

RES PUBLICA



1978/4

Le Sénat belge

De werkzaamheden van parlementsleden

Fédéralisme

Betogingen

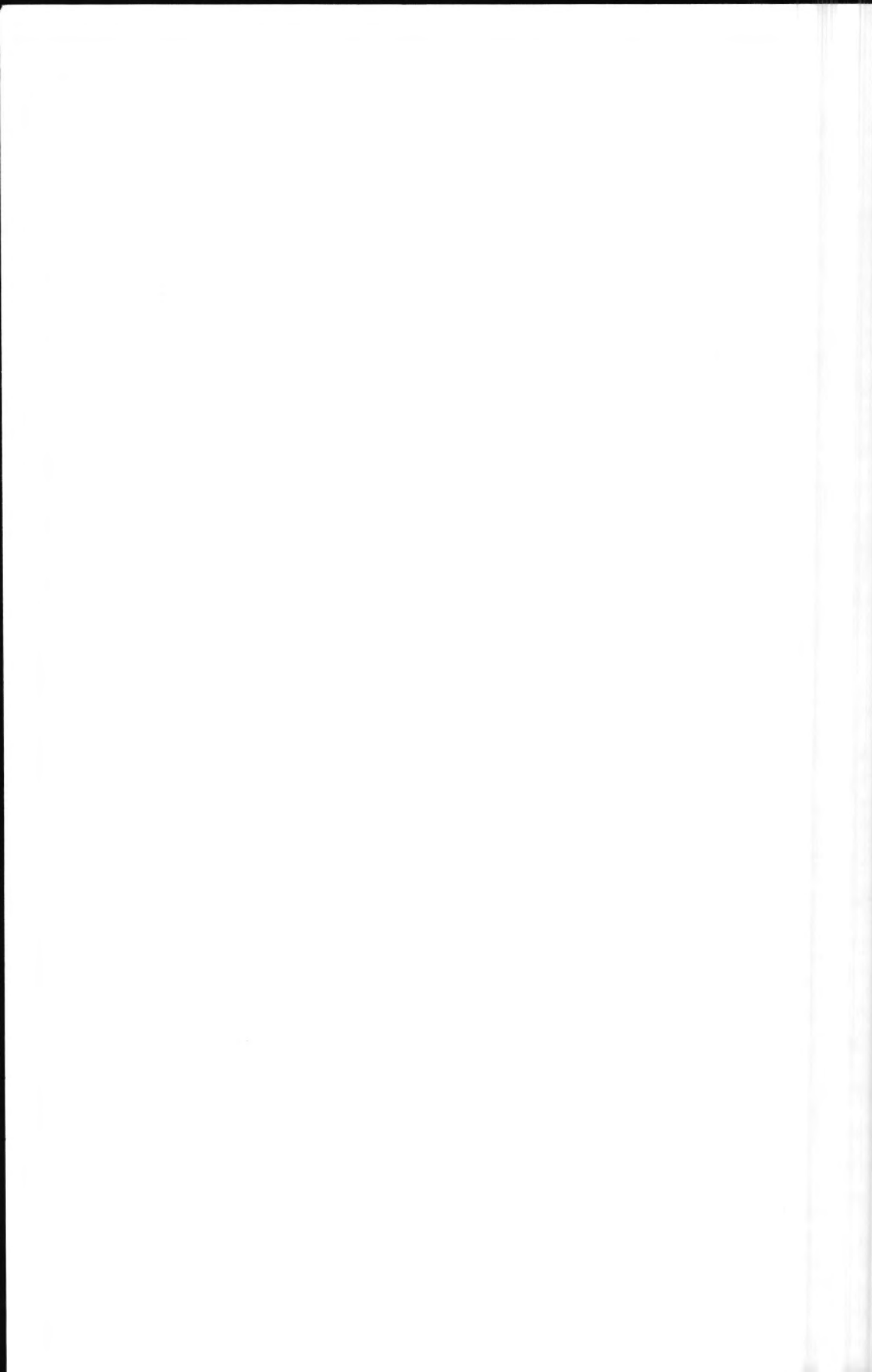


RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

SOMMAIRE — INHOUD

- Le Sénat de Belgique : future Chambre de réflexion ?
par Ch. DAUBIE 495-534
- Besluitvorming en de metamorfosen van de ideologie,
door G. DIERICKX 535-560
- Federaties en federalisme. Een raamwerk voor theorie en onderzoek
door B. HOETJES 561-584
- Le Conseil Economique Régional pour le Brabant (CERB). Son rôle et ses perspectives dans la future organisation institutionnelle,
par O. DAURMONT 585-610
- De betoging als produkt van een mobilisatieproces,
door L. HOLVOET 611-646
- De parlementaire werkzaamheden van de Belgische parlementsleden tijdens de zitting 1977-1978,
door M. DEWEERDT 647-683
- Officiële en reële omvang van het absentisme bij de na-oorlogse parlementsverkiezingen,
door L. DE WINTER 685-692
- Doctorats en science politique ou concernant la politique présentés aux universités belges durant l'année académique 1976-1977 . 693-694
-



Le Sénat de Belgique : future Chambre de réflexion ?

par Christian DAUBIE,

Secrétaire politique de groupe au Sénat.
Chargé de cours aux Hautes Etudes Commerciales (Liège).



1. Parmi les « mutations » institutionnelles qui devraient s'inscrire dans la foulée du « Pacte communautaire » conclu en 1977 et 1978 par les six partis représentés au sein du gouvernement Tindemans et de la déclaration de révision de la Constitution votée en novembre 1978 (prévoyant notamment la révision des articles 53 à 58 de celle-ci) et entraînant l'élection de nouvelles Chambres constituantes, il en est une, peut-être moins spectaculaire mais non moins originale et sujette à discussion : elle intéresse le Sénat, appelé à jouer un rôle très différent de celui qu'il joue aujourd'hui dans la vie politique et législative de la Belgique.

Le Pacte communautaire, dans son texte original des accords dits d'Egmont, consacrait un paragraphe de douze lignes à cette assemblée ; ces dispositions particulièrement concises furent complétées par d'autres, élaborées lors des discussions du Stuyvenberg, poursuivies en janvier-février 1978 et reprises dans l'annexe à une déclaration gouvernementale du 28 février 1978.

Ces quelques lignes visaient à faire du Sénat, au lendemain d'une révision de la Constitution, sans doute très proche maintenant, une assemblée composée des membres des Conseils des Communautés (élus eux-mêmes en tant que membres des Conseils régionaux). Essentiellement compétent pour voter la révision de la Constitution et les lois à voter à majorité spéciale, le Sénat devrait assumer le rôle d'une *Chambre de réflexion* pour la législation de base dans les domaines du droit public, civil, commercial, pénal et fiscal ; dans les limites de cette compétence, le Sénat pourrait, dans un délai de trente jours, proposer des amendements aux textes d'abord votés à la Chambre, appartenant à cette législation de base, la Chambre étant seule apte à se prononcer sur ce texte et ces amendements en dernier ressort.

Quelques autres missions lui resteraient dévolues (*cf infra*) et quelques autres dispositions étaient encore prévues notamment en ce qui concerne l'incidence de la dissolution des autres assemblées sur le fonctionnement de ce Sénat.

2. Ces options qui font d'un Sénat jusqu'ici composé d'élus nationaux (1) un Sénat des communautés, sinon davantage des régions puisque composé des membres des Conseils des communautés, en fait, élus tous comme conseillers régionaux directement, sont assurément la résultante d'une évolution assez marquante des conceptions.

Cette évolution, relativement rapide, s'est affirmée à travers diverses prises de position politiques et plusieurs propositions relatives à la structure nouvelle de l'Etat belge et dès lors aussi à la composition et aux compétences du Sénat apparaissant peu à peu comme une assemblée s'inspirant de la philosophie d'une Chambre des Etats dans les Etats fédéraux, adaptée au modèle d'un Etat que l'on qualifie — faute de mieux — de « communautaire et régional » dès le lendemain de la révision constitutionnelle de 1970.

Ces conceptions nouvelles ont d'ailleurs pu trouver appui simultanément sur la remise en cause — certes moins récente — du système bicaméral qui n'est sans doute pas dépourvu d'inconvénients et d'imperfections qui contribuent depuis longtemps déjà au dysfonctionnement de l'institution parlementaire, en Belgique comme dans toutes les démocraties parlementaires.

L'élaboration d'un nouveau statut pour le Sénat est donc le résultat de la conjonction de cette remise en cause fondamentale du bicaméralisme dans son fonctionnement présent et de la nécessité de rencontrer les impératifs d'un nouvel Etat belge qui, en faisant des communautés et des régions des collectivités politiques achevées, rend indispensable la concertation de leurs élus et leur association à la gestion des intérêts qui leur étant communs, restent du ressort de l'Etat central.

(1) A cette nuance près que le Sénat compte, parmi ses membres, 50 sénateurs provinciaux, élus au second degré par les conseillers provinciaux mais qui n'en sont pas moins, comme leurs collègues, élus de la Nation.

(2) Le Pacte prévoit en effet que : « Le Conseil de la communauté française sera composé des membres du Conseil régional de la Wallonie et des membres francophones du Conseil régional bruxellois qui, d'après le système de dévolution électorale, ont été classés en nombre égal à celui du nombre de députés prévus pour la région bruxelloise. Le Conseil de la communauté néerlandaise sera composé des membres du Conseil régional flamand et des membres néerlandophones du Conseil régional bruxellois qui, d'après le système de dévolution électorale, ont été classés en nombre égal à celui du nombre de députés prévus pour la région bruxelloise ».

Vers le Sénat des communautés : les raisons profondes d'une évolution.

SECTION I — LE SYSTÈME BICAMÉRAL EN QUESTION

3. Le bicaméralisme a certes, depuis nombre d'années, la vie dure. Il suffit de rappeler cette réflexion presque historique — qui équivaut pratiquement à une condamnation sans appel — de Franklin, pour qui « Un corps législatif divisé en deux Chambres est une charrue attelée d'un cheval devant et d'un cheval derrière qui tirent en sens contraire » (3). Réflexion démesurée, voire injuste et à tout le moins superficielle car faisant fi des avantages du système, répétés depuis Montesquieu et sur lesquels il est à peine nécessaire de revenir :

- modération du pouvoir et contrepoids à l'hégémonie d'une Chambre unique (4);
- affinement du travail législatif (on se donne le temps de réfléchir...);
- représentation plus adéquate des intérêts qui sous-tendent la vie d'une nation si du moins il y va d'un bicaméralisme « différencié » comme en Grande-Bretagne où il trouve son incarnation historique (Chambre des Lords par rapport à la Chambre des communes durant les siècles précédents, Chambre des Pairs...);
- représentation et donc association au pouvoir législatif national des collectivités politiques territoriales au sein de l'Etat, qu'il s'agisse d'une fédération d'états (Bundesrat allemand, Sénat américain, Conseil des Etats suisses) (5) ou d'un état unitaire et décentralisé

En fait, une partie seulement des Conseillers régionaux bruxellois y siègeront ; ceci, pour ne pas disproportionner la représentation des régions au sein des conseils de communauté et surtout du Sénat.

(3) Cité par Pierre WIGNY, *Droit Constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 468.

(4) Comme l'écrit justement Pierre WIGNY, *op. cit.*, p. 468, « Les décisions d'une Chambre n'engagent pas définitivement la Nation. Elles sont nécessairement susceptibles de recours devant l'autre Assemblée. ... On évite ainsi les majorités de hasard qui se forment par lassitude ou par énervement à la suite de longues séances. ... On peut aussi connaître les premières réactions de l'opinion publique et en tenir compte au moment où l'affaire sera discutée devant la seconde Chambre ».

(5) Pour rappel, le Sénat américain se compose de deux représentants par Etat, ce qui assure une protection pour les moins peuplés puisqu'au niveau de cette Assemblée, leur influence est en principe égale.

Au Bundesrat, chaque Land dispose d'au moins 3 voix ; les Länder qui comptent plus de deux millions d'habitants disposent de 4 voix et ceux qui comptent plus de six millions d'habitants de 5 voix, ce qui assure une représentation pondérée et empêche une minorisation trop nette des Länder moins peuplés (notamment les villes hanséatiques). Le Conseil des Etats de la Confédération Helvétique, une des deux branches de l'Assemblée fédérale avec le Conseil National, comptait avant la constitution

(Sénat français) (6), selon des modalités propres à la structure de l'Etat en cause précisément.

Ces avantages ne paraissent sans doute pas ou plus aussi établis là où le système bicaméral se résume en fait à la coexistence de deux Chambres pratiquement identiques dans leur composition et quant à leurs compétences. Certains Etats nordiques notamment en ont tiré toutes les conséquences (le Danemark en 1953, la Suède en 1971) en mettant fin à l'existence d'une seconde chambre qui n'apparaissait plus comme spécifique par rapport à la première.

4. Notre pays n'échappe pas à cette remise en cause, singulièrement si l'on s'en tient à la perspective de l'Etat unitaire ; ici aussi la différenciation entre les deux Chambres n'accuse plus, au fil du temps, des contours très précis.

Sans doute, le Sénat reste-t-il une assemblée différente de la Chambre des représentants dans son recrutement et dans son fonctionnement. Des conditions d'éligibilité distinctes, en ordre principal l'exigence (art. 56 de la Constitution) d'être âgé d'au moins 40 ans pour pouvoir en faire partie et en ce qui concerne les seuls sénateurs élus directs, l'appartenance à l'une des 21 catégories prévues par l'article 56bis de la Constitution (7) sont évidemment à relever et concourent à ce caractère, à ce style plus serein, plus feutré peut-être de la Haute assemblée. En outre, le nombre légèrement moins important de membres, bien que depuis 1893 se soient ajoutés aux élus directs dont le nombre est égal à la moitié du nombre de députés (art. 53 de la Constitution) les sénateurs provinciaux et depuis 1921, les sénateurs cooptés (il y a ainsi 181 sénateurs plus le Prince Albert, sénateur de droit, pour 212 députés) comme la présence d'une certaine représentation des collectivités politiques décentralisées que sont les provinces sans qu'il faille se méprendre sur la portée de cette représentation : les sénateurs provinciaux ne sont pas des élus de la province comme tels et ne sont pas

du Canton du Jura 44 sièges, soit 2 sièges par canton ; ce qui instaure un équilibre entre cantons peu peuplés et cantons importants mais corrige peu le déséquilibre entre communautés linguistiques (près de trois quarts des sièges sont occupés par des représentants de langue allemande).

(6) Dans la mesure où il est élu au suffrage indirect, les représentants des conseils municipaux constituant l'essentiel de son corps électoral (97 %) à côté des députés et conseillers généraux, le Sénat français a pu être appelé par Gambetta le « Grand Conseil des Communes », sinon le « Grand Conseil des petites communes » comme le souligne malicieusement Maurice DUVERGER (*Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, 2. *Le système politique français*, Paris, PUF, 1971, p. 125).

(7) Les sénateurs cooptés et provinciaux y échappent ; les conclusions de la Table Ronde de 1965 souhaitaient leur étendre cette exigence, de manière à favoriser l'élection de spécialistes des diverses activités économiques, sociales, culturelles et juridiques.

nécessairement issus de la province dont le Conseil les élit (8), singularisent la représentation sénatoriale par rapport à celle de la Chambre. La différenciation est assurément limitée à ce point de vue et sensiblement moins considérable qu'au siècle dernier.

Jusqu'en 1921 en effet, un cens d'éligibilité, diminué une première fois en 1893 était exigé (au point que l'on a pu relever que le nombre d'éligibles variait par siège entre 4 et 14 entre 1840 et 1880) (9); ce qui faisait du Sénat une assemblée d'allure aristocratique puisque s'y côtoyaient essentiellement gros propriétaires terriens et membres de l'aristocratie nobiliaire dont le mandat était d'une durée de huit ans au lieu de quatre pour les députés (le Sénat était alors renouvelé par moitié tous les quatre ans).

Cette exigence du cens de l'éligibilité subsiste de manière très édulcorée, pour les 106 élus directs qui, entre autres catégories prévues par l'article 56*bis* de la Constitution, doivent, à défaut de pouvoir rentrer dans une autre de celles-ci, appartenir à celle des « propriétaires et usufruitiers de biens immeubles situés en Belgique dont le revenu cadastral s'élève au moins à 12.000 F; des contribuables payant annuellement au trésor de l'Etat au moins 3.000 F d'impôts directs » (56, 13°); sénateurs cooptés et provinciaux y échappent d'ailleurs comme aussi à toutes les catégories de cette disposition (10).

5. Au niveau des compétences, la différence entre Sénat et Chambre est aussi relativement ténue aujourd'hui. On est loin du prescrit de l'article 27 de la Constitution qui jusqu'en 1921, consacrait en faveur de la Chambre un droit de priorité pour l'examen des lois budgétaires et fixant le contingent de l'armée. Le Sénat est actuellement et constitutionnellement parlant, sur pied d'égalité avec la Chambre. Mais il est évident que sans qu'aucune spécialisation des Chambres ait été instaurée, la Chambre des représentants est davantage une assemblée politique (elle entend, la première, la déclaration gouvernementale qu'elle

(8) On voit ainsi des conseillers provinciaux sortants se faire élire sénateurs provinciaux par un autre conseil provincial, étant donné le prescrit de l'article 56*ter* de la Constitution selon lequel « les sénateurs élus par les Conseils provinciaux ne peuvent appartenir à l'assemblée qui les élit, ni en avoir fait partie pendant les deux années antérieures au jour de leur élection ».

(9) Chiffre avancé par G. SMETS, *La réforme du Sénat*, Bruxelles, Lebègue, 1949, pp. 70-71.

(10) Ce qui peut paraître illogique, notamment pour les sénateurs cooptés; la déclaration de révision de la Constitution de 1965, suite aux conclusions de la Table Ronde (accords politiques entre le PSC-CVP et le PSB) disposait qu'« il y avait lieu à révision de l'article 56*bis* de la Constitution, sans exclusion de la détermination éventuelle de qualifications pour les sénateurs provinciaux et cooptés ». Il ne put, faute de temps, être révisé en 1970.

discute aussi en premier lieu, elle examine aussi, avant le Sénat le budget des Voies et moyens et la loi-programme qui, désormais, l'accompagne...). Le ton et l'atmosphère y sont aussi davantage politiques sinon polémiques qu'au Sénat. Les interpellations à retentissement politique marqué, les débats qui ont pu conduire les gouvernements à démissionner ces dernières décennies se sont déroulés à la Chambre des représentants [sans que pour autant elle ait mis le Gouvernement en minorité (11)].

Le Sénat reste une assemblée où se manifestent beaucoup moins les tensions politiques ; appelé souvent à délibérer sur les grands problèmes d'actualité politique en dernier lieu, avec ce que suppose un temps de réflexion et de maturation des problèmes, le Sénat aborde ceux-ci avec moins de passion sans doute et une sérénité plus grande qui est aussi le reflet de sa composition.

Il demeure par contre l'assemblée législative qui s'attache à des réformes plus fondamentales, à l'examen de projets de lois plus techniques bien que non démunis d'aspects ou d'intérêt politique (pour ne reprendre que la législature 1974-1977, le Sénat a terminé, après un examen, souvent contrarié par les avatars de la vie politique : dissolutions, départs..., l'examen du projet de loi modifiant fondamentalement les régimes matrimoniaux ; il a examiné en premier lieu le projet de loi relatif aux Centres publics d'aide sociale, le projet de loi modifiant la législation électorale, le projet de loi réglant les incidences des fusions de communes..., en un mot, des textes parfois très techniques mais reposant néanmoins sur un certain nombre d'options politiques).

Une certaine spécialisation *de facto* s'est ainsi instaurée dans les travaux des Chambres ; mais le bicaméralisme ainsi pratiqué est loin d'être exempt de lourdeurs. Car la Chambre n'a pas renoncé à être une assemblée où on légifère en même temps que l'on contrôle ; les textes qui font la « navette » entre les deux assemblées restent encore nombreux, traduisant parfois une différence sensible d'approche et de conception (pour citer un exemple actuel, le projet de loi sur les droits du conjoint survivant dont on espérait le vote simultanément à celui du projet sur les droits et les devoirs des époux est en souffrance depuis plusieurs mois, faute, pour les membres des deux Chambres, de s'accorder

(11) Ainsi le Gouvernement présidé par Monsieur Vanden Boeynants a-t-il démissionné en février 1968, lors du débat engagé à la Chambre des Représentants sur l'affaire de Louvain par l'interpellation du député Verroken (appartenant à la majorité) sans cependant avoir été renversé devant celle-ci, le Premier Ministre se bornant à annoncer à la Chambre, avant que ne soit clôturé le débat, la démission du Gouvernement (faute d'accord à l'intérieur de celui-ci sur la réponse à apporter à l'interpellateur).

sur un texte alors que son vote aurait dû aller de pair avec celui de la loi modifiant les régimes matrimoniaux).

Le Sénat, de son côté, n'a pas non plus abandonné la mission de contrôle de l'exécutif ; les sénateurs entendent, comme les députés, justifier leur qualité d'élus de la nation.

Interpellations et débats politiques — peut-être moins passionnants en règle générale — occupent une large part de l'ordre du jour du Sénat, qui comporte aussi des répétitions nombreuses et fastidieuses que quelques modifications des règlements des assemblées ont pu alléger sans les supprimer (12).

Chaque assemblée reste jalouse de ses prérogatives ; le bicaméralisme risque ainsi d'apparaître générateur de plus d'inconvénients que d'avantages. D'autant que l'apparition d'assemblées nouvelles, dotées de pouvoirs normatifs, les Conseils Culturels en l'occurrence, dépossédant les Chambres nationales des compétences législatives dans une large part du domaine de l'emploi des langues et des matières culturelles, dans une moindre mesure dans celui de l'enseignement et celle, attendue depuis 1971, des Conseils régionaux (13) dont les pouvoirs seront aussi de type normatif, rend plus sensibles encore les difficultés résultant de la dualité des assemblées. La multiplication d'assemblées qui travaillent à des niveaux différents a accru, ces dernières années, la lourdeur d'un système qui ne sort pas, à première vue, renforcé de cette dispersion des compétences.

6. Mais, paradoxalement, c'est aussi l'avènement d'un Etat faisant place aux Communautés et régions qui peut permettre à la Haute assemblée de se ménager une nouvelle vocation. Une vocation adaptée à la nécessité d'assurer, au sein des institutions nationales, l'existence d'une assemblée où les représentants des collectivités politiques nouvelles trou-

(12) Ainsi, l'article 59, alinéa 4, du règlement du Sénat prévoit que les budgets transmis par la Chambre des représentants, à l'exception du Budget des Voies et Moyens, ne font pas l'objet d'un examen en commission sauf si le Sénat en décide autrement ou si la majorité des membres de la Commission compétente le demande ; l'article 49, alinéa 5, du règlement de la Chambre dispose que « Lorsque'il s'agit de projets de loi transmis ou amendés par le Sénat, le président peut soit décider du renvoi conformément aux dispositions qui précèdent, soit consulter l'assemblée sur le point de savoir s'il y a lieu à renvoi à une commission. Sur l'avis des quatre cinquièmes de la Chambre lesdits projets de loi peuvent être soumis aux délibérations de la Chambre sans examen préalable par une commission. Le renvoi peut néanmoins être ordonné à tout autre moment, au cours de la discussion ».

(13) Le fonctionnement des Conseils régionaux (consultatifs), institués par la loi du 1^{er} août 1974, créant des institutions régionales, à titre préparatoire à l'application de l'article 107^{quater} de la Constitution et supprimés par la loi du 19 juillet 1977 modifiant la précédente, a aussi démontré combien il était malaisé pour les sénateurs de jouer en même temps leur rôle de conseillers culturels et de conseillers régionaux.

vent un mode d'expression auprès du pouvoir central dans l'Etat et un moyen de se concerter.

Les raisons qui ont traditionnellement justifié le bicaméralisme dans des Etats de type fédéral se vérifient dans un Etat qui, faisant place aux communautés et aux régions, a intérêt à se concilier leur représentation spécifique dans le cadre d'une assemblée telle que le Sénat, repensée dans sa conception et son rôle en conséquence.

SECTION II — LE SÉNAT DANS L'ÉVOLUTION DES PROBLÈMES COMMUNAUTAIRES

7. Le Sénat des Communautés et/ou des Régions est ainsi l'aboutissement d'une évolution des conceptions et des mentalités comme d'une réflexion d'ensemble, amorcée depuis plus de dix ans déjà sur le réaménagement de la deuxième Chambre, sur son rôle et son influence dans un Etat remodelé.

Ainsi, lors de la révision de la Constitution de 1968-1971, l'idée d'un Sénat paritaire, comptant donc un nombre égal de représentants des deux communautés est avancée mais sans succès ; on lui préfère — dans une perspective de protection mutuelle des communautés — la procédure, baptisée de « sonnette d'alarme », prévue désormais par l'article 38*bis* de la Constitution (14). Mais, en l'espèce, il s'agit plus de rechercher un équilibre raisonnable entre la protection des droits et des intérêts légitimes des communautés que de mettre en cause le rôle et les pouvoirs du Sénat.

Dans un premier temps en tout cas, la forme d'un Sénat paritaire n'est pas comprise comme celle d'une Chambre des communautés et des régions.

L'idée du Sénat paritaire dans cette optique émergera dans un second temps seulement, dans la foulée de projets — tel que le projet de Constitution fédérale, présenté en mars 1973 au congrès de Renovation wallonne — dont l'option est communautaire et pour lesquels il s'agit d'entrevoir un fédéralisme dont l'unité de base est la communauté (15). Parallèlement — mais sans se prononcer encore avec netteté sur le statut du Sénat lui-même — plusieurs plans, émanant notamment du CVP

(14) Cette formule se situait nettement en deçà d'une formule comme celle d'un Sénat paritaire ; lors de la discussion de l'article 38*bis* au Sénat, le rapporteur, Monsieur Herbiet reconnaissait que si « elle (la formule du Sénat paritaire) avait été concrétisée, elle aurait singulièrement simplifié notre tâche » (An. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 17 juin 1970, p. 1962).

(15) Ce Congrès préconisait, parallèlement à un Gouvernement paritaire, une Chambre des régions paritaire, composée, vu l'existence des communautés, de représentants en nombre égal des deux grandes communautés (avec une représentation équilibrée des francophones et flamands de Bruxelles).

(Congrès d'Anvers d'octobre 1972) visent à faire des sénateurs les membres des Conseils culturels et régionaux, éventuellement fusionnés (16).

Et ce n'est pas par hasard que la loi du 1^{er} août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire, fait des sénateurs les membres des Conseils régionaux de Flandre et de Wallonie à titre exclusif et du Conseil régional bruxellois en partage avec des délégués du Conseil d'agglomération.

Formule qui avait aussi été retenue lors du conclave — avorté — de Steenokkerzeel en avril 1974. Formule qui, à terme à tout le moins, n'était pas considérée comme devant conduire à enlever au Sénat ses prérogatives traditionnelles.

8. Les idées mûrissent cependant ; plans et rapports, visant à mettre en œuvre un pacte communautaire avant la lettre et à élaborer une vision définitive de la Belgique régionale et communautaire se succèdent dès octobre 1975 : rapport Claes-Moreau (octobre 1975), rapport Leysen-Moreau (janvier 1976), rapport Perin (mars 1976) convergent vers l'idée d'une Chambre nationale, la Chambre des Représentants et d'un Sénat, regroupant les membres des trois conseils régionaux et défini comme une Chambre de concertation et de réflexion. La note Leysen accorde à cette Chambre de réflexion un droit d'avis en matière législative, les avis devant être adoptés à la double majorité (majorité dans chaque groupe linguistique).

Le rapport Perin (l'auteur est à ce moment Ministre des Réformes institutionnelles) entrevoit aussi la spécialisation des Chambres en fonction du problème communautaire. « Outre leur compétence culturelle et régionale, qu'ils exerceraient en assemblées séparées, les sénateurs réunis en une seule assemblée, joueraient le rôle de membres d'une seconde Chambre nationale de réflexion, appelée à voter les lois après la Chambre des représentants, celle-ci ayant le pouvoir du dernier mot » (17).

Le plan du PSB-BSP tranche assurément par son radicalisme par rapport aux propositions qui précèdent : il préconise la suppression du Sénat, prévoyant seulement une seconde lecture à la Chambre des représentants, sur demande d'un nombre restreint de parlementaires (de manière à préserver une des motivations à la base du système bicaméral : un temps de réflexion avant l'adoption définitive des projets et propositions).

(16) Formule reprise lors des discussions préalables à la formation du Gouvernement Leburton en janvier 1973 (communiqué du 4 janvier 1973 du CVP) mais abandonnée lors de ces négociations bien que réamorcée, sans succès, et selon des modalités un peu différentes, par Monsieur Perin dans une lettre ouverte au CVP (5 janvier 1973).

(17) Rapport politique, 15 mars 1976, p. 104.

Les plans qui suivent ne s'inscrivent pas dans une perspective aussi tranchée.

Le plan du CVP (juillet 1976) prévoit que le Sénat des régions est, avec la Chambre, compétent pour l'approbation de la révision de la Constitution, pour les lois à majorité qualifiée et pour le statut des institutions régionales.

Ce Sénat posséderait aussi un droit général d'avis suspensif pour les autres points de la législation nationale, y compris pour les dotations régionales, mais à l'exception des budgets.

Le plan du FDF-RW, présenté presque en même temps, se situe en deçà des options du CVP.

Il prévoit en effet, que les élus régionaux des trois régions se réunissent en Sénat des régions pour voter à la double majorité (majorité dans chaque groupe linguistique) la révision de la Constitution, la modification des lois organiques des communautés et des régions, le plan quinquennal national.

D'autres positions de partis politiques sont aussi à relever bien qu'apparaissant peut-être moins nettes mais traduisant toutefois aussi une approche évolutive du problème du Sénat.

Le PSC se prononce, en octobre 1976 pour un Sénat des régions, Sénat paritaire dont les membres auront à la fois une fonction nationale et une fonction communautaire et régionale (au sein des Conseils de communauté et des Conseils régionaux).

Cette position à la fois laconique et prudente (du moins quant aux pouvoirs du Sénat) rejoint celle du PLP (avant sa transformation en un nouveau parti, le PRLW) pour lequel la Chambre des représentants devrait être doublée pour certaines matières et notamment les budgets, d'un Sénat qui associe, sur une base pondérée et équilibrée, les représentants des communautés et des régions.

9. Comme on le voit, ces diverses propositions, émises d'ailleurs en préparation du dialogue de communauté à communauté qui reprend fin novembre 1976, visent, sinon à la suppression du Sénat [position maximaliste qui est propre au seul PSB-BSP (18)], au moins à sa transformation en un Sénat des régions dont les membres seront aussi conseillers régionaux et sans doute membres des Conseils culturels ou de com-

(18) Dans la conception du plan PSB qui maintenait un contrôle, non seulement de légalité, mais encore d'opportunité du pouvoir central sur les ordonnances régionales, il n'apparaît pas nécessaire de prévoir un Sénat des régions, le lien entre institutions de l'Etat central et des régions se nouant grâce au mécanisme obligé d'une tutelle du pouvoir central; le souci d'efficacité faisant pour le reste recommander la suppression du bicaméralisme classique.

munauté et dont les pouvoirs sont assurément restreints, surtout au niveau du contrôle politique direct de l'Exécutif (le Sénat serait davantage une Chambre législative, plutôt limitée à l'examen des textes ayant une incidence sur les relations entre communautés et le fonctionnement de celles-ci comme des régions).

Au cours du dialogue des communautés (plus particulièrement lors de la séance du 7 décembre 1976), la question du Sénat est évoquée mais ne sera pas approfondie, faute de temps sans doute, faute d'un accord sur la nouvelle structure de l'Etat surtout. Il semble que les délégations se soient accordées pour souligner la nécessité de réformer le système bicaméral dans son fonctionnement actuel ; pour le reste, chacun se retranchait derrière les propositions relevées plus haut et entre lesquelles aucun compromis ne put vraiment être recherché.

La négociation entre les partis associés à la formation du nouveau Gouvernement en mai 1977 devait donner la conclusion que l'on sait au débat ainsi amorcé depuis plusieurs mois et dégager une solution qui donne fort l'impression d'être de nature transactionnelle (ce qui se comprend d'ailleurs à la lumière des positions en présence avant l'ouverture de la négociation). Solution qui inspirera sans doute largement le Constituant dans les mois à venir.

La deuxième Chambre dans les Régimes politiques occidentaux.

10. La réflexion sur le Sénat belge et son devenir tel que le pose le récent pacte communautaire et la révision de la Constitution en perspective peut et doit — pour être suffisamment exhaustive — se nourrir des leçons du droit public comparé et surtout de la science politique.

L'expérience du bicaméralisme dans les régimes démocratiques occidentaux retient ici au premier chef l'attention. Le fonctionnement d'une seconde Chambre politique et législative dans quelques Etats dont la structure est tantôt unitaire et décentralisée (France), sinon régionale (Italie), tantôt fédérale (Allemagne Fédérale, Suisse) n'est évidemment pas uniforme. D'autant que la nature même de la Chambre en cause est nécessairement différente, en tant que reflet de la structure de l'Etat de référence.

L'expérience qui peut être retirée de ces quelques cas qui ne peuvent être ici analysés que de manière forcément sommaire peut s'avérer éclairante, à la fois pour tenter d'émettre un premier jugement sur l'opportunité et la rationalité de la solution retenue par le pacte communautaire pour le Sénat belge et pour baliser quelques pistes de réflexion vers l'approche d'une problématique qui est loin d'être résolue définitivement

à partir des quelques lignes que le pacte consacre de manière apparemment péremptoire à l'avenir de cette assemblée.

Le Sénat français = parent pauvre du système bicaméral ?

11. L'article 24 de la Constitution de la V^e République dispose que « le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat ». La Constitution de 1958 a ainsi institué un Sénat, établissant un « bicaméralisme plus équilibré que celui de 1946 », pour citer l'opinion, assurément autorisée de Georges Burdeau (19) qui ajoute encore que « La Constitution actuelle, en instaurant un Sénat, n'a pas été jusqu'à rétablir le bicaméralisme égalitaire de la III^e République. Elle s'est bornée à confirmer le rétablissement qu'avait accompli en fait le Conseil de la République et que la révision constitutionnelle de 1954 avait d'ailleurs entériné ».

12. Il faut en effet rappeler que la Constitution de la IV^e République (27 octobre 1946) différait du projet de Constitution repoussé au référendum du 5 mai 1946, projet qui prévoyait un Parlement formé de la seule Assemblée nationale, flanquée de deux organes purement consultatifs, le Conseil de l'Union française et le Conseil économique et social et qui renouait ainsi avec une certaine tradition républicaine contraire au système bicaméral : en 1791, 1793 et 1848, le Parlement comportait une seule Assemblée. La Constitution du 27 octobre 1946, tirant des leçons de l'échec du référendum du 5 mai 1946, crée à nouveau une seconde Chambre, le « Conseil de la République », remplaçant le Sénat de la III^e République mais ne reproduisant pas le rôle et l'influence de celui-ci.

Le Conseil de la République — dont le changement de dénomination est révélateur d'un état d'esprit (ses membres décideront néanmoins dès 1948 de s'appeler à nouveau « sénateurs ») — ne peut, au contraire de l'Assemblée nationale, renverser le Gouvernement et ne peut que retarder un peu le vote des lois et des budgets par l'Assemblée : le Conseil de la République ne dispose à l'origine que d'un pouvoir consultatif : il examine les projets de lois adoptés par l'Assemblée nationale et formule un avis par un vote qui ne lie en rien l'Assemblée nationale : celle-ci devra seulement examiner à nouveau le texte en seconde lecture pour en faire définitivement une loi. Toutefois, si le Con-

(19) Georges BURDEAU, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 1969, p. 489.

seil adopte un avis négatif, à la majorité absolue des membres qui le composent, l'Assemblée ne peut passer outre que par un vote acquis dans les mêmes formes : « ce pouvoir de veto », ainsi que le note Maurice Duverger « qui aurait pu être important dans le cas d'une faible majorité à l'Assemblée nationale, n'a jamais joué en pratique » (20).

Cette minorisation du Sénat s'atténue lors de la réforme constitutionnelle du 7 décembre 1954 ; la « navette » entre les deux Chambres est rétablie, sans doute sous une forme limitée (contrairement à ce qui se passait sous la III^e République) : elle est limitée à cent jours à partir de l'adoption du texte en seconde lecture par l'Assemblée nationale qui, ensuite, décide souverainement (par contre, le « pouvoir de veto » disparaît).

13. La réforme de 1954 prépare ainsi la Constitution de 1958 qui confirme la restauration du Sénat, du moins en temps qu'Assemblée législative. Le Sénat retrouve une partie des pouvoirs qu'il avait en 1875 ; au point de vue des attributions qui lui sont octroyées, il se situe à mi-chemin entre le Sénat de la III^e République, s'inscrivant dans une conception positive du bicaméralisme et le Conseil de la République dont on avait fait, faute de pouvoir supprimer la seconde Chambre, une assemblée consultative, dotée d'un pouvoir d'empêchement, fort peu efficace dans la pratique.

Le Sénat de la V^e République se voit dès lors investi de pouvoirs inférieurs à ceux de l'Assemblée nationale. Surtout en matière de contrôle gouvernemental ; pas plus qu'en 1946, le Sénat n'est en mesure de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement et de l'obliger à démissionner ; toutefois, le Premier Ministre peut, s'il le veut, solliciter du Sénat « l'approbation d'une déclaration de politique générale » (art. 49 de la Constitution) ; un refus d'approbation est sans incidence aucune sur la vie du gouvernement qui toutefois — et l'évolution récente le confirme — tend aujourd'hui à consolider par là sa position dans le pays (21).

(20) Maurice DUVERGER, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, PUF, Thémis, tome II, 1971, p. 94.

(21) Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 308, souligne qu'« en fait, le Premier Ministre ne se risquera à une telle demande que s'il est à peu près sûr de recueillir l'approbation des sénateurs. Cela correspond à la tendance de la Constitution de faire du Sénat un appui du gouvernement : tendance qui a été contrariée jusqu'ici par l'hostilité du Sénat au gaullisme ».

Cette dernière remarque a perdu une part de son fondement depuis l'élargissement de la majorité présidentielle.

Mais de son côté, dans l'ouvrage sur le Sénat publié par la Documentation française (juin 1975), préfacé par le président du Sénat, Alain Poher, on peut lire encore cette appréciation : « Depuis 1958, une situation nouvelle est née puisque l'article 20 de la

14. En ce qui regarde la procédure législative, le Sénat voit son rôle revalorisé dans une certaine mesure par la Constitution de 1958.

De manière indéniable lorsque le Gouvernement ne s'immisce pas dans le processus d'élaboration des lois. Une loi n'est, en l'occurrence, adoptée que si les deux Chambres la votent dans une version identique ; le système bicaméral est ici entier, avec les inconvénients propres à la « navette ». Par ce biais, le Sénat — sur pied d'égalité avec l'Assemblée Nationale — peut jouer un rôle, tantôt positif en amendant substantiellement et opportunément certains textes mal ficelés ou peu acceptables (par exemple, au regard de la protection de certaines libertés publiques) tantôt négatif en bloquant plus ou moins longuement certains textes qui rendent possible une évolution mal aperçue ou mal comprise par le Sénat, plus « conservateur » peut-être de par sa composition notamment.

Les projets de loi peuvent donc être déposés indifféremment sur le bureau des deux Assemblées ; comme d'ailleurs les propositions de loi, les sénateurs ayant le droit d'initiative comme les députés. Seule exception : les projets de lois de finances à examiner en priorité par l'Assemblée Nationale (celle-ci doit cependant statuer dans les quarante jours du dépôt de ces projets, sinon le Gouvernement saisit le Sénat qui doit alors statuer dans les quinze jours) (22).

Le Sénat français ne peut cependant bloquer les textes législatifs déjà votés par l'Assemblée Nationale que si le Gouvernement le laisse faire. Celui-ci est armé pour mettre un terme à de trop nombreuses « navettes ».

Le Gouvernement peut intervenir lorsqu'un texte discordant a été voté deux fois par chaque Assemblée ; le Premier Ministre provoque ainsi la réunion d'une « commission mixte paritaire », composée

Constitution reconnaît que le gouvernement « est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 », et que le dernier alinéa de l'article 49 de la Constitution stipule expressément que « le premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale ». Comme, depuis 1958, le dernier alinéa de l'article 49 de la Constitution n'a pas été appliqué, on ne peut connaître exactement les conséquences qui seraient tirées par le gouvernement d'un vote négatif. Le débat reste donc ouvert tant que le dernier alinéa de l'article 49 n'aura pas été mis en application ». Or, précisément, il vient de l'être, le gouvernement présidé par M. Barre et formé au lendemain des élections législatives de mars 1978 ayant souhaité obtenir le concours du Sénat pour accomplir « la tâche de grande ampleur qui est la sienne », le Sénat, pour la première fois, a ainsi voté le vendredi 12 mai 1978, une déclaration de politique générale du gouvernement (par 179 voix contre 99 et 5 abstentions) ; ce vote positif sans surprise ne permet toujours pas de savoir quelles conséquences un gouvernement tirerait d'un vote négatif du Sénat devant lequel il n'est certes pas responsable au sens où cela s'entend pour l'Assemblée nationale.

(22) S'il n'y a pas accord entre les deux Assemblées, la procédure de la Commission mixte est alors mise en branle.

de sept membres de chacune des Assemblées. Cette commission ne peut examiner que les *seules* dispositions du texte sur lesquelles les Chambres ne s'accordent pas et tente d'élaborer un compromis.

Si elle y arrive et si elle rencontre l'assentiment du Gouvernement, celui-ci peut le soumettre aux deux Assemblées ; aucun amendement n'est plus recevable sauf accord du Gouvernement.

Si aucun compromis n'est possible ou si le compromis est refusé par les Assemblées, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par chaque Chambre, demander à la seule Assemblée Nationale de se prononcer en rejetant définitivement le projet ou en reprenant, soit le texte de la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, en le modifiant, selon son désir, par des amendements acceptés par le Sénat.

En l'espèce, le Sénat est mis hors course en quelque sorte ; l'Assemblée Nationale retrouve une certaine prééminence, restant seule partie prenante à l'élaboration législative mais dans un cadre relativement contraignant (le droit d'amendement disparaît pratiquement).

La même procédure joue aussi lorsque le Gouvernement, voulant agir plus vite encore, décrète l'urgence, après une seule lecture par l'une ou l'autre Assemblée. On constatera que l'Assemblée Nationale ne statuera définitivement — dans les quelque 12 % des cas où la commission mixte est intervenue jusqu'ici — qu'après 4 examens au minimum par le Sénat (5 par l'Assemblée) et deux lectures au Sénat (3 à l'Assemblée) si le Gouvernement a déclaré l'urgence.

Le Sénat est donc bien une Chambre législative qui n'est pas reléguée à un rôle de figuration. Et l'actualité législative récente a démontré combien le Sénat était amené à exercer pleinement son rôle législatif dans l'examen de projets non seulement d'ordre technique mais encore à incidence politique ; ainsi le Gouvernement a-t-il dû accepter dans les derniers mois d'importants amendements du Sénat à des projets tels que le projet sur la taxation des plus-values (le Sénat ne le cédant en rien à l'Assemblée Nationale), le projet sur le droit de fouille des véhicules privés (le Sénat entendant rappeler son souci d'une protection sourcilleuse des libertés individuelles), ou plus récemment encore le projet sur le « régime de sûreté » et les pouvoirs des juges de l'application des peines (*Le Monde* du 21 octobre 1978 note à ce propos que « Les choses deviennent plus claires, une fois encore grâce au Sénat, qui ne s'en laisse pas trop compter sur le chapitre des libertés »).

15. Le Sénat français a pu être ainsi amené à s'engager plus encore dans des débats politiques fondamentaux. Car le Sénat français intervient très activement dans la procédure de révision de la Constitution : l'arti-

cle 89 de la Constitution fait de la deuxième Chambre — et de manière non équivoque — la gardienne des institutions de la V^e République.

Il dispose en effet que « Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux Assemblées en termes identiques. Le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement, réuni en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ».

Cette importante disposition postule d'abord que les sénateurs peuvent comme les députés prendre l'initiative de propositions de révision. Elle suppose ensuite que le Sénat examine, avant ou après l'Assemblée (il n'y a aucune priorité), sur pied d'égalité avec celle-ci, les projets ou propositions. La révision doit être enfin votée par les deux assemblées dans les mêmes termes : le Sénat peut dès lors bloquer ou enterrer tout projet de révision puisqu'aussi bien la procédure de la commission mixte est ici exclue. Le Sénat a d'ailleurs en octobre 1973 tenu en échec le Gouvernement Messmer à propos du projet de révision, voulu par le Président Pompidou, visant à ramener la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans. Devant les réticences du Sénat, il dut renoncer à ce projet de révision.

Le Sénat de la V^e République a ainsi trouvé un pouvoir qu'il n'avait même pas sous la III^e République (la révision était votée par les Chambres réunies où les sénateurs subissaient la loi du nombre des députés), pouvoir d'ailleurs circonvenu par la mise en œuvre de l'article 11 de la Constitution par le Général de Gaulle, en octobre 1962.

Redoutant le blocage par le Sénat de son projet de révision de la Constitution visant à faire élire le Président de la République au suffrage universel, le Président de la République utilisa cette autre disposition, lui donnant pouvoir de soumettre directement au référendum populaire, sans vote préalable par les Assemblées, tout « projet de loi portant sur l'organisation des Pouvoirs Publics ».

Quoi qu'il en soit de la régularité de cette procédure à laquelle le Général de Gaulle voulut encore recourir en avril 1969, il est significatif de constater que le pouvoir ici octroyé (au Sénat) par la Constitution de 1958 a été ressenti comme un pouvoir de « veto » particulièrement efficace à l'égard du pouvoir exécutif.

Elle explique aisément le souci de faire ratifier par la volonté populaire certaines modifications à la Charte fondamentale de l'Etat, et singulièrement là où celles-ci avaient trait au statut et aux pouvoirs de ce même Sénat précisément.

Le projet de réforme de 1969 modifiait en effet de manière très sensible le recrutement du Sénat qui devait être fusionné

avec le Conseil Economique et Social et composé en conséquence de 173 Sénateurs « territoriaux » (élus comme les Sénateurs traditionnels) et de 146 Sénateurs « socio-professionnels » représentant les diverses activités économiques et sociales dans l'Etat. Le projet ne se bornait pas à cet amalgame d'une élection populaire et d'une représentation professionnelle. Il réduisait le Sénat à un rôle consultatif : le Sénat n'examinait, dans cette optique, les propositions de loi des députés que si le Gouvernement le demandait. Il examinait les textes avant l'Assemblée Nationale qui tranchait ensuite librement ou renvoyait — mais pour avis — les textes au Sénat. Le Gouvernement pouvait aussi décider de ce renvoi.

Mais essentiellement, l'Assemblée Nationale était seule à pouvoir trancher en dernier ressort. La seconde Chambre perdait dès lors pratiquement toute possibilité d'influer sur le déroulement de la vie politico-législative.

Pareille réforme — assurément intéressante à relever en regard de la réforme préconisée en Belgique — devait être rejetée ; elle devait être à la base de l'échec du référendum du 27 avril 1969 comme en avril 1946, le projet de Constitution fut aussi repoussé, surtout à cause de l'absence de seconde Chambre.

Comme le remarque Maurice Duverger, « dans la mentalité française, une Assemblée unique fait peur : elle évoque les souvenirs de la Convention » (23). Cette objection fondamentale avait d'ailleurs été exprimée par le futur président Giscard d'Estaing : « La perte de son pouvoir législatif par le Sénat est d'autant plus grave qu'elle accentue un déséquilibre institutionnel. Face à un président bénéficiant des prérogatives d'un régime présidentiel, par son élection au suffrage universel, et des armes d'un régime parlementaire par le droit de dissolution, il n'y aura plus qu'une seule Chambre dotée du pouvoir politique. Si le président y dispose d'une large majorité, cela lui donne un pouvoir pratiquement illimité. Si, au contraire, il se heurte à une opposition résolue, qu'une dissolution ne peut briser, on aboutira alors à un blocage total des institutions... » (24). Mais il est vrai que, si la nécessité d'une deuxième Chambre est établie en France, celle-ci peut aussi apparaître moins évidente quand on la confronte à l'actuelle composition du Sénat. Le Sénat est composé de 283 sénateurs, élus pour neuf ans (le Sénat se renouvelant par tiers tous les trois ans) à l'exception des 6 sénateurs représentant les Français à l'étranger, dans chaque département par les députés, les conseillers généraux et les délégués des Conseils municipaux (qui représentent plus

(23) Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 133.

(24) Cité par Olivier TODD, *La marelle de Giscard, 1926-1974*, Paris, Laffont, 1977, p. 356.

de 95 % de ce corps électoral particulier et dont la majorité reste issue des communes de moins de 1.500 habitants).

La prépondérance rurale, résultant du fait que le nombre des délégués sénatoriaux est plus élevé pour les petites communes que pour les grandes, fausse assurément les perspectives. Atténuée et réduite à une représentation plus correcte bien que favorable de la France rurale, elle rejoindrait la philosophie d'une deuxième Chambre qui peut, par une composition pondérée, permettre une expression moins minoritaire des collectivités locales moins peuplées dans l'Etat (ainsi qu'on l'a vu pour certaines Chambres des Etats dans des Etats fédéraux).

Mais au-delà de ce handicap dû à son actuel recrutement, le Sénat de la V^e République peut se targuer d'avoir apporté, dans le cadre du système bicaméral, une contribution positive en tant que Chambre de réflexion apportant — pour reprendre les termes d'un de ses présidents — « une compétence souvent décisive à l'édifice législatif, et par là même de coopération critique à l'action de l'Exécutif » (et cela sous l'angle notamment du respect de la Constitution et des libertés dont le Sénat apparaît comme le gardien par excellence).

Le Sénat italien : une deuxième Chambre « classique ».

16. L'article 55 de la Constitution italienne dispose que « Le Parlement se compose de la Chambre des Députés et du Sénat de la République ». Il établit ainsi le principe d'un bicaméralisme qui est, en Europe, l'un des plus traditionnels et intégraux : la fonction législative est exercée collectivement par les deux Chambres (art. 70); le Gouvernement doit avoir la confiance des deux Chambres (art. 94) (25); le Sénat est sur pied d'égalité avec la Chambre tant au niveau de l'exercice de la fonction normative que du contrôle politique et budgétaire (« les Chambres approuvent chaque année les budgets et les comptes présentés par le Gouvernement » art. 81 de la Constitution).

Le texte constitutionnel est révélateur, par sa formulation, de l'égalité foncière entre les deux Chambres, qui, dans la pratique, pèsent de manière sensiblement équilibrée, sur la vie politique du pays.

Sans doute peut-on parler, en Italie, une Italie où les régions ont une existence constitutionnelle depuis 1947 et une existence réelle depuis 1970

(25) Les deux Chambres peuvent en provoquer la chute, à tout moment, par le vote de motions posant la question de confiance, signées par au moins un dixième de leurs membres.

(sauf pour les régions à statut spécial), d'un Sénat des régions. L'article 57 de la Constitution dispose en effet que « le Sénat de la République est élu sur la base régionale ».

A chaque région est attribué un sénateur pour 200.000 habitants ou par fraction supérieure à 100.000.

Aucune région ne peut avoir un nombre de sénateurs inférieur à 7. Cette dernière précision est apportée par les lois constitutionnelles du 9 février 1963 et du 27 décembre 1963 ; toutefois le Molise n'a que deux sénateurs et le Val d'Aoste un seul.

Le Sénat de la République n'est donc pas élu comme la Chambre qui est élue au suffrage universel et direct, à raison d'un député par 80.000 habitants ou par fraction supérieure à 40.000. Mais il est composé — et c'est ce qui le différencie du Sénat des communautés (et des régions) tel qu'on l'envisage en Belgique — d'élus au suffrage direct. La base de sa composition est régionale mais ses élus ne sont pas des élus régionaux (on retrouve la même formule, toutes proportions gardées car il s'agit d'élus au second degré, pour des sénateurs provinciaux en Belgique).

Autre spécificité du Sénat italien : les sénateurs doivent, pour être élus, avoir accompli leur quarantième année (les députés doivent avoir, au jour de leur élection, 25 ans révolus). Dans le même ordre d'idées, on constatera que peuvent être électeurs à la Chambre tous les citoyens ayant atteint leur majorité tandis que les sénateurs sont élus par les électeurs ayant 25 ans révolus. Cette composition plus restreinte de l'électorat peut avoir des répercussions sur la composition de l'assemblée elle-même (26).

La composition du Sénat présente encore une originalité ; l'article 59 de la Constitution stipule que « sauf renonciation, tout ancien Président de la République est sénateur de droit et à vie ».

Le Président de la République peut nommer sénateurs à vie 5 citoyens « ayant illustré la Patrie par des mérites très élevés, dans le domaine social, scientifique, artistique et littéraire ». Mais le nombre de ces sénateurs inamovibles est presque insignifiant par rapport aux 315 élus directement par le corps électoral.

Le Sénat italien se différencie donc de la Chambre des députés dans sa composition. Chaque Chambre a certes son règlement propre et est souveraine en matière de réunion, de discussion et de délibération.

Mais cela ne suffit pas pour pouvoir présenter ce bicaméralisme comme différencié : « les pouvoirs des deux branches du Parlement (sont en

(26) Ce qui peut expliquer aussi des votes divergents des deux Assemblées, comme par exemple en matière de libéralisation de l'avortement.

effet) rigoureusement identiques... », note Geneviève Bibes dans son ouvrage « Le système politique italien » (27); et ce bicaméralisme présente dès lors les inconvénients dus à son caractère répétitif : « ... l'amendement d'un projet approuvé par l'une des deux Chambres provoque son retour devant celle-ci ; on voit tout le parti qu'une opposition décidée à bloquer une loi peut tirer de ce jeu d'amendements successifs. D'autant plus que la fin de la législature entraînait la décadence d'un texte non approuvé par les deux Chambres. La réforme de 1971 permet de « repêcher » les lois déjà discutées dans la législature précédente en prévoyant un vote sans débat » (*ibidem*).

Il est vrai que cela n'empêche pas que le système politique italien se caractérise par une réelle inflation législative, 90 % de la production législative d'origine parlementaire étant représentée par des « *leggine* », petites lois, de caractère sectoriel ou administratif... et cela malgré l'existence de régions dotées d'un pouvoir normatif (qui devrait décongestionner l'activité législative nationale).

Mais au travers de cette intense production législative, il est malaisé de dégager la spécificité du rôle du Sénat qui ressemble en cela à la Chambre haute ou à la haute Assemblée d'autres états occidentaux. Tout au plus, la composition et le recrutement de cette assemblée réagissent de manière limitée sur la manière d'exercer les fonctions qui lui sont dévolues à égalité avec la Chambre des Députés.

Le Bundesrat : une Chambre des Etats efficace.

17. L'article 50 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne dispose que « *durch den Bundesrat wirken die Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit* ». Les Länder sont donc habilités à participer à la législation et à l'administration du *Bund* via ce Conseil fédéral qui, selon Herbert Hochstetter et Paul Seipp, « *verkörpert das föderalistische Element im Bund, ist aber nicht eine blosse Interessenvertretung der Länder, sondern Bundesorgan, das bei der Wahrung der Länderinteressen die Interessen des Bundes gleichermassen beachten muss* » (28).

Le *Bundesrat* est donc bien une assemblée législative qui incarne le système fédératif de la République de Bonn : il n'est pas une simple

(27) Geneviève BIBES, *Le système politique italien*, Paris, PUF, Collection SUP, Le politique, 1974, p. 193.

(28) H. HOCHSTETTER et P. SEIPP, *Rechts- und Staatskunde*, Berlin, Luchterhand-Verlag, 1966, pp. 322-323.

Chambre corporative des *Länder* mais assure, outre leur représentation, leur participation effective à la fonction législative voire administrative de l'Etat fédéral qui repose de la sorte sur un équilibre subtil et fécond entre intérêts de la Fédération et intérêts des *Länder* au niveau du Parlement.

Il est d'ailleurs l'héritier d'assemblées telles que le *Bundestag* de Francfort (1815-1866), le *Bundesrat* bismarckien, le *Reichsrat* de la République de Weimar ou encore la Conférence des Ministres-présidents qui fonctionna de 1947 à 1949 ; de ces assemblées qui répercutaient le caractère fédératif de l'Etat allemand dans l'institution parlementaire, il a gardé son mode de recrutement : comme eux, il est formé de représentants des pouvoirs exécutifs des *Länder*. La répartition des sièges entre les différents *Länder* — à la différence de ce qui se passe au niveau du Sénat américain où il y a une stricte égalité numérique entre les Etats — n'est pas strictement égalitaire : le souci de favoriser les *Länder* faiblement peuplés par rapport aux autres est manifeste. En effet, chaque *Land* a au moins trois voix ; les *Länder* qui ont plus de deux millions d'habitants en ont quatre et les *Länder* comptant plus de six millions d'habitants, cinq (29).

Chaque *Land* envoie au *Bundesrat* autant de membres qu'il a de voix : ce sont des membres du gouvernement de ce *Land*, nommés et révoqués par ce même gouvernement, éventuellement suppléés par d'autres membres de celui-ci.

Une particularité est à relever dans le mode de votation : les voix d'un *Land* donnent lieu en effet à un vote unique et global ; c'est là une conséquence de l'appartenance des membres du *Bundesrat* à un *Landsregierung* qui permet de dégager une suffisante homogénéité dans la représentation de chaque *Land* (30). C'est là aussi l'une des raisons d'un rôle actif sinon « perturbateur » dans la vie politico-législative de la *Bundesrepublik*.

18. Dans son ouvrage « L'Allemagne de notre temps », Alfred Grosser notait que «... le *Bundesrat* est devenu, dans une très large mesure, ce

(29) Le *Bundesrat* compte ainsi 45 membres, y compris les 4 délégués berlinois ayant voix consultative.

Le *Bundestag* compte 497 membres, 248 élus (dans chacune des 248 circonscriptions) (à la majorité relative) et les autres provenant des listes établies dans chaque *Land* par les partis, les attributions de mandats s'effectuant aussi à la proportionnelle.

(30) La composition actuelle peut expliquer — et on y revient plus loin — la « politisation » du *Bundesrat* ; la coalition SPD-FDP au pouvoir à Bonn et disposant d'une majorité (assez courte depuis les dernières élections) au *Bundestag* n'est au pouvoir que dans quatre *Länder* : Nord-Rhénanie-Westphalie, Hesse, Hambourg et Brême (exécutif homogène SPD) ; la CDU (ou la CSU) gouverne seule la Bavière, le Bade-Wurtemberg, la Rhénanie-Palatinat et le Schleswig-Holstein ou partage le pouvoir avec le FDP en Sarre et en Basse-Saxe.

que les constituants espéraient : la Chambre des *Länder* et une Assemblée des sages contrebalançant le centralisme du gouvernement et la tendance à la démagogie du *Bundestag*... » (31), de ce *Bundestag* qui dispose, à première vue du moins, d'une prééminence par rapport au *Bundesrat*.

Peut-être serait-il amené à revoir ce jugement après quelques années qui ont montré une certaine évolution sinon une évolution certaine quant à l'utilisation que cette deuxième Chambre pouvait faire de ses compétences en matière législative.

L'article 76 de la loi fondamentale prévoit que les projets de loi du Gouvernement fédéral doivent être soumis d'abord au *Bundesrat* qui a le droit de prendre position à leur égard dans un délai de trois semaines ; quant aux propositions de loi qui émanent du *Bundesrat* — car ses membres ont un droit d'initiative en matière législative —, elles doivent être transmises au *Bundestag* par le Gouvernement fédéral, avec indication de son avis à leur sujet. Le *Bundestag*, quant à lui, peut se saisir lui-même directement des propositions de loi émanant de ses membres.

A travers ces procédures diverses et formant un système relativement complexe, le *Bundestag* apparaît comme le législateur premier dans la mesure notamment où il est de toute manière amené à émettre le premier vote vraiment législatif. Le *Bundesrat*, s'il s'agit d'un projet d'origine gouvernementale, ne fait en effet qu'émettre un avis.

Le *Bundesrat* n'intervient donc qu'en deuxième lieu pour approuver ou non le texte d'un projet d'abord voté par le *Bundestag*. S'il entend se démarquer du texte initialement retenu au *Bundestag* — ce qui provoque une navette — celle-ci va s'organiser de manière différente selon qu'il s'agit de lois dites fédératives ou non. Dans la première hypothèse, on assiste en quelque sorte à une navette « intégrale », celle-ci se poursuivant jusqu'à ce que la loi ait été adoptée dans les mêmes termes par l'une et l'autre Chambre : le *Bundesrat* dispose ici d'un droit de veto (*Einspruch*) : son approbation — en parallélisme avec celle du *Bundestag* — est indispensable (*Zustimmungsgesetze*) (32).

Dans la seconde hypothèse, la navette ne risque pas d'être indéfinie : le veto du *Bundesrat* peut être levé grâce à un vote du *Bundestag*, acquis

(31) A. GROSSER, *L'Allemagne de notre temps, 1945-1970*, Paris, Fayard, Les grandes études de notre temps, p. 224.

(32) Pour Pierre-André BOIS, *Les institutions allemandes*, Paris, PUF, Que sais-je, 1971, n° 1448, p. 39 « Certaines mesures, comme la ratification des traités internationaux, les lois d'Administration générale, les prescriptions concernant les impôts gérés par les *Länder*, le *Bundeszwang* exige son assentiment. » (Mais pas l'établissement du budget fédéral). Il y a lieu toutefois de souligner (cf infra) que pour les traités internationaux, la chose a été mise en doute.

à la majorité qualifiée des deux tiers si le veto a été adopté à la majorité des deux tiers, à la majorité simple sinon.

Pour prévenir les conflits qui auraient pu, en théorie du moins, se multiplier entre les deux Assemblées, le Constituant de 1949 avait cependant prévu un organe spécifique : une Commission de conciliation (*Vermittlungsausschuss*), Commission composée paritairement de membres des deux Chambres, pouvant être saisie par l'une ou l'autre de celles-ci ou par le Gouvernement dans le but d'arrêter un certain nombre de modifications susceptibles de rendre le texte acceptable tant par le *Bundestag* que par le *Bundesrat* qui, seuls, décident en fin de compte.

Les conditions dans lesquelles travaille cet organe de conciliation (les commissaires siègent à huis-clos et à titre personnel, n'étant pas responsables ni devant le Gouvernement du *Land* auquel ils appartiennent ni devant leur groupe parlementaire) lui permettent de dégager des solutions qui emportent le plus souvent la conviction des assemblées en désaccord (33). Cette formule ingénieuse réduit ainsi les risques de dysfonctionnement d'un système bicaméral, déjà original dans sa conception, tributaire, il est vrai, de la structure fédérale de l'Etat allemand.

19. Ce schéma relativement harmonieux a pu cependant être perturbé dans la mesure où s'est accusée la différenciation politique du *Bundestag* et du *Bundesrat* qui, depuis une décennie environ, connaissent des majorités politiques opposées. Déjà, l'*Ostpolitik* pratiquée par les gouvernements de coalition entre sociaux-démocrates (SPD) et libéraux (FDP) s'est heurtée à l'opposition de la majorité chrétienne-démocrate (CDU-CSU) qui, au gré des fluctuations politiques au sein des *Länder*, s'est dégagée du *Bundesrat*. Encore faut-il constater que, lors de l'examen des traités de Moscou et de Varsovie en 1972, la Commission de la Justice du *Bundesrat* fut amenée à se prononcer au préalable sur deux questions déterminantes : la constitutionnalité de ces traités d'une part et la nécessité de voir ces traités ratifiés également par le *Bundesrat*.

Par sept voix contre quatre, elle rejeta la thèse de l'inconstitutionnalité de ces accords, défendue par l'opposition CDU-CSU. Huit Etats rejetèrent aussi la thèse démocrate-chrétienne selon laquelle les accords devaient être ratifiés aussi par le *Bundesrat*. Une partie des représentants démocrate-chrétiens s'abstenaient, l'un d'entre eux se rangeait du côté de la majorité.

(33) A. GROSSER, *op. cit.*, p. 226 note que « si on prend les lois exigeant l'approbation du *Bundesrat* (1.489 sur 2.395 en vingt ans, de 1949 à 1969), on s'aperçoit que celui-ci n'a refusé son consentement que quarante-trois fois, acceptant ensuite dans vingt-quatre de ces cas un compromis élaboré par la Commission de conciliation.

Les traités furent finalement approuvés par le *Bundestag* après des débats parlementaires passionnés, en mai 1972, l'opposition démocrate-chrétienne s'abstenant largement au vote.

Les traités sur les bases des relations entre la République fédérale et la République démocratique allemande furent votés, suite à la dissolution du *Bundestag* (septembre 1972) par une confortable majorité de 268 voix contre 117 (loi d'approbation du 11 mai 1973) sans que le *Bundesrat* les ait arrêtés.

Le Traité de Prague (sur les relations mutuelles entre la République fédérale et la République socialiste de Tchécoslovaquie) fut adopté le 10 juillet 1974 par une majorité de 262 voix contre 167 au *Bundestag*, levant cette fois l'hypothèque d'un vote négatif du *Bundesrat* (ayant entre-temps une majorité démocrate-chrétienne).

On a donc vu intervenir le *Bundesrat* dans la procédure de ratification de ces traités, violemment contestés par l'opposition, et ce avec des fortunes diverses, selon que celle-ci ait atteint ou non une majorité au sein du *Bundesrat*, et ce au gré des résultats des élections des *Länder*.

Plus récemment, les lois dites antiterroristes, furent votées en avril 1978 par 252 voix contre 243 au *Bundestag*, levant cette fois encore l'hypothèque de l'opposition exprimée au *Bundesrat* par la majorité démocrate-chrétienne actuelle aux projets votés initialement au *Bundestag* deux mois plus tôt. Cette majorité n'atteint pas les deux tiers d'ailleurs, et l'échec relatif de la CDU aux élections du *Land* de Hesse en octobre 1978 a différé cet espoir pour ce parti.

Ces tribulations n'ont finalement qu'une incidence limitée dans la mesure où ce n'est qu'à l'égard des lois fédératives — qui régissent l'organisation et la procédure administratives des *Länder* — que le *Bundesrat* dispose d'un droit de veto absolu.

Sans doute la Cour Constitutionnelle a-t-elle interprété de manière extensive les cas de veto absolu ; ainsi a-t-elle admis que le *Bundesrat* devait donner son accord à l'ensemble de la loi, si elle comporte à la fois des règles de fond et des règles de forme (Cour Constitutionnelle fédérale, 12 novembre 1958, BVerf G.E., tome 8, p. 274) ; cette jurisprudence, selon Michel Fromont (34), « a contribué à élargir considérablement la compétence législative du *Bundesrat*, car de nombreuses lois fédérales contiennent des dispositions finales sur les autorités compétentes et la procédure suivie par celles-ci ». C'est assurément vrai mais le nombre de projets faisant politiquement problème et donnant

(34) Michel FROMONT, RFA, Les événements survenus en 1974, *Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger*, Chronique constitutionnelle étrangère, janvier-février 1976, p. 203.

lieu à un affrontement entre majorité et opposition n'est pas sans doute tellement élevé (35).

Et plus récemment dans un arrêt rendu le 25 juin 1974 (BVerf G.E., tome 37, p. 63) la Cour de Karlsruhe a considéré que le *Bundesrat* ne devait donner son accord qu'aux lois modifiant les règles relatives à l'administration et pas à toutes les lois modifiant les lois fédérales antérieures pour lesquelles il avait dû donner son accord : sauf cas exceptionnels, de telles lois ne touchent qu'au droit substantiel et n'apportent aucune nouvelle restriction à l'autonomie administrative des *Länder*.

20. Cette controverse quant à l'étendue de la compétence normative du *Bundesrat* n'empêche pas que le travail du *Bundesrat* se déroule dans des conditions positives et que la contribution de cette assemblée soit indéniable dans le processus d'élaboration législative.

Les membres du *Bundesrat* siègent surtout au sein de Commissions (un représentant par *Land* qui peut être haut fonctionnaire); tout projet de loi déposé par le Gouvernement ou texte voté au *Bundestag* est examiné par la Commission compétente du *Bundesrat* dont l'avis souvent unanime est alors soumis pour décision aux gouvernements des *Länder* dont les représentants exprimeront l'opinion dans un vote unique (*cf. supra*).

Pour Alfred Grosser, « ici apparaît une des forces du *Bundesrat*, qui représente aussi son principal atout dans la participation à l'administration de la République fédérale prévue par la loi fondamentale : alors que les députés du *Bundestag* sont souvent mal à l'aise dans les discussions techniques avec les ministres fédéraux qui disposent des dossiers de leurs bureaux, le *Bundesrat* peut opposer la compétence administrative des *Länder* aux affirmations et aux exigences des bureaucrates fédéraux » (36).

Le *Bundesrat* est assurément une Chambre de réflexion qui peut jouer un rôle efficace (en mettant à part certaines circonstances politiques qui peuvent l'amener à tenter de constituer une sorte de contrepois au

(35) Il a cependant fallu un mois et demi de discussions, de nombreuses réunions de cette Commission de conciliation et un « sommet » officieux (du chancelier fédéral et des ministres présidents des *Länder*) pour arriver à un compromis lors du vote de la dernière loi fiscale.

Pour d'autres législations fédérales encore où l'intérêt des *Länder* n'était pas en cause, le CDU-CSU a aussi multiplié des manœuvres d'obstruction : législation libéralisant l'avortement, sur le service civil (objection de conscience...); aux yeux du gouvernement actuel, il y va d'un « détournement de la Loi fondamentale » ; pour le CDU-CSU, le *Bundesrat* est un instrument politique au même titre que le *Bundestag* et il doit assurer la défense des *Länder* et la protection des minorités.

(36) A. GROSSER, *op. cit.*, p. 226.

gouvernement fédéral et au *Bundestag* où se retrouve une majorité différente). D'autant plus efficace que la Commission de conciliation peut éviter les conflits majeurs et finalement faire bénéficier l'ensemble du processus d'élaboration législative d'une part au moins de la contribution positive et originale du *Bundesrat*, plus sensible par sa composition aux réalités administratives comme aux revendications des diverses composantes de l'Etat fédéral (37).

Le Conseil des Etats Suisse : réplique du Sénat des USA ?

21. La Confédération Helvétique présente assurément — en dépit de son régime fédéral — un modèle plus classique du bicaméralisme que l'Allemagne fédérale.

L'article 71 de la Constitution fédérale confie « l'autorité suprême de la Confédération » à l'Assemblée fédérale, composée du Conseil National et du Conseil des Etats.

Si le monocaméralisme est le système parlementaire unique des cantons, la confédération a, quant à elle, adopté la formule bicaméraliste. Dans son « Précis de Droit Constitutionnel et public suisse » (38), Marcel Bridel explique cette option en ce que « lorsqu'en 1848, la Confédération se transforme en un Etat fédératif, suivant le modèle américain, elle en adopte tout naturellement la formule bicaméraliste... En Suisse, comme précédemment dans le Nouveau Monde, on adopte ce système dans un esprit de transaction, pour réaliser un compromis entre le radicalisme centralisateur, qui tendait à instaurer une représentation nationale unique et le fédéralisme conservateur qui tendait à réserver le pouvoir à un organe exclusivement composé de représentants des cantons, sur un pied de parfaite égalité » (39).

La différenciation qui s'instaure ainsi au sein du Parlement Suisse trouve d'abord et essentiellement sa source dans la composition des deux Assemblées. Le Conseil des Etats a un recrutement différent de celui du Conseil National qui compte, quant à lui, 200 députés répartis entre

(37) Il est toutefois fatal, qu'au-delà des prévisions du Constituant de 1949, la politique de partis établis au niveau fédéral politise la seule assemblée où la voix régionale doit se faire entendre. Mais cela correspond aussi à une certaine régression du fédéralisme, qui se caractérise depuis plusieurs années par une réduction des compétences des Länder (dans le domaine des compétences concurrentes).

(38) M. BRIDEL, *Précis de Droit Constitutionnel et public Suisse*, Deuxième partie, *Les organes de l'Etat*, Lausanne, Payot, 1969, p. 51, n° 384.

(39) Le même auteur souligne (p. 50, n° 383) — mais n'est-ce pas une généralisation un peu hâtive — que « cette formule (du bicaméralisme) est devenue caractéristique de l'Etat fédératif ; tous les pays qui ont adopté ce statut l'ont copiée plus ou moins servilement ».

les cantons et les demi-cantons, formant chacun une seule circonscription, soit un collège électoral dont les électeurs élisent un nombre de députés variable selon l'importance de leur population, étant entendu que chaque canton ou demi-canton désigne au moins un député. Le Conseil des Etats se compose en effet de 44 députés des cantons (prochainement 46 suite à la constitution du canton du Jura), soit deux nommés par chaque canton (dans les cantons partagés, chaque demi-Etat en élit un) : le parallélisme avec la composition du Sénat des Etats-Unis d'Amérique est évident.

Les cantons organisent librement la procédure des élections dites cantonales, contrairement aux élections pour le Conseil National qui sont, elles, fédérales.

Les Conseillers aux Etats sont aussi désignés par les cantons qui sont les organes de nomination (le plus souvent, il s'agit d'une élection au suffrage universel mais les cantons peuvent confier le soin de ces désignations à leur Grand Conseil, par exemple, étant simplement tenus à assurer, pour cette opération, l'application des principes démocratiques). A cet égard, il existe une certaine similitude avec le *Bundesrat* quant à l'origine de la désignation. Mais, une fois nommés, ils « ne tiennent plus leurs droits et leurs obligations que de la Constitution et des lois fédérales » (40).

On se trouve dès lors devant une Assemblée apparemment bivalente : dans un sens, elle est une Chambre des cantons : juridiquement, car les cantons en désignent les membres et politiquement, car le nombre de députés est identique pour tous les cantons qui peuvent en fait y exercer une influence égale à celle des autres. « L'idée est encore vivace, note Antoine Favre (41) que le Conseil des Etats a pour mission spéciale de « défendre les intérêts des cantons. Cette idée exerce une influence incontestable sur la « mentalité » propre du Conseil des Etats. Si inexacte soit-elle du point de vue juridique, elle garde une valeur politique considérable ».

Juridiquement en effet le Conseil des Etats est un organe fédéral au même titre que le Conseil National. Les députés au Conseil des Etats votent sans instructions des cantons.

Mais l'appellation en soi équivoque du Conseil a pu justifier, tout autant que l'indemnisation de ses membres par les cantons, une appréciation

(40) Pour A. FAVRE, *Droit Constitutionnel Suisse*, Fribourg, Editions Universitaires, 1970, p. 283, le Conseil des Etats « est un organe de formation de la volonté de la Confédération, non un organe de manifestation de la volonté des cantons. Comme les députés au Conseil des Etats ne votent pas selon des instructions, les opinions des députés d'un canton peuvent diverger ».

(41) A. FAVRE, *op. cit.*, pp. 176-177.

erronée sur la nature d'un organe qui est fédéral et est d'ailleurs ressenti comme tel dans la mentalité des députés aux Etats qui comme les Conseillers nationaux, ont conscience d'être des parlementaires de la Confédération, s'exprimant en son nom.

« Ils n'ont pas révélé d'attachement systématique à l'autonomie des cantons contre les progrès de la civilisation » (42).

22. Si la différenciation entre les deux assemblées s'accuse quant à leur composition, elle n'apparaît pas manifeste en ce qui regarde leurs attributions dont l'article 84 de la Constitution définit l'identité.

Les deux Conseils ont mêmes pouvoirs et même compétence et jouissent d'une égalité parfaite dans l'exercice de leurs attributions : aucun des deux ne jouit d'une priorité de principe quant à l'objet des délibérations.

Pour qu'une décision de l'Assemblée fédérale soit acquise, il faut — et c'est ici la consécration du bicaméralisme classique — que les deux Chambres aient pris une décision concordante, portant sur un texte absolument identique. Ce qui suppose la « navette » entre les Chambres jusqu'à ce qu'un accord soit obtenu entre elles à moins que les deux Chambres décident de s'en tenir à des textes divergents. Il faut noter que la navette se limite aux seuls points de divergence entre elles.

Dans ce cas défavorable, relativement rare, le conflit — et c'est une originalité du système (par rapport à d'autres systèmes bicaméraux tels que le système italien ou belge) — est soumis à une commission mixte paritaire de conciliation qui tente d'établir une nouvelle rédaction. Si cette tentative échoue ou que l'un sinon les deux Conseils rejettent la proposition formulée, l'objet est abandonné. En ce cas, le projet est retiré : les 46 membres du Conseil des Etats ont ainsi le même poids que les deux cents membres du Conseil national.

Les deux Conseils siègent évidemment séparément, sauf circonstances exceptionnelles telles que les élections du président de la Confédération, du Conseil fédéral, des juges fédéraux..., l'exercice du droit de grâce et le règlement de certains conflits de compétence. L'Assemblée fédérale prend alors ses décisions à la majorité absolue des votants : c'est dire que l'avis du Conseil national, largement majoritaire, sera toujours en l'occurrence déterminant.

Le bicaméralisme ainsi pratiqué ne paraît pas généralement remis en cause. Pour Antoine Favre « l'institution des deux Chambres en Suisse n'a pas donné lieu à des critiques sérieuses. Ce qui importe en effet,

(42) M. BRIDEL, *op. cit.*, p. 53, n° 387.

ce n'est pas d'avoir des lois rapidement faites, c'est de les avoir bien faites. A cet égard, notre organisation législative présente plus de garanties que ne le ferait le régime de la Chambre unique. Le contrôle réciproque que les deux Chambres exercent l'une sur l'autre dans l'élaboration des lois est une raison suffisante de leur existence » (43).

Cette opinion à la fois classique et peut-être un rien exagérément optimiste n'est pas tout à fait partagée par d'autres observateurs de la vie politique suisse, tel que Jean Rohr qui, dans son ouvrage sur « La Suisse contemporaine » estime que « une réforme portant sur une répartition des compétences (entre les Conseils) serait plus favorablement accueillie : elle aurait le double avantage de tenir compte de l'origine et de la nature différentes des deux Conseils, et de répondre mieux au besoin de division du travail législatif » (44).

Elle tiendrait aussi compte de la différence de style et de climat qui se retrouve ici aussi entre les deux assemblées ; le Conseil des Etats apparaissant — conséquence sans doute de sa composition comme du petit nombre de ses membres — comme « une assemblée plus conservatrice, plus modérée dans ses tendances et plus mesurée dans ses débats que le Conseil national » (45).

En attendant que soit peut-être aménagé un jour le statut que d'autres considèrent anachronique du Conseil des Etats, la formule bicamérale qu'a adoptée la Suisse dans la perspective d'un Etat fédératif sans en tirer toutes les conséquences, survit avec les aléas inévitables que pareille formule entraîne aussi dans d'autres pays mais sans qu'on puisse négliger les aspects positifs qu'elle présente traditionnellement. Le caractère fédéral de l'Etat et la limitation des compétences qui sont les siennes en conséquence comme la nécessité d'une prise en charge spécifique de certains intérêts tels que la protection des minorités dans un Etat hétérogène rendent assurément moins crédible une formule bicamérale qui ne différencie pas fondamentalement les deux branches d'un pouvoir, dont la suprématie dans la Confédération est largement entamée par la croissance récente des pouvoirs réels de l'Exécutif (il ne faut pas oublier que si les membres du Parlement fédéral ont droit d'interpellation, cela ne débouche sur rien. Le Parlement ne peut renverser le Conseil fédéral ; toutefois le Conseil national comme le Conseil des Etats peuvent être appelés à connaître du recours formé contre des décisions administratives du Conseil fédéral mais là encore de manière exceptionnelle).

(43) A. FAVRE, *op. cit.*, pp. 175-176.

(44) J. ROHR, *La Suisse contemporaine, Société et vie politique*, Paris, A. Colin, 1922, p. 183.

(45) M. BRIDEL, *op. cit.*, p. 53, n° 387.

Leçons des expériences européennes du bicaméralisme.

23. L'aperçu, forcément schématique et dès lors quelque peu simplificateur, du système bicaméral dans quelques pays du continent européen et plus particulièrement du fonctionnement de la deuxième Chambre dans ceux-ci, confronte certes à des expériences en soi originales qu'il faut chaque fois replacer dans le contexte propre à chacun des Etats envisagés. Contexte à la fois constitutionnel et socio-politique qui détermine tant la composition que les pouvoirs et la capacité de mise en œuvre de ceux-ci, de la deuxième Chambre comme aussi la contribution spécifique de celle-ci dans l'équilibre recherché normalement par l'installation du système bicaméral.

Au-delà des variantes nationales, des constantes se dégagent. Il est important et intéressant de les relever comme autant de lignes de faite d'un système qui coïncide largement dans les Etats occidentaux avec le régime parlementaire traditionnel, soumis à une évolution qui n'a pas manqué de rejaillir aussi sur la structure bicamérale.

24. Chambre des collectivités régionales et locales, la deuxième Chambre l'est assurément et nécessairement dans les Etats fédéraux : « C'est en effet un trait tout à fait caractéristique de l'Etat fédéral que d'impliquer une double représentation parlementaire : dans une Chambre c'est la population globale de l'Etat qui envoie ses députés, dans l'autre ce sont les collectivités particulières qui sont représentées » (46).

Avec cette ambiguïté que l'on se trouve à première vue devant une assemblée qui est un organe de l'Etat fédéral mais qui en même temps représente les Etats ou les composantes de la Fédération. Cette ambiguïté paraît cependant en bonne partie écartée lorsqu'on constate — et on l'a fait plus spécialement pour la Suisse — qu'aucun mandat impératif des Etats (ou cantons) ne lie les membres de cette assemblée. Le cas de l'Allemagne fédérale étant toutefois à réserver, sous cet angle, car les membres du *Bundesrat*, nommés par les gouvernements des *Länder*, ne peuvent statuer que selon leurs instructions et on a d'ailleurs souligné combien un usage — considéré par d'aucuns comme contraire à l'esprit de la loi fondamentale — en avait été fait pour contrecarrer l'action du Gouvernement fédéral et de la majorité du *Bundestag* (différente de celle du *Bundesrat*).

Dans les Etats à structure plus unitaire, la deuxième Chambre peut présenter une composition qui l'apparente à une Chambre qui, sans être

(46) G. BURDEAU, *Traité de science politique*, Tome II, *l'Etat*, Paris, LGDJ, 1967, p. 502, n° 325.

une assemblée représentative des collectivités locales comme telle n'en traduit pas moins leurs aspirations et crée entre celles-ci et le pouvoir central un lien politique au moins effectif, sinon efficace.

Ainsi, le Sénat français qui est toujours un peu resté le « Grand Conseil des (petites) communes », dont parlait Gambetta, ce Sénat, dont le Général de Gaulle veut en 1969, avec l'insuccès que l'on connaît, revoir la composition dans la mesure toutefois où, à ses yeux, « la rénovation du Sénat est inséparable de la régionalisation, puisque celle-ci créera des collectivités territoriales nouvelles, et que le Sénat — qui s'est appelé, jadis, le Grand Conseil des Communes de France — a toujours été en étroit rapport avec les collectivités territoriales » (47).

Ainsi encore, la Chambre Haute ou Première Chambre des Pays-Bas, composée de 75 sénateurs, élus au suffrage indirect par les Etats provinciaux (élection par « degrés »).

L'Italie, à cet égard, fait exception et cela malgré sa structure régionale, voulue par le Constituant de 1948 et désormais en place.

S'il peut y avoir cumul entre l'exercice du mandat au sein d'une de ces assemblées et l'exercice de mandats à l'échelon régional ou local, on relèvera que les membres de la deuxième Chambre n'y siègent normalement pas en tant qu'ils sont simultanément membres d'une assemblée régionale ou locale et élus au premier chef à ce titre. La formule envisagée pour les futurs membres du Sénat n'a pas comme telle d'équivalent absolu dans les assemblées que nous avons envisagées. Seule la composition du *Bundesrat* s'en rapproche puisqu'y siègent des membres des gouvernements des *Länder* désignés en leur sein par chaque *Landrat* et dès lors nécessairement membres de celui-ci ; mais ils siègent au *Bundesrat* comme délégués d'un *Land* au gouvernement duquel ils appartiennent ; les sénateurs belges de demain ne seront pas, quant à eux, tous membres des Exécutifs des communautés et des régions, mais seulement quelques-uns d'entre eux.

Mais les sénateurs font partie des Conseils régionaux français, créés par la loi du 5 juillet 1972 (au même titre d'ailleurs que les députés élus dans les départements faisant partie de l'aire territoriale de l'établissement public régional et que les représentants des collectivités locales, représentants des départements et des agglomérations, en nombre au moins égal à celui des parlementaires).

Un lien direct entre un mandat de membre de la deuxième Chambre et un mandat régional n'est donc pas nécessairement vérifié dans les

(47) Michel DROIT, *Les feux du crépuscule, Journal 1968-1969-1970*, Paris, Plon, p. 112.

Etats fédéraux ou faisant place en tous cas à une structure décentralisée, axée sur les régions.

Le détriplement — original en soi — de la fonction de conseiller régional dans la Belgique de demain — celui-ci étant par le fait même conseiller de communauté et sénateur (sauf l'exception propre à une moitié de conseillers régionaux bruxellois) — peut aussi apparaître dès lors comme lié à ce « visage mélangé » de l'Etat belge dans lequel Etat central, communautés et régions seront autant de pouvoirs égaux et parallèles entre lesquels un lien fonctionnel a pu être envisagé dans le cadre d'une imbrication ingénieuse du Sénat, des conseils régionaux et communautaires.

25. La deuxième Chambre n'est pas nécessairement toujours une Chambre mineure au niveau de l'exercice du pouvoir normatif dans l'Etat.

La Suisse fédérale et l'Italie régionale gardent une structure bicamérale relativement classique, remise d'ailleurs en cause, mais sans conviction excessive, dans les deux pays. Tant en Italie qu'en Suisse, les pouvoirs des deux branches du Parlement sont identiques. Avec ce que cela présente d'avantages et d'inconvénients comme on l'a souligné plus haut lors du rappel des lignes de force du bicaméralisme.

La similitude est grande avec le bicaméralisme belge actuel ; la différenciation avec la première Chambre est essentiellement affaire d'état d'esprit et d'attention portée de manière plus certaine au rôle proprement législatif des Chambres.

Le Sénat français et le *Bundesrat* présentent assurément, chacun en leur genre et compte tenu de la structure de l'Etat dans lequel ils s'insèrent, une formule plus spécifique de deuxième Chambre dont le rôle législatif n'est pas mince mais quelque peu différencié par rapport à celui de la première Chambre, Assemblée nationale ou *Bundestag*.

Le Sénat français peut aussi inscrire son action au niveau législatif dans le cadre d'un bicaméralisme traditionnel ; mais, on l'a constaté, le Gouvernement français est armé pour en éviter l'écueil souvent dénoncé : la navette voit ses excès contenus par l'intervention de la commission mixte paritaire dont les efforts infructueux seront sanctionnés par la prééminence finale de l'Assemblée nationale. De même l'urgence peut être invoquée pour éviter, selon les cas, les lenteurs probables de la procédure bicamérale. Mais ce « robotage » des compétences législatives du Sénat français n'empêche pas qu'il exerce dans près de 40 % des cas son rôle de législateur de manière substantielle et efficace, d'un point de vue tant légistique que politique.

Le *Bundesrat* est sans doute — un peu comme la Chambre des Lords britannique, mais *mutatis mutandis* — une Chambre dotée d'une

« faculté d'empêchement » au niveau de l'élaboration des lois fédérales. Son veto est radical quand il s'agit de lois dites fédératives : on retrouve à ce niveau les tribulations d'un bicaméralisme qui peut être paralysé par une navette intégrale. Il est susceptible d'être levé pour les autres lois mais pas nécessairement sans peine (48). Toutefois, ici encore, l'intervention d'une commission de conciliation, entraînant le plus souvent des résultats positifs, est de nature à éviter des impasses politico-législatives majeures. Le *Bundesrat* n'en joue pas moins un rôle législatif indéniable et opportun.

Comme le Sénat français, il ne manque pas de faire sentir le poids utile d'une Chambre de réflexion dans l'élaboration des textes qui lui doivent souvent d'être techniquement, voire politiquement meilleurs et mieux applicables.

Comme on le voit, la deuxième Chambre garde dans les Etats européens ici étudiés, le pouvoir de voter les lois et joue le rôle effectif d'une Chambre législative dans des proportions et selon des modalités différentes.

Le Sénat français et le *Bundesrat* doivent, à certains égards, s'accommoder d'une prééminence de la première Chambre comme on vient de le rappeler, mais il y va d'exceptions qui ne mettent pas en cause la compétence normative principale des deux Assemblées dont les membres ont d'ailleurs un droit d'initiative indiscutable en matière législative.

26. Le rôle politique des deuxièmes Chambres est généralement moins évident dans les divers Etats. Il est bien certain que l'Assemblée nationale française, la Chambre des Députés italienne, le *Bundestag* et aussi, mais peut être dans une mesure moindre, le Conseil National, exercent une prééminence traditionnelle au niveau du contrôle de l'action gouvernementale.

Encore a-t-on pu constater que le Sénat français peut être le premier consulté dans des débats politiques fondamentaux comme la réforme des collectivités locales (il est vrai qu'il est toujours un peu le Grand Conseil des Communes) mais aussi qu'il est amené à discuter une déclaration de politique générale comme l'Assemblée nationale et à censurer le gouvernement par un vote négatif dont les conséquences restent toutefois encore à vérifier et à déterminer. Son rôle au niveau d'une révision de la Constitution, déjà affirmé de manière contraire à la volonté du Président de la République, assied plus encore l'influence politique

(48) S'il est acquis aux deux tiers des voix (hypothèse qui pourrait se vérifier prochainement si le CDU réussit à occuper deux tiers des sièges au sein du *Bundesrat*), il ne peut être levé que moyennant les deux tiers des voix du *Bundestag* : ce qui pourrait conduire en l'occurrence à un veto de facto absolu.

d'une assemblée qui a pu et pourra encore démontrer sa qualité d'acteur à part entière dans le jeu politique de la cinquième république.

Il est inutile de revenir sur le rôle politique évident qu'entend jouer le *Bundesrat* depuis quelques années, à l'extrême limite peut-être de ses prérogatives constitutionnelles. Mais le *Bundesrat* entend sans doute de la sorte exprimer aussi son rôle de participation à la fonction législative et administrative du *Bund* tant il est vrai que même en dépit d'arrière-pensées politiques avérées, il y a une interpénétration inévitable entre cette fonction première et une volonté de contrôle ou d'orientation de la politique menée par ce gouvernement fédéral.

La seconde Chambre est en effet aussi cette Chambre de réflexion dont l'activité, peut-être davantage axée sur l'élaboration des lois et la protection des droits comme la sauvegarde du Droit, ne se limite pas aux aspects proprement légistiques de cette fonction. Ayant moins de prise sur l'actualité politique immédiate, elle peut réserver ses jugements de « Chambre de réflexion » à des débats politiques plus fondamentaux ou à des options politiques qui sont presque de société, à travers l'élaboration de textes qui les traduisent et les formalisent en termes de droit.

Telle paraît bien être en tout cas la réalité d'un bicaméralisme qui, s'il a ses lourdeurs (de procédure surtout), n'en préserve pas moins la dose nécessaire de réflexion dans le débat politique, davantage assumé dans la quotidienneté et dans ses implications budgétaires par la première Chambre.

La situation du Sénat belge de demain serait telle que le gouvernement national n'engagerait pas sa responsabilité devant lui ; il en est de même pour le *Bundesrat* et aussi, mais c'est propre au régime particulier de la Suisse, pour le Conseil des Etats.

Il paraît en effet difficile sinon contradictoire de voir le gouvernement national être censuré par une assemblée qui rassemble des élus des régions, dont certains d'ailleurs, membres des Exécutifs régionaux ou communautaires.

Ce qui amènerait une immixtion pour le moins douteuse et contraire à la philosophie des accords communautaires dans l'exercice du contrôle politique du pouvoir central.

On enlève ainsi à l'avenir au Sénat belge la possibilité d'être aussi une Chambre de réflexion dans l'ensemble des grands débats politiques nationaux qui seront désormais l'apanage de la Chambre (nationale) des représentants.

Le Sénat belge de demain : les perspectives d'un bicaméralisme limité.

27. Les considérations qui précèdent, au regard des intentions exprimées de manière assurément non équivoque en ce qui concerne le Sénat dans le cadre des accords communautaires d'Egmont et du Stuyvenberg, nous amènent à tenter de conclure ou plus exactement de dégager quelques perspectives, relativement fuyantes encore, quant au rôle et aux attributions de cette assemblée qui ne reprendra de l'actuel Sénat que bien peu de ses attributs.

Sans doute ses membres — en nombre désormais égal à celui de la Chambre des représentants (212) — sont-ils toujours élus au suffrage universel mais en tant que conseillers régionaux qui deviennent, en même temps, conseillers des communautés et membres du Sénat.

N'étant plus normalement soumis à l'exigence de l'âge de 40 ans au moins pour pouvoir être élus, ils formeront une assemblée nécessairement plus jeune dans sa composition et peut-être — mais cela n'est pas prouvé — d'une tournure d'esprit quelque peu différente (l'âge pouvant être un facteur de pondération qu'il serait cependant injuste de considérer comme étant le seul qui contribue à une plus grande sérénité de l'actuelle Haute Assemblée).

Les sénateurs actuels sont déjà membres des Conseils Culturels ; ils l'ont été, de 1974 à 1977, dans le cadre de la régionalisation dite préparatoire, d'éphémères Conseils régionaux. Mais cela dans un contexte inversé : c'est en leur qualité de sénateurs qu'ils siègent au sein des Conseils Culturels (membres d'un des deux groupes linguistiques, en fonction des articles 32*bis* et 59*bis* de la Constitution) comme ils siégeaient au sein des Conseils régionaux (selon leur domiciliation dans l'une des trois régions).

Du point de vue de sa composition, le Sénat — quoi qu'on en dise — est, dans une certaine mesure, l'émanation des régions et aussi des communautés. Mais les sénateurs, élus directement, mais par régions, par un corps électoral identique à celui de la Chambre, seront aussi et simultanément des représentants de la Nation puisqu'ils ne siègeront pas sur instruction des régions ou des communautés vis-à-vis desquelles ils n'ont juridiquement aucune responsabilité à justifier quant à leur comportement en tant que membres du Sénat (ce qui, politiquement, n'est peut-être pas aussi évident) : ce qui les rapproche du statut des membres du Conseil des Etats Suisse mais les différencie du *Bundesrat*.

Ils voteront la révision de la Constitution (normalement à la majorité prévue à l'article 131 de la Constitution sauf révision, non prévue, de celui-ci) et les lois à majorité spéciale, comme la Chambre des repré-

sentants, avec le même droit d'initiative ; ils garderont le droit de nommer la moitié des membres de la Cour des Comptes comme la Chambre. Et enfin, ils interviendront, dans un certain délai, dans l'élaboration des lois nationales, appartenant à cette catégorie relativement fuyante de la « législation de base » par des propositions d'amendements aux textes adoptés par la Chambre qui fera de ces propositions ce qu'elle voudra.

Tout ceci confirme la qualité de représentants de la Nation, qualité non exclusive et non intégrale, à notre sens, dans la mesure par exemple où la « double majorité » est requise dans la plupart des décisions qui resteront de la compétence du Sénat : exigence qui valorise plus spécialement leur qualité de représentants d'une Communauté qui apparaît ici quelque peu mêlée à celle de représentants de la Nation.

Il est d'ailleurs significatif de relever en ce sens la déclaration du président du CVP, M. Wilfried Martens, faite lors de la discussion de la déclaration gouvernementale, le 8 juin 1977 à la Chambre des représentants selon laquelle « ... *Een derde basisenmerk is dat onze gemeenschappen voortaan, in hun eigen politieke structuur, ook zullen medebeslissen op het nationaal vlak ; zij zullen deelnemen aan de nationale besluitvorming, namelijk langs de Senaat der gewesten, voor alles wat betreft wijzigingen van de Grondwet, goedkeuring van wetten met speciale meerderheid en tussenkomst bij wijze van advies in de basiswetgeving...* » (49).

28. Mais la participation à la prise de décision au niveau national sera-t-elle bien effective en l'occurrence ?

A cet égard, ne peut-on pas éprouver certains doutes (50), doutes qui paraissent accrus lorsqu'on confronte les pouvoirs du futur Sénat à ceux qui sont octroyés aux secondes Chambres des Etats, que nous avons analysés plus haut.

Le Sénat garde ses pouvoirs en ce qui regarde la révision de la Constitution et les lois à majorité spéciale. Ce qui se justifie à raison même des considérations qui précèdent.

Mais il perd une large part de l'exercice de la fonction législative, tant au niveau du champ d'application que des modalités de celle-ci.

Quant au champ d'application tout d'abord : il est réduit au niveau d'une Chambre de réflexion pour la *législation de base* dans les domaines du droit public, civil, commercial, pénal et fiscal. La notion de législation de base est ignorée du droit public traditionnel ; qu'inclut-elle réellement ?

(49) An. Parl., Chambre des représentants, SE 1977, 8 juin 1977, p. 56.

(50) Voir à cet égard les appréhensions du sénateur de Stevhe lors de la discussion de la déclaration gouvernementale au Sénat : An. Parl., SE 1977, 14 juin 1977, p. 102.

Si le concept est utilisé dans le domaine des compétences concurrentes dans les Etats fédéraux tels que la République fédérale d'Allemagne [distinction entre « *Rahmengesetzgebung* » et « *Grundsatzgesetzgebung* » (51)] ou l'Autriche (le « *Grundsatzgesetz* », législation de base qui peut être exécutée et complétée par les « *Länder* »), il n'est pas transposable dans le cas présent (il ne s'agit pas ici de délimiter les compétences de l'Etat central et des autres composantes de l'Etat).

Cette délimitation qui sera fatalement arbitraire et dont il reste à déterminer qui l'établira si tant est que cela soit possible, s'inscrit de surcroît à l'intérieur d'un domaine déjà restreint puisqu'aussi bien la législation proprement économique et sociale n'y figure pas (sauf certains aspects relevant du droit pénal ou commercial...). Les traités sont exclus (or, on connaît les implications communautaires ou régionales de certains traités tels que les traités Escaut-Rhin...).

Les budgets et les comptes également [les Dotations des communautés et des régions y compris, ce qui peut à la fois se justifier (le Sénat serait juge et partie en l'occurrence) et être regretté].

Quant aux modalités ensuite ; le Sénat pourra, dans les trente jours de la communication au Président du Sénat (52), prendre l'initiative de proposer des amendements aux (seuls) projets de lois votés par la Chambre, auquel cas celle-ci prendra une nouvelle décision. Encore faut-il que le Sénat en décide à la double majorité qui peut être un facteur d'immobilisme : mais cet inconvénient ne doit pas être exagéré car la portée de ces amendements ne risque pas d'être telle qu'elle suscite des divergences graves entre les deux communautés (encore ne faut-il pas qu'une majorité au sein d'un groupe linguistique soit contraire à celle de la Chambre).

Si le Sénat ne réagit pas, la loi est votée définitivement. Sinon, le projet revient devant la Chambre qui se prononce en dernier ressort, sans être aucunement liée par les amendements du Sénat qui, dans les faits, seront sans doute plus d'une fois retenus en tout ou en partie : encore, cela ne sera-t-il pas toujours aussi évident.

On édulcore ainsi de manière sérieuse le fonctionnement traditionnel du bicaméralisme ; on en limite assurément les aspects les moins agréables,

(51) Dans le premier cas, le législateur du Bund édicte des dispositions cadres dont l'exécution est à assurer par des réglementations des Länder ; dans le second, il y a de principes de base pouvant être complétés par des dispositions normatives des Länder.

(52) Immédiatement, précise l'accord du Stuyvenberg, donc après le vote par la Chambre, le délai de trente jours ne courant pas durant les vacances parlementaires, ni suppose-t-on, pendant le délai au cours duquel le Sénat est renouvelé, les élections des Conseils régionaux ne coïncidant plus avec celles de la Chambre.

comme la navette, mais si les principes sont partiellement saufs, notamment dans la mesure où le Sénat intervient dans le processus d'élaboration d'un certain nombre de projets seulement, il faut reconnaître que le bicaméralisme qui subsistera ne sera plus que formel. A moins que, dans la pratique, les amendements proposés par le Sénat soient effectivement retenus dans une large mesure par la Chambre. Ce qui est possible à travers le jeu des partis politiques, également représentés dans les deux assemblées.

L'instauration d'une Commission paritaire mixte (s'inspirant partiellement des modèles français ou allemand cités plus haut) peut y conduire aussi si le point de vue du Sénat peut y être correctement exposé aux représentants de la Chambre. D'autres procédures peuvent être trouvées, copiant celles qui existent aujourd'hui déjà lorsqu'une navette s'instaure entre les deux Chambres, comme par exemple des commissions réunies de la Chambre et du Sénat. Plus fondamentalement, on peut constater que l'on a octroyé au Sénat belge de demain des pouvoirs nettement en deçà de ceux qui reviennent au Sénat français ou au *Bundesrat* notamment. Le Sénat interviendra toujours en second lieu et perdra tout droit d'initiative. Et il ne pourra jamais intervenir que dans des domaines limités et définis de manière incertaine pour une part en tout cas. Il est cependant prématuré de considérer qu'il négligera son rôle législatif qui peut dans les faits garder une certaine consistance.

Par ailleurs, sa composition et son statut pourraient rendre plus délicate une extension de ses pouvoirs en matière normative ; ce qui ne conduit pas à affirmer qu'on ne peut pas aller au-delà de ce qu'ont arrêté les accords communautaires : l'expérience du Sénat français ou du *Bundesrat* notamment prouve qu'un bicaméralisme correct reste possible, avec des aménagements, dans l'Etat belge de demain.

29. Le Sénat des régions et des communautés a plus d'une fois été envisagé dans la perspective d'une assemblée qui assure une concertation permanente des représentants des communautés et des régions et qui soit ainsi partie prenante à tous les problèmes qui ont trait à la structure de l'Etat et aux relations entre ses composantes. C'est en ce sens qu'on a nécessairement préservé ses attributions en matière de révision de la Constitution et d'adoption des lois à majorité spéciale. C'est en ce sens encore que les décisions qu'il prend doivent l'être pour le reste prises à la double majorité. C'est en ce sens enfin que les accords du Stuyvenberg ont complété les compétences du Sénat dans deux domaines.

D'une part, il se prononcera, à la majorité simple cette fois (pour éviter un blocage qu'on pourrait aussi éviter ailleurs) sur le bien-fondé de la motion votée dans le cadre de la procédure de protection des

minorités idéologiques et philosophiques dans un des Conseils communautaires (actuellement, les deux Chambres statuent en pareil cas, pour autant que le collège des présidents des deux Chambres et des deux Conseils culturels ait déclaré la motion recevable, et ce aux termes de l'article 5 de la loi du 3 juillet 1971).

D'autre part, il fixera, sur proposition conjointe des deux exécutifs de communauté, les normes auxquelles doivent satisfaire les établissements socio-culturels dont les activités s'adressent aux deux communautés, situés dans la région de Bruxelles (à la double majorité, peut-on supposer).

D'aucuns auraient souhaité voir le Sénat intervenir, au titre d'une sorte d'arbitre, dans les conflits d'intérêt, entre Etat, communautés et régions, dans la mesure notamment où des décrets et ordonnances seraient jugés contraires à l'intérêt national ou porteraient préjudice à une autre communauté ou région. Suggestion à première vue séduisante qui néglige toutefois une difficulté essentielle : ce Sénat serait en l'occurrence juge et partie et la tutelle de l'Etat central que l'on a délibérément écartée trouverait ainsi un succédané dans une intervention du Sénat qui, outre qu'il serait à la fois juge et partie à l'un ou l'autre point de vue, serait peut-être bien en peine de se prononcer, dans la mesure où l'exigence de la double majorité risquerait fort d'entraîner une impossibilité de le faire dans la plupart des cas litigieux.

Ni le *Bundesrat*, ni le Conseil des Etats n'interviennent non plus à ce niveau dans la mesure où de tels conflits existent dans le cadre des Etats fédéraux auxquels ils se rattachent. Et sans aucun doute pour les mêmes raisons.

30. La deuxième Chambre est maintenue, avec des attributions limitées, commandées par la structure même d'un Etat axé sur trois composantes : Etat, communautés et régions qui coexisteront dans le cadre d'une trinité de pouvoirs. Le Sénat, dans sa composition et son statut futurs, en est la résultante ; il traduit, dans le caractère diminué de ses attributions, l'indépendance relative des trois pouvoirs dans l'Etat de demain, dont l'isolement est cependant contenu, plus spécialement par l'intermédiaire de ce Sénat. Si l'on conteste le statut à venir de la Haute Assemblée, n'est-ce pas davantage la structure même de l'Etat belge à venir qu'il faut mettre en cause ? A cette question fondamentale, nous n'avons pas entendu répondre. Celle qui nous retenait était de savoir si le Sénat de demain serait bien cette Chambre de réflexion qu'ont voulu les accords d'Egmont et du Stuyvenberg. Nous avons relevé certaines faiblesses dans leurs options quant au Sénat ; nous avons souligné certains apports d'expériences étrangères qui pourraient utilement inspirer les travaux du Constituant de demain. Celui-ci devrait avoir

pour objectif de trouver, dans la ligne des accords communautaires, une formule qui fasse de ce Sénat nouveau une Chambre apportant à la fois une contribution positive au vouloir-vivre commun dans l'Etat belge de demain et une participation originale et effective à l'exercice de la fonction législative de l'Etat central (53).

« Entre le peuple et la loi, un Sénat introduit l'instance de la sagesse » : cette petite phrase de Georges Burgeau (54) vaut d'être rappelée au moment où l'on entend donner au Sénat un rôle nouveau, sinon différent mais qui ne peut ignorer les traditions d'une assemblée qui est une des assises essentielles de notre Etat de droit.

Le futur Constituant ne devrait pas manquer d'en tirer les conséquences qui s'imposent.

Summary : The Senate of Belgium : a future Chamber of reflection ?

In the future Belgian State, in which « communities » and « regions » are constitutionally authorized, the composition, the mission and the competences of the second Chamber, the Senate, are called in question.

The « community-agreements » of Egmont and Stuyvenberg provided that the members of the regional councils should be also members of the councils of the communities and members of a Senate (of communities and regions).

His legislative roll should be limited to pass the revision of the Constitution, the bills with a special majority and to propose amendments at the bills to the Chamber of deputies.

The second Chamber, in the European states, envisaged by this study : the French Senate, the Italian Senate, the German Bundesrat and the Swiss Council of States, is always more powerful than a simple Chamber of reflection, at least on the legislative ground, in the federal states, this assembly has not immediate political control on the national Government.

The future Belgian Senate, as these second Chambers, must preserve an active roll in the elaboration of the most important laws and be an assembly of beneficial confrontation between the communities and their deputies ; so, the Senate will assure their effective participation to the legislative function.

(53) A cet égard, comme plus largement les membres du Bundesrat, les Conseillers régionaux et des communautés qui siègeront au Sénat et dont quelques-uns siègeront en outre au sein des Exécutifs régionaux et communautaires pourront apporter une expérience administrative et technique plus éprouvée.

(54) G. BURDEAU, *Traité de Science politique*, tome VI - volume II, Paris, LGDJ, 1971, p. 310.



Besluitvorming en de metamorfosen van de ideologie*

door Guido DIERICKX,

Assistent met leeropdracht aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius
te Antwerpen.

★

De kwaliteit van de politieke taal.

De meest courante opvattingen over het democratisch bestel beklemtonen haast uitsluitend de rol van het volk. Zodoende wordt de democratie beschouwd als een besluitvorming van het volk, door het volk, voor het volk. Toen Schumpeter deze populistische definitie verwierp, werd hij daarin slechts schoorvoetend gevolgd (1). Volgens hem was het naïef aan te nemen dat het volk als « volk » in staat zou zijn tot de nodige opinievorming. Hoe zouden de vele probleemgevoeligheden van de burgers samengevat kunnen worden tot enkele overzichtelijke probleemstellingen? Hoe zouden hun talloze voorkeuren herleid kunnen worden tot een beperkt aantal beleidsalternatieven? Aan zich zelf overgelaten zou het « volk » nooit aan politieke agenda- of opinievorming, laat staan aan besluitvorming toekomen. Het volk als zodanig is vooreerst een « publiek » en kan aanvankelijk niets anders zijn.

Een volwaardige opinievorming, zo vervolgde Schumpeter, is voor het publiek slechts mogelijk wanneer politieke elites daartoe de mogelijkheden bieden. Verraadt deze nadruk op de rol van de elite een anti-democratisch elitisme zoals dat van Pareto en Mosca? Om deze vraag te beantwoor-

* Dit artikel is de bewerking van een hoofdstuk uit een doctoraal proefschrift. Dit werd onlangs, onder de titel « De Ideologische Factor in de Belgische Politieke Besluitvorming », verdedigd aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de K.U.L. Promotor was Professor E. Leemans.

(1) De populistische definitie werd door Schumpeter als volgt verwoord: « The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions which realizes the common good by making the people itself decide issues through the election of individuals who are to assemble in order to carry out its will ». Zie *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, New York, 1947, blz. 232 e.v.

den dient men in het oog te houden welke rol en functie aan de elite toebedacht wordt. Antidemocratische denkers zullen de rol van de elite beklemtonen ten koste van die van het publiek; zagezegd omwille van de kwaliteit van het beleid zien zij slechts heil in een strenge taakverdeling tussen een kleine groep verlichte producenten van het beleid en de grote massa consumenten. Schumpeter ziet daarentegen in de rol van de elite een *sine qua non* om de participatie van het publiek mogelijk te maken. De rol van de elites bestaat erin het publiek de alternatieven aan te bieden die politieke beslissingen mogelijk maken. Zonder deze communicatie van elite naar publiek zou geen communicatie van publiek naar elite, geen invloed op de besluitvorming en dus ook geen democratie mogelijk zijn. Dit lijkt dan ook de ware betekenis te zijn van zijn lang beruchte definitie van democratie: « The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote » (2).

Zodra het belang van dergelijk democratisch communicatieproces onderstreept wordt, duikt evenwel een nieuwe moeilijkheid op. De moderne besluitvorming is bijzonder complex en kan ten gevolge van de overlading van de politieke agenda en de eisen van de beleidsvoering ook niet anders zijn. Bijgevolg krijgen de burgers die zich blootstellen aan het politieke communicatieproces eerder te veel dan te weinig informatie te verwerken. Om te ontkomen aan deze overstelpende informatie zullen velen zich uit het communicatieproces terugtrekken.

Ook dit probleem heeft Schumpeter onderkend. Het is het probleem van de politieke taal. Welke taal dient in het democratische communicatieproces gebruik te worden? Welke politieke taal is voor het grote publiek het best verstaanbaar? Hoe kan het politieke gebeuren adequaat geïnterpreteerd worden? Dit zijn vragen die de politieke intellectuelen lange tijd niet ernstig genomen hebben. Zij zijn immers vaak zelf virtuozen van de politieke taal. Zij kunnen zich daarom niet inleven in het feit dat de kleine lieden van de politieke periferie niet in staat en niet bereid zijn om zich aan hun taalgebruik aan te passen. Het probleem van het publiek is zo veel mogelijk informatie te verwerken tegen een zo laag mogelijke kost (3). Men dient in te zien dat de zogenaamde apathie van vele burgers vaak te wijten is aan de ongevoeligheid van de elites voor deze kosten van de informatieverwerking.

(2) *Ibid.*, blz. 269.

(3) Dit probleem werd reeds aan de orde gebracht door A. DOWNS. Zie *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York, 1957, blz. 220 e.v.

De communicatie omtrent de politieke besluitvorming bestaat in feite uit een oeverloze stroom van informaties die allen geregistreerd, geïnterpreteerd en geëvalueerd zouden moeten worden vooraleer de burger tot een politieke keuze kan komen. Het ideaal van de volkomen participant bestaat erin over elke afzonderlijke politieke kwestie de nodige informatie te verwerken om zich een opinie te vormen. Vervolgens hoort hij zijn opinies over de vele kwesties tegen elkaar af te wegen en tot een globale en optimale optie te komen. Ten slotte dient hij zo te handelen dat zijn optie het best in werkelijkheid omgezet wordt, bij voorbeeld door te stemmen op de partij die zijn optie het dichtst benadert. Dit zou men het volkomen rationeel optreden binnen het communicatieproces kunnen noemen: alle informatie wordt verwerkt (en adequaat in gedrag uitgedrukt). Maar deze rationaliteit houdt geen rekening met de kost van de informatieverwerking. Zij ligt buiten het bereik van het publiek.

Van een werkelijke politieke taal kan slechts sprake zijn van zodra de kosten van de informatieverwerking gedrukt worden. Zo heeft het publiek zichzelf verschillende politieke talen gevormd, al of niet met de hulp van andere deelnemers aan het communicatieproces zoals b.v. de massamedia. De kwaliteit van deze talen loopt evenwel sterk uiteen.

In de vakliteratuur van het electoraal onderzoek werden in hoofdzaak vier politieke talen met elkaar vergeleken (4): het imago van leider of partij, het eigenbelang, het groepsbelang en de ideologie. De mogelijkheid dat een deel van het publiek politiek volledig ongeletterd is, werd ook onderzocht. Vele kiezers stemmen bij voorbeeld louter traditioneel of vrijwel toevallig. Neem het geval van een kiezer die kiest op basis van één of ander traditioneel loyalisme, die zich afstemt op het voorbeeld van vader, echtgenoot of milieu. Dit kan niet doorgaan voor een politieke taal. De informatie betreffende de actuele politieke agenda die hier verwerkt wordt, is haast onbestaande. Ten hoogste worden hier herinneringen verwerkt aan een agenda uit vervlogen tijden.

De vernoemde politieke talen hebben met elkaar gemeen dat zij een opinie betreffende de politieke agenda impliceren. Schumpeter zelf schijnt er vooral op bedacht geweest te zijn het stemmen op basis van het imago van de politieke leiders te herwaarderen. In zijn opvatting van democratie bestaat de minimale taak van de politieke elites erin ten

(4) De discussie werd ingezet door A. CAMPBELL, Ph. CONVERSE, W. MILLER en D. STOKES, *The American Voter*, Wiley, New York, 1960 (hoofdzakelijk het hoofdstuk over « The formation of issue concepts and partisan change » blz. 216-265. Deze auteurs onderscheiden hier vier « levels of conceptualization », nl. A. Ideology, B. Group Benefits, C. Nature of the times, D. No issue content (waaronder « party, candidate »).

minste één verstaanbaar alternatief aan het publiek voor te leggen, namelijk « wie zal beslissen ? ». Dit is een eenvoudiger vraag dan « wat moet er beslist worden ? ». Zo worden de talrijke politieke kwesties herleid tot één overkoepelende oriëntatiekwestie : de persoon (of de partij) van de besluitvormers (5).

De politieke taal die gericht is op het leider-imago is beter gekend als de personalisering van de politiek. Aangezien zij veelal zeer ver staat van de concrete problemen en kwesties op de politieke agenda zou men haar als de minst rationele mogen beschouwen. Het is immers een taal die ook gebruikt kan worden door mensen die alles over de actuele beleidsvragen ignoreren. Zij laat toe een keuze te maken op basis van oppervlakkige kenmerken van de kandidaten, hun voorkomen, hun familie. Er zijn in de Amerikaanse senaat ongetwijfeld minder korte, dikke en kale verkozenen dan in de Amerikaanse bevolking van dezelfde leeftijd. De personalisering van de politieke communicatie hoeft evenwel een zekere graad van informatie en rationaliteit niet uit te sluiten. Men kan zelfs beweren dat sommige delicate en onuitsprekelijke opties enkel dank zij een gepersonaliseerde taal kunnen uitgedrukt worden. De politieke agenda wordt er a.h.w. door verruimd. Weinig presidentskandidaten in de Verenigde States van Amerika zijn gescheiden ; zo drukt het electoraat een voorkeur uit op een punt dat nochtans niet op de agenda van het Amerikaanse Congres staat.

De meeste auteurs stellen dat er tussen de politieke talen een « scalaire » relatie bestaat. De taal van het politieke imago is het gemakkelijkst te leren en dus ook het ruimst verspreid. De taal van het eigenbelang is reeds moeilijker en dus minder verspreid. Deze taal wordt gebruikt door degenen die hun uiteindelijke optie laten bepalen door één enkele of door één groep verwante kwesties op de politieke agenda.

De standpunten die dank zij deze taal ingenomen worden lopen sterk uiteen qua precisie en reikwijdte. Aan het éne extreem zijn er mensen die ontdekt hebben dat ergens één van hun belangen beroerd wordt, of zou kunnen worden, door 's lands beleid. Aan het andere extreem zijn er mensen die zich identificeren met de politieke strijd van hun maatschappelijke groep en alles wat dit inhoudt. Dergelijke standpunten zijn reeds voldoende om het beleid eventueel te beïnvloeden. Maar het is gemakkelijk in te zien waarom ook dit deel van het publiek in het communicatieproces een eerder zwakke positie inneemt. De eenzijdige belangstelling voor één kwestie op een agenda die er zo vele

(5) « Suppose we reverse the role of these two elements and make the deciding of issues by the electorate secondary to the election of the men who are to do the deciding ». J. SCHUMPETER, *op. cit.*, blz. 269.

omvat vloeit niet voort uit een weloverwogen radicale prioriteit voor deze éne kwestie, maar uit een ignoreren van de andere.

Alleen de opinievorming die alle, of althans vele punten op de politieke agenda bestrijkt zou bevredigend mogen heten. Maar slechts een klein deel van het publiek blijkt hiertoe in staat. Dit is niet te verwonderen. Niet alleen vergt deze opinievorming de verwerking van veel meer informatie, zij vereist bovendien dat de specifieke opties met elkaar geconfronteerd en door middel van een politieke calculus tot een synthese gevoerd worden. Deze burgers zien zich verplicht hun opties a.h.w. te systematiseren. In feite is de kost van deze verwerking zo hoog dat haast niemand op eigen houtje daartoe in staat is. Indien in de steekproeven van de bevolking niettemin een duidelijk spoor van dergelijke opinievorming gevonden wordt, dan is het omdat deze burgers zich bedienen van het hulpmiddel van de ideologie.

De ideologie is een politieke taal waardoor de informatie a.h.w. reeds voor-verwerkt werd. Nemen wij iemand uit het publiek die beschikt over een goed ontwikkelde ideologie op de links-rechts dimensie. Het feit van de verhoging van sommige BTW-tarieven gaat niet onopgemerkt aan hem voorbij. Anderen zouden wellicht onverschillig of fatalistisch de armen laten hangen. Maar hij vindt een aanleiding om zich over deze informatie op te winden in het feit dat hier wel de indirecte maar niet de directe belastingen verhoogd worden. Hij weet wat dit betekent : hij zal dadelijk deze verhoging als « rechts » interpreteren en evalueren. Hetzelfde duidingsmechanisme zal in werking treden wanneer het gaat om privatisering of nationalisering van ondernemingen, om medezeggenschap, e.z.v. Voor al deze kwesties heeft hij opties die met elkaar harmoniëren. Zijn participatie aan de democratische communicatie zal dus niet geremd worden door gebrek aan informatie, noch door perplexiteit.

Terecht kan men de ideologie een taal noemen. Wie de taal niet kent staat in het communicatieproces voor een vormeloze massa van geluiden en tekens. Wie haar wel kent zal de boodschap niet alleen verstaan maar ook kunnen beantwoorden. Dit doet de ideologie, en zij doet het beter dan om het even welke andere politieke taal. Haar kwaliteit bestaat erin dat zij informeert over de agendapunten van de politieke besluitvorming en dit tegen een relatief lage kost, d.i. op een sterk vereenvoudigende wijze. Daarom zou men de ideologie terecht de rationele taal bij uitstek mogen noemen.

Het dient beklemtoond te worden dat het voor het publiek in de regel niet mogelijk is meer informatie te verwerken dan met een ideologie. Het is waar dat ook de ideologie zelf eerst geleerd moet worden. Zij wordt aan de burger door « ideologen » aangereikt. Maar wanneer

deze taal eenmaal aangeleerd is, schept zij de mogelijkheid om, mits dezelfde inspanning, meer politieke agendapunten te bestrijken. Zij suggereert welke informatie betekenisvol is, hoe die geïnterpreteerd en geëvalueerd kan worden (6). Het is een waan dit alles zonder de hulp van een ideologie te willen doen. Voor de ideologie bestaat er geen functioneel alternatief.

Ideologie als systeem.

Een ideologie is een collectief aangehangen systeem van informaties, interpretaties en evaluaties voor zover dit systeem een conserverende en/of reformerende functie uitoefent ten overstaan van een sociale situatie. Kortom, ideologie is een symbolenstructuur met een politieke functie, het is een gesystematiseerde optie.

Onze definitie legt de nadruk op de functionaliteit van de ideologie. Er wordt geen melding gemaakt van haar genese of van haar oorzaken. Dit laatste is weliswaar de meest gebruikelijke benadering. Maar zij werd vaak misbruikt om symbolenstructuren zoals doctrines, filosofieën, culturen, te reduceren tot een specifieke en steeds twijfelachtige « *Sitz im Leben* ». Dit gaf de gelegenheid om haar aanspraken op « waarheid » als een illusie of als een verblinding te ontmaskeren (7). In deze causale betekenis pleegt « ideologie » de zelfkant van het collectieve denken aan te wijzen, een denken dat zichzelf laat verleiden door eigenbelang en dit aan zichzelf niet wil bekennen. Zo werd het begrip door de Marxisten en door haast de hele intellectuele traditie van de tweede helft van de vorige eeuw gebruikt. En nu nog is deze manier om het denken van een tegenstander te diskwalificeren erg in trek.

In een empirische wetenschap is dergelijk ideologiebegrip vrijwel overbodig. Indien een symbolensysteem reduceerbaar zou zijn tot zijn oorsprong dan is het beter die oorsprong als verklarende factor te gebruiken dan het symbolensysteem dat er het epifenomeen van is. Indien de socialistische ideologie niets meer is dan het klassebewustzijn van de arbeiders dan kan men het politieke optreden van de arbeiders beter verklaren vanuit hun klassesituatie dan vanuit hun ideologie. Ons insziens is dit a priori echter te wijten aan oude epistemologische stellingen waarmee men het niet eens hoeft te zijn.

(6) « The ideology is a medium of political translation par excellence ; the possessor of ideology can readily ascribe political meaning to events and states within the social, economic or even religious orders of experience ». A. CAMPBELL e.a., *op. cit.*, 1966, blz. 202.

(7) Zie K. MANNHEIM, *Ideology and Utopia*, (vert. L. Wirth en E. Shils), Harcourt, Brace and World, New York, 1949, blz. 35 e.v.

Wij verkiezen een benadering die de oorsprong en de genese van de ideologie tussen haakjes zet en zich beperkt tot haar gevolgen. Deze hoeven immers geen direct verband te houden met haar oorsprong. Een ideologie heeft per definitie een zekere graad van autonomie t.o.v. haar oorsprong en haar milieu. Dit veronderstelt dan men ideologie definiëert als een systeem, als een gearticuleerde structuur die zich in verschillende zelfs weerbarstige situaties kan handhaven en die zich kan ontwikkelen volgens eigen wetmatigheden (8). Een systeem is een a.h.w. « reflexieve » structuur.

Dit betekent dat wij in de symbolenstructuur van een ideologie ten minste twee lagen kunnen ontdekken. Een eerste laag bestaat uit opties t.o.v. specifieke kwesties. Deze opties zijn zelf samengesteld uit informaties, interpretaties en evaluaties. Maar daarboven vinden wij een tweede laag van symbolen die de reflexiviteit van het systeem horen te verzekeren. Deze symbolen van hogere rang hebben een veelzijdig belang. Zij dienen vooreerst om de specifieke opties tot eenheid, tot een globale optie te brengen. Deze *integratie* van het systeem wordt verkregen door sommige symbolen als algemenere principes te laten optreden waarvan meer specifieke gevolgtrekkingen afgeleid worden. Zij dienen vervolgens om de specifieke opties te *legitimeren* tegen aanvallen van buitenaf. Als optie is een ideologie immers per definitie in een conflict met andere opties verwickeld. Daarom is er voortdurend behoefte aan zelfverantwoording (9). Tenslotte dienen deze symbolen om het « leren » mogelijk te maken, dit is om nieuwe informatie op te nemen en de structuur van het systeem overeenkomstig te *reorganiseren*.

Natuurlijk kan het begrip « systeem » slechts dienstig zijn als een model, als een benadering van wat wij in de werkelijkheid als ideologieën aantreffen. Het heuristisch nut van dit model staat echter boven elke twijfel. Partijen wijden congressen aan hun politieke opties. Op een Evangelie wordt een hele theologie gebouwd. Een culturele stroming begint over zichzelf te reflecteren. Getuigt dit alles niet van de diepe tendens om bedreigde opties tot « systeem » te verheffen, d.i. tot ideologie? Is dit niet de prijs om te kunnen overleven? (10).

(8) Het voorstel om het begrip « systeem » ook toe te passen op sommige symbolenstructuren nemen wij over van K. DEUTSCH, *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*. The Free Press, New York, 1966, blz. 134.

(9) Een klassieke behandeling van deze « integratie » en « legitimatie » biedt P.L. BERGER en Th. LUCKMANN, *The Social Construction of Reality*, Doubleday Anchor Books, Garden City (N.Y.), 1967, blz. 92 e.v.

(10) Met de term « reflexiviteit », toegepast op het ideologisch systeem, wordt niet bedoeld dat iedere ideologie « zelfbewust » zou zijn. Integendeel, vaak zijn de aanhangers van de ideologie zich niet bewust van haar omvang noch van haar functionaliteit. Dit laat de onderzoeker toe de ideologie te ontdekken waar weinigen haar vermoeden: bv. in kindersprookjes of in westerns.

De benadering van de ideologie als een « systeem » laat ons toe in de ideologie verschillende aspecten te onderscheiden. Deze distincties zullen voor wat volgt van groot belang zijn.

Aangezien de ideologie zich aanpast aan de situatie waarin zij verkeert, is het nauwelijks te verwachten dat zij zich steeds onder dezelfde gedaante zou tonen. Wij moeten bijgevolg onderscheid maken tussen inhoud en vorm.

Met de *expressiviteit* van de ideologie bedoelen wij de mate waarin de ideologie expliciet en herkenbaar gemaakt wordt. Hoever die expressie dient te gaan heeft doorgaans minder met de inhoud van de ideologie dan met opportuniteitsoverwegingen te maken. Soms is het voor de aanhangers van de ideologie beter met de vlag te zwaaien, op andere ogenblikken is het beter ondergronds verder te werken. Wel is het voor een ideologie nuttig over beide verschijningsvormen te kunnen beschikken, nl. zowel over lage als over hoge expressie. Hoge expressiviteit is b.v. nodig om militanten toe te spreken, lage expressiviteit om met tegenstanders te onderhandelen.

Expressiviteit is slechts één aspect, en slechts een vormaspect van de ideologie. De verwaarlozing van deze distinctie heeft tot veel misverstanden geleid. Men heeft vaak gemeend de ideologie alleen daar te moeten opsporen waar haar expressie het meest uitbundig was : waar allerlei « ismen » zoals socialisme, liberalisme, federalisme in de mond genomen werden, waar de grote trom geroerd en de passie opgezweept werd. Maar dit is wel een zeer naïeve indicator van de ideologie. Want zo staat de waarnemer machteloos tegenover haar gedaanteveranderingen (11).

De articulatie is een tweede, zeer belangrijk aspect van het ideologisch systeem. Onder de *graad van articulatie* verstaan wij de mate waarin de elementen van het systeem met elkaar verbonden zijn. Zo kan men zich afvragen of de specifieke opties sterk met elkaar en met de globale opties (principes) correleren en, omgekeerd, of de principes gespecificeerd worden door meer concrete opties. Onder de *articulatiekracht* van een ideologie verstaan wij de mate waarin haar opties vat krijgen op steeds meer en steeds nieuwe gegevens van haar sociale situatie. Hiervan hangt de relevantie en de instrumentaliteit van de ideologie af.

De empirische implicaties van deze begrippen zijn duidelijk. Een stel symbolen met een te zwakke articulatie kan geen ideologie heten. Een

(11) Dit is wat men aan D. BELL en anderen kan verwijten waar zij het « einde van de ideologie » meenden te ontwaren. Voor de discussie rond deze theorie, zie Ch.I. WAXMAN (ed.), *The End of Ideology Debate*. Funk and Wagnalls, New York, 1968.

waarde of principe kan zeer expressief geformuleerd worden en nochtans, bij nader onderzoek, weinig met de ideologische opties te maken hebben. Wat de articulatiekracht betreft: het is een zwak punt zo een ideologie over actuele kwesties in het geheel niets te zeggen heeft. Heeft de christendemocratie een optie (« een eigen profiel ») inzake de looneisen in de ondernemingen? Horen volgens haar loonsverhogingen te gebeuren in « centen » of in « procenten »? Dergelijke vragen zijn voor een ideologie een ware test. Het is waarschijnlijk dat een beweging zoals het Poujadisme aan een gebrekkige articulatiekracht ten gronde is gegaan. Velen verwachten dat vroeg of laat hetzelfde aan het volksnationalisme van de Volksunie zal overkomen. Ideologieën sterven vaker ten gevolge van hun gebrek aan relevantie dan ten gevolge van de theoretische weerlegging van haar affirmaties.

De laatste distinctie betreft de eigenlijke inhoud van de ideologie, nl. de opties die zij voorstaat. Het is van wezenlijk belang, voor een goed begrip van de politieke conflicten, twee soorten opties te onderscheiden, met name de *stellingen* en de *belangstellingen*.

Het is evident dat ideologische opties de vorm kunnen aannemen van specifieke of principiële stellingen. Deze stellingen opteren voor één uit een reeks alternatieven betreffende dezelfde kwestie. Maar men mag niet vergeten dat de investering van aandacht in een bepaalde kwestie eveneens tot de ideologische opties kan behoren. Aandacht is immers een zeldzaam goed: aandacht voor één kwestie betekent *ipso facto* minder aandacht voor een andere kwestie. Het kan niet anders of iedere ideologie zal een schaal van prioritaire belangstellingen aanleggen.

Zo heeft empirisch onderzoek bij voorbeeld uitgewezen dat socio-economische kwesties prioritair zijn bij socialistische parlementsleden, althans meer dan bij de anderen. Dit verschijnsel vinden wij zowel in Italië als in Zwitserland als in België. Dit is geen toeval. Het ligt voor de hand dat deze belangstelling deel uitmaakt van de socialistische ideologie (12).

Het aanbod van ideologie.

Empirisch onderzoek heeft uitgewezen dat de politieke taal van de ideologie niet ruim verspreid is onder het publiek. Volgens « The Ame-

(12) Het vermelde onderzoek had als thema « The role of European Parliaments in Managing Social Conflict » en stond onder leiding van G. LOEWENBERG (University of Iowa). De resultaten werden nog slechts zeer gedeeltelijk gepubliceerd in *Legislative Studies Quarterly*, februari 1978. (Merk op dat prioriteiten ook door andere dan ideologische overwegingen kunnen bepaald worden).

rican Voter » is dit vooral te wijten aan het feit dat de leercapaciteit van het publiek intrinsiek beperkt is. Alle kritiek ten spijt is deze stelling overeind gebleven. Wel zijn er factoren die deze leercapaciteit enigszins verder tot ontplooiing kunnen brengen, met name de anciënniteit in de rol van burger, de graad van politieke participatie en het opleidingsniveau. Maar deze factoren zijn aan een zware inertie onderhevig. Bijgevolg zal wie hoge aspiraties koestert betreffende de verbetering van de taalkennis van het publiek steeds min of meer ontgoocheld worden.

Nochtans is er één factor die beter hanteerbaar lijkt. De ideologische taalkennis van het publiek is blijkbaar tamelijk gevoelig voor het aanbod van ideologie door politieke (en andere) elites. De ideologie is immers een taal die het publiek grotendeels aangeleerd krijgt. Van de schommelingen in dit aanbod hangt derhalve de kwaliteit van het democratische communicatieproces af (13).

De vraag is dan of dit aanbod verbeterd en opgedreven kan worden. Wat belemmert het aanbod van de ideologische taal? Het probleem is niet of de politieke elites zelf de nodige leercapaciteit bezitten om een ideologische taal meester te worden. Hun opleidingsniveau impliceert dat zij het nodige intellectuele talent hebben, hun ervaring van het politieke bedrijf geeft hun de nodige kansen, hun participatie in de besluitvorming de nodige motivering: zo worden zij a.h.w. tot het systematiseren van hun denkbeelden verplicht. Maar uit het feit dat de ideologie als taalkennis aanwezig is mag men niet besluiten dat van de ideologische taal inderdaad gebruik gemaakt wordt. De bewering dat het taalspel van de politieke elites een ideologisch taalspel zou zijn stuit op twee opwerpingen. Samen vormen zij de kern van de theorie over « het einde van de ideologie ».

1° Vaak wordt beweerd dat er een convergentie van de politieke opties plaats gevonden heeft. Dientengevolge zou het conflict, en *ipso facto* de ideologie, uit de politieke besluitvorming uitgebannen zijn. Deze stelling maakte opgang in intellectuele kringen in de jaren vijftig (14). Weldra bleek deze intellectuele mode echter geen solide empirische

(13) De relatieve verwaarlozing van dit aanbod door Campbell en zijn collega's werd door hun critici sterk onderstreept. Latere studies hebben aangetoond dat het aanbod in de door Campbell bestudeerde periode bijzonder zwak was. Zie N.H. NIE, S. VERBA, J.R. PETROCİK, *The Changing American Voter*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1976.

(14) Zie b.v. D. BELL, *The End of Ideology. On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. The Free Press, New York, 1960.

basis te hebben, ook niet wat ons land betreft (15). Het ideologisch conflict is doorgaans beter gestructureerd bij de elites dan bij het publiek (16).

2° De tweede opwerping is veel ernstiger. Laten wij aannemen dat de politieke besluitvormers zich inderdaad tot uiteenlopende ideologieën bekennen. Is er echter voor deze ideologische opties voldoende ruimte binnen de structuren van het moderne besluitvormingsproces? Wordt de ideologie nog gebruikt in het publieke forum waar het besluitvormingsproces (in principe) begint en waar de politieke elites zich richten tot het publiek? Belangrijker nog: wordt de ideologie nog gebruikt in het private forum van de eigenlijke besluitvorming? Dit laatste is beslissend. Wat baat het immers aan het publiek een ideologie aan te bieden die in de besluitvorming zelf niets te betekenen zou hebben?

De meeste waarnemers zijn geneigd te antwoorden dat de politieke elites in het publieke forum wel, in het private forum geen ideologische taal spreken. Tussen beide taalspelen zou nagenoeg geen continuïteit bestaan.

Dit artikel is bedoeld om deze haast stereotiepe en vrij pessimistische bewering af te zwakken. Onze vraag is welke wetmatigheden deze fora beheersen en hoe de ideologie daarop reageert. In feite is de politieke taal in het publieke forum minder ideologisch en die in het private forum meer ideologisch dan men vaak meent.

Het *private forum* is een communicatiestructuur die beperkt is tot enkele besluitvormers. De leden van het forum hebben voldoende informatie over elkaar om te weten dat zij het onderling oneens zijn en dat zij elkaar niet meer tot andere opties kunnen overhalen. Nog wel mogelijk is tot een besluit te komen door onderhandelingen, dit is door het uitoefenen van macht en het ruilen van belangen.

Onder het *publieke forum* verstaan wij de communicatiestructuur waarin de politieke elites zich richten tot toehoorders waarvan velen nog voor hun opties en voorstellen gewonnen kunnen worden. Karakteristiek voor dit forum is evenwel dat de elites over dit talrijke publiek slechts gebrekkige informatie hebben: zij weten dat zij rekening moeten houden met de weerstand van een gedeelte van het publiek, maar zij kunnen niet voorspellen waar en in welke mate zij succes zullen

(15) G. DIERICKX, Ideological oppositions and consociational attitudes in the Belgian parliament. *Legislative Studies Quarterly*, February 1978, blz. 133-160.

(16) Voor de discussie hieromtrent zie J.J.A. THOMASSEN, *Kiezers en Gekozenen in een Representatieve Democratie*. Samsom, Alphen aan den Rijn, 1976, blz. 174-188.

hebben. Deze weerstand en deze onzekerheid onderscheiden dit forum van een *forum van loyalisten en militanten*.

Het groeiend belang van zulk publiek forum is karakteristiek voor de hedendaagse besluitvormingsprocessen. De invloed van het ongebonden publiek is in de hedendaagse democratieën groter dan ooit en stijgt ten nadele van de invloed van de loyale militanten. Het is juist dat in een forum gedomineerd door loyalisten de ideologie haast ongestoord kan geventileerd worden, b.v. tijdens partijcongressen. Maar is dat ook zo in het moderne publieke forum?

In de volgende analyse veronderstellen wij dat belangrijke besluitvormingsprocessen zich eerst in het publieke, daarna in het private forum afspelen. In het eerste forum worden de voorstellen geformuleerd en de stellingen ingenomen; in het tweede forum worden de voorstellen dan tot een besluit gevoerd. Aan de twee fora beantwoorden twee fazen van het besluitvormingsproces. Met deze voorstelling van zaken wordt de werkelijkheid enigszins vereenvoudigd. Het publieke forum wordt niet altijd even sterk in de besluitvorming betrokken. Vaak reageert het publieke forum slechts op wat in het private forum beslist werd: dan fungeert het meer als « feed-back » dan als « input »-mechanisme. Soms wordt het in het besluitvormingsproces volledig overgeslagen. Maar toch is het publieke forum voldoende belangrijk in de besluitvorming om er even bij stil te staan.

Het taalspel in het publieke forum.

Onze samenleving wordt gekenmerkt door een bijzonder levendig intellectueel verkeer. Allerlei probleemstellingen, voorstellen en eisen treden er met elkaar in competitie. Weinigen daarvan slagen erin de nodige « publiciteit » te verwerven om een vooraanstaande plaats te veroveren op de politieke agenda. Nochtans kan een optie of een voorstel vaak slechts een « politieke carrière » maken mits het weerklank en steun vindt in het publieke forum. Het komt er voor de elites op aan om een zo groot mogelijke aanhang te recruter en zich voor eventuele tegenstand zo veel mogelijk te legitimeren. Zo wordt een machtsbasis gevormd met het oog op het private forum.

Het optreden van de (politieke) elites in het publieke forum wordt derhalve bepaald door de *recruterings-* en de *legitimeringseis*. Het ligt voor de hand dat de ideologie hierbij een rol zal spelen.

Wij gaan uit van het vermoeden dat de ideologie, of althans aspecten daarvan, in het publieke forum zal gecultiveerd worden in de mate dat dit dienstig is om de specifieke inhoud van de voorstellen een sterkere

marktpositie te geven. Op het stuk van deze inhoud onderscheiden wij tussen *particuliere* en *publieke belangen*. Sommige voorstellen komen in wezen enkel aan een beperkte groepering van duidelijk aanwijsbare personen ten goede. Zij zijn gericht op particuliere belangen. Andere voorstellen zijn gericht op belangen die niet één persoon ten goede kunnen komen zonder ook onbeperkt veel andere personen tot voordeel te strekken. Wijzigingen aan een urbanistisch plan van aanleg raken particuliere belangen, het heffen van belastingen op de inkomens is een publiek belang.

Ons interesseren vooral de lotgevallen van de publieke belangen. Deze belangen zijn immers nauw verwant met de hogere opties en principes van een ideologie. Ideologische principes hebben steeds betrekking op publieke belangen (hoewel niet alle publieke belangen in een ideologisch systeem gevat hoeven te zijn). Bij wijze van contrast zullen wij echter eerst het taalspel rond de particuliere belangen ontleden.

a) Op het eerste gezicht zou men kunnen menen dat de marktpositie van particuliere belangen in het publieke forum voldoende sterk is. Heeft onze samenleving niet de faam het materialisme, dit is het directe belang op korte termijn, aan te moedigen? En worden de particuliere belangen er niet met veel succes verdedigd? Men mag evenwel niet vergeten dat er talloze particuliere belangen als het ware staan te drummen om voorrang te krijgen op de politieke agenda. Alleen die particuliere belangen die op hun verschijning letten zullen tot die agenda doordringen.

De gemakkelijkste opdracht van de elites is hier ongetwijfeld het recruterende van steun. Zij zullen allicht succes hebben bij de directe belanghebbenden omdat dezen als eersten gevoelig zullen zijn voor hun eigen belangen en omdat zij de last om ze te verdedigen aan niemand anders kunnen toevertrouwen. De moeilijkheid is echter dat in een publiek forum het pleiten voor een particulier belang ook anderen ter ore komt. En van die zijde mag men zich aan een stille of een open tegenstand verwachten. Daarom zal de aandacht vooral dienen te gaan naar het legitimeren van het voorstel.

Bijgevolg zal de politieke elite de particuliere belangen zo goed mogelijk verpakken in algemeen aanvaarde en quasi onaantastbare waarden. Zo deze waarden oordeelkundig gekozen worden zal zij er misschien in slagen het recruteringsveld nog uit te breiden zonder nog langer de potentiële tegenstand te verontrusten.

Met het feit dat particuliere belangen zich achter grote waarden (en grote « woorden ») gaan verschuilen is iedere waarnemer vertrouwd. Hoe kan men het bouwen van weekendhuisjes beter legitimeren dan

door het recht op recreatie van de gewone man in te roepen? Zo wordt de sensatiejournalistiek verdedigd als het recht op informatie en minderwaardige filmproducties als « de wens van het publiek ».

Wat opvalt is de expressiviteit van de gehanteerde waarden. Hun articulatie met de particuliere belangen is meestal echter zwak of onbestaande. Voor of na hun passage door het publieke forum kunnen deze belangen het immers best zonder deze verpakking stellen. De zwakheid van de articulatie verraadt dat het hier niet om een ware ideologie gaat. Dat is te begrijpen. De legitimering die bereikt wordt door een inslaande slogan is goedkoper dan deze die het uitkienen van een ideologisch systeem zou vereisen. Om in het publieke forum hoge inkomens te wettingen is het gemakkelijker de « diensten aan de gemeenschap » in te roepen dan de theorie van het economisch liberalisme uit te leggen. Er wordt wel propaganda gemaakt maar slechts weinig ideologie gecultiveerd.

Ten gevolge van de gebrekkige articulatie zullen deze algemene waarden zelden de kans krijgen om de belangen, d.i. de specifieke opties, opnieuw te definiëren of te « reorganiseren ». Wie de « mensenrechten » verdedigt in Latijns Amerika kan verbazend blind zijn voor de schending van dezelfde mensenrechten elders. Toch is zulk spill-over effect van de waarden naar de specifieke opties op lange termijn niet geheel ondenkbaar. Wat begint als de kommer om sommige uitgebuite arbeiders kan via het inroepen van « rechtvaardigheid » leiden tot een bezinning over het socio-economisch systeem.

Meestal zal evenwel dit ideologiseringsproces uitblijven. Men zal stilhouden bij de vreemde combinatie van grote woorden en kleine waarden zoals die vastgelegd werd in de bekende formule « Wat goed is voor General Motors, is goed voor Amerika » (17).

b) Wanneer de politieke elites steun komen werven in het publieke forum ten voordele van publieke belangen staan de zaken heel anders. Men mag aannemen dat zij niet al te sterk zullen insisteren op de legitimatie van deze belangen. Dit is vrijwel overbodig bij degenen die reeds overtuigd zijn. En het haalt weinig uit bij degenen die van het tegendeel overtuigd zijn : zij zullen slechts na moeizame discussies van mening veranderen of, wat vaker zal gebeuren, zij zullen in hun verzet bevestigd worden. Publieke belangen zijn in de regel controversieel, vooral als zij het object van politieke besluitvorming vormen. Bijgevolg dient men op te passen om in het publieke forum niet meer weerstand dan steun te oogsten.

(17) De oorspronkelijke formule luidde : « Wat goed is voor Amerika, is goed voor General Motors ».

De eerste mogelijkheid om meer steun te werven is zich te richten tot dat deel van het publiek dat nog niet gekozen heeft. Maar ook hier zou het expressie geven aan ideologische opties weinig succes hebben. Daarvoor is dit publiek met zijn ongevormde opinies en zijn vaak lauwe voorkeuren niet erg gevoelig. Dit « centrum » van het publiek aarzelt niet tussen het pro en het contra van de publieke belangen, het heeft er doorgaans te weinig belangstelling voor.

Zo de politieke elite haar machtsbasis wil versterken doet zij er best aan zich tot haar eigen aanhang van principiële medestanders te richten. Daar kan zij pogen principiële steun om te zetten in daadwerkelijke steun, een legitimering in een recruterij. Publieke belangen zijn immers haast per definitie belangen waaraan men wel lippendienst wil bewijzen maar waarvoor men de inspanningen liefst aan anderen overlaat. Zij zullen bijgevolg weinig inzet uitlokken, zelfs bij de sympathisanten, zolang zij niet ondersteund worden door overwegingen van particulier belang, het zogenaamde « welbegrepen eigenbelang ». Kortom, publieke belangen behoeven een infrastructuur van particuliere belangen (18). Alleen zo kan in het publieke forum steun gerecruteerd worden. Dit kan eventueel zelfs bij het « kleurloze » centrum succes hebben.

Het komt er dus op aan het publiek de kans te geven een voorstel te steunen omwille van de « bijverdiensten » die eraan verbonden zijn. Een zuilorganisatie is een goed voorbeeld van deze tactiek: het publiek zal aansluiten bij een ziekenkas omdat die betere wintervakanties organiseert, niet (alleen) om de christelijke levensbeschouwing te dienen.

Het impact van dit publieke forum wordt goed geïllustreerd door een studie van Z. Namenwirth (19). Deze auteur bestudeerde de twee dominerende Amerikaanse partijen over een groot tijdsinterval. In de eerste periode ging het om notabelenpartijen met weinig aandacht voor het publiek. In de latere periodes was de rol van het publiek echter sterk toegenomen. Bijgevolg plachten de partijelites elkaar in de eerste periode als enige referentiegroepen te beschouwen. Het conflict was ongeënd en er werd een sterke nadruk gelegd op de eigenheid en

(18) « If the members of a large group rationally seek to maximize their personal welfare, they will *not* act to advance their common or group objectives unless there is coercion to force them to do so, or unless some separate incentive, distinct from the achievement of the common or group interest, is offered to the members of the group individually on the condition that they help bear the costs or burdens involved in the achievement of the group objectives ». M. OLSON, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1973^s, blz. 2.

(19) Z. NAMENWIRTH, *Some long- and short-term trends in one American value: A computer analysis of concern with wealth in 62 party platforms*. In G. GERBNER e.a., *The Analysis of Communication Content*. Wiley, New York, 1969, blz. 223-241.

op de meest principiële waarden in de ideologie. Kennelijk was de eerste zorg het legitimeren van de eigen optie, niet het rekruteren van medestanders. Toen het publiek op het toneel verscheen veranderde zowel het conflict als de expressie van de ideologie van uitzicht. De polarisatie van de stellingen werd in het publieke forum opgelost door een marginaal onderscheid tussen twee partijen die dongen naar de gunst van een gelijkaardig consumentencliënteel. Dit geeft aan de electorale strijd in de Verenigde Staten (én bij ons) die hopeloze banaliteit waarover de militanten zich vaak ergeren. De marginale kiezer is nu eenmaal een belangrijk personage geworden, bij ons waar een proportioneel kiesstelsel aan elke stem meer of minder groot belang verleent zeker niet minder dan elders (20).

Dat hoeft niet te betekenen dat de politieke elite haar oorspronkelijke opties prijs geeft (21). In het publieke forum zal zij particuliere belangen beklemtonen. Maar dezen zullen desnoods dank zij wonderen van ideologische articulatiekracht met de principes, dit is met de publieke belangen, verbonden worden. Ons besluit moet zijn dat dit alles niet zozeer de expressiviteit van de ideologie dan wel haar articulatie ten goede komt. De elite wordt door het contact met het doorsnee publiek voortdurend gedwongen de concrete implicaties van haar principes uit te werken. Een mooi voorbeeld hiervan vindt men terug tijdens de schoolstrijd van 1955. Terwijl onder de politici de strijd vooral ging om de concurrentiepositie van de schoolnetten en de vormgeving van het onderwijspluralisme werd op straat gemarcheerd voor de belangen van ouders en onderwijzend personeel.

Blijft het effect van het publieke forum beperkt tot de verdere articulering van de ideologie? Is er geen spill-over effect waardoor de ideologische inhoud zelf een wijziging ondergaat? Op langere termijn lijkt deze mogelijkheid zeer reëel. De ideologie zal aandacht krijgen voor meer consumptieve, minder innovatieve, meer particuliere belangen. Maar men mag de kracht van deze ontwikkelingen niet al te hoog schatten. Het is op deze wijze dat de ideologie zich aanpast aan de wetmatigheden van het publieke forum. Het hoeft niet te betekenen dat dergelijke ontwikkeling zich even sterk doorzet in het private forum.

Eén zaak lijkt evenwel heel waarschijnlijk: het publieke forum is heden niet erg geschikt voor het aanbod van ideologie. Zo is het tenminste

(20) Ook in ons meerpartijen-stelsel zullen de partijen hun electorale winst doorgaans in het kleurloze centrum gaan zoeken, hoewel deze tendens minder sterk zal zijn dan in tweepartijen-stelsels. Ook deze discussie werd door A. DOWNS gelanceerd: *op. cit.*, blz. 114 e.v. (« The statics and dynamics of party ideologies »).

(21) Er is het tegengewicht van de militanten. Zie A. HIRSCHMAN, *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1970.

wanneer men het democratische communicatieproces aan zijn normale wetmatigheden overlaat. Het is niet het expressieve gebruik van een aantal waarden dat ons een rad voor ogen mag draaien.

Het taalspel in het private forum.

Indien onze veronderstellingen realistisch zijn speelt het werven van steun geen rol van betekenis in de comités waar zich de ware besluitvorming afspeelt. Dit private forum wordt beheerst door twee andere wetmatigheden. De eerste daarvan wordt gedicteerd door de behoefte aan *beleidsvorming*. Omdat beleidsvorming een besluit veronderstelt en een besluit niet tot stand komt zonder de vorming van een meerderheid (van welke omvang dan ook) volgt de tweede wetmatigheid uit de behoefte aan *coalitievorming*.

1. De druk van de beleidsvorming.

Onze samenleving heeft de gewoonte aangenomen veel te verwachten van het beleid van de politieke elites en tevens deze politieke besluitvormers een zware agenda op te dringen. De druk van de agenda is dus bijzonder groot. Zoals de burger is ook de besluitvormer overbelast met « informatie » in de vorm van eisen, problemen, betwistingen, enzovoort.

Er loopt door de politieke wetenschap van de laatste jaren een lange discussie over de vraag hoe het private forum zich tegen deze druk te weer stelt en met welk succes. Het staat vast dat vele agendapunten nooit de faze van de eigenlijke besluitvorming bereiken. Maar zelfs zo blijft het private forum onder zware druk staan. Het zal hierop reageren door zijn arbeidsvermogen op te voeren, b.v. door arbeidsverdeling en specialisatie in commissies, door het opstellen van een kalender, door het voor-verwerken van de informatie. Het is hier niet de plaats om daarop in te gaan. Wat ons interesseert is dat de beleidsdruk aan het private forum een bepaalde stijl en een bepaalde routine zal opdringen. Deze routine moet toelaten veel agendapunten in een beperkte tijd af te werken. Van deze routine zal in uitzonderlijke gevallen afgeweken worden, d.w.z. wanneer één agendapunt een uitzonderlijk belang krijgt. Maar in de meeste gevallen zal zij zwaar doorwegen.

Ons inziens zal deze besluitvormingsroutine zich vooral uiten in de bondigheid van het taalgebruik en in een incrementalistische besluitvormingsstijl.

Bondigheid wordt in het private forum sterk op prijs gesteld. Een van de meest geurgeerde, zij het veelal ongeschreven verbodsbepalingen geldt het misbruik van lange redevoeringen. Retoriek is lastig te verdragen

wanneer ieder erop gebrand is een overladen agenda op relatief korte tijd af te handelen.

De bondigheid van de politieke taal wordt bereikt door te besnoeien op bepaalde taalelementen. Het ligt voor de hand dat onder meer de expressiviteit van de ideologie tot een minimum herleid zal worden. Men zal niet toelaten dat ideologische opties lang uitgesponnen worden en dat het private forum zou gaan lijken op de meeting van een partij. Deze ontwikkeling is zelfs in de openbare zittingen van Kamer en Senaat voelbaar. Een expressieve, oratorische stijl is een zeldzaamheid geworden.

Maar niet op elke expressie wordt even sterk besnoeid. Aan de expressie van de ideologie wordt minder ruimte gegund dan aan de expressie van de « expediency values » van het besluitvormingsproces. Het hoog houden van het moreel en het respect voor de procedures is een voortdurende noodzaak wil men aan een beleidsvorming toekomen. Er wordt bijgevolg nogal wat tijd uitgetrokken voor de uitdrukking van waarden die het verloop van de besluitvorming gesmeerd doen verlopen.

De combinatie van beide tendensen, de bondigheid van de ideologische opties en de cultivering van de procedure kan de indruk wekken dat het pragmatisme hier hoogtij viert. Deze indruk is niet totaal fout. Het pragmatisme en pragmatische persoonlijkheden komen goed aan bod in deze omstandigheden. Maar één correctie is nodig : er wordt niet uitsluitend op de ideologische taalelementen bespaard. Evenzeer of nog meer zal er gesnoeid worden in de deskundige informatie. Het gevolg is dat de deskundigen, voor zover die niet ten dienste van de ideologische opties optreden, er veel van hun invloed bij inschieten. Het meeste kans om niet weggefilterd te worden maakt die deskundigheid die een ideologische optie ondersteunt.

Over het algemeen zijn de ideologische opties beter bestand tegen een bondige formulering dan de deskundige informatie. De expressie is slechts één aspect van de ideologie. Laten wij daarom enkele belangrijke voorbeelden geven van de wijze waarop ideologische opties zelfs in zeer verkorte vorm een rol kunnen spelen.

Van ideologische stellingen vindt men het spoor terug bij de selectie en het gebruik van quasi objectieve informatie. Het baat weinig deze vooringenomenheid in de informatie te willen corrigeren aan de hand van meer objectieve criteria. Deze partijdigheid heeft immers een diepere draagwijdte. Barber laat in zijn experimentele studie over het begrotingsdebat van de wetgevers van Connecticut opmerken dat de criteria om informatie te evalueren en te interpreteren impliciet, plooi-

baar en vaag zijn (22). Dat moeten ze zijn om de invloed van de ideologische evaluatie en interpretatie mogelijk te maken.

Een ander spoor van de ideologische stellingen vindt men in de partijdigheid bij benoemingen en subsidiëringen. Geen besluitvorming is zo bondig of het blijft mogelijk personen en organisaties te begunstigen die de ideologie belichamen. Dit is natuurlijk enkel mogelijk wanneer de ideologie voldoende gearticuleerd is om ook in personen en organisaties tot uitdrukking te komen. Een ideologie die een zuilenstructuur inspireert is derhalve een goed gearticuleerde ideologie. Andere ideologieën maken op dit punt minder kans om zich in het private forum te valoriseren.

In het private forum dienen de ideologische stellingen ook nog af te rekenen met het *incrementalisme* van de beleidsvorming. Incrementalisme is een stijl van beleidsvorming die voor het eerst uitdrukkelijk door Lindblom ontleed werd (23). Lindblom ging ervan uit dat in de routinematige beleidsvormingsprocessen de ideale hulpmiddelen zelden of nooit beschikbaar zijn. De ideale beleidsvorming vereist dat er een volledige informatie bestaat over het op te lossen probleem, onbeperkte hulpmiddelen om die te verzamelen en onbeperkte intellectuele talenten om die te verwerken. Dit veronderstelt de inzet van veel tijd, geld, personeel en technieken, kortom de veronachtzaming van de kosten van de beleidsvorming.

Meestal is evenwel het probleem zeer complex, de informatie erover ontoereikend, de beleidsvormers niet meer dan normaal begaafd en de kosten van de ideale (« synoptische ») (24) beleidsvorming afschrikwekkend. Bijna steeds ontbreekt de tijd, het geld, de competentie om tot een « synoptische » beleidsvorming te geraken. Hoe zullen de beleidsvormers er dan in slagen om tegen minder kosten toch tot een aanvaardbaar beleid te komen? Lindblom antwoordt dat zij de aspiraties van hun beleidsvorming zullen beperken. Zij zullen slechts marginale innovaties (« increments ») aanbrenge aan de bestaande toestand. Maar zij zullen dit herhaaldelijk doen, na telkens de resultaten van de vroegere maatregelen gecontroleerd te hebben. Aldus schetst Lindblom het beeld van een beleidsvorming die uiteenvalt in een hele reeks beperkte maatregelen. Geen enkele daarvan is op zichzelf beslissend maar allen samen kunnen zij even veel gewicht hebben als het

(22) J.D. BARBER, *Power in Committees*, Rand McNally, Chicago, 1966, blz. 49.

(23) Ch. LINDBLOM, *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*. The Free Press, New York, 1965.

(24) De term « synoptisch » suggereert de grote mate van overzicht (syn-opsis) van de probleemgegevens die hier verondersteld wordt.

cyclopische beleid van het synoptische type. Het incrementalisme lijkt beter aangepast aan de gegevens van de moderne beleidsvorming. Dit beleid vordert slechts met kleine pasjes. Er wordt minder informatie vereist. Dientengevolge zijn de aangebrachte innovaties ook niet zeer ambitieus. Maar daarom ook is een mislukking geen ramp en redelijk vlug hersteld.

Zal deze stijl de ideologische stellingen buiten spel zetten? Ook hier hangt het antwoord af van de articulatiegraad van de ideologie. Indien een ideologische stelling niet kan geprogrammeerd worden over verschillende fasen van uitvoering zal zij niet door een incrementalistische besluitvorming geraken, althans wanneer uit deze stelling een voorstel tot innovatie voortvloeit. Sommige ideologische stellingen vergen dan ook revoluties en andere apocalyptische gebeurtenissen om in een beleid omgezet te worden; en zelfs dan is de uitkomst van dit besluit twijfelachtig. De kracht van meer reformistische, d.i. van beter gearticuleerde ideologieën bestaat erin dat zij zich kunnen aanpassen aan meer normale processen van beleidsvorming. De ideologen moeten b.v. kunnen inzien hoe specifieke maatregelen op langere termijn gestalte kunnen geven aan hun ideologische principes.

Samenvattend mogen wij dus zeggen dat de articulatie van de ideologie de *conditio sine qua non* is om de ideologische stellingen te handhaven tegen de druk van de beleidsvorming. Dit geldt zowel voor de bondigheid van de formulering als voor het incrementalisme van het beleid.

Bij dit alles mag men niet het voornaamste vergeten: door de beleidsdruk komen enkel de ideologische stellingen, niet de ideologische belangstellingen en dus niet alle ideologische opties in het gedrang. Integendeel, juist omwille van de beleidsdruk wordt de samenstelling van de agenda een sterk gevaloriseerd thema van het private forum. Dit is dan ook wat bij nader toezien opvalt: de conflicten in het private forum betreffen zeer vaak de prioriteit en de aandacht voor bepaalde problemen.

2. De druk van de coalitievorming.

Ideologische opties sluiten per definitie een zekere mate van conflict in met andere opties. Elke besluitvorming in het private forum vergt evenwel een zekere mate van coalitievorming om tot een voldoende meerderheid te komen. Dit houdt in dat het conflict tussen een aantal van de deelnemende besluitvormers dient overbrugd te worden. Indien het conflict overbrugd wordt, is dan ook de ideologische optie niet meteen uitgeschakeld? Natuurlijk is elke coalitie tegen een derde gericht. Zij elimineert dus niet elk conflict, zij is veeleer zelf een tactische zet in de conflictbeslechting. Maar toch blijft de vraag van kracht,

vooral wanneer wij er rekening mee houden dat in het private forum de coalitie zeer groot kan zijn en bijna alle deelnemers kan omvatten.

Wat dienen wij echter te verstaan onder het « overbruggen van het conflict »? Betekent het werkelijk dat de ideologische opties buiten spel gezet worden, dat er in het politieke spel geen sprake meer zou zijn van winst of verlies voor de ingenomen stellingen? Is de prijs voor de coalitievorming steeds het « compromis », of het « vergelijk » zoals dat meestal verstaan wordt: een ontmoeting halfweg tussen de oorspronkelijke stellingen van de coalitiepartners?

Dit populaire beeld van de gevolgen van de coalitievorming is niet geheel verkeerd. Dikwijls blijft het uiteindelijk besluit inderdaad ver verwijderd van de oorspronkelijke voorstellen van alle coalitiepartners. Dit beeld is evenwel erg onvolledig. Het is enkel toepasselijk wanneer het te overbruggen conflict zich afspeelt binnen één enkele kwestie. Maar naast deze intra-kwestie conflicten komen er op de agenda nog andere voor, nl. de *inter-kwestie conflicten* die zich over meerdere kwesties uitstrekken.

Stellen wij vooreerst dat het conflict gaat om de belangstelling, d.i. om de prioriteit voor twee of meer verschillende kwesties. Hoe zal het « compromis » er hier uitzien? Het zal de vorm aannemen van een snellere aflossing van deze kwesties op de politieke agenda, soms van een bijna gelijktijdige behandeling. Dit procédé zal op zichzelf geen vervlakking van de ideologische stellingen binnen elke kwestie (zo die al conflictueel zijn) tot gevolg hebben. Ten hoogste zou men kunnen zeggen dat door de versnelde behandeling de routine van de besluitvorming versterkt en de innovatie verzwakt wordt.

Wat gebeurt er wanneer het conflict zich afspeelt tussen tegenstanders die tegelijk hun tegenstellingen betreffende twee of meer *verschillende* kwesties ten berde brengen? Voor dit conflict kunnen de partners meestal een vergelijk vinden in de vorm van « log-rolling » of van « package-deal ». In België worden deze Angelsaksische termen vaak vertaald als « globale oplossing ». Het betekent dat elke partner voldoening krijgt betreffende de kwestie die hem het dierbaarst is. Dit veronderstelt evenwel dat de partners terzake verschillende prioriteiten hebben. Wanneer socialisten en christen-democraten samen in de regeringscoalitie zetelen zou dit kunnen betekenen dat de eersten hun slag thuis halen betreffende het overheidsinitiatief in de industrie, de tweeden betreffende het onderwijsbeleid. Deze vorm van compromis brengt eveneens weinig schade toe aan de oorspronkelijke ideologische stellingen.

Maar ook de denkbeelden omtrent de regeling van het *intra-kwestie conflict* behoeven een verfijning. Het compromis tussen de partners betekent niet dat de uitkomst van het conflict mathematisch in twee ver-

deeld wordt. Het is correcter te zeggen dat de inzet en de uitkomst van het conflict beperkt wordt: de winnaar mag niet te veel winnen, de verliezer niet teveel verliezen (25). Hoe zal dit gebeuren? Het opsplitsen van de uitkomst op paritaire of proportionele basis is slechts één werkwijze.

Een andere werkwijze ligt ingebouwd in het incrementalisme. Boven zagen wij hoe daardoor de draagwijdte van de voorsteller beperkt wordt tot marginale wijzigingen aan de bestaande toestand. Samen met de inzet van het conflict wordt de innovatieve kracht van het beleid beperkt. Deze werkwijze valt dus uit ten nadele van « de eisende partij ».

Nog een andere werkwijze zoekt het conflict te ontladen door het probleem zoveel mogelijk in distributieve termen te stellen, d.w.z. in termen van particuliere belangen die niet met andere belangen strijdig zijn (26). Een goed voorbeeld hiervan is de reductie van het probleem van het industriële proletariaat tot een zaak van lonen en sociale voordelen. Oorspronkelijk, zo zullen velen beweren, was de probleemdefinitie veel ruimer en meer redistributief van aard: het ging om de verhouding tussen kapitaal en arbeid, om de vervreemding en de ontvreemding van de arbeid, enzovoort. Deze probleemstellingen zijn in de huidige, « gedesaggregeerde » loonproblematiek nog nauwelijks te herkennen, hoewel sommige reformisten zullen volhouden dat ook de huidige distributieve probleemstelling uiteindelijk en op lange termijn het oorspronkelijk, redistributieve probleem zoekt op te lossen.

Zo kan men merken dat de coalitiedruk, in het geval van een intrakwestie conflict, niet steeds alle ideologische stellingen hoeft te neutraliseren. Meermaals speelt de coalitiedruk in hoofdzaak ten nadele van slechts één van de ideologische stellingen, meer bepaald in het nadeel van de meer innovatieve.

Deze bemerkingen openen echter nog steeds geen hoopgevend perspectief. Velen zullen vinden dat boven genoemde mechanismen de invloed van sommige ideologische stellingen slechts vrijwaren ten koste van een vervalsende partijdigheid. Gelukkig zijn er nog andere mechanismen die de nefaste gevolgen van de coalitiedruk enigszins relativeren.

Elke coalitie is slechts kortstondig. Een conflict hoeft dus niet definitief bijgelegd te worden. In zekere zin is een permanent compromis

(25) Wij veronderstellen dat het om een zero-sum conflict gaat, hoewel een coalitie per definitie winst oplevert aan de partners ten koste van de uitgesloten.

(26) Deze tendens wordt sterk beklemtoond door Th. LOWI: « There are always efforts on the part of political leaders to disaggregate policies because this is the best way to spread the patronage and to avoid conflict... Political actors, like economical actors, probably view open competition as a necessary evil or a last resort to be avoided at almost any cost ». American business, public policy, case studies and political theory, *World Politics*, 1964, 699.

zelfs niet voordelig voor de tegenstrevers. Een intens intra-kwestie conflict kan de belangstelling voor deze kwestie verhogen en dientengevolge de mogelijkheid om van derden, b.v. van de belastingbetalers, veel hulpmiddelen af te dwingen (27). Dat is wat in feite zeer vaak gebeurt zowel in de nationale als in de internationale politiek. Eén zaak is zeker: er is veel reden om een compromis niet enkel als het einde maar ook als het begin van een conflict te beschouwen. Het is de opeenvolging van conflicten en compromissen die het ware ritme van de politiek weergeeft.

Dit inzicht nodigt ons uit om de opeenvolging van conflicten binnen hetzelfde beleidsdomein over langere periodes te bestuderen. Dan zou veel vaker blijken dat er toch winnaars en verliezers geweest zijn. Wanneer worden echter de betekenisvolle overwinningen geboekt? Enkel nadat de besluitvormers het conclaaf van het private forum binnengestapt zijn? Of reeds daarvoor, toen zij hun macht monsterden en hun onderhandelingsposities kozen?

Zo scheidt de periodisch weerkerende vraag of men een probleem als distributief, regulatief of redistributief zal definiëren (28) vaak een conflict met een zeer hoge ideologische inzet. Het is waar dat coalitievorming normaal aanzet tot een distributieve formulering van de problemen. Op die manier lopen de ideologische stellingen gevaar uiteen te vallen in belangen. Maar vooraleer het zo ver komt, zal vaak aan de probleemstelling zelf een diepgaand debat gewijd worden. Deze vraag naar de aard van de probleemstelling is principieel van aard en leent zich niet tot distributieve, ideologievrije beschouwingen. Beslissingen terzake zijn vaak de grote wendingspunten van de politieke geschiedenis. Het is een feit dat zij niet steeds ten voordele van een distributieve probleemstelling uitvallen. Voor elke Bernstein die het socialisme « gedesaggreerd » heeft, is er allicht een Marx die het opnieuw « geaggreerd » heeft.

Van dit alles vinden wij ook voorbeelden in ons eigen land. Toen men de « beslissing » nam om onze staatsvorming aan te vatten in federaliserende zin opteerde men voor een redistributieve probleemstelling. De verliezers waren toen o.a. degenen die een decentralisering naar de provincies voorstonden, dit is de meer distributieve probleemstelling (29). Wat de onderwijsproblematiek betreft, daar heeft het School-

(27) Door de intensifiëring van het conflict kan men van een zero-sum conflict een non-zero-sum conflict maken.

(28) Deze typologie is geïnspireerd door Th. LOWI, a.c. Zij steunt op de graad van aggregatie van de probleemstellingen.

(29) De verliezers in dit conflict waarschuwden ervoor dat deze materie zich slecht tot een redistributieve probleemstelling leende. Zie : *Federalisme in België*, Vereniging

pact van 1958 resoluut gekozen voor een regulatieve probleemstelling, d.i. voor het pluralisme en de concurrentie van de onderwijsnetten. Anderen, vooral in de kleinere partijen, hebben later vergeefs een vergaande decentralisatie, dit is een distributieve probleemstelling verdedigd. Op het socio-economische domein daarentegen heeft men overwegend voor de distributieve perspectieven gekozen ondanks de vruchteloze pogingen van sommige radicalen die een redistributie op kortere termijn verlangden.

Tenslotte hoeft de conflictinzet tussen coalitiepartners niet zo drastisch beperkt te worden wanneer een revanche in het vooruitzicht gesteld wordt. Er is natuurlijk geen revanche voor de verliezer mogelijk wanneer het om een uniek politiek spel gaat, afgezonderd in tijd en ruimte. In dergelijke omstandigheden is het vooruitzicht te verliezen inderdaad vrijwel ondraaglijk. Maar dit is in het private forum van ons politiek systeem een erg uitzonderlijke situatie. Op de agenda komen vele verschillende kwesties voor (30). Meestal vinden er derhalve vele politieke spelen tegelijk plaats en bestaat er de verwachting dat er nog vele zullen volgen. Aangezien de politieke besluitvormers dus schaak spelen op vele borden tegelijk kunnen zij hier en daar een verlies incasseren zonder daarom het schaakbord stuk te slaan (31).

Kortom, vaak zal de coalitiedruk de inzet van het conflict matigen. Maar even vaak zal de inzet van het conflict reëel blijven. De « ideoloog » zal zijn stellingen blijven innemen, op winst blijven hopen en verlies blijven vrezen.

Besluit.

Dit artikel handelde over de lotgevallen van de politieke ideologie in het besluitvormingsproces. Daartoe was vooreerst een beter inzicht vereist in de mogelijke metamorfoses van de ideologie. Ideologie is een symbolensysteem met vele aspecten. Al te vaak hebben waarnemers slechts oog gehad voor enkele daarvan, voornamelijk voor de expressiviteit. Het is geen wonder dat zij haar spoor bijster worden wanneer zij onder een andere gedaante optreedt.

voor Politieke en Sociale Studies, Bijdrage n° 6, november 1968, blz. 55. Zie ook D. VANDERBURGH, *Belgen op de Tweesprong*. De Internationale Pers, Berchem, 1967.

(30) Met « verschillende » kwesties wordt vooral bedoeld dat zij niet allen op dezelfde ideologische dimensie liggen (zoals b.v. in « Italië ») en dat de machtsposities dus verschillen.

(31) Elders betoogden wij dat dit uitzicht op een revanche een mogelijkhedenvoorwaarde was voor het Schoolpact van 1958. Zie G. DIERICKX, *De partijpolitieke strategieën na het Schoolpact*, *De Nieuwe Maand*, 1978, blz. 498 e.v.

Vervolgens dienden wij de omstandigheden op te sporen die de metamorfoses van de ideologie bepalen. Als hypothese stelden wij dat de ideologie bijzonder gevoelig is voor de wetmatigheden van twee communicatiestructuren, nl. het publieke en het private forum. Natuurlijk zijn dit slechts eerste hypothesen die voor verfijning en kritiek vatbaar zijn. Zij hebben echter het voordeel een aantal empirische fenomenen een wetenschappelijk onderdak te geven.

Aan dit alles lag een normatieve bekommernis ten grondslag. Het publieke en het private forum zoals wij die hier gedefinieerd hebben zijn in vele opzichten karakteristieke fasen van de moderne politieke besluitvorming. Welke kansen bieden zijn om het aanbod van de ideologische taal aan het publiek te verbeteren?

Een eerste conclusie is dat de ideologie niet noodzakelijk in het private forum buiten spel gezet wordt. Weliswaar zijn er omstandigheden waar de ideologische stellingen onder zware druk staan. Maar dit is niet steeds het geval en wat de belangstellingen betreft, staan de kansen nog veel beter. Aan één voorwaarde dient de ideologie echter te voldoen: zij dient voldoende gearticuleerd te zijn.

Deze eerste conclusie laat uiteraard belangrijke empirische vragen open: bestaat er een ideologie bij de besluitvormers, hoe ziet zij er uit, bij gelegenheid van welke agendapunten treedt zij op? Het is slechts na dergelijke empirische studies dat men eraan kan denken de ideologie van de besluitvormingsprocessen aan het publiek kenbaar te maken en *ipso facto* de besluitvorming zelf voor het publiek meer inzichtelijk te maken. Wij beweren niet dat met behulp van ons analyseschema overal en voortdurend de ideologische factor zal blijken maar wel dat de kans om die te ontdekken zal stijgen.

Laten wij dan veronderstellen dat de ideologische factor in het private forum inderdaad een zeker gewicht heeft. Mogen wij dan rekenen op de automatismen van het publieke forum om die factor dadelijk bij het publiek te vulgariseren? De *facto* is deze communicatie, dit aanbod van de ideologie, zeer gebrekkig. Onze analyse van het publieke forum toont aan waarom dit zo is en waarom men er ook niet hoeft op te rekenen dat dit spontaan zal verbeteren.

Er is dus een supplementaire inspanning nodig om de tekorten van het publieke forum te corrigeren. Wie dit op zich zal nemen is van ondergeschikt belang. Sommige leden van de « spectator-elites » zoals de pers zouden het hunne kunnen bijdragen. Ook van politici die reflecteren over hun ambt kan veel verwacht worden. Een beter ontwikkelde politiek onderzoek zou zeer nuttig zijn. Het wezenlijke is evenwel dat al deze waarnemers van het politieke gebeuren zelf in staat

zouden zijn om achter de (pseudo-) gebeurtenissen van de politiek de ideologische structuren te ontdekken.

Summary : Decision-making and the metamorphoses of ideology.

The communication process between the political elites and the general public, crucial as it is in a democratic system, is suffering increasingly from an information overload. The best way to tackle this problem seems to be the improvement of the communication medium, i.e. of the political language. Ideology is the most « rational » political language available : it can carry more information about elite decision-making to a relatively modest cost.

This problem-definition suggest a sequence of three critical questions. Do the decision-makers have a political ideology? If so, is it instrumental in the actual decision-making process? If so, why does this ideological factor rarely reach the general public?

The article deals with the two last questions from a formal point of view. It can be shown, after the necessary conceptual clarifications and contrary to current opinion, that ideology can hold its own in the private forum of political decision-making and fades away when the elites address the public (not the loyalists) in the public forum.

The private forum is dominated by the need for policy output and by the necessity of coalition-formation. The adaptation of ideology to this situation depends on its degree of articulation and on the type of coalition-formation. In general the « salience » aspect of ideology is likely to suffer less than its « position » aspect.

The public forum is dominated by the needs of recruiting support and legitimizing proposals. Generally ideology is too costly a device to be used for these purposes.



Federaties en federalisme *

Een raamwerk voor theorie en onderzoek.

door Dr. B.J.S. HOETJES

Wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de Vakgroep
Politieke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit te Leiden.

★

Inleiding : Federalisme in de geschiedenis.

Volgens vele auteurs (1) begint de geschiedenis van het moderne federalisme aan het eind van de XVIII^e eeuw in de Verenigde Staten van Noord-Amerika, wanneer de dertien gedekoloniseerde Amerikaanse Staten zich aaneensluiten tot een federale unie ; de rechtvaardigingen voor deze nieuwe opzet werden geformuleerd door de « Federalists » Hamilton, Madison en Jay. Toch hebben ook veel eerder in de geschiedenis federale verschijnselen en federale opvattingen bestaan. In de Europese geschiedenis (2) vindt men in de VIII^e eeuw voor Christus de « amphictyonia », dit is religieus-politieke verbonden tussen Griekse steden ; de steden waren vertegenwoordigd naar bevolkingsgrootte en naast een besluitvormende « assemblee » bestond ook een secretariaat, dat toezag op de uitvoering van de beslissingen. Bij de Spartaanse Liga (VI^e eeuw voor Christus), die was opgezet als militair verbond, had iedere deelnemende stad één, gelijke, stem ; een secretariaat ontbrak echter, en de uitvoering van beslissingen berustte bij een of meer deelnemers. Bij de, eveneens militaire, Atheense Zeebond uit diezelfde tijd beschikte de bond over een eigen schatkist ; dit was ook het geval bij de Chalcidische federatie. Een andere tijdgenoot, de Boeotische federatie, kende een vrij uitgewerkt stelsel van federale instituties : eigen maten en gewichten, een eigen belastingstelsel, een federaal hoogerechtshof, een uitvoerend orgaan en

* Voor commentaren op een eerdere versie van dit artikel is dank verschuldigd aan prof. dr. A. Lijphart.

(1) Zie o.a. C.J. FRIEDRICH, *Trends of federalism in theory and practice*, New York etc., Prentice-Hall, 1968, XII + 193 blz.

(2) S. SCHEPERS, « Le fédéralisme de la Grèce antique aux Provinces Unies des Pays-Bas », in *Res Publica*, 1976, vol. 16, n^o 2, blz. 167-178.

een hoogste raad van vertegenwoordigers, gekozen per district. De Achaische federatie (II^e eeuw voor Christus), een Grieks militair bondgenootschap gericht tegen de Romeinse veroveringen, voorzag zelfs in beleidsbeslissingen, te nemen door een federaal uitvoerend orgaan, die direct bindend waren voor de burgers. De Griekse oorlogsbonden tussen de steden (« symmachia » en « sympolites ») vormen de eerste Europese voorbeelden van federalisme. Uit de Romeinse tijd zijn weliswaar ook enige voorbeelden bekend (de religieuze Etruskische Bond, de Albaanse Liga en het Zevenheuvelenverbond, dit is de voorloper van het latere Rome), doch deze kenden vrijwel geen uitgewerkte organisatie ; de deelnemende steden behielden een grote zelfstandigheid en stonden bij verdrag als volstrekke gelijken tegenover elkaar : « foedus aequum ».

Daarna komen pas in de XVII^e eeuw in Europa nieuwe federale ideeën en instellingen op, die evenwel niet terug gaan op voorbeelden uit de Oudheid. De belangrijkste federale denker uit die periode is Althusius (1557-1638), die weliswaar geen uitgewerkte federale opzet propageerde, maar door zijn opvattingen over de zelfstandigheid van gemeenschapssferen, contractstaat en verzetsrecht een sterke ondersteuning bood aan het federale streven in zijn tijd (3). Dit streven was belichaamd in de defensief-militaire Rijnlandse confederatie (1658), het Zwitserse Eedgenootschap (een militaire « ambassadeurs-conferentie » van zelfstandige kantons) en vooral in de Nederlandse Verenigde Provinciën, opgericht bij de Unie van Utrecht in 1579. Deze laatsten kenden een voor die tijd unieke en zeer uitgewerkte institutionele opzet : een tweekamerstelsel van Staten-Generaal enerzijds (provincie-vertegenwoordigers, beslissend bij gewone meerderheid) en Raad van State anderzijds (gewogen vertegenwoordiging via stadhouders), en een eigen federaal ambtenarenkorps als uitvoerend orgaan, onder leiding van een raadspensionaris. Hoewel de macht van de deelstaten, vooral Holland, tegenover de federale regering zeer groot bleef en de Verenigde Provinciën daardoor veelal als een confederatie werden beschouwd, zouden de Nederlandse federale instellingen uit de XVII^e eeuw een belangrijke inspiratiebron vormen voor de XVIII^e eeuwse Amerikaanse « Federalists ».

Over federale instellingen en opvattingen in de niet-Europese geschiedenis is weinig in detail bekend. Vaak zijn evenwel talrijke regionale eenheden aanwijsbaar, die, vooral door hun geografische afzondering, hun culturele identiteit hebben kunnen behouden en pogingen tot politieke gelijkenschakeling steeds weer wisten te weerstaan, ook ten tijde van grote keizerrijken.

(3) F. CARNAY, *The Politics of Johannes Althusius*, 1964.

Zo bleef in de geschiedenis van India, momenteel qua inwonertal 's werelds grootste federatie, ten tijde van de keizerrijken der Maurya's (300-200 v. C.), Guptas (400-500 A.D.) en de Moghuls (1550-1700 A.D.) de regionale zelfstandigheid met name in Centraal-India, het noord-oosten en het zuiden, zeer groot (4). Ook echter in de gebieden, die dichterbij de regeringscentra lagen, was de keizer tegenover locale en regionale machthebbers allesbehalve almachtig: tijdens een periode van gebiedsexpansie waren zij nodig voor militaire initiatieven en werden daarom vrijgelaten, en pogingen om in perioden van consolidatie hun macht te breken, slaagden slechts zeer ten dele. Sommigen spreken in dit verband zelfs van een « informeel territoriaal federalisme ».

In het politieke denken van het prekoloniale India evenals in het politieke denken van de West-Europese middeleeuwen, overheerste echter het streven naar eenheid, naar alomvattende heerschappij (5). De feitelijke politieke en culturele diversiteit, die kenmerkend was voor zowel het prekoloniale India als het middeleeuwse West-Europa, vond geen uitdrukking in de politieke filosofie.

Historisch onderzoek naar federaties zou niet alleen de leemtes in onze kennis daaromtrent kunnen opvullen, het is ook van belang om de (hedendaagse) vraag te beantwoorden naar de ontstaansvoorwaarden en de levensvatbaarheid van federale stelsels. Voor wat betreft het laatste, kunnen wij vaststellen, dat een klein aantal federale stelsels heeft bewezen over een langere periode (50 jaar of langer) als zodanig te kunnen voortbestaan: Australië, Brazilië, Canada, Mexico, Sowjetunie, Venezuela, Verenigde Staten, Zwitserland. Daar staat echter tegenover, dat in andere gevallen de federale opzet weliswaar werd aangenomen, maar na kortere of langere tijd weer werd losgelaten: naast de eerdergenoemde voorbeelden uit de Europese oudheid geldt dit ook voor Argentinië, (Brits)-West-Indische federatie, Burma, de Centraal-Afrikaanse federatie, de Centraal-Amerikaanse Republiek, Chili, Colombia, Congo, Ethiopië, Indonesië, Kameroen, Libië, Mali, Nieuw-Zeeland, de Oost-Afrikaanse federatie, Rhodesië en de Verenigde Arabische Republiek. In andere gevallen (Duitsland, Oostenrijk) is meermalen een wisseling tussen federatie en eenheidsstaat waar te nemen en in veel «jonge» federale stelsels wordt de federale opzet allesbehalve vanzelfsprekend aanvaard: Joegoslavië, Maleisië, Nigeria, Pakistan en Tsjecho-Slowakije leveren talrijke actuele voorbeelden van dit probleem. Ook voor een federatie als

(4) O.a. S. HARRISON, *India, The most dangerous decade*, Princeton N.J., Princeton University Press, 1960.

(5) K.L. BOMBWALL, *The foundations of Indian federalism*, London, Asia Publ. House, 1967, XIII + 348 blz.

India geldt, dat de federale opzet zich nog moet bewijzen als levensvatbare regeringsvorm (6) en dat mislukkingen niet ondenkbaar zijn. De toename van het aantal nationale staten is niet gepaard gegaan met een evenredige toename van het aantal federale stelsels: de stelling, dat federale regeringsvormen een grote toekomst hebben (7) is dan ook nogal twijfelachtig.

Evenmin kan worden gesteld, dat de periode van de dekolonisatie van de afgelopen 35 jaar een vruchtbare voedingsbodem voor het federalisme heeft geboden. Weliswaar is India een ex-kolonie, die in 1947 onafhankelijk werd, maar de federale regeringsvorm, voor zover die toen al aanwezig was, vormde veeleer een erfenis van de Brits-koloniale bestuursopzet, een gevolg van de democratisering en een noodgedwongen concessie aan de diversiteit in de Indiase samenleving dan dat zij door de nieuwe regeerders zelf oprecht werd gewenst (8). In de visie van de nieuwe machthebbers, niet alleen in India, maar in vrijwel alle « nieuwe staten », stond de nationale eenheid voorop en werd het streven naar federalisme met argwaan beschouwd. Tussen de « vroege » dekolonisaties, waarbij nieuwe, federale eenheden ontstonden op initiatief van de onafhankelijkheidsstrijders (Nederland, Verenigde Staten) en de XX^e-eeuwse dekolonisatie bestaat op dit punt een opvallend verschil. Met voorbijgaan van de diversiteit binnen het eigen land (qua religie, taal, stamverband etc.) stelden de meeste XX^e-eeuwse onafhankelijkheidsstrijders zich twee doeleinden: parlementaire democratie (meerderheidsregering naar Brits model) en een eenheidsstaat (9) = het eerste in navolging van het westen, het tweede zowel ter bevestiging en verzekering van de nieuwverworven regeringsmacht als ter voortzetting van de gecentraliseerde koloniale regeringsopzet. Pleidooien voor federalisering = vgl. de Nederlandse federaliseringspolitiek in Indonesië, de Zuid-Molukse R.M.S. = werden afgewezen als « verdeel-en-heers » pogingen. Bij de vroege dekolonisaties (Nederland, Verenigde Staten, Latijns-Amerika) lijkt het besef van eigen kracht — door de zwakheid van het ex-moederland, de geografische afzondering, de eigen economische en militaire middelen — zodanig te zijn geweest, dat de nieuwe regeerders de oude opzet doorbraken en met een nieuwe, federale opzet aanvingen.

(6) Vgl. W.H. RIKER, « Federalism », in F.I. Greenstein & N.W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 5; *Governmental institutions and processes*, Reading Mass. etc., Addison-Wesley, 1975, blz. 93-172.

(7) Vgl. H. BRUGMANS & P. DUCLOS, *Le fédéralisme contemporain — critères, institutions, perspectives*, Leyde, Sijthoff, 1963, 191 blz.

(8) K.L. BOMBWALL, a.w., blz. 37-56.

(9) Vgl. A. LEWIS, *Politics in West Africa*, London, Allen & Unwin, 1965.

Federale stelsels : omschreven, geclassificeerd, gemeten.

Om de problemen van het federalisme enigszins systematisch te bestuderen is een nadere definitie noodzakelijk. Wij beschouwen nu een federatie als een politieke organisatie, waarin de regeringsactiviteiten zijn verdeeld tussen een centrale regering en regionale regeringen, en wel zodanig, dat elk type regering enige activiteiten heeft waarover het de eindbeslissing neemt (10). Hoewel in principe iedere organisatie (kerk, vakbond, bedrijf) federaal kan zijn opgezet, richten wij ons hier uitsluitend op politieke organisaties (d.i. samenwerkingsverbanden, gericht op regeren), en met name op de regering van nationale eenheden (landen). Kenmerkend voor een federatie is een bevoegdheidsverdeling tussen territoriale regeringseenheden (deelstaten, Länder, gewesten, nationale regering), waardoor deze eenheden zowel onafhankelijk als « coordinate », op elkaar aangewezen en afgestemd zijn (11); soms wordt in dit verband gesproken van een ondeelbare, doch samengestelde (« composite ») eenheid (12).

Welke betekenis moet nu, bij het definiëren van een federatie, worden toegekend aan de formeel-juridische opzet, in het bijzonder de grondwet? Duchachek en Riker benadrukken bij hun omschrijving de niet-formele kant van federale verschijnselen: niet de « papieren » wetgeving, maar de politieke en bestuurlijke praktijk moet het antwoord geven op de vraag, of/in hoeverre er sprake is van een federatie. Nu is de kloof tussen wet en feitelijk gedrag weliswaar een belangwekkende zaak voor het begrijpen van politieke verschijnselen, doch de suggestie, dat de wetgeving « niets zegt », komt ons niet geheel reëel voor. Het is immers zeker niet uitgesloten, dat de formeel-juridische opzet invloed uitoefent op politieke en bestuurlijke gedragingen, dan wel dat de formeel-juridische opzet, als product van een politiek-bestuurlijk proces (d.i. wetgeving), indicaties kan geven over politieke verhoudingen. Bovendien is het opvallend, dat beide genoemde auteurs, net als alle andere, bij het bestuderen van feitelijke federale stelsels toch terugvallen op de federale grondwet als maatstaf (13). Wij sluiten ons hierbij aan en beschouwen een federale grondwet als een maatstaf, die als beginpunt voor nadere analyse zijn nut heeft. Loslaten van deze maatstaf leidt tot een vruchteloze en onnodige begripsverwarring. Het zou bijvoorbeeld betekenen, dat

(10) W.H. RIKER, a.w., blz 101.

(11) Vgl. M.B. STEIN, « Federal political systems and federal societies », in *World Politics*, 20, 1967-1968, blz. 721-747.

(12) I.D. DUCHACHEK, *Comparative federalism — the territorial dimension of politics*, New York etc., Holt, Rinehart, Winston, 1970, XIV + 370 blz.

(13) *Ibid.*, blz. 196-197 e.o.; W.H. RIKER, a.w., blz. 107.

een politiek systeem, dat formeel-grondwettelijk een unitaire staat is, maar waarin in feite meerdere territoriale machtscentra bestaan, als « federatie » gekwalificeerd zou kunnen of moeten worden — vgl. het hierboven genoemde Moghulrijk ; een zo ruime opvatting achten wij vooralsnog weinig verhelderend. Zonder iets af te doen aan de betekenis van het feitelijk politiek-bestuurlijk gedrag stellen wij in eerste aanleg voor een federaal stelsel de eis, dat de territoriale bevoegdheidsverdeling over centrale en regionale regeringen formeel-institutioneel moet zijn erkend.

De definitie van een federaal stelsel vormt echter niet het laatste woord over de te onderzoeken politieke stelsels, maar juist het beginpunt van het onderzoek naar politiek-bestuurlijk gedrag. De vraag, of een bepaald land als een « echte » federatie kan worden gekwalificeerd, heeft dan ook slechts beperkte betekenis: het gaat slechts om het « entréebewijs » tot een categorie nader te onderzoeken stelsels. Soms is het leveren van dit « minimumbewijs » echter moeilijk, omdat het begrip federatie en de constitutionele erkenning daarvan een sterke politieke lading kan hebben. De hedendaagse Belgische situatie, waarin grondwettelijk de term « federatie » niet wordt genoemd, maar wel, ook formeel, grote bevoegdheden aan de sub-nationale gewesten worden toegekend (vgl. het Egmontpact), is daarvan een voorbeeld. Decentralisatie, d.i. spreiding van bestuurlijke bevoegdheden vanuit één regeringscentrum, geografische deconcentratie van bestuurdiensten (die onder centraal gezag blijven) of regionalisatie (op te vatten als een combinatie van deze beide), zijn weliswaar logisch duidelijk te onderscheiden van federalisering (dat bestuurlijk en politiek meerdere regeringsniveau's erkent), doch in de realiteit zal een proces van regionalisatie de federaliserende krachten in de samenleving versterken of zelfs, wanneer ze er nog niet waren, tot leven kunnen wekken. Strikt formeel-logisch zal de Belgische grondwet misschien niet het predikaat « federaal » verdienen, doch inhoudelijk biedt zij, zeker vergeleken met de vorige grondwet, aan de gewesten zoveel bevoegdheden, dat men, zoniet van een federaal stelsel, dan toch zeker van een federaliserend stelsel kan spreken.

De vraag, of een land als een « echte » federatie mag gelden, lijkt ons echter minder interessant dan de vraag, *wat voor* federaal stelsel een bepaald land heeft. Om die vraag te beantwoorden staan ons diverse typologieën, classificaties en schalen ter beschikking.

Allereerst kan men federaties onderverdelen in *formele* en *effectieve* federaties : bij het eerste type, waartoe o.a. de Sowjetunie wordt gerekend, is het federale karakter van het systeem beperkt tot de formele letter van de (grond-)wet en lijkt niet of nauwelijks door te werken in het politieke

en bestuurlijke gedrag (14), terwijl dat bij de effectieve federale stelsels, zoals de Verenigde Staten of India, wel het geval is. Ook de Latijns-Amerikaanse federale stelsels (Brazilië, Mexico en Venezuela) worden wel gerekend tot de puur formele federaties (15). Ook spreekt men in dit verband wel van *quasi-federaties*. Formele quasi-federaties behoren zelden tot de categorie democratische stelsels, d.i. stelsels met wijdverbreide politieke participatie- en oppositiemogelijkheden (16). Wanneer de formeel-federale grondwet in de praktijk een dode letter blijft, wordt op nationaal niveau aan een aantal deelnemers aan de beleidsvorming (nl. de meeste deelstaten) hun zelfstandige eigen inbreng ontnomen. Aan politieke actoren (kiezers, pressiegroepen) die « andersdenken » dan de centrale regering, wordt de participatie via de federale kanalen, die formeel wel aanwezig zijn, ontzegd. Niet alleen in het quasi-federalisme, maar ook in partijstelsel, verkiezingen en vertegenwoordiging zal deze inperking van participatie en oppositie zich manifesteren.

Een andere indeling is die in *unitaire* en *gedecentraliseerde* federaties. In het eerste geval is een sterk centraal gezag aanwezig en is de territoriale bevoegdhedenverdeling meer van bovenaf opgelegd dan dat de zelfstandigheid van de delen starpunt was. India is een goed voorbeeld van dit unitaire federalisme en ook in de Verenigde Staten, waar vanaf de aanvang het streven naar een sterke centrale regering vooropstond, is het unitaire karakter aan te wijzen. Bij de gedecentraliseerde federatie staat de zelfstandigheid van de delen voorop : voorbeelden ervan zijn vooral in het verleden te vinden (bv. de Nederlandse Verenigde Provinciën, het Zwitsers Eedgenootschap) — reden, waarom hier ook wel van *pre-moderne* federaties wordt gesproken (17). Voorzover heden ten dage in internationaal verband van federaties gesproken kan worden (bv. de Verenigde Arabische Republiek, de Europese Gemeenschappen) betreft het meestal de gedecentraliseerde variant (18). Binnenstatelijke federaties zijn gewoonlijk unitair, interstatelijke daarentegen zijn meestal gedecentraliseerd.

Federaties zijn vervolgens ook in te delen in *symmetrische* en *asymmetrische* federaties (19). Bij een symmetrische federatie bestaan er tussen de sub-eenheden (deelstaten) geen zodanige verschillen en eigenaardigheden (qua taal, religie e.d.), dat op grond daarvan de status van zelfstandige

(14) Vgl. G.P. VAN DEN BERG, *De regering van Rusland en de Sowjetunie* (diss.), Leiden, 1977, II + 258 blz.

(15) H. BRUGMANS & P. DUCLOS, a.w., blz. 82-83.

(16) Hiermee is niet gemimpliceerd, dat effectieve federaties steeds democratieën zullen zijn.

(17) W.H. RIKER, a.w., part Two.

(18) I.D. DUCHACHEK, a.w., part Two.

(19) W.H. RIKER, a.w., blz. 142.

(deel)staat gerechtvaardigd kan worden. Hoewel de deelstaten een historisch gegroeide identiteit en staatsgrenzen hebben, bijvoorbeeld in de Verenigde Staten of Australië, vormen de sociale, economische en politieke kenmerken van de deelstaten thans geen grond meer voor « apartheid »- of afscheidingsbewegingen tegenover het nationale geheel. In het geval van *asymmetrische* federaties, zoals België, Canada, India of Zwitserland, spelen typisch subnationale kenmerken (m.n. taal) een belangrijke rol in de nationale politieke verhoudingen. Met dit onderscheid valt vrijwel samen de indeling in *formalistische* federaties en *congruente* federaties : in het eerste geval is de federale opzet louter een formeel-juridisch kader (dat overigens wel degelijk effectieve betekenis voor politiek en bestuurlijk gedrag kan hebben), in het tweede geval weerspiegelt zij diepliggende verdelingen in de samenleving.

Ten aanzien van dit indelingscriterium kan echter in de geschiedenis van een federatie veel veranderen. In de Verenigde Staten voerde het identiteitsbesef van de zuidelijke deelstaten tot een burgeroorlog, die weliswaar eindigde in een nederlaag voor het zuidelijk separatisme en een formele gelijkschakeling van alle deelstaten, doch tot op heden is, inderdaad, het zuiden een afzonderlijke culturele regio in de Amerikaanse politiek. In India, dat in 1947 als unitair federaal stelsel werd opgezet, heeft zich sindsdien een proces van deelstaatsagitatie en herverkeveling voltrokken, waardoor de deelstaatsindeling steeds meer congruent is geworden met de taalverschillen in de samenleving. In België is een soortgelijk proces aan te wijzen.

Een meer verfijnde methode om federale stelsels te plaatsen is het gebruiken van één of meer variabelen als maatstaf ; aan de hand daarvan kan men dan de mate van federalisme voor een specifiek stelsel trachten vast te stellen. Uitgaande van de formele federale opzet, zijn hiertoe talrijke maatstaven voorgesteld. Duchachek (20) geeft er 10 : in hoeverre ligt de beleidsvorming over externe betrekkingen van de federatie exclusief in handen van de centrale regering ? Is de uittreding/afscheiding van deelstaten uit de federatie, al dan niet als recht erkend, ook feitelijk mogelijk ? Wat is de eigen, directe bevoegdheidsfeer van de centrale regering over de burgers ? Welke (veto-) rechten hebben de deelstaten over wijziging van de federale grondwet ? Welke ruimte laat de grondwet voor de identiteit van de deelstaten ? In hoeverre zijn de deelstaten als zodanig vertegenwoordigd, in het bijzonder via een tweekamerstelsel ? Bestaat er parallel-rechtspraak met een afzonderlijk deelstaats- en federaal rechtspraakstelsel ? Is er een hooggerechtshof, dat boven deel-

(20) I.D. DUCHACHEK, a.w., hfdst. 7 en 8.

staten én federale regering staat? Waar liggen de formele mogelijkheden voor de centrale regering tot bevoegdheidsuitbreiding tegenover de deelstaten (noodtoestand, « concurrent powers », oorlogstoestand, vaagheden en rekbare bepalingen)? Federalisme impliceert dan zowel een erkenning van de deelstaatsbelangen (vertegenwoordiging, rechtspraak, bevoegdheden, veto's) alsook van die van de centrale regering (directe greep op de burgers, minimale eigen bevoegdheden). Wat dit laatste betreft, zou men kunnen stellen, dat de centrale regering (de « unie ») in federale stelsels niet weg te denken is; de feitelijke mogelijkheid tot uittreding voor de deelstaten maakt een stelsel veeleer tot een confederatie dan een federatie.

Een andere maatstaf ligt in de mate van bestuurlijke zelfstandigheid, die de deelstaten genieten (21). Deze blijkt niet alleen uit de bepalingen van de (grond-)wet, maar ook uit zaken als de overplaatsing van ambtenaren op diverse niveau's met/zonder overleg tussen deelstaat en federale regering, aantal/intensiteit van federale inspecties in de deelstaten, aantal aanmaningen/instructies van hogerhand, de aanvragen van lagere overheden om financiële bijstand van hogerhand, de beheersing over het beleid t.a.v. uitkeringen aan lagere overheden en de perceptie van zelfstandigheid bij de ambtenaren der lagere niveau's.

Een methodologisch bezwaar bij het gebruik van deze maatstaven is, dat men aan ieder van de deelvragen een afzonderlijk, verschillend gewicht kan toekennen; een hoge score op de ene variabele kan dan worden gecompenseerd door een lage score op een andere. Het totaalbeeld voor een bepaald land is dan veeleer een gemengd, samengesteld « beeld » dan een eenduidige kwalificatie — de meetschaal berust op teveel variabelen, die hoogstens ruwweg geaggregeerd kunnen worden (22).

Anderen (23) beperken zich, mede daarom, bij het meten van federale stelsels tot één centrale maatstaf, nl. de mate van politieke centralisatie. Binnen het kader van de formele federale structuur is dan de belangrijkste vraag, waar het feitelijke zwaartepunt bij de politieke beslissingen ligt. Daarbij gaat het niet in de eerste plaats om de relaties tussen de bestuurslichamen op de verschillende niveau's maar ook en vooral om het partijstelsel. De partijstructuur zal weliswaar globaal corresponderen met de formele federale opzet, maar de mate van discipline en harmonie tussen de partijen op de verschillende niveau's, alsmede het relatieve politieke

(21) H. TEUNE, « The future of federalism : federalism and political integration », in V. Earle (ed.), *Federalism - infinite variety in theory and practice*, Itasca Ill., Peacock, 1968, blz. 213-233.

(22) *Ibid.*, blz. 215.

(23) W.H. RIKER, a.w.; M.B. STEIN, a.w.

gewicht van de partijniveau's kan sterk variëren (24). Riker ontwikkelt in dit verband een classificatie op basis van *a*) de partijdiscipline op nationaal en deelstaatsniveau inzake wetgeving en bestuur en *b*) de kans dat de regeringspartij op nationaal niveau ook in de deelstaten regeert. Deze laatste variabele levert tevens een « disharmonie-index » op : de politieke disharmonie zal het grootst zijn, wanneer de regeringspartij op nationaal-federaal niveau geen enkele regeringsmacht in de deelstaten heeft (25).

Uitgangspunt bij het meten van federaties is, dat een bepaald federaal stelsel niet door een of-of-schema, maar beter door een graduele typering (« meer » of « minder »-continuüm) kan worden gekenschetst. Blijft echter toch de vraag, wanneer men wel en wanneer niet (of « niet meer » of « nog niet ») van een federaal stelsel kan spreken. Het beslissende criterium, dat wij bij de definitie van een federatie hierboven gaven, is dat van de territoriale bevoegdhedenverdeling, die aan de subnationale én de federale regering althans één (enige) activiteiten laat, waarover zij de eindbeslissing heeft. Dit impliceert een zekere onder- en bovengrens aan het verschijnsel federatie. De bovengrens wordt overschreden, wanneer in een politiek stelsel weliswaar subnationale territoriale eenheden bestaan (provinciaal, lokaal), maar zonder dat deze op enigerlei beleids-terrein zelfstandig eindbeslissingen kunnen nemen — men kan dan spreken van een (min of meer) gedecentraliseerde eenheidsstaat, doch niet van een federaal regeringsstelsel. De ondergrens ligt daar, waar de bevoegdheid van de federale regering tot het nemen van eindbeslissingen zeer beperkt is (bijvoorbeeld tot militaire en buitenlands-politieke zaken) en de territoriale subeenheden (deelstaten) een uitgesproken politieke identiteit hebben, d.i. door politiek relevante groepen binnen en buiten de deelstaat als zelfstandige en levensvatbare politieke eenheden worden gezien. Federale stelsels kennen weliswaar aan de territoriale sub-eenheden een relatief grote politieke en bestuurlijke betekenis toe, doch wanneer de territoriale deelstaatsidentiteit als zodanig overheerst en politiek erkend wordt, is de ondergrens van het federale continuüm overschreden. Men kan dan spreken van confederaties of ad-hoc-samenwerkingsverbanden (26) — in de internationale politiek waarneembaar bij bijvoorbeeld de Europese Gemeenschappen. Van een federaal stelsel is dan echter geen sprake, omdat de deelstaatoverschrijdende belangengemeenschappen en loyaliteiten (die in een eenheidsstaat het monopolie bezitten) niet of nauwelijks als zodanig politieke erkenning vinden. In termen van het federalisme-continuüm zou men kunnen spreken van een

(24) I.D. DUCHACHEK, a.w., blz. 329-341.

(25) W.H. RIKER, a.w., blz. 137-139.

(26) I.D. DUCHACHEK, a.w., blz. 217.

sub-federale situatie (de term «*pré-federatie*» lijkt minder geschikt, omdat zij een ontwikkeling naar een federatie toe als uitgangspunt veronderstelt, terwijl ook ontwikkeling van een federatie naar een sub-federatie denkbaar is); bij een eenheidsstaat kan men dan spreken van een superfederale of bovenfederale situatie. Tussen deze onder- en bovengrens kan dan een grote, maar niet oneindige (27), variëteit van federale politieke verschijnselen geplaast worden.

Federale stelsels : een theoretisch kader.

In de theorieën, die tot dusverre zijn ontwikkeld omtrent het ontstaan van federaties, hun levensvatbaarheid en hun consequenties zijn globaal drie typen factoren te onderscheiden. Allereerst is er de formele federale opzet : de wettelijke verdeling van bevoegdheden tussen federale regering en deelstaten, de (grond-)wettelijke rechten van deelstaten tegenover elkaar en tegenover de federale overheid, en de uitwerking daarvan in talrijke bestuurlijke regelingen.

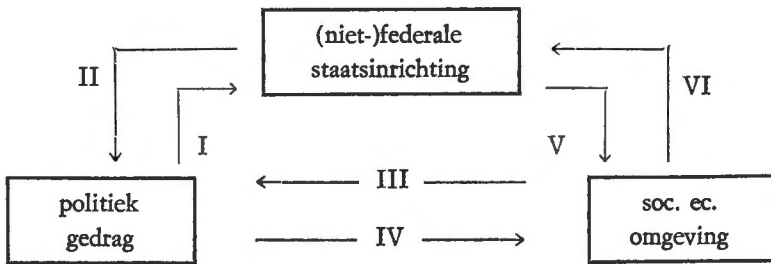
In de tweede plaats is er het politieke gedrag, waartoe wij in dit verband ook rekenen de informele spelregels, houdingen en opvattingen, die in het verkeer tussen de politieke actoren meespelen (de politieke cultuur). Onder «*politiek gedrag*» kan men verder rekenen het stemgedrag bij verkiezingen, de organisatiestructuur en werking van de politieke partijen en de pressiegroepen, hun interne en externe contacten, de opzet (formeel én informeel) van het bestuursapparaat, de spelregels binnen de politieke en bestuurlijke eliten, de politieke strijdpunten, de besluitvorming en de uitvoering/doorwerking van beleidsbeslissingen.

Ten derde wordt in veel studies over federale stelsels grote betekenis toegekend aan de sociale en economische omgeving, waarbinnen het regeringsstelsel is ingebed. Met name wordt aan de diversiteit binnen de samenleving een grote betekenis voor federale stelsels toegekend : de taalkundige, religieuze en ethnische verschillen. Daarnaast zijn van belang de economische verhoudingen tussen de regio's : aantrekkingskracht van industrialiserende, verstedelijkende gebieden, economisch isolement van andere regio's, marktforming e.d.

Kunnen deze drie groepen van factoren nu op iedere statistisch mogelijke manier zinvol met elkaar in verband worden gebracht, uitgaande van een schema als figuur 1 ?

(27) Vgl. de titel van V. EARLE, *Federalism - infinite variety in theory and practice*, Itasca Ill., Peacock, 1968, VI + 241 blz.

FIGUUR 1



In dat geval kan men bijvoorbeeld veronderstellen, dat er een nauw en direct verband bestaat tussen een bepaald soort sociale/economische omgeving en het federale karakter van het regeringsstelsel (VI). Wanneer taalkundige, ethnische of religieuze verdelingen samenvallen met territoriale verdelingen in een land (bijvoorbeeld België), zou men kunnen verwachten, dat een federale opzet eerder zal worden toegepast en een grotere levensvatbaarheid zal hebben dan wanneer zo'n sociale omgeving niet aanwezig is. De feiten lijken echter weinig steun te bieden voor een dergelijke veronderstelling. Zwitserland, Canada en India vormen weliswaar voorbeelden van het doorwerken van taalverschillen in de deelstaats- en kantonindeling, doch in de federaties Australië, de Duitse Bondsrepubliek en de Verenigde Staten is/was van een taalkundig-ethnisch-religieuze basis voor deelstaatsvorming geen sprake. In weer andere gevallen (Nederland, België, Frankrijk) zijn er weliswaar verbanden tussen territorium en taal/religie aan te wijzen (in Nederland het Fries, het rooms Katholieke Brabant en Limburg, in België de Vlaams-Waalse tegenstelling, in Frankrijk de Bretons), doch een federale opzet beruiste ofwel niet op deze taalkundig-religieuze verdelingen (de Nederlandse Verenigde Provinciën), ofwel het streven naar een federatie is op zichzelf onderwerp geweest van langdurige controversen (België), ofwel een federale opzet heeft de nationale politieke agenda nooit «gehaald». Sociale verdelingen kunnen derhalve wel een basis vormen voor de beslissing tot het opzetten van een federale staatsinrichting, maar hoeven dat niet te zijn en bieden evenmin enige garantie over de levensvatbaarheid van de federale opzet. In het geval van Nederland en Zwitserland vormde een externe militaire dreiging waarschijnlijk een belangrijker «omgevings»-factor bij de oprichting en expansie van de Verenigde Provinciën resp. het Eedgenootschap.

Meer in het algemeen lijkt een federale staatsinrichting niet iets te zijn, dat direct voortvloeit uit een bepaalde sociale en economische omgeving, maar een politieke beslissing, die wordt genomen, aangepast,

gehandhaafd of ongedaan gemaakt door politieke en bestuurlijke leiders, die onder bepaalde omstandigheden overtuigd zijn van de wenselijkheid van een federale opzet. Eenzelfde redenering kan men ook volgen ten aanzien van de omgekeerde situatie, nl. de doorwerking van federale staatsinrichting op de sociale/economische omgeving (V). Wij doelen hierbij bijvoorbeeld op de veronderstelling, dat een federale opzet zonder meer zou leiden tot een bestendiging en versterking van de sociale verdelingen of voor bepaalde, sterke groepen/regio's onevenredige voordelen zou opleveren. De vraag, die deze veronderstelling oproept, is o.a. of in niet-federale staten een bestendiging/versterking van sociale verdelingen en economische ongelijkheid niet, of beduidend minder vaak, voorkomt vergeleken met federale stelsels. Uit onderzoek (28) blijkt bv. een samenhang te bestaan tussen een federale opzet en een ongelijke verdeling van sommige overheidsuitgaven over de regio's. Een verklaring daarvoor is echter nog niet gegeven. Men kan deze zoeken in de aanwezigheid/aard van uitvoeringsregelingen, een traditie van « localisme », het optreden (agitaties, onderhandelingen) van pressiegroepen of bewindslieden, d.i. steeds in de factor « politiek gedrag ». Wanneer deelstaatoverschrijdende belangen door de beleidsbepalers van doorslaggevend gewicht worden geacht, dan zullen hun beslissingen eerder een één-makende dan een verdelende uitwerking hebben ; ook kan de federale staatsinrichting, m.n. een afzonderlijke Kamer voor de deelstaten, leiden tot een extra gewicht in de beleidsvorming voor kleine of economisch zwakke deelstaten, die het in een niet-federale opzet zouden moeten afleggen tegen de andere regio's.

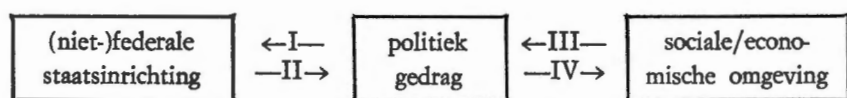
Aan het politieke gedrag, m.n. gedragspatronen en gedragsregels van de politieke eliten (beleidsbepalers, partijpolitici) kennen wij derhalve een centrale betekenis toe bij de bestudering van federale stelsels. De gedragingen van de politieke actoren (kiezers, eliten) vormen de vertaling van de sociale en economische verdelingen in termen van de formele staatsinrichting (bv. in de eis tot instelling, wijzigingen of afschaffing van een federale staatsinrichting). Omgekeerd biedt de formeel-federale inrichting een kader, dat aan de beleidsvorming zekere grenzen stelt en mogelijkheden biedt, ook ten aanzien van de uitwerking van beleid in de samenleving en de economie. Schematisch gezien leidt dit tot de volgende opstelling : (fig. 2).

In deze visie is een federaal regeringsstelsel een politieke « bargain », een regeling, die door de betrokken politieke actoren als wenselijk, nood-

(28) Zie D.R. CAMERON & H.I. HOFFERBERT, « The impact of federalism on education finance : a comparative analysis », in *European Journal of Political Research*, 2, 1974, blz. 225-258. De Belgische situatie wordt hier wel aangeduid, doch helaas niet duidelijk uitgewerkt.

zakelijk en politiek rationeel wordt gezien. De politieke wil is een noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan en voortbestaan van een federaal stelsel. Dit betekent echter niet, dat verhoudingen en veranderingen in de samenleving of het formele kader nu geen enkele betekenis meer hebben. Op dit punt verschillen wij van mening met Riker (29). Deze stelt de politieke wil als enige noodzakelijke voorwaarde voor geslaagd federalisme, schakelt de betekenis van alle andere factoren uit, doch geraakt vervolgens zelf in moeilijkheden, wanneer hij constateert, dat bij de opzet van sommige federaties (de West-Indische Federatie,

FIGUUR 2



Singapore-Maleisië) de betrokken politici « misleid » werden, zichzelf een rad voor ogen draaiden en hun tijd en energie verspilden, omdat « the necessary conditions of successful federalism were absent from their situations » (p. 130). Volgens hem is het een « mistaken premise that somehow, if people just work hard enough for it, federation will occur » (p. 131). Nu echter de politieke wil (d.i. de wens van politieke actoren tot zelfhandhaving en expansie en hun bereidheid om terwille daarvan over sub-federale loyaliteiten heen te stappen) zojuist als de enige noodzakelijke voorwaarde voor geslaagd federalisme is geponeerd, verliest Riker's betoog zijn houvast. Dit houvast kan behouden blijven, wanneer men, met Riker, politiek gedrag (de perceptie, overtuiging en overtuigingskracht van actoren) centraal stelt, doch daarmee niet de relatie met andere factoren (in fig. 2 : I, II, III en IV) doorsnijdt. Deze relaties dienen in het onderzoek naar ontstaan en werking van federale stelsels betrokken te blijven, niet als allesbepalende invloeden op het politiek gedrag, maar als mogelijk belangrijke factoren, die, juist omdat hun doorwerking niet vaststaat en kan veranderen, bestudeerd moeten worden. Zo kunnen politieke beslissingen anders uitvallen dan men op of vóór het moment van beslissing had gedacht. Niet alleen is iedere politieke beslissing naar zijn aard een keuze, die met een zekere vrijheid en in een situatie van onzekerheid wordt gedaan, ook de uitwerking van een beslissing op de samenleving kan anders of zelfs tegenstrijdig zijn, vergeleken met de bedoelde uitwerking. Om aan te sluiten bij Riker's betoog : politici kunnen inderdaad misleid worden en fouten maken, in

(29) W.H. RIKER, a.w., blz. 127-130.

die zin, dat het effect van hun beslissingen (bijvoorbeeld tot de instelling van een federale staat) geheel anders kan zijn dan zijzelf gewild en bedoeld hadden, zozeer zelfs dat de beslissing in een latere fase « mislukt » en ongedaan wordt gemaakt. Daartegenover staat de kans, dat politici erin slagen menselijk gedrag te leiden, te sturen en fouten te corrigeren in de door hun gewenste richting (bijvoorbeeld in federalistische richting).

Voor een goed begrip van de relaties tussen federale staatsinrichting, politiek gedrag en sociale/economische omgeving is vervolgens de historische dimensie van groot belang. Het succes of de mislukking van een federale opzet, het effect op de sociale verhoudingen, de nieuwe problemen, waarvoor een federaal regeringsstelsel zich gesteld kan zien en de oplossingen, die daarvoor worden gekozen, kunnen alleen in een tijds-

FIGUUR 3

		staatsinrichting	
		federaal	niet-federaal
samenleving	pluraal*	— 1 —	— 2 —**
		Zwitserland	België
		Canada	Sri Lanka
		India	Pakistan
		Maleisië	Zaire
		Nigerië	
		U.S.S.R.	
	Tsjechoslowakije		
	Joegoslavië		
	niet pluraal	— 3 —	— 4 —**
		Bondrepubliek	D.D.R.
		Duitsland	Italië, Frankrijk
		Oostenrijk	
		U.S.A.	Nieuw-Zeeland
Australië		Chili	
Brazilië		Argentinië	
Mexico			
Venezuela			

* Wij spreken hier van een (cultureel) plurale samenleving, wanneer interne territoriale verschillen in taal, religie en ethniciteit bestaan.

** De in —2— en —4— genoemde landen niet meer dan een selectie uit alle niet-federale stelsels ; het zijn voorbeelden, die op grond van hun historisch/geografische nabuurschap zinvol vergeleken kunnen worden met federale stelsels.

perspectief worden begrepen. Het betreft hier steeds processen in de tijd, waarbij door middel van politiek gedrag (besluitvorming) een federale institutionele opzet wordt gebruikt in het licht van de ontwikkelingen in samenleving en economie (30). Hoe beperkter de gevonden samenhangen in de tijd blijken te zijn, des te minder kunnen zij bijdragen tot een verklaring van de werking van federale regeringsstelsels.

Niettemin kan men trachten schematisch de samenhang aan te geven tussen staatsinrichting-soc./ec. omgeving-politiek gedrag. Door verschillende hedendaagse stelsels te rangschikken naar het al dan niet plurale karakter van de samenleving en het al dan niet federale karakter van de staatsinrichting (zie fig. 3) kan een basis worden gelegd voor verder vergelijkend onderzoek. Wanneer men nu in het politieke gedrag (partij-politiek, besluitvorming, gedragsregels voor politieke actie, kiesgedrag — toegespitst op de relatie tussen de verschillende regeringsniveaus) overeenkomsten ontdekt tussen stelsels uit -1- en -2- of tussen -3- en -4-, dan blijkt daaruit, dat de pluraliteit in de samenleving ondanks de verschillen in formele staatsinrichting doorwerkt in het openbare leven. Analooq redenerend, kan men uit overeenkomsten tussen -1- en -3- of -2- en -4- opmaken, dat de federale c.q. unitaire staatsinrichting doorwerkt, ondanks verschillen in de pluraliteit van de samenleving (31).

Verder illustreert figuur 3, dat zowel West-Europa als de Derde Wereld (Zuid-Azië, Afrika) bijzonder geschikt zijn als onderzoeksterreinen voor « comparative federalism »; dit is des te meer het geval, omdat voor deze gebieden soms bepaalde cross-nationale constanten aanwezig zijn (christelijke resp. hinduïstische cultuur, gemeenschappelijke geschiedenis van politieke eenwording en verbrokkeling, gemeenschappelijke rechtsgeschiedenis), die het mogelijk maken om binnen West-Europa resp. Zuid-Azië relatief zuivere « cross-nationale » vergelijkingen te maken.

Federale stelsels : een agenda voor onderzoek.

Zonder dat wij pretenderen aan alle bestaande onderzoek recht te doen, biedt het schema, weergegeven in figuur 2, ons wel de mogelijkheid het terrein van de federale stelsels te overzien en na te gaan, welke vragen (nog) openstaan.

(30) C.J. FRIEDRICH a.w., blz. 177; en H. TEUNE a.w., blz. 224-228.

(31) Andere overeenkomsten, bv. 1-4 of 2-3, wettigen het vermoeden, dat niet de pluraliteit van de samenleving en de formele staatsinrichting, maar andere factoren ter verklaring van het politieke gedrag aangevoerd moeten worden.

Relatie I, d.i. de betekenis van politieke gedragingen voor de formele federale staatsinrichting, herbergt een aantal onderwerpen, waaraan relatief veel aandacht is besteed. Met name gaat het hier om de politieke geschiedenis van federale grondwetten: de politieke gebeurtenissen (stromingen, bewegingen, machtswisselingen, voorbereidende besluitvorming), die leiden tot de totstandkoming van een federale staatsinrichting voor een bepaald land of tot het aanbrengen van wijzigingen daarin; ook de doorwerking van politieke denkbeelden in de formele staatsinrichting valt onder dit hoofd.

Over relatie II, de betekenis van de federale staatsinrichting voor het politieke gedrag ligt het voor de hand allereerst de aandacht te richten op de formele regelingen omtrent bevoegdheden en besluitvorming op en tussen verschillende federale niveau's; de jurisprudentie over specifieke geschillen kan daarbij inzicht geven in de toepassing en interpretatie van deze regelingen (32). Om echter formele kenmerken te kunnen verklaren, bv. het opmerkelijke feit, dat de formele staatsinrichting van de deelstaten binnen een federatie vrijwel steeds dezelfde is, dient men zich te wagen op een veel minder ontgonnen terrein, nl. dat van de informele grenzen en mogelijkheden voor politiek en bestuurlijk gedrag binnen een formeel federaal kader. Ten aanzien van de overheidsbureaucratie dient men dan niet alleen de formele taakverdeling in ogenschouw te nemen, maar ook informele verdelings- en coördinatielijnen zoals de « civil service » een corps van bestuursambtenaren, dat vanwege zijn betrokkenheid bij alle niveau's (de carrière van een « civil servant » doorkruist meestal de formele regeringsniveau's) een belangrijk integratiemiddel kan vormen. Naast de formele bevoegdheidsverdelingen zijn ook andere spelregels binnen federaties van belang: hoe worden de deelstaten op federaal niveau gerepresenteerd, bijvoorbeeld in de volksvertegenwoordiging of in de regeringssamenstelling, welke spelregels nemen de deelstaten ten opzichte van elkaar in acht (33), hoe vaak maakt de centrale regering gebruik van haar recht om in een deelstaat in te grijpen, hoeveel divergentie tussen centrum en deelstaten wordt getolereerd?

Ook de studie van de feitelijke financiële relaties tussen de regeringsniveau's (34) is in dit verband belangrijk. Met name ten aanzien van financiële zaken (belastingheffing, federale subsidiëring) lijkt de formele verdeling van bevoegdheden over de regeringslagen steeds minder reël:

(32) Zie R.R. BOWIE and C.J. FRIEDRICH (eds), *Studies in federalism*, Boston etc., Little-Brown, 1954, XLII + 887 blz.

(33) C.J. FRIEDRICH, a.w., blz. 175-176, over « federal loyalty », « comity », en « federal spirit ».

(34) Vgl. Y. KURODA, « Levels of government in comparative perspective - conceptual and operational considerations », in *Comparative Political Studies*, 7, blz. 430-440.

de « layer cake » blijkt een « marble cake » te zijn (35), althans in de Verenigde Staten, waar veel federalisme-onderzoek zich richt op financieel-bestuurlijke zaken.

Een federale staatsinrichting vormt voor de politieke actoren een instrument, waarvan zij gebruik kunnen maken voor hun eigen doeleinden. Wanneer een federale grondwet eenmaal bestaat, wordt zij voor bepaalde groepen tot een « vested interest » : lokale en regionale belangen vinden er een extra bescherming in, voor kleine, « beginnende » groepen biedt het een springplank voor expansie en een vluchtheuvel in tijden van tegenspoed. Ook nationale politieke groepen (partijen, pressiegroepen) kunnen van een federale opzet tactisch voordeel hebben voor het oplaten van « proefballonnetjes » en voor het beheersen van de eigen organisatie via een verdeel-en-beheerstactiek (36).

Naast de overheidsbureaucratie verdient het partijstelsel de aandacht om een beeld te vormen van de politieke verhoudingen binnen een federale staatsinrichting (37). De politieke partijen zullen enerzijds, omdat ze de formele regering trachten te beïnvloeden/beheersen, in hun organisatie en activiteiten sterke parallellen met de formele federale opzet vertonen. Er zijn echter, zeker bij de aanwezigheid van meerdere partijen, aanzienlijke variaties mogelijk. Sommige partijen zullen hun activiteiten beperken tot één deelstaat of gewest (zoals de Volksunie of het Front Démocratique des Francophones), andere zullen meerdere, en weer andere alle deelstaten omvatten. Binnen de deelstaten kunnen zich uiteenlopende partijstelsels voordoen (38). Binnen één partij kunnen informele contacten bestaan tussen de diverse federale niveau's, die zich ook naar de regeringen kunnen uitstrekken ; de loopbaan van individuele partijpolitici door de federale niveau's heen (« cross-level ») kan een belangrijk informeel integratiemechanisme vormen. Ook de samenwerkings/conflictsrelaties tussen kleine groepen binnen partijen (facties en « factie-ketens ») lijken hier van groot belang, en verdienen dan ook nadere bestudering (39). Tenslotte kan ook de individuele burger als « cross-level »-actor worden bestudeerd door na te gaan, welke participatiemogelijkheden (kiesrecht) de federale regeringsvorm hem biedt.

(35) Bij een « layer cake » (gelaagd gebak) zijn de verschillende lagen duidelijk zichtbaar en van elkaar onderscheiden ; bij een « marble cake » (gemarmerd gebak) zijn de diverse lagen zozeer vermengd, dat ze niet meer van elkaar te onderscheiden zijn, doch een onontwaarbaar marmerpatroon te zien geven ; vgl. C.J. FRIEDRICH, *Limited Government - a comparison*, Englewood Cliffs N.J., Prentice-Hall, 1974 XII + 139 blz.

(36) Truman in A.W. MACMAHON (ed.), *Federalism - mature and emergent*, New York, Russell & Russell, 1962, XI + 557 blz.

(37) I.D. DUCHACHEK a.w., blz. 329-341.

(38) India biedt op dit punt een rijkdom aan materiaal.

(39) M.B. STEIN a.w.

Relatie III, de doorwerking van de sociale en economische omgeving in het politieke gedrag, richt de aandacht op loyaliteiten, problemen en processen, die een basis kunnen vormen voor politiek handelen, dat al dan niet past in de formeel-federale opzet. Zo zal een sterke loyaliteit van de individuele burger aan een subnationale territoriale eenheid (dorp, stad, deelstaat) gekoppeld aan een zwakke binding met het nationaal-federale niveau tot een partijvorming en een stemgedrag leiden ten gunste van locale of regionale belangen; een federale volksvertegenwoordiging met een sterk lokaal/regionale oriëntatie zal een belemmering vormen voor expansie van de nationale regering. Economische processen dwars door deelstaatsgrenzen heen (economische terugslag, industrialisatie, urbanisatie) daarentegen kunnen een prikkel vormen tot nieuwe samenwerkingsverbanden tussen deelstaten en daarmee aanzetten tot een aanpassing van de federale staatsinrichting. Een langdurige doorwerking van deelstaat-overschrijdende strijdpunten en belangen zal tot een groeiende centralisatie leiden (40). Strijdpunten en spanningen in de federale politiek komen vaak voort uit deze sociale verdelingen en economische problemen. Zo valt de geladenheid van de discussie over de regeringstaal alleen te begrijpen vanuit de gehechtheid van burgers aan hun locale of regionale taal en hun streven om deze ook politiek en economisch erkend te zien; niet alleen de Belgische taalkwestie, maar ook het culturele streven van de Friezen in Nederland vormt daarvan een voorbeeld. Om de zin van een federale opzet te beoordelen en om een verdere centralisatie binnen een federatie tot stand te brengen, dient men zich te vergewissen van de territoriale sociale verdelingen (talen, religies, ethnische groepen) (41).

Net als de economische verhoudingen zijn ook de sociale verdelingen echter geen vast gegeven: vaak is het juist de verandering erin (groei van bepaalde subgroepen ten opzichte van anderen, verwerven van welstand, kanshebbers en achterblijvers bij technologische en economische vernieuwingen) die tot politieke actie (partijvorming, politieke bewegingen, electorale verschuivingen) leidt. Niet de onderschikking van het Vlaams aan het Frans op zichzelf, maar juist de veranderingen in de verhouding tussen de neerlandofonen en de francofonen (in de Eerste Wereldoorlog, de economische en demografische groei van Vlaanderen sinds de Tweede Wereldoorlog) maakten het taalverschil steeds meer controversieel en daarmee tot politieke conflictstof, waarmee de overheid zich zag geconfronteerd.

(40) Zie aangehaald werk onder (36).

(41) M.B. STEIN a.w.

Dat brengt ons op relatie IV, de betekenis van politiek en bestuurlijk gedrag voor de sociale en economische omgeving in een federaal stelsel. De relatie tussen samenlevingskenmerken en politiek-bestuurlijk gedrag impliceert nl. ook de mogelijkheid, dat door politieke en bestuurlijke beleidsbeslissingen de samenleving/economie zelf veranderd wordt. De vraag is hier dan, welke uitwerking overheidsbeleid in een federale context heeft op de samenleving: het federale politieke gedrag wordt dan als verklarende, en niet als te verklaren factor opgevat (42). De beleidsvorming in federale stelsels wordt in het algemeen gekenmerkt door een erkenning van (mogelijke) onenigheid tussen deelstaten. Dit betekent voor het nationaal-federale niveau, dat besluitvorming door één regeringsleider op een aantal beleidsterreinen (nl. daar, waar ook de deelstaten bevoegd zijn) moeilijker is dan in een eenheidsstaat — dictatoriale ontwikkelingen worden in die zin erdoor belemmerd. Tegelijkertijd impliceert dit echter, dat aan de doorwerking van centraal-federaal regeringsbeleid in de samenleving grenzen zijn gesteld, met name wanneer dat beleid verandering en herverdeling beoogt. Zo is bijvoorbeeld onderzocht, of de overheidsuitgaven op het gebied van het onderwijs in federale stelsels anders zijn dan in niet-federale stelsels (43). De totale hoogte van de onderwijsuitgaven bleek niet significant te verschillen tussen federaties en niet-federaties, doch binnen een federaal stelsel blijken de uitgaven veel ongelijker verdeeld te worden over de deelstaten dan in een niet-federaal stelsel; er zijn echter ook belangrijke uitzonderingen, bv. de Duitse Bondsrepubliek.

In een federatie kunnen meningsverschillen tussen regeringsniveau's de beleidsvorming verlammen en de complexiteit van het uitvoerend apparaat kan aan de duidelijkheid en het uiteindelijke effect van beslissingen afbreuk doen.

Wanneer bepaalde groepen/regio's weinig of geen profijt hebben van de federale beslissingen, kan een zodanige vervreemding ontstaan, dat afscheidingsbewegingen een vruchtbare voedingsbodem kunnen vinden — de federatie loopt dan kans uiteen te vallen. Ook een scheve, door de maatschappelijke verhoudingen achterhaalde, verdeling van de profijten van het beleid, die in een federatie mogelijk is doordat bv. een grote dichtbevolkte, rijke, urbane deelstaat bij sommige federale besluiten evenveel gewicht in de schaal legt als een kleine, dunbevolkte, arme, rurale, deelstaat, kan tot ontevredenheid leiden over de beschermde en bevoorrechte posities, die een federale staatsinrichting biedt (44).

(42) H. TEUNE, a.w.

(43) D.R. CAMERON & H.I. HOFFERBERT, a.w.

(44) Vgl. K. MEDHURST, « The prospects of federalism: the regional problem after Franco », in *Government & Opposition*, vol. II, no. 2, spring 1976, blz. 180-197.

Een ander probleem van federale stelsels bij de uitvoering van centraal-federaal beleid ligt in de mogelijkheid tot corruptie. Vanuit centraal standpunt vergroot de aanwezigheid van meerdere regeringslagen de kans, dat het beleid uiteindelijk misvormd en gecorrumpeerd wordt; dit geldt vooral, wanneer de normen en opvattingen op de verschillende niveau's sterk verschillen of niet gelijk op veranderen; de kloof tussen de opvattingen over juist beleid en behoorlijk bestuur op bijvoorbeeld lokaal en centraal niveau kan zo groot zijn, dat men elkaar als corrupt beschouwd (45). Ook is de kans aanwezig, dat overheids gelden blijven « hangen » bij de intermediaire groepen, die in een federatie moeten worden ingeschakeld bij de beleidsuitvoering, en die door de centrale overheid niet bedoeld waren als recipiënten.

Daar staat tegenover, dat de beperkingen, die een federale opzet oplegt aan het centrale overheidsbeleid, vaak niet meer zijn dan een weerslag van reële beperkingen aan de reikwijdte van de overheidsmacht in de samenleving, met name in gebieden verafgelegen van het regeringscentrum. Ook wanneer men bv. in een ontwikkelingsland streeft naar een versterking van de overheidsmacht, kan, gezien de geringe hulpbronnen van de overheid om overal in het land op alle beleidsterreinen doorslaggevende invloed uit te oefenen, federale zelfbeperking zinvol zijn. Bovendien kan men, op het punt van de corruptiemogelijkheden, van mening verschillen over de (on-)wenselijkheid, dat andere personen en groepen dan diegenen, die de centrale regering bedoeld had, (mee-)profiteren van overheids gelden: het persoonlijke materiële belang van betrokken ambtenaren kan men weliswaar als corrupt afkeuren, doch andere belangen (bv. typisch deelstaatsgebonden groepen, taal- of geloofsgenoten) kunnen wel degelijk enige legitimiteit bezitten. De spreiding van patronagemogelijkheden over de deelstaten kan het ontstaan van een kleine coterie van « vested interests » in de federale hoofdstad tegengaan. Ook terwille van een betere communicatie tussen kiezers en gekozenen en een vergroting van de democratische kiezersinvloed kan worden gepleit voor het handhaven en uitbreiden van het aantal deelstaten en van hun bevoegdheden.

De problemen en veronderstellingen rond relatie IV stellen het dilemma van een federaal stelsel in een duidelijk licht. Een federale opzet impliceert beperkingen voor de centrale overheid en creëert beschermde posities voor minderheden — in dit opzicht komt zij overeen met een constitutionele of een democratische opzet. Het is een van de middelen, waarmee sociaal-cultureel pluralisme en politieke stabiliteit verenigd kun-

(45) Vgl. F.G. BAILEY, *Stratagems and spoils*, Oxford, Blackwell, 1969, 240 blz.

nen worden (46). Vooral voor ontwikkelingslanden, maar daar niet alleen, geldt echter, dat welvaart, ontwikkeling en modernisering (= regeringsprioriteit nummer één), vereist a) een vergroting van de greep van de overheid op samenleving en economie, en b) een aanmerkelijke verandering in de gevestigde sociale politieke en economische verhoudingen; bovendien vergen de kritieke omstandigheden, waarin vaak moet worden gewerkt (natuurrampen, hongersnood, oorlog) een snel, krachtadig en centraal overheidsoptreden. De terughoudendheid van regeringen in veel ontwikkelingslanden tegenover de federale regeringsvorm is derhalve zeer begrijpelijk. Het zal echter ook duidelijk zijn, dat in een federale opzet positieve waarden (vrijheid, democratie, burgerrechten) belichaamd zijn.

Federatie is een menselijke, onvolmaakte poging tot oplossing van problemen. De onvolmaaktheid ervan rechtvaardigt echter niet de volledige afwijzing ervan, maar vormt een aansporing tot verder onderzoek naar de omstandigheden, waaronder zij met meer of minder succes functioneert. Teveel onderzoek op het gebied van « comparative federalism » is gericht geweest op die landen, waar het federale stelsel niet (meer) geworteld is in sociale verdelingen van taal, religie of ethnische identiteit of waar de economische problematiek weinig of geen gelijkenis vertoont met de situatie in de huidige ontwikkelingslanden. Wanneer de politologie wil bijdragen tot de oplossing van de wereldwijde problemen en dilemma's van het federalisme, dan zal niet het onderzoek naar het Amerikaanse, Australische of West-Duitse federalisme, maar dat naar de Belgische, Canadese, Zwitserse, Indiase en Pakistaanse federale stelsels voorop moeten staan, waarbij ook die samenlevingen moeten worden bestudeerd, die weliswaar niet de federale oplossingen, maar wel de federale problemen kennen (Libanon, Cyprus, Sri Lanka, Zaïre). Vanuit een dergelijk uitgangspunt kan de ervaring met federale stelsels in het westen ook voor de huidige ontwikkelingslanden relevantie verkrijgen.

In de bestudering van federale stelsels is dus vooral grotere aandacht gewenst voor de niet-formele actoren en gedragingen in federaal verband (m.n. relaties II, III en IV uit figuur 2) met name politici (partijen, pressiegroepen) en « civil servants ». Welk gebruik maken zij van de mogelijkheden, die de formele federale opzet hun biedt? Welke informele contacten bestaan er, via hen, tussen de regeringsniveau's en welke (in-)formele spelregels worden daarbij in acht genomen? Bestaan er tussen deelstaten verschillen in partijconstellatie, waardoor zijn deze ontstaan en hoe werken zij door in de federale politiek? In hoeverre werken

(46) A. LIJPHART, « Consociational democracy » in *World Politics*, XXI, 2, jan. 1969, blz. 209-225.

sociale en economische verdelingen en processen door in de totstandkoming van federale beslissingen, zowel ten aanzien van specifieke strijdpunten als ten aanzien van regeringsvormen en samenstelling van de volksvertegenwoordiging? Hoe worden op de verschillende beleidsterreinen de beslissingen genomen (gewicht van federale versus deelstaatsregering), door wie/met welke middelen worden zij uitgevoerd en wie komen zij uiteindelijk ten goede?

Om deze problemen nader te onderzoeken kunnen verschillende wegen worden bewandeld. Men kan één issue als case-study nemen (bv. het taalprobleem), men kan een functioneel beleidsterrein onderzoeken (gezondheidszorg, landbouw, ordehandhaving etc.) of proberen deze te combineren om een totaalbeeld van het politieke en bestuurlijke gedrag over een bepaalde periode te verkrijgen. Vervolgens kan men bij ieder van deze invalshoeken een bepaalde deelstaat als uitgangspunt nemen, zoekend naar de relaties met het federale geheel (« State government and politics »), men kan de federatie als onderzoekseenheid nemen, en tenslotte kan men trachten te komen tot vergelijkingen tussen federaties, waarbij men de verschillen en overeenkomsten tussen federale stelsels beschrijft en verklaart. Schematisch zijn deze mogelijke onderzoeksvarianten weergegeven in figuur 4.

FIGUUR 4

**Onderzoek naar « cross-level actors and cross-level actions »
in federale stelsels : varianten en voortgang**

	« Issue »	Beleidsterrein	Totaalbeeld
Eén deelstaat in relatie met federatie	1	2	3
Federaal niveau, vergelijking tussen deelstaten	4	5	6
Vergelijking tussen federale stelsels	7	8	9

Om tot inzichten met de ruimste geldigheid te geraken (variant 9, d.i. internationale vergelijking van het totaalbeeld van politiek-bestuurlijk gedrag in federale stelsels over een bepaalde periode) dient men allereerst een stevige basis op te bouwen van kennis met beperkter reikwijdte. De bestudering van een beperkt actueel probleem in één federaal stelsel of zelfs één deelstaat (variant 1), zoals afscheidingsbewegingen, taalstrijd, economische samenwerking tussen deelstaten bij bv. industriële ontwikkeling, ingrijpen vanuit het centrum in de gewest- of deelstaatspolitiek

levert aldus bouwstenen voor meer algemeen inzicht in « cross-level actors and cross-level actions » in federale stelsels.

Summary : Federal systems and federalism.

From a global historical viewpoint, federal systems are the exception rather than the rule, even though examples of federalism can already be found in Greek antiquity. From the 17th century onwards there was a revival of federalism, but in the post-World War II-era of decolonization federal systems did not emerge as the most popular form of government.

Still, there is considerable variation among federal systems, i.e. those political systems where governmental authority is constitutionally divided among a central « federal » government and « state » governments in such a way, that each type of government has final decision-making authority in at least a few policy fields ; a federation may be either effective or formal, unitary or decentralized, symmetrical or asymmetrical. In order to explain the extent and the kind of federalism in specific cases, the formal-legal structure, the socio-economic environment and the political behaviour of elites as well as citizens should be taken into account. Political behaviour should be taken as the key factor, without disregard, however, for its relationship to social factors (e.g. pluralism) and formal structures (e.g. constitutions). In order to assess their relative importance, comparative research is required ; Western Europe and the Third World (South Asia, Sub-Saharan Africa) offer highly promising prospects for this type of research. On the research agenda of federalism, special attention should be given to topics like the informal federal arrangements in cabinet formation, policy-making and public administration, federal party politics, and the impact of public policies on the federal socio-economic environment.



Le Conseil Economique Régional pour le Brabant (CERB)

*Son rôle et ses perspectives
dans la future organisation institutionnelle.*

par O. DAURMONT

Chargée de recherches au Centre Interuniversitaire de Droit public.

★

Préambule.

La mise en œuvre de la régionalisation préparatoire a déjà modifié l'organisation de diverses institutions. Mentionnons, à titre d'exemple, l'institution récente au sein du conseil d'administration de la Société nationale d'Investissement (SNI) de trois sections régionales : une pour la région flamande, une pour la région wallonne et une pour la région bruxelloise (1). Le pacte communautaire prévoit une « mise en concordance » de la loi du 15 juillet 1970, portant organisation de la planification et de la décentralisation économique, avec les nouvelles dispositions organisant la régionalisation (2). Cette loi, dite « loi Terwagne », a institué le Bureau du Plan, l'Office de Promotion industrielle (OPI), les Sociétés de Développement régional (SDR) et les Conseils économiques régionaux (CER). Aussi s'interroge-t-on sur les perspectives d'avenir de ces organismes. Cette réflexion exige une connaissance réelle et complète de ceux-ci : quelles sont les circonstances qui ont présidé à leur institution, comment sont-ils organisés et quelle activité ont-ils ? C'est cette méthode que nous avons adoptée pour l'étude du CERB.

(1) Article 3 quater de la loi du 30 mars 1976 (M.B. du 1^{er} avril 1976, p. 3938). Cette loi a modifié certains articles de la loi du 15 juillet 1970 : l'article 8 sur l'OPI et l'article 15 sur les SDR.

(2) Plus spécialement, l'annexe II à la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977, Ann. Parl. Chambre, SE 1977, p. 38.

I. Les conseils économiques sous-provinciaux.

Des personnalités de la Chambre de Commerce de Bruxelles, de la « Relève » et du groupe « Alpha » (3) conçurent la nécessité d'insérer un organisme bruxellois entre le Conseil économique wallon, créé en 1945, et le Conseil économique pour la Flandre, l'Economische Raad voor Vlaanderen (ERV), constitué en 1952 (4). C'est ainsi qu'en 1958, est institué le Conseil économique de l'arrondissement électoral de Bruxelles (5). Les tentatives du Conseil économique de l'arrondissement de Bruxelles pour obtenir une reconnaissance officielle échouent. Celle-ci était subordonnée entre autres à une représentation syndicale et à une représentation spécifique de la région, conditions que ne remplissait pas le Conseil (6). En 1968, une asbl, le Conseil économique de la région de Bruxelles, succède au Conseil de l'arrondissement de Bruxelles. Entre-temps, des initiatives publiques et plus particulièrement provinciales avaient abouti en 1960 à la création d'un Comité provincial pour l'Expansion économique du Brabant ; ce Comité préfigurait en quelque sorte le CERB.

La création du CERB était annoncée dans la déclaration du gouvernement Eyskens-Merlot. Le 22 octobre 1968, le projet de loi sur la planification et la décentralisation économique, désigné communément « projet de loi 125 », est déposé à la Chambre. Il institue trois Conseils économiques régionaux dont un pour le Brabant ; une transition des Conseils économiques existants — le Conseil économique wallon et l'Economische Raad voor Vlaanderen — dans la future organisation est prévue. Aussi les Conseils économiques wallon et flamand créent chacun respectivement le Conseil économique wallon du Brabant et l'Economische Raad voor Vlaams Brabant. Tandis que les autorités provinciales du Brabant convoquent une « table ronde », réunissant les représentants des intérêts économiques de la région bruxelloise, en vue de créer un organisme économique représentatif de l'agglomération de Bruxelles. De ces négociations naquit le Conseil économique bruxellois, compétent pour les 19 communes.

(3) Cette association de fait comprenait notamment une cellule spécialisée en aménagement du territoire qui a réalisé les surveys et les programmes de développement et d'aménagement du Brabant wallon et de la Sambre et Meuse ainsi que le projet de plan de secteur de Namur.

(4) Il a pris la forme d'une a.s.b.l. en 1958 ; le Conseil économique Wallon avait adopté cette forme dès sa constitution.

(5) Soit une aire s'étendant à l'arrondissement de Bruxelles-capitale, à l'arrondissement de Hal-Vilvorde et aux six communes à facilités.

(6) Ces conditions étaient requises par l'arrêté ministériel du 13 juillet 1959 sur l'agrégation des Comités d'expansion économique régionaux et provinciaux. Pour ce qui est de la représentation de la région, il faut savoir qu'un autre Comité, l'Expansie West-Brabant, revendiquait aussi les arrondissements spécial et de Hal-Vilvorde.

Ces conseils économiques sous-provinciaux (Conseil économique wallon du Brabant, Economische Raad voor Vlaams Brabant et Conseil économique bruxellois) subsistent encore mais leur activité est réduite (7).

II. Les travaux préparatoires de la loi Terwagne.

Les travaux préparatoires de la loi Terwagne sont particulièrement éclairants sur le contentieux régional. La loi Terwagne est, en effet, la première disposition à joindre les préoccupations économiques et communautaires ; elle organise les institutions économiques sur base de trois régions : la Wallonie, la Flandre et le Brabant. La détermination du ressort territorial du conseil économique pour la « région centrale du pays » constitua un point animé sinon le point animé des travaux préparatoires : quelle serait l'aire de cette région centrale du pays : les 19 communes, les 19 communes et les 6 communes à facilités, l'arrondissement électoral de Bruxelles, la province de Brabant ou encore une autre combinaison ?

Le gouvernement proposait la création de trois conseils économiques régionaux : un CERW compétent pour les provinces wallonnes et l'arrondissement de Nivelles, un GERV compétent pour les provinces flamandes et les arrondissements de Louvain et de Hal-Vilvorde et un CERB compétent pour la province de Brabant. Le projet instituait donc la double appartenance de l'arrondissement de Nivelles au CERW et au CERB et des arrondissements de Louvain et de Hal-Vilvorde au GERV et au CERB tandis qu'il ne se prononçait pas sur l'appartenance de l'arrondissement spécial : ressort-il exclusivement au GERV ou bien au GERV et au CERB ? Le projet gouvernemental prévoyait encore que les 32 membres représentants de Bruxelles au CERB (alors que 24 membres seulement représentent le reste de la province) formeraient un Bureau économique bruxellois (8).

A la Chambre, le principe de la double appartenance est vivement critiqué (9) et les représentants de Bruxelles s'insurgent contre l'institution

(7) Suite aux dispositions du pacte communautaire relatives à la scission de la province de Brabant, le Conseil économique wallon du Brabant et l'intercommunale du Brabant wallon (IBW) ont décidé la création d'un Comité d'action pour la défense de l'entité du Brabant wallon. Ceci rappelle la mise sur pied en 1969 du Comité de vigilance du Brabant wallon contre la double appartenance. (Voy. Courrier hebdomadaire du CRISP n° 481-482, 15 mai 1970, « L'organisation économique du Brabant » (II), p. 20.

(8) Doc. Parl. Chambre, SE 1968, 125 n° 1, art. 8 et art. 10, § 2.

(9) Voy. les amendements de :

— MOREAU, Doc. Parl. Chambre, SE 1968, 125 n° 6 et 125 n° 25/II.

— DRUMAUX et LEVAUX, Doc. Parl. Chambre, SE 1968, 125 n° 7 et 125 n° 24/I ;

— GILLET et SAINT-REMY, Doc. Parl. Chambre, SE 1968, 125 n° 10 ;

— SCHILTZ, Doc. Parl. Chambre, SE 1968, 125 n° 4 et 125 n° 25/I.

et Ann. Parl. Chambre du 18 juin 1969, pp. 20, 21, 31 et 33.

d'un Bureau économique bruxellois qui limiterait la région de Bruxelles aux 19 communes (10). La Volksunie cependant est partisan d'un Bureau économique bruxellois en lieu et place du CERB et du rattachement des six communes à facilités au ressort du Conseil économique pour la Flandre, le GERV (11). Le gouvernement renonce finalement, par voie d'amendement (12), à la création d'un Bureau économique bruxellois et reprend à son compte un amendement du député CVP, Leo Tindemans, établissant au sein du CERB une représentation égale de Bruxelles et du reste de la province, la parité linguistique et la représentation des membres du Brabant wallon et du Brabant flamand par le CERW et le GERV (13). Le 19 juin 1969, la Chambre approuve le principe de trois conseils économiques régionaux : un pour la Wallonie, un pour la Flandre et un pour la province de Brabant.

En juin 1970, quand le Sénat examine à son tour le projet 125, suite à la déclaration gouvernementale du 18 février 1970 inspirée notamment du fameux rapport du groupe des XXVIII, l'organisation des « régions » au sens du futur article 107 quater est la question litigieuse. Cette fois, les difficultés d'instituer une décentralisation économique parallèlement à une régionalisation apparaissent. Les confusions entre les Conseils économiques régionaux et les Conseils régionaux sont fréquentes (14). Des parlementaires observent que le système de la double appartenance organisé par le projet 125 serait incompatible avec la reconnaissance d'un pouvoir de décision aux régions et demandent de suspendre la discussion du projet 125 jusqu'à ce que les textes légaux sur les régions soient votés ou bien de scinder le projet 125 en abandonnant les articles relatifs aux Conseils économiques régionaux (15). Le Ministre Terwagne développe l'argumentation selon laquelle le projet institue non une double appartenance dans

(10) Doc. Parl. Chambre, SE 1968, 125 n° 23, p. 46 et Ann. Parl. Chambre du 18 juin 1969, pp. 23, 31, 39 et 42.

(11) Voy. les amendements de :

— SCHILTZ, Doc. Parl. Chambre, SE 1968, 125 n° 4 ;

— SCHILTZ et WOUTERS, Doc. Parl. Chambre, SE 1968, 125 n° 25/I ;

— SCHILTZ et ANCIAUX, Doc. Parl. Chambre, SE 1968, 125 n° 31 ;

— un membre de la majorité gouvernementale, le député CVP LINDEMANS déposa aussi un amendement allant dans le même sens que les précédents (Doc. Parl. Ch., SE 1968, 125 n° 24/II) mais à la demande du Premier ministre, il fut retiré.

Au Sénat les mêmes amendements seront déposés par :

— BOUWENS et JORISSEN, Doc. Parl. Sénat, SE 1968, n° 524 ;

— CLAES et BOUWENS, Doc. Parl. Sénat, SE 1968, n° 581 ;

— un sous-amendement (n° 620) fut introduit par CLAES à l'amendement (n° 618) du gouvernement.

Enfin, le 3 juillet 1970, SCHILTZ et ANCIAUX redéposent à la Chambre leur amendement (125 n° 31).

(12) Doc. Parl. Chambre, SE 1968, 125 n° 8.

(13) Doc. Parl. Chambre, SE 1968, 125 n° 3 et 125 n° 12/IV.

(14) Spécialement : Doc. Parl. Sénat, SE 1968, n° 572 et n° 573.

(15) Doc. Parl. Sénat, SE 1968, n° 500, pp. 7 à 9.

laquelle les conseils auraient des pouvoirs décisionnels ou réglementaires mais seulement une double « consultation » (16). Le Ministre propose aussi un projet « 125 bis » à article unique et qui fait référence aux régions de langue néerlandaise et française pour déterminer le ressort des Conseils économiques régionaux (17). Diversement interprété, ce projet est retiré par le gouvernement et remplacé par un amendement stipulant la création de trois Conseils économiques régionaux — pour la Wallonie, la Flandre et la province de Brabant — mais dont le ressort sera fixé par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres (18). Le Sénat adopte cet amendement (19) ; c'est la seule modification apportée par le Sénat au texte transmis par la Chambre. Le lendemain de ce vote, la Chambre adopte également la disposition amendée (20).

On attendit la fin de la révision de la Constitution et la modification des lois linguistiques (21) — modifications en vertu desquelles l'arrondissement spécial est supprimé et les six communes à facilités sont rattachées à l'arrondissement de Hal-Vilvorde — pour consacrer dans un arrêté royal du 12 mars 1971 le principe de la double consultation du Brabant wallon et du Brabant flamand.

III. La composition du CERB.

Les articles 10, 11 et 12 de l'AR du 12 mars 1971 règlent la répartition des sièges au sein du CERB entre les trois parties de la province de Brabant et les différentes catégories politiques, sociales et économiques ainsi que la parité linguistique (22) :

1. 24 représentants de l'agglomération bruxelloise (12 francophones et 12 néerlandophones) :
 - a) 12 mandataires politiques :
 - 8 (soit 2/3) membres des Chambres législatives présentés par les formations politiques ;

(16) Ann. Parl. Sénat, 2 juillet 1970, pp. 2306 et 2307.

(17) Doc. Parl. Sénat, SE 1968, n° 500, Rapport fait au nom de la Commission spéciale par M. VAN ACKER F., p. 43.

(18) Doc. Parl. Sénat, SE 1968, n° 618.

(19) Par 89 voix contre 76 parmi lesquelles l'opposition, les socialistes bruxellois et des sociaux-chrétiens (Ann. Parl. Sénat, 2 juillet 1970, pp. 2340 et 2341).

(20) Par 107 voix contre 87 dont l'opposition, les socialistes bruxellois et des sociaux-chrétiens (Ann. Parl. Chambre, 3 juillet 1970, p. 23).

(21) Loi du 23 décembre 1970 sur l'emploi des langues en matière administrative.

(22) Selon l'article 10, § 2, tout acte de candidature et de représentation au Conseil économique régional pour le Brabant doit être accompagné d'une déclaration écrite par laquelle chaque candidat indique son appartenance linguistique française ou néerlandaise.

- 4 (soit 1/3) membres du Conseil provincial présentés par une section du Conseil du Brabant (23) ;
- b) 12 *mandataires socio-économiques* :
 - 6 membres présentés par les organisations représentatives des industries, des grandes entreprises non industrialisées, des classes moyennes et de l'agriculture ;
 - 6 membres présentés par les organisations représentatives des travailleurs ;
- 2. 24 *représentants des autres parties de la province* :
 - a) 12 *représentants du Brabant wallon présentés par le CERW* :
 - 6 membres des Chambres législatives ou des Conseils provinciaux ;
 - 3 membres des organisations des employeurs ;
 - 3 membres des organisations des travailleurs ;
 - b) 12 *représentants du Brabant flamand présentés par le GERV* : même ventilation qu'en a)
- 3. 4 ou 6 *membres cooptés* par les 48 membres précédents en raison de leur compétence économique particulière.

Quelques remarques en ce qui concerne les représentants des autres parties de la province s'imposent. Ces membres doivent être domiciliés dans la province de Brabant. Cela signifie qu'un élu de Bruxelles-capitale domicilié dans cet arrondissement pourrait représenter au CERB le Brabant flamand ou le Brabant wallon. Ensuite, les députés élus de l'arrondissement électoral de Bruxelles et domiciliés respectivement dans le ressort du CERW et du GERV sont également pris en considération pour le calcul de la répartition des mandats entre formations politiques au sein du CERW et du GERV ; il est donc tenu compte de plus de députés que ceux élus dans le ressort de chacun des deux Conseils économiques wallon et flamand (24). L'arrêté royal du 12 mars 1971 ne dispose rien en cette matière pour le Conseil économique pour le Brabant. Le Conseil d'Etat,

(23) Cette section est composée des conseillers élus par les districts électoraux de Bruxelles et de Molenbeek-Saint-Jean, ainsi que par ceux des conseillers élus par les districts d'Anderlecht, d'Ixelles, de Saint-Gilles, de Saint-Josse-ten-Noode et de Schaerbeek qui sont domiciliés en dehors du ressort du GERV (soit les quatre provinces flamandes et les arrondissements administratifs de Louvain et de Hal-Vilvorde).

(24) Rappelons que le ressort du CERW est limité aux provinces wallonnes et à l'arrondissement de Nivelles tandis que celui du GERV l'est aux provinces flamandes et aux arrondissements de Louvain et de Hal-Vilvorde.

(25) C.E., arrêt DESCAMPS et HULET, n° 15.719, III^e Ch., 16 février 1973.

saisi d'une requête de Descamps et Hulet contre l'arrêté royal en question, a reconnu au Roi un large pouvoir d'appréciation pour la mise en œuvre de la représentation proportionnelle (25).

C'est le Ministre des Affaires économiques et, depuis la loi du 1er août 1974 sur la régionalisation préparatoire et ses arrêtés d'exécution, les Secrétaires d'Etat à l'Economie régionale, adjoints aux Ministres des Affaires régionales, qui déterminent selon le système d'Hondt le nombre de mandats attribués à chaque formation politique. Aucune disposition ne les oblige à se reporter à la date des élections générales pour cette appréciation. Le gouvernement ne commet donc pas d'excès de pouvoir en tenant compte pour ce calcul du nombre de membres dont les formations politiques sont composées au moment où il prend sa décision. Le Conseil d'Etat a statué deux fois en ce sens (26). La composition politique du Conseil économique peut donc être en décalage par rapport à l'évolution politique résultant d'élections législatives postérieures à sa constitution ou à son renouvellement.

Ce problème s'est posé lors de la première composition du CERB.

En effet, l'arrêté royal de nomination des membres représentants de Bruxelles paraît le 6 novembre 1971, soit la veille des élections législatives au cours desquelles le FDF enregistre un gain de cinq sièges par rapport aux élections de 1968. L'attribution des mandats entre formations politiques ne prend donc pas en considération cette augmentation puisque le calcul a eu lieu avant les élections. C'est ainsi que sur les huit mandats revenant à des parlementaires bruxellois, un seulement est attribué au FDF tandis que les sociaux-chrétiens en obtiennent trois, les socialistes deux et les libéraux deux également. Le FDF aurait voulu qu'à l'occasion du remplacement des mandataires démissionnaires, suite à la dissolution des Chambres et aux résultats des élections législatives qui s'ensuivirent, des sièges supplémentaires lui soient attribués. Le Conseil d'Etat rejeta ces prétentions (27). Les mandataires législatifs qui auraient perdu leur qualité de membres des Chambres suite à la dissolution de celles-ci continuent l'exercice de leur mandat au Conseil économique régional jusqu'à l'installation de leurs successeurs éventuels. Dans le cas d'un remplacement de membres législatifs, il s'opère sans modification de la répartition des mandats initialement établie pour la constitution du Conseil économique régional, constitution qui ne devait pas être reportée après les élections du 7 novembre 1971. Ce que le législateur et le gouvernement ont voulu assurer, ajoute le Conseil d'Etat, c'est la continuité et la régularité du fonctionnement des Conseils économiques régionaux.

(26) L'arrêt DESCAMPS et HULET cité à la note précédente et l'arrêt BOURGEOIS et PERSOONS, n° 16.562, III^e Ch., 9 juillet 1974.

(27) Voy. note (26).

Le CERB, installé officiellement le 17 mars 1972, était constitué (28) comme suit :

1. Représentants politiques :

	Bruxelles-capitale		Brabant flamand	Brabant wallon
	Francoph.	Néerlan.		
<i>Parlementaires :</i>				
PSB-BSP	2	—	2	1
PSC-CVP	1	2	1	—
PLP-PVV	2	—	1	—
FDF-RW	1	—	—	1
VU	—	—	1	—
<i>Mandataires provinciaux :</i>				
PSB-BSP	—	1	—	1
PSC-CVP	—	1	1	1
PLP-PVV	—	1	—	1
FDF-RW	—	1	—	1

Nous remarquons que des 8 parlementaires bruxellois 2 seulement sont néerlandophones, mais la parité linguistique est rétablie par le choix des 4 conseillers provinciaux néerlandophones. Parmi ceux-ci, la candidature du conseiller FDF fut cependant contestée (29). Enfin, le Brabant wallon est représenté par une majorité de mandataires provinciaux alors que le Brabant flamand l'est par une majorité de parlementaires.

2. Représentants des milieux patronaux (30) :

	Bruxelles-capitale		Brabant flamand	Brabant wallon
	Francoph.	Néerlan.		
UEB-VEV-UWE	2	2	1	2
Classes moyennes	1	1	1	1
Belgische Boerenbond	—	—	1	—

(28) L'A.R. du 2 novembre 1971 (Mon. 6 nov.) portant nomination des membres représentants de l'agglomération bruxelloise au CERB a été modifié par les A.R. des 9 février 1972 (Mon. 16 févr.), 17 mars 1972 (Mon. 24 mars), 4 septembre 1972 (Mon. 6 oct.), 28 mars 1973 (Mon. 5 sept.), 19 juillet 1974 (Mon. 1^{er} août), 17 janvier 1975 (Mon. 14 mai). Ces modifications n'ont pas changé la répartition initiale des mandats.

L'A.R. du 25 février 1972 (Mon. 2 mars) portant nomination des membres représentants de la partie flamande au CERB a été modifié par l'A.R. du 19 août 1974 (Mon. 31 août).

L'A.R. du 25 février 1972 (Mon. du 2 mars) porte nomination des membres représentants de la partie Wallonne au CERB.

(29) La représentativité néerlandophone du conseiller provincial FDF a été contestée par la VU. Voy. la question de SCHILTZ au Ministre des Affaires économiques, Ann. Parl. Chambre, 20 avril 1972, p. 803.

(30) L'article 7, § 2, de l'A.R. du 12 mars 1971 prévoit que lors de la première composition uniquement, les organisations des employeurs et des travailleurs sont désignées et le nombre de mandats sont attribués à chacune d'elles sur propositions des Conseils existants (Voy. supra, p. 2).

3. Représentants des travailleurs (30) :

	Bruxelles-capitale		Brabant flamand	Brabant wallon
	Francoph.	Néerlan.		
FGTB-ABVV	2	1	1	2
CSC-ACV	1	2	2	1

La parité linguistique est respectée dans l'attribution des sièges aux représentants des employeurs et des travailleurs ; elle l'est aussi au sein des 6 membres cooptés. Trois membres cooptés émanent des milieux patronaux (UEB et VEV), deux des syndicats (FGTB et CSC), le sixième membre est le professeur à UCL, P. Romus, d'opinion FDF. Cette dernière cooptation réajuste en quelque sorte la composition du CERB à l'évolution politique.

Fin 1976, les arrêtés royaux de renouvellement du CERB sont établis (31). La nouvelle composition se présente comme suit :

	Bruxelles-capitale		Brabant flamand	Brabant wallon
	Francoph.	Néerlan.		
1. Représentants politiques :				
<i>Parlementaires :</i>				
PSB-BSP	2	—	2	1
PSC-CVP	1	2	1	—
PLP-PVV-PRLW	—	1	1	—
FDF-RW	2	—	—	1
VU	—	—	1	—
<i>Mandataires provinciaux :</i>				
PSB-BSP	—	1	—	1
PSC-CVP	—	1	1	1
PLP-PVV-PRLW	—	1	—	2
FDF-RW	1	—	—	—

	Bruxelles-capitale		Brabant flamand	Brabant wallon
	Francoph.	Néerlan.		
2. Représentants des milieux patronaux :				
UEB-VOB	3	3	—	—
VEV	—	—	3	—
UWE	—	—	—	3
3. Représentants des travailleurs :				
FGTB-ABVV	2	1	1	2
CSC-ACV	1	2	2	1

(31) L'article 14 de l'A.R. du 12 mars 1971 stipule simplement que le mandat de membre est de quatre ans. Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt BOURGEOIS et PERSOONS,

Parmi les mandataires politiques de l'agglomération bruxelloise, les libéraux perdent un siège au profit du FDF. Les deux conseillers provinciaux du Brabant wallon provenant, l'un du PLP, l'autre du RW, siègent maintenant en tant que PRLW. La représentation politique du Brabant flamand n'a pas été modifiée. Nous constatons surtout des modifications au niveau des membres cooptés. Les milieux patronaux conservent trois mandats ; la CSC garde le mandat qu'elle détenait déjà lors de la première composition mais la FGTB perd son siège. La représentation du « monde catholique » est accentuée par la cooptation d'une personnalité du MOC, professeur à l'UCL, F. Martou. Enfin, le sixième mandat est conféré au secrétaire général de l'Institut wallon de Développement économique et social et d'aménagement du territoire.

La présence de mandataires politiques dans un conseil à compétence exclusivement consultative a toujours été discutée (32). La concertation établie entre milieux politiques et socio-économiques au sein des Conseils économiques régionaux constituent cependant une spécificité de nature à renforcer l'impact de ces groupes de pression régionaux que sont ces conseils. Il faut être attentif par ailleurs à ce que les hommes politiques ne transforment ces organismes en tribune politique inopérante. La suppression de l'organe politique de la province prévue dans la régionalisation définitive rouvre le débat (33).

IV. La mission de consultation du CERB.

a) *La procédure d'avis*

Lorsque le conseil est saisi d'une demande d'avis ou décide d'initiative, de donner un avis, le Président, en accord avec le bureau, peut désigner un groupe de travail ou une commission pour élaborer un rapport et un projet d'avis. En leur absence, le bureau peut être chargé de leur rédaction.

op. cit., dispose : « Considérant que les conseils économiques régionaux sont des organismes permanents dont la composition doit être renouvelée tous les quatre ans ; (...) »

L'A.R. du 22 juillet 1976 (Mon. 10 déc.) porte nomination des membres représentants de l'agglomération bruxelloise au CERB.

Deux arrêtés royaux du 29 novembre 1976 (Mon. 10 déc.) portent nomination des membres représentants des autres parties de la province au CERB.

(32) Voy. les amendements de G. DELRUELLE, Doc. Parl. Chambre, SE 1968, 125 n° 5 et de MOREAU de MELEN, Doc. Parl. Sénat, SE 1968, n° 576, qui organisent un Conseil économique et social où sont représentés les différentes catégories professionnelles et les Conseils économiques régionaux et qui ont une compétence d'avis — d'initiative ou à la demande — au gouvernement et aux Chambres. Ces propositions s'inspirent par ailleurs du projet de loi (Doc. Parl. Ch., 1963-1964, n° 675/1) des Ministres SPINOY et SERVAIS et portant création d'un Conseil économique et social. Voy. aussi l'amendement de BRICOUT, Doc. Parl. Sénat, SE 1968, n° 569.

(33) Voy. Ann. Parl. Chambre, SE 1977, p. 35.

Les groupes de travail et commissions n'ont qu'une mission d'étude. Ils sont ouverts à tous les membres du conseil et des experts extérieurs peuvent être invités à participer à leurs activités.

Le conseil rend ensuite un avis définitif. Cet avis se compose de tous les points de vue, motions, propositions et amendements soumis par écrit par un groupe de travail, une commission, le bureau ou un membre du conseil présent à la séance.

Des représentants du gouvernement ou d'autres institutions peuvent être invités aux réunions du conseil.

Cette procédure est parfois bouleversée en raison des délais réduits imposés par l'instance demanderesse d'avis. Dans ce cas, c'est le projet d'avis du bureau qui est transmis à l'autorité sous réserve d'approbation ultérieure du conseil. Ce procédé est possible du fait que la répartition des membres au sein du bureau est calquée sur celle du conseil. Ainsi, il y a au sein du bureau : parité linguistique, égale présentation de Bruxelles et des autres parties de la province et parité entre le monde politique et les représentants socio-économiques.

b) *Les avis émis par le CERB pendant la période 1972-1977.*

Nous avons recensé 44 avis émis par le CERB pendant la période 1972-1977 (34). Parmi ces avis, un seul est qualifié de motion. Il s'agit d'un texte dû à l'initiative d'un représentant des Classes moyennes et délégué de l'UEB et relatif aux petites et moyennes entreprises (PME) brabançonnes. Tous les autres textes adoptés par le Conseil sont désignés indifféremment par le terme « avis » (35). Cependant, parmi ceux-ci, il faut en distinguer quelques uns émis d'initiative : avis sur les zones de développement à proposer pour le Brabant dans le cadre du Fonds Européen de Développement Régional, avis sur la construction et le financement de l'autoroute A2 dans le Brabant flamand, avis sur l'amélioration de l'infrastructure du canal Louvain-Rupel, avis sur la création d'emplois dans le Brabant flamand pour 1975 et l'on pourrait ajouter le Memorandum au Premier ministre en juillet 1974.

On peut regrouper les avis rendus par le CERB dans les six rubriques suivantes :

- 1° le Plan et les budgets économiques ;
- 2° l'épuration des eaux usées ;

(34) Nous n'avons pas repris dans ce nombre quelques documents relatifs à diverses initiatives n'ayant pas abouti à une prise de décision du conseil.

(35) Le CERW utilise les termes : avis, motion, recommandation, résolution et prise de position, le GERV : advies, aanbeveling (recommandation) et standpunt.

- 3° l'infrastructure de transports : a) routière, b) maritime, c) aérienne ;
- 4° autres matières économiques ;
- 5° l'aménagement du territoire ;
- 6° matières institutionnelles.

1. *Le Plan et les budgets économiques :*

Le Plan (il s'agit du plan régional ou du volet brabançon du plan) et les budgets économiques sont les premières matières examinées par le CERB (35 bis).

Rappelons la procédure organisée par la loi Terwagne pour l'élaboration du plan régional (36).

Dans une première phase, la loi prévoit que les sections wallonne, flamande et brabançonne de la direction régionale du Bureau du Plan préparent les options régionales. Cette préparation se fait en collaboration avec les Conseils économiques régionaux et sur base des inventaires dressés par les Sociétés de Développement régional. Après confrontation avec les choix techniquement possibles, le projet est transmis au gouvernement et aux Chambres.

Dans une deuxième phase, les Conseils économiques régionaux « adoptent les projets du plan régional », selon les termes de la loi (37). Cette compétence a soulevé des remarques. Ainsi R. Henrion, dans un article intitulé « Le régionalisme économique et la Constitution », qualifie cette compétence de « décisionnelle » et estime qu'il conviendrait plutôt de l'attribuer à une assemblée politique (38). Dans la pratique, cette compétence se révèle cependant purement consultative. En effet, elle consiste à émettre un avis sur les propositions gouvernementales ; ensuite, ce sont les Chambres législatives qui adoptent le projet de plan auquel sont joints les avis des Conseils économiques régionaux. En outre, l'aspect régional du plan est assez contesté par les Conseils économiques régionaux. C'est pourquoi les milieux concernés utilisent l'expression « volet régional du plan » plutôt que « plan régional ». Cette absence ou insuffisance des aspects régionaux est soulignée par le CERB dans ses avis sur les deux dernières tranches du Plan 1971-1975, sur le Plan 1976-1980 et sur les budgets économiques de 1972, 1973, 1974 et 1975 (39).

(35 bis) Le CERB remit encore en 1972 un avis sur les candidatures des membres de la section brabançonne du Bureau du Plan.

(36) Art. 7, § 1^{er}, de la loi du 15 juillet 1970.

(37) Art. 2, 2, 4^o, de la loi du 15 juillet 1970.

(38) In *J.T.*, 1971, p. 603.

(39) Les budgets économiques sont des tranches annuelles du Plan ; ils doivent permettre le contrôle de l'application du Plan et son adaptation éventuelle aux nécessités conjoncturelles. Le Plan 1976-1980 n'a pas été adopté par les Chambres ; la révision du Plan est annoncée dans le pacte communautaire. Ceci explique l'absence de budgets économiques ultérieurement à 1975.

En janvier 1974, le Premier ministre et le ministre des Affaires économiques saisissent le CERB d'un avis sur le document du Bureau du Plan concernant les options du IV^e Plan 1976-1980. Ce document est d'ailleurs fort semblable à celui élaboré par le CERB dès 1973 alors que la direction régionale du Bureau du Plan et les Sociétés de développement régional n'étaient pas encore opérationnelles. Entretemps, la régionalisation préparatoire est mise en œuvre et, début 1975, les trois Comités ministériels des affaires régionales, les CMAR, demandent l'avis de leur Conseil régional (40) sur les options du IV^e Plan pour leur région (41). Cette intervention a pour effet de modifier la présentation des options régionales pour le Brabant en trois chapitres distincts et autonomes pour Bruxelles-capitale, le Brabant flamand et le Brabant wallon. Le CERB déplorera cette conséquence lors des réunions du Comité national d'expansion économique (42). Dans son avis sur le projet de plan, le CERB propose des simplifications de la procédure de planification. Une première simplification consisterait à énoncer les options en grandes lignes directrices pour les aspects généraux, spécifiques et régionaux. Ainsi réduites, les options se prêteraient particulièrement à la discussion lors de la procédure de consultation, elle-même raccourcie et allégée. Le Plan proprement dit se limiterait aux mesures d'application des options. Une deuxième mesure serait l'insertion dans les budgets économiques et les budgets des départements d'un chapitre relatif aux réalisations des objectifs du Plan. Des « inspecteurs du Plan », analogue aux inspecteurs des Finances, assureraient la collaboration entre le Bureau du Plan et des cellules de planification permanentes instituées au sein des départements ministériels et des institutions. Selon le pacte communautaire, la simplification de la procédure d'élaboration du Plan devra restituer toute leur portée aux différentes consultations prévues par la loi Terwagne (43).

2. L'épuration des eaux usées.

Les avis en cette matière concernent plus particulièrement l'exécution de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution. La plupart des arrêtés royaux d'exécution de cette loi soumis à l'avis du CERB en 1972 ne sont pas publiés ; l'avis était d'ailleurs

(40) Rappelons que le Conseil régional est l'organe de la régionalisation préparatoire tandis que le Conseil économique régional est l'organe de la décentralisation économique.

(41) J. BRASSINNE, « Bilan des Conseils culturels et des Conseils régionaux », *Res Publica*, 1976, p. 211.

(42) En vertu de l'article 3, § 2, de l'A.R. du 24 mai 1971 portant statut du Bureau du Plan et en déterminant l'organisation et les modalités de fonctionnement, le Comité national d'expansion économique est élargi aux représentants des Conseils économiques régionaux pour l'examen du Plan.

(43) Ann. Parl. Chambre, SE 1977, p. 38.

sévère. Quelque temps après, le portefeuille de la Santé publique change de détenteur. Le nouveau Ministre consulte à son tour le CERB sur une série de projets d'exécution de la loi, notamment : les statuts des sociétés d'épuration, les modalités d'octroi d'intervention de l'Etat dans certains investissements des entreprises, le règlement général relatif au déversement des eaux usées... Après observations du CERB et aussi d'autres organismes, des projets révisés sont transmis au CERB. C'est un des cas plutôt rares où l'on observe cette navette entre le consultant et le consulté, mais il convient de noter que la consultation ne portait que sur une partie de l'ensemble de la matière concernée. D'autre part, des dispositions d'importance ont été modifiées ultérieurement sans que l'avis du CERB soit à nouveau sollicité. Citons, par exemple, le règlement général relatif aux déversements des eaux usées, matière pour laquelle il existe à présent des Directives du Conseil des Communautés européennes et que le pacte communautaire soustrait de la compétence des Conseils régionaux ainsi d'ailleurs que quelques autres matières sur lesquelles les Conseils économiques régionaux s'étaient quelquefois prononcés (44) (45).

3. *L'infrastructure de transports.*

a) Routière.

Dès sa mise en place, le CERB a été saisi par le Ministre des Travaux publics de problèmes d'infrastructure dans le Brabant wallon et dans le Brabant flamand (46). L'intercommunale B1 consulta le CERB sur l'intérêt de la réalisation rapide du Ring de Bruxelles et les priorités éventuelles à dégager. Ces avis généralement très étudiés sont rappelés à l'occasion de l'examen par le Conseil, du budget des Travaux publics pour 1974 et 1975 et des III^e et IV^e Plans. Le fait que les mêmes avis soient transmis plusieurs fois et à des instances différentes (Travaux publics et Affaires économiques) atteste d'une certaine incohérence en la matière.

(44) Ann. Parl. Chambre, SE 1977, p. 33, F, 15 : l'épuration des eaux usées, à l'exception de l'établissement des conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées ainsi que des normes de produits, de l'établissement des bases de calcul de tarifs nationaux pour l'épuration des eaux usées domestiques et des eaux de rejet industrielles, et de fixation des taux de subvention aux entreprises industrielles.

(45) Les principes de la régionalisation ont fait obstacle à la création des trois sociétés d'épuration prévues (société du bassin de l'Escaut, société des bassins de la Meuse, de la Seine et du Rhin et celle du bassin côtier) ; seule la société du bassin côtier fonctionne, dans les autres régions, ce sont des intercommunales qui agissent en ce domaine.

(46) En 1972 ; infrastructure routière autour de Louvain, infrastructure routière dans le Brabant wallon ; en 1974 : construction et financement de l'autoroute A2 (avis d'initiative), infrastructure routière dans la région de Tubize ; en 1976 : projet de route express Bruxelles-Tournai, projet d'autoroute A11 Bruxelles-Termonde-Lokeren.

b) Maritime.

Outre un avis d'initiative sur le canal Louvain-Rupel, le CERB s'est prononcé contre l'élargissement du canal Bruxelles-Charleroi en son tronçon bruxellois. Un accord récent intervenu entre le Ministre des Travaux publics et le Secrétaire d'Etat à l'Economie régionale bruxelloise consacre cette prise de position.

c) Aérienne.

Fin mai 1976, le Ministre des Communications demande au CERB un avis sur la collaboration de la Sabena avec la KLM et Luxair. Le CERW et le GERV ont déjà rendu sur cette question des avis contradictoires, le premier étant adversaire de la collaboration proposée, le second en étant partisan (47). Le CERB, quant à lui, émet un avis nuancé dans lequel il est dit que si la collaboration envisagée constitue une possibilité, il existe des variantes tout aussi valables.

4. *Autres matières économiques* : les mesures de relance en faveur des PME dans le Brabant (48), l'amélioration des statistiques régionales, la répartition des crédits d'expansion économique, les zones de développement dans le Brabant et l'emploi dans le Brabant flamand.

Dans un avis sur la répartition des crédits d'expansion économique pour 1972, le CERB est amené à observer que l'avis du CERW en cette matière exclut le Brabant wallon et à inviter le CERW à infléchir sa position (49).

En ce qui concerne les zones de développement, deux avis ont été rendus, l'un à la demande du Ministre des Affaires économiques, mais sur l'instance du bureau du CERB, l'autre d'initiative (50).

En matière d'emploi, deux initiatives sont à pointer. La première est relative à l'emploi dans le Brabant flamand et a été suscitée par la demande d'avis du Secrétaire d'Etat à l'Economie régionale flamande au GERV sur les besoins d'emplois en Flandre. Dans un avis, le CERB appuie la position défendue par le GERV. La deuxième initiative consistait dans la demande faite par certains membres du CERB d'émettre un avis sur les répercussions que le célèbre « décret de septembre » du Conseil culturel néerlandais pourrait avoir sur l'emploi dans le Brabant et plus particulièrement dans la région de Bruxelles. Un avis ne fut cependant pas émis ; il aurait d'ailleurs été tardif, le décret étant déjà adopté.

(47) Voy. la revue du CERW : Wallonie, n° 3-4, 1976 et la revue du GERV : GERV-berichten, n° 11, juin 1977.

(48) Voy. supra, p. 14.

(49) Le CERW contestait la clé de répartition proposée par le gouvernement (51 % pour la Flandre, 39,9 % pour la Wallonie et 9,1 % pour Bruxelles) car 18 des 28 arrondissements situés en zones de développement se trouvent en Wallonie, toutefois cette dernière solution était en défaveur du Brabant wallon.

(50) Voy. supra, p. 14.

5. *L'aménagement du territoire.*

Les études en cette matière sont originales et absorbantes. L'intérêt du CERB est encore attesté par le fait que le Président de celui-ci est également Président de la Commission régionale d'aménagement de Bruxelles et par la cooptation du Secrétaire général de l'Institut wallon d'aménagement.

Dès début 1975, alors que les commissions régionales d'aménagement dans le Brabant ne sont pas encore mises en place, le CERB entreprend l'analyse des sept projets de plans de secteur couvrant le Brabant avec le but de les coordonner en un plan régional pour le Brabant (51). En dehors d'abondantes considérations de caractère technique et spécifique à chacun de ces projets, le CERB formule des remarques sur les prescriptions générales contenues dans l'arrêté royal du 28 décembre 1972 en guise de préambule à tous ses avis. Le Conseil procède encore pour tous les projets de plans de secteur à une comparaison du plan d'aménagement et de ses propres options dans le cadre du Plan économique 1976-1980. Ceci permet d'estimer dans quelle mesure chaque fonction économique et sociale dispose des espaces nécessaires et de mettre en évidence les cohérences et les incohérences des deux plans.

L'aménagement de l'agglomération de Bruxelles apparaît comme un problème spécifique, difficile et long à résoudre. Dans un avis de janvier 1977 adopté à l'unanimité, le CERB développe des options d'aménagement de Bruxelles. Bien que les zones réservées, par le projet de plan de secteur, au logement soient suffisantes, une véritable politique du logement est indispensable si l'on veut combattre l'émigration (52). Par contre, il faudrait plus de zones réservées aux entreprises et en priorité aux entreprises en expansion. L'aspect spécifique de l'aménagement de Bruxelles réside dans les zones d'aménagement concerté, dites ZAC. Ces ZAC sont des zones dont l'aménagement est établi suite à une procédure de concertation comprenant : 1° une enquête publique organisée par le collège des Bourgmestre et échevins ; 2° l'avis d'une commission de concertation composée de représentants de l'Administration de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, de la commune concernée, de l'agglomération de Bruxelles et de la société de développement régional bruxelloise ; 3° la décision, au sujet de cet avis, du Ministre ou du Secrétaire d'Etat ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions ou le cas échéant,

(51) Ces sept projets sont ceux de : Louvain, Hal-Vilvorde-Asse, Tirlemont-Landen, Wavre-Jodogne-Perwez, Aarschot-Diest, Nivelles et l'agglomération de Bruxelles.

(52) Voy. J.-P. VAN ROY, « Perspectives de population pour Bruxelles, le Brabant wallon et le Brabant flamand », *Eco-Brabant*, revue trimestrielle du CERB, n° 14, mars 1977, pp. 25 à 36.

du Ministre des Travaux publics (53). Dans son avis, le CERB exprime la crainte que les 19 commissions communales de concertation n'émettent des avis trop divergents ou arbitraires quant au maintien de certaines activités économiques dans le milieu urbain. C'est pourquoi, selon lui, la commission régionale d'aménagement de Bruxelles devrait pouvoir formuler des critères généraux d'implantation des entreprises, à respecter dans l'ensemble des 19 communes. Le Conseil d'Etat a par ailleurs été saisi par la Ville de Bruxelles d'une requête en annulation des arrêtés fixant la procédure de concertation et de ceux arrêtant provisoirement le projet de plan de secteur de l'agglomération bruxelloise (54). Selon le Conseil d'Etat, la décision ministérielle clôturant la procédure de concertation est 'susceptible de « troubler l'ordre de compétence légalement établi ». En effet, l'affectation des ZAC revient à régler « l'affectation détaillée d'une zone située dans une partie de commune », or cette compétence est expressément réservée par la loi à la commune et au Roi. D'autre part, cette procédure de concertation s'applique au projet de plan de secteur, mais aussi au plan lui-même, alors que si « le Ministre n'a plus le pouvoir de modifier un projet de plan de secteur, fût-ce dans 'ses modalités d'application, à partir du moment où celui-ci a été soumis à l'enquête publique, sauf à devoir recommencer celle-ci, (...) à plus forte raison, il n'a pas le pouvoir de modifier le plan de secteur lui-même, fût-ce dans ses modalités d'application, à partir du moment où le Roi a arrêté ce plan de secteur ». Le Conseil d'Etat a en conséquence annulé les dispositions des arrêtés attaqués qui font référence à la procédure de concertation (55). Une solution adaptée au problème bruxellois — en cette matière, mais en d'autres également — reste encore à élaborer.

6. *Matières institutionnelles* : délimitation du ressort des Sociétés de développement régional (SDR), délimitation des régions au sens du 107 quater de la Constitution, statuts des SDR et mise en œuvre de projets industriels, projet de Port autonome de Bruxelles.

Mis en possession des décisions des sections régionales du Conseil provincial du Brabant (56) et des avis des deux autres Conseils économiques

(53) A.R. du 22 mars 1976, créant pour chacune des communes de la région bruxelloise une Commission de concertation en matière d'aménagement local et modifié par A.R. du 16 août 1976 (Mon. des 13 avril 1976 et 2 octobre 1976).

(54) Voy. la note (53) et l'arrêté ministériel du 29 mars 1976 arrêtant provisoirement le projet de plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, modifié par le A.M. des 21 juin 1976, 30 juillet 1976 et 31 août 1976.

(55) C.E., arrêt Ville de Bruxelles, n° 18.741, III^e Ch., 3 février 1978.

(56) Le rapport au Roi joint à l'arrêté royal du 2 août 1972, déterminant le ressort territorial des SDR, a fait l'objet d'une requête au Conseil d'Etat comme non conforme à l'avis exprimé par la section bruxelloise du Conseil provincial du Brabant. Selon le Conseil d'Etat la référence à l'avis du CERB suffisait cependant car les avis des sections du Conseil provincial sont seulement un acte préparatoire à l'avis du CERB (C.E., arrêt HUYLEBROUCK et MERGAM, n° 16.792, III^e Ch., 20 décembre 1974).

sur le ressort des SDR, le CERB se prononce (en juillet 1972) pour une SDR pour le Brabant flamand, une pour la Wallonie et une pour l'arrondissement de Bruxelles-capitale. D'autres possibilités avaient été examinées par le CERB notamment celle's d'une SDR pour la province de Brabant ou d'une SDR pour une région plus vaste que les 19 communes ou encore d'attendre la mise en œuvre de l'article 107 quater de la Constitution. L'avis mentionnait d'ailleurs que le CERB ne préjugeait pas, par son option pour une SDR pour Bruxelles-capitale, des limites des futures régions.

Lorsqu'il sera consulté sur cette dernière matière, le CERB devra tenir compte de motions contradictoires de ses membres. Les francophones bruxellois préconisent une région bruxelloise plus étendue que l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale, voire coïncidant avec la province de Brabant, certains sont d'avis de fixer les limites de la région après une consultation populaire. Les néerlandophones bruxellois défendent la délimitation de la région bruxelloise aux 19 communes. Quelle que soit la délimitation de la région de Bruxelles, réaffirme le CERB dans un mémorandum adressé au gouvernement quelques jours avant le vote de la loi sur la régionalisation préparatoire, il est souhaitable de conserver un organisme de nature purement consultative qui assure la discussion et la concertation entre les représentants des trois parties du Brabant.

A l'occasion de la consultation sur les projets de statuts des SDR bruxelloise, wallonne et du Brabant flamand et sur le projet d'arrêté royal définissant les pouvoirs nécessaires à la mise en œuvre de projets industriels par la SDR bruxelloise, le CERB provoqua la convocation de « tables rondes » réunissant les différentes parties intéressées. Dans l'avis sur la mise en œuvre de projets industriels par la SDR, le CERB souhaite entre autres que les tâches des Sociétés régionales d'investissement soient confiées aux SDR. L'institution de Sociétés régionales d'investissement est prévue dans la loi organique de la Société nationale d'Investissement mais elle est toujours restée lettre morte. La question de la création de Sociétés régionales d'investissement ou de Sociétés régionales de développement et d'investissement a souvent été débattue et est toujours à l'ordre du jour (57).

La prudence du CERB en matière institutionnelle est encore illustrée dans un avis nuancé à propos de la création éventuelle d'un Port autonome de Bruxelles. Le Conseil régional de Bruxelles, organe de la régionalisation

(57) P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 180 et O. DAURMONT, « La Société nationale d'Investissement (deux missions : banque de développement et holding public. La dimension régionale) », *Administration publique*, 1977, p. 306.

préparatoire, fut saisi en mars 1975 d'une motion concernant le transfert à l'agglomération bruxelloise de la propriété et de la gestion du Port et de l'avant-port de Bruxelles. Après plusieurs discussions, la motion finale confie ces tâches à un organisme autonome représentatif des pouvoirs publics et des intérêts sociaux et économiques de la région. Cette motion est reprise dans une proposition de loi du PSC Beauthier. En novembre 1976, le Ministre des Affaires bruxelloises demande au CERB un avis sur la transformation éventuelle de la SA du Canal de Bruxelles en un Port autonome de Bruxelles (58). Le CERB considère que sur les plans économique et opérationnel, la mise en pratique d'une nouvelle structure ne modifiera rien, ainsi qu'en témoigne un sondage réalisé par l'Union des Entreprises de Bruxelles (UEB). D'autre part, la mise en exploitation de nouveaux zonings industriels dans la zone riveraine relève soit de la SDR bruxelloise soit de la SDR du Brabant flamand. Sur le plan institutionnel, la transformation proposée va dans le sens de la régionalisation, mais il conviendrait d'attendre que soit tranché le partage des compétences entre les institutions nationales et régionales.

c) *La mission d'étude du CERB et un bilan de ses activités.*

L'analyse des avis émis par le CERB montre que l'éventail des matières examinées est large et recouvre les compétences attribuées par la loi Terwagne (59). Cet éventail s'étend encore si l'on tient compte qu'à l'occasion de la consultation sur le Plan (économique) et les plans de secteur, des matières aussi variées que : les importations et exportations, le chômage régional, la réorientation de la politique industrielle, l'environnement, l'approvisionnement en eau, le logement, l'infrastructure sociale, l'éducation permanente... sont étudiées.

(58) Doc. Parl. Chambre, juillet 1975, 628 n° 1.

(59) Art. 13. 2. Les conseils économiques régionaux ont notamment pour mission :

1° d'étudier les problèmes économiques ;

2° de donner un avis préalable :

a) sur les nominations des membres de la direction régionale du Bureau du Plan ;

b) sur le ressort géographique des sociétés de développement régional ;

c) sur la répartition des principaux crédits budgétaires qui concernent l'expansion économique régionale et leur affectation, tels ceux de l'infrastructure et des équipements sociaux ;

d) sur les projets et propositions de lois ou règlements généraux relatifs au développement régional et sur la détermination des régions de développement ;

e) soit d'initiative, soit à la demande du gouvernement, sur tout problème qui intéresse le développement économique ;

3° de recueillir toutes les données et suggestions émanant des sociétés de développement régional, de les coordonner et, si nécessaire, d'harmoniser les intérêts éventuellement divergents ;

4° d'adopter les projets du plan régional ;

5° de transmettre ces projets au Bureau du Plan ;

6° de recueillir toutes les informations ou rapports relatifs à l'exécution du volet du Plan qui les concerne.

Mais l'on commettrait une erreur si on limitait le bilan des activités au seul domaine des avis émis. En effet, le CERB apparaît aussi comme un bureau d'étude public notamment en matières économiques, d'infrastructure et d'aménagement. Les études réalisées sont des analyses de trafic mais aussi : l'économie du Brabant dans une perspective inter-régionale et intersectorielle par approche input-output, les migrations à Bruxelles, participation pour la Belgique au fonctionnement du modèle économétrique international Ginna de l'Université du Maryland, le développement futur de l'économie bruxelloise dans une perspective interrégionale et internationale...

V. Contrôles et dotation du CERB.

La loi cadre du 15 juillet 1970 accorde aux Conseils économiques régionaux une large autonomie pour leur organisation interne. L'arrêté royal du 10 mars 1975, délimitant parmi les attributions du Ministère des Affaires économiques, les matières où une politique régionale différenciée se justifie en tout ou en partie, prévoit, en son article premier, 8°, la tutelle sur les Conseils économiques régionaux. Or, il n'existe pas de ministère ou de département à compétence « brabançonne ». Le CERB a des relations avec des membres d'un Comité ministériel des Affaires régionales, de deux Comités ou des trois Comités ministériels régionaux ; cela dépend de l'aire géographique concernée par l'avis à émettre. Toutefois, ces relations ne consistent pas dans des contrôles, mais en échange d'informations et en arbitrage des différents avis en présence. Pour l'avenir, notons que le pacte communautaire inscrit parmi les matières relevant exclusivement des futurs Conseils régionaux « le fonctionnement et le contrôle des conseils économiques régionaux » (60).

Quant à la dotation du CERB, initialement portée au budget des Affaires économiques, elle est, depuis la mise en œuvre de la régionalisation préparatoire, répartie entre les trois départements à l'économie régionale. La surveillance des comptes du CERB est exercée par des commissaires nommés chaque année par le Conseil lui-même. Il s'agit donc d'un contrôle interne au CERB (61).

(60) Ann. Parl. Chambre, SE 1977, p. 33, F, 11.

(61) Ce contrôle est donc totalement différent de celui des SDR, pour lesquelles l'arrêté royal du 17 septembre 1973 prévoit la nomination par le Roi d'un commissaire du gouvernement et d'un inspecteur des finances auprès de chaque société de développement régional.

VI. Relations du CERB avec d'autres instances.

Bien que le CERB, organe de la décentralisation économique, et le Conseil régional bruxellois, organe de la régionalisation préparatoire, aient pris des avis ou des motions sur des matières identiques (le Plan 1976-1980, le projet de Port autonome de Bruxelles), des relations entre les deux organismes ne se sont pas nouées à cette occasion. Les raisons de ce phénomène sont politiques, mais elle sont également dues à l'absence de représentation des milieux sociaux et économiques dans le Conseil régional. Rappelons aussi que les compétences territoriales des deux institutions ne coïncident pas.

Quant aux relations avec les Sociétés de développement régional, elles existent surtout avec la SDR bruxelloise et la SDR de Hal-Vilvorde-Louvain. Le président et le secrétaire général du CERB ont voix consultative aux réunions du conseil d'administration de la SDR bruxelloise. Les statuts de la SDR bruxelloise et de la SDR du Brabant flamand prévoient en outre diverses dispositions associant le CERB à leur fonctionnement (62). Enfin, des contacts aux niveaux administratif et technique entre le CERB et les deux SDR sont fréquents.

La création récente du Comité d'expansion économique pour la région bruxelloise marque sans doute une étape importante dans l'organisation économique de Bruxelles (63). En effet, la région bruxelloise est ainsi dotée d'un organe de consultation et de concertation spécifique. La composition de cet organe est comparable à celle du Comité national d'expansion économique (64). Le Comité d'expansion économique pour la région bruxelloise est composé de :

1° une délégation ministérielle (des Secrétaires d'Etat à l'Economie régionale et des Affaires sociales régionales bruxelloises ainsi que du Ministre des Affaires bruxelloises ; ce dernier assume d'ailleurs la présidence du Comité) ;

2° a) une délégation des organisations des travailleurs choisie parmi les membres du CERB ;

(62) A.R. du 16 juillet 1974, Mon. 26 juillet, d'approbation des statuts de la société de développement pour l'arrondissement de Bruxelles-capitale, articles 9 et 16.

A.R. du 1^{er} mars 1975, Mon. 8 juillet, d'approbation des statuts de la société de développement pour les arrondissements de Hal-Vilvorde et de Louvain, modifié par les A.R. des 1^{er} août 1975, 30 avril 1976 et 24 août 1977, articles 2, 5, 16 et 26.

(63) A.R. du 17 février 1978 portant création d'un Comité d'expansion économique pour la Région bruxelloise, Mon. 4 avril, p. 3803.

(64) A.R. du 25 novembre 1960, portant création d'un Comité national de l'Expansion économique, modifié par A.R. du 20 juin 1966 et A.R. du 24 mai 1971, portant statut du Bureau du Plan.

- b) une délégation des organisations des employeurs choisie parmi les membres du CERB ou du conseil d'administration de la SDR bruxelloise ;
- c) un membre représentant de l'Intersyndicale des Classes moyennes choisi parmi les membres du CERB ;

Le président et le secrétaire général du CERB et de la SDR bruxelloise ainsi qu'un représentant de la cellule bruxelloise du Bureau du Plan ont voix consultative au Comité d'expansion économique pour la région bruxelloise. Au niveau des compétences, on remarquera que les missions dévolues au Comité d'expansion économique pour Bruxelles recouvrent celles des Conseils économiques régionaux (65) :

- a) proposer les objectifs généraux de la politique économique régionale, notamment en matière d'investissement, d'emploi, de formation, de logement et leur localisation ;
- b) donner un avis sur les projets d'investissements élaborés par les pouvoirs publics ;
- c) être consulté sur la préparation et l'exécution du plan quinquennal ;
- d) formuler des recommandations en ce qui concerne les investissements privés et les critères de sélection devant servir de base à l'application des lois d'expansion économique ;
- e) étudier ou faire étudier par tout organisme qu'il désigne les moyens à mettre en œuvre pour réaliser les objectifs visés ci-dessus et demander l'avis de toute personne spécialement compétente.

VII. Conclusions et réflexions sur les perspectives du CERB dans la future organisation institutionnelle.

Nous nous demandions au début de cette recherche si la régionalisation préparatoire n'avait pas provoqué de réorientation des activités des Conseils économiques régionaux, mais nous constatons que celle-ci n'a eu d'incidence qu'au niveau des instances demanderesses d'avis. Depuis lors, les demandes d'avis émanent surtout de l'Economie régionale ou des Affaires régionales bruxelloises, wallonnes ou flamandes. D'une manière générale, les instances compétentes dans des matières relevant de l'économie régionale consultent le CERB de manière sporadique ou partielle. Le CERB, pour sa part, fait peu d'usage de son pouvoir légal d'initiative. Une réelle consultation régionale suppose une plus grande systématisation

(65) Voy. *supra*, p. 25, note (59).

de la demande et de l'émission d'avis ; ceci est réalisable dans le cadre d'un véritable Plan régional. Elle suppose aussi une information préalable et postérieure à l'avis de la part du demandeur d'avis : quels sont les objectifs poursuivis et quelle est la suite donnée à l'avis ? On constate, en effet, des difficultés d'information du CERB sur les suites qu'ont eues ses avis, spécialement si des actions d'autres groupes de pression ont interféré, ce qui est le cas le plus fréquent (66).

Il n'en reste pas moins que le CERB a examiné avec soin les matières qui lui étaient soumises. On observe aussi une correspondance entre les matières analysées par le Conseil économique régional et le Conseil régional. De ce point de vue, les Conseils économiques régionaux constituent par excellence, des organes consultatifs des instances régionales. L'activité déployée, nous pensons principalement à la liaison établie par le CERB entre les options brabançonnes du Plan économique et leur localisation spatiale dans les projets de plans de secteur, fait apparaître le Conseil économique régional comme un moteur potentiel d'une politique économique régionale, politique restée jusqu'ici un vœu pieux.

La loi Terwagne en instituant la double consultation a fait du CERB un lieu de rencontre entre les trois régions. Le CERB manifeste sa volonté de jouer ce rôle, par exemple, lorsqu'il analyse les projets de plans de secteur couvrant le Brabant ou le Plan (économique) pour le Brabant. Cette fonction n'est pas sans embûches. L'on se rappellera que l'intervention des Conseils régionaux à propos des options régionales du IV^e Plan avait rompu la cohérence du volet brabançon en le sectionnant en trois volets distincts : Bruxelles, le Brabant wallon et le Brabant flamand. Il n'y a pas d'organes politiques — excepté bien sûr ceux de la Province de Brabant, mais celle-ci doit être scindée (68) — compétents pour tout le Brabant. Leurs compétences territoriales s'étendent soit à la région bruxelloise soit à la région flamande ou à la région wallonne. En outre, des oppositions politiques — dont certaines s'étaient déjà manifestées lors des travaux préparatoires de la loi Terwagne, cette loi est, en effet, la première à joindre les préoccupations économiques et communautaires — ces oppositions persistent.

Cette compétence brabançonne du CERB rend aussi complexe, sa composition même. L'agglomération de Bruxelles y détient la moitié des mandats, le Brabant flamand un quart et le Brabant wallon un quart

(66) Le CERB s'est prononcé contre l'élargissement du tronçon bruxellois du canal Bruxelles-Charleroi mais l'UEB (Union des Entreprises de Bruxelles), par exemple, est également intervenue en son nom propre (elle est par ailleurs représentée au CERB) contre l'élargissement qui impliquait le départ des entreprises riveraines du Canal ; on pourrait encore citer de nombreux exemples de ces interférences.

(68) Ann. Parl. Chambre, SE 1977, p. 35.

également. La parité linguistique s'applique à l'ensemble du Conseil mais aussi à l'intérieur des trois catégories : représentants politiques, représentants des employeurs et des travailleurs ainsi que parmi les membres cooptés. Mais la suppression des Conseils provinciaux, prévue dans la régionalisation définitive, rouvre le débat sur la présence de mandataires politiques ou en tout cas des mandataires provinciaux dans les Conseils économiques régionaux. Si l'on maintient les mandataires politiques au sein des Conseils économiques régionaux, quels seront-ils ? Des mandataires nationaux ou/et des mandataires régionaux ? Ces questions risquent d'être des hypothèses d'école car la voie n'est-elle pas tracée par la récente création du Comité d'expansion économique pour la région de Bruxelles, soit pour l'option en faveur d'une composition calquant celle du Comité national d'Expansion économique, c'est-à-dire d'une composition dont sont absents les élus politiques ?

Très tôt des projets de réforme des Conseils économiques régionaux ont été élaborés. Ainsi sous le gouvernement Eyskens-Cools, on avait envisagé la création d'un grand Conseil consultatif social et économique, fusionnant le Conseil national du Travail et le Conseil central de l'Economie, et dont les Conseils économiques régionaux auraient été des sections. En fait, la concomitance des travaux préparatoires de la loi Terwagne et de la révision de la Constitution instituant l'article 107 quater avait déjà fait apparaître les difficultés d'organiser une décentralisation économique parallèlement à une régionalisation. Une première étape de cette organisation consista dans l'institution à côté des Conseils économiques régionaux, organes consultatifs et composés de représentants politiques et de représentants des milieux socio-économiques, des Conseils régionaux, organes également consultatifs, mais composés uniquement de sénateurs, sauf pour Bruxelles où il y avait aussi des conseillers d'agglomération. Le Conseil régional bruxellois, dans des propositions adoptées le 28 novembre 1976, estime que les Conseils économiques régionaux doivent avoir un rôle exclusivement consultatif et un ressort territorial correspondant à celui des trois régions (69). Une prochaine étape est annoncée dans le pacte communautaire qui qualifie la régionalisation de « décentralisation politique » (70).

Le pacte communautaire prévoit des Conseils régionaux à compétence normative et composés de membres élus au suffrage universel. Parmi les matières exclusivement de la compétence des Conseils régionaux figure « le fonctionnement et le contrôle des Conseils économiques régionaux » (71). Les conseils économiques régionaux sont appelés à subsister dans la

(69) Doc. du Conseil régional bruxellois, session 1975-1976, n° 54, p. 11.

(70) Ann. Parl. Chambre, SE 1977, p. 29.

(71) Ann. Parl. Chambre, SE 1977, p. 33, F, 11.

future organisation institutionnelle puisque le pacte communautaire lui-même organise une compétence particulière des Conseils régionaux à leur égard. D'autre part, l'activité déployée par les Conseils économiques régionaux les destine à devenir les organes de consultation des régions, mais sans doute le seront-ils sous une forme différente, forme peut-être préfigurée dans le Comité d'Expansion économique pour la Région bruxelloise.

Summary : The Regional Economic Council for Brabant.

One of the main purposes of Terwagne's law is to associate the regions to the economic planning. Three regions : Flanders, Wallonia and Brabant are instituted and endowed with organs, the SDR (regional development society) and the CER (regional economic council).

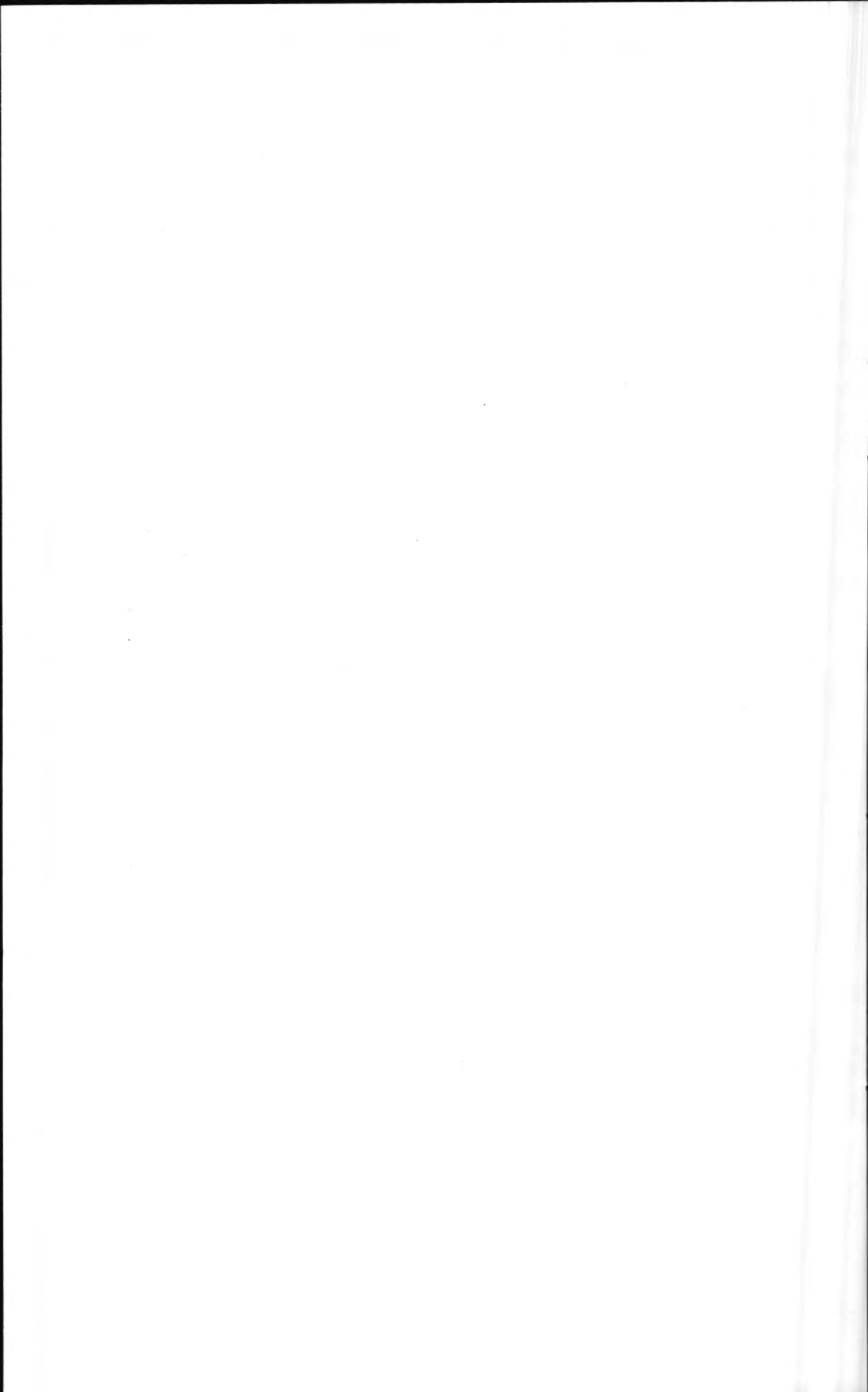
The CERB (regional economic council for Brabant) took part to the regionalisation of the Plans. But various factors made this regionalisation insufficient.

The CERB still expressed views on the used water purification, transport infrastructure, territory planning and institutional matters. Moreover, the CERB greatly developed its research mission rather than claiming activity. Meanwhile, the subsequent development of the ideas about regionalisation led to a delimitation of a central region not the same as that instituted by the economic decentralisation : the Brussels region restricted to nineteen communes.

The activity of CERB makes it primarily a consultative organ of the future regional institutions. But as a preliminary, the geographical competence of the CERB and its composition must be modified.

To organize a real regionalisation, it is necessary to suppress technical impediments (deficiency in delays and information) and it is also necessary that the consultation should be complete and real.





De betoging als produkt van een mobilisatieproces *

door Luk HOLVOET,

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

★

Voor het gros der burgers in onze democratie is de betoging geen onbekend verschijnsel. Het feit dat regelmatig betoogd wordt is een van de kentrekken van de westerse democratische samenleving, het is namelijk het bewijs en de uitdrukking van de mogelijkheid tot competitie en rivaliteit tussen verschillende maatschappelijke groeperingen.

Betogen is een vorm van kollektief gedrag dat niet zo maar tot stand komt. Aan de basis van dit gedrag liggen verschillende sociale en sociaal-psychologische processen die essentieel te maken hebben met het feit dat de mens een sociaal wezen is. Om te betogen moet er een reden zijn. Er moet zich in de sociale ruimte iets voordoen dat aan een dergelijk gedrag zijn zin en betekenis heeft. Een gedeelte van de burgers moet zich in zijn relatie met de sociale werkelijkheid geraakt voelen en tegen de oorzaak hiervan in actie komen. Dat bepaalde individuen zich niet kunnen akkoord verklaren met een gegeven gang van zaken is evenwel onvoldoende. Naast de inwendige toename in de aktiebereidheid die achter het individuele protest schuilgaat, moet nog verder gemobiliseerd worden naar de eigenlijke betoging toe. In dit laatste nu speelt de wederzijdse relatie tussen leiders, militanten en gewone leden binnen een organisationeel kader, een belangrijke rol.

Hoe dit mobilisatieproces zich voltrekt in een westerse gemoderniseerde samenleving wordt hier in deze tekst geschetst. Hierin spelen tal van sociale processen een rol waarbij bij mobilisatie nu eens meer de klemtoon ligt op het ene dan weer eens op het andere. Hier worden de processen op hun scherpst uitgetekend omdat voldoende duidelijk

* Dit artikel is een gedeelte van de literatuurstudie over betogingen die verricht werd in het kader van het projekt Onderzoeksfonds van de Katholieke Universiteit te Leuven over : « De effectiviteit van de betogingen als inspraakmiddel ».

zou zijn hoe ze in hun werking het mobilisatieresultaat mee kunnen gestalten geven.

1. Mobilisatieniveaus.

a) *Het aggregatieniveau.*

De samenleving kan beschouwd worden als een konglomeraat van individuen die elk op een min of meer verschillende wijze in en door deze samenleving — via haar instituties als het gezin, het onderwijs en sociale verbanden als organisaties, vriendengroepen, partijen — zijn gesocialiseerd. Ieder lid van de samenleving heeft een eigen attitude, kortom een persoonlijke manier van zich te gedragen ten overstaan van de dingen die zijn omgeving en ruimer, de samenleving, helpen vorm geven. Deze attitude nu is het produkt van een voortdurende mediatie tussen de aangeboren persoonlijkheidskenmerken van het individu en de sociale processen die de samenleving waarin dit individu zich beweegt, gestalten geven (het heden) of hebben gegeven (de geschiedenis) (1). Zo heeft ook elk van hen een attitude om al dan niet te betogen of om zijn toevlucht te nemen tot niet-konventioneel politiek gedrag. Deze attitude die een individu al dan niet in zich draagt, kan nu gekollektiviseerd worden op het niveau van een aggregatie als de samenleving, de stad, de staat, een organisatie of vereniging. Op deze wijze kan binnen alle aggregaten een tweedeling gemaakt worden tussen enerzijds de mensen met en anderzijds de mensen zonder attitude tot betogen. De verzameling van deze personen, die zich situeren binnen de grenzen van een aggregatie, waarbij een betogingsattitude aanwezig is noemen we het betogingspotentieel (2).

Het specifieke van het betogingspotentieel-koncept ligt in het feit dat het niet refereert naar een bepaalde konkrete probleemsituatie of strijdpunt, maar al die individuen insluit die uit vrije wil zouden deelnemen aan een betoging wanneer het een probleem betreft dat hen zeer nauw aan het hart ligt.

Als gevolg van het bestaan van een betogingsattitude bij een deel van de mensen die de samenleving gestalten geven, bestaat binnen elk der aggregaties binnen de samenleving een betogingspotentieel dat van aggregatie tot aggregatie — mede afhankelijk van factoren eigen aan die specifieke aggregatie — meer of minder groot kan zijn. Bekijken we dit

(1) Zie M.B. SMITH, « A Map for the Analysis of Personality and Politics », in *Journal of Social Issues*, 24 (1968), 3, blz. 15-28.

(2) Het bestaan van een betogingsattitude en een betogingspotentieel blijkt uit de studie van A. MARCH, *Protest and Political Consciousness*, London, 1977, 272 blz.

potentieel op het vlak van de natie dan werden, met behulp van empirische onderzoeken, speciaal gericht op het meten van het protest-potentieel, van land tot land duidelijke verschillen geconstateerd (3). Uit de onderzoeken blijkt dat in de onderzochte West-Europese landen en de VSA een aanzienlijk deel van de bevolking zichzelf niet vatbaar acht voor deelname aan een betoging. Volgens deze onderzoeksresultaten zou er in Groot-Brittannië bij 43 %, en in de VSA en Nederland bij 30 %, der burgers ouder dan 16 jaar, geen attitude tot betogen aanwezig zijn.

De vaststelling van het bestaan van een betogingspotentieel en vooral het komplement daarvan, de grootte van de populatie zonder betogings-attitude, is van belang voor het te behandelen mobilisatiebegrip. Dit betekent dat, wat er ook gebeurt, een deel van de mensen binnen een aggregatie nooit vrijwillig te mobiliseren zal zijn.

Binnen een gegeven aggregatie bepaalt het betogingspotentieel een grens t.a.v. de mobilisatie. Deze grens is geen absoluut statisch gegeven. Zo kunnen markante veranderingen in de omgeving waarbinnen de individuele attitudes gestalte krijgen, bijdragen tot attitude verandering bij het individu en bijgevolg tot verschuiving van de grens. Een voorbeeld hiervan is de verandering van een diktatoriaal naar een democratisch regime; denken we maar aan de vele, soms heftige, betogingen in Portugal na de anjerrevolutie van 17 april 1974.

b) *Het niveau der waarden.*

Ieder individu bezit een waardensysteem, de zogenaamde algemene standaarden en oriëntaties voor het gedrag. Deze waarden worden door elk individu op een eigen persoonlijke manier beleefd en daarnaast voor een stuk gedeeld met andere individuen. Deze waarden worden op hun beurt verbijzonderd in meer gedetailleerde regels en normen met betrekking tot concrete kulturele systemen als het politieke, het godsdienstige, het etische, enz... (4).

Bij het individu bestaat het individuele waardensysteem — nl. het geheel van waarden dat het betrokken individu deelt — uit verschillende subsystemen waarbij het individu aan het ene subsysteem meer waarde hecht dan aan het andere; ieder subsysteem heeft bij het individu een bepaalde graad van centraliteit. Elk subsysteem afzonderlijk is op zijn

(3) M. KAASE en A. MARCH, *The Matrix of Political Action: Protest and Participation in five Nations*, paper voorgedragen op het Tiende Wereldcongres van de IPSA, Edinburgh, 1976, ongepubliceerd, blz. 38; meer uitgewerkt voor Groot-Brittannië zie: A. MARCH, *op. cit.*, blz. 44-45.

(4) J.A.A. van DOORN en C.J. LAMMERS, *Moderne sociologie*, Utrecht, 1959, blz. 180-186.

beurt samengesteld uit een hiërarchie van waarden en normen zodat een hoge waarde van een « laag gewaardeerd » waardensysteem op hetzelfde waarderingsniveau kan liggen van een « hoog gewaardeerde » waarde van een laag waardensubstelsysteem, m.a.w. iedere waarde heeft haar eigen centraliteit binnen de elkaar gedeeltelijk overlappende waardensubsystemen.

De samenstelling van het individuele waardensysteem, binnen een kollektiviteit, verschilt in meerdere of mindere mate van individu tot individu. Zo zijn er personen zonder waardensubstelsysteem ten aanzien van het godsdienstige of het politieke. Milbrath stelt voor de VSA vast dat één derde van volwassenen kan worden gekarakteriseerd als politiek apatisch of passief. In de meeste gevallen zijn zij zich, letterlijk, onbewust van het politieke bestanddeel van de wereld om hen heen (5).

Alles wat binnen een samenleving of kollektiviteit voorvalt, voor zover het kadert in de bewustzijnsfeer van het individu, wordt in relatie gebracht met het in het individu aanwezige waardensysteem. Valt dit maatschappelijk gebeuren buiten het individuele waardensysteem dan wordt er geen « waarde aan gehecht » omdat er in dit individu geen enkel aanknopingspunt aanwezig is.

Dit alles betekent niet dat de samenleving een geheel is van geïsoleerde individuen waarvan ieder zijn eigen waardensysteem heeft. De maatschappij is een georganiseerd en gestructureerd geheel; de individuen handelen binnen konkrete structuren waarbij dit handelen juist mee bepaald wordt door die structuren. Binnen de samenleving vallen bepaalde structuren volledig of gedeeltelijk samen met de inhoud van gedeelde waardensystemen. De individuen gaan zich organiseren in groeperingen zoals kerken, verenigingen en organisaties waarbij de leden in zekere mate dezelfde waarden aanhangen. Ieder individu zal meestal naargelang zijn persoonlijk waardensysteem via één of meerdere organisationele verbanden in de samenleving geïntegreerd zijn. Die integratie mag in vele gevallen niet gezien worden als een volledige vrijwillige beslissing van het individu maar is het gevolg van een proces van socialisatie, waardoor bij het individu de waarden ontstaan die hem toelaten tot — of gevoelig maken voor — het lidmaatschap van dit organisationeel verband (6). Dit betekent niet dat ieder individu dat bepaalde waarden aanhangt ook noodzakelijk lid is van een organisatie, gesteund

(5) L.W. MILBRATH, *Political Participation*, Chicago, 1965, blz. 21.

(6) Zie hiervoor o.a. H.H. HYMAN, *Political Socialization*, New York, 1969, 140 blz.; R.E. DAWSON en K. PREWITT, *Political Socialization*, Boston, 1969, 226 blz.; T. SHIBUTANI, « Reference Groups as Perspectives », in *American Journal of Sociology*, 60 (1955), 6, 565-569.

op deze waarden of op doelstellingen afgeleid uit deze waarden, maar dit betekent wel dat de maatschappij in haar totaliteit beschouwd, een geheel is van organisationele verbanden opgebouwd rond een aantal waarden of de daaruit afgeleide doelstellingen. We kunnen wel veronderstellen dat naargelang bepaalde waarden een grotere centraliteit bezitten bij een individu de kans ook groter is dat hij tot een organisationeel verband behoort waarin deze waarden centraal staan.

Wanneer we ons plaatsen op het niveau van een concreet waardensysteem, al dan niet beperkt tot een eventuele georganiseerde uitdrukking hiervan, botsen we op een nieuwe grens waardoor de omvang van de mobilisatie met betrekking tot een concreet strijdpunt wordt beperkt. Deze grens wordt vastgelegd door de relatie die bestaat tussen een of meerdere gedeelde waardensystemen en een concreet strijdpunt. Zo kan een maatschappelijke gebeurtenis (bv. een regeringsbeslissing) een strijdpunt zijn dat wordt bekampt vanuit twee diametraal tegenover elkaar staande waardensystemen, omdat het beide systemen in zijn belangen of doelstellingen raakt (bv. een voorgestelde oplossing schenkt aan geen van beide voldoening). Het is evenzo mogelijk dat een bepaalde groepering vanuit de doelstellingen uit haar waarden afgeleid een bepaalde maatregel steunt, die een strijdpunt uitmaakt, terwijl een andere groepering gevormd rond andere doelstellingen afgeleid uit grotendeels dezelfde waarden, deze maatregel bestrijdt (socialisme vs. kommunisme).

De betogingsattitude bij het individu dat tot het betogingspotentieel behoort kan dan ook maar betekenis hebben voor deze strijdpunten die kaderen binnen het individuele waardensysteem en waardenhiërarchie. Deze tweede grens zal dan ook in de regel aanzienlijk lager liggen dan de eerste grens — bepaald door al diegenen met een betogingsattitude — daar een strijdpunt meestal in relatie staat tot een waardensysteem dat niet gedeeld wordt door eenieder die een attitude tot betogen bezit.

c) *De betekenis der frustratie (7).*

Tussen de individuen die een gegeven waardensysteem aanhangen en een bepaalde maatregel, situatie of sociaal probleem dat onder dit waar-

(7) In de sociologie of politologie wordt relatieve deprivatie dikwijls gelijk gesteld met frustratie bv. bij M. KAASE, « Political Ideology, Dissatisfaction and Protest : A Theory of Unconventional Political Behavior » in K. von BEYME, ed., *German Political Systems*, London, 1974, blz. 11 en T.R. GURR, *Why Man Rebel*, Princeton, 1970, blz. 24-30. Volgens de psychologen is er een duidelijk verschil tussen beide begrippen : een individu is gefrustreerd « only when he had been anticipating the pleasure to be gotten from this object and then cannot fulfill his expectations... » een individu is gedepriveerd als het « lacks a goal object generally regard as attractive or desirable » (L. BERKOWITZ, « Frustrations, Comparisons, and other Sources of Emotion Arousel as Contributors to Social Unrest », in *Journal of Social Issues*, 28 (1972), 1, blz. 79.]

densysteem ressorteert, bestaat een gevoelsmatige band. Deze band bestaat niet automatisch maar komt tot stand via een reeks sociale processen bv. het communicatieproces. Het individu verwacht dat de realiteit zal tegemoetkomen aan de verwachtingen die het aangaande deze waarden en de daaruit afgeleide doelstellingen, heeft. Een concrete maatregel of maatschappelijk gegeven kan nu in de ogen van het individu hiertegen ingaan of ermee conform zijn, en in een aantal gevallen een positieve of een negatieve respons oproepen. Als resultaat hiervan situeert het geheel der populatie die een gegeven waardensysteem deelt ten opzichte van een potentieel strijdpunt, zich op een continuüm gaande van een positieve respons over een neutrale naar een negatieve. De aard der respons is mede afhankelijk van de aard der uit de waarden afgeleide doelstellingen dat het individu nastreeft. Een respons is maar mogelijk wanneer het individu dat een waarde deelt informatie heeft ontvangen omtrent een potentieel strijdpunt ; zolang het geen informatie heeft ontvangen behoort het tot de groep der onwetenden.

De evaluatieve band tussen het gebeurde en het waardensysteem is emotioneel van aard en de reactie wanneer dit gebeurde negatief wordt onthaald, is er een van frustratie. Deze frustratie die zich voordoet bij dit deel van de populatie die het gebeuren negatief emotioneel waardeert, kan zowel voorkomen bij individuen met en individuen zonder betogingsattitude.

De grootte van de frustratie, rekening houdend met de informatie waarover het individu beschikt, wordt bepaald door drie elementen :

1° de positie die een waarde inneemt (centraliteit der waarde), welke in relatie staat tot een bepaald besluit of maatschappelijk gebeuren, in de waardenhiërarchie van het individu ;

2° de intensiteit waarmee het betreffende besluit of maatschappelijk gebeuren, de verwachtingen negeert t.o.v. de betreffende waarde (8) ;

3° de mate waarmee het individu de realisatie van bepaalde verwachtingen met betrekking tot een besluit of maatschappelijk gebeuren reeds werkelijkheid zag worden (9).

Bij de individuen zonder betogingsattitude lokt de frustratie niet die respons uit die leidt tot betogingsgedrag, bij de individuen die deel uitmaken van het betogingspotentieel kan ze dit wel uitlokken. Het betogingsgedrag presenteert zich bijgevolg als een konstruktieve en geka-

(8) L. BERKOWITZ, *op. cit.*, blz. 79.

(9) T.R. GURR, *op. cit.*, blz. 71.

naliseerde vorm van agressie (10). Betogingsgedrag kan dan ook maar optreden wanneer het individu de oorzaak of vermeende oorzaak van de frustratie heeft geïdentificeerd.

Ieder individu verdraagt een verschillende graad van frustratie (de zogenaamde frustratietolerantie) vooraleer hij in die emotionele toestand verkeert die hem ertoe aanzet te betogen. Bepaalde individuen met een betogingsattitude zijn relatief vlug mobiliseerbaar omdat ze een grote persoonlijke zelfwaarde hebben m.b.t. de waarden ofwel een grote aktiebereidheid bezitten (11). Naarmate iemand er vlugger bewust en overtuigd van is dat hijzelf in staat is iets aan de situatie te doen zal hij ook vlugger te mobiliseren zijn, en is in zulk een geval een lagere graad van frustratie vereist om tot de aktie over te gaan. De andere attitudes die het individu bezit spelen m.a.w. mee in de geneigdheid bij het individu om de betogingsattitude ook in gedrag te vertalen, bij frustratie.

Bepaalde maatschappelijke factoren kunnen er tevens verantwoordelijk voor zijn dat een individu zich machteloos gaat voelen en daardoor niet meer konstruktief kan reageren op ervaren frustraties. De attitude die vroeger aanwezig was verdwijnt ofwel is er een steeds grotere frustratiegraad vereist vooraleer het individu mobiliseerbaar wordt. Een dergelijke evolutie kan zich voordoen wanneer een individu bij voorgaande betogingen heeft ervaren dat dit middel geen effect ressorteert ofwel wanneer het ervaren heeft dat protest tegen gezagsinstanties, in het algemeen, niets uithaalt. In zijn meest extreme vorm kan dit aanleiding geven tot apatie waarbij de mogelijkheid tot frustratie zelfs verdwijnt (12).

Van individu tot individu is er bijgevolg een verschillende frustratiegraad vereist vooraleer het mobiliseerbaar wordt. Dit betekent meteen dat de mobilisatiegrens m.b.t. een gegeven strijdpunt nogmaals lager komt te liggen. Er moet allereerst bij een individu een betogingsattitude aanwezig zijn ; op de tweede plaats moet het strijdpunt kaderen in het waardensysteem van het individu en tenslotte moet het individu vol-

(10) Voor een bespreking van de frustratie-agressie hypotese in haar sociaal-psychologische betekenis zie vooral : L. BERKOWITZ, ed., *Roots of Aggression*, New York, 1969, 136 blz. ; voor de omzetting van frustratie in minder agressief, niet-agressief en creatief gedrag zie : L. BERKOWITZ, *Aggression : A Social-Psychological Analysis*, New York, 1962, blz. 26-50.

Empirische ondersteuning van deze stelling in : O. PETERSSON, Political orientations in demonstrations among Swedish students, in : *European Journal of Political Research*, 1973 (I), n° 4, blz. 299-315, en in E. DE GRAEVE-LISMONT, Het oppositioeneel gedrag van de Belgische staatsburger, in : *Res Publica*, 1975 (XVII), n° 4, blz. 537.

(11) L. BERKOWITZ, « Frustration, Comparisons... » *op. cit.*, blz. 84.

(12) L. BERKOWITZ, *op. cit.*, blz. 82.

doende sterk in zijn verwachtingen gefrustreerd zijn zodat het mobiliseerbaar wordt.

2. Factoren die het betogingsgedrag met betrekking tot een concreet strijdpunt mee bepalen.

a) *De mobilisatie van bovenuit geïntroduceerd.*

Tot nu toe zijn we bijna steeds op het individuele vlak gebleven nl. het individu heeft een dusdanige graad van frustratie bereikt dat het mobiliseerbaar wordt. Het creëren en verspreiden van frustratie is reeds een eerste vorm van mobilisatie. Hierin spelen de organisaties en de leiders een belangrijke rol.

De samenleving is, zoals reeds beschreven, een geheel van georganiseerde gehelen die samenvallen met gedeelde waardensystemen, segmenten van waardensystemen of doelstellingen uit die waardensystemen afgeleid. Dit betekent dat de individuen die lid zijn van eenzelfde organisatie, in meerdere of mindere mate, dezelfde waarden delen of doelstellingen nastreven. Deze organisaties waarin het individu is opgenomen, zijn geen verzamelingen van gelijken; het zijn gelede gehelen met aan de top weinig leiders en aan de basis al naar gelang het soort organisatie, meer of minder volgelingen. Er zijn niet alleen ongelijkheden qua structurele positie, maar ook qua kennis over het functioneren van de groepering in haar relatie tot de omgeving. Het is tevens zo dat de mate van kennis die de individuen bezitten over de groepering en haar relaties tot de samenleving groter is naarmate men hoger opklimt in de organisationele structuur. De meeste informatie en kennis aangaande voor de organisatie relevante problemen is in handen van de weinige mensen, die de top van de groepering uitmaken. In de meeste gevallen zijn de lager gelegen echelons voor informatie afhankelijk van de communicatie en de inhoud van deze communicatie, afkomstig van de top (13). Het zijn de erkende leiders die de waarden en de doelstellingen van de groepering verwoorden en interpreteren; zij zijn het ook die zullen zeggen wanneer deze waarden of doelstellingen worden bedreigd. De leiding heeft bijgevolg op de eerste plaats de informatie in handen die ze dan wel of niet kan doorspelen en in de tweede plaats is ook zij het die in belangrijke mate de informatie interpreteert in het licht van de objectieven van

(13) Zie: A.S. TANNENBAUM, e.a., *Hierarchy in Organizations*, San Francisco, 1974, XXI, 248 blz.; W.E. EVANS, *Organization Theory*, New York, 1976, XIII, 312 blz.; R. MICHELS, *Democratie en organisatie*, Antwerpen, 1969, blz. 52-118; en vooral A. ETZIONI, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, New York, 1975, XXIV, 584 blz.

de groepering ; ze bezit de bevoegdheid om de plaats van de groep in het ruimer maatschappelijk geheel te definiëren. Elk lid van de groep identificeert zich, al naargelang de plaats die de groepswaarden bij hem innemen, op een min of meer hechte wijze, met de groep en, in het verlengde daarvan, met de erkende leiders die de groep naar buiten toe vertegenwoordigen. De groep vormt aldus een deel van de zelfidentiteit van het lid.

De leiding van de groep leidt in belangrijke mate het denken en de aktie van het met de groepering geïdentificeerde lid, vooral omdat het gewone lid veelal niet in staat is de grote hoeveelheid informatie, indien het er al over zou kunnen beschikken, op een koherente manier te verwerken. Voor hun gedrag m.b.t. de door de groepering verdedigde waarden en objectieven, alsook voor hun toekomstig gedrag, refereren ze naar de ordewoorden van de leiding. De identifikatie met de groepering en haar leiding speelt in het voordeel van de leiding, in die zin dat juist door het referentiegedrag van de volgelingen naar de leiding toe de ontvangst van tegenstrijdige informatie wordt vermeden of niet door-dringt tot het bewustzijn van het lid (14).

Gewoonlijk is het de leiding van de groepering die verantwoordelijk is voor de promotie van de waarden, belangen en doeleinden van de groepering. Om deze zaken te bereiken moet ze in het machtsveld treden dat de samenleving is. In deze machtsstrijd kan ze in een gegeven situatie de betoging uit strategisch oogpunt een geschikt middel vinden om een bepaald doel te bereiken. Er wordt overgegaan tot een eerste vorm van mobilisatie die zich aandient als een gerichte kommuni-katiestroom van boven naar onder toe. Bepaalde maatschappelijke gebeurtenissen, met een relevantie voor de groepering, worden in relatie gebracht met de verwachtingen van de leden, verwachtingen die mede gecreëerd werden door de leiding. De leiding beschikt, door de plaats die ze inneemt in de groepering of organisatie, over de mogelijkheid om een maatschappelijk gegeven voor te stellen als in strijd zijnde met de verwachtingen. Hieruit blijkt tenslotte, dat het al dan niet ontstaan van frustratie bij de leden van een groepering sterk verweven is met het organisationeel gebeuren en de rol die posities, structuren en kommunikatieprocessen hierin spelen. Zo kan de leiding er ook in slagen om objektief voor de

(14) Voor identifikatie met leiding en groepering zie o.a. : J.A. STALPERS, *zelfbehoud, aanpassing en kultuur*, Deventer, 1973, blz. 124 ; D. KATZ, « Patterns of Leadership » in J.N. KNUTSON, ed., *Handbook of Political Psychology*, San Francisco, 1973, blz. 211-218 ; H.C. KELMAN en A.H. BLOOM, « Assumptive Frameworks in International Politics », in J.N. KNUTSON, ed., *op. cit.*, blz. 271 ; H. GERTH en C. WRIGHT MILLS, « Institutions en Persons », in J.G. MANIS en B.N. MELTZER, ed., *Symbolic Interaction : a Reader in Social Psychology*, Boston, 1978, blz. 117-118.

organisatie schadelijke beslissingen als conform met de waarden, doelstellingen en verwachtingen dienaangaande voor te stellen, omdat zij verantwoordelijk is voor de definitie van de situatie naar de leden toe; zij kan klemtonen leggen, informatie laten doorsijpelen, achterhouden of kleuren.

b) *Mobilisatie van onderuit.*

Frustratie wordt niet noodzakelijk van bovenuit naar onder toe geïntroduceerd; ze kan ook van onderuit tot organisatie en mobilisatie leiden. In de realiteit blijkt dat niet alle personen die een waardensysteem aanhangen, behoren tot een organisatie of groepering opgebouwd rond dit waardensysteem. De leiding van een organisatie kan eventueel een beslissing nemen of juist niet nemen, waarvan het lid of het niet lid — dat toch deze waarden deelt — ze ervaart als in strijd zijnde met zijn belangen, doelstellingen en waarden. Indien er meerdere groeperingen zijn die dezelfde waardendimensie verdedigen — tal van groeperingen zijn opgebouwd rond waarden die behoren tot verschillende waardensystemen bv. Vlaams en Katholiek vs. Vlaams en Vrijzinnig — kan een van die groeperingen overgaan tot mobilisatie tegen wat ze het tekortschieten van de leiding van een andere groepering noemt. Indien er maar één groepering die waarden verdedigt dan moet bij het tekortschieten van de leiding de oppositie wel van onderuit komen. De leiding van een groepering beschikt over een aantal mogelijkheden om haar definitie van de situatie te doen aanvaarden door de basis maar aan de basis is er steeds een beoordelingsmoment aanwezig waarbij de definitie van de leiding wordt overgenomen of in het meest extreme geval, verworpen. Binnen een groepering, waarvan de leiding een beslissing heeft genomen die naar het aanvoelen van een aantal leden in strijd is met de verwachtingen, moet de mobilisatie altijd van onderuit komen. Het kan eveneens voorkomen dat de mobilisatie van onderuit start en uiteindelijk door de top wordt overgenomen en geleid.

In de meeste gevallen is mobilisatie een produkt van een wisselwerking van frustraties die ontstaan van onderuit en frustratie die geïntroduceerd wordt van bovenuit. In zijn meest zuivere vorm start de mobilisatie van onderuit met individuen die individueel gezien een dusdanige graad van frustratie hebben bereikt, dat ze mobiliseerbaar zijn. Deze individuele mobiliseerbaarheid is echter geen voldoende voorwaarde opdat zou worden betoogd. In eerste aanzet bestaat slechts een diffuse kollektiviteit waarbij de gefrustreerden nog als individu afzonderlijk staan met hun gevoelens; uiteindelijk is er een mobilisatieproces vereist dat moet

uitlopen op een kompakte kollektiviteit nl. de betoging (1). De frustratie die bij mobilisatie van onderuit in eerste instantie aan het gefrustreerde individu het gevoel geeft van alleen te staan met die frustratie, moet gekollektiviseerd worden tot een kollektief frustratiegevoelen. Dit kollektiviseren van de frustratie is het gevolg van enerzijds niet-georganiseerde mobilisatie en anderzijds georganiseerde mobilisatie waartoe de frustratie zelf reeds aanleiding heeft gegeven (16). In het beginstadium, nadat er zich een bepaalde situatie heeft voorgedaan die appelleert op het waardensysteem van een populatie, is er slechts bij een kleine proportie van die populatie dienaangaande een probleembewustzijn en is het aantal onwetenden of onbewusten nog zeer groot. Door het feit dat de individuen die dit maatschappelijk gegeven als problematisch ervaren emotioneel geraakt zijn, en ze zich als individu in de samenleving situeren, kan zich een besmettingsproces van sociale aard in gang zetten (17). De personen die een voldoende graad van frustratie hebben bereikt spreken over datgene wat hen emotioneel heeft geraakt met hun vrienden, familieleden en kennissen. Door dit proces van kollektivisering wordt de groep der onwetenden (steeds binnen diegenen die een waardensysteem delen) kleiner en wordt ook bij hen de nodige frustratie opgewekt.

Aan de groep der onwetenden wordt evenwel langs twee zijden geknaagd, enerzijds door de voorstanders van een bepaald maatschappelijk gegeven en anderzijds door de tegenstanders van ditzelfde gegeven. Elk der twee groepen probeert zoveel mogelijk van de onwetenden en de aarzelanden naar zich toe te halen.

Wanneer het een strijdpunt betreft dat kadert binnen een waardensysteem dat door heel wat individuen binnen de kollektiviteit gedeeld wordt en voor een betrekkelijke hoge graad van frustratie heeft gezorgd bij velen onder hen, bestaat een grote kans dat de massamedia een niet onaanzienlijke rol gaan spelen in het besmettingsproces.

Dit besmettingsproces is van belang bij het creëren van de nodige frustratie die zoveel mogelijk mensen moet mobiliseerbaar maken. Dit proces doet enerzijds het aantal gefrustreerden — en indirect het aantal mobiliseerbaren — toenemen en verhoogt anderzijds de frustratiegraad

(15) Begrippen afkomstig van R.H. TURNER en L.H. KILLIAN, *Collective Behavior*, Englewood Cliffs, 1957, blz. 166.

(16) Voor georganiseerde mobilisatie zie vooral: J.A.A. van DOORN, *Met man en macht*, Meppel, 1973, blz. 13-57 en A. ETZIONI, *Maatschappelijk sturen en maatschappelijk mobiliseren*, Rotterdam, 1974, blz. 50-110.

(17) Zie voor meer informatie over het « besmettings »-begrip: R.H. TURNER en L.H. KILLIAN, *op. cit.*, blz. 83. Dit begrip werd echter reeds geïntroduceerd in het historisch belangrijke werk over het gedrag van de massa: *Psychologie des Foules*, Parijs, 1946, 170 blz., van Gustave Le Bon.

bij de reeds gefrustreerden ; beide elementen zijn van groot belang om een toekomstige betoging te doen slagen.

Zolang niet een aantal personen besloten hebben om in georganiseerd verband iets aan het probleem te doen, is er nog geen sprake van georganiseerde mobilisatie ; wel kunnen er al geïsoleerde individuen bij zichzelf besloten hebben dat er iets moet gedaan worden. Als het ogenblik bereikt is waarop wordt overgegaan naar de georganiseerde mobilisatie dan is de ongeorganiseerde vorm nog niet beëindigd, omdat mensen in een geëmotioneerde toestand elkaar verder blijven beïnvloeden, los van elke organisatie.

c) *De tegenmobilisatie.*

De mobilisering — zowel de georganiseerde als de ongeorganiseerde — kan ook neutralisatieprocessen in het leven roepen in de vorm van contra- of tegenmobilisatie (18). Het proces van mobilisatie dat zich afspeelt aan de kant van de tegenstanders van een bepaald maatschappelijk gegeven of strijdpunt, kan zo hevig zijn, als gevolg van de emotionele brandstof dat het bevat met de daaruit voortvloeiende frustraties, dat de voorstanders van ditzelfde maatschappelijk gegeven of strijdpunt zich geraakt gaan voelen, in hun positieve waardering. Op dit moment kan zich ook langs deze zijde een verhevigd proces van ongeorganiseerde en georganiseerde mobilisatie in gang zetten, waardoor een ware strijd ontstaat tussen beide groepen. Ieder van beide zal zich inspannen om zoveel mogelijk individuen die de waarden of de doelstellingen aanhangen — waarrond de strijd zich afspeelt — aan zijn zijde te krijgen. Beide kampen zetten zich in om de onwetenden voor hun definitie te winnen, het frustratieniveau van de individuen die tot het kamp van de tegenstrever behoren zo laag mogelijk te houden alsook tegenstanders voor de eigen definitie te winnen (dit laatste kan natuurlijk maar lukken bij individuen met een geringe frustratie).

Het gevecht om de mobilisatie binnen een waardensysteem tussen groeperingen met verschillende doelstellingen of tussen groeperingen met tegengestelde waardensystemen, kan zich bijgevolg op twee vlakken situeren, enerzijds de strijd tussen de mobilisatoren en de ongemobiliseerden en anderzijds de onderlinge strijd tussen de gemobiliseerden die een verschillend standpunt verdedigen.

Het kunnen voorkomen van tegenmobilisatie kan van groot belang zijn voor de initiële mobilisatie. De kostprijs om eenzelfde niveau van

(18) A. ETZIONI, *op. cit.*, blz. 85.

mobilisatie, in eigen voordeel, te bereiken wordt aanzienlijk verhoogd bij het optreden van tegenmobilisatie. Zelfs als eenzelfde mobilisatieniveau is bereikt, bestaat de kans dat deze mobilisatie veel minder effectief is omdat de tegenmobilisatie een tegengewicht vormt en zo de ingezette kracht neutraliseert.

Bij tegenmobilisatie zal in zijn geheel genomen de mobilisatie rond eenzelfde strijdpunt wel aanzienlijk hoger liggen dan wanneer die niet optreedt.

Het zich voor doen van tegenmobilisatie betekent voor de initiële mobilisator dat zal moeten geageerd worden op twee vlakken, wat de kosten de hoogte injaagt nl. *a*) men moet zich blijven richten tot de populatie binnen de betrokken waardensystemen om deze voor het eigen standpunt te winnen en *b*) indien tegengemobiliseerd wordt moet men eveneens trachten de beslissingen genomen door de tegenstander, te neutraliseren ; dus zowel inspanningen in wervende als in neutraliserende zin.

Het introduceren en verspreiden van de frustratie is in werkelijkheid vaak een communicatieproces dat zich in twee richtingen afspeelt welke elkaar wederzijds kunnen beïnvloeden ; enerzijds kan er een leiding aanwezig zijn om de frustratie te introduceren en anderzijds kan de frustratie zich verspreiden aan de basis door de onderlinge communicatie die plaatsgrijpt bij de gefrustreerde individuen.

3. Georganiseerde mobilisatie, nader bekeken.

Voor Etzioni is georganiseerde mobilisatie het proces waarbij een eenheid aanzienlijk meer activa onder controle krijgt dan die eenheid tevoren had (19). Bij tegenmobilisatie speelt zich bijgevolg een strijd af met de controle over aktiva als inzet.

De mobilisatie geschiedt binnen een of meerdere waardensystemen en dit vaak in organisationeel verband. De mobilisatie-inspanning kan zich nu alleen richten tot de leden van de organisatie maar ook tot de niet-leden die de verwachtingen in de waarden of doelstellingen delen die door het strijdpunt worden geraakt. Wanneer enkel gemobiliseerd wordt binnen de grenzen van de organisatie dan spreken we van gesloten mobilisatie, wanneer ook gemobiliseerd wordt naar niet-leden toe dan spreken we van een open mobilisatie. Het is duidelijk dat zich in de realiteit allerlei combinaties van deze twee mobilisatievormen kunnen voordoen : twee organisaties kunnen op gesloten wijze tegen mekaar mobiliseren maar ook op een open manier, of ook de ene kan op een open wijze

(19) A. ETZIONI, *op. cit.*, blz. 50.

mobiliseren en de andere op een gesloten manier. wanneer alleen binnen de organisatie zelf wordt gemobiliseerd kan een hogere inwendige mobilisatiegraad worden bereikt omdat de mobilisatie veel gericht kan gebeuren. Wordt ook naar buiten toe gemobiliseerd dan zal dit veel meer inspanningen vragen en is het risico van nutteloze mobilisatiekosten aanzienlijker.

De georganiseerde mobilisatie zoals we die verder beschouwen, is, zoals zal blijken, in grote mate een communicatieproces van boven naar beneden toen, waarbij een bovenlaag een leidende rol speelt, dit in tegenstelling tot de ongeorganiseerde mobilisatie, de besmetting, welke in essentie een horizontaal proces is dat zich afspeelt aan de basis.

Nu zijn er een aantal elementen die voor bepaalde organisaties de strijd om de controle over activa aanzienlijk kunnen vergemakkelijken (20).

a) *De organisationele structuur.*

Wanneer een organisatie met een bestaande en goed uitgebouwde infrastructuur overgaat tot de mobilisatie m.b.t. een strijdpunt, dan kan ze ook daarover beschikken om haar strijdpunt te propageren en kan ze reeds de aan de infrastructuur verbonden mensen en middelen inzetten. Deze middelen kunnen worden aangewend om zoveel mogelijk de onwetenden te bereiken en mobiliseerbaar te maken alsook om over de gehele lijn het frustratieniveau te verhogen. Een organisatie zonder of met een geringe infrastructuur zal al enorme inspanningen moeten leveren om de mensen te bereiken die de waarden delen en dezelfde doelstellingen nastreven, zonder dat nog gesproken wordt over de inspanningen die vereist zijn om binnen dit potentieel zoveel mogelijk mensen zodanige frustratiegevoelens te bezorgen dat ze mobiliseerbaar worden.

De organisatie en haar infrastructuur spelen evenwel een nog belangrijker rol naar de mobilisatie toe. Zij is er tevens verantwoordelijk voor dat mensen kunnen worden gemobiliseerd die onvoldoende of zelfs helemaal niet gefrustreerd zijn en omgekeerd dat mensen die wel gefrustreerd zijn niet worden gemobiliseerd. Tussen de organisatie en de georganiseerde bestaat een dubbele binding die t.a.v. de mobilisatie van het

(20) Vergelijk de vektoren van macht van de drukingsgroeperingen in : J. MEYNAUD, *Les groupes de pression en France*. Parijs, 1958, 357 blz. ; J. MEYNAUD, *Les groupes de pression*. Parijs, 1960, blz. 30 e.v. ; J. MEYNAUD en D. SIDJANSKI, *Les groupes de pression dans la Communauté Européenne. 1958-1968. Structure et action des organisations professionnelles*. Brussel, 730 blz. ; Y. NUYENS, *Pressiegroepen in België, Een benaderend onderzoek*. Beringen, 1965, 444 blz. en W. DEWACHTER, Drukking en drukingsgroeperingen, in : *Politieke sociologie*. Leuven, 1975, blz. 247-293.

lid stimulerend of remmend kan werken (21); deze binding kan een sentimentele en/of een instrumentele dimensie hebben:

a) sentimenteel: een individu is sentimenteel aan een organisatie gebonden wanneer deze hem vertegenwoordigt als maatschappelijk wezen; wanneer ze voor het individu een afspiegeling en verlenging is van hem zelf;

b) instrumenteel: een individu is instrumenteel aan een organisatie gebonden wanneer hij deze beschouwd als een effectief middel om zijn eigen doeleinden en de doeleinden van de andere organisatieleden, te bereiken.

Binnen deze twee dimensies is er in de eerste plaats de binding aan de waarden of de ideologie door de organisatie belichaamd:

1° op sentimenteel vlak: het lid is gebonden aan de organisatie omdat deze de waarden vertegenwoordigt die ook zijn waarden zijn. De organisatie is de vertegenwoordiger van de waarden die het lid aanhangt, het vindt er zichzelf in terug;

2° op het instrumentele vlak: het lid is verbonden met de organisatie omdat via de waarden die de organisatie vertegenwoordigt het best de belangen en noden van de leden in hun totaliteit, kunnen behartigd worden.

Er is in de tweede plaats de binding via de rol die het lid in de organisatie vervult:

1. Op sentimenteel vlak: het lid is gehecht aan de organisatie omdat zijn rol als organisatielid een essentiële bijdrage levert tot zijn persoonlijke identiteit.

2. Op instrumenteel vlak: het lid is vooral gehecht aan de organisatie omdat de rol dat het er in vervult tegemoetkomt aan persoonlijke belangen bv. de organisatie is zijn werkgever of als lid kan hij van de diensten verstrekt door de organisatie, genieten.

Een organisatie met een uitgebreide infrastructuur is in staat van veel mensen te mobiliseren via de rol die de leden er in vervullen. Naarmate

(21) Voor meer over de verschillende vormen van binding tussen lid en organisatie zie: H.C. KELMAN, «Patterns of Personal Involvement in the National System: A Social Psychological Analysis of Political Legitimacy», in J.N. ROSENAU, ed., *International Politics and Foreign Policy*, New York, 1969, blz. 267-288, wiens schema gedeeltelijk werd nagevolgd; zie ook J. DELAMATER, *The Study of Commitment*, Washington, 1973, 104 blz.

een individu meer gebonden is aan de organisatie via de rol, hoe groter de macht van de organisatie is t.a.v. het gedrag van het lid; de sanctioneringsmogelijkheden nemen toe, bv. voor een vrijgestelde in een organisatie kan een positieve sanctionering bevordering betekenen en een negatieve ontslag. In de regel zal een rolbekleder een negatieve sanctionering pogen te vermijden en anticiperen op een positieve. Zo ook slagen heel wat organisaties er, via cliëntelisme en het uitbouwen van een uitgebreid net van dienstbetoon, in het lid via de rol van cliënt aan zich te binden waardoor op deze manier bepaalde vormen van wederdienst kunnen bekomen worden bv. mee opstappen in een betoging door de betrokken organisatie georganiseerd.

Dat het lid een deel van zijn persoonlijke identiteit uit zijn rol in de organisatie betreft, volgt mede uit het feit dat hij in de organisatie relaties heeft gelegd en mensen heeft ontdekt die een belangrijk deel zijn gaan uitmaken van zijn leven. De gemeenschappelijke band met dezelfde organisatie is een belangrijk kenmerk voor tal van personen die in het leven van het lid een belangrijke plaats innemen. Via die verschillende bindingen en de centrale plaats die de organisatie in het leven van het lid inneemt komt het individu gemakkelijker tegemoet aan de eisen die de organisatie stelt en is het bijgevolg gemakkelijker mobiliseerbaar.

Bij de meeste leden van een organisatie is zowel een binding aan de rol als aan de waarden of ideologie aanwezig, maar bij het ene individu weegt de ene binding meer door dan bij het andere; de binding bij het ene individu is ook veel hechter dan bij het andere, afhankelijk van de individuele centraliteit van de waarden die door de organisatie verdedigd worden of ook van de plaats die het individu in de organisatie bekleedt. Daar de binding via de rol en via de waarden of ideologie, dikwijls tesamen voorkomen is het duidelijk dat ze elkaar wederzijds kunnen versterken t.a.v. de mobiliseerbaarheid van dit individu. Omgekeerd, kan door de binding aan de rol, ook mobilisatie vermeden worden wanneer deze ingaat tegen de objectieven van de leiding, al hebben ze een beslissing genomen in strijd met de verwachtingen van het lid dat hierdoor gefrustreerd is. Wanneer een individu wel gefrustreerd is maar daarnaast de organisatie een belangrijke plaats inneemt in zijn leven dan zal hij het bv. zeer moeilijk hebben om zich als vorm van protest, uit die organisatie terug te trekken. Door het plotse verlies van vrienden en relaties zou een grote leemte kunnen ontstaan in zijn leven. De rolbinding behoedt het lid voor de onzekerheid die zou kunnen geschapen worden als het zijn binding aan de waarden tot het uiterste volgt en breekt met de organisatie. In de meeste gevallen zal het individu de hierdoor ontstane dissonantie opheffen door zijn visie op de waarden en de verdediging van zijn verwachtingen, door de organisatie, aan te passen. Hetzelfde

geldt eveneens voor een lid dat beroepshalve met de organisatie verbonden is ; dit lid kan gefrustreerd zijn maar de gevolgen van de mogelijkheid tot negatieve sanctionering waarover de leiding beschikt, zijn te groot, wanneer hij aan zijn gevoel van frustratie zou tegemoetkomen door mee te betogen tegen de objectieven van de leiding in. De mobilisatiemogelijkheden van een organisatie met een uitgebreid netwerk van bindingen zijn vrij groot. Mobiliseren binnen een zuil is hiervan een extreem voorbeeld. Een zuil is het organisationeel patroon bij uitstek waar de binding aan de rol optimaal tot uitdrukking komt, niet alleen in zijn instrumentele vorm maar ook in zijn sentimentele, omdat het leven van het individu behorende tot een zuil van de wieg tot het graf geregeld wordt door de organisaties van de zuil ; hierdoor krijgt zijn persoonlijke identiteit bijna volledig gestalte door zijn bindingen met dit organisatiepatroon (22). Wordt een zuil in haar totaliteit gemobiliseerd (bv. de schoolstrijd van 1954-1958) dan kan maximaal gebruik gemaakt worden van het feit dat nagenoeg alle organisaties die het individuele leven gestalte geven in dezelfde richting werken nl. naar mobilisatie toe.

Als het individu gefrustreerd is in zijn verwachtingen t.a.v. zijn waarden of doelstellingen en de leiding van de organisatie wenst te mobiliseren, dan kan de mobiliseerbaarheid van het individu of lid afgeremd worden omdat dit lid ook deeluitmaakt van verschillende organisaties — waaraan het eveneens sentimenteel en instrumenteel verbonden is — waarvan de leiding i.v.m. een gegeven strijdpunt mobilisatie tegenwerkt. Wordt gemobiliseerd binnen verschillende organisaties waarvan het individu deeluitmaakt dan wordt zijn mobiliseerbaarheid in de hand gewerkt ; wordt gemobiliseerd binnen één of meerdere organisaties waaraan het individu participeert maar wordt tevens tegengemobiliseerd in een of meerdere organisaties waartoe het lid eveneens behoort, dan kan de mobiliseerbaarheid worden afgezwakt doordat bij het betrokken individu een konflikt wordt geschapen op basis van deze verschillende afhankelijkheden. Samenvallende lidmaatschappen werkt de mobiliseerbaarheid in de hand, dwarslopende lidmaatschappen kunnen afremmend werken (23).

(22) Zie o.a. L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuijing in de Belgische Politiek*, Antwerpen, 1970, blz. 114-246 ; A. LIJPHART, *Verzuijing, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, 1968, blz. 19-180 ; B.J. DE CLERCQ, *Kritiek van de verzuijing*, Lier, 1968, 150 blz.

(23) Zie ook : L. COSER, *The functions of social conflict*, London, 1956, blz. 78-79 en A. Van den BRANDE, « Elements for a Sociological Analysis of the Impact of the Main Conflicts on Belgian Political Life », in *Res Publica*, 9 (1967), 3, blz. 437-470 ; A. Van den BRANDE, *Ontwerp van een macro-sociologisch model voor het Belgische Politieke Systeem*. Gent, 1974, blz. 173-199.

De rolbinding, binnen een of meerdere organisaties, is een belangrijke variabele met betrekking tot de mobilisatie omdat via deze binding mensen kunnen worden gemobiliseerd die slechts weinig of niet gefrustreerd zijn aangezien de sociale dwang voortvloeiende uit de rol die het lid in een of meerdere organisaties vervult, zo groot kan zijn dat het a.h.w. gedwongen wordt te betogen. Zo is het eveneens mogelijk dat mensen met een hoge frustratiegraad niet mee betogen of te mobiliseren zijn, omdat de rolbinding hen belet hierop in te gaan.

b) *De beschikking over kommunikatiekanalen.*

Hoger is reeds gehandeld geworden over de betekenis van de interne kommunikatie in een organisatie voor het opwekken of introduceren van frustraties. De meeste groeperingen beschikken ook over een blaadje of tijdschrift waarlangs ze hun leden informeren over de houding van de groepering t.a.v. bepaalde problemen. Dit kanaal is een belangrijk hulpmiddel in de handen van de leiding om de leden al dan niet, te mobiliseren. Dit middel volstaat zeker niet als het om een open mobilisatie gaat waarbij ook mensen van buiten de organisatie worden aangetrokken. De mate waarin een organisatie dan ook kan beschikken over de kommunikatiemedië, die zich niet uitsluitend richten tot een beperkt publiek, is bij een open mobilisatie belangrijk ; dit is ook zo wanneer de organisatie waarbinnen gemobiliseerd wordt zodanig groot is of de leden zodanig verspreid zijn, dat niet iedereen doeltreffend kan bereikt worden.

De kommunikatiemedië laten toe een bepaalde opinie op ruime schaal kenbaar te maken, waardoor deze medië funktioneren als agenten waarlangs het kollektief gedrag kan geïnitieerd en gevoegd worden (24). Veel organisaties stuiten evenwel op het probleem dat de toegang tot de medië in de meeste van onze samenlevingen selektief is. Om nu als organisatie te kunnen gebruik maken van deze medië moet men een zekere graad van legitimiteit hebben verworven in de ogen van diegenen die de toegang verlenen. De medië funktioneren op deze wijze als filters t.a.v. de mobilisatiemogelijkheden van een organisatie ; wie niet geduld wordt en wat niet toelaatbaar wordt geacht of ingaat tegen de principes van diegenen die de toegang tot het medium in handen hebben, wordt niet toegelaten of doorgelaten waardoor de mobilisatiemogelijkheden, op ruimere schaal, worden afgeremd. Een reeds gevestigde organisatie met een grote maatschappelijke erkenning zal zich logischerwijze gemakkelijker toegang kunnen verschaffen, waardoor zij bij een eventuele mobilisatie naar de eigen leden toe kan inspelen op hun sentimentele en

(24) R.H. TURNER en L.H. KILLIAN, *op. cit.*, blz. 167.

instrumentele binding aan de organisatie en daarnaast zal ze, zowel m.b.t. de leden als tot de niet-leden — die de waarden delen of dezelfde doelstellingen nastreven — het aantal gefrustreerden en het frustratieniveau in een voor haar gunstige zin kunnen doen evolueren.

c) *De betekenis van leiding en leiderschap.*

Leiding en leiderschap binnen de organisatie en binnen de samenleving is van groot belang voor de mobilisatie. Zoals Michels reeds jaren geleden heeft aangetoond, bestaat een belangrijke band tussen leiders en volgelingen (25). De leiding is niet alleen belangrijk omdat ze langs het beheer van de informatie deze ook kan manipuleren maar tevens omdat de leiders voor de volgelingen deeluitmaken van de « significant others » waardoor identifikatieprocessen optreden tussen leiding en volgelingen. De leiding gaat langs deze weg functioneren als een belangrijke leidraad voor het gedrag van de leden in een bepaalde situatie (26). Een organisatie die legitieme leiders (in de ogen van de massa) en een deel van de maatschappelijke elite onder haar aanhangers telt, staat heel wat dichter bij de massa der volgelingen die het waardensysteem aanhangen waarbinnen geopereerd wordt, dan een organisatie die dit niet heeft. Naarmate de identifikatie tussen leiders en volgelingen groter wordt en het charismatische element toeneemt, wordt zowel het gedrag als de mening van de leden gemakkelijker beïnvloedbaar. In een dergelijke situatie laat het individu zich louter leiden door de visie van zijn charismatische leider op een bepaald gebeuren; het lid is niet zozeer gefrustreerd omdat het vaststelt dat een strijdpunt in strijd is met zijn verwachtingen, maar het lid is wel of niet gefrustreerd al naargelang de leider zegt dat een bepaald strijdpunt al of niet overeenstemt met de verwachtingen. De emotionele band tussen leider en volgeling is soms zo sterk dat het standpunt van de leider moet het juiste zijn en niet voor discussie vatbaar is; de leider is onfeilbaar geworden.

Een organisatie die mobiliseert zal zoveel mogelijk haar beste, meeste gezagsvolle en charismatische leiders naar voor schuiven om haar standpunt te verdedigen; zo zal ze ook proberen, met dezelfde bedoeling, zoveel mogelijk mensen die tot de politieke en sociale elite behoren voor haar standpunt te winnen en hen in het openbaar positie doen innemen.

Het bestaan van leiderschap binnen de samenleving heeft reeds betekenis met betrekking tot de niet-georganiseerde vorm van mobilisatie; zelfs in dit stadium zal het standpunt van de plaatselijke leiders, dikwijls erkende opinie-leiders aangaande de betwiste materie, als referentiepunt

(25) R. MICHELS, *op. cit.*, blz. 52-73.

(26) T. SHIBUTANI, *op. cit.*, blz. 568.

voor het eigen oordeel gelden wat zijn konsekventies heeft voor het daaruit voortvloeiende gedrag (27).

d) *De financiële mogelijkheden.*

Mobiliseren kost geld; er moeten berichten worden verspreid, verplaatsingen georganiseerd, informatieavonden ingericht, affiches worden gedrukt, eventueel lonen worden uitbetaald of dikwijls ook zelfs geld worden gemobiliseerd.

De meeste kapitaalkrachtige kan ook het meest middelen inzetten wat de mogelijkheden verruimt om een groter aantal mensen te bereiken en mobiliseerbaar te maken alsook om het hoofd te bieden aan tegenmobilisatie. De financiële capaciteit van een organisatie, iets wat in feite dikwijls mede funktie is van het aantal leden, is een niet te verwaarlozen steun bij het mobiliseren.

Organisaties die kunnen beschikken over deze vier elementen zullen het veel gemakkelijker hebben om een voldoende aantal betogers te mobiliseren dan een organisatie die ageert, binnen dezelfde waardensystemen en omtrent hetzelfde strijdpunt maar niet of slechts in beperkte mate van deze middelen kan gebruik maken. In gelijkaardige zin meent Etzioni — hiervan geeft hij evenwel geen empirische bevestiging — dat de lagere kollektiviteiten het moeilijker hebben om te mobiliseren dan de kollektiviteiten die hoger zijn ingeschaald in de maatschappelijke structuur (28). Voor ons land zijn er empirische gegevens die Etzioni's stelling ondersteunen. Uit een inventarisatie van de betogingen in België (29) blijkt dat er vanaf 1953 tot en met 1976 57 betogingen hebben plaatsgevonden met meer dan 10.000 betogers. Van 27 van deze betogingen was een vakbond mede organisator, van 20 één van de traditionele politieke partijen en van 16 zowel een vakbond als een politieke partij. Gezamenlijk nemen deze groeperingen 31 betogingen voor hun rekening. Van de minder hoog ingeschaalde groeperingen kon de Belgische Unie voor de Verdediging van de Vrede twee anti-atoommarsen organiseren met meer dan 10.000 betogers. Daarnaast zijn er ook nog twee betogingen met meer dan 10.000 betogers georganiseerd door de gepensioneerden; de organisatie hiervan lag evenwel in handen van de Katholieke

(27) E. KATZ en P.F. LAZARFELD, *Personal Influence*, New York, 1955, 400 blz.; R.K. MERTON, *Social Theory and Social Structure*, New York, 1968, blz. 441-474 en L. BOONE, *Massamedia en interpersonele communicatie*, Leuven, 1971, 71 blz.

(28) A. ETZIONI, *op. cit.*, blz. 59.

(29) M. DEWEERDT, *Inventaris van de betogingen in België 1953-1974*, Leuven, 1975; de gegevens voor 1975 en 1976 werden door de Afdeling Politologie K.U.-Leuven aangevuld.

Bond der Gepensioneerden die als vereniging verbonden is met de Katholieke zuil.

Wanneer we naar de maatschappelijke realiteit zien dan blijkt dat de vier bovengenoemde elementen om de controle over de activa te vergemakkelijken vaak in een en dezelfde organisatie aanwezig zijn. De verschillende elementen die mobilisatiebevorderend werken, worden dikwijls tesamen aangetroffen waardoor ze elkaar kunnen versterken; hierbij kan verwezen worden naar betogingen georganiseerd door politieke partijen, vakbonden, kerken en zuilen (als konglomeraat van verschillende organisaties). Betogingen georganiseerd door dergelijke organisaties hebben bij voorbaat een grotere kans op slagen, in die zin dat voldoende mensen op de been kunnen worden gebracht.

Dit betekent geenszins dat iedere demonstratie ingericht door een dergelijke groepering een massamanifestatie wordt. De mate waarin deze vier elementen worden ingezet, is in belangrijke mate afhankelijk van het objectief dat de organisatoren met de betoging willen bereiken. Zo kunnen bijvoorbeeld negatieve sancties m.b.t. de instrumentele binding aan de rol niet spelen omdat het beleidsobjectief dat door het lid wordt overtreden, niet belangrijk genoeg wordt geacht.

De kans is ook groot dat, wanneer twee organisaties met optimale mobilisatiemogelijkheden tegen elkaar op gaan mobiliseren rond een strijdpunt dat als een belangrijk beleidsobjectief wordt gezien, in de samenleving een aanzienlijke spanning zal gecreëerd worden; dit hangt natuurlijk ook af van het frustratieniveau dat werd bereikt.

Anderzijds kan hieruit ook afgeleid worden dat een organisatie die niet beschikt over deze vier elementen of er slechts in beperkte mate over beschikt, het a) reeds moeilijker zal hebben om een betoging te organiseren waaraan massaal zal worden deelgenomen b) als één of een reeks organisaties die wel optimaal van deze middelen kunnen gebruik maken, gaan tegenmobiliseren het voor haar een zware dobber wordt om alsnog een succesvolle betoging in te richten — tenminste wanneer de tegenorganisatoren het de moeite waard vinden om zelf al hun middelen in te zetten —, om nog niet te spreken van de kansen die een dergelijke betoging nog heeft om ten aanzien van het beoogde doel effectief te zijn. Het opzetten van een betoging is dus wel het inzetten van machtsmiddelen om zijn eigen visie op de realiteit door te drukken, te verspreiden of te verdedigen.

Mobiliseren om te betogen moet door de organisatie op een strategische wijze worden gepland. Deze moet zich alleen proberen te richten tot diegenen die op een of andere manier via de waarden of ideologie en/of via de rol aan de organisatie zijn gebonden. Door middel van de gebondenheid aan de waarden of de ideologie moeten frustraties worden

opgewekt of het niveau ervan worden opgedreven. De rolbinding kan worden gebruikt door de identifikatiemogelijkheden van het lid met de organisatie te exploiteren en de plaats die de organisatie in het leven van steeds meer leden inneemt, doen toenemen. Dit laatste kan echter op korte termijn moeilijk gerealiseerd worden maar het is wel een objectief dat de organisatie voortdurend moet op het oog hebben; op korte termijn kan ze evenwel altijd gebruik maken van haar mogelijkheden tot positieve of negatieve sanctionering. Er moet er tevens voor worden opgepast dat binnen het eigen of een concurrerend waardensysteem niet wordt tegengemobiliseerd want hierdoor kan het eigen mobilisatieresultaat worden in gevaar gebracht. Het is daarom van essentieel belang dat de initiële mobilisator vooraf de mogelijkheden op een eventuele contra-mobilisatie schat. De optiek van waaruit wordt gemobiliseerd moet er steeds op gericht zijn de grootst mogelijke netto-mobilisering te bereiken in eigen voordeel. Maximale mobilisatie is evenwel niet altijd vereist omdat het gewenste objectief reeds kan worden bereikt door slechts een gedeeltelijke inzet van de middelen.

Mobiliseren om te betogen moet zoveel mogelijk uitsluitend richten op deze mensen die er vatbaar voor zijn. Er moet er rekening mee gehouden worden dat ook hier naar alle waarschijnlijkheid de wet der stijgende marginale kosten speelt (30). Naarmate men i.v.m. een strijdpunt de mobilisatiegrens nadert hoe hoger de kost wordt om iedere additionele eenheid (= lid of niet-lid dat de waarden of doelstellingen deelt waarmee de mobilisatie in verband staat) te mobiliseren tot betogingsdeelname. Eenmaal een bepaald mobilisatieniveau bereikt wordt iedere bijkomende inspanning loutere energieverpilling. De mobilisatoren moeten er voor zorgen dat 1° het aantal rolgebonden evenals de intensiteit van die binding, zo groot mogelijk is, en dat 2° het aantal gefrustreerden binnen het betrokken waardensysteem maximaal en de graad van frustratie zo hoog mogelijk is. Naast de rolbinding, het aantal gefrustreerden en het frustratieniveau is ook het aantal gefrustreerden en het niveau van frustratie van diegenen die de waarden en doelstellingen delen maar niet tot het betogingspotentieel behoren, belangrijk. Dit omdat niet alleen het aantal betogers zijn betekenis heeft maar ook de manier waarop de betoging wordt gedragen en gesteund door alle individuen die dezelfde doelstellingen of waarden nastreven. De betoging kan ook fungeren als stootmiddel van een aandachtig toekijkende gemeenschap van geïnvolveerde mensen voor wie de persoonlijke bijdrage heel dikwijls beperkt blijft tot wat financiële steun of sympathie. De frustratie

(30) A. ETZIONI, *op. cit.*, blz. 82.

bij deze basis die de betoging schraagt kan hier ook van individu tot individu verschillen. Het feit dat men niet over een betogingsattitude beschikt hoeft nog niet noodzakelijk te betekenen dat men niet gefrustreerd is. Men kan ook gefrustreerd zijn maar niet mobiliseerbaar omdat men bijvoorbeeld een grote frustratietolerantie heeft of omdat de rolbinding in een organisatie die zich verzet tegen betogingsdeelname te groot is, alhoewel los van die binding de frustratie groot genoeg is om aan de betoging deel te nemen. Dit deel van de populatie is ook belangrijk voor de mobilisatie niet alleen omdat ze de betoging schragen en meer kracht geven, maar eveneens omdat het de handelingsmogelijkheden van de tegenstrever beperkt. Als bijvoorbeeld een betoging wordt ingericht tegen het beleid van de regeringspartijen dan is niet alleen het aantal betogers van belang maar ook het aantal mensen dat de betoging op een passieve wijze steunt. De breedte van deze steunende basis kan naast het aantal betogers, zijn betekenis hebben naar komende verkiezingen toe, waarbij dan op een minder actieve manier de ontevredenheid kan tot uitdrukking komen in de verkiezingsuitslag. Zo kan gesteld worden dat naarmate de macht van de geveiseerde door de betoging, mede afhankelijk is van de populatie die hem bestrijdt, des te meer hij zal moeten rekening houden met de wensen van diegenen die de betoging, op actieve maar ook op passieve wijze, steunen.

4. Bijkomende variabelen die de mobiliseerbaarheid mee bepalen.

a) *De plaats waar de betoging plaatsgrijpt.*

Er kan verwacht worden dat een individu naar aanleiding van een concrete betoging vlugger mobiliseerbaar zal zijn naarmate de plaats van betoging zich dichterbij het betogingsvatbare individu bevindt. In de hypothetische situatie dat het aantal gefrustreerden, het niveau van frustratie, het aantal gebondenen via de rol en de intensiteit van die binding gelijkmatig verspreid is onder het mobilisatiepotentieel dat de waarden of doelstellingen deelt waarrond gemobiliseerd wordt — die op hun beurt gelijkmatig verdeeld zijn onder de bevolking — op een gegeven oppervlak, dan zal het frustratieniveau en/of de intensiteit van de rolbinding vereist om mobiliseerbaar te zijn, stijgen naarmate men zich verder verwijderd van de plaats waar de betoging doorgaat. Dit betekent dat de kans veel groter is dat een individu — met een geringe frustratie en/of geringe rolbinding dat tot het betogingspotentieel behoort — aan een betoging zal participeren als die in zijn eigen stad verloopt dan wanneer ditzelfde individu hiervoor een afstand van om en bij de 200 kilometer zou moeten afleggen. Ten gevolge hiervan kan het aantal deel-

nemers worden opgedreven door de betoging te laten verlopen op die plaats waar in absoluut aantal het meest gefrustreerden en gebondenen via de rol in de nabijheid zijn, waardoor voor een groot aantal potentiële deelnemers de mobiliseerbaarheidsvereisten zo laag mogelijk worden gehouden. Hieruit vloeit de regel voort dat naarmate de financiële kosten en de inspanningen, voor een individu dat behoort tot de kandidaat betogers binnen de populatie die een bepaald waardensysteem deelt of dezelfde doelstellingen nastreeft, lager liggen, hoe vlugger dit individu over de vereiste frustratiegraad zal beschikken om te betogen. Wanneer bijvoorbeeld de organisator van een betoging over de financiële middelen beschikt om voor gratis vervoer te zorgen voor diegenen die wensen deel te nemen, dan zal het aantal deelnemers wel hoger liggen dan wanneer ze elk hun eigen vervoer zouden moeten bekostigen.

b) *Het tijdstip waarop betoogd wordt.*

Het tijdstip waarop een betoging georganiseerd wordt is ook niet zonder betekenis. In de eerste plaats moet de kost van het tijdstip waarop wordt betoogd voor het grootst mogelijke aantal individuen zo laag mogelijk worden gehouden: een massabetoging organiseren gedurende de vakantiemaanden is riskant, niet alleen omdat de mobilisatiemogelijkheden worden beperkt (veel mensen zijn met vakantie) maar ook omdat het teveel gevraagd is van de mensen hun vakantie te doen opgeven omwille van een betoging. Daarnaast moet de betoging doorgaan op het tijdstip waarop het hoogst mogelijke frustratieniveau bij het grootst mogelijke aantal individuen is bereikt. Het deelnemersaantal is bijgevolg mede funktie van de factoren die de toegang tot de betoging vergemakkelijken of bemoeilijken (31).

c) *Het voorkomen van sociale druk.*

De sociale druk die zich kan enten op, of voorkomen naast of los van de binding aan de rol, is eveneens belangrijk t.a.v. de mobiliseerbaarheid van een individu. Een persoon die behoort tot een sociaal milieu — bv. vrienden, kennissen, familieleden — dat bestaat uit heel wat mensen die bereid zijn actief aan een betoging te participeren zal aanzienlijk minder gefrustreerd moeten zijn om zich te laten overhalen ook deel te nemen aan de betoging. Niet alleen sociale druk kan meespelen ten aanzien van de al of niet-deelname aan een betoging, maar ook bepaalde vormen van dwang. Er is enerzijds de dwang tot niet-

(31) C.McPHAIL en D. MILLER, « The assembling process : a theoretical and empirical examination », in *American Sociological Review*, 38 (1973) 2, blz. 723.

deelname : als bv. een werkgever dreigt zijn werknemers te ontslaan indien ze deelnemen aan een betoging dan moeten de betrokken werknemers al erg gefrustreerd zijn of sterk gebonden aan de rol om aan die dwang te weerstaan — in zo'n geval kan het individu een innerlijk konflikt beleven dat voortvloeit uit zijn dubbele rolbinding, nl. als lid van de vakbond en als werknemer in een bedrijf — ; anderzijds is dwang tot deelname ook mogelijk wanneer de belanghebbenden of organisatoren van de betoging in een machtspositie staan t.a.v. bepaalde personen zodat voor deze mensen de kost van niet-deelname hoog kan oplopen. Een andere vorm van sociale druk die de uiteindelijke beslissing van een individu om te betogen mee kan beïnvloeden zijn de omstandigheden waarin de betoging zal verlopen. Wordt een betoging niet toegelaten door de overheid dan kan de illegale sfeer waarin ze verloopt misschien mensen afschrikken ; eenzelfde overheidsmaatregel zou evenwel ook het omgekeerde effect kunnen hebben en de frustratie nog doen toenemen. Hetzelfde kan zich voordoen wanneer een tegenbetoging mag verwacht worden die wel eens aanleiding zou kunnen geven tot geweld ; dit kan ongetwijfeld bepaalde mensen aantrekken en anderen afstoten.

d) *De omvang van de te mobiliseren kollektiviteit.*

Waarschijnlijk worden de kansen — alle andere factoren buiten beschouwing gelaten — op een hoge mobilisatiegraad i.v.m. een betoging groter naarmate de kollektiviteit waarbinnen moet gemobiliseerd worden, kleiner is. Als een organisatie of een groepering die slechts 2000 leden telt mobiliseert om te betogen, dan mag verwacht worden, tenminste wanneer daartoe een serieuze inspanning wordt ondernomen, dat de deelname proportioneel groter zal zijn dan wanneer gemobiliseerd wordt t.a.v. de samenleving in haar totaliteit. Dit vindt zijn verklaring in het feit dat men bij een gesloten mobilisatie slechts te doen heeft met mensen die reeds aan de organisatie gebonden zijn via de waarden en/of de rol ; wanneer de mobilisatie binnen de globale samenleving verloopt is het voor de mobilisatoren zelfs niet altijd mogelijk zich alleen te richten tot diegenen die voor mobilisatie vatbaar zijn. Bij een beperkte kollektiviteit is de fysische nabijheid van de door de rol gebonden en de in de verwachtingen gefrustreerde personen een belangrijke variabele die het mogelijk maakt een hoge mobilisatiegraad te bereiken. Het is niet zo ongewoon te vernemen dat een arbeidersgemeenschap van een bepaalde onderneming quasi in haar totaliteit de straat is opgekomen om te protesteren tegen een maatregel van de bedrijfsleiding. In zulke situatie zijn een aantal factoren aanwezig die een maximale mobilisatie bevorderen nl. ongeveer de totaliteit is

gefrustreerd, de besmettingsmogelijkheden zijn maximaal zodat de frustratie van de ene zich overzet op de andere, de sociale druk kan aanzienlijk meespelen en de kommunikatiemogelijkheden zijn optimaal gezien de kleine omvang van de kollektiviteit — nl. « short range notice » versus « long range notice » wanneer het kollektiviteiten van grote omvang betreft (32); de inspanningen vereist om deel te nemen aan de betoging zijn minimaal gezien de geringe verplaatsing; daarnaast is er het feit dat tijdens de werkuren kan betoogd worden en de mobilisators en de gemobiliseerden tevens één geheel vormen.

5. De betekenis van het militantisme.

a) *Types van militanten en hun plaats in de organisatie.*

Betogen is een georganiseerde vorm van kollektieve aktie. Wie organiseert en de manier waarop deze organisatie verloopt kan min of meer complex zijn, afhankelijk van de populatie die moet bewerkt worden en de deelnemers die men wenst te werven.

Bij een organisatie die een mobilisatie van redelijke omvang nastreeft is er eerst en vooral de aktieve kern van eigenlijke organisatoren, de betogingsleiding. Deze kern vormt het hoofdkwartier waar de eigenlijke doelen en ordewoorden worden geformuleerd, middelen ter beschikking gesteld, de mobilisatiestrategie wordt vastgelegd, de datum en de plaats van betogen wordt vastgesteld, perskonferenties worden belegd, enz. Naast deze kern zijn er de vele militanten verspreid over de te mobiliseren kollektiviteit. Na de militanten en de betogingsleiding zijn er nog de gewone deelnemers en tenslotte de sympatisanten die de betoging dragen. Het gehele gebeuren met betrekking tot een betoging vormt een reeks van koncentriscche cirkels, die elkaar gedeeltelijk overlappen maar steeds wijder worden om zo het geheel uit te tekenen dat uiteindelijk de kracht van een aktie gaat bepalen. De militant heeft een belangrijke funktie t.a.v. het aantal deelnemers en het aantal sympatisanten. Daarom wordt deze centrale figuur in het mobilisatieproces nader belicht.

Hij is bij uitstek diegene die het meest geïntegreerd is in de organisatie en het meest onderhevig is aan de processen van rollbinding, waardenbinding, identifikatie met de leiders en met de organisatie als organisatie. Zij zijn het ook die zich het meest in dienst stellen van de organisatie ten einde haar objektieven te helpen realiseren.

(32) C. McPHAIL en D. MILLER, *op. cit.*, blz. 723.

Ten aanzien van de mobilisatie zijn er twee types van militanten belangrijk. Het eerste type is de administrator (33). Dit type is het meest praktisch gericht. De administrator is het duidelijkst herkenbaar in grote organisaties; hij is de beheerder die moet zorgen dat bv. de plaatselijke afdeling goed wordt gerund, dat de lidgelden worden betaald, verslagen gemaakt enz. Meer concreet naar de betoging toe is hij het die instaat voor de praktische regelingen zoals het inleggen van bussen, drukken van affiches, verspreiden van propaganda; kortom hij vervult dus essentieel een administratieve taak.

Het tweede type is zoals Mothé het noemt « de tribun » (34). Hij is het die de populatie actief moet bewerken door ze te beïnvloeden en te overtuigen van het eigen standpunt. In de kleinere organisaties of afdelingen is de tribun en de administrator vaak een en dezelfde persoon, in grotere organisaties komen deze functies gewoonlijk gescheiden voor. De rol van de tribun is evenwel een vereiste binnen iedere organisatie wanneer men wil overgaan tot een mobilisatie. Zo is hij een quasi spontane demonstratie weinig organisatorische inspanning vereist maar wordt de organisatie op zich genomen door mensen wiens organisatorische activiteiten zich hoofdzakelijk beperken tot het overtuigen en beïnvloeden.

De rol van de militant en vooral van de tribun is van belang bij het mobiliseren naar een betoging toe, omdat hij de scharnier vormt tussen de leiding en de basis, die bestaat uit al diegenen die de doelstellingen of waarden delen waarmee de mobilisatie in verband staat. De militant verschijnt in dit geheel als de persoon waarbij de anderen voor informatie en identifikatie terecht kunnen. Hij verenigt een aantal trekken in zich van de opinie-leider (35). Hij is het die de communicatie van de leiding overbrengt naar de basis toe en ook geacht wordt een grotere deskundigheid en belangstelling voor de zaken die de organisatie aangaan, te bezitten. Hij is het ook die per definitie, als tribun, over een grotere sociabiliteit moet beschikken anders kan hij de rol verbonden aan zijn militant-zijn niet vervullen.

b) *De taak van de militant vóór de betoging.*

Het is de militant, als tribun, die tot taak heeft de populatie der gefrustreerden zo groot mogelijk te maken en het frustratieniveau op te krikken; hij moet tevens de binding aan de rol aktiveren door zoveel

(33) D. MOTHE, *Le métier de militant*, Parijs, 1973, blz. 144-155.

(34) *Ibid.*, blz. 109-129.

(35) Voor de specifieke kentrekken van opinion-leaders zie: E. KATZ en P.F. LAZARFELD, *op. cit.*, blz. 321-334 en R.K. MERTON, *op. cit.*, blz. 441-474.

mogelijk het belang van een strijdpunt voor de doeleinden van de organisatie te benadrukken. De militant verstrekt informatie maar vertaalt deze vooral in een slogantaal om de begrijpelijkheid te vergroten. Van belang is het dat hij de gevolgen van een bepaalde situatie gaat overdrijven. Hij spreekt profetische woorden naar de toekomst toe en zijn voorspellingen zijn niet vrij te pleiten van een zeker katastrofisme. Om de mobiliseerbaarheid van de personen die dezelfde waarden en doelstellingen aanhangen, uit te breiden moet de militant op twee niveaus werken. Eerst en vooral moet hij de verwachtingen van diegenen die het geheel van doelstellingen en waarden delen, opdrijven door het gebruik van de daartoe vereiste taal; door de op die manier opgedreven verwachtingen komt de feitelijke situatie zoveel harder aan waardoor de kans op frustratie stijgt. Op de tweede plaats moet hij de gevolgen van de gegeven situatie t.a.v. a) de waarden, ideologie of doelstellingen en b) voor de organisatie zelf, zo ernstig mogelijk voorstellen, waardoor dan enerzijds bij de betrokken individuen de intensiteit waarmee een waarde wordt geraakt wordt opgedreven en anderzijds de voordelen (psychologische of materiële) die het individu haalt uit de rolbinding worden in gevaar gebracht (36).

De militant slaagt in zijn aktie in de mate dat hij er toe komt de emoties en de gevoelens van de mensen te raken en hen kollektief bewust te maken van het feit dat ze het slachtoffer zijn van een maatregel, of het niet nemen van een maatregel, die als onrechtvaardig, of rechtvaardig, wordt beschouwd en waarbij de gevaren benadrukt worden die zij door de aldus ontstane situatie lopen. Hij moet een zodanige taal hanteren dat het individu zich in zijn existentie gefrustreerd voelt, want de meeste mensen benaderen de wereld niet rationeel maar existentieel. Met de militant en het militantisme in zijn zuiverste vorm (via de rol van de tribun) zijn we in de wereld van het voor-wetenschappelijke denken getreden « où non seulement la connaissance mais aussi la logique de l'action passent par le réseau des émotions » (37).

Om tot de aktie over te gaan is de kennis van de feiten wel belangrijk maar vooral in de mate dat de kennis waarover de betrokkene beschikt bij hem een gevoel van verontwaardiging of angst voor het verlies van een stuk voordeel (hetzij psychologisch, hetzij materieel) dat hij bezit via zijn rolbinding, in het leven roept; er ontstaat een

(36) Het belang dat het manipuleren van de verwachtingen t.a.v. de waarden en doelstellingen alsook het negatiever voorstellen van de feitelijke situatie, heeft t.a.v. het creëren van frustraties vloeit voort uit de hypotesen van « Determinants of the intensity of relative deprivation » en « Determinants of group value expectations » geformuleerd in T.R. GURR, *op. cit.*, blz. 361-362.

(37) D. MOTHÉ, *op. cit.*, blz. 114.

emotionele respons, het individu is geraakt in zijn verwachtingen t.a.v. zijn waarden en doelstellingen of in zijn relatie met de organisatie die zijn belangen verdedigt, wat aanzet tot actie. Het betreft hier vooral « la relation directe de faits extérieurs avec l'intériorité de l'homme » (38). In het aantal gefrustreerden en het frustratieniveau dat enerzijds werd bereikt en anderzijds in het aantal gebondenen en de intensiteit van de binding via de rol, steekt de combatieve kracht die voor elke actie en verdere actie zo van belang is.

De militant moet zich essentieel richten op enerzijds het creëren van emoties (m.a.w. het verwekken van frustraties) en anderzijds op het centraal stellen van de waarden en belangen verbonden met de rol, die door het al dan niet deelnemen aan de betoging kunnen bedreigd worden. Een aantal mensen kan als lid van een organisatie ook tot betogen bewogen worden door hen te wijzen op de plicht die zij hebben t.a.v. de rol als lid. Het spreekt vanzelf dat zo een beroep op het plichtsbewustzijn slechts effectief kan zijn wanneer de rolbinding een zekere intensiteit heeft bereikt of wanneer het lid zich iets aan de organisatie verschuldigd weet wegens bewezen diensten.

Dit betekent niet dat bij iedere mobilisatie evenveel aandacht zal moeten geschonken worden aan een slogantaal of een taal die sterk appelleert op de emoties, want zulke taal kan bij bepaalde populaties eerder afstotend werken (39). Wanneer men evenwel aan massamobilisatie wil doen, dan moet die taal gehanteerd worden omdat de zaken anders te ingewikkeld voorgesteld worden. Terwijl men wijst op de nuances en eventuele positieve aspecten van een bepaald gegeven, verliest men aan geloofwaardigheid. Heel wat mensen zijn niet vatbaar voor een ingewikkelde rationale voorstelling. Wanneer men een individu, dat bepaalde waarden deelt of doelstellingen aanhangt, wil mobiliseerbaar maken door het opwekken van frustraties, dan kan dit resultaat meestal slechts bekomen worden als de militant de nodige informatie populariseert « c'est-à-dire de la transcrire dans un code moral et assimilable à l'univers émotionnel de l'homme » (40). Het succes van de mobilisatie berust, bij open mobilisatie, in belangrijke mate op het blijven beklemtonen van het negatieve, op het aanwakkeren telkens opnieuw van het frustratiegevoelen bij de populatie die de waarden deelt; bij gesloten mobilisatie is het succes mede afhankelijk van de manier waarop men de rolbinding weet te intensifiëren door een beroep te doen op het belang dat het lid put uit deze binding en door het

(38) D. MOTHÉ, *op. cit.*, blz. 124.

(39) M.B. SMITH, « Political Attitudes », in J.N. KNUTSON, ed., *op. cit.*, blz. 65.

(40) D. MOTHÉ, *op. cit.*, blz. 125.

benadrukken van de plichten die het lid heeft t.a.v. de organisatie. De militant spant er zich vooral voor in om het onrechtvaardige van een bepaalde situatie te benadrukken en het rechtvaardige of geoorloofde van het voeren van actie te onderstrepen. De betoging moet door de deelnemers — tenzij wanneer dit onder dwang gebeurt — als moreel rechtvaardig of legitiem worden beschouwd. Bij het geheel van de groep der gefrustreerde deelnemers moet een beeld van een betere toestand (41) dan deze waarmee ze nu gekonfronteerd worden of die de toekomst biedt, aanwezig zijn en de betogers in het bijzonder moeten van oordeel zijn dat ze door hun kollektieve actie deze betere toestand dichterbij brengen (42).

c) *De taak van de militant gedurende de betoging.*

Ook als de betoging zelf aan de gang is, is er voor de militant nog steeds een taak weggelegd. De militanten hebben als opdracht gedurende de betoging de nodige sfeer mee te helpen creëren. Door het hanteren van symbolen, die de geviseerde voorstellen of aanvallen, door het roepen van slogans, het opdrijven van het lawaai (bv. opstappen in nauwe straten; gebruik van megafoon enz.) en het zich aaneensluiten van de rijen wordt een eenheidsgevoel geschapen waardoor de betogers aanvoelt dat hij niet alleen staat met zijn protest en niet het geïsoleerde wezentje is maar een deel van een kolossale kracht die tot heel wat in staat is (43). Tussen de betogers vindt er een uitwisselings- of besmettingsproces plaats. De frustraties van een aantal betogers alsook de hoop en het geloof dat bij velen aanwezig is dat de betoging het uiteindelijke doel nl. de betere toestand helpt dichterbij brengen, werkt aanstekelijk waardoor de strijdlustigheid van de betogers toeneemt. Naarmate de deelnemers aan een betoging er in slagen één lichaam te worden vormen ze één krachtig geheel waarbij deze eenheid van mensen a.h.w. het toekomstig ideaal beleeft, wat een opluchting en verlichting meebrengt bij eenieder die deelt in de massa die de betoging, op dat moment is (44). Deze ontlading vermindert geenszins de frustratie beleefd door de betogende individuen integendeel, het ont-

(41) Voor meer over myte en mytische verwachting zie: G. SOREL, *Réflexions sur la Violence*, Parijs, 1908, blz. 32-36 en H. JANNE, « Les mythes politiques du socialisme démocratique », in *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 23 (1962) blz. 19-27.

(42) R.H. TURNER en L.H. KILLIAN, *op. cit.*, blz. 21.

(43) Het betogingsgedrag bevat verschillende ritualistische elementen, zie hiervoor: E.L. LEACH, « Ritual », in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 13, London, 1968, blz. 520-526.

(44) Zie voor « massa » en « ontlading »: E. CANETTI, *Massa en macht*, Amsterdam, 1976, blz. 14-17.

spannend effect dat in de katarsis steekt kan versterkend werken naar nieuwe akties toe (45).

Het militantisme (en eventueel de geweldadigheid) van een betoging funktioneert enerzijds als graadmeter voor het frustratieniveau dat bij de deelnemers aanwezig is maar tevens voor de hoop en het geloof dat het doel moet en zal bereikt worden, anderzijds zorgt het ervoor dat de frustratie wordt opgedreven en geloof en hoop in de kracht van de aktie toeneemt zodanig dat toekomstige verdere aktie wordt mogelijk gemaakt; de gesolidariseerde gevoelens van frustratie, hoop, geloof, ontlasting en kracht als massa, openen nieuwe mogelijkheden. Symbolen — als een pop een overheidspersoon voorstellend, een overheidsgebouw of de ordetroepen die de openbare macht symboliseren — hebben hun funktie binnen een betoging. Deze symbolen maken het mogelijk dat de agressiviteit zich kan richten op de tegenstrever, daarbij anticipeert men tevens op de verhoopde toekomst door datgene — in de vorm van een symbool — te vernielen wat als sta-in-de-weg wordt gepercipieerd voor de betere toekomst; zij vervullen een essentiële rol in het tot stand komen van de katarsis. Voor de machtsinstantie, zij het nu een persoon of een instelling, waartegen de aktie zich richt is het gedrag van de betogers en de betoging als één geheel, een aanduiding van de kracht die achter het gedrag van de betogers schuilgaat; het is een aanduiding van de intensiteit waarmee de protesterende gemeenschap zich in haar existentie geraakt voelt.

Als een persoon met een aanzienlijke mytische verwachting deelneemt aan een betoging en ervaart dat deze een verloop kent als van een processie of als van een optocht dan kan hij gefrustreerd worden in die verwachting. Hij wordt overvallen door een gevoel van alleen te staan met zijn hoop en geloof, er wordt geen eenheid gecreëerd die een anticipatie op een betere toekomst in hem oproept; de betoging heeft bij hem niet het gevoel kunnen opwekken van als massa sterk te staan in de strijd. Een dergelijke ervaring is dan ook hoogst nadelig t.a.v. verdere aktie. Hetzelfde gevoel overvalt een persoon die konstateert, dit in tegenstelling tot wat hij gehoopt of verwacht had, dat er op de plaats van de betogingssamenkomst bijna geen kandidaat-betogers aanwezig zijn. Hij voelt zich alleen staan, hij kan niet opgaan in het anoniem protest van de massa als een te vrezen macht en hij besluit gewoon toeschouwer te spelen of te vertrekken; zijn strijd lustigheid is gebroken.

Militante massademonstraties kunnen aan de basis liggen van ware betogingsgolven nl. verschillende betogingen, verschillende dagen aan

(45) L. BERKOWITZ, *Aggression: A Social-Psychological Analysis*, blz. 226-227.

een stuk op verschillende plaatsen. Door het gevoel van kracht dat werd gedemonstreerd en de algemene verhoging van de « mytische verwachting » die zich uitdrukt in een toegenomen strijdvaardigheid, kunnen er verschillende kernen of vuurhaarden ontstaan waar een ware betogingsgolf uit voortvloeit. In het ontstaan van een dergelijke golf speelt de spreiding doorheen de samenleving van de frustratie, de « mytische verwachting », het aantal door de rol gebonden en de intensiteit van dit alles, een belangrijke rol. De onvrede rond een bepaald strijdpunt en de overtuiging dat het anders moet, moet zodanig zijn dat tal van kernen ontstaan die menen dat iets moet en kan gedaan worden aan het probleem zoals het zich stelt. De gefrustreerden — het is vooral bij deze groep dat de mytische verwachting leeft — en de leden die zich bedreigd voelen in de voordelen die ze putten uit hun rolbinding gaan zich op verschillende plaatsen en tijdstippen tegelijk organiseren en mobiliseren, zodanig dat de inspanning of de last tot deelname aan een betoging minimaal wordt, waaraan de vereisten om mobiliseerbaar te worden dalen.

Een dergelijke betogingsgolf, waarbij in totaal meer betogers betrokken zijn dan bij een massademonstratie, creëert een krisissfeer binnen de samenleving: « any dispute in which a large section of the population of a country feels that its way of life or its highest values are severely menaced by another segment of the population creates a crisis in a competitive system » (46).

De graad van het militantisme, met alles wat daarbij komt kijken, heeft natuurlijk eveneens zijn belang t.a.v. de verdere aktiemogelijkheden voor iedere organisatie van beperktere omvang, ook al wordt er op gesloten wijze gemobiliseerd.

Het opdrijven van het frustratieniveau en het ten top drijven van de « mytische verwachting » is niet alleen belangrijk voor het slagen van de betoging zelf maar dit kan tevens bij het individu de nodige strijdvaardigheid bewerkstelligen om andere middelen te gebruiken om datgene wat in zijn ogen een onrecht is te bestrijden, zoals stakingen, het opwerpen van blokkades, het gebruik van geweld, enz.

6. Mobilisatie : een driedimensioneel dynamisering.

Gedurende het gehele mobilisatieproces doet zich een sprong voor in de culturele, sociaal-structurele en temporele dimensie (47). Deze sprong

(46) R.A. DAHL, *Polyarchy : Participation and Opposition*, New Haven, 1971, blz. 105.

(47) Zie voor een uitgebreide ontleding van deze drie « sprongen » : J.A.A. van DOORN, *op. cit.*, blz. 37-57.

bereikt zijn hoogtepunt gedurende het toppunt van het mobilisatieproces nl. de betoging.

a) *De kulturele sprong.*

Langs de kulturele sprong wordt het probleem in kwestie ontrokken aan de sfeer waarin het doorgaans verkeert — technisch, organisatorisch en praktisch — en betrokken op de fundamentele waarden en doeleinden van het relevante systeem. Het is bijgevolg deze definiëring die elke mogelijkheid tot nuancering en vertechnisering uitschakelt. De kulturele sprong is in zijn duidelijkste vorm terug te vinden in de taal van de militant. De feiten worden doorheen zijn taalgebruik in relatie gebracht met algemeen aanvaarde waardebegrippen als rechtvaardigheid en waarheid versus onrechtvaardigheid en bedrog; men valt m.a.w. terug op algemene beginselen. De realisatie van deze kulturele sprong is er de oorzaak van dat bij velen de nodige gevoelens en emoties kunnen worden opgewekt die dan bij tal van hen de nodige frustratie oplevert die vereist is om mobiliseerbaar te zijn.

b) *De maatschappelijke spring.*

De maatschappelijke sprong realiseert zich doorheen het feit dat de rechtsregels en normale procedures om datgene te bereiken waarvoor wordt betoogd, worden overgeslagen. Het recht wordt in eigen handen genomen waarbij de gevoerde actie legitiem en het bestredene illegitiem wordt geacht. Hierin speelt de leider een belangrijke rol. De leiders zowel van de initiële mobilisatoren als van eventuele tegenmobilisatoren dalen af naar de basis, ze reizen het land rond of gaan van fabriek tot fabriek om hun standpunt uiteen te zetten en om door hun fysieke nabijheid de band die tussen hen en hun volgelingen bestaat te versterken. Daar waar de leiding in de mobilisatiefase, juist vóór de betoging zich rechtstreeks richtte tot de basis, zo wordt bij de massa die de betoging is, de volledige gelijkheid tussen leiders en volgelingen bereikt. Wordt de betoging tot een massa van opeengeperste lichamen beziel met dezelfde strevingen, dan vallen alle verschillen tussen de deelnemers weg, er zijn geen afstanden meer, allen vormen één enkel lichaam, in de kompaktheid van de massa wordt eenieder tijdelijk elkaars gelijke (48).

(48) Voor een uitvoerige beschrijving voor het ontstaan van deze gelijkheid in de massa zie: E. CANETTI, *op. cit.*, blz. 16-17.

c) *De sprong in de tijd.*

De temporele sprong vindt reeds zijn uitdrukking in de maatschappelijke sprong. Regels en procedures worden overgeslagen zodat de normale volgtijdelijkheid wordt verstoord. Een betoging wacht niet af, er worden directe eisen geformuleerd die nu moeten worden ingewilligd of waarmee nu rekening moet worden gehouden. De betoging is de aktie van een ongeduldige (49) die vindt dat de normale gang van zaken moet worden doorbroken of geforceerd, zodanig zelfs dat gedurende het toppunt van de mobilisatie, de betoging zelf — tenminste indien een voldoende graad van militantisme is bereikt — elk tijdsbewustzijn verloren gaat. De betoging voert in tal van gevallen zelfs het tijdsbewustzijn op, ze is een anticipatie op een betere toekomst: men verbrandt poppen en boeken, men vernielt gebouwen; de betogers vergrijpen zich aan de bestaande hiërarchie, de bestaande maatschappij en de huidige machthebbers. Eenmaal deze hinderpalen uit de weggeruimd ligt de betere toekomst voor hen open (50).

Besluit.

Uit bovenstaande analyse van het mobilisatieproces naar een betoging toe, blijkt dat het een kompleks sociaal proces betreft waarvan moeilijk op voorhand het resultaat kan worden voorspeld. Omdat de mobilisatie rond een betoging zou slagen is het helemaal niet voldoende dat veel individuen in hun verwachtingen t.a.v. bepaalde waarden of doelstellingen gefrustreerd zijn en dat velen onder hen over een betogingsattitude beschikken. Het organisationele element in de samenleving aanwezig speelt zeker een even belangrijke rol.

Er wordt steeds betoogd met een bepaald strijdpunt als inzet. Dit strijdpunt als maatschappelijk gegeven staat in relatie tot de verschillende georganiseerde krachten en machten die in de samenleving aanwezig zijn of potentieel aanwezig zijn. Mobilisatie verschijnt dan vooral als een strijd tussen georganiseerde eenheden om de controle over individuen dit ter verdediging of ondersteuning van de eigen objektieven. Het feit of een individu al dan niet effectief aan een betoging zal deelnemen is mede afhankelijk van de institutionele en organisationele omkadering van dit individu. In dit kader kunnen op het individu krachten inwerken die een aktiebereidheid creëren of de reeds aanwezige bereidheid nog aan-

(49) N.J. SMELSER, *The theory of collective behavior*, New York, 1962, blz. 72.

(50) E. CANETTI, *op. cit.*, blz. 18.

wakkeren, anderzijds kunnen op ditzelfde individu krachten inwerken die een eventuele aktiebereid proberen te neutraliseren of te voorkomen.

De uiteindelijke beslissing van een individu om te betogen wordt dan ook sterk mee bepaald door de maatschappelijk inbedding van het individu en dit in relatie tot het strijdpunt. Dat deze sociale processen van een niet-geringe betekenis zijn en eerder remmend werken naar de mobilisatie toe, wordt gesuggereerd door de cijfers verstrekt in het onderzoek van March m.b.t. Groot-Brittannië: van de 53 % inwoners boven de 16 jaar met een betogingsattitude heeft er slechts 6 % reeds effectief betoogd (51).

Uit dit alles kan dan ook besloten worden dat een geslaagde mobilisatie niet per se hoeft te betekenen dat het hier een strijdpunt betreft dat heel wat mensen nauw aan het hart ligt en omgekeerd, betekent een lage opkomst bij een betoging niet noodzakelijk dat het strijdpunt slechts weinig mensen echt raakt. Ieder mobilisatieresultaat moet mede beoordeeld en geanalyseerd worden vanuit de maatschappelijke inbedding van de te mobiliseren individuen, de machtsstrijd die zich hierrond heeft afgespeeld en de middelen die werden ingezet.

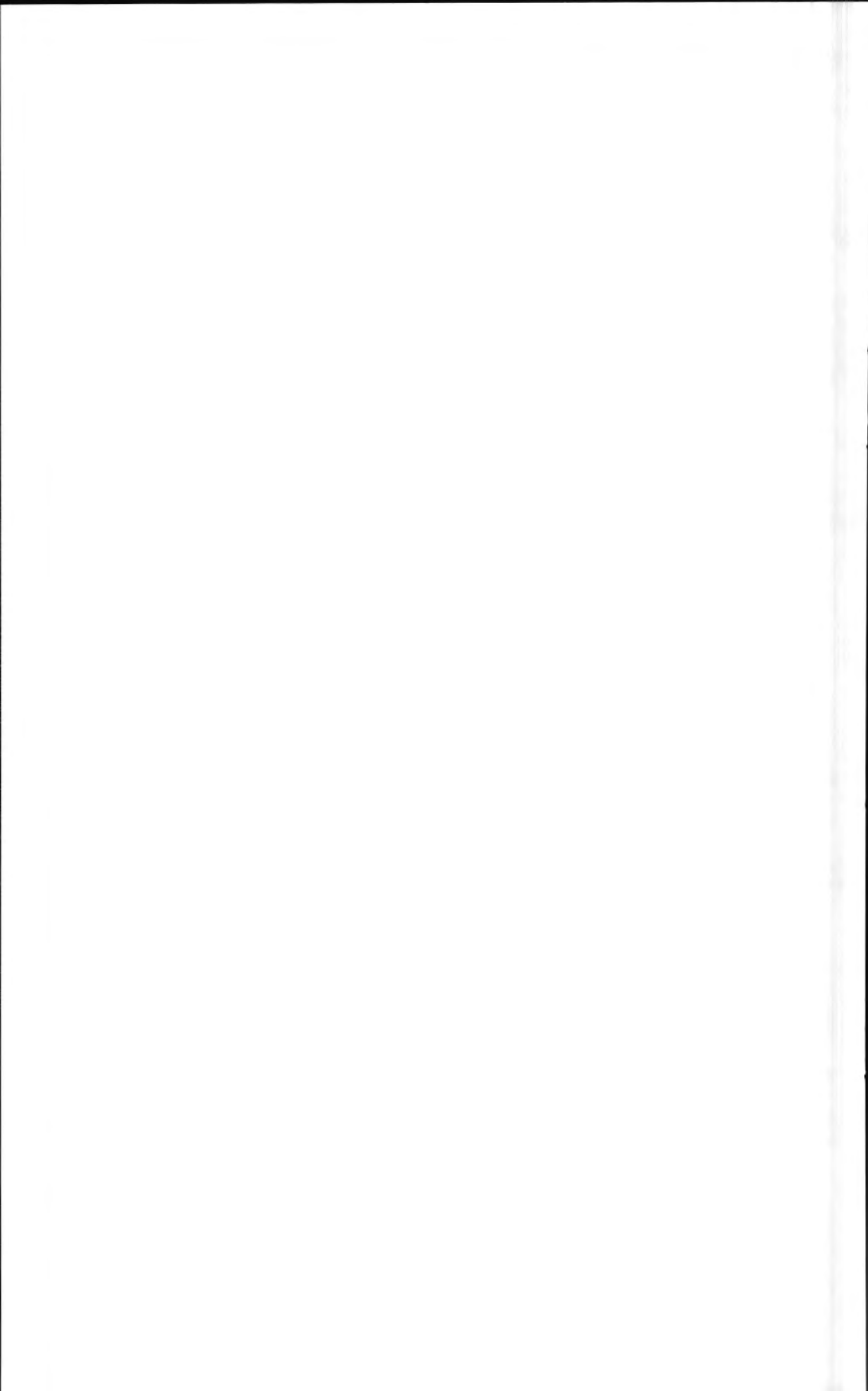
Summary : Demonstrations as a product of mobilisation processes.

Separate individual's disposition to take action does certainly not constitute a sufficient condition to engage in demonstrations. Doubtlessly, equal importance is due to organisational and institutional factors in society, and the individual's position in those. Ultimately, a demonstration is the result of a struggle between organizations for going control over individuals in order to support or defend their own objectives.

In the mobilization process these organizations may make use of a diversity of mechanisms and techniques to control or to influence their members, as there are : the exploitation of the affective and instrumental ties binding the individual to the organization ; the access to — and the use of — the mass-media ; the use of selective communication by the organizational leaders and the induction of frustration. Special attention is given to the role of the militant and the characteristics of his language in the mobilization process.

(51) A. MARCH, *op. cit.*, blz. 45.





De parlementaire werkzaamheden van de Belgische parlementsleden tijdens de zitting 1977-1978 *

door M. DEWEERDT,

Licentiaat in de Politieke en Sociale Wetenschappen.

★

Inleiding.

Daar in België alle machten uitgaan van de Natie (G.W. art. 25), die wordt vertegenwoordigd door de leden van de beide Kamers (G.W. art. 32), is het parlement er formeel het hoogste en voornaamste politieke orgaan. Alleen reeds om die reden is onderzoek over het parlement en de werking ervan noodzakelijk en belangrijk, zowel voor het politieke bestel als dusdanig, als voor de politologie die dat bestel bestudeert. Tot dat wetenschappelijk onderzoek wil dit artikel een bijdrage leveren door — bij ons weten voor het eerst — een aantal gegevens over de parlementaire werkzaamheden van nagenoeg alle Belgische parlementsleden voor verdere analyse ter beschikking te stellen.

Door kwantificering van de parlementaire activiteiten werd voor ieder parlementslid nagegaan in welke mate het heeft bijgedragen in de totale parlementaire werkzaamheden, en kon meteen een rangschikking van de parlementariërs naar hun activiteitsgraad worden opgesteld. Deze methode en de aldus bekomen resultaten geven in elk geval een vollediger en nauwkeuriger beeld van de individuele activiteiten dan de loutere registratie van het absentisme.

De publikatie van dit artikel zal door niet iedereen in dank worden aanvaard. Dat het kiezerskorps weet heeft van wat zijn vertegenwoordigers presteren — in andere landen is dat sinds geruime tijd het geval — kan nochtans niet meer als normaal worden genoemd. Vermits de Bel-

* Met oprechte dank aan Prof. Dr. W. Dewachter voor de nuttige raadgevingen bij het tot stand brengen van dit onderzoek.

gische verkozenen zich bezorgd tonen over het beeld dat de publieke opinie over hen en het parlement heeft (1), zou het wenselijk zijn dat in het parlement een dienst wordt opgericht die de parlementaire activiteiten analyseert en de resultaten daarvan bekendmaakt. Ook voor de politologie, die nog al te veel van haar tijd moet investeren in het verzamelen en opmaken van essentiële statistische gegevens, zou dit een stap vooruit betekenen.

Het is ten slotte wellicht niet overbodig te benadrukken dat dit een zuiver kwantitatief onderzoek is. Over de kwaliteit van het verrichte parlementaire werk wordt met andere woorden geen uitspraak gedaan.

I. Enkele onderzoekstechnische beschouwingen.

Vooraleer de resultaten ervan te beschrijven, moet enige verduidelijking worden gegeven over het objekt — met name over de onderzoekspopulatie en het begrip parlementaire activiteiten — en over de methode van het onderzoek. Eerst wordt evenwel de representativiteit van het parlementaire jaar 1977-1978 onderzocht.

A. DE PARLEMENTAIRE ZITTING 1977-1978

De individuele activiteiten van de parlementsleden kunnen niet los worden gezien van de globale parlementaire werkzaamheden. Het is zelfs redelijk te veronderstellen dat tussen beide elementen een rechtstreeks verband bestaat; m.a.w.: hoe omvangrijker de globale parlementaire werkzaamheden, des te groter de individuele activiteiten zullen — of althans kunnen — zijn. Om te weten of de resultaten van ons onderzoek een representatief beeld geven van de afzonderlijke prestaties van de parlementsleden, moet worden nagegaan of de onderzochte parlementaire zitting geen al te grote anomalieën vertoont.

Daar de zitting 1977-1978 op de grondwettelijk voorziene datum (de tweede dinsdag van oktober) is begonnen en niet voortijdig werd afgesloten, heeft zij een normale duur (overeenstemmend met een kalenderjaar) gekend.

Deze duur zegt echter nog niets over de gepresteerde werkzaamheden. Twee factoren werden in dat verband nagegaan: het aantal openbare vergaderingen en de tijdsduur daarvan. Uit de vergelijking van genoemde factoren van de zitting 1977-1978 met deze van een aantal zittingen met normale duur uit de periode 1950-1964 (tabel I), blijkt dat de

(1) Zie bijv. de tussenkomsten bij de bespreking van de begroting der Dotatiën, *Parlem. Hand., Kamer van Volksvertegenwoordigers*, 7 juni 1978.

globale parlementaire activiteiten in het werkjaar 1977-1978 eerder aan de hoge kant lagen.

Zowel het aantal openbare vergaderingen van de Kamer (114) en van de Senaat (83), als de duur daarvan (resp. 432 u 43 en 300 u 40) liggen boven de algemene gemiddelden van alle in de tabel I vermelde zittingsjaren. Deze gemiddelden zijn: 98,18 Kamer- en 80,91 Senaatsvergaderingen, met een duur van respectievelijk 370 u 14 en 288 u 10. Er mag bovendien niet uit het oog worden verloren dat, sedert 1971, een deel van het parlementaire werk in de Kultuurraden

TABEL I

**Aantal openbare vergaderingen en hun duur
tijdens een aantal parlementaire zittingen sedert 1950 (2)**

Zitting	Aantal openbare vergaderingen		Duur van de openbare vergaderingen	
	Kamer	Senaat	Kamer	Senaat
1950-1951	104	75	417 u 10	303 u 20
1951-1952	100	90	399 u 55	338 u 05
1952-1953	123	96	472 u 50	335 u
1955-1956	97	81	324 u 54	256 u 40
1956-1957	90	84	308 u 10	274 u
1958-1959	91	65	322 u 30	232 u 45
1959-1960	130	100	473 u 25	352 u 45
1961-1962	86	79	345 u 10	279 u 25
1962-1963	74	70	298 u 59	260 u 05
1963-1964	71	67	276 u 45	237 u 10
1977-1978	114	83	432 u 43	300 u 40

plaatsvindt. Zo hielden tijdens de zitting 1977-1978 de Nederlandse en de Franse Kultuurraad resp. 13 en 15 openbare vergaderingen, met een duur van 36 u 30 en 45 u.

Het vooruitzicht op verkiezingen zou sommige mandatarissen wel eens tot een niet-alledaagse ijver kunnen aanzetten. Aangezien tot hij het begin van het reces evenwel niets wees op de voortijdige ontbinding op 15 november 1978 van de op 17 april 1977 verkozen Kamers, mag het zo goed als uitgesloten worden dat sommige parlementariërs hun activiteiten zijn gaan opdrijven met het oog op de verkiezingen van 17 december 1978.

Uit al het voorgaande blijkt dat het zittingsjaar 1977-1978 een normaal verloop heeft gekend, zodat de kans op vertekening van de onderzoeksresultaten minimaal is. Wel is het mogelijk dat de werkzaamheden

(2) De gegevens voor de zittingen tot en met 1963-1964 zijn ontleend aan H. de CROO en R. HUENENS, *Het parlement aan het werk*, tabel A.

van de op 17 april 1977 voor het eerst verkozen mandatarissen eerder aan de lage kant liggen, ten gevolge van het nog niet volledig vertrouwd zijn met de werking van de parlementaire « machine » of met de behandelde materies. Of dit inderdaad zo is, zal uit de analyse van de onderzoeksresultaten moeten blijken. Ten slotte moet er worden op gewezen, dat de rangschikking van de parlementsleden naar hun aktiviteitsgraad eventueel beïnvloed kan zijn door de aard van de behandelde aangelegenheden. Konkreet betekent dit, dat in een periode van economische crisis het grootste deel van de parlementaire werkzaamheden betrekking kan hebben op het economische beleid, waardoor het voornamelijk de specialisten ter zake zijn, die voor deze werkzaamheden instaan. Het effect van de aard der parlementaire werkzaamheden op het individuele parlementaire werk vergt echter onderzoek over meerdere sessies, en valt bijgevolg buiten het bestek van deze studie.

B. HET OBJEKT VAN HET ONDERZOEK

1. *De onderzoekspopulatie.*

Hoewel in principe alle Belgische parlementsleden voor onderzoek in aanmerking kwamen, moest een aantal onder hen, omwille van het specifieke karakter van hun aktiviteiten, uit de onderzoekspopulatie worden geweerd. Het betreft :

1° De voorzitters van Kamer en Senaat : de heren Leburton en R. Vandekerckhove. Hun aktiviteiten zijn immers overwegend van organisatorische aard en buitengewoon omvangrijk. De ondervoorzitters, die de voorzitter geregeld vervangen, werden wel in het onderzoek betrokken in hun hoedanigheid van « gewoon » parlements lid. Hun voorzittersaktiviteiten werden met andere woorden niet bij hun totale werkzaamheden verrekend.

2° De voorzitters van de Kultuurraden : de heren M. Coppieters en De Stexhe, doch enkel in deze hoedanigheid. De aktiviteiten van beiden als Senator werden wel gemeten en zij zijn beiden in de rangschikking van de Senatoren opgenomen. Ook hier geldt de hoger geformuleerde opmerking ten aanzien van de ondervoorzitters.

3° De ministers en staatssecretarissen. Zij leveren immers geen gewone parlementaire prestaties.

Uiteindelijk kwamen 193 leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en 171 Senatoren voor onderzoek in aanmerking, die respectievelijk 91,04 % en 94,48 % van het totale aantal leden van hun

vergadering vertegenwoordigen. Daarin zijn begrepen twee Kamerleden die in de loop van de zitting zijn overleden (V. Barbeaux en L. Hannotte) en hun opvolgers (E. Wauthy en M. Tromont), en de tijdens de zitting overleden Senator H. Parotte en zijn opvolger A. Daulne. Bij de analyse van de onderzoeksresultaten werden de activiteiten van een overleden mandataris bij deze van zijn opvolger geteld en werd bijgevolg gerekend met 191 Kamerleden en 170 Senatoren.

2. De parlementaire activiteiten.

Met het oog op dit onderzoek werd het parlementaire werk in vier functionele categorieën verdeeld: activiteiten betreffende wetgeving, activiteiten met betrekking tot regeringsmededelingen, controleactiviteiten en organisatorische activiteiten. Voor ieder van de bestanddelen van deze categorieën wordt hierna de gehanteerde meettechniek en de kwantificeringsmethode vermeld.

a) De wetgevende activiteiten.

Daartoe behoren :

1° Het indienen van een voorstel van wet of van dekreet. Er werd rekening gehouden met de voorstellen die zijn opgenomen in de *Dokumenten* van de gewone zitting 1977-1978 van de betrokken vergadering. Van ieder voorstel werd de lengte in kolommen nagegaan, inclusief de bijhorende toelichting. Aan een kolom (ca. 25 cm lang) werd een waarde van 25 punten toegekend. Daar de Kamer- en Senaatsdokumenten, in tegenstelling tot de dokumenten van de Kultuurraden, in de beide landstalen zijn gesteld, werd slechts de omvang van de wetsvoorstellen in een van deze talen (die overigens identiek is aan deze in de andere taal) verrekend. Indien uit de hoofding van de dokumenten bleek dat het voorstel uitging van twee of meer mandatarissen, kreeg ieder van hen de totale puntenwaarde.

2° Verslaggeving van de besprekingen in de commissies. Kwamen in aanmerking : de schriftelijke verslagen opgenomen in de *Dokumenten* 1977-1978 en de mondelinge verslagen uitgebracht in de openbare vergaderingen en opgenomen in de *Handelingen* van de zitting 1977-1978. Met schriftelijke verslagen die zijn gemaakt tijdens de onderzochte zitting, maar betrekking hebben op commissiebesprekingen over wetgevende initiatieven genomen tijdens een vorige zitting en zijn opgenomen in de *Dokumenten* van die vorige zitting, kon geen rekening worden gehouden. De mondelinge samenvattingen van deze schriftelijke verslagen, die in de openbare vergaderingen van de zitting

1977-1978 werden gegeven, zijn wel bij de parlementaire activiteiten verrekend. Zoals voor de wets- en dekreetvoorstellen werd de omvang van de schriftelijke verslagen (exklusief evenwel de in de *Dokumenten* opgenomen door de kommissie aangenomen ontwerp teksten en de bijlagen) uitgedrukt in kolommen, die ieder een waarde van 25 punten kregen. Bij kollektieve verslagen kon bijna steeds de afzonderlijke bijdrage van iedere verslaggever worden vastgesteld. Was dit niet het geval, dan werd de totale omvang gedeeld door het aantal verslaggevers en kreeg elk van hen de daaraan beantwoordende puntenwaarde toegekend. Overigens geldt ook hier de hoger geformuleerde bemerking in verband met de tweetaligheid van de Kamer- en Senaatsdokumenten. Van de mondelinge verslagen werd de lengte (in cm) van de weergave ervan in de *Handelingen* gemeten. Kwantificering gebeurde door per cm lengte een waarde van 1 punt toe te kennen.

3° Amendering van een wetsontwerp of -voorstel of van een ontwerp of voorstel van dekreet. Verrekend werden de amendementen afgedrukt in de *Dokumenten* van de zitting 1977-1978. Amendementen die werden ingediend tijdens genoemde zitting, maar betrekking hebben op wetgevende initiatieven tijdens een vorige zitting genomen en voorkomen in de *Dokumenten* van die vorige zitting, werden niet weerhouden. Als amendement werd beschouwd : iedere wijziging, hoe gering ook, van een voorstel of ontwerp van wet of dekreet. Aan ieder amendement werd, overeenkomstig de gemiddelde lengte van de gedrukte tekst ervan (inklusief de toelichting), door middel van een willekeurige steekproef vastgesteld (9 cm), een waarde van 9 punten toegekend. Ging het amendement uit van meerdere mandatarissen (wat bleek uit de hoofding van het dokument), dan werd aan ieder van hen deze puntenwaarde toegewezen.

4° Tussenkost bij de bespreking in de openbare vergadering van een wetsontwerp of -voorstel, of van een ontwerp of voorstel van dekreet. Het betreft de tussenkomsten die zijn afgedrukt in de *Handelingen* 1977-1978 van de respektieve parlementaire organen. Van iedere tussenkomst werd de lengte (in cm) genoteerd en werd per cm lengte 1 punt toegekend. Bij het excerpteren van de *Handelingen* werd enkel rekening gehouden met de significante tussenkomsten. Onderbrekingen van het betoog van de aan het woord zijnde spreker door iemand uit het halfroond werden niet weerhouden. Aan te stippen valt dat de enkele vergaderingen van de vaste afdelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers als een gewone openbare vergadering werden beschouwd.

Ter afsluiting van deze paragraaf moet worden opgemerkt dat de werkzaamheden met betrekking tot de begrotingen als wetgevende activiteiten

werden beschouwd, omdat een begroting wordt ingediend als wetsontwerp of als ontwerp van dekreet. Daar begrotingsdebatten gewoonlijk als een instrument ter controle van het regeringsbeleid worden gezien, konden ze evenzeer bij de controlewerkzaamheden worden gerangschikt. Aangezien de kwantificering in ieder geval op identieke wijze zou gebeuren, heeft het onderbrengen van de begrotingswerkzaamheden in een van beide categorieën niet de minste weerslag op de totale omvang van de parlementaire activiteiten en bijgevolg ook niet op de individuele rangschikking van de parlementsleden naar activiteitsgraad.

Het valt natuurlijk niet te ontkennen dat — zoals sommige parlementsleden ongetwijfeld zullen opmerken — een aanzienlijk deel van het wetgevend werk in de commissies plaatsvindt. De waarnemer beschikt echter slechts over samenvattende verslagen van de commissiewerkzaamheden, die hem niest leren over het aandeel van de verschillende commissieleden in de totale activiteiten. Enkel het werk van de verslaggevers kan ermee worden gekwantificeerd. Het spreekt vanzelf dat daardoor de prestatie van de parlementsleden die in de commissies erg en in de openbare vergaderingen minder bedrijvig zijn geweest, ondergewaardeerd wordt. Met het voor handen zijnde instrumentarium is dat — helaas — niet te vermijden.

Ten slotte moet worden aangestipt dat in dit onderzoek stemmingen over wetgevende initiatieven of over andere voorstellen (bijv. organisatie van de werkzaamheden) niet werden weerhouden. Het meten van deze activiteit is niet alleen een buitengewoon omslachtige bezigheid, als registratie van de deelname aan de stemmingen — vaak dan nog beperkt tot een dag in de week — is het bovendien grotendeels een loutere vaststelling van het absentisme. En zoals in de inleiding werd gezegd, biedt de kwantificering van de globale werkzaamheden een nauwkeuriger en vollediger beeld van het absentisme dan het noteren van de aan- of afwezigheid op het ogenblik van de stemmingen.

b) *De activiteiten met betrekking tot de regeringsmededelingen.*

Deze activiteiten blijven beperkt tot tussenkomsten in de debatten over verklaringen en mededelingen van de regering (inclusief de beleidsnota's in de Nederlandse Kultuurraad), zoals zij zijn opgenomen in de *Handelingen*. Zij werden gekwantificeerd op dezelfde wijze als de tussenkomsten bij de bespreking van wetgevende materies (1 cm = 1 punt). Hoewel deze werkzaamheden (die terloops gezegd niet zijn voorgekomen in de Franse Kultuurraad) een vorm van (voorafgaande) controle op het regeringsbeleid zijn, werden zij omwille van hun specifiek karakter als een afzonderlijke categorie beschouwd.

c) *Kontroleactiviteiten.*

Voor de uitoefening van de parlementaire controlefunctie beschikt het parlamentslid over de volgende instrumenten :

1° De interpellatie, in de Kultuurraden vraag om uitleg genoemd. Gelijkgesteld daarmee werden de tussenkomsten van andere mandatarissen dan de interpellanten bij de bespreking van de interpellatie.

2° De dringende (mondeline) vraag.

3° De mondelinge vraag.

Kwantificering van deze drie activiteiten gebeurde door het meten van de lengte (in cm) van hun afdruk in de respektieve *Handelingen*, waarbij 1 cm overeenstemt met 1 punt.

4° De schriftelijke vraag. Per schriftelijke vraag, opgenomen in het *Bulletin van Vragen en Antwoorden*, werd een waarde van 7 punten toegekend, overeenkomstig de door middel van een steekproef vastgestelde gemiddelde lengte (7 cm).

5° De indiening, verslaggeving over de commissiebesprekingen en tussenkomsten bij de bespreking in openbare vergadering van een resolutie. Deze werkzaamheden werden in deze categorie ondergebracht, omdat een resolutie meestal kritiek op en/of aanwijzingen voor het beleid bevat. Resoluties m.b.t. de organisatie werden evenwel in de volgende categorie opgenomen. Kwantificering vond plaats zoals voor eerder vermelde gelijkaardige werkzaamheden, dwz. : indienen van en verslag over resolutie = 25 punten per kolom in de *Dokumenten* ; tussenkomst bij de bespreking = 1 punt per cm lengte in de *Handelingen*.

d) *Organisatorische activiteiten.*

Hieronder vallen :

1° Tussenkomsten in de openbare vergaderingen in verband met onder meer het opstellen van de agenda en het verloop van de vergadering (beroep op het reglement) : 1 punt per cm lengte in de *Handelingen*.

2° Voorstellen tot wijziging van het reglement of resoluties van organisatorische aard : 25 punten per kolom in de *Dokumenten*.

Daar de kolombreedte van de *Handelingen* der Nederlandse en Franse Kultuurraad 7,5 cm bedraagt en deze van de *Handelingen* van Kamer en Senaat 9,5 cm, werd bij de kwantificering van de in de Kultuurraadhandelingen opgenomen activiteiten een correctie toegepast. Door de lengte van deze activiteiten te vermenigvuldigen met de faktor 7,5 : 9,5

werd vertekening van de resultaten vermeden en konden de activiteiten van de Kultuurraden bij deze van Kamer en Senaat worden gevoegd.

II. Onderzoekresultaten.

A. DE AKTIVITEITEN VAN DE INDIVIDUELE PARLEMENTSLEDEN

In de tabellen II en III worden 193 Kamerleden, resp. 171 Senatoren gerangschikt naar hun parlementaire activiteiten. Naast hun naam worden achtereenvolgens vermeld :

- *Partij* : de politieke partij waartoe zij tijdens de zitting 1977-1978 behoorden.
- *Begin* : het jaar waarin zij voor het eerst in het parlement zijn gekomen, het zij door verkiezing, opvolging of (voor de Senaat) koöptatie. Daarbij werd geen onderscheid gemaakt tussen de vergadering (Kamer of Senaat) waar het eerste mandaat werd uitgeoefend. Het is immers een frekwent verschijnsel dat Senatoren hun parlementaire carrière in de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn begonnen. Het omgekeerde gebeurt minder vaak. Ook het alternerend zetelen in Kamer en Senaat komt voor, bijv. wanneer een niet-herkozen Kamerlid tot provinciaal Senator wordt aangewezen. Uit de aangegeven begindatum kan in de meeste gevallen de duur van het mandaat worden afgeleid. Soms echter heeft de parlementaire loopbaan een diskontinu verloop gekend, nl. wanneer een mandataris, ten gevolge van niet-herverkiezing, gedurende een deel van de periode tussen de begindatum en de zitting 1977-1978 geen parlamentslid was.
- *W, R, K en O* : de omvang van de parlementaire activiteiten die betrekking hadden op resp. wetgeving, regeringsmededelingen, controle en organisatie, zoals deze hoger werden gedefinieerd. Het teken « — » staat voor het ontbreken van (signifikante) activiteiten.
- *Totaal* : de totale omvang van de parlementaire activiteiten, bekomen door optelling van de omvang van de vier hierbovenge-noemde deelactiviteiten.

Bovendien is in tabel III naast de naam van de niet-rechtstreeks verkozen Senatoren aangegeven : met (1) dat zij door een provincieraad zijn verkozen, en met (2) dat zij gekoöpteerd werden.

TABEL II

**De Belgische Kamerleden naar hun parlementaire activiteiten
(gewone zitting 1977-1978)**

<i>Naam</i>	<i>Partij</i>	<i>Begln</i>	<i>W</i>	<i>R</i>	<i>K</i>	<i>O</i>	<i>Totaal</i>
1. L. van Geyt	KPB	1971	4634,5	423	709	46	5812,5
2. M. Levaux	PCB	1968	4652,5	94,5	224,5	10	4981,5
3. A. Bertouille	PRLW	1974	3560,5	—	1022	29	4611,5
4. B. Cools	BSP	1974	4425	—	28	—	4453
5. H. de Croo	PVV	1968	2348	195,5	902	620,5	4066
6. C. Dejardin	PSB	1971	3592	—	146	—	3738
7. J. Desmarests	PSC	1971	3025	357,5	171,5	77	3631
8. J. Gol	PRLW	1971	2399,5	285,5	744	158	3587
9. G. Schrans	PVV	1977	3098	55,5	347,5	—	3501
10. K. Poma	PVV	1965	2481	49	788,5	—	3318,5
11. E. Knoops	PRLW	1968	2486	65,5	612,5	20,5	3184,5
12. T. de Clercq	CVP	1971	3055,5	44	78,5	—	3178
13. L. Bernard	FDV	1977	2708	77	352,5	—	3137,5
14. J. Verroken	CVP	1950	2815,5	246	71,5	—	3133
15. P.-H. Gendebien	RW	1971	2109	153	744,5	103,5	3110
16. W. de Clercq	PVV	1958	2034,5	690	230,5	1,5	2956,5
17. G. Mundeleer	PL	1960	2264,5	150,5	376	43	2834
18. E. Glinne	PSB	1961	2104	7	616,5	50	2777,5
19. J. Valkeniers	VU	1974	964,5	102	1641,5	—	2708
20. L. Olivier	PRLW	1965	2355,5	—	332,5	—	2688
21. F. Swaelen	CVP	1968	2435,5	—	95,5	2	2533
22. A. Scokaert	PSB	1961	2459,5	—	70,5	—	2530
23. M. Wathelet	PSC	1977	2231	149	142,5	—	2522,5
24. J. Dupré	CVP	1974	2200	198,5	86,5	—	2485
25. L. Vansteenkiste	VU	1968	427	—	2034,5	—	2461,5
26. A. d'Alcantara	CVP	1958	2232,5	—	127,5	8,5	2368,5
27. A. Damseaux	PRLW	1971	1728,5	275	311,5	18	2333
28. M. Bode	CVP	1954	2223,5	—	103	4,5	2331
29. G. Boeykens	BSP	1958	2259,5	49	9,5	11,5	2329,5
30. H. Pierret	PSC	1971	2149	—	142	—	2291
31. A. Steverlynck	CVP	1977	2098,5	—	14	—	2112,5
32. H. Suykerbuyk	CVP	1968	1649,5	—	429,5	2	2081
33. A. Baudson	PSB	1968	1483,5	37	467	55	2042,5
34. Ph. Maystadt	PSC	1977	1385	65	561,5	—	2011,5
35. A. van Lent	BSP	1968	2008	—	—	—	2008
36. L. vanden Brande	CVP	1977	1604,5	6	116	—	1726,5
37. A. Laridon	BSP	1971	1312,5	—	396,5	—	1709
G. Monard	CVP	1971	1558	74	77	—	1709
39. N. Maes	VU	1971	1048,5	90,5	562	1,5	1702,5
40. M. van Dessel	CVP	1965	1575	—	70	—	1645
41. F. Verberckmoes	PVV	1971	1398,5	—	212	—	1610,5
42. A. Diegenant	CVP	1971	1017	154	404,5	—	1575,5
43. F. Baert	VU	1968	1062	309,5	109,5	69,5	1550,5
44. E. Vansteenkiste	VU	1972	648,5	—	872	2	1522,5
45. R. Peeters	CVP	1965	1281,5	—	212	25	1518,5
46. B. Risopoulos	PL	1968	688	229	548	15	1480
47. W. Kuijpers	VU	1971	439,5	—	1008,5	—	1448
48. J. Gabriëls	VU	1977	263,5	—	1170	—	1433,5

TABEL II (vervolg)

<i>Naam</i>	<i>Partij</i>	<i>Begln</i>	<i>W</i>	<i>R</i>	<i>K</i>	<i>O</i>	<i>Totaal</i>
49. P. de Viles	CVP	1965	586,5	—	839	2,5	1428
50. R. Uyttendaele	CVP	1974	1370	—	28	—	1398
51. W. Geldolf	BSP	1968	873,5	127	268,5	80,5	1349,5
52. D. Coens	CVP	1971	451,5	—	850	2	1303,5
53. G. Devos	CVP	1961	150	—	1127	—	1277
54. A. de Beul	VU	1971	838,5	—	340,5	—	1179
55. G. Brasseur	DFD	1977	931,5	48	102	—	1081,5
56. G. Pierard	PRLW	1977	646	—	430,5	—	1076,5
57. L. Detlège	BSP	1977	961,5	—	90,5	—	1052
58. G. Verhaegen	CVP	1971	879	—	145	19	1043
59. W. Burgeon	PSB	1971	45,5	—	952	4	1001,5
60. E. Desutter	CVP	1977	700,5	—	265	—	965,5
61. D. D'Haeseleer	PVV	1977	25	—	928,5	—	953,5
62. J. van Elfwyck	BSP	1971	785	—	141,5	5,5	932
63. L. de Grève	PVV	1974	804,5	—	125	—	929,5
64. A. Deneir	CVP	1971	907	—	21	—	928
65. L. Tobback	BSP	1974	481	—	440	—	921
66. G. Clerfayt	DFD	1971	540	130,5	238,5	—	909
67. A. Kempinaire	PVV	1965	797,5	—	105	—	902,5
68. R. van Rompaey	CVP	1968	890	—	—	—	890
69. P. Peeters	VU	1974	382	—	499,5	—	881,5
70. R. Moreau	RW	1965	596	60,5	215,5	—	872
71. C. Moors	CVP	1976	683,5	—	173,5	—	857
72. P. Dekeersmaeker	CVP	1968	823	—	21	—	844
73. D. Claeys	CVP	1958	747	—	90,5	—	837,5
74. J. Lenssens	CVP	1974	696	—	125	4	825
75. G. Schyns	PSC	1961	710	82,5	28	—	820,5
76. R. Gheysen	CVP	1961	584,5	—	231	—	815,5
77. J. Defraigne	PRLW	1965	253,5	168	164	184,5	770
78. P. Havelange	DFD	1968	572,5	108,5	42	43	766
79. J. Delhaye	PSB	1968	572	—	163	—	735
80. M. Babylon	VU	1965	333,5	—	371	2,5	707
81. M. Galle	BSP	1977	509	—	192,5	—	701,5
82. M. Olivier	CVP	1974	632,5	—	66,5	—	699
83. A. Ducobu	PSC	1974	101,5	30	541	—	672,5
84. A. Claes	PVV	1965	654	—	14	—	668
85. W. Desaeeyere	VU	1977	408	26	231,5	—	665,5
86. H. Brouhon	PSB	1958	202	232,5	54	160,5	649
87. L. Vanvelthoven	BSP	1977	474,5	—	169	—	643,5
88. H. Deruelles	PSB	1961	161,5	—	462	—	623,5
89. F. François	PSC	1977	430,5	—	188,5	4	623
90. A. Smets	CVP	1974	437,5	—	174,5	—	612
91. F. Grootjans	PVV	1954	543	—	49	—	592
92. J. Somers	VU	1974	436,5	—	154,5	—	591
93. L. Hancké	BSP	1977	283,5	—	306,5	—	590
94. Ch. Cornet d'Elzjus	PRLW	1968	358,5	—	229,5	—	588
95. W. Demeester	CVP	1974	356	—	210,5	—	566,5
96. E. Flamant	PVV	1971	394,5	—	160	—	554,5

TABEL II (vervolg)

Naam	Partij	Begin	W	R	K	O	Totaal
97. R. Mattheyssens	VU	1961	310,5	—	240	3,5	554
98. A. Vreven	PVV	1970	442,5	—	110	—	552,5
99. Y. Ylfeff	PSB	1974	143,5	—	335,5	3,5	482,5
100. S. Kubla	PRLW	1977	217	—	258,5	—	475,5
101. J.-P. Grafé	PSC	1971	361,5	—	105	—	466,5
102. L. Lenaerts	CVP	1977	371,5	—	91	—	462,5
103. P. van Grembergen	VU	1974	200	55,5	192,5	—	448
104. H. Schilz	VU	1965	208	194	35	—	437
105. Ch. Poswick	PRLW	1965	243	113	77,5	2,5	436
106. L. Remacle	PSC	1965	355	—	77	—	432
107. H. Weckx	CVP	1977	141	86,5	203	—	430,5
108. J. Mangelschots	BSP	1968	339	—	79,5	—	418,5
109. F. Hubin	PSB	1971	136,5	—	266	—	402,5
110. R. Nols	FDV	1971	165	—	228	—	393
111. F. Helguers	RW	1971	65	—	323,5	—	388,5
112. G. Willems	CVP	1968	262,5	—	119	—	381,5
113. A. Degroeve	PSB	1971	253	—	112,5	—	365,5
F. Dupont	PSB	1977	223,5	37	105	—	365,5
115. E. Baldewijns	BSP	1977	202,5	—	161	—	363,5
F. Colla	PVV	1965	201	—	161	1,5	363,5
117. G. Sprockeels	PVV	1965	317,5	34,5	7	—	359
118. J. van Cauwenberghe	PSB	1977	217	—	128	—	345
119. Ch.-F. Nothomb	PSC	1968	266	62,5	14	—	342,5
120. M. Plasman	PSC	1971	290	—	42	—	332
121. R. Gondry	PSB	1971	54	—	277	—	331
122. P. Dekerpel	CVP	1971	157	46,5	120	—	323,5
123. M. Bourry	BSP	1977	144	—	177	—	321
124. A. Spaak	FDV	1974	183,5	132,5	—	—	316
125. A. Magnée	PSC	1965	312,5	—	—	—	312,5
126. K. Blanckaert	CVP	1961	82	144	17,5	65,5	309
127. R. Otte	CVP	1961	250	—	49	—	299
128. V. Barbeaux (†)*	PSC	1958	265,5	—	28	—	293,5
129. L. Hannotte (†)**	PRLW	1965	285,5	—	7	—	292,5
130. M. Tromont***	PRLW	1978	191	—	98	—	289
131. L. Kelchtermans	CVP	1961	141	—	139	—	280
132. R. Steyaert	CVP	1974	183,5	10	95	—	268,5
133. R. Devos	PSC	1958	142	—	113,5	8	263,5
134. P. Deschamps	PSC	1977	256	—	7	—	263
135. M. Harmegnies	PSB	1977	116,5	—	145,5	—	262
136. E. Vankeirsbilck	CVP	1973	135	—	125,5	—	260,5
137. M. Tyberghien	CVP	1977	201,5	—	56	—	257,5
138. L. Tibbaut	PSB	1968	230,5	—	14	—	244,5
139. W. Martens	CVP	1974	154,5	89	—	—	243,5
140. M. Banneux	FDV	1977	156	—	87	—	243
141. E. Wauthy****	PSC	1978	119,5	—	119	—	238,5
142. Y. Biefnot	PSB	1977	—	—	235	—	235
143. A. Coppieters	CVP	1977	172	—	59	—	231
144. J. Caudron	VU	1977	41	—	189	—	230

* Overleden tijdens de zitting; opgevolgd door E. Wauthy.

** Overleden tijdens de zitting; opgevolgd door M. Tromont.

*** Volgde op 28 februari 1978 L. Hannotte op.

**** Volgde op 14 februari 1978 V. Barbeaux op.

TABEL II (vervolg)

Naam	Partij	Begin	W	R	K	O	Totaal
145. B. Anselme	PSB	1977	54	—	175	—	229
146. J. Belmans	VU	1968	81	75,5	70	—	226,5
147. F. van Acker	BSP	1961	165,5	57	—	—	222,5
148. R. Denison	PSB	1971	99	—	118	—	217
149. L. Danschutter	BSP	1962	216,5	—	—	—	216,5
150. M. Hansenne	PSC	1974	188	—	28	—	216
P. van der Niepen	BSP	1976	—	—	216	—	216
152. G. Dielens	CVP	1976	194,5	—	21	—	215,5
153. O. Demey	CVP	1959	214	—	—	—	214
154. F. Cauwenberghs	CVP	1977	200	—	5,5	—	205,5
155. G. Delruelle	PRLW	1965	159	—	—	22	181
156. E.-F. van Aal	PSC	1971	138,5	—	35	—	173,5
157. J. Henckens	CVP	1965	55,5	—	112	—	167,5
158. C. Boeraeve	CVP	1977	148,5	—	16,5	—	165
F. Demeulenaere	CVP	1977	158	—	7	—	165
160. G. Onckelinx	PSB	1974	72	—	74,5	—	146,5
161. A. de Winter	PVV	1963	18	78	49	—	145
162. M. Rutten	CVP	1969	125	—	19,5	—	144,5
163. R. Marchal	PSC	1977	—	—	140	—	140
164. A. Lernoux	PSC	1974	122,5	—	14	—	138,5
165. W. Content	BSP	1974	18,5	—	116	—	134,5
166. A. van der Bliest	PSB	1977	68	—	65,5	—	133,5
167. A. Moock	PSB	1974	101	—	27	—	128
168. J. Perdieu	PSB	1977	65	—	60,5	—	125,5
169. R. Bonnel	PVV	1972	3,5	—	112	—	115,5
170. R. Delizée	PSB	1977	6,5	—	96,5	—	103
171. J. Colin	BSP	1977	—	—	102,5	—	102,5
172. A. Bertrand	CVP	1946	90	—	7	—	97
173. R. Beauthier	PSC	1965	89,5	—	7	—	96,5
174. A. Rutten	CVP	1977	87,5	—	7	—	94,5
175. G. Temmerman	BSP	1971	92	—	—	—	92
176. M. Remacle	PSB	1971	9	—	70	11,5	90,5
177. G. Nyffels	BSP	1962	61,5	—	21	—	82,5
178. A. Cools	PSB	1958	9	72,5	—	—	81,5
179. J. Adriaensens	BSP	1974	72	—	7	—	79
180. J. Demeyere	BSP	1977	45,5	—	28	—	73,5
181. J. Picron	PRLW	1961	64	—	—	—	64
182. L. Bauwens	VU	1977	—	—	56	—	56
R. Leclercq	PSB	1977	—	—	56	—	56
184. L. Sels	VU	1968	32	—	21	—	53
185. G. Désir	DFD	1977	—	—	49,5	—	49,5
186. R. Jérôme	PSC	1977	—	—	42	—	42
187. F. Tanghe	CVP	1954	—	—	35	—	35
188. P. Rouelle	RW	1968	—	—	—	31,5	31,5
189. F. Guillaume	PSB	1977	—	—	28	—	28
190. G. Brenez	PSB	1974	—	—	21	—	21
191. M. de Weveire	CVP	1977	—	—	7	—	7
R. Hulet	PRLW	1977	—	—	7	—	7
193. J. Poortmans	PVV	1971	—	—	—	—	0

TABEL III

**De Belgische Senatoren naar hun parlementaire activiteiten
(gewone zitting 1977-1978)**

Naam	Partij	Begin	W	R	K	O	Totaal
1. A. Sweert (2)	PSB	1974	5435,5	—	28	—	5463,5
2. P. D'Hondt (1)	CVP	1974	4523	—	39	1,5	4563,5
3. R. Vannieuwenhuyze	CVP	1968	4400,5	—	21	—	4421,5
4. A. Lagae	CVP	1965	4017	—	112	—	4129
5. A. Verbist	CVP	1971	3348,5	—	145	—	3493,5
6. J. Flévez (1)	RW	1974	3014	80	77	—	3171
7. W. Vernimmen	BSP	1968	2881,5	71,5	174	—	3127
8. R. Conrotte (1)	PSC	1971	2068,5	—	448	—	2516,5
9. L. Lindemans	CVP	1958	2109,5	179	70	—	2358,5
10. R. Vandezande (1)	VU	1971	1451,5	—	884	—	2335,5
11. L. Vanackere (1)	CVP	1968	2110	—	162	—	2272
12. C. van Elsen (1)	VU	1971	1553	83	576,5	1,5	2214
13. E. de Facq (2)	VU	1968	1958,5	—	127	—	2085,5
14. M. Storme (2)	CVP	1977	1453,5	153	475	—	2081,5
15. H. Vanderpoorten (1)	PVV	1961	1186,5	376	262,5	227,5	2052,5
16. A. de Rore	BSP	1961	1290,5	—	511	—	1801,5
17. Y. du Monceau	PSC	1971	1637	—	144	—	1781
18. R. Gillet	DFD	1965	1011	60	602,5	—	1673,5
19. M. Bury	PSB	1968	1626	—	21	—	1647
20. F. Perin (2)	PRLW	1965	919	659	17	—	1595
21. C. de Clercq	CVP	1965	916	43	601,5	—	1560,5
22. R. Gijls	CVP	1974	1532	—	14	—	1546
23. N. Staels (2)	CVP	1974	1499,5	—	35	3,5	1538
24. P. de Stexhe	PSC	1958	1160	255	28	36,5	1479,5
25. E. Duvieusart	RW	1974	483,5	59	885,5	—	1428
26. G. van In (1)	VU	1971	691,5	53,5	673,5	2	1420,5
27. O. van Ooteghem	VU	1974	859,5	—	497,5	4	1361
28. J. van Waterschoot (2)	CVP	1971	1185	95	39	—	1319
29. R. Basécq	PSB	1971	1112	129	49	—	1290
30. W. Verleysen	CVP	1971	1226,5	—	62,5	—	1289
31. B. Maes	VU	1971	674,5	146	466	—	1286,5
32. W. Jorissen	VU	1965	353,5	136,5	738,5	4	1232,5
33. H. Hanquet	PSC	1974	1098,5	—	121,5	—	1220
34. A. Lagneau	PRLW	1971	246,5	182,5	789	—	1218
35. F. Herman (1)	PSC	1977	1072,5	122	—	—	1194,5
36. F. Janssens	PRLW	1971	937,5	99,5	119,5	—	1156,5
37. L. Herman (2)	PVV	1977	1057,5	85	7	1	1150,5
38. W. Calewaert	BSP	1968	745	102,5	293	—	1140,5
39. I. Pétry	PSB	1974	1040	—	91	5	1136
40. A. Delpérée (2)	DFD	1977	725	131	209	—	1065
41. Ch. Hanin	PSC	1965	755	153,5	56	34	998,5
42. L. Croux	CVP	1977	770	178	7	—	955
43. R. Nauwelaerts (1)	CVP	1977	454	—	476	—	930
44. Ch. van de Put	PSC	1977	596	—	308	—	904
45. L. Radoux	PSB	1958	442	—	443,5	—	885,5
46. A. van Nevel	CVP	1977	846,5	—	7	—	853,5
47. G. Gramme	PSC	1971	654	—	189	1,5	844,5
48. W. Persyn	VU	1968	324,5	—	518	—	842,5
49. A. Lagasse	DFD	1965	541,5	107	175	10	833,5
50. E. Coppens (1)	BSP	1974	712,5	18,5	98	—	829
51. M.-A. Plerson (2)	PSB	1952	434	205	7	171,5	817,5
52. W. Claeys (1)	CVP	1971	429,5	—	364,5	—	794
53. I. Egelmeers (1)	BSP	1977	645,5	—	146,5	—	792
54. S. Moureaux (1)	DFD	1977	715,5	—	63,5	7	786
55. L. Waltniel (2)	PVV	1965	563	110	105	—	778

(1) = provinciaal Senator ;
(2) = gekoördteerd Senator.

TABEL III (vervolg)

Naam	Partij	Begin	W	R	K	O	Totaal
56. M. Coppieters	VU	1965	555	170	23	26	774
57. A. Bourgeois (1)	CVP	1971	658,5	—	102	—	760,5
58. L. Mathieu	DFD	1974	523	71,5	153,5	—	748
59. J. Coën (1)	PRLW	1977	294,5	—	448	—	742,5
60. L. Claes	VVP	1968	352	374,5	—	5	731,5
61. J. Pede	PVV	1965	539	—	156,5	3	698,5
62. J. Vangeel (1)	CVP	1974	635	—	60	—	695
63. M. Payfa	DFD	1971	684,5	—	7	—	691,5
64. F. van der Elst (2)	VU	1958	501,5	179	—	2,5	683
65. M. Vandewiele	CVP	1968	634,5	—	42	3	679,5
66. H. Lahaye	PVV	1946	274	141	264	—	679
67. F. Booy	PVV	1958	497,5	65,5	115	—	678
68. P. Mainil	PSC	1977	596,5	—	69	—	665,5
69. P. Bertrand	RW	1968	464	123,5	44,5	5,5	637,5
70. H. Deleeck (1)	CVP	1977	535	42	35	—	612
71. J. van den Eynden	BSP	1971	574,5	—	21	—	595,5
72. A. Demuyter	PL	1965	463,5	18	105	2,5	589
73. G. Ryckmans (1)	PSC	1974	463	37,5	84	—	584,5
74. E. Guillaume (1)	DFD	1971	471,5	—	109,5	—	581
75. D. André (1)	PSC	1974	445	107,5	14	—	566,5
76. H. Goemans	VU	1965	269	—	248,5	—	517,5
77. J. de Serrano	CVP	1968	369	50	70,5	14	503,5
78. G. Turf	CVP	1973	489,5	—	7	—	496,5
79. Ch. Talbot (2)	RW	1974	143,5	—	349,5	—	493
80. J. Kevers	PSC	1968	273,5	7,5	210,5	—	491,5
81. E. Cuvelier	PVV	1965	471,5	—	7	4	482,5
82. J. Gerits (1)	CVP	1972	291	—	161	—	452
83. H. Kuylen (2)	CVP	1977	268,5	134	42	—	444,5
84. E. Cooreman	CVP	1958	303,5	—	133	—	436,5
85. F. Plot (1)	CVP	1977	400,5	—	28	—	428,5
86. E. Raskin (1)	VU	1968	212,5	—	189	—	401,5
87. J. Bascour	PVV	1965	175	165	56	—	396
88. R. Windels	CVP	1977	270,5	—	116	—	386,5
89. A. Evers (2)	PRLW	1974	180,5	136	63,5	—	380
90. V. Féaux (1)	PSB	1977	237	—	140	—	377
91. M. Peigneux (1)	PSB	1977	197	—	175	—	372
92. R. d'Haeyer (1)	PVV	1974	271,5	—	98	—	369,5
93. G. Paque (1)	PSB	1971	157	58,5	154	—	367,5
94. E. Leemans	CVP	1973	172,5	156	21	13	362,5
95. A. Tilquin (1)	PSC	1974	338	—	14	—	352
96. D. Fallon (2)	PSC	1974	259,5	50	26	—	335,5
97. E. Hismans (1)	PSB	1977	150	—	175	—	325
98. G. Cudell	PSB	1954	130,5	—	191	—	321,5
99. S. Février (1)	PVV	1974	194	92	35	—	321
100. F. Massart (1)	RW	1957	52	69,5	193,5	—	315
101. P. Akkermans	CVP	1965	297,5	—	7	—	304,5
102. P. Goossens (1)	PSB	1977	263	—	14	—	297
103. B. van Hoeylandt (1)	BSP	1961	293,5	—	—	—	293,5
104. J. Dulac	PSB	1963	137,5	—	154	—	291,5
105. M. Busleau	PSB	1954	225,5	—	56	1	282,5
106. J. Daems	PVV	1968	217,5	—	59	—	276,5
107. J. Deloore (1)	CVP	1977	178,5	—	84	—	262,5
108. F. Vanderborght	CVP	1971	247,5	—	14	—	261,5
109. M. Dewulf (2)	CVP	1954	260,5	—	—	—	260,5
J. van Offelen	PL	1958	200	—	60,5	—	260,5
111. J. Sondag (2)	PSC	1974	252,5	—	6,5	—	259
112. J. Verhaegen	CVP	1968	227	—	28	—	255
113. A. de Baere (2)	BSP	1977	250	—	—	—	250

TABEL III (vervolg)

Naam	Partij	Begin	W	R	K	O	Totaal
114. O. Carpels	BSP	1962	172	—	77	—	249
115. P. Leroy (1)	RW	1971	179,5	—	55	—	234,5
118. J. Vergeylen	CVP	1977	184,5	—	49	—	233,5
117. R. Dussart	PCB	1977	162,5	18	50,5	—	231
118. G. Flagothier (1)	PSC	1977	174,5	—	56	—	230,5
119. J. Férlir	BSP	1968	163	—	66	—	229
120. E. Lacroix (1)	PSB	1958	78,5	—	147	—	225,5
121. F. Donnay	PSB	1974	207	—	17	—	224
122. C. Goor	PSC	1974	205,5	—	—	—	205,5
123. G. Mommerency	BSP	1974	29	—	175	—	204
124. M. Capoen	VU	1977	45	—	157	—	202
125. A. Vandenaabeele (1)	CVP	1974	181,5	—	14	—	195,5
126. E. Lecoq	PSB	1974	89	—	98	—	187
127. J. van Canneyt	CVP	1974	168	—	14	—	182
128. E. Jeunehomme	PRLW	1958	21	138,5	14	—	173,5
129. A. Vanhaverbeke (1)	CVP	1977	110	—	63	—	173
130. A. Deconinck (1)	BSP	1977	81	—	84	—	165
131. C. Verhasselt	RW	1974	—	—	154	—	154
132. G. Hercot (1)	PSB	1958	132	—	14	—	146
133. L. Gillet (1)	PSC	1977	83	—	58,5	—	141,5
134. W. Seeuws (2)	BSP	1977	69	—	72	—	141
135. A. Lavens	CVP	1958	79	—	28	31,5	138,5
136. T. Smeers	CVP	1971	82	—	56	—	138
137. A. Canipel	BSP	1977	40	38	57	—	135
138. E. Vandersmissen	PVV	1974	87,5	—	42	—	129,5
139. M. van Herreweghe	CVP	1964	110	—	14	—	124
140. A. Geerinck (1)	VU	1971	45	—	77	—	122
141. W. Mesotten (1)	CVP	1965	120,5	—	—	—	120,5
142. F. Lambiotte (2)	PSB	1971	65	—	49	—	114
143. R. Lacroix (2)	PSB	1974	112,5	—	—	—	112,5
C. Smitt	CVP	1974	112,5	—	—	—	112,5
145. J.-B. Poulain	PSB	1977	—	—	112	—	112
146. F. Delmotte	PSB	1962	92	—	14	—	106
147. J. Nauwelaerts (2)	BSP	1972	102,5	—	—	—	102,5
148. J. Lepaffe	DFD	1971	69	—	27	2	98
149. J. Gillet	PRLW	1965	83,5	—	7	—	90,5
150. P. de Clercq	PVV	1965	—	—	84	—	84
151. F. Vangronsveld	CVP	1968	46	—	35	—	81
152. G. Lutgen (2)	PSC	1977	—	—	70	—	70
153. A. Daulne*	PSB	1978	50,5	—	—	—	50,5
154. N. Stassart	PSB	1971	50	—	—	—	50
155. F. Cuvellier	PSB	1958	—	—	49	—	49
F. Houben	BSP	1977	—	—	49	—	49
A. Meunier	PSB	1970	—	—	49	—	49
158. E. Bogaerts	BSP	1968	—	—	35	—	35
159. M. Paulus	PSC	1977	34	—	—	—	34
160. Ch. Bailly	PSB	1968	18	—	—	—	18
161. H. Parotte (†)**	PSB	1971	—	—	14	3,5	17,5
162. H. Adriaensens (1)	BSP	1970	—	—	7	—	7
H. Cugnon	PSB	1954	—	—	7	—	7
M. Panneels	CVP	1977	—	M.	7	—	7
165. M. de Padt	PVV	1977	—	—	3	—	3
166. P. Descamps (1)	PRLW	1961	—	—	—	—	0
J. de Graeve	BSP	1974	—	—	—	—	0
E. Olivier (1)	PRLW	1965	—	—	—	—	0
A. Poffé	PSB	1974	—	—	—	—	0
R. Van Spitael (1)	PSB	1977	—	—	—	—	0
M. Toussaint	PRLW	1963	—	—	—	—	0

* Volgde op 9 februari H. Parotte op.

** Overleden tijdens de zitting; opgevolgd door A. Daulne.

Tabellen IV en V rangschikken de Nederlandstalige en Franstalige parlementsleden naar hun activiteiten in de Nederlandse, resp. de Franse Kultuurraad. Om deze tabellen niet nodeloos lang te maken, zijn slechts de actieve mandatarissen opgenomen. Voor alle niet in de tabellen voorkomende parlementariërs zijn de activiteiten in de Kultuurraden gelijk aan nul. De structuur van deze tabellen is nagenoeg identiek aan die van de twee voorgaande. Wel werd de begindatum van het parlementair mandaat vervangen door het teken (K) of (S), dat aanwijst of het betrokken Kultuurraadslid in de Kamer dan wel in de Senaat zetelt.

Het volledig bekomentariëren van deze tabellen is in het kader van dit artikel onbegonnen werk. Wij beperken ons dan ook tot de meest opvallende vaststellingen. Vooreerst is er de grote spreiding van de individuele aktivitetsgraden: van 5.812,5 tot nul in de Kamer en van 5.463,5 tot nul in de Senaat. De spreiding verloopt bovendien niet kontinu. In de Kamer van Volksvertegenwoordigers scoren 59 mandatarissen boven het gemiddelde (995,80) en 132 eronder; bij de Senatoren liggen er 57 boven en 113 onder het algemeen gemiddelde (748,39). Nog anders geformuleerd: in de Kamer en de Senaat presteert 15,70 %, resp. 15,29 % van de verkozenen evenveel als de resterende groep (3).

Wat de Kultuurraden betreft is het meest in het oog springend feit, dat niet eens de helft van de mandatarissen op een of andere wijze actief is geweest. In de Nederlandse Kultuurraad hebben 92 van de 204 in het onderzoek betrokken parlementsleden (45,1 %) zich bedrijvig getoond; in de Franse Kultuurraad waren dat 75 van de 157 leden (47,77 %). De gemiddelde aktivitetsgraden liggen dientengevolge bijzonder laag: 68,25 punten in de Nederlandse en 72,65 punten in de Franse Kultuurraad. In het Nederlandse kultuurparlement scoren 49 leden boven en 155 onder het gemiddelde, in de Franse raad zijn er dat respectievelijk 38 en 119. Dit betekent dat in de Nederlandse en de Franse Kultuurraad 11 (5,39 %), resp. 10 (6,37 %) mandatarissen evenveel presteren als de overigen.

Wie behoort nu tot de meest actieve parlementariërs? Voor wat de Kamerleden betreft, is het meest markante resultaat van dit onderzoek wellicht het feit dat de eerste twee plaatsen worden bekleed door de (overigens enige) twee kommunisten, de heren Van Geyt en Levaux. Hun positie, evenals die van dhr. Bertouille (PRLW), die haast uitsluitend is toe te schrijven aan hun activiteiten op het vlak van de wetgeving — dhr. Levaux is voor deze deelactiviteit nummer één —, krijgt daarenboven nog meer evidentie omdat zij niet voor ver-

(3) Er moge hier aan herinnerd worden, dat bij de analyses met 191 Kamerleden en 170 Senatoren werd gerekend.

TABEL IV

**De Nederlandstalige parlementsleden naar hun parlementaire activiteiten
in de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap (zitting 1977-1978)***

Naam + lidmaatschap Kamer (K) of Senaat (S)	Partij	W	R	K	O	Totaal
1. W. Demeester (K)	CVP	1690,5	108,5	—	—	1799
2. W. Kuyjpers (K)	VU	14	148	776,5	—	938,5
3. K. Poma (K)	PVV	593,5	—	246	33	872,5
4. F. Swaelen (K)	CVP	542,5	189,5	23,5	—	755,5
5. G. van In (S)	VU	102	207	237	4,5	550,5
6. M. Galle (K)	BSP	402	142	—	—	544
7. J. Valkeniers (K)	VU	—	—	400	—	400
8. D. Coens (K)	CVP	112	89	63	34	298
9. W. Jorissen (S)	VU	9	—	283	—	292
10. L. van Geyt (K)	KPB	127	79	75,5	—	281,5
11. J. Somers (K)	VU	152,5	52,5	58	—	263
12. J. Caudron (K)	VU	67	47	139,5	—	253,5
13. W. Verleysen (S)	CVP	253	—	—	—	253
14. J. Bascour (S)	PVV	117	124,5	—	—	241,5
15. A. Diegenant (K)	CVP	127	94,5	14	—	235,5
16. N. Maes (K)	VU	189	—	36,5	—	225,5
17. W. Seeuws (S)	BSP	165,5	57	—	—	222,5
18. E. Baldewijns (K)	BSP	—	220,5	—	—	220,5
19. J. van Elewyck (K)	BSP	136	—	63	5	204
20. M. Olivier (K)	CVP	183	—	—	—	183
21. O. van Ooteghem (S)	VU	157,5	—	19	—	176,5
22. J. Gabriëls (K)	VU	150	—	21	—	171
23. A. Laridon (K)	BSP	—	163,5	7	—	170,5
24. A. Vandenaabeele (S)	CVP	159,5	—	—	—	159,5
25. H. Kuylen (S)	CVP	87,5	67	—	—	154,5
R. Nauwelaerts (S)	CVP	91	63,5	—	—	154,5
27. L. Herman (S)	PVV	27	106	20,5	—	153,5
28. A. de Beul (K)	VU	135,5	—	17,5	—	153
29. W. Geldolf (K)	BSP	146	—	—	—	146
30. C. Moors (K)	CVP	89,5	55,5	—	—	145
31. R. Vandezande (S)	VU	100	—	35	—	135
32. L. de Grève (K)	PVV	134	—	—	—	134
33. J. Deloore (S)	CVP	105,5	—	28	—	133,5
34. G. Monard (K)	CVP	—	130,5	—	—	130,5
H. Weckx (K)	CVP	48	61	21,5	—	130,5
36. L. Waltniel (S)	PVV	37,5	—	85	—	122,5
37. R. Peeters (K)	CVP	106	—	7	4	117
38. R. Otte (K)	CVP	62,5	—	50	—	112,5
39. G. Schrans (K)	PVV	—	107,5	—	—	107,5
40. H. Deleeck (S)	CVP	—	105	—	—	105
41. R. Bonnel (K)	PVV	—	104	—	—	104
42. M. Capoen (S)	VU	—	90	7	—	97
43. W. Mesotten (S)	CVP	—	95,5	—	—	95,5
44. C. van Elsen (S)	VU	44	—	48	—	92
45. G. Verhaegen (K)	CVP	90	—	—	—	90
46. F. Verberckmoes (K)	PVV	27	62,5	—	—	89,5

* Enkel opgenomen zijn de parlementsleden die tijdens de zitting actief zijn geweest.

TABEL IV (vervolg)

<i>Naam + lidmaatschap Kamer (K) of Senaat (S)</i>	<i>Partij</i>	<i>W</i>	<i>R</i>	<i>K</i>	<i>O</i>	<i>Totaal</i>
47. L. Claes (S)	VVP	85	—	—	—	85
48. R. Gijls (S)	CVP	79,5	—	—	—	79,5
49. E. Vandersmissen (S)	PVV	—	71,5	—	—	71,5
50. H. Adriaensens (S)	BSP	68	—	—	—	68
51. P. Dekerpel (K)	CVP	60	—	7	—	67
52. G. Dielens (K)	CVP	57,5	—	7,5	—	65
53. F. Grootjans (K)	PVV	63	—	—	—	63
54. P. Dekeersmaeker (K)	CVP	62,5	—	—	—	62,5
55. L. Vanackere (S)	CVP	55	—	7	—	62
56. B. Cools (K)	BSP	50	—	7	—	57
R. Steyaert (K)	CVP	50	—	7	—	57
58. P. de Vlies (K)	CVP	—	—	56	—	56
59. J. Henckens (K)	CVP	—	—	49,5	4,5	54
60. L. Lindemans (S)	CVP	37,5	—	7	—	44,5
61. I. Egelmeers (S)	BSP	16,5	27,5	—	—	44
62. G. Mommerency (S)	BSP	—	—	42	—	42
E. Raskin (S)	VU	—	—	42	—	42
64. W. Calewaert (S)	BSP	30,5	—	7	—	37,5
F. Cauwenberghs (K)	CVP	—	—	37,5	—	37,5
E. Vankeirbilck (K)	CVP	—	—	37,5	—	37,5
67. A. de Fore (S)	BSP	—	—	35	—	35
68. L. Lenaerts (K)	CVP	32,5	—	—	—	32,5
69. G. Devos (K)	CVP	—	—	28	—	28
P. Peeters (K)	VU	—	—	28	—	28
71. M. Storme (S)	CVP	6,5	—	21	—	27,5
72. L. Detière (K)	BSP	25	—	—	—	25
73. H. Suykerbuyk (K)	CVP	—	—	21	—	21
74. H. Vanderpoorten (S)	PVV	—	—	19	—	19
75. J. Gerits (S)	CVP	—	—	14	—	14
R. Gheysen (K)	CVP	—	—	14	—	14
H. Goemans (S)	VU	—	—	14	—	14
B. Maes (S)	VU	—	—	14	—	14
79. L. Croux (S)	CVP	13,5	—	—	—	13,5
80. J. van Canneyt (S)	CVP	—	—	10,5	—	10,5
81. H. de Croo (K)	PVV	—	—	—	10	10
82. A. Coppieters (K)	CVP	9	—	—	—	9
83. S. Février (S)	PVV	—	—	7,5	—	7,5
84. F. Boey (S)	PVV	—	—	7	—	7
E. de Facq (S)	VU	—	—	7	—	7
M. Panneels (S)	CVP	—	—	7	—	7
M. Vandewiele (S)	CVP	—	—	7	—	7
E. Vansteenkiste (K)	VU	—	—	7	—	7
L. Vansteenkiste (K)	VU	—	—	7	—	7
R. Windels (S)	CVP	—	—	7	—	7
92. E. Cooreman (S)	CVP	4,5	—	—	—	4,5

TABEL V

**De Franstalige parlementsleden naar hun parlementaire activiteiten
in de Conseil culturel de la Communauté culturelle française (zitting 1977-1978) ***

<i>Naam + Iidmaatschap Kamer (K) of Senaat (S)</i>	<i>Partij</i>	<i>W</i>	<i>K</i>	<i>O</i>	<i>Totaal</i>
1. A. Lagasse (S)	FDf	1105	79	27,5	1211,5
2. J. Gol (K)	PRLW	904,5	—	60	964,5
3. V. Barbeaux (†) (K)	PSC	774	7	—	781
4. A. Lernoux (K)	PSC	482,5	—	—	482,5
5. G. Paque (S)	PSB	457,5	7	—	464,5
6. B. Risopoulos (K)	PL	319,5	96	2	417,5
7. J. Fiévez (S)	RW	354,5	7	—	361,5
8. M. Levaux (K)	PCB	354	7	—	361
9. V. Féaux (S)	PSB	340	—	—	340
10. F. Perin (S)	PRLW	331	—	—	331
11. Y. Biefnot (K)	PSB	287,5	4	—	291,5
12. A. Bertouille (K)	PRLW	168	113	2,5	283,5
13. E. Duvieusart (S)	RW	220,5	57	—	277,5
14. F. Herman (S)	PSC	275	—	—	275
15. E.-F. van Aal (K)	PSC	263	—	—	263
16. I. Pétry (S)	PSB	197	7	29	233
17. S. Moureaux (S)	FDf	218	—	—	218
18. A. Spaak (K)	FDf	216,5	—	—	216,5
19. P. Bertrand (S)	RW	178,5	12	25	215,5
20. R. Denison (K)	PSB	200	—	—	200
21. E. Knoops (K)	PRLW	63	116,5	2	181,5
22. G. Brasseur (K)	FDf	159	—	—	159
23. Ch. Hanin (S)	PSC	151	—	—	151
24. A. Daufne (S)	PSB	150	—	—	150
25. C. Goor (S)	PSC	91,5	53	1	145,5
26. W. Burgeon (K)	PSB	137,5	—	—	137,5
27. Y. Yllieff (K)	PSB	129,5	7	—	136,5
28. D. André (S)	PSC	128,5	—	—	128,5
29. A. Ducobu (K)	PSC	103,5	24	—	127,5
30. R. Gondry (K)	PSB	112,5	—	—	112,5
31. A. Damseaux (K)	PRLW	75	28	—	103
32. L. Gilllet (S)	PSC	87,5	14	—	101,5
33. A. Degroeve (K)	PSB	61	34,5	5,5	101
34. R. Gilllet (S)	FDf	26	67	6,5	99,5
35. G. Mundeleer (K)	PL	98,5	—	—	98,5
36. L. Mathieu (S)	FDf	81,5	—	—	81,5
37. J. Sondag (S)	PSC	79,5	—	—	79,5

* Enkel de actieve parlementsleden zijn opgenomen.

TABEL V (vervolg)

Naam + lidmaatschap Kamer (K) of Senaat (S)	Partij	W	K	O	Totaal
38. Ch. Cornet d'Elzius (K)	PRLW	75	—	—	75
39. Y. du Monceau (S)	PSC	68,5	—	—	68,5
40. H. Hanquet (S)	PSC	59	—	4	63
41. M. Busieau (S)	PSB	55	—	—	55
42. Ch. Talbot (S)	RW	54,5	—	—	54,5
43. G. Clerfayt (K)	FDf	54	—	—	54
A. Meunier (S)	PSB	54	—	—	54
45. M. Wathelet (K)	PSC	50	—	—	50
46. A. Delpérée (S)	FDf	48,5	—	—	48,5
47. Ch. van de Put (S)	PSC	42,5	—	—	42,5
48. G. Désir (K)	FDf	41,5	—	—	41,5
49. M. Plasman (K)	PSC	16,5	24	—	40,5
50. M. Paulus (S)	PSC	37,5	—	—	37,5
51. L. Bernard (K)	FDf	36	—	—	36
52. A. Baudson (K)	PSB	35	—	—	35
53. R. Beauthier (K)	PSC	19,5	—	11,5	31
P. Goossens (S)	PSB	31	—	—	31
55. M. Remacle (K)	PSB	28,5	—	—	28,5
56. J.-P. Grafé (K)	PSC	—	28	—	28
57. F. Lamblotte (S)	PSB	23,5	—	—	23,5
58. G. Ryckmans (S)	PSC	19,5	—	—	19,5
59. G. Flagothier (S)	PSC	19	—	—	19
60. F. François (K)	PSC	—	18,5	—	18,5
61. M.-A. Pierson (S)	PSB	—	—	18	18
62. F. Guillaume (K)	PSB	17,5	—	—	17,5
63. M. Payfa (S)	FDf	16	—	—	16
64. E. Lacroix (S)	PSB	—	14	—	14
A. Scokaert (K)	PSB	—	14	—	14
66. F. Donnay (S)	PSB	13,5	—	—	13,5
67. F. Dupont (K)	PSB	12,5	—	—	12,5
68. J. Kevers (S)	PSC	9,5	—	—	9,5
69. G. Lutgen (S)	PSC	9	—	—	9
Ph. Maystadt (K)	PSC	9	—	—	9
71. E. Lecoq (S)	PSB	8	—	—	8
72. M. Banneux (K)	FDf	—	7	—	7
J. Coen (S)	PRLW	—	7	—	7
A. Lagneau (S)	PRLW	—	7	—	7
73. A. Sweert (S)	PSB	6,5	—	—	6,5

slaggeving in aanmerking zijn gekomen. Het is inderdaad zo, dat laatstgenoemde activiteit verantwoordelijk is voor de hoge score van de meerderheidsleden B. Cools (BSP ; verslaggeving = 3.751 punten), C. Dejardin (PSB ; 3.234 punten) en J. Desmarets (PSC ; 2.206,5 punten). Een opvallende prestatie is deze van de PVV-er G. Schrans, die als neofiet (voor het eerst verkozen in 1977) een grote wetgevende werkzaamheid heeft ontplooid. Als meest actief PVV-lid wordt hij evenwel voorafgegaan door zijn fractieleider, H. de Croo, die in genoemde hoedanigheid het meest is opgetreden bij de organisatie van het parlementaire werk. Het is eveneens een PVV-er, met name dhr. W. de Clercq, die het meest is tussengekomen bij de regeringsmededelingen. De grootste controlewerkzaamheden kwamen van de VU-ers L. Vansteenkiste en J. Valkeniers. Laatstgenoemde is tevens het meest actieve VU-kamerlid, terwijl T. de Clercq dat is bij de CVP, L. Bernard bij het FDF en P.-H. Gendebien bij het RW.

Het hiernavolgend lijstje biedt een overzicht van de activiteitsgraad van de functionele toparlementsleden (toestand bij het begin van de zitting 1978-1979) in de Kamer, met name de ondervoorzitters (de voorzitter, die uiteraard tot deze categorie behoort, werd zoals hogervermeld niet bij het onderzoek betrokken), de fractievoorzitters, de partijvoorzitters en de voorzitters van de departementale commissies. Zij zijn gerangschikt naar activiteitsgraad (samen met hun rangordnummer van tabel II, tussen haakjes vermeld) :

L. van Geyt (5.812,5 — 1).	H. Deruelles (623,5 — 88).
M. Levaux (4.981,5 — 2).	H. Schiltz (437 — 104).
H. de Croo (4.066 — 5).	Ch. Poswick (436 — 105).
J. Desmarets (3.631 — 7).	L. Remacle (432 — 106).
J. Verroken (3.133 — 14).	A. Degroeve (365,5 — 113).
P.-H. Gendebien (3.110 — 15).	Ch.-F. Nothomb (342,5 — 119).
W. de Clercq (2.956,5 — 16).	A. Spaak (316 — 124).
G. Mundeleer (2.834 — 17).	K. Blanckaert (309 — 126).
A. Damseaux (2.333 — 27).	R. Otte (299 — 127).
M. Bode (2.331 — 28).	W. Martens (243,5 — 139).
G. Boeykens (2.329,5 — 29).	O. Demey (214 — 153).
F. Baert (1.550,5 — 43).	J. Henckens (167,5 — 157).
J. van Elewyck (932 — 62).	R. Bonnel (115,5 — 169).
L. Tobback (921 — 65).	R. Beauthier (96,5 — 173).
P. Peeters (881,5 — 69).	G. Nyffels (82,5 — 177).
J. Defraigne (770 — 77).	A. Cools (81,5 — 178).
P. Havelange (766 — 78).	J. Picron (64 — 181).
H. Brouhon (649 — 86).	

Hoewel ook hier een grote spreiding valt waar te nemen, ligt de gemiddelde aktiviteit van deze 35 topkamerleden (1.299,44) toch een eind boven het algemeen gemiddelde (995,80). Het meest markant is wel de hoge score van de voorzitters van de oppositiepartijen (Van Geyt, Gendebien, De Clercq, Mundeleer en Damseaux) en de lagere aktiviteitsgraad van de regeringspartijleiders (Schiltz, Nothomb, Spaak, Martens en A. Cools).

In de Senaat zijn het vijf leden van de regeringspartijen die de eerste plaatsen bekleden. Hun positie is toe te schrijven aan de verslaggevingsaktiviteit, die voor A. Sweert 4.891,5 punten, voor P. D'Hondt 3.603 punten, voor R. Vannieuwenhuyze 4.400,5 punten, voor A. Lagae 3.549,5 punten en voor A. Verbist 3.144,5 punten bedraagt. De RW-er Fiévez is het meest aktieve oppositielid, maar ook hij dankt dit groten-deels aan de verslaggeving (2.224,5 punten). Op te merken is de goede prestatie van de in 1977 voor het eerst verkozen CVP-Senator M. Storme. Verder zijn R. Vandezande, H. Vanderpoorten, R. Gillet en F. Perin de aktiefste verkozenen van respektievelijk VU, PVV, FDF en PRLW. Voor de vier deelaktiviteiten wordt de hoogste score behaald door A. Sweert (wetgeving), F. Perin (regeringsmededelingen), E. Duvieusart (kontrolle) en H. Vanderpoorten (organisatie). Onderstaand lijstje geeft een overzicht van de aktiviteitsgraad van de funktionele toparlementsleden in de Senaat (ondervoorzitters, fraktievoor-zitters en partijvoor-zitters, kommissievoor-zitters en voor-zitters van de twee Kultuurraden).

A. Lagae (4.129 — 4).	D. André (566,5 — 75).
H. Vanderpoorten (2.052,5 — 15).	H. Goemans (517,5 — 76).
A. de Rore (1.801,5 — 16).	E. Leemans (362,5 — 94).
P. de Stexhe (1.479,5 — 24).	G. Cudell (321,5 — 98).
A. Lagneau (1.218 — 34).	P. Akkermans (304,5 — 101).
Ch. Hanin (998,5 — 41).	M. Busieau (282,5 — 105).
M.-A. Pierson (817,5 — 51).	J. Daems (276,5 — 106).
M. Coppieters (774 — 56).	J. Sondag (259 — 111).
L. Claes (731,5 — 60).	G. Hercot (146 — 132).
F. van der Elst (683 — 64).	A. Lavens (138,5 — 135).
H. Lahaye (679 — 66).	F. Delmotte (106 — 146).
P. Bertrand (637,5 — 69).	F. Cuvellier (49 — 155).
E. Guillaume (581 — 74).	P. Descamps (0 — 166).

Net als voor de Kamer zijn de aktiviteiten van de 26 funktionele top-senatoren sterk gespreid, maar — in tegenstelling tot de Kamer — ver-schilt hun gemiddelde aktiviteitsgraad (765,87) slechts weinig van het algemeen senaatsgemiddelde (748,39).

Omdat de Senaat drie soorten mandatarissen telt — rechtstreeks verkozen, provinciale en gekoöpteerde Senatoren — werd nagegaan of deze categorieën een betekenisvol verschil in aktiviteitsgraad vertonen. Dit blijkt inderdaad het geval te zijn. De hoogste gemiddelde aktiviteit is deze van de gekoöpteerden : 936,48 punten. Iets boven het algemeen gemiddelde (748,39) ligt de aktiviteitsgraad van de provinciale Senatoren (757,31). De rechtstreeks verkozen Senatoren scoren gemiddeld 699,80 punten.

De eerste plaats van W. Demeester in de rangschikking van de Nederlandstalige kultuurraadsleden is toe te schrijven aan verslaggeving. W. Kuijpers, die zijn tweede plaats dankt aan het grote aantal schriftelijke vragen, is de actiefste « controller », terwijl de BSP-er E. Baldewijns het meest tussenkwam in de debatten over regeringsmededelingen (beleidsnota's). Van de PVV- en BSP-fractie waren K. Poma en M. Galle het meest bedrijvig. L. van Geyt, het actiefste Kamerlid, levert ook hier een niet onaardige prestatie. Ten slotte valt aan te stippen dat 47,83 % van de Nederlandstalige Senatoren actief zijn in hun Kultuurraad, tegen 42,86 % Kamerleden, maar daartegenover staat dat de gemiddelde aktiviteitsgraad van laatstgenoemden (89,40) meer dan het dubbele bedraagt dan die van de Senatoren (42,49).

In de Franse Kultuurraad is de eerste plaats van A. Lagasse (FDF) te danken aan zowel verslaggeving als tussenkomst in de debatten. De « ereplaatsen » van J. Gol (PRLW) en wijlen V. Barbeaux (PSC) zijn toe te schrijven aan tussenkomsten, resp. verslaggeving. G. Paque, B. Risopoulos, J. Fiévez en M. Levaux zijn de actiefste leden van resp. PSB, PL, RW en PCB. Voor de drie deelaktiviteiten (zoals eerder gezegd waren er in de Franse Kultuurraad geen regeringsmededelingen) komen de beste prestaties van A. Lagasse (wetgeving), E. Knoops (kontrole) en J. Gol (organisatie). Net zoals in de Nederlandse Kultuurraad zijn er meer Senatoren dan Kamerleden actief (51,28 % tegen 44,3 %), en ligt de gemiddelde aktiviteitsgraad van de Kamerleden (74,89) hoger — maar niet veel — dan die van de Senatoren (70,38).

B. PARLEMENTAIRE AKTIVITEITEN EN ANCIËNNITEIT

Zoals hoger aangestipt, lijkt het aannemelijk dat er een verband — met name een rechtstreekse evenredigheid — bestaat tussen de duur van de mandaatsuitoefening en de omvang van de parlementaire werkzaamheden.

Op de vraag of de anciënniteit korreleert met de aktiviteitsgraad, kon in het kader van dit onderzoek evenwel geen antwoord worden gegeven. Wel is gebleken dat :

- van de 49 in 1977 voor het eerst verkozen Kamerleden er 10 (20,41 %) boven en 39 (79,59 %) onder het gemiddelde scoren ;
- van de 50 in of vóór 1965 voor het eerst verkozen Kamerleden er 14 (28 %) boven en 36 (72 %) onder het gemiddelde scoren ;
- van de 38 in 1977 voor het eerst verkozen Senatoren er 10 (26,32 %) boven en 28 (73,68 %) onder het gemiddelde scoren ;
- van de 46 in of vóór 1965 voor het eerst verkozen Senatoren er 15 (32,61 %) boven en 31 (67,39 %) onder het gemiddelde scoren.

Uit de, weliswaar partiële, vaststelling dat de parlamentsleden die vóór of in 1965 voor het eerst in het parlement zijn gekomen in iets grotere mate (6 tot 7,5 %) boven het gemiddelde scoren, kan als hypothese worden afgeleid dat de aktiviteitsgraad lichtjes, maar waarschijnlijk niet significant, korreleert met de anciënniteit.

C. DE PARLEMENTAIRE AKTIVITEITEN NAAR PARLEMENTAIRE POSITIE

Uit de analyse van de Kamerwerkzaamheden in functie van de parlementaire positie, dwz. van het al dan niet behoren tot de regeringspartijen, blijkt dat de oppositie relatief gezien aktiever is dan de meerderheid (zie tabel VI). Met 20,42 % der Kamerleden neemt zij 32,43 % van de aktiviteiten voor haar rekening. De leden van de regeringspartijen (79,58 % van de onderzoekspopulatie) staan in voor 67,57 % van de werkzaamheden in de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De gemiddelde aktiviteit van de oppositieleiden (1.581,58 punten) ligt 87,06 % hoger dan deze van de meerderheidsleden (845,50 punten). Deze hogere aktiviteitsgraad geldt eveneens ten aanzien van de vier deelaktiviteiten.

Voor de werkzaamheden in de Senaat wordt een omgekeerde tendens vastgesteld. Daar is 82,94 % van de aktiviteiten het werk van de 79,41 % meerderheidsleden en vertegenwoordigen de prestaties van de oppositieleiden (20,59 % van de onderzochte Senatoren) 17,06 % van het totaal. Het verschil in aktiviteitsgraad tussen beide groepen is hier echter niet zo groot als in de Kamer : de gemiddelde aktiviteit van de leden van de regeringspartijen ligt 26,08 % hoger dan die van de Senatoren van de minderheid (781,69 punten tegen 619,99). Bovendien geldt de grotere aktiviteitsgraad enkel voor de wetgeving ; de aktiviteiten met betrekking tot regeringsbeleid, de controle op het regeringsbeleid en de organisatie komen in grotere mate van de oppositie.

Zoals in de Kamer van Volksvertegenwoordigers is in de Nederlandse Kultuurraad de oppositie relatief gezien aktiever dan de meerderheid, maar het verschil is niet zo afgetekend (71,80 punten tegen 67,56). Met 16,18 % der leden staat de minderheid in voor 17,02 % van de totale werkzaamheden. De resterende 82,98 % aktiviteiten zijn het werk van de meerderheidspartijen (83,82 % der leden van de raad). De gemiddelde aktiviteitsgraad van de oppositieleiden (71,80) is slechts

TABEL VI

De parlementaire aktiviteiten naar politieke partij en parlementaire positie*

Partij	Gemiddelde aktiviteitsgraad der mandatarissen			
	Kamer	Senaat	Nederlandse kultuurraad	Franse kultuurraad
CVP	941,22 (7)	982,08 (2)	61,15 (5)	—
PSC	777,17 (10)	743,73 (5)	—	72,70 (6)
BSP	828,57 (9)	533,97 (9)	43,24 (6)	—
PSB	637,59 (11)	511,38 (10)	—	42,33 (7)
VU	992,37 (6)	1105,57 (1)	117,17 (2)	—
FDf	861,94 (8)	809,56 (4)	—	136,81 (2)
Meerderheid	845,50	781,69	67,56	66,09
PVV	1269,88 (4)	578,46 (7)	64,61 (4)	—
PRLW	1470,25 (3)	535,60 (8)	—	81,35 (5)
PL	2157,— (2)	424,75 (11)	—	129,— (3)
RW	1100,50 (5)	919,— (3)	—	82,64 (4)
KPB/PCB	5397,— (1)	231,— (12)	281,5 (1)	180,50 (1)
VVP	—	731,50 (6)	85 (3)	—
Oppositie	1581,58	619,99	71,80	91,18
Algemeen gemiddelde	995,80	748,39	68,25	72,65

* Tussen () het rangordenummer.

6,28 % groter dan die van de leden van de regeringspartijen. De meerderheidsleden komen het meest tussen op het vlak van de wetgeving en de controle, de oppositieleiden bij regeringsmededelingen en organisatie.

Ook in de Franse Kultuurraad legt de oppositie een grotere gemiddelde aktiviteit aan de dag dan de meerderheid : 72,65 tegen 66,09 punten. Gemiddeld scoort zij 9,93 % hoger dan de meerderheid. De leden van de minderheidsfrakties, die 26,11 % van het totale aantal leden vertegenwoordigen, nemen 32,78 % van de aktiviteiten voor hun rekening. De meerderheid (73,89 % van het totale ledenaantal) staat in voor 67,22 % van de werkzaamheden. De hogere aktiviteitsgraad van de oppositie geldt voor de drie deelaktiviteiten.

D. DE PARLEMENTAIRE AKTIVITEITEN NAAR POLITIEKE PARTIJ

Voor elke politieke partij werd de gemiddelde aktiviteitsgraad van haar mandatarissen berekend (tabel VI).

In de Kamer van Volksvertegenwoordigers is de KPB/PCB (2 leden) met een gemiddelde van 5.397 punten veruit de meest aktieve partij. Zij wordt gevolgd door de PL (eveneens 2 leden ; 2.157 punten), de PRLW (14 leden ; 1.470,25 punten), de PVV (17 leden ; 1.269,88 punten) en het RW (4 leden ; 1.100,5 punten). Van de regeringspartijen haalt enkel de VU (19 leden) met 992,37 punten het gemiddelde. Achter haar komen de CVP (52 leden en 941,22 punten), het FDF (8 leden ; 861,94 punten), de BSP (23 leden ; 826,57 punten), de PSC (21 leden ; 777,17 punten) en de PSB (23 leden ; 637,59 punten). Ten aanzien van de vier deelaktiviteiten is de PL het aktiefst op het vlak van de wetgeving en de KPB wat de tussenkomsten bij de regeringsmededelingen betreft. Controle wordt het meest door de VU verricht, terwijl de PVV het hoogste gemiddelde inzake de organisatorische werkzaamheden behaalt.

De Senaat geeft een enigszins ander beeld te zien. Daar zijn het twee meerderheidspartijen, de VU (14 leden ; 1.105,57 punten) en de CVP (44 leden ; 982,08 punten), die de hoogste gemiddelden scoren. Zij worden gevolgd door het RW (7 leden ; 919 punten), de relatief aktiefste minderheidsfractie, het FDF (8 leden ; 809,56 punten) en de PSC (20 leden ; 743,73 punten). De volgende drie plaatsen worden ingenomen door de oppositie : de eenmansformatie VVP met 731,5 punten, de PVV (14 leden) met 578,46 punten en de PRLW (10 leden) met 535,6 punten. Na de twee socialistische fracties (BSP : 19 leden en 533,97 punten ; PSB : 30 leden en 511,38 punten), komen ten slotte de PL (2 leden ; 424,75 punten) en de PCB (1 lid ; 231 punten). Wat de deelaktiviteiten betreft, wordt de grootste werkzaamheid aan de dag gelegd door de CVP-mandatarissen op het wetgevende vlak en door de VVP bij de tussenkomsten bij regeringsmededelingen. Zoals in de Kamer zijn de VU- en de PVV-Senatoren het aktiefst inzake controle, respectievelijk organisatie.

In de Nederlandse Kultuurraad is de kommunistische eenmansfractie relatief het meest aktief (281,5 punten). Ook de VU (33 leden ; 117,17 punten) en de VVP (1 lid ; 85 punten) scoren boven het algemeen gemiddelde. Iets daaronder ligt de gemiddelde aktiviteitsgraad van PVV (31 leden ; 64,61) en CVP (96 leden ; 61,15). Het minst bedrijvig zijn de socialisten (42 leden, 43,24 punten). Naar de deelaktiviteiten toe valt de grootste gemiddelde bedrijvigheid op het vlak van de wet-

geving, de regeringsmededelingen en de controle te noteren bij het KPB-lid; de PVV-ers zijn het actiefst bij de organisatie van de werkzaamheden.

De relatief actiefste fractie in de Franse Kultuurraad is eveneens de kommunistische (2 leden; 180,5 punten). Eveneens boven het gemiddelde liggen de prestaties van het FDF (16 leden; 136,81 punten), de PL (2 leden; 129 punten), het RW (11 leden; 82,64 punten), de PRLW (24 leden; 81,35 punten) en de PSC (43 leden; 72,7 punten). Enkel de PSB (59 leden; 42,33 punten) scoort onder het gemiddelde. Voor de drie deelactiviteiten komt de grootste werkzaamheid van de PCB (wetgeving), PL (controle) en PRLW (organisatie).

E. DE BELGISCHE PARLEMENTSLEDEN : PARLEMENTAIRE AKTIVITEITEN EN VOORKEURSTEMMEN

In tabel VII werden alle onderzochte parlementsleden gerangschikt naar hun totale parlementaire werkzaamheden (dwz. zowel in de kamers als in de kultuurraden), en werd — behalve voor de niet-rechtstreeks verkozen Senatoren — tevens hun voorkeurstemmenvoet bij de wetgevende verkiezingen van 17 april 1977 vermeld (4).

Een beknopt overzicht van de analyse van deze gegevens leert ons :

- de gemiddelde aktiviteitsgraad van de Belgische parlementsleden bedraagt 949,45 punten ;
- gemiddeld scoren de oppositieleiden 46,33 % hoger dan de leden van de regeringspartijen (1.290, 31 tegen 882,45);
- 113 parlementsleden (31,3 %) scoren boven het gemiddelde, 248 (68,7 %) eronder ;
- de Nederlandstalige mandatarissen presteren gemiddeld 15,65 % meer dan de Frans sprekende (1.008,81 tegen 872,32 punten);
- naar de gemiddelde aktiviteitsgraad van hun mandatarissen worden de politieke partijen als volgt gerangschikt :

1. KPB/PCB	3.889,17	7. CVP	1.021,09
2. PL	1.419,88	8. FDF	972,56
3. PRLW	1.162,17	9. PSC	833,55
4. VU	1.157,56	10. VVP	816,50
5. RW	1.067,64	11. BSP	737,44
6. PVV	1.022,24	12. PSB	615,75

(4) De voorkeurstemmenvoet is deze bekomen met de 500-voorkeurschaalmethode. Zie M. DEWEERDT, *De personale keuze bij de parlementsverkiezingen van 17 april 1977*, in : *Res Publica*, 3 (1977), blz. 515-528.

TABEL VII

De Belgische parlementsleden : parlementaire activiteiten en voorkeursstemmenvoet

1. L. van Geyt (KPB)	6094	21,79
2. A. Sweert (PSB)	5470	—
3. M. Levaux (PCB)	5342,5	19,83
4. A. Bertouille (PRLW)	4895	56,77
5. P. D'Hondt (CVP)	4563,5	—
6. J. Gol (PRLW)	4551,5	61,61
7. B. Cools (BSP)	4510	7,17
8. R. Vannieuwenhuyze (CVP)	4421,5	67,84
9. K. Poma (PVV)	4191	16,47
10. A. Lagae (CVP)	4129	51,17
11. H. de Croo (PVV)	4076	92,74
12. C. Dejardin (PSB)	3738	3,72
13. J. Desmarets (PSC)	3631	14,68
14. G. Schrans (PVV)	3608,5	9,15
15. J. Flévez (RW)	3532,5	—
16. A. Verblat (CVP)	3493,5	19,20
17. E. Knoops (PRLW)	3366	43,03
18. F. Swaefen (CVP)	3288,5	4,78
19. T. de Clercq (CVP)	3178	4,96
20. L. Bernard (FDF)	3173,5	3,13
21. J. Verroken (CVP)	3133	83,48
22. W. Vernimmen (BSP)	3127	71,19
23. P.-H. Gendebien (RW)	3110	51,37
24. J. Valkeniers (VU)	3108	38,66
25. W. de Clercq (PVV)	2956,5	133,54
26. G. Mundeleer (PL)	2932,5	43,79
27. E. Glinne (PSB)	2777,5	31,66
28. L. Olivier (PRLW)	2688	63,47
29. M. Wathelet (PSC)	2572,5	41,89
30. A. Scokaert (PSB)	2544	33,92
31. R. Conrotte (PSC)	2516,5	—
32. J. Dupré (CVP)	2485	48,02
33. R. Vandezande (VU)	2470,5	—
34. L. Vansteenkiste (VU)	2468,5	59,83
35. A. Damseaux (PRLW)	2436	67,93
36. L. Lindemans (CVP)	2403	23,93
37. W. Kuijpers (VU)	2388,5	53,94
38. A. d'Alcantara (CVP)	2368,5	28,24
39. W. Demeester (CVP)	2365,5	10,11
40. L. Vanackere (CVP)	2334	—
41. M. Bode (CVP)	2331	54,29
42. G. Boeykens (BSP)	2329,5	48,03
43. C. van Elsen (VU)	2306	—
44. H. Pierret (PSC)	2291	47,77
45. A. Steverlynck (CVP)	2112,5	21,48
46. M. Storme (CVP)	2109	—
47. H. Suykerbuyk (CVP)	2102	10,20
48. E. de Facq (VU)	2085,5	—
49. A. Baudson (PSB)	2077,5	5,79
50. H. Vanderpoorten (PVV)	2071,5	—
51. A. Lagasse (FDF)	2045	73,91
52. Ph. Maystadt (PSC)	2020,5	11,00

TABEL VII (vervolg)

53. A. van Lent (BSP)	2008	32,47
54. G. van In (VU)	1971	—
55. N. Maes (VU)	1928	43,47
56. F. Perin (PRLW)	1926	—
57. B. Risopoulos (PL)	1897,5	21,66
58. A. Laridon (BSP)	1879,5	65,57
59. Y. du Monceau (PSC)	1849,5	56,84
60. G. Monard (CVP)	1839,5	60,63
61. A. de Rore (BSP)	1836,5	62,26
62. A. Diegenant (CVP)	1811	19,15
63. R. Gillet (FDF)	1773	29,30
64. L. vanden Brande (CVP)	1726,5	9,80
65. E. Duvieusart (RW)	1705,5	27,38
66. F. Verberckmoes (PVV)	1700	59,40
67. M. Bury (PSB)	1647	32,93
68. M. van Dessel (CVP)	1645	25,50
69. R. Peeters (CVP)	1635,5	18,42
70. R. Gijs (CVP)	1625,5	13,33
71. J. Gabriëls (VU)	1604,5	52,09
72. D. Coens (CVP)	1601,5	56,12
73. C. de Clercq (CVP)	1560,5	68,08
74. F. Baert (VU)	1550,5	32,42
75. W. Verleysen (CVP)	1542	77,26
76. N. Staels (CVP)	1538	—
77. O. van Ooteghem (VU)	1537,5	28,45
78. E. Vansteenkiste (VU)	1529,5	51,52
79. W. Jorissen (VU)	1524,5	60,54
80. W. Geldolf (BSP)	1495,5	30,14
81. P. de Vilies (CVP)	1484	15,56
82. P. de Stexhe (PSC)	1479,5	32,01
83. F. Herman (PSC)	1469,5	—
84. R. Uyttendaele (CVP)	1398	18,57
85. I. Pétry (PSB)	1369	54,67
86. A. de Beul (VU)	1332	2,96
87. J. van Waterschoot (CVP)	1319	—
88. G. Devos (CVP)	1305	46,48
89. L. Herman (PVV)	1304	—
90. B. Maes (VU)	1300,5	13,20
91. R. Basecq (PSB)	1290	32,56
92. H. Hanquet (PSC)	1283	69,47
93. M. Galle (BSP)	1245,5	47,42
94. G. Brasseur (FDF)	1240,5	2,64
95. A. Lagneau (PRLW)	1225	17,18
96. W. Calewaert (BSP)	1178	32,01
97. F. Janssens (PRLW)	1156,5	21,08
98. Ch. Hanin (PSC)	1149,5	75,50
99. W. Burgeon (PSB)	1139	35,03
100. J. van Elewyck (BSP)	1136	4,04
101. G. Verhaegen (CVP)	1133	30,34
102. A. Delpérée (FDF)	1113,5	—
103. R. Nauwelaerts (CVP)	1084,5	—
104. L. Detlège (BSP)	1077	3,96

TABEL VII (vervolg)

105. G. Pierard (PRLW)	1076,5	15,66
106. V. Barbeaux (PSC)	1074,5	35,06
107. L. de Grève (PVV)	1063,5	27,98
108. S. Moureaux (FDF)	1004	—
109. C. Moors (CVP)	1002	34,09
110. L. Croux (CVP)	968,5	29,82
111. E. Desutter (CVP)	965,5	34,09
112. G. Clerfayt (FDF)	963	5,56
113. D. D'Haeseleer (PVV)	953,5	—
114. Ch. van de Put (PSC)	946,5	13,25
115. A. Denelr (CVP)	928	14,14
116. L. Tobback (BSP)	921	32,75
117. P. Peeters (VU)	909,5	14,05
118. P. Dekeersmaeker (CVP)	906,5	43,55
119. A. Kempinaire (PVV)	902,5	55,10
120. L. Waltniel (PVV)	900,5	—
121. R. van Rompaey (CVP)	890	28,13
122. L. Radoux (PSB)	885,5	8,10
123. M. Olivier (CVP)	882	52,65
124. R. Moreau (RW)	872	21,45
125. J. Somers (VU)	854	27,52
126. A. van Nevel (CVP)	853,5	21,21
127. P. Bertrand (RW)	853	26,80
126. G. Gramme (PSC)	844,5	68,42
129. W. Persyn (VU)	842,5	58,50
130. D. Claeys (CVP)	837,5	60,75
131. I. Egelmeers (BSP)	836	—
132. M.-A. Pierson (PSB)	835,5	—
133. G. Paque (PSB)	832	—
134. R. Gheysen (CVP)	829,5	63,63
L. Mathieu (FDF)	829,5	14,08
136. E. Coppens (BSP)	829	—
137. J. Lenssens (CVP)	825	83,35
138. G. Schyns (PSC)	820,5	44,81
139. L. Claes (VVP)	816,5	32,71
140. A. Ducobu (PSC)	800	28,43
141. W. Claeys (CVP)	794	—
142. M. Coppieters (VU)	774	72,01
143. J. Defraigne (PRLW)	770	18,53
144. P. Havelange (FDF)	768	2,91
145. A. Bourgeois (CVP)	760,5	—
146. J. Coen (PRLW)	749,5	—
147. J. Delhayé (PSB)	735	61,42
148. H. Deleëck (CVP)	717	—
V. Féaux (PSB)	717	—
150. M. Payfa (FDF)	707,5	7,82
151. M. Babylon (VU)	707	48,06
152. J. Pede (PVV)	698,5	72,56
153. D. André (PSC)	695	—
J. Vangeel (CVP)	695	—
155. M. Vandewiele (CVP)	686,5	43,44
156. F. Boey (PVV)	685	29,18

TABEL VII (vervolg)

157. F. van der Elst (VU)	683	—
158. H. Lahaye (PVV)	679	60,75
159. A. Claes (PVV)	668	30,92
160. W. Desaeeyere (VU)	665,5	41,69
P. Mainil (PSC)	665,5	37,60
162. Ch. Cornet d'Elzius (PRLW)	663	107,20
163. F. Grootjans (PVV)	655	52,64
164. H. Brouhon (PSB)	649	8,37
165. L. Vanvelthoven (BSP)	643,5	62,58
166. F. François (PSC)	641,5	77,90
167. J. Bascour (PVV)	637,5	49,52
168. H. Deruelles (PSB)	623,5	6,69
169. A. Lernoux (PSC)	619	52,79
Y. Ylleff (PSB)	619	28,66
171. A. Smets (CVP)	612	6,70
172. G. Ryckmans (PSC)	604	—
173. H. Kuylen (CVP)	599	—
174. J. van den Eynden (BSP)	595,5	10,34
175. L. Hancké (BSP)	590	2,55
176. A. Demuyter (PL)	589	32,56
177. E. Baldwinjns (BSP)	584	7,91
178. E. Guillaume (FDF)	581	—
179. H. Weckx (CVP)	581	5,82
180. E. Flamant (PVV)	554,5	22,94
181. R. Mattheyssens (VU)	554	4,08
182. A. Vreven (PVV)	552,5	32,08
183. Ch. Talbot (RW)	547,5	—
184. A. Spaak (FDF)	532,5	12,92
185. H. Goemans (VU)	531,5	22,32
186. Y. Biefnot (PSB)	526,5	4,90
187. J. de Serrano (CVP)	503,5	32,35
188. J. Kevers (PSC)	501	32,17
189. G. Turf (CVP)	496,5	13,39
190. L. Lenaerts (CVP)	495	12,34
191. J.-P. Grafé (PSC)	494,5	86,66
192. J. Caudron (VU)	483,5	38,77
193. E. Cuveller (PVV)	482,5	101,71
194. S. Kubla (PRLW)	475,5	6,41
195. A. Degroeve (PSB)	466,5	5,26
196. J. Gerits (CVP)	466	—
197. P. van Grembergen (VU)	448	19,19
198. R. Gondry (PSB)	443,5	26,23
E. Raskin (VU)	443,5	—
200. E. Cooreman (CVP)	441	57,86
201. H. Schiltz (VU)	437	106,01
202. E.F. van Aal (PSC)	436,5	22,78
203. Ch. Poswick (PRLW)	436	69,69
204. L. Remacle (PSC)	432	53,85
205. F. Plot (CVP)	428,5	—
206. J. Mangelschots (BSP)	418,5	8,06
207. R. Denison (PSB)	417	48,65
208. R. Otte (CVP)	411,5	39,44

TABEL VII (vervolg)

209. F. Hubin (PSB)	402,5	11,87
210. J. Deloore (CVP)	396	—
211. R. Windels (CVP)	393,5	53,52
212. R. Nols (FDF)	393	62,56
213. P. Dekerpel (CVP)	390,5	15,23
214. F. Helguers (RW)	388,5	4,81
215. G. Willems (CVP)	381,5	37,98
216. A. Evers (PRLW)	380	—
217. F. Dupont (PSB)	378	7,76
218. M. Plasman (PSC)	372,5	59,83
219. M. Peigneux (PSB)	372	—
220. R. d'Hayer (PVV)	369,5	—
221. F. Colla (PVV)	363,5	69,92
W. Seeuws (BSP)	363,5	—
223. E. Leemans (CVP)	362,5	12,65
224. G. Sprockeels (PVV)	359	52,03
225. A. Vandenaebiele (CVP)	355	—
226. A. Tilquin (PSC)	352	—
227. C. Goor (PSC)	351	—
228. J. van Cauwenberghe (PSB)	345	4,40
229. Ch.-F. Nothomb (PSC)	342,5	62,09
230. Y. Sondag (PSC)	338,5	—
231. M. Busleau (PSB)	337,5	8,45
232. D. Fallon (PSC)	335,5	—
233. S. Févriér (PVV)	328,5	—
234. P. Goossens (PSB)	328	—
235. R. Steyaert (CVP)	325,5	8,97
236. E. Hismans (PSB)	325	—
237. G. Cudell (PSB)	321,5	49,07
238. M. Bourry (BSP)	321	79,24
239. F. Massart (RW)	315	—
240. A. Magnée (PSC)	312,5	14,77
241. K. Blanckaert (CVP)	309	7,95
242. P. Akkermans (PVV)	304,5	26,36
243. M. Capoen (VU)	299	21,90
244. E. Vankeirsbilck (CVP)	298	38,78
245. B. van Hoeylandt (BSP)	293,5	—
246. L. Hannotte (PRLW)	292,5	30,57
247. J. Dulac (PSB)	291,5	17,05
248. M. Tromont (PRLW)	289	7,10
249. G. Dielens (CVP)	280,5	3,72
250. L. Kelchtermans (CVP)	280	50,85
251. J. Daems (PVV)	276,5	84,74
252. R. Devos (PSC)	263,5	38,81
253. P. Deschamps (PSC)	263	28,82
254. M. Harmegnies (PSB)	262	13,75
255. F. Vanderborght (CVP)	261,5	26,31
256. M. Dewulf (CVP)	260,5	—
J. van Offelen (PL)	260,5	51,38
258. M. Tyberghien (CVP)	257,5	19,80
259. J. Verhaegen (CVP)	255	63,58
260. M. Banneux (FDF)	250	2,10

TABEL VII (vervolg)

A. de Baere (BSP)	250	—
262. G. Flagothier (PSC)	249,5	—
263. O. Carpels (BSP)	249	44,99
264. G. Mommerency (BSP)	246	73,60
265. L. Tibbaut (PSB)	244,5	12,60
266. W. Martens (CVP)	243,5	120,38
267. F. Cauwenberghs (CVP)	243	5,20
L. Gillet (PSC)	243	—
269. A. Coppieters (CVP)	240	12,92
270. E. Lacroix (PSB)	239,5	—
271. E. Wauthy (PSC)	238,5	53,42
272. F. Donnay (PSB)	237,5	13,48
273. P. Leroy (RW)	234,5	—
274. J. Vergeylen (CVP)	233,5	25,25
275. R. Dussart (PCB)	231	15,97
276. B. Anselme (PSB)	229	10,84
J. Férlir (BSP)	229	69,20
278. J. Belmans (VU)	226,5	30,88
279. F. van Acker (BSP)	222,5	83,88
280. J. Henckens (CVP)	221,5	29,63
281. R. Bonnel (PVV)	219,5	48,15
282. L. Danschutter (BSP)	216,5	14,41
283. M. Hansenne (PSC)	216	12,12
W. Mesotten (CVP)	216	—
P. van der Niepen (BSP)	216	43,20
286. O. Demey (CVP)	214	36,16
287. A. Daulne (PSB)	210,5	7,30
288. E. Vandersmissen (PVV)	201	66,67
289. E. Lecoq (PSB)	195	33,41
290. J. van Canneyt (CVP)	192,5	43,66
291. G. Delruelle (PRLW)	181	8,60
292. E. Jeunehomme (PRLW)	173,5	49,04
293. A. Vanhaverbeke (CVP)	173	—
294. C. Boeraeve (CVP)	165	11,14
A. Deconinck (BSP)	165	—
F. Demeulenaere (CVP)	165	10,86
297. C. Verhasselt (RW)	154	18,14
298. G. Onckelinx (PSB)	146,5	6,85
299. G. Hercot (PSB)	146	—
300. A. de Winter (PVV)	145	43
301. M. Rutten (CVP)	144,5	51,34
302. R. Marchal (PSC)	140	19,17
303. A. Lavens (CVP)	138,5	93,62
304. T. Smeers (CVP)	138	31,34
305. F. Lambiotte (PSB)	137,5	—
306. A. Canipel (BSP)	135	22,93
307. W. Content (BSP)	134,5	9,73
308. A. van der Biest (PSB)	133,5	4,55
309. A. Mooock (PSB)	128	4,40
310. R. Beauchier (PSC)	127,5	17,35
311. J. Perdieu (PSB)	125,5	14,90
312. M. van Herreweghe (CVP)	124	62,07

TABEL VII (vervolg)

313. A. Geerinck (VU)	122	—
314. M. Remacle (PSB)	119	59,68
315. R. Lacroix (PSB)	112,5	—
C. Smitt (CVP)	112,5	59,63
317. J.-B. Poulain (PSB)	112	14,35
318. F. Delmotte (PSB)	106	41,36
319. R. Delizée (PSB)	103	32,74
A. Meunier (PSB)	103	14,61
321. J. Colin (BSP)	102,5	6,94
J. Nauwelaerts (BSP)	102,5	—
323. J. Lepaffe (FDF)	98	13,19
324. A. Bertrand (CVP)	97	20,46
325. A. Rutten (CVP)	94,5	17,63
326. G. Temmerman (BSP)	92	34,90
327. G. Désir (FDF)	91	18,96
328. J. Gillet (PRLW)	90,5	51,16
329. P. de Clercq (PVV)	84	51,27
330. G. Nyffels (BSP)	82,5	40,56
331. A. Cools (PSB)	81,5	62,02
332. F. Vangronsveld (CVP)	81	105,03
333. J. Adriaensens (BSP)	79	18,68
G. Lutgen (PSC)	79	—
335. H. Adriaensens (BSP)	75	—
336. J. Demeyere (BSP)	73,5	3,10
337. M. Paulus (PSC)	71,5	3,73
338. J. Picron (PRLW)	64	32,40
339. L. Bauwens (VU)	56	35,00
R. Leclercq (PSB)	56	10,72
341. L. Sels (VU)	53	23,27
342. N. Stassart (PSB)	50	26,92
343. F. Cuvellier (PSB)	49	36,15
F. Houben (BSP)	49	34,82
345. F. Guillaume (PSB)	45,5	10,17
346. R. Jérôme (PSC)	42	35,32
347. E. Bogaerts (BSP)	35	40,94
F. Tanghe (CVP)	35	24,16
349. P. Rouelle (RW)	31,5	20,35
350. G. Brenez (PSB)	21	10,30
351. Ch. Bailly (PSB)	18	13,45
352. H. Parotte (PSB)	17,5	36,80
353. M. Panneels (CVP)	14	5,81
354. H. Cugnon (PSB)	7	75,68
M. de Wewele (CVP)	7	9,60
R. Hulet (PRLW)	7	36,26
357. M. de Padt (PVV)	3	12,49
358. J. de Graeve (BSP)	0	56,35
P. Descamps (PRLW)	0	—
E. Olivier (PRLW)	0	—
A. Poffé (PSB)	0	19,35
J. Poortmans (PVV)	0	35,60
R. van Spitael (PSB)	0	—
M. Toussaint (PRLW)	0	103,03

De vergelijking van de aktiviteitsgraad met de voorkeurstemmenvoet brengt een begin van antwoord aan op de vraag, in welke mate het kiezerskorps de parlementaire aktiviteiten van zijn verkozenen weet te waarderen door het uitbrengen van een voorkeurstem. De korrelatiekoefficiënt tussen aktiviteitsgraad en voorkeurstemmenvoet bedraagt slechts 0.08, wat wijst op de afwezigheid van een verband tussen beide factoren. Bovendien kon volgende vaststelling worden gedaan: de gemiddelde voorkeurstemmenvoet (36,85) van de parlamentsleden waarvan de aktiviteitsgraad boven het algemeen gemiddelde ligt, ligt amper boven de gemiddelde voorkeurstemmenvoet (34,86); deze van de parlamentsleden die onder de gemiddelde aktiviteitsgraad scoren, ligt amper onder de gemiddelde voorkeurstemmenvoet (nl. 33,92). Ook dat verschil is niet van die aard, dat van een duidelijke relatie kan worden gesproken. Vandaar de hypothese dat een hoge aktiviteitsgraad niet in een groot aantal voorkeurstemmen wordt vertaald.

Besluit.

Dit artikel bevat de resultaten van een — zoals in de inleiding gezegd, bij ons weten voor het eerst gevoerd — onderzoek naar de parlementaire aktiviteiten van de Belgische parlamentsleden. De bevindingen zijn zoveel hypothesen, waarvan de geldigheid door gelijkaardig onderzoek over vroegere en/of toekomstige zittingen zal moeten worden getoetst.

In de eerste plaats betreft dit de individuele rangschikking: zijn de mandatarissen, die in de zitting 1977-1978 een grote bedrijvigheid ontpleoid hebben, in het verleden ook de meest aktieve geweest, en/of zullen zij dat ook in de toekomst zijn?

Andere bevindingen en hypothese betreffen o.m.:

- de grotere gemiddelde aktiviteitsgraad van de oppositie, die werd vastgesteld in de Kamer en de beide kultuurraden (niet in de Senaat);
- het aanzienlijke verschil in aktiviteitsgraad tussen de politieke partijen;
- de relatie tussen anciënniteit en aktiviteitsgraad;
- de relatie tussen aktiviteitsgraad en voorkeurstemmenvoet.

Indien de diensten van het Belgisch parlement het nodige statistisch materiaal ter beschikking konden stellen, wordt een toetsing van deze hypothesen op niet al te lange termijn mogelijk. En zou aan de inzichte-

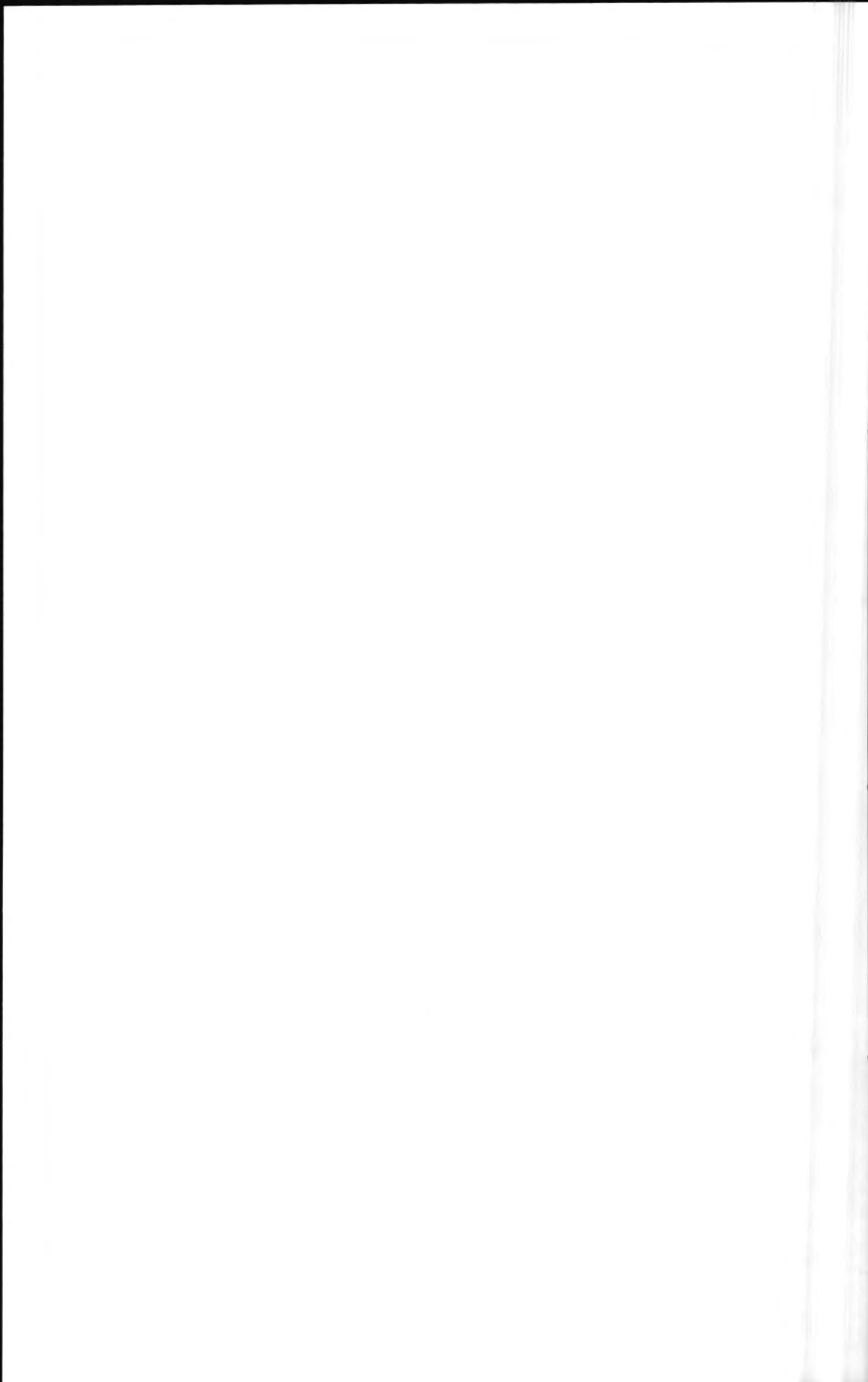
lijkheid in de werking van het parlement een nieuw hoofdstuk kunnen worden toegevoegd.

Summary : The parliamentary activities of the Belgian MP's during the session 1977-1978.

By means of a quantification of the various kinds of proceedings, this study examines to which extent the individual members of parliament have contributed in the total parliamentary activities during the session 1977-1978.

These results are analysed in function of the MP's parliamentary position (government parties versus opposition) and of the political parties to which they belong.





Officiële en reële omvang van het absenteïsme bij de na-oorlogse parlementsverkiezingen

door Lieven DE WINTER,

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

★

Ondanks de eventuele sancties verbonden aan het niet vervullen van de stemplicht, worden de Belgische parlementsverkiezingen gekenmerkt door een relatief belangrijke graad van absenteïsme (1).

Uit politologische onderzoeken in diverse landen met een parlementair regime blijkt dat de absenteïsmegraad hoog is wanneer de alternatieven m.b.t. de « issues » onduidelijk of onaantrekkelijk zijn (2), er weinig verschil wordt waargenomen tussen de partijen (3), de kiezer de verkiezing als onbelangrijk ervaart (4), of meent dat zijn stem weinig invloed heeft omdat voor hem de overwinning van een bepaalde partij zeker is (5), wanneer de propaganda en het persoonlijk contact van de kiezer met de militanten beperkt is (6) en wanneer er geen stemplicht is (7).

Daarnaast zijn er nog extra-politieke factoren als socio-economische homogeniteit van de kiesomschrijving (8) en de besluiteloosheid van de kiezer als resultante van « cross pressures » uitgaande van meerdere groepen die een persoon in diverse richtingen duwen (9).

De relatief hoge absenteïsmegraad voor België wordt door B. De Cock (10) tot een veel eenvoudiger oorzaak herleid, nl. de wijze waarop de

(1) Zie *infra*, tabel II, kolom 13 : officieel percentage afwezig.

(2) MILBRATH L.W., *Political Participation*, Chicago, 1972, blz. 105.

(3) MILBRATH L.W., *ibidem*, blz. 99.

(4) MILBRATH L.W., *ibidem*, blz. 103.

(5) MILBRATH L.W., *ibidem*, blz. 102.

(6) MILBRATH L.W., *ibidem*, blz. 99, 106.

(7) MILBRATH L.W., *ibidem*, blz. 95.

(8) MILBRATH L.W., *ibidem*, blz. 97-98.

(9) MILBRATH L.W., *ibidem*, blz. 98.

(10) DE COCK B., « Om en rond verkiezingsberekeningen », in *Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1972 (5), blz. 421-426.

kiezerslijsten worden samengesteld. Een aanzienlijk deel der ingeschreven kiezers zijn niet ter stembus gegaan omdat ze overleden, nadat de kiezerslijsten, geldig voor de periode waarin een bepaalde verkiezing plaatsvindt, werden opgesteld.

Het opzet van dit artikel is, enerzijds de omvang van dit « natuurlijk » absenteïsme voor alle na-oorlogse parlementsverkiezingen te berekenen (11) en hierdoor de officiële, fictieve percentages meer werkelijkheidsgetrouw te maken, anderzijds te wijzen op de problemen welke een correctere en meer gesophisticere berekeningswijze stelt.

1. De herziening van de kiezerslijsten.

Volgens artikel 13 van het Kieswetboek (12) moeten de kiezerslijsten door het college van burgemeester en schepenen herzien worden op 1 juli tot 20 september, waarop ze voorlopig afgesloten worden. Meestal wordt deze herziening door de gemeentelijke administratie tijdig voorbereid, zodat rond 1 juli de overleden ingeschreven kiezers van de vorige lijst worden afgevoerd, en de nieuwe stemgerechtigden ingeschreven. Dit brengt met zich mee dat stemgerechtigde personen, die overlijden na 1 juli van het jaar der herziening ingeschreven blijven als kiezer voor de ganse geldigheidsduur van de betreffende kiezerslijst.

Hoe groter de tijdspanne tussen het moment van de herziening (meestal op 1 juli) en de eventuele verkiezingsdatum tijdens de geldigheidsduur van die lijst, hoe meer ingeschreven kiezers ondertussen overleden zijn en hoe meer afwezige kiezers er verschijnen in de electorale statistieken.

Tabel I geeft een overzicht van de opstelling van de kiezerslijsten, met opgave van de verkiezingsdatum, de herzieningsdatum en de geldigheidsduur, en het aantal weken dat verlopen was sedert het opstellen van de lijsten.

Hierbij dient opgemerkt dat voor de verkiezingen van 1946, 1949, 1950, 1968 en 1977 de gebruikelijke termijnen van het Kieswetboek niet werden gevolgd. In 1945 werden, omwille van de nasleep van de oorlog, de lijsten voorlopig afgesloten op 20 oktober (13), en geldig verklaard vanaf 25 januari 1946. Voor de verkiezing van

(11) De berekeningen van De Cock slaan slechts op de verkiezingen van 1961, 1965, 1968 en 1971.

(12) DELCROIX A., *Versameling der Belgische Kieswetten*, Brussel, 1968, blz. 18.

(13) Besluit van de Regent van 17 april 1945 tot herziening van de kiezerslijsten en Besluit van de Regent van 17 september 1945 houdende vaststelling van de nieuwe tijdsbestekken voor de herziening der kiezerslijsten.

1949 werd op 21 november 1948 (14) overgegaan tot de herziening, omwille van de invoering van het stemrecht voor vrouwen voor de parlementsverkiezingen. Deze herziening zou geldig worden vanaf 21 juli 1949 tot 30 april 1952, doch bij wet werd ze ook reeds voor de verkiezing van 26 juni 1949, voor diegenen die op deze datum de leeftijd van 21 jaar hadden bereikt geldig verklaard (15). Voor de verkiezing van 1950 werd dezelfde lijst als deze van 1949 gebruikt.

TABEL I

Aantal weken tussen herziening van kiezerslijsten en verkiezingsdatum

Herziening op...	Geldig van... tot...	Verkiezingsdatum	Opgesteld sedert ... weken
20 oktober 1945	van 25 januari 1946 tot 30 april 1948	17 februari 1946	17
20 oktober 1945	van 25 januari 1946 tot 30 april 1948		
21 november 1948	van 21 juli 1949 tot 30 april 1952	26 juni 1949	31
21 november 1948	van 21 juli 1949 tot 30 april 1952	4 juni 1950	80
1 juli 1951	van 1 mei 1952 tot 30 april 1954	11 april 1954	146
1 juli 1953	van 1 mei 1954 tot 30 april 1956		
1 juli 1955	van 1 mei 1956 tot 30 april 1958		
1 juli 1957	van 1 mei 1958 tot 30 april 1960	1 juni 1958	48
1 juli 1959	van 1 mei 1960 tot 30 april 1962	26 maart 1961	91
1 juli 1961	van 1 mei 1962 tot 30 april 1964		
1 juli 1963	van 1 mei 1964 tot 30 april 1966	23 mei 1965	98
1 juli 1965	van 1 mei 1966 tot 30 april 1969	31 maart 1968	143
1 juli 1968	van 1 mei 1969 tot 30 april 1970		
1 juli 1969	van 1 mei 1970 tot 30 april 1972	7 november 1971	118
1 juli 1971	van 1 mei 1972 tot 30 april 1974	10 maart 1974	140
1 juli 1973	van 1 mei 1974 tot 30 april 1976		
9 maart 1977		17 april 1977	6

In 1967 werden de kiezerslijsten niet herzien (16) en de bestaande lijsten een jaar langer geldig verklaard. In 1968 werden ze uitzonderlijk wel herzien, maar waren ze slechts voor één jaar geldig (17). Een nieuwe methode werd toegepast voor de verkiezing van 1977, waarbij de jaarlijks opgemaakte kiezerslijsten werden aangezuiverd, d.m.v. permanent bijgehouden kiesregisters, van zodra het ontbindingsbesluit m.b.t. Kamer en Senaat in het Staatsblad verscheen, waardoor de tijdsduur tussen de herziening en de verkiezing zeer kort (6 weken) geworden was (18).

(14) Regentbesluit van 18 mei 1948 tot regeling van de eerste herziening der kiezerslijsten waarop vrouwen als stemgerechtigden voor het parlement zijn opgenomen.

(15) Wet van 18 mei 1949 houdende vaststelling tot 20 juli 1949 van het kiezerskorps voor parlements- en provincieraadsverkiezingen.

(16) Wet van 23 juni 1967 houdende verdaging tot 1968 van de herziening van de kiezerslijsten.

(17) Rondschriften van 9 mei 1968, *Belgisch Staatsblad*, blz. 2239.

(18) Wet van 5 juli 1976.

Uit tabel I blijkt dat er grote verschillen zijn qua tijdspanne tussen herziening en verkiezing (van 6 weken in 1977 tot 146 in 1954), welke de verschillende officiële absenteïsmecijfers gedeeltelijk verklaren.

De correlatiecoëfficiënt tussen enerzijds het aantal weken die verliepen tussen herziening en verkiezing en anderzijds de officiële absenteïsmecijfers (tabel II, kolom 13) is 0,55 (determinatie coëfficiënt 0,30), wat dus wijst op een niet te veronachtzamen verband (19).

2. De berekening van het « natuurlijk » absenteïsme.

De volgende stap in de correctieberekening is de schatting van het aantal ingeschreven kiezers die overleden zijn tussen het moment van de herziening en de verkiezingsdatum.

B. De Cock veronderstelt, gemakkelijks halve, dat de sterftcijfers elk jaar hetzelfde zijn en er bij de ingeschreven kiezers maar evenveel sterfgevallen voorkomen als bij de gehele bevolking, zodat hij het natuurlijk absenteïsme kan berekenen door het aantal ingeschreven te vermenigvuldigen met het sterftcijfer per duizend inwoners, gedeeld door duizend (20).

Deze methode is echter in grote mate onnauwkeurig. De sterftcijfers per jaar zijn tamelijk stabiel, doch deze per maand fluctueren sterk (21), zodat het aangewezen is d.m.v. de sterftcijfers per maand (22) het aantal overledenen per tijdspanne tussen herziening en verkiezing te berekenen.

Belangrijker is echter de vaststelling dat het sterftcijfer per duizend ingeschreven kiezers veel hoger ligt dan dat van de gehele bevolking.

Enerzijds, omdat het niet-stemgerechtigd deel van de bevolking voornamelijk uit minderjarigen bestaat, en deze groep slechts een zeer beperkt deel van het totale sterftcijfer voor zich neemt (23), zodat het overgrote deel der overlijdens in een bepaalde tijdspanne te vinden is bij de groep der ingeschreven kiezers.

(19) Ook andere verschillen in verkiezingstechnische factoren beïnvloeden de absenteïsmegraad, zoals de mogelijkheid tot stemmen per brief (ingevoerd door de wet van 8 juli 1970 en opgeheven door de wet van 5 juli 1976), en het stemmen bij volmacht (ingevoerd door de wet van 8 juli 1970). Zie ook CRAENEN G., Wijzigingen aan de kieswetgeving sinds 1968, in *Res Publica*, 1972 (2), blz. 195-218.

(20) DE COCK B., *ibidem*, blz. 422.

(21) In januari 1970 waren er 14.123 sterfgevallen en in september 8.865.

(22) Evolutie van de sterfgevallen per maand, in *Statistisch Jaarboek voor België* voor de respectievelijke jaren.

(23) 14 % in 1946 ; 10,3 % in 1949 ; 9,6 % in 1950 ; 7,8 % in 1954 ; 6,3 % in 1958 ; 5,8 % in 1960 ; 5,3 % in 1964 ; 5 % in 1966 ; 4,1 % in 1970 ; 3,8 % in 1972 en 3 % in 1975.

TABEL II
Natuurlijke keuzeverzaking

1 Verkiezingsjaar	2 Officieel aantal ingeschrevenen	3 Officieel aantal afwezigen	4 Tijdspanne tussen herziening en verkiezing
1946	2.724.796	264.000	20-10-1945 en 17-2-1946
1949	5.635.452	315.189	21-11-1948 en 26-6-1949
1950	5.635.452	416.176	21-11-1948 en 4-6-1950
1954	5.863.092	399.962	1-7-1951 en 11-4-1954
1958	5.954.858	379.731	1-7-1957 en 1-6-1958
1961	6.036.165	462.304	1-7-1959 en 26-3-1961
1965	6.091.534	512.853	1-7-1963 en 23-5-1965
1968	6.170.167	615.515	1-7-1965 en 31-3-1968
1971	6.271.240	529.970	1-7-1969 en 7-11-1971
1974	6.323.027	611.388	1-7-1971 en 10-3-1974
1977	6.316.662	310.772	9-3-1977 en 17-4-1977

Verkiezingsjaar	5 Weken	6 Totale sterfte in tijdspanne	7 Sterfte per week (6) : (5) = (7)	8 Toerekening	9 Overleden kiezers in tijdspanne (6) × (8) = (9)
1946	17	23.803	3.400	0,825	19.637
1949	31	72.374	2.335	0,862	62.386
1950	80	172.593	2.157	0,869	149.983
1954	146	292.806	2.006	0,885	259.133
1958	48	95.379	1.987	0,902	86.031
1961	91	190.359	2.092	0,907	172.656
1965	98	211.463	2.158	0,912	192.854
1968	143	323.334	2.261	0,916	296.174
1971	118	278.039	2.356	0,924	256.908
1974	140	317.288	2.266	0,927	294.126
1977	6	12.450	2.264	0,935	11.641

Verkiezingsjaar	10 Reëel aantal ingeschrevenen (2) — (9) = (10)	11 Reëel aantal afwezigen (3) — (9) = (11)	12 % reëel afwezigen $\frac{(11)}{(10)} \times 100 = (12)$	13 % officieel afwezigen $\frac{(3)}{(2)} \times 100 = (13)$	14 % van De Cock
1946	2.705.159	244.363	9,0	9,68	
1949	5.573.066	252.803	4,5	5,59	
1950	5.485.469	165.206	3,0	7,38	
1954	5.603.959	140.829	2,5	6,82	
1958	5.868.827	293.700	5,0	6,38	
1961	5.918.878	289.648	4,9	7,66	5,7
1965	5.898.680	319.999	5,4	8,41	6,3
1968	5.873.993	319.341	5,4	9,98	6,9
1971	6.014.332	273.062	4,5	8,45	5,8
1974	6.028.901	317.262	5,3	9,66	
1977	6.305.021	299.131	4,7	4,92	

Verkiezingsjaar	15	16	17	18	19
	Aantal blanco en ongeldige stemmen	% bl. + ong. t.a.v. off. totaal (15) $\frac{\quad}{(2)} \times 100 = (16)$	% bl. + ong. t.a.v. reëel totaal (15) $\frac{\quad}{(10)} \times 100 = (17)$	Totale reële keuzeverzeking (11) + (15) = (18)	% tot. verzeking t.a.v. reëel kiezerskorps
1946	95.158	3,49	3,52	339.521	12,55
1949	289.377	5,13	5,19	542.180	9,73
1950	276.469	4,91	5,04	441.675	8,05
1954	302.644	5,16	5,40	443.473	7,91
1958	272.774	4,58	4,65	566.474	9,67
1961	308.836	5,11	5,22	598.484	10,11
1965	396.915	6,52	6,73	716.914	12,15
1968	376.700	6,11	6,41	696.041	11,85
1971	459.637	7,33	7,64	732.699	12,19
1974	453.108	7,17	7,52	770.370	12,77
1977	430.832	6,82	6,83	729.963	11,58

Anderzijds geven de maandelijks sterftecijfers, althans vanaf 1948, de sterfte weer van de totale bevolking in België, d.w.z. zowel Belgen als vreemdelingen. De omvang van de sterfte bij vreemdelingen in België is slechts een zeer klein gedeelte van de totale sterfte, ongeveer 3,5 % (24).

Nochtans doet men er best aan met deze buitenlandse sterfgevallen en de sterfte onder de jongeren onder de 21 jaar rekening te houden bij het toerekenen van de totale sterfte aan de groep der ingeschreven kiezers. Deze toerekeningsproporties der opeenvolgende verkiezingen gaan in stijgende lijn (zie kolom 8), omdat de sterfte onder de minderjarigen aanzienlijk gedaald is tussen 1946 en 1977.

Een en ander resulteert in het totaal aantal overleden kiesgerechtigden (kolom 9). Brengt men deze overleden kiesgerechtigden in mindering van het officiële totaal ingeschreven kiezers (kolom 2) resp. het officieel totaal afwezige kiezers (kolom 3), dan krijgt men het reëel totaal aantal kiesgerechtigden (kolom 10) resp. het reëel totaal afwezige kiezers (kolom 11). Hieruit is het niet moeilijk het reëel percentage absentisme te berekenen (kolom 12) (25). Deze percentages liggen merkkelijk lager dan de officiële cijfers (kolom 13), en ook lager dan deze van De Cock (kolom 14).

(24) In 1975 overleden 115.049 Belgen en 4.224 vreemdelingen in België, d.i. 3,5 % van de totale sterfte. Dit aandeel is vrij constant over de verschillende jaren heen.

(25) « Reëel » in die zin dat de grove onnauwkeurigheden eruit gehaald zijn, doch de totale sterfte per tijdperiode en het aandeel hierin van de groep der minderjarigen en de vreemdelingen blijven schattingen. Als het Ministerie van Binnenlandse Zaken aan de gemeenten de opgave zou vragen van het aantal schrappingen uit de kiezerslijsten (door overlijden of andere redenen), kan men uit het aantal werkelijk opgeroepen kiezers helemaal correcte absentisme cijfers berekenen.

Uit het geringe verschil tussen het officieel en het reëel percentage voor de verkiezingen van 1977 blijkt dat de hoger geschetste problemen zich bijna niet meer stellen om reden van het gebruik van de nieuwe methode tot opstelling van de kiezerslijsten.

Tenslotte worden de blanco en ongeldige stemmen als andere vorm van keuzeverzaking belangrijker (kolom 16 en 17) als men ze relateert tot het reëel aantal ingeschreven kiezers i.p.v. tot het officieel aantal. Het aantal blanco en ongeldige stemmen (kolom 15), vermeerderd met het reëel aantal afwezigen (kolom 11), geeft de totale reële keuzeverzaking (kolom 18) en haar relatief belang t.a.v. het reële kiezerskorps (kolom 19).

Uit de evolutie van de reële absenteïsmegraad blijkt dat na een periode van sterke daling (9 % in 1946 tot 2,5 % in 1954) er een opmerkelijke stabiliteit (rond 5 %) valt waar te nemen, vanaf het eind der jaren vijftig tot nu.

De evolutie van het relatief belang van de blanco en ongeldige stemmen (kolom 17) t.a.v. het reëel aantal ingeschreven vertoont aanvankelijk (van 1946 tot 1961) een tegengesteld verloop. Vanaf 1965 tot nu kan men spreken van een zekere stabiliteit (rond 7 %) en eventueel van een dalende tendens sinds 1971. Bij de verkiezingen van 17 december 1978 is het aantal blanco en ongeldige stemmen evenwel toegenomen tot 8,4 % van het aantal opgekomen kiezers.

3. Besluit.

Het aantal afwezige kiezers bij de na-oorlogse parlementsverkiezingen wordt door de officiële statistieken aanzienlijk overschat. De reden hiervoor is de methode waarop de kiezerslijsten worden herzien, waarbij een groot deel (soms meer dan de helft) van de afwezige kiezers gewoonweg overleden zijn na de herzieningsdatum, doch niet van de kiezerslijsten werden afgevoerd.

Getracht werd het aantal overledenen, die nog op de kiezerslijsten voorkomen nauwkeurig te berekenen, d.m.v. maandelijkse sterftcijfers van de totale bevolking, met correcties voor sterftegevallen binnen de groep der jongeren onder de 21 jaar en de vreemdelingen. De aldus bekomen reële absenteïsmecijfers liggen aanzienlijk lager dan de officiële.

Door de invoering van de nieuwe herzieningsmethode, stelt de hoger geschetste problematiek zich nog nauwelijks voor de verkiezingen vanaf 1977.

Summary : Official and realistic rate of nonvoting in the Belgian post-war general elections.

In the official statistics, the total number of nonvoters in the post-war parliamentary elections in Belgium, is considerably over-estimated. This is caused by the method of updating the lists of voters, so that many (sometimes a majority of) people who appear as nonvoters, are regular voters who died after the moment of updating, but were not dropped from the lists.

In this article, we endeavoured to calculate the number of deceased voters, who still appear on the lists, using the monthly death-rates of the total Belgian population, abstracting the deceased persons under age and the deceased foreigners. The more realistic rates of nonvoting, calculated this way, are quite lower than the official rates.

Yet, because of the introduction of a new method of updating, the problem discussed above, hardly exists any longer since the general election of 1977.



**Doctorats en science politique
ou concernant la politique présentés aux universités belges
durant l'année académique 1976-1977***

- AL-YOUSEF M. — *Analyse de modèles de risques compétitifs*, 1977. Université Catholique de Louvain.
- DE RIDDER P. — *Vorstelijk inkomstenbeleid en ontwikkeling van de standenstaat in Brabant onder Hertog Jan I (1267-1294) en Jan II (1294-1312)*, 1977. Rijksuniversiteit Gent.
- DIET M. — *Kerk en Staat volgens het tweede Vaticaans Concilie : de godsdienstvrijheid als grondslag van hun onderlinge verhouding*, 1977. Katholieke Universiteit Leuven.
- FERNANDEZ A. — *L'idéologie populiste et les groupes dirigeants syndicaux en Argentine*, 1976. Université Catholique de Louvain.
- FRANÇOIS A. — *L'intégration de l'informatique dans l'administration publique - Une question d'hommes*, 1977. Université Catholique de Louvain.
- GARCIA HUIDOBRO E. — *Filosofia y hegemonia. Estudio des pensamiento cultural y politico de Gramsci*, 1977. Université Catholique de Louvain.
- GOVAERTS F. — *Zwitserland en de EEG. Een case-study inzake Europese integratie*, 1976. Katholieke Universiteit Leuven.
- GRELL P. — *De l'assistance publique aux centres publics d'aide sociale*, 1976. Université Catholique de Louvain.
- GUBIN-GROSJEAN E. — *Le mouvement Flamand à Bruxelles (1840-1873)*, 1977. Université Libre de Bruxelles.
- JULIEN P.A. — *Planification et domination au Québec*, 1977. Université Catholique de Louvain.
- KIM D.W. — *Au-delà de l'institutionnalisation des rapports professionnels. Analyse du mouvement spontané ouvrier belge*, 1977. Katholieke Universiteit Leuven.
- LOEB-MAYER N. — *Socialisation et consensus européens en Belgique*, 1977. Université Libre de Bruxelles.
- LUYCKX J. — *De invloed van de lange- en korte termijn evolutie van de consumptie op de potentiële effecten van de belastingen als instrument van conjuncturele politiek*, 1976. Vrije Universiteit Brussel.

* Extrait du : Répertoire des thèses de doctorat du Prof. L. Delatte, édité par le Ministère des Affaires étrangères, Bruxelles 1978.

- MAGITS M. — *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de studie van de historische bronnen van onze konstitutie*, 1977. Vrije Universiteit Brussel.
- MARTENS B. — *Prijnsbeleid en inflatie - met een toepassing op België*, 1977. Katholieke Universiteit Leuven.
- MATHY-SIMON C. — *Agriculteurs et pouvoirs politiques*, 1977. Université Catholique de Louvain.
- MAYANI WA KASANGO — *Politique de retention des bénéfiques des sociétés belges (1948-70)*, 1977. Université Catholique de Louvain.
- MOMMEN A. — *Het Belgisch socialisme. Ontstaan, ontwikkeling en betekenis van het reformisme in de Belgische arbeidersbeweging (1880-1914)*, 1976. Vrije Universiteit Brussel.
- OSSANDON BULJEVIC C.A. — *Posibilidad, sentido y significacion de una consciencia americana. (Estudio de la vision liberal de America en Argentina y Chile, en el periodo de la post-independencia)*, 1977, Rijksuniversiteit Gent.
- PEREMANS-HAESSENNE N. — *Un siècle d'histoire sociale. Les pauvres de la province de Liège de 1730 à 1830. De la charité à la prévoyance sociale*, 1977. Université de Liège.
- PILISI P. *L'idée européenne en Hongrie au XX^e siècle : la fonction européenne de la coopération danubienne de 1963 à 1968*, 1976. Université Catholique de Louvain.
- ROOBAERT-BUNNENS A. — *Isolationnisme et impérialisme spartiates de 520 à 469 avant J.C.*, 1977. Université Libre de Bruxelles.
- STEEL K. — *Regionale economische integratie als ontwikkelingsstrategie. Een onderzoek naar de betekenis van de Europese associatieverdragen voor regionale economische integratie van de Afrikaanse Staten*, 1977. Rijksuniversiteit Gent.
- VAN MENSEL A. — *De organisatie van de Afrikaanse eenheid of de georganiseerde continentale Afrikaanse eenheid*, Agreg. H. O., 1977. Rijksuniversiteit Gent.
- VRANKEN J. — *Armoede in de welvaartsstaat. Een poging tot historische en structurele plaatsing*, 1977. Universitaire Instelling Antwerpen.
- WELLENS K. — *Handvest van economische rechten en plichten van staten, resolutie 3281 (XXIX)*, 1977. Universitaire Instelling Antwerpen.
- ZORILLA R. — *La mutation politique en Espagne*, 1977. Université Catholique de Louvain.
- ZWETKOFF-VIGNERON C. — *Les fondements socio-psychologiques des attitudes politiques du personnel communal liégeois. Contribution à l'étude empirique de l'aliénation politique*, 1977. Université de Liège.



RES PUBLICA

Revue de l'Institut Belge de Science Politique

Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek

Rédacteur en chef - Hoofdredacteur : Wilfried Dewachter

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.

L'Institut Belge de Science Politique n'assume pas la responsabilité des opinions émises ; celles-ci n'engagent que les auteurs.

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.

Het is toegelaten de artikels hetzij integraal, hetzij samengevat, over te nemen. De referenties moeten nochtana nauwkeurig aangeduid worden (naam van de schrijver, titel van het artikel, nummer en bladzijden van het tijdschrift). De vertaalrechten zijn voorgehouden voor alle landen.

Het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen ; deze verbinden alleen de auteurs.

De bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getipt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een Engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggegeven.

SIEGE DE L'INSTITUT — ZETEL VAN HET INSTITUUT :

Hôtel de Sociétés scientifiques, rue des Champs-Élysées 43 - B-1050 Bruxelles (Belgique)

Tél. : (02) 649.13.57 - 647.89.94 C.C.P. n° 000.00533.74-24

Hotel voor Wetenschappelijke Genootschappen. Elyzeese Veldenstraat 43 - B-1050 Brussel (België)

Tel. : (02) 649.13.57 - 647.89.94 P.C.R. nr 000.00533.74-24

Conditions de vente et d'abonnement de la revue RES PUBLICA :

Verkoops- en abonnementsvoorwaarden van het tijdschrift RES PUBLICA :

Sales conditions and annual subscription of the journal RES PUBLICA :

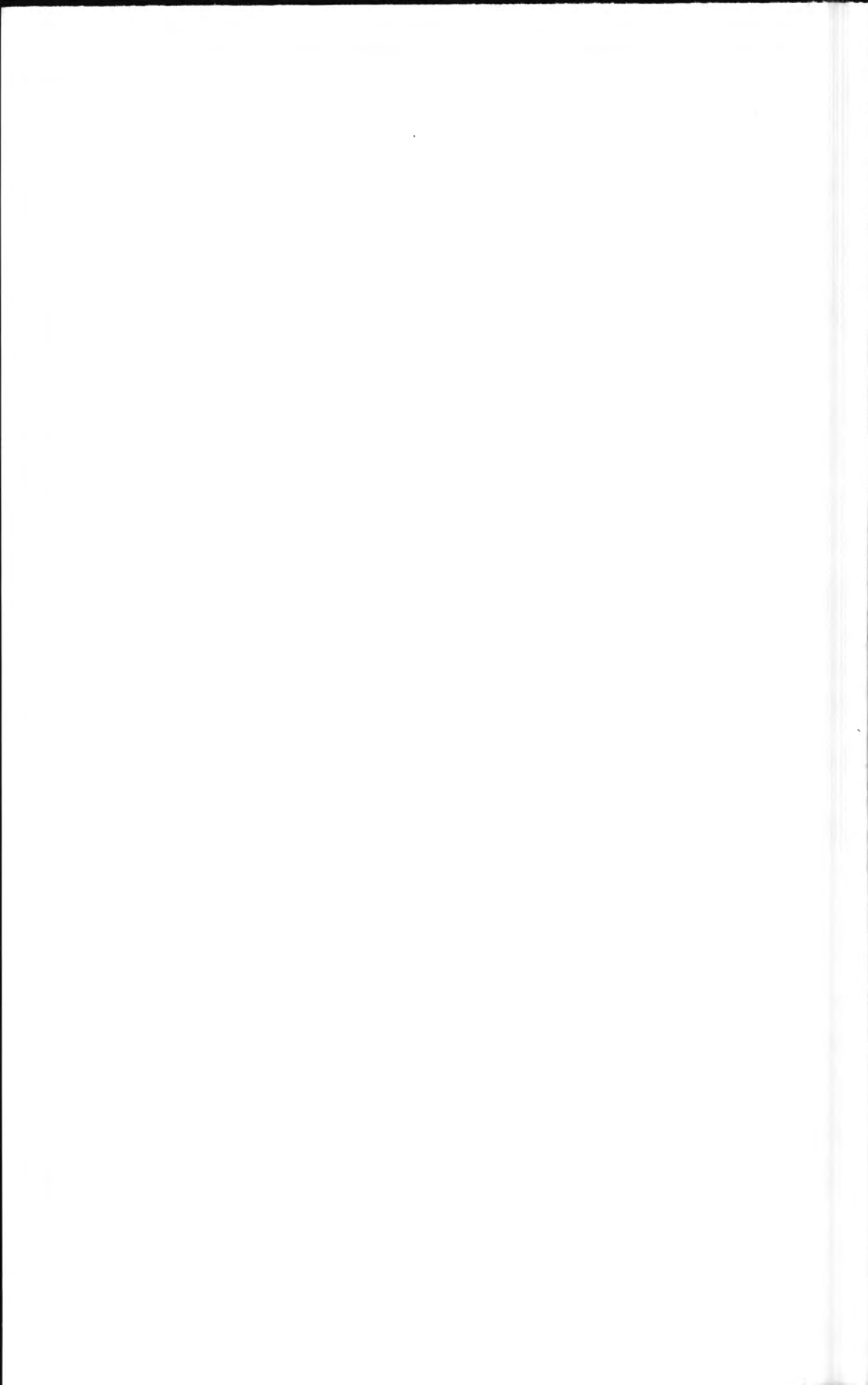
	1979
1. Abonnement annuel (4 numéros) — Jaarlijks abonnement (4 nummers)	
Annual subscription (4 numbers)	F.B. - B.F.
Belgique - België : personne - persoon - person	700
Institution - Instelling	1.500
étudiant - student	400
Autres pays - Andere landen - Other countries :	
personne - persoon - person	700
Institution - Instellingen	1.500
2. Vente au numéro - Verkoop per nummer - Number sale	300
3. Collection par année de 1959 à 1975. Bundel per jaar vanaf 1959 tot 1975 - Set per year of 1959 through 1975	
Belgique - België	500
Autres pays - Andere landen - Other countries	700
4. Collection complète de 1959 à 1975 inclus : Belgique : 7.000 FB - Autres pays : 8.000 F.B. Volledige verzameling van 1959 tot 1975 Inbegrepen : België : 7.000 B.F. - Andere landen : 8.000 B.F.	
Full set of 1959 through 1975 : Belgium : 7.000 B.F. - Others countries : 8.000 B.F.	

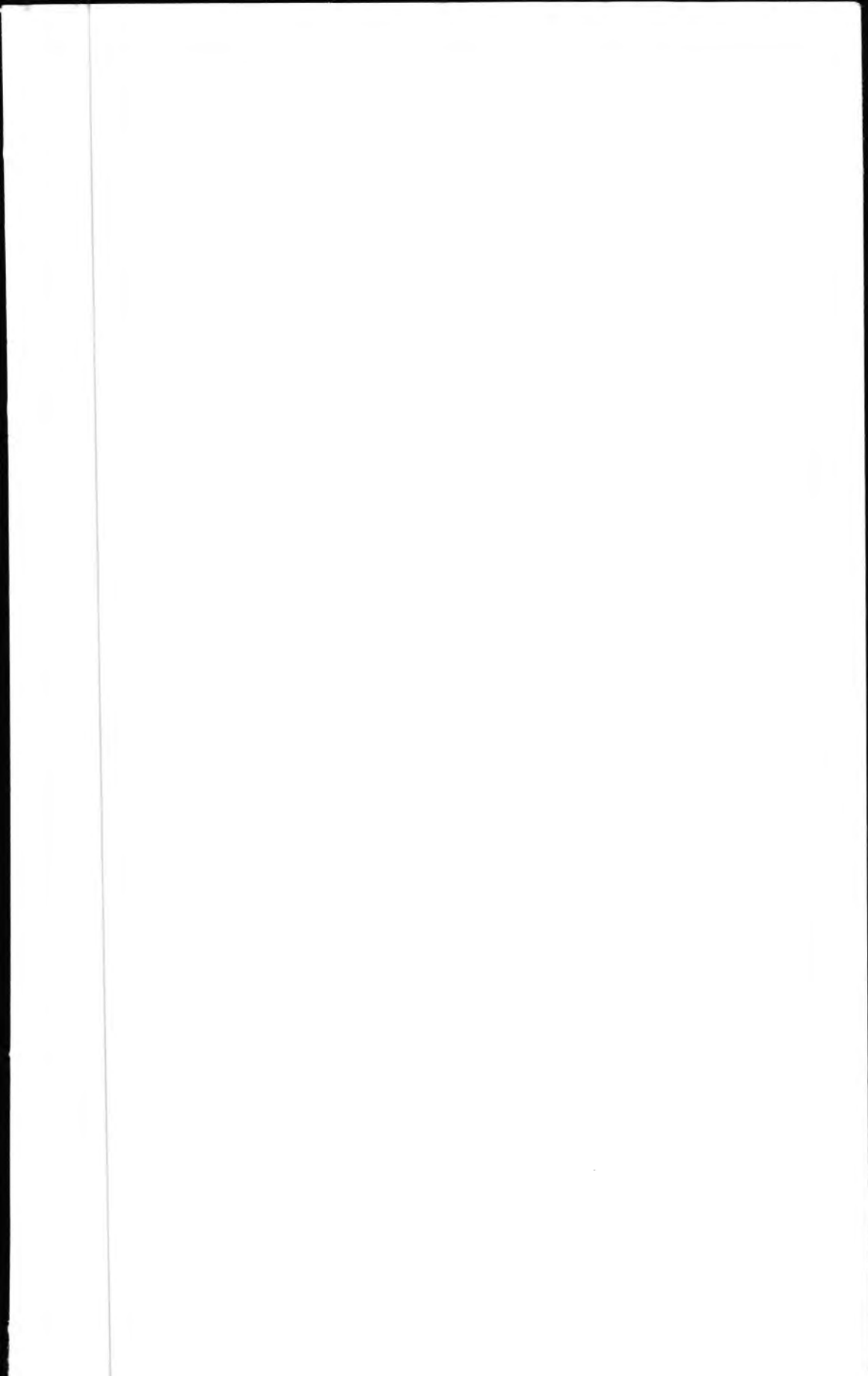
La revue RES PUBLICA est publiée
avec le concours du Ministère de l'Éducation nationale

Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de steun van het Ministerie van Nationale Opvoeding

Dépôt légal — wettelijk depot : D/R.P. 1978/4/1173

Imprimé en Belgique — Gedrukt in België





IMPRIME EN BELGIQUE / GEDRUKT IN BELGIE

par / door

L'IMPRIMERIE  SCIENCES S.A.

Dir. : Ch. SCHROEF
Avenue Emile de Beco laan 75
B-1050 Bruxelles - Brussel