforts par les milieux de l'opposition grecque et, à travers eux, par la grande majorité du peuple hellénique.

Si, finalement, aucune de ces tentatives n'a abouti, il n'en reste pas moins qu'elles ont souvent placé la Commission et le Conseil dans une situation inconfortable.

La Communauté se trouvait, en effet, depuis le « gel » devant un choix difficile. La Commission notamment a été amenée à réexaminer constamment sa position au cours des débats qui sont intervenus lors des sessions plénières du Parlement Européen ou à l'occasion de l'examen de la situation politique en Grèce. Elle prenait ainsi en considération les différentes possibilités qui se présentaient quant à ses relations avec la Grèce.

Les options de la Commission.

La Commission semblait partagée entre plusieurs attitudes :

1. un durcissement ;
2. une interprétation plus souple de la « gestion courante » ;
3. le maintien intégral du statu quo.

La *première* attitude pouvait être motivée par la nécessité de contrecarrer la tendance à l'assouplissement de la position adoptée par certains vis-à-vis du gouvernement grec qui paraissaient s'accommoder de l'absence prolongée d'institutions démocratiques en Grèce. En plus, elle constituait un encouragement particulièrement appréciable pour la résistance à l'intérieur et à l'extérieur de la Grèce.

Dans quelle mesure la Commission a-t-elle été suivie par les Etats membres et par le Parlement Européen ? On sait que le député français M. Vals avait présenté, le 5 février 1970, au nom du groupe socialiste du Parlement Européen, un projet de résolution demandant la suspension ou la dénonciation de l'accord d'Athènes (8). Toutefois, M. Vals, lors de la session du Parlement de juin 1971, avait retiré ce projet sans que les raisons de ce retrait aient pu être entièrement éclaircies. Des considérations tactiques, les divergences qui existaient alors au sein du groupe socialiste ont dû jouer un certain rôle.

D'autre part, la Commission devait également tenir compte des réactions du côté grec. La question qu'on se posait le plus souvent était de savoir si une telle attitude ne risquait pas de conduire à un durcissement des positions du régime ? Si l'on devait aboutir à la rupture, ne risquait-on pas de compromettre le fonctionnement de l'accord et par là de porter atteinte aux intérêts du peuple grec ?

Les partisans de l'interprétation *plus souple* du principe de la gestion courante soutenaient en substance qu'elle permettait le maintien d'une pression sur le gouvernement grec en vue d'un rétablissement des libertés fondamentales et d'une vie démocratique.

L'inconvénient majeur de cette position était évidemment celui de décourager l'opposition en Grèce. Les diverses tentatives qui ont été entreprises par l'un ou l'autre membre du Conseil, de la Commission et du Parlement Européen, en vue d'une éventuelle « révision » ou « normalisation » de l'attitude de la Communauté à l'égard du régime d'Athènes n'ont pas été couronnées de succès.

La tentative de « normalisation » des relations avec la Grèce la plus connue fut celle entreprise par le député chrétien-démocrate allemand, M. Hans Edgar Jahn (9). Dans un projet de rapport qui avait été élaboré au nom de la Commission Parlementaire Mixte, le député allemand préconisait notamment la « réorganisation » des relations entre la Communauté et la Grèce à la lumière de l'évolution du régime grec sur le plan interne

(8) Cf Parlement Européen, n° 23983, du 5 février 1970.

(9) Voir notamment le projet de rapport sur l'état et les perspectives de l'association CEE-Grèce du parlementaire allemand M. Hans Edgar JAHN (PE, doc. 30.310/rev. du 2 août 1972).

et externe. Pour ce faire, le rapporteur fondait son argumentation sur deux plans. Sur le plan *juridique* d'abord, il se référait à l'avis émis par la Commission juridique du Parlement Européen où il était constaté, en substance, que le changement de régime en Grèce ne semblait pas avoir entraîné une modification des bases essentielles de l'accord et n'avait pas rendu impossible son exécution.

En conséquence, ceux qui s'opposaient au régime alors institué en Grèce ne pouvaient développer d'arguments suffisants pour une suspension ou une dénonciation de l'accord d'association (10). (L'accord d'association ne prévoyant ni extinction, ni suspension, l'une des parties ne peut le suspendre qu'en se conformant aux règles du droit international). Toutefois, la Commission juridique prenait soin de préciser que ses observations se plaçaient exclusivement sur le plan *du droit*.

Sur le plan *économique*, le rapporteur soutenait « qu'il n'était pas possible d'isoler la Grèce, l'histoire ayant déjà démontré que l'expérience d'un boycottage économique ne produit que rarement les effets recherchés » (11).

Il faudrait aussi, en tenant compte du changement des circonstances (allusion au fait que le régime militaire grec avait consolidé progressivement sa position sur le plan interne) réorganiser les relations économiques entre la Communauté et la Grèce, d'une manière analogue à celle adoptée par l'OTAN et, sur le plan bilatéral, par certains Etats membres. On pourrait, estimait M. Jahn, « envisager l'application intégrale des dispositions de l'accord ; mais il se pourrait aussi que l'on décide d'inclure la Grèce dans une politique globale, entièrement redéfinie, à l'égard des pays du bassin méditerranéen » (12).

Quoi qu'il en soit, les réactions provoquées par ce texte ont été si nombreuses, aussi bien parmi les Parlementaires européens que dans les milieux de l'opposition au régime grec que cette tentative échoua et qu'il n'y eut même pas de vote au sein du Parlement Européen.

Enfin, le *troisième* choix était le maintien intégral du statu quo que confirmait d'une manière claire l'attitude que la Commission avait adoptée depuis 1967.

Cette dernière position, malgré les nombreux problèmes relatifs au bon fonctionnement de la Communauté qui se sont posés (notamment à la suite des négociations d'un protocole avec les nouveaux candidats), a été celle adoptée par la Commission et par les autres institutions communautaires.

(10) Cf l'avis de la Commission juridique sur les problèmes juridiques que poserait une suspension ou une dénonciation de l'accord créant une association entre la CEE et la Grèce (doc. PE 24813/def. du 28 août 1970, p. 33).

(11) *Idem*, p. 33.

(12) Cf doc. 30.310 n° 18 et 22-23.

Depuis 1968, le « gel » de l'accord s'est poursuivi sans aucune interruption. Nous passerons rapidement en revue les initiatives et les prises de position communautaires les plus significatives :

Le débat politique a continué au sein du Parlement Européen. Le 27 mai 1969, les parlementaires engagèrent un vaste débat à partir du rapport présenté par M. Scarascia-Mugnozza (député démocrate-chrétien italien et, par la suite, Vice-Président de la Commission) à propos des répercussions de la situation politique en Grèce sur le fonctionnement de l'accord d'association (13). M. Martino, membre de la Commission européenne, rappela à l'Assemblée que son institution était « arrivée, avec le Conseil, à la conclusion qu'il fallait ajourner pour le moment l'étude de certains aspects de l'évolution future de l'association et s'en tenir à la gestion courante de l'Accord » (14).

Le Parlement Européen, à l'issue de ce débat, adopta une résolution dans laquelle il se déclara « entièrement solidaire du peuple grec, des parlementaires et de ceux qui, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, souffrent et luttent pour le retour à l'égalité démocratique et pour le respect des droits fondamentaux des citoyens ». Le Parlement souligna également « qu'en l'absence d'une évolution dans le sens indiqué », il se réservait « de prendre des initiatives, en vue de la révision ou de la suppression de l'Accord d'association ». Il insista enfin auprès de la Commission des communautés européennes pour « qu'aucun développement ne soit donné à l'association tant que n'auront pas été rétablies en Grèce les conditions d'une vie démocratique normale » (15).

En 1970, la Commission, à l'occasion de réponses à de nombreuses questions écrites posées par des parlementaires européens, notamment par MM. Glinne et Cousté, confirma qu'aucune évolution importante n'avait été constatée et qu'elle maintenait l'attitude adoptée au lendemain du coup d'Etat de 1967 et qui consistait à limiter l'application de l'accord d'Athènes à une simple « gestion courante » (16).

En 1971, la Commission confirma le « gel » dans diverses réponses à des questions écrites et notamment dans la réponse à M. Cousté dans laquelle elle précisait : « Ainsi qu'il résulte des différentes prises de position de la Commission, l'attitude adoptée par la Communauté à l'égard de la Grèce et consistant à limiter l'application de l'accord d'Athènes à

(13) Document 33/69 - Parlement Européen.

(14) Cf JO - Annexe, mai 1969 - pp. 110-128.

(15) JO n° C 63 du 28 mai 1969, p. 16.

(16) Cf réponses aux questions écrites de MM. Glinne et Cousté, JO n° 139 du 20 novembre 1970 et n° 146 du 11 décembre 1970.

sa gestion courante, n'est pas le fruit d'une évaluation portant sur la force juridique des différentes dispositions de l'accord en question, mais la conséquence logique des événements qui se sont produits en Grèce, le 21 avril 1967 » (17).

L'accord d'association et l'élargissement de la Communauté.

1972. Les relations entre la CEE et la Grèce continuent d'être réduites à leur strict minimum. Cependant, deux événements sont venus cette année-là relancer le problème des relations entre la Communauté européenne et la Grèce. Il s'agit, d'une part, de la demande formulée par Athènes de voir la Grèce bénéficier des « Préférences Généralisées » accordées par la CEE à un certain nombre de pays en voie de développement, et d'autre part, de l'adhésion de trois nouveaux pays à la Communauté. En effet, selon l'article 64 de l'Accord, la conclusion d'un Protocole additionnel entre la Communauté et la Grèce supposait l'ouverture de négociations avant l'élargissement.

La première demande grecque a été rejetée par la Communauté. Et cela, dans le cadre de la « gestion courante ». Quant à la conclusion avec la Grèce d'un Protocole additionnel, la délégation grecque a informé ses partenaires, dès la première prise de contact, que la Grèce souhaitait la conclusion d'un tel Protocole. Elle caressait ainsi l'espoir de rompre la glace avec ses partenaires de la Communauté. De son côté, la Commission, tout en recommandant au Conseil l'ouverture des négociations en vue de la conclusion d'un Protocole pour l'extension de l'accord d'Athènes aux nouveaux adhérents, n'a pas manqué de souligner l'aspect politique de l'affaire. Ainsi, précisait-elle que la gestion courante de l'accord d'association par la Communauté 'élargie' devrait se faire dans les mêmes conditions que dans la Communauté actuelle ».

1973. C'est l'année de l'élargissement de la Communauté européenne au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande. Cette situation nouvelle va-t-elle modifier l'attitude de la Commission ? Sir Christopher Soames lève toutes les incertitudes devant le Parlement Européen le 14 mars 1973 (18) et M. François-Xavier Ortoli, le nouveau Président de la Commission, réitère, devant la même assemblée, le 9 mai, la détermination de la Communauté de maintenir le « gel ». De nouvelles arrestations relancent le débat politique. M. Van Elkslande, Président en exercice du

(17) Cf réponse de la Commission à la question écrite de M. Cousté (JO n° 81 du 12 août 1971) ainsi que la réponse du Conseil à la question écrite de M. Glinne (JO n° 65 du 28 juin 1971).

(18) Cf Débats du PE (...), séance du 14 mars 1973.

Conseil, prend acte de l'indignation des parlementaires et du souhait de voir le Conseil raidir l'attitude politique de la CEE vis-à-vis de la Grèce (19).

On constate aussi que les espoirs du régime d'Athènes, suscités à l'occasion de l'élargissement, ont été rapidement déçus. Par ailleurs, les quelques doutes qui subsistaient encore au sujet d'une éventuelle « normalisation » des relations par la voie des négociations menées en vue de la conclusion de ce Protocole ont été levées lors du dernier débat au Parlement. Au cours de la session du 4 avril 1974, le député social-démocrate allemand, M. Fellermaier, présenta, au nom du groupe socialiste, une question orale avec débat à la Commission (20). Pour la première fois, les socialistes demandaient officiellement à la Commission ce qu'elle comptait entreprendre pour que « cet accord d'association soit dénoncé ». Il ne s'agissait plus de se limiter à la « gestion courante » de l'accord, mais de franchir une nouvelle étape décisive et de procéder à sa *dénonciation*.

Lors du long débat animé qui eut lieu à cette occasion, le Parlement ne parvint pas à dégager une majorité en faveur de la « dénonciation » de l'accord. Par contre, les représentants de tous les groupes du Parlement se prononcèrent pour le maintien du « gel ». C'était également l'avis de la Commission qui, par la voie de son représentant, M. Cheysson, estima que « la dénonciation de l'accord ne se justifierait pas tant que la situation ne serait pas modifiée au point où les obligations découlant de la gestion courante ne pourraient plus être exécutées » (21).

Mais cet échange de vues, qui a eu lieu quelques mois seulement avant la chute de la dictature, a eu deux résultats importants :

- Le *premier* fut que le durcissement de la position du groupe socialiste a amené la Commission à réitérer avec fermeté la politique du maintien du « gel » ;
- Le *deuxième* fut que ce débat donna l'occasion à de nombreux parlementaires de soulever la question des perspectives de l'avenir de la Grèce, après le rétablissement de la démocratie.

(19) *Idem*. Séance du 9 mai 1973.

(20) Il était demandé dans la question : « (1) La Commission maintient-elle son point de vue qu'il suffit de se limiter à la « gestion courante » de l'Association aussi longtemps que des institutions démocratiques n'auront pas été rétablies en Grèce ? (2) La Commission ne partage-t-elle pas l'avis que l'existence d'un régime démocratique en Grèce était considérée par les parties contractantes comme la base même de l'Accord ; que cette base a disparu, du fait de l'établissement de la dictature militaire et, par conséquent, qu'une dénonciation de l'Accord d'Association est justifiée ? (3) Que compte entreprendre la Commission pour que cet Accord d'Association soit dénoncé ? »

(21) Cf Débat du PE, séance du 4 avril 1974.

Les prises de position et notamment celle du député néerlandais, M. Patijn, ont permis au représentant de la Commission d'ajouter à son intervention une déclaration intéressante à plusieurs égards. M. Cheysson, précisant l'attitude de la Commission dans ses relations futures avec la Grèce, a insisté, tout particulièrement, sur les perspectives qui s'ouvriraient, après le retour de ce pays à une vie parlementaire normale, tant sur le plan économique, par l'octroi d'une aide financière accrue, que sur le plan politique, par la possibilité d'adhésion à la Communauté d'une Grèce démocratique (22).

Appréciation d'ensemble du « gel ».

LES INCIDENCES ÉCONOMIQUES.

Une Association à peine ébauchée.

Les péripéties politiques que nous avons évoquées n'ont pas eu grande influence sur la libre circulation des produits industriels. Mais l'Accord d'association conclu par la Grèce et la CEE ne devait pas se limiter à la simple mise en place d'une union douanière. S'inspirant de l'exemple du Traité de Rome et tenant compte à la fois des besoins et des possibilités de la Grèce, diverses dispositions avaient été incluses dans l'Accord concernant l'harmonisation des politiques agricoles, la libre circulation des personnes et des services, la coordination des politiques économiques, le rapprochement des législations, la coopération financière.

Cependant, contrairement aux dispositions concernant la mise en œuvre de l'union douanière, ces autres dispositions de l'Accord d'Athènes n'ont pas été appliquées dans le cadre de la « gestion courante » décidée par la Communauté en avril 1967.

Cette suspension n'avait pas été sans incidence notamment sur le processus de libéralisation des échanges des produits agricoles. Il est par contre

(22) Il nous semble utile de reproduire les termes exacts de cet extrait de la déclaration de la Commission : « La Commission croit qu'il est de loin préférable d'appliquer en la matière une attitude positive et d'insister à chaque occasion sur les perspectives qui s'ouvriront à la Grèce, affligée actuellement de tous les maux, y compris des maux économiques graves, le jour où les droits de l'homme et les libertés démocratiques étant rétablies, la Communauté sera à même de lui venir en aide d'une manière rapide, efficace et que j'espère très généreuse, en développant alors au maximum nos relations avec la Grèce (...). Le jour où les libertés démocratiques seront rétablies en Grèce, il faudra un effort très particulier pour qu'économiquement alors la Grèce rattrape toutes ces années perdues de cette manière, pour que la Grèce alors soit en mesure, comme cela est inscrit dans l'article 72 de l'accord, de solliciter son adhésion à la Communauté, les liens démocratiques ayant été rétablis et l'acceptation intégrale des obligations économiques du traité étant supportables pour la Grèce ». (PE Débats - séance du 4 avril 1974.)

difficile d'imaginer ce qui serait arrivé si la Communauté n'avait pas décidé qu'il lui était impossible de ne pas suspendre les discussions. La Grèce a certainement pâti de cette prise de position, ne serait-ce que parce que la Communauté n'a pas participé aux transformations des structures agricoles que le pays devait opérer afin de moderniser ce secteur et de l'adapter aux objectifs de l'Association.

La réalisation de la *libre circulation des personnes* devait normalement, aux termes de l'Accord d'Athènes, être achevée avant le 1^{er} novembre 1974. Cette libre circulation des travailleurs était prévue pour aider Athènes à résoudre les problèmes de chômage et de sous-emploi que le pays connaissait à cette époque et qu'il n'espérait pas surmonter en quelques années. Là encore le « gel » de l'accord intervenu en 1967 n'a pas permis d'aller au-delà d'une simple approche des problèmes soulevés par la mise en pratique d'une telle politique.

Aucun progrès notable n'a pu non plus être enregistré en ce qui concerne l'*harmonisation des règles de concurrence*. Pour ce qui est des aides d'Etat, un régime particulier était envisagé par l'Accord d'Athènes. La Grèce, compte tenu des disparités profondes existant dans les structures des économies des Etats membres et de ses problèmes économiques et sociaux spécifiques, était autorisée à accorder des aides destinées à favoriser son développement économique.

En matière de *coordination des politiques économiques*, les signataires s'étaient attachés à maintenir un certain parallélisme avec les dispositions prévues en ce domaine par le Traité de Rome, en tenant compte de la situation économique et des pratiques administratives en usage en Grèce.

Cette coordination, si elle avait été réalisée, aurait donné certains avantages à la Grèce en favorisant notamment les investissements en Grèce de capitaux communautaires susceptibles de contribuer au développement de l'économie hellénique.

Pour faciliter cet effort, les « Six » avaient décidé de participer au *financement de certains projets d'investissements* que la Grèce présenterait à la Communauté en vue d'obtenir une aide qui serait toutefois conditionnée par la liaison de ces projets à l'accroissement de la production de l'économie hellénique et à la réalisation des objectifs de l'Accord. Il était ainsi convenu que les prêts pourraient atteindre un montant global de 125 millions de \$, ce montant pouvant être utilisé dans les cinq premières années de l'application de l'Accord. Là encore, les événements de politique intérieure survenus en Grèce en avril 1967 n'ont pas été sans incidence sur cette opération financière. La Communauté a estimé dès avril 1967 que la « gestion courante » de l'Accord impliquait aussi qu'aucun prêt ne devait plus être octroyé. De plus, elle a décidé de ne pas affecter à de nou-

velles opérations les sommes non encore utilisées, soit environ 56 millions de dollars.

Le langage des données économiques.

Par conséquent, sur le plan économique, la limitation du fonctionnement de l'Accord à sa « gestion courante », c'est-à-dire à la seule poursuite du calendrier de démobilitation douanière, n'a fait qu'accroître le déséquilibre des échanges commerciaux au détriment de la Grèce. En effet, le déficit de la balance commerciale et celui de la balance des paiements courants de la Grèce n'ont cessé de s'aggraver au fil des années. Pendant les dernières années, les deux déficits étaient respectivement de l'ordre d'un milliard et demi et d'un milliard de dollars environ.

Par ailleurs, le gel a accentué les divergences qui s'étaient manifestées, tout au long de la première période d'application de l'Accord, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des politiques agricoles et l'utilisation des ressources du protocole financier. En un mot, le transfert des ressources escompté par les auteurs de l'Accord n'a pas eu lieu. La Grèce reste, dans le domaine économique, un des pays les plus inégalitaires d'Europe et des pays du monde industrialisé. Athènes monopolise presque toute l'expansion et, dans une Communauté élargie, cette situation aggravera les distorsions inter-régionales existantes. A titre d'exemple, le PIB grec par habitant est inférieur d'un tiers environ au PIB moyen de la Communauté des Neuf. Pour remédier à cet état de choses, la Communauté devrait opérer un transfert très important des ressources.

En effet, si le développement de la production industrielle grecque a été le plus rapide, du moins jusqu'en 1974, parmi les pays de l'OCDE, la Grèce éprouve cependant de sérieuses difficultés à rattraper son retard par rapport aux Etats membres de la CEE. Des efforts d'intensification et de modernisation de la production se heurtent, malgré des succès incontestables dans certains domaines, aux difficultés inhérentes au caractère encore très traditionnel des structures. De plus, les principales productions helléniques restent dans de nombreux cas orientées vers la satisfaction du marché intérieur, ce qui constitue un sérieux obstacle pour le rééquilibrage des échanges.

La balance du commerce extérieur grec risque donc de demeurer très défavorable puisque les exportations ne couvrent qu'un tiers environ des importations. Ceci est dû essentiellement au fait que les structures agricoles et industrielles présentent de graves faiblesses inhérentes à leur caractère trop traditionnel. La plupart des investissements, orientés vers des secteurs à faible productivité, n'ont pas donné de résultats significatifs.

Ainsi, dans le domaine agricole, les exportations sont, en général, trop petites et trop morcelées, donc peu productives. La rentabilité de ce

secteur souffre de l'impossibilité d'utiliser des techniques modernes et de l'application irrationnelle de la mécanisation. Or, malgré le développement du secteur industriel, le rôle de l'agriculture reste toujours important dans l'économie hellénique. Les exportations en produits agricoles représentent aujourd'hui encore, une grande partie de la balance commerciale de la Grèce et occupent une part importante de sa balance de paiements courants (23).

Dans le secteur *industriel*, les petites entreprises prédominent : plus de 90 % des unités dans le secteur manufacturier emploient moins de 10 salariés (regroupant ainsi plus du cinquième de la population occupée dans l'industrie). Les mesures tendant à promouvoir la fusion des entreprises pour former des plus grandes unités se heurtent à la réticence des chefs d'entreprise. Ainsi, bien que la part du secteur manufacturier dans le PIB soit passée de 14,3 % en 1960 à 22 % en 1976, la part de l'industrie dans la production totale reste inférieure à celle de l'Espagne et du Portugal (24).

La plupart des investissements sont dirigés vers des secteurs peu propices à un accroissement de la capacité de production hellénique et, partant, à l'accélération de l'expansion économique par la création de nouveaux emplois (25).

C'est ainsi que la plupart des secteurs en expansion regroupent des activités de main-d'œuvre, déjà en crise dans la Communauté.

Dans le domaine agricole, il s'agit de secteurs à fort coefficient de travail manuel : vin, huile d'olive et surtout fruits et légumes, dans l'industrie, du secteur de la chaussure, des textiles « légers », de produits chimiques, des métaux de base (aluminium), etc.

(23) Les produits agricoles représentaient, en 1961, en Grèce, 30 % du Produit National Brut ; selon le recensement de la même année, 53 % environ de la population active était occupée à l'agriculture ; plus de trois quarts des exportations helléniques étaient couvertes par les produits agricoles. En revanche, quinze ans après, en 1975, l'agriculture contribue pour 16 % du PNB ; la part de la population active employée à l'agriculture est tombée à 35 % environ, contre 9 % pour la Communauté. Les exportations agricoles ne représentaient plus que le tiers environ des exportations totales. (Cf Avis sur la demande d'adhésion de la Grèce, *Bulletin des CE*, suppl. 2/76.)

(24) Cf Elargissement de la Communauté. Aspects économiques et sectoriels. *Bulletin des Communautés Européennes*, suppl. 3/ 78, p. 16.

(25) Il convient de signaler qu'à la suite de la législation grecque favorisant les investissements étrangers, le quart environ des investissements globaux du pays a été financé par des capitaux étrangers. Entre 1954 et 1974, les deux tiers environ de ces investissements ont été réalisés dans l'industrie.

Le total des investissements étrangers en Grèce depuis 1953 s'élève à environ 1.300 millions de dollars. Entre 1962 et 1977 les capitaux étrangers s'élèvent à 777 millions de dollars, plus de deux tiers étant d'origine américaine (68,8 %) et seulement 21,5 % d'origine communautaire.

LES INCIDENCES POLITIQUES.

Le gel n'a pas eu d'impact décisif sur l'économie hellénique. Toutefois, il a contribué à accentuer, au détriment de la Grèce, le déséquilibre des échanges dans l'Accord d'association. Par contre, l'attitude de la Communauté a renforcé l'image de marque de la CEE auprès de l'opinion publique grecque. Il s'agissait en effet de la première prise de position politique de la Communauté. Le « gel » était fondé davantage sur des raisons *politiques* que sur des raisons d'ordre juridique ou économique. L'attitude de la Communauté a provoqué également, dans une large mesure, le déclenchement par le Gouvernement Karamanlis du processus d'adhésion, quelques mois seulement après la chute des colonels. En effet, l'attitude de la Communauté a contribué, au fil des années, à créer en Grèce, un climat en faveur de l'intégration européenne, comparable à celui qui régnait dans les années cinquante au sein de l'opinion publique européenne.

C'est sur le plan politique que l'action de la Communauté a manifestement été la plus appréciée. Sans vouloir prétendre que les initiatives communautaires ont joué un rôle déterminant sur l'évolution de la situation politique en Grèce, il est indéniable que les nombreuses prises de position des institutions de la Communauté ont contribué à accentuer davantage l'isolement diplomatique et international du régime militaire d'Athènes.

La preuve en est que la junte n'a jamais voulu mettre à exécution ses « menaces » de dénoncer l'Accord ou de quitter la Communauté. Il est probable toutefois, que le régime grec n'a pas osé renouveler la désagréable expérience, préjudiciable à son image de marque, qui avait abouti à la procédure d'expulsion de la Grèce du Conseil de l'Europe (26).

(26) L'action de cette institution européenne, surtout pendant les premières années de la dictature et jusqu'au moment où le Comité des Ministres a décidé l'exclusion de la Grèce (9 décembre 1969), a été suivie de très près par les instances communautaires. C'était en effet, la première fois que la Communauté se trouvait devant l'obligation de prendre une décision essentiellement *politique* dans le domaine de ses relations extérieures. Par conséquent, il était normal et utile qu'elle suive, avec la plus grande attention, les prises de position des différents organes du Conseil de l'Europe ainsi que des autres gouvernements européens, non membres de la Communauté. Il est vrai que pour le Conseil de l'Europe « l'affaire grecque » était plus « facile ». Il s'agissait en effet d'une violation flagrante de l'esprit et de la lettre de ses statuts (Préambule, articles 1 et 8).

C'est ainsi que l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, au cours de sa session ordinaire du 24, fut la première institution européenne à être saisie, trois jours après le coup d'Etat, de ce qui allait devenir l'« Affaire grecque ».

« L'Affaire grecque » suivit son cours pendant l'année décisive de 1969. Ainsi, à la fin de 1969, les procédures engagées simultanément au sein des trois instances du Conseil de l'Europe, à l'Assemblée parlementaire, à la Commission européenne des droits de l'homme et au Comité des Ministres, étaient arrivées à un stade où une

On a vu, par ailleurs, combien et à quel point le régime exagérait l'importance des réunions de routine des organes d'association pour faire croire à l'opinion publique grecque que les relations entre la Communauté et la Grèce se poursuivaient normalement et cacher ainsi son isolement quasi complet au sein de l'opinion publique internationale et des Gouvernements. Il est frappant de constater que, pendant les sept années de la dictature, ce sont surtout des personnalités américaines et notamment des militaires en poste à l'OTAN qui ont effectué des visites de soutien aux représentants du régime militaire grec. Les quelques tentatives d'échanges de visites officielles notamment avec les représentants de l'Europe de l'Est et de l'URSS sont restées sans suite.

C'est ainsi que le régime grec n'a même pas pris de mesures de restriction contre les importations communautaires en vue de réagir au développement défavorable pour la Grèce, des échanges commerciaux avec la Communauté. Ses réactions se sont limitées, soit à des déclarations sans suite dans la presse hellénique, soit à des protestations de principe au sein du Conseil d'Association (27). En effet, malgré leurs déclarations tendant à limiter, aux yeux de l'opinion publique grecque, les diverses actions des institutions européennes, les autorités d'Athènes étaient pleinement conscientes de l'hostilité des milieux européens vis-à-vis de leur régime.

Les prises de position fermes et réitérées de l'ensemble des institutions communautaires n'ont certes pas eu un effet *direct* et *immédiat* sur l'évolution politique en Grèce ni, à fortiori, sur le cours des événements qui ont conduit à la chute de la dictature en 1974. Toutefois, il est indéniable que, pour la première fois depuis sa création, une organisation de nature commerciale et économique telle que la CEE a su, par ses initiatives, donner une nouvelle dimension au pouvoir de décision de la Communauté.

unanimité s'était dégagée sur le caractère fondamentalement anti-démocratique du régime grec. Dans ces conditions, la condamnation de ce régime ne faisait plus de doute. Il ne restait plus au Comité des Ministres qu'à l'entériner, en décidant l'exclusion de la Grèce du Conseil de l'Europe. Pour éviter ce dernier acte d'exclusion, le régime d'Athènes a préféré « retirer » la Grèce du Conseil en dénonçant, en même temps, la Convention européenne des droits de l'homme.

(27) L'argumentation de la junte était essentiellement basée sur le fait que la Communauté, sous le prétexte du « gel », tentait de ne plus s'acquitter de ses obligations découlant clairement de l'Accord (harmonisation des politiques agricoles entre la Communauté et la Grèce, application du Protocole financier).

Il est vrai que la limitation de l'application de l'Accord à sa « gestion courante », c'est-à-dire à la poursuite de la démobilisation tarifaire entre les deux parties, favorisait quasi exclusivement la Communauté. Toutefois, on ne peut affirmer qu'il s'agissait là de l'une des raisons principales du « gel ». Il faut cependant noter qu'il y avait incontestablement des intérêts communautaires en jeu de par le volume élevé des échanges commerciaux entre les deux partenaires. Il n'est pas exclu que des groupes de pression intéressés aient exercé une influence au sein de la Communauté afin d'éviter la dénonciation ou la suspension de l'Accord.

S'il est vrai que la décision de « geler » l'Accord a été prise unilatéralement, il n'en demeure pas moins qu'il y avait là l'expression d'une volonté politique qui trouvait, par ailleurs, son appui, auprès de l'opinion publique des Etats membres.

Sur ce point, le rôle du Parlement européen et de la Commission en particulier fut extrêmement important. Ce sont ces deux institutions communautaires qui ont su, par leur prise de position, ouvrir la voie. Leurs initiatives ont presque toujours devancé les réactions des gouvernements des Etats membres. Il est vrai, en effet, que les gouvernements ont généralement tendance à minimiser la gravité de la situation. Ils essaient souvent de temporiser dans l'espoir de voir se résoudre les problèmes posés par un régime totalitaire. Cependant, lorsqu'ils se sont trouvés réunis au sein des institutions communautaires, même les plus récalcitrants ont été conduits à admettre qu'il devenait de plus en plus difficile de maintenir des relations avec le régime grec. On peut donc soutenir que si les représentants des gouvernements ont assumé leurs responsabilités, c'est dans une large mesure en raison des initiatives du Parlement et de la Commission qui ne leur ont guère laissé d'autre choix que de les suivre dans leur condamnation du régime militaire.

A la question de savoir si l'attitude de la Communauté a précipité le retour de la Grèce à l'ordre démocratique et parlementaire, il faut plutôt répondre par la négative. C'est surtout la convergence d'une série d'autres facteurs extérieurs, la crise chypriote avec la tentative du coup d'Etat contre Mgr Makarios et l'intervention militaire turque, qui ont précipité le cours des événements et ont conduit à la chute de la dictature.

Ce que nous pouvons cependant affirmer, sur la base des témoignages et des informations que nous avons recueillis, c'est que les dirigeants d'Athènes sont restés particulièrement attentifs aux prises de position des institutions communautaires. Naturellement, il faudra encore quelque temps avant de pouvoir se prononcer d'une manière formelle. En effet, nous ne disposons pas de toutes les pièces du dossier grec, car la totalité des sources d'informations nécessaires pour porter un jugement de valeur incontestable ne sont pas encore accessibles.

Par contre, il en va autrement en ce qui concerne l'accélération de la demande d'adhésion de la Grèce.

L'ACCÉLÉRATION DE LA DEMANDE D'ADHÉSION.

L'attitude de la Communauté vis-à-vis du régime d'Athènes a été déterminante pour l'accélération de la demande d'adhésion de la Grèce. En effet, aux termes de l'Accord d'association, l'admission de la Grèce à la Communauté pouvait être envisagée à la fin de la période transitoire de vingt-deux

ans, c'est-à-dire, en 1984. C'est une des raisons pour lesquelles, par ailleurs, la demande grecque a été introduite sur la base de l'article 237 du Traité de Rome et non pas sur celle de l'article 72 de l'Accord (28).

Dès les premiers mois, le nouveau gouvernement Karamanlis s'est trouvé devant de nombreux écueils :

- mauvais fonctionnement de l'accord ;
- retards accumulés pour des volets essentiels de l'accord tout au long de son application (même avant la période du « gel ») ;
- difficultés considérables en ce qui concerne la « réactivation » et la mise en œuvre intégrale de l'accord au cours de la première période post-dictatoriale ;
- problèmes avec la Turquie, affaire chypriote, différend au sujet de la mer Egée et du plateau continental, instabilité quasi permanente de cette région méditerranéenne, etc.).

Comme le bilan de l'accord continuait d'être plutôt négatif et comme la « réactivation » tardait à se mettre en route, le gouvernement hellénique s'est trouvé devant le dilemme suivant :

- ou demander avec plus d'insistance la « réactivation » de l'accord ;
- ou exploiter habilement la situation favorable qui avait été créée après la dictature pour relancer l'idée de l'appartenance de la Grèce à l'Europe. En même temps, il espérait tirer profit de cet événement sur le plan intérieur, en opérant un clivage plus net entre les forces de l'opposition, surtout socialistes et communistes, hostiles à l'adhésion. Le terrain était propice grâce notamment au préjugé favorable de l'opinion publique grecque à l'égard de la Communauté. Ainsi le gouvernement Karamanlis voulait exploiter le « capital de confiance » dont la Communauté bénéficiait auprès de l'opinion publique hellénique (de par son attitude vis-à-vis du régime militaire). En second

(28) Article 237 : « Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité.

Les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives. ».

Article 72 : « Lorsque le fonctionnement de l'Accord d'association aura permis d'envisager l'acceptation intégrale de la part de la Grèce des obligations découlant du Traité instituant la CEE, les parties contractantes examineront la possibilité d'une adhésion de la Grèce à la Communauté ».

lieu, il fondait son initiative sur les promesses formulées à plusieurs reprises par des représentants de la Communauté. La CEE s'était engagée en effet, après la chute de la dictature, à aider la Grèce d'une manière rapide et efficace, en développant au maximum ses relations avec ce pays (29).

La « solidarité occidentale ».

En substance, le gouvernement hellénique espérait aussi, en contournant l'accord d'association qui tendait à devenir un obstacle et non un moyen, réaliser les objectifs qui l'avaient incité à s'associer à la CEE en 1961, à savoir :

- rompre l'isolement en établissant des relations privilégiées avec la Communauté,
- se rapprocher de l'Europe occidentale en desserrant ses « liens spéciaux » avec les Etats-Unis,
- accélérer son développement économique.

En un mot, le gouvernement hellénique espérait faire jouer la « solidarité occidentale » et en particulier celle de la Communauté. Cela dit, il ne faut pas perdre de vue qu'il existe une certaine continuité dans l'attitude des différents gouvernements helléniques, depuis 1959, date de la première demande grecque d'association à la CEE, jusqu'en 1975 où a été introduite la demande officielle d'adhésion. Elle s'exprime, en grande partie, par le maintien au pouvoir depuis longtemps de la même tendance politique. Il faut souligner à cet égard qu'en 1959 et en 1975 le gouvernement hellénique avait à sa tête K. Karamanlis. Ce dernier, tout en réaffirmant l'appartenance de la Grèce à l'Occident, voulait davantage lier son pays aux Etats membres de la Communauté Européenne.

Dans le même temps, le gouvernement hellénique désirait néanmoins prendre ses distances vis-à-vis des Etats-Unis d'Amérique en raison du rôle joué par ces derniers lors du coup d'Etat militaire et au cours de la crise chypriote.

Il ne faut pas non plus ignorer les raisons, toujours actuelles, qui ont poussé la Communauté à pratiquer une politique d'ouverture vers le sud de l'Europe depuis les années soixante.

La raison principale de cette ouverture méditerranéenne de la Politique de la Communauté était sans aucun doute le désir de développer davantage les échanges entre la CEE et d'autres pays méditerranéens. La Com-

(29) Cf *supra* p. 653.

munauté espérait ainsi trouver un débouché pour ses produits industriels, tout en préservant les intérêts de sa propre industrie. Ces préoccupations ont dicté dans une large mesure l'attitude de la Communauté non seulement lors de la première candidature du Royaume-Uni mais aussi à l'occasion des démarches officieuses effectuées, dès le début de la création de la Communauté, par un certain nombre des pays européens industrialisés dont le Danemark, la Suisse et, dans une moindre mesure, la Norvège, la Suède et l'Autriche (30).

Restaient alors la Grèce et la Turquie qui permettaient à la Communauté une ouverture vers le Sud tout en offrant un marché idéal pour l'écoulement de ses produits industriels.

La Grèce en particulier, se trouvait dans une position relativement favorable parce que la Communauté pouvait démontrer, sans courir trop de risques, qu'elle n'était pas un « club fermé » ou un ensemble de pays protectionnistes, mais une Communauté ouverte qui s'intéressait aussi au sort économique des pays méditerranéens et notamment à celui des pays de l'Europe du Sud dont le niveau économique n'avait pas encore atteint un stade de développement significatif. En effet, le démantèlement progressif des droits de douane entre la Grèce et la Communauté ne présentait pas de grands dangers pour cette dernière. Certes, un certain nombre de dispositions ont été prévues dans le cadre de l'Accord d'Association de manière à ce que les désavantages du volet douanier de l'Accord soient compensés du moins en partie (31).

En définitive, les avantages pour la Communauté, notamment les nouvelles possibilités d'exportation pour les Etats membres, l'emportaient sur les inconvénients qui résultaient de l'ouverture des frontières aux produits grecs.

Enfin, le fait que la Grèce entretenait des contacts étroits avec certains Etats membres ainsi que des relations économiques commerciales avec les pays d'Europe occidentale et les Etats-Unis a joué un rôle assez important dans la conclusion de l'accord entre ce pays et la Communauté.

Cette tendance s'est concrétisée ultérieurement par la conclusion d'accords préférentiels ou commerciaux avec la plupart des pays du bassin méditerranéen et par l'ébauche d'une politique méditerranéenne.

(30) Il est vrai que la Norvège et la Suède n'ont pas manifesté un très grand intérêt à rejoindre la Communauté. Il en est de même pour l'Autriche qui préférerait conserver plutôt sa neutralité. Quant à l'Espagne et le Portugal, ces deux pays se trouvaient hors circuit en raison de leurs régimes totalitaires.

(31) — Octroi d'un aide financière à l'économie grecque ;
— Traitement préférentiel d'un certain nombre de produits agricoles grecs d'exportation ;
— Harmonisation progressive de la politique agricole de la Communauté avec celle de la Grèce au cours de la phase transitoire de l'Accord.

Il existait également des raisons d'ordre plus politique. Si le gouvernement hellénique cherchait à se démarquer d'une politique trop atlantiste, la Communauté, pour sa part, en concluant des accords notamment avec la Grèce et la Turquie, posait un geste politique. Il ne faut pas oublier que, dans le contexte historique de l'époque, les deux pays étaient considérés comme les « bastions » de la défense occidentale face au prétendu ou réel « danger soviétique ».

En fin de compte cependant, si les motivations des deux parties étaient différentes, leurs buts n'étaient pas diamétralement opposés.

D'une part, la Communauté entendait démontrer la vitalité de sa politique étrangère, en réponse notamment aux réserves du Royaume-Uni quant à sa participation à la CEE et à la création d'une zone de libre échange par ce premier pays. D'autre part, la Communauté, ou du moins, la plupart des Etats membres, partageait largement l'approche stratégique globale des Etats-Unis qui semblaient redouter les répercussions de la Guerre froide et de la poussée soviétique au Proche-Orient et dans les pays du Sud-Est du bassin méditerranéen.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer la première manifestation concrète de la Communauté. Cette première initiative dans le domaine des relations extérieures semble en effet s'intégrer parfaitement dans le cadre d'une approche globale « atlantique ».

Toutefois, cet aspect « atlantique » de la politique communautaire qui correspondait, par ailleurs, à une meilleure répartition des tâches et des responsabilités dans le cadre de l'« interdépendance » politique, militaire et économique entre les Etats-Unis et l'Europe occidentale a été caché par le premier aspect de la politique communautaire, à savoir sa volonté de s'ouvrir vers le Sud.

C'est pour ces raisons d'ailleurs que les Etats-Unis ont adopté une attitude favorable lors de la conclusion de ces premiers accords. A leurs yeux, en effet, l'expression de « solidarité occidentale » se trouvait confirmée par la participation de l'Europe communautaire au décollage économique des pays alliés en voie de développement qui se trouvaient placés aux avant-postes de la défense commune.

Cette démonstration de la vitalité et du rayonnement de la Communauté dans le domaine des relations extérieures s'est révélé un facteur suffisamment puissant pour convaincre les Etats membres dont « l'Atlantisme » était moins prononcé de se joindre aux autres pays plus enclins à répondre aux souhaits américains.

Les raisons qu'avait la Communauté de pratiquer une politique d'ouverture vers le Sud sont encore valables actuellement. Par conséquent, il semble que la Grèce ne puisse pas jouer le rôle que les différents gouvernements Karamanlis lui ont assigné, c'est-à-dire celui de charnière entre

la Communauté et les pays du Moyen-Orient. L'ouverture vers le bassin méditerranéen serait donc plutôt une consolidation vers le sud de l'espace transatlantique.

Les Etats membres de la Communauté et les Etats-Unis se trouvent également dans une situation d'« interdépendance » étroite sur le plan économique. Par conséquent, les multinationales américaines et européennes peuvent facilement passer par-dessus la tête de la Grèce pour effectuer directement leurs investissements dans les pays du Moyen-Orient.

La Grèce, de son côté, a considérablement accru ses échanges commerciaux avec les pays arabes, surtout après la crise de 1973. Les échanges avec ces pays, qui s'élèvent actuellement à plus de 25 % du total, s'effectuent surtout par des entreprises grecques et non pas les multinationales ou leurs filiales en Grèce.

Il est, par conséquent, assez aléatoire de penser que l'adhésion donnera à l'économie hellénique l'impulsion nécessaire pour s'engager vraiment dans la voie du développement économique et développera davantage ses exportations. La participation d'un pays de la périphérie avec des ressources limitées, dans un espace économique fondé sur la libre entreprise et la liberté des échanges, n'a pas favorisé jusqu'à ce jour un meilleur équilibre des performances économiques au profit des pays les moins prospères.

Cette constatation a d'ailleurs été confirmée par les résultats de l'Accord d'Athènes.

Par contre, l'argument fondamentalement politique qui a été utilisé à plusieurs reprises par le gouvernement hellénique, à savoir que l'adhésion de la Grèce consoliderait le régime démocratique en Grèce semble plus pertinent.

L'analyse de ce point de vue politique nécessiterait cependant des développements approfondis qui sortiraient manifestement du cadre du présent article.

Il est à craindre, toutefois, qu'en cas de nouvelle tentative de « *déstabilisation* », l'intégration plus poussée de la Grèce à l'Europe occidentale ne puisse pas la prémunir totalement.

On risque peut-être de voir certains pays membres de la Communauté européenne et du Conseil de l'Europe adopter le même genre d'attitude. Attitude qui n'a pas permis d'exclure la Grèce du Conseil de l'Europe, ni de suspendre l'accord d'association entre la Communauté et la Grèce, c'est-à-dire de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures d'un pays sous prétexte que les relations diplomatiques ont été établies avec un Etat et non avec un quelconque gouvernement.

Par ailleurs, la Communauté, en accordant son soutien politique aux jeunes régimes démocratiques de l'Europe du Sud, Grèce, Portugal, Espagne, se ménage ainsi des moyens d'influencer la politique intérieure de ces pays tout en préservant ses intérêts économiques. De cette manière, elle prévient également tout virage trop marqué dans le rapport des forces actuel.

Conclusions.

Quelles conclusions peut-on tirer de cette période du « gel des relations entre les deux parties ?

La première constatation qui se dégage est que l'attitude de la Communauté à l'égard de la Grèce n'a pu influencer de façon notable l'évolution politique en Grèce durant toute la période de la dictature et du « gel » de l'accord.

En revanche, la fermeté de ses prises de position a pu rétablir, en grande partie, le « capital de confiance » dont jouissaient les pays de la Communauté aux yeux de l'opinion publique grecque et qui avait été fortement entamé lors de la première application de l'accord d'association, avant le « gel », entre 1962 et 1967.

Ce renouveau d'un « préjugé favorable » a permis au nouveau gouvernement hellénique de présenter, quelques mois après son installation, la demande d'adhésion de la Grèce à la Communauté.

Sur ce point, il est indéniable que l'attitude de la Communauté a joué un rôle dans l'accélération du processus d'adhésion, même s'il s'est révélé que les problèmes de fond ne pouvaient être résolus par cette « fuite en avant » du gouvernement Karamanlis.

Summary : The « freezing » of the Agreement of Association between the European Community and Greece.

The article analyses the problems raised by the decision of the European Community to « freeze » its relations with Greece following the military takeover on 21 April 1967. The author first outlines the main features of the development of the attitude adopted by Community institutions during the military dictatorship, then attempts to define the economic and political impact of the Community position. He goes on to examine whether the « day-to-day management » of the Agreement influenced the speeding-up of the new Greek government. We know that

the Treaty of Accession was signed on 28 May 1979 in Athens. According to the author, the role played by the Community in the seven years of the « freeze » (21 April 1967 to 24 July 1974) was an important factor in speeding up Greece's request for accession.



**De artikels van dit tijdschrift
worden beschreven
in onderstaande bibliografische
tijdschriften**

**Les articles de la revue
sont décrits dans les revues
bibliographiques suivantes**

- 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.

- ABC POL SCI.
Advance Bibliography of Contents : Political Science and Government.

- Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences.

- Sociological Abstracts.

- Economische en Sociale Documentatie. Referaten — Documentation Economique et Sociale. Résumés analytiques.

RES PUBLICA

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

Uitgegeven door het — Publié par le — Published by the
Politologisch Instituut

Hoofdredacteur — Rédacteur en chef — Editor
Wilfried DEWACHTER

Redactieadres — Adresse de la rédaction — Address of the editor
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 teruggegeven.

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.

Verkoops- en abonnementsvoorwaarden van het tijdschrift RES PUBLICA

Conditions de vente et d'abonnement de la revue RES PUBLICA

Sales conditions and annual subscription for the journal RES PUBLICA

- | | |
|--|-------------|
| 1. Jaarlijks abonnement (4 nummers) — Abonnement annuel (4 numéros) — | 1980 |
| Annual subscription (4 issues). | F.B. - B.F. |
| België - Belgique : persoon - personne - person | 700 |
| instelling - institution | 1.500 |
| student - étudiant | 400 |
| Andere landen - Autres pays - Other countries : | |
| persoon - personne - person | 700 |
| Instellingen - Institution | 1.500 |
| 2. Verkoop per nummer - Vente au numéro - Number sale | 300 |
| 3. Bundel per jaar vanaf 1959 tot 1975 - Collection par année de 1959 à 1975 -
Set per year from 1959 through 1975 | |
| België - Belgique | 500 |
| Andere landen - Autres pays - Other countries | 700 |
| 4. Volledige verzameling van 1961 tot 1975 inbegrepen : België : 7.000 B.F. - Andere landen : 8.000 B.F.
Collection complète de 1961 à 1975 inclus : Belgique : 7.000 FB - Autres pays : 8.000 FB.
Full set of 1959 through 1961 : Belgium : 7.000 B.F. - Other countries : 8.000 B.F. | |

ZETEL VAN HET INSTITUUT — SIEGE DE L'INSTITUT — SEAT OF THE INSTITUTE

Politologisch Instituut - Elyzeese Veldenstraat 43, B-1050 Brussel - Rekening - Compte - Account
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'Éducation nationale

Wettelijk depot — Dépôt légal : D/R.P. 1979/4/1173

Gedrukt in België — Imprimé en Belgique — Printed in Belgium



