

P.9263

RES PUBLICA



1978/3

L'image des Flamands

Secularisatie en verzuiling

Les affaires courantes

Elites tegenover ethno-culturele problemen

261

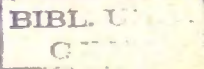
RES PUBLICA

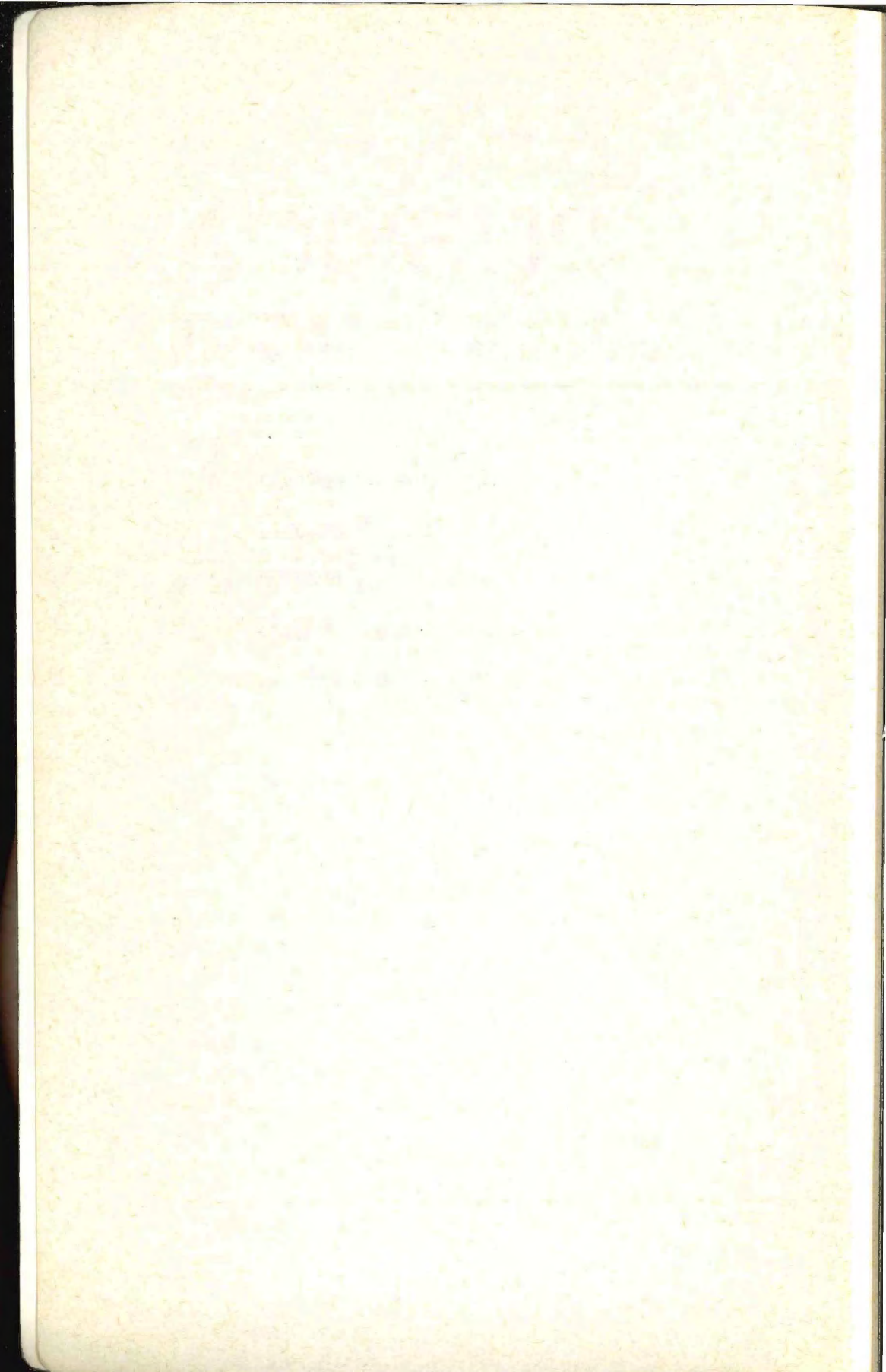
REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

SOMMAIRE — INHOUD

- L'image du Flamand dans la tradition
populaire wallonne depuis un siècle,
par Y. QUAIRIAUX et J. PIROTTE 391-406
- Secularisation en verzuiling in de Belgische
politiek,
door J. BILLIET, R. CREYF en
K. DOBBELAERE 407-431
- L'expédition des affaires courantes,
par A. MASCARENHAS GOMES
MONTEIRO 433-446
- Van Stuyvenberg naar de Wetstraat 16.
Een derde onderhandelingsronde over
het Gemeenschapsakkoord,
door M. PLATEL 447-455
- Switzerland and the Jura : ethnic diversity
and elite accommodation,
by H.E. GLASS 457-471
- La crise constitutionnelle australienne,
par Ph. LAUVAUX 473-489

VOLUME - BUNDEL XX - 1978 - N. 3





L'image du Flamand dans la tradition populaire wallonne depuis un siècle

par Yves QUAIRIAUX,

Assistant à l'Université Catholique de Louvain

et Jean PIROTTE,

Chercheur qualifié du Fonds National de la Recherche Scientifique.

★

Les images de leurs voisins, que les groupes humains façonnent au fil du temps, ne recouvrent certes pas toujours des traits réels de leur physionomie. Comme beaucoup de faits d'opinion, ces images s'échafaudent au gré des impressions, par amplification, simplification et « clichage ». Pourtant, dans le domaine des relations entre peuples, ces clichés, appelés stéréotypes, jouent un rôle certain. On n'aurait aucune peine à démontrer que bien des personnes, par ailleurs cultivées et éclairées, ont partagé des idées simplistes sur les peuples voisins. La dualité ethnique de la population belge nous amène à poser la question : comment ces différentes communautés se voyaient-elles ? Une enquête de psychologie sociale menée à Louvain (KUL) par le laboratoire du professeur J. Nuttin a tenté de reconstituer une image stéréotype des Wallons, Flamands et Bruxellois (1). Malgré ses mérites, cette étude portant sur une époque récente ne répond pas totalement aux préoccupations de l'historien (2) ; elle gagnerait à être complétée par une analyse diachronique qui permettrait d'expliquer l'origine et les composantes des stéréotypes. Le présent article voudrait donner

(1) Joseph NUTTIN, *Het stereotiep beeld van Walen, Vlamingen en Brusselaars. Hun kijk op zichzelf en op elkaar. Een empirisch onderzoek bij universitaireren* (Mededelingen van de Koninklijke Academie voor wetenschappen, letteren en schone kunsten van België, Klasse der letteren, XXXVIII, 2), Bruxelles, Palais des académies, 1976, 86 pages.

(2) Pour certains points, une étude peut servir de modèle à l'historien : René RÉMOND, *Les Etats-Unis devant l'opinion française. 1815-1852*, Paris, A. Colin, 1962, 2 vol., IX-968 pages.

BIBL. U
C

un début de réponse à une seule question : comment étudier le portrait des Flamands, tel qu'il apparaît dans la tradition populaire wallonne depuis le dernier tiers du XIX^e siècle jusque 1940 ? Ainsi, dans ce premier exposé, plutôt que d'approfondir ce portrait lui-même, on tâchera de définir quelques voies d'approche qui devraient permettre d'en préciser les traits (3).

I. Les sources.

Dans une telle matière, tout est source. Tout mode d'expression de la pensée populaire est susceptible de contenir quelque allusion au personnage du Flamand. Pour des raisons de méthode, distinguons quatre groupes de sources : la tradition orale, la littérature, la presse et diverses autres sources, éditées ou non.

1. La tradition orale.

Expression et cristallisation d'une pensée, le vocabulaire mérite une attention particulière. De nombreux outils de travail aident à retrouver la trace du vocabulaire populaire dans la région wallonne. On consultera les revues de dialectologie et de folklore (4), les dictionnaires d'anthroponymie, les dictionnaires de « spots » contenant des sobriquets, expressions, galéjades et dictons populaires et, bien sûr, les glossaires wallon-français et français-wallon. Le recouplement des données obtenues permet de discerner les expressions employées dans l'ensemble du pays wallon et d'autres utilisées seulement dans une sous-région ou un terroir. Ainsi, pour désigner le langage des Flamands, on trouve une gamme d'expressions assez répandues, marquant souvent à quel point les phonèmes flamands pouvaient étonner ou rebuter des oreilles wallonnes : *jâser l' canifechtôle*, *jâser l' wastate* et *flameter* signifient parler flamand. Le premier terme, *canifechtôle*, *canifechtône* ou *canifichtône*, attesté à Liège à la fin du XIX^e siècle, était aussi en usage à Verviers et à La Louvière (5) ; c'est une corruption de la phrase « *Ik kan niet ver-*

(3) Il ne s'agit ici que d'une ébauche. Le sujet sera traité d'une façon plus approfondie par Y. Quairiaux, dans une thèse de doctorat qu'il prépare au Centre d'histoire contemporaine de l'UCL.

(4) Notamment *Wallonia* (1893-1914) et *Enquêtes du Musée de la vie wallonne* (1924...). Voir aussi les rubriques philologiques publiées occasionnellement dans les revues dialectales.

(5) Voir J. DEJARDIN, *Dictionnaire des spots ou proverbes wallons*, Liège, 1891, pp. 384-385. O. COLSON, *Les Flamands dans le folklore wallon*, dans *Wallonia*, octobre 1907, p. 284. F. DELPRÊTRE et R. NOPÈRE, *Petit dictionnaire du wallon du Centre*, La Louvière, 1942, p. 51. J. WISIMUS, *Dictionnaire populaire wallon-français en dialecte verviétois*, Verviers, 1947, p. 74. J. HAUST, *Dictionnaire franco-liégeois*, troisième partie, Liège, 1948, p. 215.

staan », prononcée avec un accent campinois, traduisant l'incapacité du nouvel arrivant de comprendre les paroles qu'on lui adressait (6). Le terme *wastate* a un peu la même origine, puisqu'il dérive de l'interrogation invariable du nouvel immigré flamand, ignorant forcément le wallon : « *Wat is dat ?* » (7). Dans le même ordre d'idées, il faut citer l'expression : *c'est-st-on pot qui jâse flamind*, se disant d'un vase fêlé produisant un son faux ou déplaisant à l'oreille ; attestée à Liège à la fin du XIX^e siècle, elle a des équivalents à Namur, Nivelles et Comines (8).

La chanson populaire est également révélatrice d'un état d'esprit. Des recueils de chansons populaires ont été publiés et il existe une Commission de la vieille chanson populaire, qui s'attache à sauvegarder ce patrimoine (9). En ce qui concerne le thème du Flamand, nous le voyons apparaître à plusieurs reprises, par exemple dans la *Chanson du beau Flamand*, dont différentes versions connurent une vogue, notamment dans le Hainaut (10). Mais un examen de la tradition orale doit se compléter par l'étude critique des témoignages de personnes âgées, recueillis par interviews ou correspondance.

2. Les sources littéraires.

L'enquête doit envisager à la fois la production littéraire en français et en wallon : romans, pièces de théâtre, recueils de scènes et contes populaires, œuvres de chansonniers telles que chansons satiriques, pastiches et blagues littéraires. Les imitations de l'accent flamand par les chansonniers rencontrèrent souvent un gros succès. Par rapport à la tradition orale, l'avantage qu'offre ce type de sources est que l'on peut dater de façon précise la première édition d'un texte ou la première représentation d'une pièce de théâtre.

(6) J. DEJARDIN (*Dictionnaire des spots...*, Liège, 1891) fait remonter ce terme au régime hollandais ; il désignait à l'époque le langage des Hollandais.

(7) Voir J. WISIMUS, *Dictionnaire populaire...*, Verviers, 1947, p. 481. J. HAUST, *Dictionnaire franco-liégeois*, troisième partie, Liège, 1948, p. 41. Voir aussi P. IVAN, *Ce que le Wallon pense du Flamand*, dans *La défense wallonne*, 22 mars 1981.

(8) « C'est un pot qui parle flamand ». Voir J. DEJARDIN, *Dictionnaire des spots...*, Liège, 1891. J. COPPENS, *Dictionnaire aolot. Français-wallon du parler populaire de Nivelles*, Nivelles, 1962, p. 206. L. PIRSOUL, *Dictionnaire wallon-français, dialecte de Namur*, deuxième édition, Namur, 1934, p. 270. H. BOURGEOIS, *Le patois picard de Comines et de Warneton* (Mémoire de la société d'histoire de Comines et de la région, t. III), Comines, 1973, p. 150. Dans la région de Charleroi on dit : « *Vo chabot pâle flamind* » pour évoquer le bruit d'un sabot fêlé ; cf A. CARLIER, dans *L'coq d'Avous*, n° 22, 22 mai 1909.

(9) Fonctionne au sein de la Commission royale belge de folklore, section wallonne.

(10) L'ouvrier flamand immigré séduit sa logeuse wallonne ou la fille de celle-ci ; au moment où un enfant va naître, le beau Flamand déclare qu'il doit rentrer dans son pays, révélant à sa maîtresse que, là, il a femme et enfants.

3. La presse.

Un dépouillement complet de la grande presse sur une période de près d'un siècle, théoriquement réalisable, apparaît pourtant d'une rentabilité marginale, sans rapport avec l'effort à fournir. On peut retrouver l'essentiel des données de la grande presse sur la question grâce à des références recueillies dans des brochures ou articles divers. Ce procédé quelque peu empirique doit être complété par une méthode de sondages telle que l'a pratiquée René Rémond dans *Les Etats-Unis devant l'opinion française* (11). Par contre, un examen attentif, voire exhaustif, de la presse dialectale s'impose, de même que l'étude de certains périodiques spécialisés : presse militante wallonne, presse des cercles wallons à Bruxelles et en Flandre, presse estudiantine (12). En outre, il ne faut pas négliger la presse flamande spécialement destinée aux immigrés en Wallonie ; ces feuilles sont susceptibles de nous livrer des réactions flamandes devant l'accueil reçu en Wallonie. Parmi bien d'autres titres, citons le périodique qui parut de 1921 à 1940, *De vlaamse volkstem*, organe du *Broederbond*, association d'entraide des immigrés flamands.

4. Sources diverses.

Bien qu'ils semblent nous éloigner de la tradition populaire, les congrès wallons présentent un point de vue intéressant, car ils reflètent, en les durcissant parfois, certains traits d'une mentalité ambiante, sur laquelle ils voulaient agir par ailleurs. Quant aux congrès flamands du Willemsfonds et du Davidsfonds, leur étude devrait nous éclairer sur un phénomène de feed-back : comment les Flamands se sentaient-ils appréciés par les Wallons ? Comment le mouvement flamand réagissait-il devant cette opinion wallonne ? En outre, bon nombre d'ouvrages anciens peuvent être considérés comme des sources nous renseignant sur l'état d'esprit de leur époque. C'est le cas pour les *Monographies agricoles*, éditées de 1894 à 1905 par le Ministère de l'agriculture (13), ou pour l'étude de Vliebergh et Ulens sur la Hesbaye agricole au XIX^e siècle (14), ou encore pour les vieux manuels scolaires de géographie et d'histoire. Parmi les autres sources possibles, citons les archives judiciaires, où l'on trouverait peut-être des traces de rixes entre travailleurs wallons et flamands, et aussi les recensements décennaux de la population, qui permettraient, grâce aux questionnaires sur l'emploi des

(11) *Op. cit.*, p. 7.

(12) Par exemple à Louvain.

(13) Par exemple : *Monographie agricole de la région du Condros*, Bruxelles, Ministère de l'agriculture, Service des agronomes de l'Etat, 1900.

(14) é. VLIEBERGH et R. ULENS, *La population agricole de la Hesbaye au XIX^e siècle. Contribution à l'étude de l'histoire économique et sociale*, Bruxelles, 1909.

langues, de suivre avec une certaine précision l'évolution du nombre de Flamands fraîchement immigrés en Wallonie (15). D'une façon générale, il serait aussi intéressant d'examiner les comptes rendus de diverses sociétés mixtes où se rencontraient des membres flamands et wallons. Le cas du Parlement belge peut paraître exemplaire de ce type de société ; le dépouillement des *Annales parlementaires* de 1890 à 1940 a révélé certains préjugés qui s'enracinent dans la tradition populaire.

II. Problèmes de critique.

La multiplicité et la variété des sources soulèvent des problèmes d'heuristique et de critique qui ne peuvent être résolus que grâce à la collaboration avec des spécialistes dans différents domaines : dialectologie wallonne, folklore, sociologie, histoire des mouvements wallon et flamand. Cette collaboration n'exclut toutefois pas la nécessité de procéder de manière empirique, par un contact prolongé et assidu avec le sujet. Prenons l'exemple de l'iconographie, source a priori jugée intéressante, notamment grâce à la caricature ; en fait, jusqu'à présent, cette source se révèle décevante, mais il est possible qu'un contact plus prolongé fera découvrir un plus grand nombre de pièces vraiment significatives.

Mais si les sources sont multiples, certaines sont peu loquaces. Si pour maints traits les références abondent, pour d'autres, le portrait ne prend forme que par le recoupement et la convergence d'indices glanés çà et là. Comment expliquer ce silence ? En premier lieu, on constate que les traits les plus communément admis ne sont pas explicités ; ce qui va de soi reste sous-entendu. Ainsi, la nuance généralement péjorative dans la tradition wallonne du mot *Flamind* n'apparaît pas dans les glossaires, qui en donnent simplement la traduction : Flamand. En outre, on observe un phénomène d'autocensure ; certains auteurs s'abstiennent de rapporter des galéjades ou dictons qu'ils estiment injurieux pour les Flamands ; ils jugent de tels propos indignes d'être publiés ou bien, comme Yernaux et Fiévet, les font figurer à la fin du volume, avec des sujets plus osés (16).

Le caractère caricatural et parfois violent de l'opinion populaire risque de rebuter, en froissant des susceptibilités et, pis, de donner au stéréotype l'allure d'un agglomérat de jugements à l'emporte-pièce et

(15) On peut présumer que, en région wallonne, les personnes déclarant ignorer totalement le français et n'utiliser que le néerlandais en famille sont des immigrés de la première génération. En effet, le phénomène d'assimilation joue assez rapidement, surtout chez les enfants.

(16) E. YERNAUX et F. FIÉVET, *Folklore wallon, Edition réservée aux adultes*, Charleroi, 1956.

de généralisations abusives. Sans doute, quelle que soit la cruauté qui transparait dans la façon d'envisager l'autre, il nous faut l'admettre comme telle en tant que fait d'opinion. Mais, l'objectif ultime étant d'arriver à une explication des composantes du portrait, il est indispensable de tenter de remonter à l'origine ; souvent la connaissance des conditions concrètes dans lesquelles une expression forte s'est formée permet d'expliquer son aspect caricatural et ainsi de nuancer le portrait. Prenons l'exemple de cet adage assez abrupt, *Pwèl di Flamind, pwèl di mwès tchin*, qui eut cours dans la Basse-Sambre, où il était encore attesté en 1931 (17). Son origine remonte à une époque antérieure, au cours de laquelle les conditions de vie déplorables de certains groupes d'immigrés flamands les rejetaient dans la marginalité et les poussaient à un comportement asocial. Les conditions changèrent, mais l'adage demeura. Les traits du stéréotype restent figés ou évoluent lentement, alors même que les circonstances qui leur ont donné naissance ont disparu ou sont tombées dans l'oubli.

Cette stabilité des stéréotypes rend malaisée la datation de leur origine, d'autant plus que les sources, notamment la tradition orale, fournissent peu de précisions chronologiques. Difficiles à situer dans le temps, les éléments du portrait sont aussi difficiles à situer dans l'espace. Une répartition géographique des expressions par terroir doit tenir compte des influences linguistiques et culturelles de régions sur d'autres ; il faut ainsi se méfier de l'influence envahissante du dialecte liégeois, surtout grâce au théâtre, depuis la création en 1856 de la Société liégeoise de littérature wallonne (18).

III. Quelques types de Flamands.

Avant d'ébaucher à larges traits quelques portraits types de Flamands, il faut tout d'abord observer que ce ne sont pas les Flamands en tant qu'habitant la partie Nord de la Belgique que l'on rencontre dans la tradition populaire wallonne, mais bien les Flamands que les Wallons côtoyaient chez eux, aux hasards de la vie quotidienne ou dans leurs relations de travail. Et, même alors, le Flamand n'est perçu comme tel par le Wallon que dans la mesure où les processus d'assimilation n'ont

(17) Poil de Flamand, poil de mauvais chien. Voir *La défense wallonne*, 22 mars 1931, p. 2.

(18) Devenue en 1908 la Société de littérature wallonne et, après la Seconde guerre, la Société de langue et de littérature wallonnes, elle exerça dès la seconde moitié du XIX^e siècle une influence par ses concours annuels couronnant des œuvres littéraires ou philologiques.

pas encore joué ; c'est le cas pour les immigrés de la première génération, pour les travailleurs faisant la navette ou pour les saisonniers.

C'est leur ignorance de la langue française ou des dialectes wallons qui, de prime abord, fait repérer comme autres les nouveaux arrivants (19). Mais l'apprentissage rapide de la langue par les enfants sera le premier pas vers l'assimilation. Aux dires de Yernaux et Fiévet, à l'école, les enfants flamands nés en Wallonie ou arrivés en bas âge « ne se distinguent pas de leurs compagnons d'origine wallonne » (20). Devenus adultes, ils se sentiront généralement Wallons à part entière et se désintéresseront des œuvres d'entraide pour immigrés flamands. Certains même militeront dans le mouvement wallon ; c'est le cas du député François Van Belle, qui deviendra président du mouvement « Wallonie libre ». En 1932, lors d'un débat à la Chambre, alors qu'on ironisait sur la contradiction entre ses origines flamandes et son radicalisme wallon, il prononça ces paroles révélatrices d'un état d'esprit : « Oui, je suis fils de Flamands ; mes parents ont abandonné la terre de Flandre, parce qu'ils n'y trouvaient pas le pain nécessaire à leur subsistance et qu'ils y manquaient de tout ce dont ils avaient besoin pour se nourrir eux-mêmes et pour élever leurs enfants. Ils ont trouvé dans cette Wallonie le travail et le pain qui leur manquaient en Flandre. Ils y ont trouvé des écoles pour leurs enfants, ils y ont trouvé de la sympathie et une atmosphère de liberté, une atmosphère d'émancipation. Ils ont été accueillis en Wallonie à bras ouverts. On leur a appris là ce qu'étaient les droits de l'homme. Cela je ne l'oublierai jamais ! » (21).

Cette déclaration nous éclaire sur la perte du sentiment d'appartenir au peuple flamand. Une brève étude réalisée en 1906 par un observateur flamand résume assez bien les explications généralement avancées pour rendre compte de cette « dénationalisation » rapide des immigrés flamands en Wallonie, voire d'un rejet de leurs origines flamandes : désir

(19) Voir P.M.G. LEVY, *La statistique des langues en Belgique*, extrait de la *Revue de l'Institut de sociologie*, Bruxelles, 1938, pp. 29-30 et G. DURNEZ, *Taalminderheden in België. B. De Vlamingen in Wallonië*, dans *Encyclopedie van de Vlaamse beweging*, t. II, pp. 1575-1593.

(20) E. YERNAUX et F. FIÉVET, *Folklore wallon*, Charleroi, 1956, pp. 390-391. Tant du côté flamand que francophone, les avis sont unanimes à ce sujet. Voir notamment : Lodewijk DE RAET, *De uittocht der Vlaamsche bevolking*, dans *Handelingen van het XXIX^{ste} Nederlandsch taal en letterkundig Congres te Brussel, 26-30 augustus 1906*, vol. I, Bruxelles, 1906, pp. 129 sv. C. JACQUART, *Par delà les frontières linguistiques. Étude statistique des langues parlées en Belgique*, Louvain, 1923, p. 16.

(21) *Annales parlementaires. Chambre des Représentants. Séance du mercredi 27 janvier 1932*, p. 552. VAN BELLE, François, né à Tilleur le 29 septembre 1881, y décédé le 27 mai 1966. Ancien ouvrier menuisier, échevin (1912) puis bourgmestre de Tilleur (1921), il fut élu député (POB-PSB) de l'arrondissement de Liège, de 1919 à 1958 et exerça les fonctions de vice-président de la Chambre, de 1936 à 1958. Voir P. VAN MOLLE, *Le parlement belge*, Gand, 1969, p. 329.

de faire carrière en Wallonie, enseignement unilingue francophone, infériorité culturelle des premiers immigrés, environnement francophone ou patoisant (22).

1. *Le marchand ambulant.*

Quoique mineur par rapport à d'autres, ce type de Flamand est pourtant bien présent dans la tradition populaire. Si l'on en croit une étude sociologique effectuée peu avant la Seconde Guerre par Guillaume Jacquemyns sur le Borinage, « environ 300 Flamands presque tous commerçants ou marchands ambulants » étaient alors établis dans la seule agglomération de Quaregnon (23). Figure caractéristique sur les marchés ou dans les rues, le marchand ambulant flamand fut souvent brocardé, à l'amusement général, dans les chansons et scènes populaires. Ainsi, dans les chansons de Jacques Bertrand, écrites à Charleroi vers 1860-1865, tous les Flamands rencontrés sont des marchands (24). En se gaussant de leur accent ou de leur vocabulaire, on les représente, occupés à vendre les produits de la ferme (beurre, œufs, etc.), du pain d'épice, des objets de vannerie en osier, des textiles et articles de bonneterie ou encore exerçant des activités de rémouleurs et de chiffonniers.

2. *Le personnage de comédie.*

Le personnage du Flamand dans le théâtre dialectal wallon est une vieille tradition. Un rôle de Flamand était déjà prévu dans les deux plus anciennes pièces wallonnes éditées, qui remontent à la moitié du XVIII^e siècle : *Li fiësse di Houïte s'i ploût* et *Li voyèdje di Tchaufontaine*. Sur les quelque 2.000 œuvres théâtrales dépouillées en vue du présent travail, 170 pièces, publiées entre 1874 et 1940, mettent en scène un Flamand (25). Une simple lecture de la distribution est symptomatique : les rôles de Flamands se cantonnent aux emplois subalternes. À côté d'une majorité de domestiques, valets de fermes et garçons de courses, on trouve un certain nombre de militaires, à cause de la présence de Flamands dans les villes de garnison en Wallonie, et aussi quelques artisans, cordonniers ou boulangers. Toutefois, beau-

(22) G. VERMEERSCH, *De Vlamingen in het Walenland*, dans *Handelingen van het XXIX^{ste} Nederlandsch taal en letterkundig Congres te Brussel, 26-30 augustus 1906*, vol. I, Bruxelles, 1906, pp. 192 sv.

(23) G. JACQUEMYS, *La vie sociale dans le Borinage houïller* (ULB, Institut de sociologie Solvay), Bruxelles, 1939, pp. 117 sv.

(24) Jacques BERTRAND, *Recueil de chansons populaires*, Charleroi, s.d. Relevons quelques titres de chansons : *Pître van de vé boër in coup. Marchand de pain d'épice de Gand*, pp. 32-33. *Le projet d'impôt sur le genièvre jugé par Louis, le chiffonnier*, pp. 83-85. *El grève des feumes au boure su l'martchi de l' rue de France*, pp. 110-113.

(25) On peut estimer que ces 2.000 pièces représentent le tiers de la production théâtrale wallonne publiée. Mais beaucoup de pièces jouées ne furent jamais éditées. Le théâtre dialectal wallon connut une efflorescence après les années 1860, grâce aux concours organisés par la Société liégeoise de littérature wallonne.

coup de pièces n'attribuent pas une profession précise au personnage flamand, qui est alors désigné dans la distribution comme « *li Flamind* », sans autre spécification. Un examen critique permet souvent de distinguer entre les pièces ambitionnant de décrire des traits physiques et psychologiques observés chez des Flamands et les pièces se bornant à rechercher un effet comique. Ces derniers cas sont peu révélateurs ; le Flamand joue soit le rôle du mauvais ou du ridicule, rôle de convention théâtrale dans le vaudeville. L'effet comique est alors assuré par les quiproquos qu'occasionnent sa mauvaise compréhension du wallon et sa prononciation rocailleuse.

3. *Le flamingant.*

En s'en tenant strictement aux sources populaires, on n'obtiendrait pas un portrait très étoffé du flamingant ; ce concept est rare, du moins au début, dans la tradition populaire, se situant non pas au niveau des revendications politiques, mais des personnages concrets rencontrés en Wallonie. En outre, les glossaires ne mentionnent pas le mot « flamingant », qui n'est pas un mot dialectal wallon. Au cours des années 1890-1900, nous voyons cependant apparaître la figure du flamingant, dans des œuvres de chansonniers et, bien sûr, dans les publications du mouvement wallon. Après 1900, le flamingant entrera dans plusieurs romans.

4. *Le fermier.*

L'implantation de fermiers flamands en Wallonie est un phénomène relativement récent, qui ne se développa vraiment qu'au cours de l'Entre-deux-guerres. Ceci explique en partie pourquoi ce mouvement laissa peu de traces dans la tradition populaire. Une autre explication pourrait être trouvée dans le caractère moins spectaculaire de l'implantation de familles de fermiers, par rapport à d'autres phénomènes tels que l'arrivée massive, dans un village, d'ouvriers agricoles saisonniers. Certaines revues d'action wallonne, en dénonçant la politique du Boerenbond, évoquent la crainte de voir des hameaux ou villages entiers tomber aux mains de fermiers flamands, constituant ainsi des îlots flamands en Wallonie (26). Mais pour étudier cette question il importe de bien connaître les positions du Boerenbond et celles des périodiques destinés aux immigrants flamands en Wallonie.

5. *L'ouvrier.*

C'est pour l'ouvrier que le portrait est le plus riche et le plus intéressant. Nous pouvons le saisir successivement au travail, dans ses relations

(26) Voir notamment *La terre wallonne*, d'Elie BAUSSART et *Le guetteur wallon*.

avec les autres travailleurs et dans son milieu de vie. En tant que travailleur, l'immigré flamand n'occupa généralement jusqu'au début du XX^e siècle que des emplois subalternes, les plus ingrats et exigeant peu de spécialisation. Dans les mines, ils étaient boiseurs et, dans les fabriques, manœuvres. Pourquoi ? Les raisons en sont multiples. A leur arrivée, les immigrants trouvaient les emplois les plus qualifiés, les plus rémunérateurs ou les plus prestigieux déjà occupés par les Wallons. En outre, cette main-d'œuvre d'origine rurale n'était pas formée au travail en usine ou dans la mine et n'avait pas derrière elle toute la tradition des milieux ouvriers ; de plus, souvent illettrée, elle ignorait même les langues utilisées en cours de travail, le wallon et le français. Par contre, la vigueur physique de ces fils de la campagne les destinait spontanément aux lourdes besognes de terrassement. Plusieurs auteurs flamands, tels que Camille Huysmans et Lodewijk de Raet qualifièrent ces travailleurs de « coolies » des grandes sociétés industrielles en Wallonie. Aux yeux des Wallons, cette situation apparaissait caractéristique de l'ouvrier flamand, d'autant plus que, lorsque les Wallons émigraient en Flandre, c'était pour occuper des emplois d'ouvriers qualifiés ou de cadres (27). Dans le vocabulaire wallon se forma alors le terme *man' dâye*, dérivé de *man*, pour désigner ces Flamands occupés aux basses besognes (28) ; ce mot survécut comme synonyme de travailleur subalterne, en perdant peu à peu tout lien avec l'origine ethnique des personnes visées.

Employé aux besognes lourdes et peu spécialisées, l'ouvrier flamand avait en outre la réputation d'apporter peu de soin à l'accomplissement des tâches pourtant simples qu'on lui confiait. Plusieurs expressions wallonnes traduisent cette opinion.

D'un ouvrier bâclant son travail on disait : *il ouveur comme on brandieux flamind* (29). A ce sujet, l'expression populaire la plus répandue en Wallonie était *on travail di Flamind*, qui désignait tout travail grossier, mal fait. Certes, les immigrants de la première génération n'avaient pas le métier dans le sang, surtout le boisage des mines. Peut-être aussi manquaient-ils d'intérêt pour un travail qui était moins considéré que, par exemple, l'abattage du charbon. A ces explications, il conviendrait d'ajouter d'autres facteurs, comme la fatigue des ouvriers faisant tous les jours la navette ou le caractère marginal de certains groupes, les poussant à l'ivrognerie.

(27) Voir F. DAUMONT, *Le mouvement flamand. Ses raisons d'être*, t. II, Bruxelles, 1911.

(28) Voir E. YERNAUX et F. FLÉVET, *Folklore wallon*, pp. 391-392.

(29) « Il travaille comme un bousilleur flamand ». Voir P. IVAN, dans *La défense wallonne*, 22 mars 1931.

Dans leurs relations de travail, les Flamands pâtissaient d'une réputation de mollesse revendicative, voire de déloyauté ; ils passaient alors pour des « briseurs de grèves » et même des « jaunes ». Sur le plan des salaires, l'afflux d'une main-d'œuvre rurale peu exigeante, handicapait l'action des mineurs wallons. En outre, lorsqu'éclatait un conflit social dans les charbonnages liégeois, les patrons faisaient venir du Limbourg des ouvriers agricoles en chômage pour remplacer les mineurs wallons en grève. Enfin, les travailleurs flamands récemment immigrés ou faisant la navette suivaient rarement les mots d'ordre syndicaux et continuaient le travail en cas de grève. Cette réputation des Flamands apparaît dans diverses chansons et dans des pièces de théâtre, telle que *La grève des têcheus* de Martin Lejeune, publiée à Liège en 1901. Une enquête réalisée au début du XX^e siècle par Ernest Mahaim rapporte le texte d'une affiche invitant les mineurs liégeois à la grève ; pour bien montrer jusqu'à quel point le mot d'ordre devait être suivi, l'affiche annonce : « Les Flamands eux-mêmes feront grève ». Le caractère exceptionnel de la participation flamande est ainsi mis en évidence (30).

Partageant le sort de bien des immigrés, l'ouvrier flamand vivait souvent dans des conditions assez pénibles, en marge de la société. Célibataire, il était tenté de dépenser son salaire en beuveries. Marié, il avait le choix entre deux possibilités : faire venir sa famille et s'établir en Wallonie, souvent dans un quartier « flamand » misérable, ou encore laisser en Flandre sa femme et ses enfants, au risque d'entretenir un foyer illégitime en Wallonie (31). Isolés ou regroupés par quartiers, ces immigrés pouvaient être amenés à adopter un comportement asocial. Dans certaines régions, les Flamands étaient connus pour leur goût des rixes et pour leur coup de couteau facile. Ainsi, dans le Borinage, G. Jacquemyns a évoqué les méfaits de la « bande des longues penes », ainsi appelée à cause de la casquette à visière plus longue que portaient les Flamands (32). C'est dans ce contexte que naquirent des expressions telles que *Pwèl di Flamind*, *pwèl di mwès tchin*, qui eut cours dans la Basse-Sambre (33), ou encore *mourdreu d' Flamind* (34) dans la région de Charleroi. Un témoignage précieux sur la déchéance de certains milieux ouvriers flamands nous est fourni par le P. Martial Lekeux, dans la biographie qu'il écrivit de sa sœur, Maggy Lekeux ; celle-ci acquit

(30) Ernest MAHAÏM, *Les abonnements d'ouvriers sur les lignes de chemins de fer belges et leurs effets sociaux* (Notes et mémoires. Travaux de l'Institut de sociologie. Institut Solvay, 11), Bruxelles, 1910. Voir aussi Emile VANDERVELDE, *L'exode rural et le retour aux champs*, Paris, 1910, p. 220.

(31) Voir *supra*, note 10 : la *Chanson du beau Flamand*.

(32) G. JACQUEMYS, *La vie sociale...*, Bruxelles, 1939, p. 122.

(33) Voir *supra*, note 17.

(34) Meurtrier de Flamand.

une réputation de sainteté en se dévouant, au cours des années de la Première guerre, à un apostolat difficile parmi les familles flamandes de la région liégeoise (35).

6. *L'ouvrier agricole.*

Incapables de faire vivre décemment une famille sur des parcelles devenues trop exigües, beaucoup de fils de paysans flamands devaient s'orienter vers un autre travail. Mais la faible industrialisation des régions flamandes et le déclin de l'industrie à domicile, notamment de l'industrie linière, les forçaient souvent à s'expatrier pour chercher de l'embauche. Si certains choisissaient d'émigrer vers la Wallonie industrielle, d'autres préféraient continuer à cultiver leur lopin de terre, tout en s'engageant à certaines époques de l'année comme travailleurs saisonniers, pour la moisson ou le sarclage et l'arrachage des betteraves. Selon qu'ils se dirigeaient vers la France ou la Wallonie, ces saisonniers étaient appelés en Flandre les *Fransmannen* ou les *Walen*. C'est ainsi qu'en Wallonie, à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, les grands fermiers utilisèrent presque exclusivement une main-d'œuvre saisonnière flamande (36).

Généralement les fermiers wallons et les saisonniers ne traitaient pas directement. Pour l'embauchage, ils avaient recours à un intermédiaire, qui recrutait une équipe d'ouvriers agricoles sous la direction d'un chef appelé *ploegbaas* ou *ploegmeester* ; ce chef d'équipe, connaissant le français, se mettait au service de l'agriculteur. Le travail était rétribué à l'hectare ou à l'entreprise. Désireux de rentrer au plus tôt sur leurs propres terres avec la somme la plus rondelette, ces ouvriers agricoles s'efforçaient d'abattre le plus de besogne dans les délais les plus brefs (37). Ils travaillaient jusqu'à épuisement, du lever au coucher du soleil, sans toujours respecter le repos dominical et s'arrêtant à peine pour avaler d'énormes plats de pommes de terre. Abrutis de fatigue, ils s'allongeaient le soir, péle-mêle, dans les granges et les étables. Peu préoccupés par l'hygiène, ils ne changeaient de chemise que le dimanche.

Contrairement aux ouvriers flamands établis dans le bassin industriel wallon, la plupart des saisonniers entraient peu en contact avec la population wallonne ; ignorant le français et le wallon, ils ne commu-

(35) Martial LEKEUX, OF.M., *Maggy*, Paris [1925].

(36) Voir les monographies éditées par le Ministère de l'agriculture, Service des agronomes de l'Etat : *Monographie agricole de la région de la Campine*, Bruxelles, 1899, pp. 42-43. *Monographie agricole de la région du Condroz*, Bruxelles, 1900, pp. 30-36. *Monographie agricole de la région limoneuse et sablo-limoneuse*, Bruxelles, 1901, pp. 80-86.

(37) Voir : Baron de TRANNOY, *Les ouvriers de Campine au pays wallon*, dans *La revue sociale catholique*, octobre 1902, p. 387. E. VLIEBERGH et R. ULENS, *La population...*, Bruxelles, 1909, p. 134.

niquaient que par l'intermédiaire de leur chef d'équipe (38). Pourtant, malgré cet isolement et la brièveté de leur séjour, ces Flamands, arrivant en masse dans les villages, impressionnaient vivement les populations locales. On remarquait leur outillage agricole typique, jugé primitif et mal adapté (39). Mais ce qui frappait surtout c'était leur ardeur au travail, leur résistance physique et leur opiniâtreté. Toutefois, si les fermiers appréciaient ces aptitudes des saisonniers flamands, ils regrettaient la qualité médiocre de leur travail bâclé et ils leur préféraient, lorsque la chose était possible, les ouvriers agricoles wallons, jugés plus soigneux (40).

7. Le Flamand en général.

Par la rencontre de ces différents types de Flamands, principalement l'ouvrier et l'ouvrier agricole, se constitua peu à peu dans l'opinion populaire wallonne un type plus général du Flamand. Injuste sans aucun doute et abusive, cette généralisation à partir de différentes catégories d'immigrés laissa des traces dans la façon dont les Wallons regardaient les habitants du Nord de la Belgique. Ce type général, empreint de lourdeur et de grossièreté tant sur le plan physique qu'intellectuel et moral, peut se résumer dans l'aspect béotien attribué au Flamand ; cet aspect, qui inspira quantité de contes, chansons, imitations et comédies, se retrouve synthétisé dans diverses expressions telles que *lourd et biesse comme on tebon* (41) et surtout dans les connotations péjoratives des mots *Flamind* ou *sale Flamind* (42).

Sur le plan physique, le Flamand se caractérise par sa lourdeur, son embonpoint, sa figure rougeaude ou bien par sa haute taille et sa silhouette malhabile. Les expressions pullulent dans tous les coins de Wallonie : *laid grand Flamind, laid Flamind d' gatte, laid man, gros roudje Flamind, gros Flamind*. Une figure pleine et sanguine est un visage de Flamand ; lorsque, dans cette figure, les traits des lèvres, du nez et des joues sont plus épais encore, l'expression se corse : *In visâdje comme in cul d' Flamind* (43). En outre, les immigrés de fraîche date ne passaient pas pour des modèles d'hygiène et de propreté corporelle ;

(38) Voir é VANDERVELDE, *L'exode rural...*, Paris, 1910, p. 224.

(39) Voir : Lucien LÉONARD, *Lexique namurois*, dans *Bulletin de la Société de langue et de littérature wallonnes*, tome LXXI, 1964, p. 579. Fernand DANHAÏVE, *Les mœurs et les usages différent-ils en Belgique du Sud au Nord de la frontière linguistique ?*, dans *Le guetteur wallon*, n° 6, mars 1931, pp. 143 sv.

(40) Voir é. VLIEBERGH et R. ULENS, *La population...*, Bruxelles, 1909, p. 133.

(41) *Lourd et bête* comme un Thiois.

(42) Voir O. COLSON, *Les Flamands...*, dans *Wallonia*, octobre 1907. P. IVAN, dans *La défense wallonne*, 22 mars 1931.

(43) Voir les glossaires des différentes régions pour trouver les variantes locales. Voir aussi J.Th. de RAADT, *Les sobriquets des communes belges*, Bruxelles, 1903, p. 469.

on les croyait porteurs de poux particulièrement volumineux. D'une jeune fille dont la peau du visage est marquée de boutons, on disait qu'elle s'était laissée embrasser par un Flamand : *elle s'a lèyi rabressi par on Flamind* (44). De même, un bouton qui fait éruption sur la lèvre ou le menton s'appelait un baiser de Flamand : *in bètch di Flamind* (45).

L'habillement était une autre caractéristique du Flamand. D'origine souvent misérable, les immigrés se signalaient par des vêtements pauvres et parfois grotesques. De personnes mal mises et portant des vêtements mal coupés, démodés ou mal assortis, on disait qu'elles étaient habillées à la dernière mode de Poperinge ou, dans d'autres régions, de Steenokkerzeel (46). Dans certaines pièces du théâtre wallon, la description des costumes prévoit que le personnage du Flamand doit être habillé « come in Flamind ». Les sabots, que portaient presque tous les ouvriers flamands immigrés, étaient un des éléments de ce costume, d'où l'appellation *chabot d' Flamind*, qui servait à désigner les Flamands à Charleroi et dans le Centre (47). Dans tout le bassin houiller du Hainaut, on les appelait aussi « les longues penes », à cause de leurs casquettes à longue visière (48).

La façon dont se nourrissaient les Flamands fut à l'origine de bien des galéjades, dictons et contes populaires (49). Leur gloutonnerie faisait dire qu'ils avaient *sîs pîds qwate panses* (50) ou encore *sèt aunes di boyê di pus qu' les djîns* (51).

Les gros buveurs de bière avaient, disait-on, une panse de Flamand. En Hesbaye, *magni come les Flaminds* signifie s'alimenter d'une manière aussi vorace que peu ragoûtante (52). Car, plus encore que la quantité, c'est la mauvaise qualité des nourritures ingurgitées qui étonnait les Wallons. L'expression *ragoût de Flamand* désigne des mets peu délicats et mal assaisonnés. Dans un quatrain satirique, les Liégeois exprimaient leur mépris pour les habitudes alimentaires des Flamands :

(44) Voir P. IVAN, dans *La défense wallonne*, 22 mars 1931.

(45) J. COPPENS, *Dictionnaire acloot...*, Nivelles, 1962, p. 191.

(46) Voir notamment J.Th. de RAADT, *Les sobriquets...*, Bruxelles, 1903.

(47) Voir : J.Th. de RAADT, *Les sobriquets...*, p. 337. F. DELPRETRE et R. NOPÈRE, *Petit dictionnaire...*, La Louvière, 1942, p. 133. P. IVAN, dans *La défense wallonne*, 22 mars 1931, etc...

(48) Voir *supra*, note 32.

(49) Voir notamment O. COLSON, *Les Flamands...*, pp. 282-296. J. DEFRECHEUX, *Recueil de comparaisons populaires wallonnes*, Liège, 1886. E. YERNAUX et F. FIÉVET, *Folklore wallon*, pp. 391-392. P. IVAN, dans *La défense wallonne*, 22 mars 1931.

(50) Six pieds quatre panses.

(51) Sept aunes de boyaux de plus que les gens.

(52) Manger comme les Flamands. Voir Léon WARNANT, *La culture en Hesbaye liégeoise* (Mémoires de l'Académie de langue et de littérature française, t. XIX), Bruxelles, 1949, p. 208.

« C'est dès cromptires pètêyes
 Avou del tchar salêye :
 C'est po les Flaminds,
 Les Wallons n'é volet nin » (53).

Enfin, leur tenue à table fut souvent stigmatisée comme un modèle de grossièreté. N'ouvrir la bouche au cours d'un repas que pour manger, puis prendre congé de son hôte dès la dernière bouchée avalée, c'était se comporter comme des Flamands : *fè comme des Flaminds*. A Liège, les éructations ou renvois après les repas s'appelaient « des grâces de Flamands » (54) et l'on s'amusait à répéter ce distique :

« C'est des grâces di Flamind,
 Les pourcês parèlyumint » (55).

Tout comme d'autres traits signalés ici, ce comportement devant la nourriture que l'on attribuait aux Flamands s'explique par la misère de beaucoup d'immigrés. Mais, pour expliquer la richesse du florilège en ce qui concerne les repas des Flamands, il faudrait aussi évoquer la situation particulière des ouvriers et ouvriers agricoles faisant la navette hebdomadaire entre leur village et leur lieu de travail en Wallonie. Pour des raisons d'économie, ils emportaient souvent avec eux leurs aliments de la semaine : un sac de pommes de terre et un gros morceau de lard. Cette nourriture rudimentaire et peu variée était consommée dans des conditions de fraîcheur parfois discutables.

*
 **

Malgré le caractère relativement sommaire de la description des sources de l'étude, tout comme de l'aperçu sur quelques résultats obtenus, ces pages laissent entrevoir la complexité d'une recherche sur les mentalités populaires (56). Si, dans sa cruauté, le portrait du Flamand dans la tradition populaire wallonne peut sembler simpliste, les nuances appa-

(53) Ce sont des pommes de terre pêtées
 Avec de la viande salée :
 C'est pour les Flamands,
 Les Wallons n'en veulent pas.

Voir O. COLSON, *Les Flamands...*, p. 294.

(54) Grâces : prières récitées après les repas.

(55) Ce sont des grâces de Flamand
 Les cochons pareillement.

Voir O. COLSON, *Les Flamands...*, p. 294.

(56) Toute suggestion d'ordre heuristique ou méthodologique concernant l'image du Flamand dans la tradition populaire wallonne sera accueillie avec intérêt par les auteurs (Centre d'histoire contemporaine de l'UCL, Maria Theresiastraat 21, 3000 Louvain, A partir d'août 1979 : Faculté de philosophie et lettres, Bâtiment S.H.9, 1348 Louvain-la-Neuve).

raissent au niveau de l'interprétation : chaque élément du stéréotype a pris naissance dans des conditions historiques bien déterminées, qu'il faut retrouver, plutôt que de s'en tenir à la généralisation qui s'opéra en un second temps. Ainsi, une mentalité que l'on qualifierait peut-être à première vue de xénophobe, voire de raciste, s'avère à l'examen être plutôt la somme de résidus d'attitudes anciennes d'incompréhensions, dues aux différences linguistiques, économiques et sociales. Au nombre des problèmes non résolus, deux questions doivent être posées. Parmi les populations avec lesquelles les Wallons entretenrent le plus de contacts, aucune n'a autant imprégné la tradition populaire que la population flamande. Pourquoi les voisins allemands et français ou encore les immigrés polonais et italiens ne furent-ils pas à l'origine d'un florilège aussi riche d'expressions, dictons et chansons ? Une telle efflorescence ne s'explique-t-elle que par le plus grand nombre d'immigrés flamands ? Enfin, que subsiste-t-il de ce portrait du Flamand dans l'opinion wallonne actuelle ? On pressent que les traces sont nombreuses, mais il appartiendrait à une enquête de psychologie sociale de le déterminer.

Summary : The image of the Flemings in the Walloon folklore since a century.

How, according to the folk-tradition, do the Walloons see the Flemish population ? An analysis of a stereotype is attempted here, considering the importance of stock-phrases and tags with regard to relations between populations. For an historian, the study of the folk-tradition sets a lot of problems concerning the research and the critical use of a complex documentation : oral tradition (popular phrases, songs, by-words, interviews), French and dialectal literature (novels, dramatic works, satirical writings), newspapers, etc. With such a documentation, we are able to describe some « patterns » of Flemings : the pedlar, the play-character, the militant Fleming, the farmer, the agricultural labourer and the worker. These portraits generally emphasize the dull-witted and rough appearance of the Fleming. The rise of these ideas, at a some time, among the Walloon population appears resulting from the social and cultural position of a great deal of the Flemish immigrants into the Walloon area.



Secularisatie en verzuiling in de Belgische politiek

door Jacques BILLIET,
Docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven

Roger CREYF,
Assistent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

en Karel DOBBELAERE,
Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.,



Negen CVP-ers — waaronder zeven (van de achttien) Oost-Vlaamse verkozenen — onthielden zich bij de stemming over het bibliotheek-decreet in de Nederlandse Cultuurraad op 6 juli 1978. Louter toeval? Of zou het verzet van de bisschop van Gent tegen dit decreet toch nog invloed hebben op het politiek gedrag van CVP-mandatarissen uit zijn bisdom? Een paar dagen later, op 9 juli, wordt in de hoogste kringen van het katholiek onderwijs « met spijt » vastgesteld dat door de CVP-PSC-topfiguren te weinig belangstelling wordt betoond voor de problemen van het katholiek onderwijs, wat door de CVP-voorzitter prompt van de hand wordt gewezen : de CVP zal erover waken dat de bezuinigingen, voortvloeiend uit de anti-crisiswet in alle onderwijsnetten op dezelfde manier zullen worden doorgevoerd.

Bovenstaande krantenberichten — want daar gaat het om — doen vragen rijzen. Is de CVP na drieëndertig jaar nog steeds niet in staat om haar principieel gedeconfessionaliseerde opstelling volledig waar te maken? Kan of wil ze dat wel gezien de feitelijke samenstelling van haar kiezerskorps, haar militanten, kaders en verkozenen (1), en het mogelijk « surplus » aan integratiemogelijkheid dat het inspelen op

(1) Zie bv. A. FROGNIER, *Vote, classe sociale et religion/pratique religieuse*, in *Res Publica*, 17 (1975) 4, 479-490. In Vlaanderen zou nog 80 % van de CVP-kiezers uit praktiserende katholieken bestaan. Zie ook W. DEWACHTER, *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*, Antwerpen, 1967, 310-314.

belangen van de katholieken biedt? Heeft de verderschrijdende secularisering dan geen invloed op de politieke verhoudingen in België? Of heeft men een te simplistische opvatting over de relatie tussen secularisatie en verzuiling wanneer men aanneemt dat secularisatie noodzakelijk uitmondt in een ontzuiling en dus ook in politieke verschuivingen?

In deze bijdrage wordt op deze vragen ingespeeld aan de hand van een drietal onderzoeken opgezet vanuit overwegend godsdienst-sociologische interesse. Wat de methodologische uitgangspunten betreft, die elders uitvoeriger worden behandeld (2), wordt enkel aangestipt dat het accent in de drie onderzoeken gelegd wordt op een inductieve benadering waarin wordt nagegaan welke definities van de werkelijkheid door welke groeperingen en sociale posities in welke sociale contexten geformuleerd en gerealiseerd worden. We hebben m.a.w. vooral oog voor processen van werkelijkheidsconstructie zodat het accent komt te liggen op het optreden van seculariseerders en verzuilers i.p.v. op secularisatie en verzuiling als globale processen die de betrokkenen overkomen. Dit sluit trouwens aan bij recente accentverschuivingen in de politiek-sociologische literatuur over de verzuiling waar geopteerd wordt om de verzuiling niet zozeer op te vatten als een objectieve onafhankelijke variabele die het gedrag van de politieke elites determineert (het zgn. « prudent leadership ») maar evenzeer te bestuderen in hoever de verzuiling het resultaat is van het optreden van de politieke elites (3).

In het eerste onderzoek over het katholiek onderwijs wordt het optreden van seculariseerders en verzuilers gevolgd doorheen de Belgische onderwijsgeschiedenis en wordt vervolgens de aandacht toegespitst op de feitelijke schoolkeuze van de ouders. Het tweede onderzoek gaat na op welke wijze de katholieke dimensie van de christelijke verplegingsinstellingen door ziekenhuisdirecties en beheerders van katholieke ziekenhuizen, en door oversten van religieuze congregaties wordt gedefinieerd. Het derde onderzoek probeert te achterhalen op welke wijze verschillende posities in het professorenkorps aan de KU Leuven het katholiek karakter van hun universiteit duiden, en het al of niet legitimeren als kroonstuk van een verzuilde structuur in het katholiek onderwijs. In het verslag van deze drie onderzoeken zijn elementen van antwoord te vinden op de hierboven geformuleerde vragen, met

(2) K. DOBBELAERE, J. BILLIET en R. CREYF, Secularization and Pillarization. A Social Problem Approach, in *The Annual Review of the Social Sciences of Religion*, 2 (1978), ter perse.

(3) Zie hiervoor M.P.C.M. VAN SCHENDELEN, Verzuiling en restauratie in de Nederlandse politiek, in *Beleid en Maatschappij*, 5 (1978) 2, 43.

name hoe het mogelijk is dat de verzuiling zich doorzet ondanks, of misschien juist dank zij, een toenemende secularisatie en welke politieke implicaties dit heeft. Eerst worden de voornaamste bevindingen van de drie studies gegeven, nadien volgt een bespreking met expliciete conclusies vanuit de centrale vraagstelling.

I. Secularisatie en de organisatie van het onderwijs in België.

Aan de hand van de historiek van de formulering en oplossing van onderwijsproblemen wordt nagegaan in welke situaties secularisatieprocessen hebben plaatsgegrepen; welke wisselende posities de seculariseerders hebben ingenomen en vanuit welke belangen zij zijn opgetreden; welke legitimaties gehanteerd werden en met welke machtsmechanismen secularisatietendenzen geslaagd zijn, geblokkeerd of gekeerd werden (4).

1. *Secularisatie als autonomie van de Staat.*

Bij de Belgische onafhankelijkheid in 1830 was het onderwijs van de verschillende niveaus grotendeels afhankelijk van de Kerk. Vrijheid van onderwijs — als uitdrukking van de vrijheid van overtuiging en godsdienst — was voor de kerkelijke overheid een noodzakelijke voorwaarde en een onmisbaar tegenwicht voor het behoud van de kerkelijke invloed onder een regime van scheiding tussen Kerk en Staat. Tussen de door Lamennais geïnspireerde liberaal-katholieke politici en invloedrijke bisschoppen, enerzijds, en de nog niet anti-godsdienstige liberalen, anderzijds, was aanvankelijk een compromis mogelijk. Zeker op het gebied van het lager onderwijs ging het voor de kerkelijke overheid in de eerste plaats om de godsdienstige sfeer in de scholen en niet zozeer om de inrichting van dit onderwijs door de Kerk. Zowel katholieke als officiële scholen moesten van de katholieke godsdienstige sfeer doordrongen zijn omdat volgens de bisschoppen alleen op die wijze de godsdienstvrijheid van de overgrote meerderheid der burgers in een neutrale Staat gevrijwaard werd. Voor de overwegend godsdienstige liberalen was deze inhoudelijke kwestie geen punt, als maar de autonomie van de burgerlijke samenleving inzake het verschaffen van onderwijs erkend werd. Een moreel-godsdienstige opvoeding werd zelfs nuttig geacht voor de bevolking. De wet van 1842 op het lager onderwijs bekroont dit compromis: de Staat kreeg het recht om de gemeenten tot het verschaffen van basisonderwijs te verplichten en de Kerk kreeg

(4) J. BILLIET, *Secularisering en verzuiling in het onderwijs. Een sociologisch onderzoek naar de vrije schoolkeuze als legitimatieschema en als sociaal proces*, Leuven, 1977.

uit hoofde van haar gezag controle over het verplicht gesteld katholiek godsdienstonderricht. De kerkelijke overheid slaagde er zelfs in om in 1846 een reglement van inwendige orde te doen goedkeuren waardoor het controlerecht in de gemeentescholen uitgebreid werd tot alle vakken en alle personeelsleden. Deze toestand was voor de Kerk dermate gunstig dat zij vanaf 1842 de zorg voor het lager onderwijs grotendeels overliet aan de gemeenten.

2. *Secularisatie als laïcisering.*

De secularisatie, als waarborg voor de burgerlijke autonomie, waartoe de liberaal-katholieke politici vanuit hun loyaliteit met de Constitutie bereid waren en waarvan de liberalen de promotors waren, verschoof van betekenis in relatie tot de opkomst van nieuwe tegenstellingen en conflictuerende groeperingen. Enerzijds werd de invloed van de *liberaal-katholieken* aangetast door de Pauselijke veroordelingen van hun doctrine en door de toenemende invloed van de *Ultramontanen* die het herstel van een katholieke Staat bepleitten. Bij de liberalen won vanaf 1846 de *radicale vleugel* aan invloed. De invloed van de Kerk inzake onderwijs werd niet enkel beschouwd als een onduldbare aantasting van het burgerlijk gezag maar bovendien werd de inhoudelijke laïcisering van het onderwijs bepleit vanuit de opvatting dat godsdienst in tegenstrijd was met wetenschap en met persoonlijke vrijheid. Rond 1857 verschoof het anti-clericalisme zelfs naar anti-godsdienstigheid. De dragers van deze laïcisatie waren bij het tot stand komen van de wet op het middelbaar onderwijs in 1850 nog te zwak om hun standpunt volledig door te drukken, ondanks de homogene liberale regering. Tijdens de liberale regeringen tussen 1857 en 1870 nam hun macht toe en werden tal van laïciserende verenigingen opgericht waaronder de « Ligue de l'enseignement ».

Ondertussen hadden de katholieke krachten zich ook gemobiliseerd, en onder impuls van de aan invloed winnende Ultramontanen werd op de Mechelse Congressen van 1863 tot 1867 gepleit voor de algehele voorrang van vrije katholieke scholen. Zij wensten de Staat zelfs het recht te ontzeggen om zelf scholen op te richten tenzij het privé-initiatief tekort zou schieten (het zogenoemde subsidiariteitsbeginsel). Doordat de katholieken van 1870 tot 1878 aan de macht kwamen, werd het laïciserend programma geblokkeerd. Het Ultramontaanse programma werd echter evenmin uitgevoerd omdat de acute bedreiging achter de rug was. Op het plaatselijk vlak deden zich wel enkele conflicten voor.

3. *Secularisatie en verzuiling.*

Toen de liberalen in 1878 terug aan de macht kwamen werd het radicaal-liberale onderwijsprogramma inzake laïcisering gerealiseerd. Het

moreel gezag van het episcopaat bleek echter groot genoeg om een schoolstrijd te ontketenen waarbij het officieel onderwijs zowel voor katholieke kinderen als voor katholieke leerkrachten verboden werd. Overall waar dit voordien nog niet het geval was, werden katholieke lagere scholen opgericht en het aantal leerlingen in het katholiek lager onderwijs steeg van 13 % in 1879 tot 64 % in 1880. Van dan af behield de Kerk niet alleen het overwicht inzake onderwijs, maar bovendien waren de katholieke politici meer bereid om een zekere neutraliteit in het officieel onderwijs te aanvaarden. De de-seculariserende tegenbeweging ging m.a.w. de voornaamste aandacht besteden aan een monopolie-streven voor het confessioneel vrij onderwijs, en een minderheid van gelaïciseerd onderwijs werd door deze politici pragmatisch aanvaard. Het bestaan van een niet-kerkelijke minderheid werd na de schoolstrijd als feit erkend. Deze ontwikkeling in het onderwijs is trouwens illustratief voor de evolutie op andere domeinen.

Met de kerkelijke veroordeling van de Ultramontanen in 1880 werd hun strategie gewijzigd. Aangezien de restauratie van de katholieke Staat niet haalbaar bleek, werd overigens met succes gepoogd om een zo machtig mogelijke katholieke deelstaat uit te bouwen binnen het kader van de Belgische Constitutie (de zgn. verzuiling). Hierbij werd een beroep gedaan op de grondwettelijke vrijheid van vereniging, op het subsidiariteitsprincipe (voorrang voor het privé-initiatief) en later ook op het recht op staatssubsidies. Bij de doorbraak van het georganiseerd katholicisme, een politieke partij inbegrepen, speelden de ex-Ultramontanen een belangrijke rol.

Zowel de schoolstrijd als de arbeidersstrijd hebben de ontkerkelijking van verschillende segmenten in de bevolking bevorderd. Het georganiseerd katholicisme kon dan ook gelegitimeerd worden door te wijzen op de noodzakelijke bescherming van de godsdienst, het gezin, de eigendom en de katholieke belangen in het algemeen. Dit gold heel speciaal voor de in 1884 opgerichte confessionele katholieke partij waarvan de eenheid regelmatig door het episcopaat op bovenvermelde gronden bepleit werd. Deze katholieke eenheid werd bedreigd vanuit twee tegenstellingen, die zich na de schoolstrijd en het op de achtergrond verdwijnen van de conflicten tussen katholieken en andersdenkenden, in toenemende mate zouden manifesteren : op de eerste plaats de tegenstelling arbeid-kapitaal en de poging tot een autonome politieke opstelling van de christen-democratie ; op de tweede plaats de Vlaamse ontvoogdingsstrijd die na de Eerste Wereldoorlog gepaard zou gaan met de uitbouw van een politiek alternatief voor katholieken (Frontpartij, VNV).

4. *Secularisatie en de gelijke rechten van de ouders.*

Gelijklopend met de invoering van het verplicht kosteloos basis-onderwijs werd van katholieke zijde het recht op *staatssubsidies* geëist. De vrijheid moet financieel mogelijk zijn, zo luidde het. Tevens werd aan de Staat het *absolute* recht ontzegd om onderwijs te organiseren. Hiermee werd bedoeld dat de rechten van de Staat m.b.t. het organiseren van onderwijs niet uit de staatssoevereiniteit als zodanig ontleend werden maar aan andere principes zoals het in gebreke blijven van het privé-initiatief of de gelijke rechten van de ouders. De socialisten en de liberalen verdedigden de rechten van de Staat en keerden zich tegen de subsidies voor het vrij onderwijs. Omwille van de gemengde regeringen waarin tussén 1918 en 1940 steeds katholieken zitting hadden, kwam het nauwelijks tot harde confrontaties inzake onderwijs. Andere problemen bleken belangrijker. Wel vormde het probleem van de subsidies voor het vrij onderwijs ondanks de economische crisis helemaal onverwacht de inzet van de verkiezingsstrijd in 1932. Nadat de liberalen en de socialisten zich op hun congressen en in hun kiescampagne tegen het toekennen van subsidies aan vrije scholen hadden uitgesproken, werd de verkiezingsstrijd van katholieke zijde en met bisschoppelijke steun in het teken van « de schone ziel van het kind » geplaatst. In tegenstelling met de gemeenteraadsverkiezingen van 1932 behaalden de katholieke lijsten in datzelfde jaar een overwinning (+ 3 kamerzetels) ten koste van de Vlaams-Nationalisten.

De in 1945 opgerichte en gedeconfessionaliseerde CVP nam de programmapunten van de vroegere katholieke partij inzake onderwijs over, zij het met een nieuwe legitimatie. M.b.t. de voorrang voor het privé-initiatief en het recht op staatssubsidies werd niet langer verwezen naar de rechten van de Kerk maar naar de *rechten van de ouders* en naar principes van sociale rechtvaardigheid. Onder druk van een overwegend kerkelijk kiezerskorps en op aandringen van de bisschoppen nam de CVP vanuit deze seculiere legitimatie de verdediging van het vrij katholiek onderwijs op zich. De homogene CVP-meerderheidsregering van 1950 tot 1954 verleende voor het eerst subsidies aan het katholiek middelbaar onderwijs. De wetten waarop dit berustte werden gedeeltelijk ongedaan gemaakt door de liberaal-socialistische coalitie tussen 1954 en 1958, de periode van de tweede schoolstrijd. Terwijl de eerste schoolstrijd gevoerd werd omwille van « de ziel van het kind » stond de tweede schoolstrijd in het teken van « vrijheid en democratie ». Hoezeer de bisschoppen de schoolstrijd ook godsdienstig duiden, voor de CVP en de katholieke sociale organisaties (o.a. vakbonden) was het hoofdzakelijk een kwestie van sociale rechtvaardigheid, gelijkheid van kansen, en kosteloosheid van voortgezet onderwijs. Ook werd in sommige socia-

listische middens (o.a. M. Buset), de deelname aan de schoolnetten in verband gebracht met de politieke machtsverhoudingen in Vlaanderen. De uitbreiding van het rijksonderwijs werd beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor de doorbraak van de socialistische partij en het verwerven van de absolute meerderheid.

5. *Secularisatie en pacificatie.*

In 1958 maakte de specifieke machtstoestand een compromis noodzakelijk. De CVP had opnieuw de absolute meerderheid in de Senaat maar niet in de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Het episcopaat had zich trouwens met de verkiezingen ingelaten door het kiezen voor de CVP in geweten te verplichten. Via een buitenparlementaire procedure en geheime onderhandelingen kwamen de elites van de drie nationale politieke partijen tot een overeenkomst — het Schoolpact — op basis van een gemeenschappelijk legitimatie-schema : de vrije schoolkeuze van de ouders. Zowel het *absoluut* recht van de Staat m.b.t. het inrichten van onderwijs als het *absoluut* recht van het vrij onderwijs, werd door de respectievelijke tegenstanders *niet* erkend. Zowel de oprichting van « neutrale » rijksscholen als de verregaande subsidiëring van vrije (katholieke) scholen werden gerechtvaardigd door de vraag vanwege de ouders. Deze moesten in de mogelijkheid zijn om binnen « redelijke » afstand van hun woning een « neutrale » en een « confessionele » school te vinden. Het vrij katholiek onderwijs verkreeg bovendien een ruime pedagogische autonomie en in het rijksonderwijs werd de verplichte keuze tussen godsdienst en niet-confessionele zedenleer geregeld. Ook werden, omwille van de neutraliteit, beperkingen opgelegd aan de toegang van katholiek gediplomeerd onderwijzend personeel tot het rijksonderwijs. De verzuiling inzake onderwijs werd door de Schoolpactwet wettelijk bekrachtigd. Een permanente Schoolpactcommissie met vertegenwoordigers van de drie traditionele politieke partijen zou over de uitvoering van het Schoolpact waken.

6. *Secularisatie en binnenkerkelijke oppositie.*

Rond 1968 kwamen grondige verschuivingen in de tegenstellingen aan het licht. Door jonge katholieke intellectuelen, pedagogie-studenten, CVP-jongeren, sommige kaderleden van de christelijke arbeidersbeweging, redactieleden van « *De Maand* » en « *La Revue Nouvelle* » en vanuit de Volksunie werd zowel de partij-politieke invloed op de probleemoplossing inzake onderwijs als de verzuilde onderwijsstructuur in vraag gesteld. Er werd geopteerd voor een nieuw schooltype, de « pluralistische school », ter vervanging van de gescheiden schoolnetten. Hoewel zich vlug ook socialisten, liberalen en vrijzinnigen achter deze idee

schaarden werd ze toch vooral gedragen door katholieken die op politiek en sociaal-economisch vlak voor een hergroepering pleitten (de zgn. progressieve frontvorming), door pedagogen en door de Volksunie. Eerstgenoemden achtten de sociaal-economische tegenstellingen relevanter dan de levensbeschouwelijke terwijl vanuit pedagogische hoek vooral gepleit werd voor het primeren van de pedagogische deskundigheid boven partij-politieke en levensbeschouwelijke bekommernissen. Volgens deze groeperingen zou de pluralistische school meer aangepast zijn aan de gesecculariseerde samenleving. Van Volksunie-zijde werd de verzuiling in het onderwijs (en in het algemeen) van de hand gewezen op volksnationale gronden. Feit is echter ook dat de Volksunie — zij het in mindere mate dan de CVP — overwegend praktiserende katholieken aantrekt, maar dat deze partij niet structureel verbonden is met het georganiseerd katholicisme, o.a. wat de «interlocking directorates» betreft.

De nieuwe Schoolpactwet van 1973 bevestigt de bestaande verzuiling en de invloed van de traditionele politieke partijen inzake onderwijs. Alhoewel de «pluralistische school» de laïcisation verder bevorderde, kreeg deze idee nooit de vereiste politieke steun van de liberale noch van de socialistische partij. Andere dan zuiver levensbeschouwelijke factoren bepaalden de houding van de politieke partijen : de traditionele partijen waren niet bereid de moeizaam verworven schoolvrede op de helling te plaatsen.

Op de uitdaging binnen de eigen gelederen werd tussen 1968 en 1973 vanwege de verdedigers van het katholiek onderwijs geantwoord met een vloedgolf van rechtvaardigingen van de zin van het katholiek onderwijs. Deze situeren zich op twee niveaus. Enerzijds een rechtvaardiging naar de gelovigen toe waarin de zin en de betekenis van het katholiek onderwijs verklaard wordt ; in een gesecculariseerde samenleving zou specifiek katholiek onderwijs meer dan ooit noodzakelijk zijn. Anderzijds een rechtvaardiging ten behoeve van de potentiële tegenstanders (de andersdenkenden) waarin gesteld wordt dat de grote vraag naar katholiek onderwijs het bestaan van dit onderwijs rechtvaardigt ; het katholiek onderwijs is een dienst aan de hele gemeenschap, het rendeert meer met minder middelen. Door zich te beroepen op deze twee argumenten uit de vrije markteconomie (grote vraag en rendement), kan het katholiek onderwijs zelfs zonder godsdienstige referenties aanvaardbaar worden gemaakt (5).

(5) G. DEPPEZ, La guerre scolaire et sa pacification, in *Recherches Sociologiques*, 2 (1971) 1, 75.

7. *Secularisatie en schoolkeuze.*

Hoe moet de vraag naar katholiek onderwijs geïnterpreteerd worden? Gaat het bij de ouders wel éénduidig om een vraag naar confessioneel onderwijs? Langs onderzoek bij een representatieve steekproef van 455 ouders met kinderen in alle eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs van alle Mechelse scholen, hebben wij geprobeerd deze vraag te beantwoorden. Onafhankelijk van de kerkelijke betrokkenheid zijn zowel de integratie in de katholieke zuilorganisaties, het schoolverleden van de ouders, de sociaal-economische status en de woonbuurt van invloed. Schattingen op grond van onze gegevens en andere bronnen maken het aannemelijk dat minstens 25 % van de leerlingen in het katholiek onderwijs afkomstig is van niet en weinig kerkelijk betrokken gezinnen. Waar slechts een minderheid van de ouders hun keuze godsdienstig motiveren blijkt het katholiek onderwijs toch een specifieke identiteit te bezitten qua opvoedkundige sfeer en kwaliteit van het onderwijs. Hierbij wordt gewezen op de gedragingen van de leerlingen inzake beleefdheid en kledij, de eisen vanwege het personeel m.b.t. discipline, de bekommernis van de leerkrachten m.b.t. opvoeding en onderwijs en de strenge eisen inzake studiepeil. Er moet ook op gewezen worden dat ouders met kinderen in het katholiek onderwijs overwegend « middle class » zijn. Voor de betrokken ouders betekent katholiek onderwijs m.a.w. heel wat meer dan « confessioneel » onderwijs (6).

8. *Secularisatie en sociaal-cultureel catholicisme.*

Wanneer woordvoerders van het katholiek onderwijs de aanwezigheid van kinderen van niet-gelovige en weinig kerkelijke ouders in katholieke scholen verklaren, dan verwijzen zij eerder naar het « christelijke » en zelfs naar het « dieper », « echter en vollediger » menselijk karakter van de algemene opvoedkundige sfeer van hun scholen, dan naar de specifiek katholieke sfeer. Deze verschuiving verklaart o.i. waarom een sterk afnemende kerksheid geen repercussies heeft op de deelname aan het katholiek onderwijs en aan de zuilorganisaties in het algemeen. Er heeft zich een sociaal-cultureel catholicisme ontwikkeld dat dienst doet als een seculier surrogaat voor de afnemende kerkelijke godsdienstigheid. Wij bedoelen hiermee dat er, wanneer kerkelijke controlemechanismen, interpretatieschema's over de samenleving en de zin van de dingen, rituelen en symbolen in de katholieke bevolkingsgroep niet meer algemeen aanvaard en beleefd worden, andere interpretatieschema's, vormen van sociale controle, rituelen en symbolen (of

(6) J. BILLIET, *op. cit.*, 145-204.

minstens dezelfde rituelen en symbolen met een gewijzigde betekenis, nl. een familiale en sociale betekenis — in de zin van « rites de passages » —) in de plaats moeten komen om die bevolkingsgroep en haar organisaties voldoende te integreren. De vraag luidt : welke identiteit hebben de katholieke zuilorganisaties die het mogelijk maakt dat ook onkerksen en onkerkelijken er zich thuisvoelen ?

Wij stellen vast dat het katholiek onderwijs tot op zekere hoogte — en de andere zuilorganisaties tot op zeer grote hoogte — de typisch religieuze en levensbeschouwelijke inhoud prijs geven. Men spreekt bv. van « christelijk » in de zin van « humaan », algemeen menselijk en « gemeinschaftlich », i.p.v. « katholiek » ; men doet een beroep op de « vrije keuze » en het rendement ; men wijst op een betere service inzake opvoeding, onderwijs, ziekenzorg, e.d. In de CVP en de sociale organisaties ontwikkelt men een typische ideologie met als elementen : harmonie, solidariteit, vrijheid, privé initiatief, evenwicht tussen kapitaal en arbeid, enz. (7).

Als hypothese zouden wij dan ook kunnen stellen dat de sociale controle in de toekomst meer en meer zal worden uitgeoefend door de lekenkaders van de christelijke zuilorganisaties i.p.v. door de kerkelijke kaders. Het sociaal-cultureel catholicisme met o.a. de bovenvermelde elementen is m.a.w. een seculier surrogaat voor kerkheid.

II. De christelijke dimensie van een verplegingsinstelling.

Een andere dienst van de katholieke zuil is het ziekenhuis. Ongeveer 60 % van de acute ziekenhuisbedden behoren tot de privé sector en in de gespecialiseerde sector is dat cijfer nog hoger — in de psychiatrische ziekenhuizen bijna 90 % (8).

Zoals in het privé onderwijs is de privé ziekenhuissector praktisch volledig in handen van katholieken, voornamelijk religieuze congregaties. In het begin van de jaren zestig stelde de Vereniging voor Verplegingsinstellingen aangesloten bij *Caritas Catholica*, zich de vraag : moet de katholieke gemeenschap haar bijdrage in de gezondheidszorg verder zetten, vooral nu de recrutering van religieuzen enorm terugloopt en het religieus personeel, in het vooruitzicht van drastisch te verminderen,

(7) J. BILLIET en K. DOBBELAERE, *op. cit.*, 80 e.v. ; J. BILLIET, Beschouwingen over het samengaan van secularisatie en verzuijing, *De Nieuwe Maand*, 19 (1976) 7, 244-257.

(8) G. GEENS, De rechten en plichten van het privé initiatief op het gebied van de gezondheidszorg, meer in het bijzonder met betrekking tot de oprichting en de uitbating van verplegingsinstellingen : A. PRIMIS, ed., *De christelijke dimensie van een verplegingsinstelling*, Brussel, 1973, 17-18.

thans reeds sterk verouderd is (9). Zo ja, hoe definieert men een christelijke verplegingsinstelling?

In een studie over de christelijke dimensie van een verplegingsinstelling, hadden wij de gelegenheid de sociale constructies van ziekenhuisdirecties en beheerders van katholieke ziekenhuizen, alsook van oversten van religieuze congregaties die werkzaam zijn in de publieke sector, te bestuderen. Zij ontwikkelden enerzijds definities over de te vervullen functies en duiden anderzijds de sociale posities aan die voor de uitvoering verantwoordelijk zijn (10).

1. *Medische service en kerkelijke service.*

In de eerste plaats onderstreepte men de *medische en verplegende functie*, die door een rationeel beheer moet worden verzekerd. Maar het christelijk ziekenhuis is meer dan een deskundige instelling, het ziekenhuis moet een christelijke geest uitstralen, wat tot uiting komt in de *christelijke zingeving van leven, lijden en dood*, alsmede in de *algemeen menselijke sfeer* die er heerst. Daartoe zal het beheer zorg dragen binnen de katholieke gemeenschap te recrutereren. De christelijke zingeving van leven, lijden en dood impliceert immers ook specifiek kerkelijke morele regels inzake euthanasie, abortus, sterilisatie, kunstmatige inseminatie en geboortenbeperking, die in de christelijke verzorgingsinstellingen moeten worden onderhouden. Verondersteld wordt dat katholieke dokters zich daaraan zullen houden. Anderzijds wordt ook verwacht dat deze artsen evenals het katholiek verplegend personeel de aalmoezeniers tijdig zullen verwittigen opdat de sacramenten zouden kunnen worden toegediend.

De godsdienst wordt dus in de eerste plaats gereduceerd tot zijn kerkelijke vormgeving, nl. kerkelijke ethische normen en sacramentele praktijken. Naast de medische service wordt een kerkelijke service georganiseerd. De aalmoezeniersdienst staat in voor de liturgische diensten en het toedienen van de sacramenten. Beide diensten, de medische en de kerkelijke, worden deskundige naast elkaar opgezet. Zij zijn onafhankelijk van elkaar, volgen elk hun eigen rationaliteit en hebben elk hun eigen deskundigen. Op deze wederzijdse neutraliteit is slechts één uitzondering, nl. de hoger genoemde kerkelijke moraal die aan de

(9) K. DOBBELAERE, Organising Christian Values in Social Organisations : The Case of Catholic Hospitals in Belgium, *Social Studies. Irish Journal of Sociology*, 2 (1973) 5, 475.

(10) K. DOBBELAERE, M. GHESQUIERE-WAELKENS en J. LAUWERS, *De christelijke dimensie van een verplegingsinstelling : Een sociologische analyse van haar legitimatie : humanisering, secularisatie en verzuiling*, Brussel, 1975.

geneesheer bepaalde verplichtingen oplegt, maar het betreft hier eerder marginale situaties.

2. De algemeen menselijke sfeer.

De christelijke geest moet ook tot uiting komen in de algemeen menselijke sfeer van het ziekenhuis. In de ziekenzorg staat de mens centraal, en niet de ziekte. De medemenselijkheid die een integrerend deel is van de definitie (m.a.w. de ideologie) van het ziekenhuis, dient door het beheer van het ziekenhuis te worden verzekerd, maar wordt door de economische en medische rationaliteit tegengewerkt (11). Personeelsbeperking, kostenbesparing e.d. worden ingeroepen om de segmentaire en functionele taakverdeling te verantwoorden t.o.v. een totale benadering van de zieke, die een uitgebreide, frequente en duurzame communicatie vereist. De huidige communicatie is segmentair, formeel en autoritair, nl. volledig bepaald door de medische relatie. Tevens wordt de medemenselijkheid, als constituerend element van de christelijke sfeer niet organiseerbaar geacht. Godsdienst, buiten de gespecialiseerde kerkelijkheid, wordt louter op het vlak van informele en inter-individuele relaties gedefinieerd : op het niveau van de instelling gebeurt dit in termen van een sfeer van liefde, verdraagzaamheid, eerbied, toewijding, enz. ; op het niveau van de sociale posities als een interpersoonlijke houding van geduld, onbaatzuchtigheid, beschikbaarheid, liefdevolle dienstbaarheid, luisterbereidheid, meevoelen, vriendelijkheid, enz. Dit geeft aanleiding tot het maken van een onderscheid bij de directies tussen het *religieus* verplegend personeel en het verplegend *leken* personeel. De eersten zouden vooral het christelijk én menselijk waardemoment realiseren ; in hun voorkomen, houding en zienswijze drukken zij medemenselijkheid uit, hun functie zou dus eerder expressief zijn. De laatsten daarentegen zouden vooral de medische deskundigheid realiseren en hun functie zou dan ook hoofdzakelijk instrumenteel zijn.

3. Secularisatie.

De combinatie van deze twee definities van de katholiciteit en de poging om deze combinatie in hun verplegingsinrichtingen te realiseren en te handhaven, is typisch voor wat wij de « seculariseerders » van de katholieke zuil zouden willen noemen. Zij doen een beroep op de individuele godsdienstvrijheid van de zieke om vrije katholieke ziekenhuizen te kunnen handhaven t.o.v. publieke. Intussen privatiseren zij het godsdienstige zodanig dat het in de concrete werkzaamheid van de

(11) A. QUERIDO, *Godshuizen en Gasthuizen. Een geschiedenis van de ziekenverpleging in West-Europa*, Amsterdam, 26-51 en vooral 52-55.

ziekenzorg, ook binnen de vrije katholieke inrichtingen, slechts plaats vindt op het interindividuele vlak. De christelijke waarden worden zodanig geïndividualiseerd dat ze geen greep meer hebben op de feitelijke structuren van de inrichting. Enerzijds is er de splitsing tussen de medische service en de kerkelijke service, met weliswaar een relatie op het etisch vlak, maar enkel in marginale situaties. Anderzijds is er de medische en economische rationaliteit die de realisatie van het tweede element van de christelijke geest, nl. de humane sfeer, tegenwerkt. Meer zelfs, de medemenselijkheid wordt niet organiseerbaar geacht, zij wordt gesitueerd in het interindividuele gedrag en typisch geacht voor de religieuze verplegenden. Hier wordt dan opnieuw een scheiding gemaakt tussen het sacrale (het kerkelijk personeel) en het seculiere (het verplegend lekenpersoneel).

Toch wensen de beheerders en directies van katholieke ziekenhuizen een aparte ziekenzorg binnen de katholieke zuil te handhaven en te legitimeren. Hiervoor doen zij o.m. een beroep op de individuele godsdienstvrijheid van de zieke voor de keuze van zijn verplegingsinstelling. Met de tegenstelling « *privaat-publiek* » wil men de godsdienstvrijheid waarborgen, hoewel tegelijkertijd aan de godsdienstige waarden organisatieel geen reële kans wordt gegeven. Heel de argumentatie rond individuele vrijheid dient dan tenslotte slechts om een verworven machtspositie in de gezondheidszorg te bevestigen en te verstevigen. Officieel legitimeert men zijn positie met christelijke waarden, in feite privatiseert men ze in het particulier-toevallige, zonder enige concretering naar heel de organisatie toe, hoewel men die organisatie met behulp van de aldus gelegitimeerde macht opzet en rechthoudt. Met de godsdienstvrijheid houdt men zijn positie naar buiten recht; met de individualisering van deze godsdienst beveiligd men de interne deskundigheidspositie van de artsen en administrators.

Het christelijk ziekenhuis steunt dus op concepten uit het secularisatiedenken (*privé-publiek*), en is feitelijk georganiseerd op basis van gedifferentieerde en gespecialiseerde diensten, het resultaat van processen die aan de basis liggen van de zgn. secularisering. Enkel de kerkelijke godsdienstigheid wordt georganiseerd en de onorganiseerbaar geachte christelijke en menselijke sfeer, die er volgens de ideologie moet heersen, wordt in dit denken aan onderscheiden posities toegedacht: enerzijds het verplegend *lekenpersoneel* (seculier) en anderzijds het *religieus* verplegend personeel (sacraal kerkelijk). Godsdienst wordt dus geprivatiseerd, gespecialiseerd, verkerkelijkt en verliest zijn functie als « *overarching meaning system* ». Zelfs de kerkelijk ethische normen worden onder de druk van de medische rationaliteit meer en meer in vraag gesteld. Vandaar dat in het kader van *Caritas Catholica* een Ethische

Commissie werd opgericht, samengesteld uit administrators, artsen, en andere vertegenwoordigers van de ziekenhuiswereld met o.m. de bedoeling ethische problemen die zich in christelijke instellingen voordoen zoveel mogelijk bespreekbaar te maken. Tot nu toe worden deze in de instellingen verhuld.

III. De katholiciteit van de Katholieke Universiteit Leuven.

Een andere mogelijkheid om in een concrete context definiëringsprocessen rond Kerk en godsdienst te onderzoeken, deed zich voor aan de Katholieke Universiteit te Leuven. Zoals vele universiteiten verkeerde ook deze universitaire instelling op het einde van de jaren zestig in een crisisperiode. Kenmerkend voor deze crisis was wel het feit dat verscheidene probleemstellingen elkaar doorkruisten en beïnvloedden.

In die jaren waren thema's als « universitaire expansie », « democratisering », « aggiornamento » aan de orde van de dag. Maar de bedding waarin al deze thema's tot een stroomversnelling werden gebracht, was deze van de typisch Belgische taalproblematiek. Onder impuls van de in 1924 gestichte v.z.w. « Vlaamse Leergangen », was er weliswaar vrij vlug een verdubbeling gekomen van de leergangen die in de vijftiger jaren praktisch voltooid was, maar « veel Vlamingen hadden de indruk dat de Leuvense instelling een Franstalige universiteit bleef met veel colleges in het Nederlands » (12). En een door de herziening van de taalwetgeving gesensibiliseerde Vlaamse publieke opinie confronteerde in het begin van de jaren zestig de Inrichtende Overheid hoe langer hoe meer met de vraag naar de splitsing van de unitaire universiteit in twee volwaardige en autonome instellingen per taalgemeenschap.

Daar de bisschoppen de Inrichtende Overheid vormden, werd van hen hierover een beslissing verwacht. Toen deze zich op 13 mei 1966 in een sterk autoritair getinte verklaring uitspraken voor het behoud van de unitaire structuur, brak bij de Vlaamse opinie een storm van protest los. En dit protest was niet enkel gericht tegen de inhoud van de verklaring (13) maar ook tegen de autoritaire toon ervan (14). In

(12) R. AUBERT *et al.*, *De Universiteit te Leuven 1425-1975*, Leuven, Universitaire Pers, 1976, 255.

(13) « Wij willen het behoud van de institutionele en functionele eenheid van de Alma Mater, alsmede haar fundamentele geografische éénheid, dit is haar éénheid te Leuven zelf en wij aanvaarden niet dat deze éénheid door al wie tot de universiteit behoort, publiek wordt in het gedrang gebracht ». Verklaring van Belgisch Bisschoppen over Leuven. Integrale tekst, *De Standaard*, 16 mei 1966.

(14) « Nu de beslissingen genomen zijn willen wij ze, vrij van elke drukking, met beslistheid doorvoeren en vragen wij aan allen ze te aanvaarden. Wij richten deze

het post-conciliaire katholieke Vlaanderen stak deze toon schril af tegen de klanken van openheid en dialoog die uit het pas beëindigde Vaticaanse concilie waren overgewaaid. Bij de Vlaamse studenten mondde dit protest uit in soms felle anticlericale manifestaties. De eis om de K van de KU Leuven te schrappen bleef dan ook niet uit (15).

Reeds vroeger was er in academische kringen en bij de katholieke intellectuele elite van het land — zowel in Vlaanderen als in Wallonië — een discussie ontstaan over de noodzaak en de opportuniteit van een katholieke universiteit. Aan deze discussie hadden leidinggevende figuren uit het professorencorps en andere vooraanstaanden deelgenomen zoals o.m. A. Descamps, P. De Somer, G. Declercq, G. Maertens, H. Servotte, E. Leemans, J. Leclercq, J. Drèze, A. Dondeyne, J. Grootaers, F. Van Bladel, A. Van Hoof, E. Schillebeeckx. Een neerslag hiervan is terug te vinden in tal van artikels in algemeen culturele tijdschriften zoals *De Maand*, *Streven*, *Kultuurleven*, *La Revue Nouvelle*, e.a. in de periode 1960-1970 (16).

Ook vanuit een andere optiek werd de vraag of de universiteit nog wel kon bogen op haar katholiek karakter aan de orde gesteld. Sommigen waren immers de mening toegedaan dat het bestaan van linkse studentenbewegingen afbreuk deed aan het katholiek karakter van de universiteit (17), terwijl ook de sporen die de « permissive society » op de campus had nagelaten hen dwars zaten (18).

Deze korte situatieschets kan wellicht volstaan om aan te tonen dat zowel aan de positie van het instituut « kerk » — die mede de universiteit beheert — als aan een evident geachte definiëring van het katholiek karakter van de KU Leuven een aantal vragen werden geformuleerd (19). Het was dan ook onze bedoeling dit bevragen van het katholiek karakter, wat door velen onderkend werd als een proces van secularisatie,

oproep tot allen die buiten de universiteit verantwoordelijkheid dragen. Deze oproep wordt een verordening waar het gaat om de leden van het academisch, wetenschappelijk en administratief personeel van beide taalstelsels ». *Ibid.*

(15) R. DERINE, *Strijd om Leuven. Feiten en Meninge*n, Utrecht, Ambo, 1967, 102, 130.

(16) Voor een overzicht zie : R. CREYF, K. DOBBELAERE en J. VANHOUTVINCK, *Professoren en het katholiek karakter van hun universiteit*, Leuven, Sociologisch Onderzoeksinstituut, 1977, 16-21. Een uitgebreide bibliografie hierover is opgenomen in *Bijlage I (Materiaalverzameling)* van dit rapport.

(17) J. VAN DE KERCKHOVE, Art. Studentenvakbeweging (SVB) in *Encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, deel 2, Tielt, Lannoo, 1973, 1527-1530.

(18) Voor commentaar en repliek op deze bezorgde reacties zorgde rector P. De Somer in zijn openingsrede van het academiejaar 1971-1972. Cf P. De Somer, *Toekomstperspectieven van de universiteit in het licht van de democratisering van het hoger onderwijs*, Leuven, 1971, 8-9.

(19) Ook aan andere katholieke universiteiten werden vraagtekens geplaatst achter de katholieke identiteit. Zo bv. over de KU Nijmegen. Cf E. SCHILLEBEECKX, *et al.*, *Katholieke Universiteit ?*, Bussum, 1971.

sociologisch in kaart te brengen. Reeds bij een summiere contactname met de problematiek kon worden vastgesteld dat een bepaalde evidentie omtrent de K. van de KU Leuven doorbroken was. De verscheidenheid van opvattingen die hierover leefde zowel bij studenten als academisch en wetenschappelijk personeel, liet voldoende ruimte om met reden te kunnen spreken van een identiteitscrisis.

Het was onze bedoeling die verscheidenheid zo nauwkeurig mogelijk op empirische wijze waarneembaar te maken. Eerder dan toetsend onderzoek van een klare en afgelijnde hypothese betreffende één definiëring van dit katholiek karakter, leek het ons aangewezen het definiëeringsproces zelf aan een onderzoek te onderwerpen (20). Indien immers een eenheidsopvatting over het katholiek karakter verloren was gegaan, dan moest dit blijken door het vinden van meerdere, of tenminste verscheidene opvattingen over het katholiek karakter van de instelling. Meer nog, indien er geen consensus was, dan wensten wij de dragers van die verschillende definities te identificeren. De definiëeringsprocessen moesten dus kunnen gekoppeld worden aan sociale posities.

Er stond dus een dubbele doelstelling voorop. Vooreerst de identificatie van houdingsdimensies t.a.v. het katholiek karakter van de KU Leuven evenals de identificatie van sociale posities. Vervolgens moesten wij onderzoeken welke verbanden er konden optreden tussen de (al of niet) vast te stellen verscheidenheid van houdingen en de verschillende sociale posities. In plaats van de klassieke hypothetisch-deductieve weg, met inbegrip van het indiceren van concepten in concrete indicatoren, werd geopteerd voor een meer inductieve hypothese-genererende benadering (21).

Uit het exploratieve onderzoek werd daarom een zeer brede waaier van uitspraken bijeengebracht waarin op de een of andere manier de universitaire problematiek in het algemeen en deze betreffende haar katholiek karakter in het bijzonder aan bod waren gekomen. De lijst uitspraken werd voorgelegd aan een representatieve steekproef van 212 personen uit de professorenpopulatie en de gehanteerde analyse-techniek — m.n. cluster-analyse — stelde ons in staat homogene groepen of clusters van uitspraken bij elkaar te brengen (22). Vanuit deze samen-

(20) K. DOBBELAERE en J. LAUWERS, Definitions of Religion. A sociological critique, *Social Compass*, 20 (1973) 4, 551.

(21) R. CREYF, A sociological reflection on methodological problems in the empirical study of secularization : Actes de la XI^e Conférence Internationale de la Sociologie Religieuse, *Religion and Religiosity, Atheism and Nonbelief in Industrial and Urban Society*, Lille, 1971, 411 e.v.

(22) Voor een uitgebreide bespreking van de cluster analyse en de situering ervan in het kader van een kwantitatieve inductieve benadering in de sociologie zie R. CREYF, *Definiëring van een universiteit als katholiek*, Doctoraatsverhandeling (ter perse).

gevoegde uitspraken werden schalen geconstrueerd. Op deze wijze construeerden we dertien schalen die als houdingsdimensies in verband met het katholiek karakter van de KU Leuven konden worden geïdentificeerd. Er bleek dus wel degelijk een verscheidenheid van dimensies aanwezig volgens dewelke — op het « culturele » niveau — de katholiciteit van de KU Leuven werd gedefinieerd. Dezelfde analyse-techniek werd ook gebruikt om belangrijke sociale posities af te bakenen. Uitgangspunt was hier een reeks van 150 indicatoren die informatie dienden te leveren — rechtstreeks of onrechtstreeks bevraagd — over de positie van de respondenten binnen en zelfs buiten de universitaire structuur. Net zoals bij de uitspraken leverde de cluster-analyse ons een tiental clusters op, die we konden omschrijven als dimensies binnen het positionele veld van de KU Leuven.

We kunnen in dit kort bestek niet apart ingaan op de onderscheiden houdingsdimensies en positiedimensies. Wel willen we hier summier een overzicht brengen van een aantal verbanden tussen houdingen en posities die als significant uit het onderzoek resulteren (23).

Dat leeftijd een overheersende invloedsfactor is zal wel geen verrassing zijn. Jongere professoren blijken toleranter; zij handelen en denken pluriformer; zijn minder sterk religieus-kerkelijk geïntegreerd; hechten minder belang aan de katholieke identiteit van de universiteit en de realisering ervan; en zijn democratischer ingesteld. De voorspellingskracht hiervan t.a.v. toekomstige ontwikkelingen is o.m. afhankelijk van het feit of het hier een generatie-verschijnsel betreft dan wel inherent is aan de levenscyclus zelf.

De invloed van de academische status komt op de tweede plaats. Opvallend is dat professoren met hoge academische status wel degelijk de katholieke identiteit van de universiteit voorstaan, maar dat deze status geen systematische invloed uitoefent op hun houdingen tegenover het effectief realiseren van dit karakter. Personen in deze positie staan negatief tegenover een meer sociaal-ethisch gerichte realisering van het katholiek karakter. Bij professoren met geringe status daarentegen zien we een positieve houding tegenover deze meer maatschappelijk gerichte realisatievorm, evenals tegenover democratisering.

De grote invloed van beide factoren — leeftijd en academische status — moet wellicht toegeschreven worden aan de mogelijkheid tot het uitbouwen van een netwerk van normen en gedragspatronen, eigen aan elk der afzonderlijke statusgroepen en leeftijdscategorieën of generaties. In die zin vertonen de relaties van beide posities met houdingen tegen-

(23) Voor een globaal overzicht zie R. CREYF, K. DOBBELAERE en J. VANHOUTVINCK, *op. cit.*, 62-73.

over tolerantie, norm-conformiteit, pluriformiteit, democratisering, religieus-kerkelijke integratie, e.d. waargenomen *binnen* de universiteit wellicht veel gelijkenis met soortgelijke relaties in de bredere maatschappij, waarvan de universiteit tenslotte deel uitmaakt.

Naarmate professoren meer betrokken zijn op de kandidaatsopleiding en vroeger ook sterker betrokken waren in katholieke jeugdorganisaties en studentenverenigingen, constateren we een meer positieve houding tegenover linkse studentenbewegingen, democratisering en de Universitaire Parochie. De studentgerichtheid van deze posities is wellicht een verklaring voor deze samenhang. Professoren in deze posities lijken nauwer betrokken bij de socialisatie van algemene waarde-patronen dan bij de overdracht van strikt professionele waarden en normen. Vandaar ook hun belangrijkheid bij het vormgeven van specifieke houdingen t.a.v. de katholiciteit van hun universiteit.

Ook kan nog vermeld worden dat wetenschappelijk productieve leden van het academisch personeel negatief staan tegenover een meer effectieve realisering van het katholiek karakter. Tenslotte blijkt een grotere dienstverlening buiten de universiteit gepaard te gaan met een geringere belangstelling voor normconform gedrag. Dit zou er kunnen op wijzen dat beide laatstgenoemde posities het te sterk prononceren van het katholiek karakter eerder aanvoelen als een hinder dan wel als een hulp in hun betrekkingen met de internationale wetenschappelijke wereld of met andere maatschappelijke sectoren.

Misschien wat té schematisch kan hieruit worden geconcludeerd dat bij leeftijdstoename en hogere academische status het katholiek karakter een vrij traditionele vertaling krijgt. Bij de onderwijs- en studentenbetrokken posities komt een andere, meer sociaal-gerichte vertaling naar voor. Terwijl posities die in hoge mate zijn afgestemd op de wetenschappelijke en maatschappelijke « communities », het katholiek « etiket » als vertaling van het levensbeschouwelijk karakter der universiteit reeds meer dan voldoende — zoniet te veel — vinden.

In hoever kan hier over een proces van secularisatie gesproken worden? In de mate dat uit het belang van de leeftijdsfactor conclusies zouden worden getrokken voor het proces van secularisatie — i.e. een toenemende secularisatie ten gevolge van generationele verschillen — kan enkel een follow-up onderzoek uitsluitel brengen. In de mate echter dat we een gelijktijdig optredende verscheidenheid vaststellen in het definiëren van katholiciteit, en in de mate dat aldus waarden en normen bevragebaar worden en er bijgevolg een grotere potentialiteit voor verandering ontstaat, laten de onderzoeksresultaten ons wel degelijk toe om dit als een proces van secularisatie te beschouwen. We willen dit tot slot nog eens samenvattend expliciteren.

De katholieke identiteit van de KU Leuven, m.n. haar verschijnen als kroonstuk van de katholieke onderwijszuil, wordt geenszins in vraag gesteld, noch door jongeren, noch door ouderen, noch door posities met sterke academische invloed, noch door posities met zwakke academische invloed, noch door wetenschappelijke productieven, noch door onderwijsbetrokkenen. Geen van deze posities wil het etiket «katholiek» dat op de instelling kleeft, losweken. Integendeel, in het kader van ons verzuild onderwijsbestel vindt men dit volkomen legitiem. De wil echter om dit katholiek karakter ook concreet gestalte te geven, bv. in het vastleggen van specifiek christelijk geïnspireerde onderzoeksprioriteiten of in het meegeven van een christelijke waardenhiërarchie in de opleiding blijkt — alhoewel door sommigen gewenst (24) — geen globaal onderscheidend kenmerk van de Leuvense universiteit te zijn. Het is alsof men elke kritiek, die gebaseerd zou zijn op het verwijt dat geloof en wetenschap mekaar uitsluiten, anticipeert, door zich terzake erg geseculariseerd op te stellen. Posities die de universiteit in de internationale «scientific communities» hoog aanzien kunnen verlenen — m.n. de wetenschappelijk actieve leden van het professorencorps — staan zelfs negatief tegenover een scherper profileren van het katholiek karakter van de Leuvense instelling. Ook het aantreden van een meer sociaal-ethische gerichtheid bij sommige posities ligt in de lijn van wat verschillende auteurs zien als kenmerk van een voortschrijdende secularisatietrend die besloten ligt in de ontwikkeling van de Joods-Christelijke traditie (25).

We zouden daarom durven stellen dat invloedrijke posities binnen de universiteit wel bereid zijn hun gewicht in de schaal te werpen voor het behoud van een universiteit die ontsproten is aan het vrij initiatief van het katholieke volksdeel en hiervoor steun zoeken bij de «zakelijke elite» van de katholieke zuil (26). In ruil voor een ruimere financiering bleek men zelfs bereid controlemaatregelen te ondergaan die sommigen deden spreken van een «onrechtstreekse nationalisatie» (27). Dit alles

(24) Zie bv. H. SERVOTTE, Standpunt : katholieke universiteit of gelovige universiteit, *Kultuurleven*, 43 (1970) 10, 870-871.

(25) Verwijzen we naar T. PARSONS, *Christianity and Modern Industrial Society*. E. TIRYAKIAN (Ed.), *Sociological Theory, Values and Socio-cultural Change*, New York, Free Press, 1963, 33-70 ; R. BELLAH, Religious Evolution, *American Sociological Review*, 29 (1964), 358-374. Ook bij BERGER komt dit perspectief sterk naar voor, zie P. BERGER, *Het Hemels Baldakijn*, Bilthoven, Ambo, 1967.

(26) Een indicatie hiervoor is o.m. de samenstelling van het universitaire toporgaan, de Raad van Beheer waarin zetelen of gezeteld hebben figuren zoals A. Cool, A. Dequae, F. Collin, J. Grauls, T. Lefèvre, L. Aerts, G. Geens, H. Dettremerie terwijl we bij de Inrichtende Overheid ook nog vinden of vonden J. De Saeger, W. D'Havé, R. Houben.

(27) E. DE JONGHE, De Kerk en de structuur van de Katholieke Universiteit Leuven, *Politica*, 26 (1976) 2, 234.

beveiligt weliswaar de instelling, maar bindt haar ook en geeft « de Inrichtende Overheid lang geen zekerheid meer m.b.t. het handhaven van de wereldbeschouwelijke intentie die tot haar verantwoordelijkheid hoort » (28). Die felle aandacht voor het veilig stellen van de katholieke universiteit als instelling brengt niet automatisch een veiligstelling van de katholieke universiteit als idee met zich mee. Ook hier kan de conclusie zijn dat het behoud en de versteviging van een belangrijk element uit de katholieke zuil niet noodzakelijkerwijze secularisatietendenzen afremt.

IV. Bespreking en besluiten.

De politieke betekenis van de verzuilde structuren is voldoende bekend. Het volstaat hiervoor te verwijzen naar de studies van L. Huyse, J. Meynaud, V.R. Lorwin, A. Zolberg, e.a. (29). In het licht van de besproken studies zouden een drietal elementen onder de aandacht gebracht kunnen worden, speciaal dan wat de katholieke zuil betreft. Vooreerst kan de CVP als politieke vertaling van de christelijke mens- en maatschappijvisie, als politieke waarborg voor de katholieke organisaties bij de verdeling van schaarse goederen (kredieten, ambten, mandaten...) en als politieke steun van de sociale geledingen waaruit de katholieke bevolkingsgroep is samengesteld, rekenen op een surplus aan loyaliteit en integratie. Vervolgens blijkt dat de betrokkenheid bij zuilorganisaties voor de meeste CVP-politici een aanloop is voor hun politieke carrière. Een aantal komt op CVP-lijsten vanuit de « standen » (arbeidersbeweging, middenstandsgroeperingen, boerenbond en kaders), anderen klimmen meer rechtstreeks op via katholieke jeugdbewegingen en een activiteit bij de CVP-jongeren (30). Onderzoek naar de verschillen tussen die subgroepen zou interessant zijn. Tenslotte vormen de zuilorganisaties als drukkingsgroepen een niet te verwaarlozen feitelijke macht bij het uitstippen van het beleid. Deze invloed verloopt langs CVP-verkozenen en ze is bovendien geïnstitutionaliseerd in allerhande

(28) *Ibid.*, 232.

(29) L. HUYSE, *Passiviteit, Pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*, Antwerpen, 1970 ;

J. MEYNAUD, J. LADRIERE en F. PERIN, *La décision politique en Belgique*, Paris, 1965 ;

V.R. LORWIN, Segmented Pluralism, Ideological Cleavages and Political Cohesion in the smaller European Democracies, in *Comparative Politics*, 3 (1971) 2, 256 ;

A. ZOLBERG, Political Development in Belgium : Crisis and Process, prepared for a volume to be edited by R. GREW, 1972.

(30) H. DE BONDT, *De cumulatie van functies door de Belgische parlementsleden*, Leuven, Subfaculteit der Sociale Wetenschappen, 1971. We baseren ons ook op de reeks « portretten van parlementairen » in de pers na de verkiezingen van 1974 en 1977.

adviesorganen en commissies (31). Welke zijn nu de implicaties van de beschreven secularisatieprocessen voor de verzuiling en de politieke verhoudingen?

Vaak wordt aangenomen dat godsdienstige veranderingsprocessen, speciaal dan de secularisatie, op de lange duur de verzuiling op de helling zal plaatsnemen. De wijze waarop begrippen « secularisatie » (autonomie van de wereld tegenover Kerk en godsdienst) en « verzuiling » (het organiseren van profane functies op basis van godsdienstig onderscheid) doorgaans omschreven worden, wettigen op het eerste gezicht het vermoeden dat beide processen niet kunnen samengaan. Welnu, de bovenstaande studies spreken dit tegen en bevatten bovendien aanzetten tot een verklaring.

Op de *eerste plaats* is het zo dat de verzuiling juist gerealiseerd werd binnen een gesecculariseerd kader. De scheiding tussen Kerk en Staat, d.w.z. de autonomie van de Staat tegenover de Kerk, is een noodzakelijke voorwaarde voor de ontwikkeling van de verzuiling. Juist de aanvaarding van die scheiding heeft een aantal katholieken (de ex-Ultramontanen) er toe aangezet om een soort katholieke Staat binnen de Staat uit te bouwen. Men was m.a.w. bereid om de pogingen op te geven om de openbare instellingen met een katholieke geest te doordringen, d.w.z. seculiere instituties toe te laten, om dan juist van de fundamentele principes van die seculiere liberale Staat — nl. vrijheid van opinie, onderwijs, vereniging en voorrang van het privé-initiatief —, gebruik te maken om de verzuiling te realiseren. Men kan het ook zo zien: georganiseerd katholicisme als antwoord op een verderschrijdende secularisering.

Op de *tweede plaats* kan men in de drie studies een aantal aanduidingen vinden van een secularisatie binnen de katholieke zuilorganisaties. In 1945 werd de « katholieke eenheidspartij », die in 1884 opgericht werd in het kader van de eerste schoolstrijd, gedecleriseerd tot een christelijke volkspartij. In de jaren vijftig gedurende de tweede schoolstrijd, heeft de katholieke zuil (CVP en katholieke sociale organisaties) de legitimaties voor de schoolstrijd gesecculariseerd van de « ziel van het kind » tot « vrijheid en democratie »; men eiste gelijkheid van kansen en kosteloosheid van voortgezet onderwijs. In 1958 is een compromis mogelijk en wordt een schoolpact gesloten. De nadruk ligt op de « vrije schoolkeuze van de ouders » als gemeenschappelijk legitimatieschema.

(31) Vergelijk met V.R. LORWIN, Belgium: Conflict and Compromise, in K. McRAE (Ed.), *Consociational Democracy, Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto, 1974, 202-203.

Tien jaar later stelt men binnen de katholieke zuil een oppositie vast t.a.v. de basisstructuur van de zuil : de katholieke school. Deze « interne » reactie werd gelegitimeerd vanuit de vaststelling dat de Belgische samenleving « pluralistisch » geworden is en dat de « pedagogie » een eigen rationaliteit heeft, los van de religieus-kerkelijke bevoogding. De verdediging van het katholiek onderwijs op basis van « grote vraag en rendement » naast religieuze duiding, speelt ook in op seculiere motieven : de kwaliteit van het onderwijs, het opvoedkundig klimaat en de intermenselijke relaties. Het is trouwens ook de « gemeenschaptelijkheid » van het christelijk ziekenhuis dat als een van de basiskenmerken in de definitie van het katholiek karakter tot uitdrukking komt.

Onze analyse heeft echter aangetoond dat de economische en medische rationaliteit dit kenmerk, dat niet organiseerbaar geacht werd, in de verdrukking brengt. Tevens wordt het godsdienstige gereduceerd tot het verkerkelijkt en als aparte service georganiseerd. De diensten van de christelijke zuil organiseren zich dus zoals de samenleving : ze professionaliseren zich en de « kerkelijke inbreng » wordt intern mede georganiseerd op een afzonderlijke basis. Zoals de godsdienst in de samenleving verkerkelijkt georganiseerd wordt naast andere instituties, wordt de Kerk in de zuil in eigen gespecialiseerde diensten ingebouwd, maar zonder reële invloed. Haar overkoepelende aanspraken worden er gereduceerd tot marginale situaties (cf *supra* de gezondheidszorg), en recent werden die zelfs bevraagd onder invloed van de medische deskundigheid.

In de studie over het katholiek karakter van de universiteit werd vastgesteld dat professoren met een hoge academische status neutraal staan tegenover het *effectief* realiseren van het katholiek karakter van de universiteit en dat de wetenschappelijk meest productieve professoren daar vrij negatief tegenover staan. De verschillende bevindingen wijzen ook in de richting van een organisatorisch marginaliseren van de Kerk, kerksheid wordt beschouwd als een privé-aangelegenheid, norm-conformiteit heeft hoofdzakelijk betrekking op de interindividuele moraal en er is een scheiding tussen godsdienst en Kerk eenerzijds, en professionele activiteit anderzijds. De katholieke identiteit van de KU Leuven als « vrije » universiteit en als kroonstuk van de onderwijszuil daarentegen wordt geenszins in vraag gesteld.

Deze interne secularisatieprocessen hebben wij aangeduid als een verschuiving van kerks-katholicisme naar sociaal-culturele christenheid. Op *cultureel niveau* kan gewezen worden op een verglijding van « katholiek » naar « christelijk » in de betekenis van algemeen menselijke waarden ; het zich uitkristalliseren van een specifieke ideologie gesteund op een consensus-model m.b.t. maatschappelijke verhoudingen, met « har-

monie », « solidariteit », « evenwicht tussen kapitaal en arbeid », « vrije keuze », « gemeenschap » en « pluralisme » als centrale begrippen ; er zijn aanduidingen van elementen van een typische levensstijl ; men kan wijzen op vertrouwdheid met de eigen « wereld », subtiel onderhouden wantrouwen naar « buiten » (via de verzuilde communicatiemedia) en op vanzelfsprekendheden m.b.t. de degelijkheid van de « service » die katholieke organisaties bieden, een niet te onderschatten blindingselement. Op *structureel niveau* zou men hypothetisch kunnen wijzen op een verschuiving van machtscentra binnen de katholieke zuil. A.R. Zolberg heeft er in dit verband op gewezen dat niet de bewaarders van een zuivere, fundamentele, confessionele of ideologische traditie naar voren treden als de « tenoren » van de Belgische politiek maar wél de partijleiders (32). Wat de sociale controle betreft kan men wijzen op de verschuiving van een kerkelijke normatieve controle naar de controle via bureaucratische patronage, waarover meer bij het volgend element : de professionalisering.

Als *derde element* van de zuilbestendige secularisatie kan gewezen worden op de toenemende professionalisering die een marginalisering en privatisering van de godsdienst in zijn kerkelijke vormgeving tot gevolg heeft. Deze professionalisering was duidelijk aanwijsbaar in het hospitaalwezen. In het ziekenhuis verwerpen « professionals » zelfs de claim van de Kerk in verband met marginale situaties zoals abortus, euthanasie en sterilisatie. Zij wijzen op de complexiteit van de problemen, de eigenheid van hun domein en trachten vanuit hun gespecialiseerde kennis een oplossing voor deze problemen te zoeken. Een historische analyse van het katholiek middelbaar onderwijs zou ons moeten toelaten om de impressie van verdeskundiging aldaar wellicht ook te kunnen vaststellen. Wij verwijzen o.m. naar de wettelijke beschikkingen in verband met de « vereiste » bekwaamheidsbewijzen. Er is een reductie vast te stellen van de « algemene vakken » door de uitbreiding van vakken waarvoor specifieke bekwaamheidsbewijzen vereist zijn. Vandaar ook dat de priester-leraar, de « bedienaar van een erkende eredienst » volgens de wettelijke beschikkingen, zijn onderwijsbevoegdheid op basis van zijn filosofische en theologische vorming sterk gereduceerd ziet en een aanvullende gespecialiseerde opleiding moet krijgen voor een reeks vakken. Hij wordt dan ook meer en meer vervangen door leken met de « vereiste » diploma's. Zijn specifieke bevoegdheden werden « gere-

(32) Zie hiervoor M. COOPMAN *et al.*, *Integratie, Etnolinguïsmen en politieke verandering : het succes van het FDF in de gemeenteraadsverkiezingen van 1976*, Brussel, Centrum voor Sociologie, VUB, 1977, 42 en het citaat uit de paper van A. ZOLBERG, *Political Development in Belgium : Crisis and Process*.

duceerd » tot het godsdienstonderricht. Tussen 1958 en 1976 daalde het relatief aantal religieuze en geestelijke leerkrachten in het katholiek middelbaar onderwijs van meer dan 50 % naar 11 % hetgeen tegelijk een verjonging van het lerarenkorps meebracht.

Na de Tweede Wereldoorlog ontstaat ook een nieuwe opvatting over de universiteit in de richting van een sterkere nadruk op wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke vorming. De splitsing van de Leuvense universiteit had samen met de universitaire expansie een snelle uitbreiding van het academisch, wetenschappelijk en technisch personeel teweeggebracht. Men zou op dezelfde tendenzen kunnen wijzen in de sectoren van maatschappelijke dienstverlening, welzijn en sociaal-cultureel werk waar het vrijwilligerswerk van parochiepriesters nu steeds meer uitgeoefend wordt door sociaal-agogen, maatschappelijke werkers en sociologen.

Door verschillende auteurs werd gewezen op de integratieve kracht van de controle van de zuilorganisaties en de politieke partijen over een groot aantal benoemingen (33). Naast de expliciete en impliciete verdeelsleutels bij benoemingen in de overheidsadministratie moet hier gewezen worden op de toenemende tewerkstelling binnen katholieke zuilorganisaties, in onderwijs, gezondheidszorg en in het sociaal-cultureel werk (jeugdbewegingen, cultuurverenigingen, standenorganisaties). Professionalisering impliceert een differentiatie in betrekkingen o.a. qua waardering en beloning. Aangezien het merendeel van de taken door (gehuwde) leken wordt opgenomen, zijn steeds meer gezinnen rechtstreeks of onrechtstreeks bij die tewerkstelling betrokken. Vooral in Vlaanderen wordt de georganiseerde sociaal-culturele christenheid gekenmerkt door een potentieel aan mogelijkheden m.b.t. de maatschappelijke stijging voor haar leden. Naast de reeds vernoemde bindingselementen is dit wellicht het voornaamste middel tot integratie en aantrekkingskracht van de katholieke zuil en van de CVP als politieke uitdrukking ervan. Deze controle over benoemingen en maatschappelijke opgang verzekert de bestendigheid van de politieke macht en deze geeft op haar beurt weer een uitbreiding van de controle-mogelijkheid op de schaarser wordende tewerkstelling en promotie-kansen.

Wat de controle m.b.t. de loyaleit van de aanhangers betreft zou men kunnen wijzen op een spanning tussen bureaucratistische patronage, normatieve controle en professionalisering. Immers, professionalisering betekent niet alleen differentiatie en specialisatie maar evenzeer het

(33) O.a. M. COOPMAN *et al.*, *op. cit.*, 24-25; R. FOX in een interview met *Knack*, 2 maart 1977, 33; L. HUYSE, Politieke machtsstructuren in België, in L. HUYSE *et al.*, *Machtsgroepen in de Samenleving*, Leuven, 1973, 20-21.

streven naar autonomie van de « professionals » bij het definiëren en gestalte geven van hun taken (34). Deze spanning komt tot uiting in de christelijke ziekenhuizen en de universiteit, maar evenzeer in het katholiek onderwijs naar aanleiding van de discussie rond het statuut van het personeel. Wat dit laatste betreft is het alvast duidelijk dat de controle op loyauteit aan de levensbeschouwing en ideologie vanwege de leerkrachten wettelijk en feitelijk mogelijk lijkt. Ook voor de andere zuilorganisaties zijn er aanwijzingen dat die controle uitgeoefend wordt, bv. met betrekking tot de vrijgestelden van de jongvolwassen-organisaties (35).

De besproken studies, opgezet vanuit godsdienstsociologische hoek maar in deze bijdrage opnieuw bekeken naar hun politieke implicaties, laten ons toe te besluiten dat de interne secularisatie, opgevat als een verschuiving van kerks katholicisme naar sociaal-culturele christenheid en toenemende professionalisering, juist de ontzuiling afremt en een politieke verzuiling bevordert.

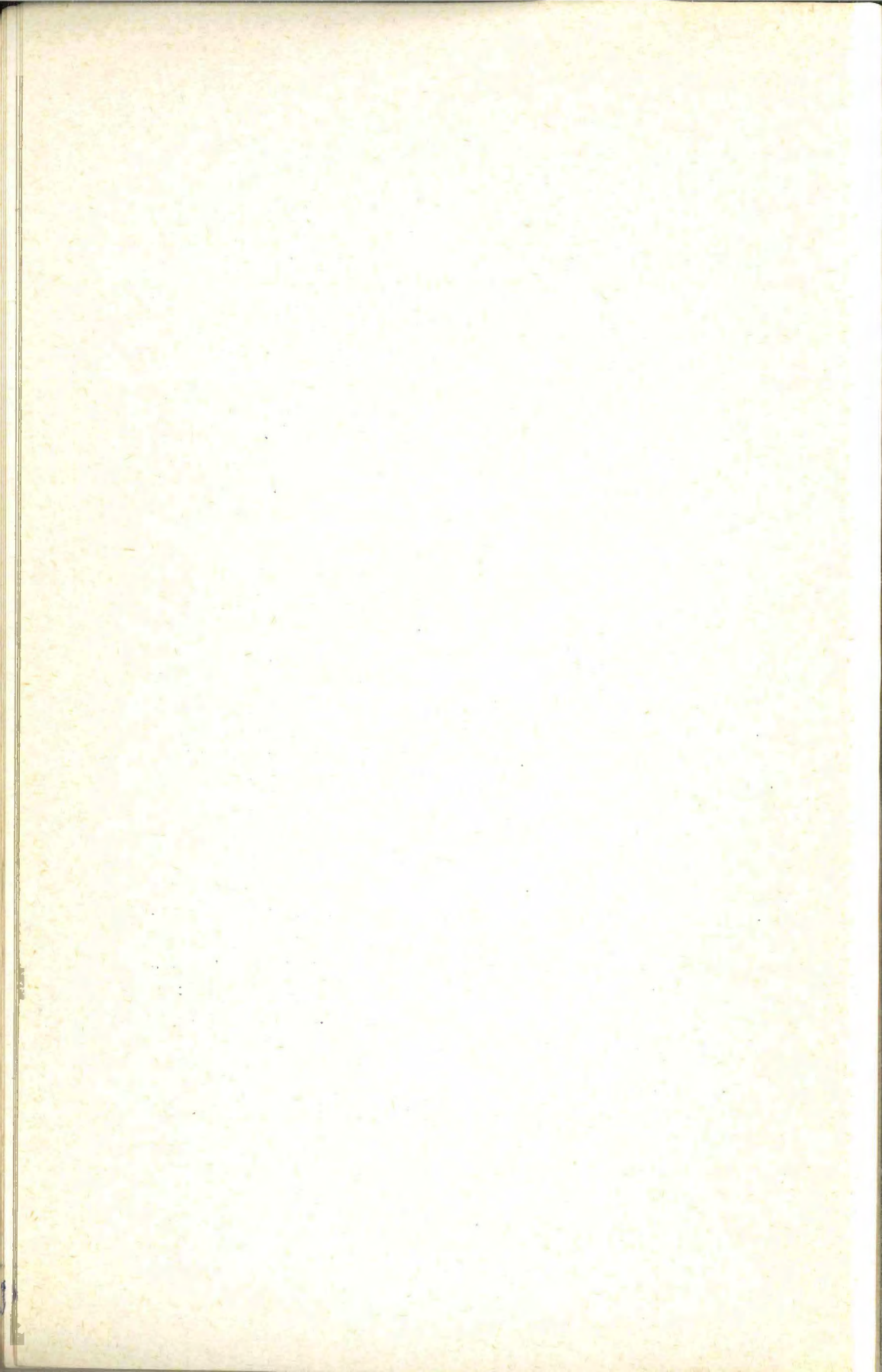
Summary : Secularization and pillarization in Belgian political life.

Sociological research in three Catholic « pillar » organizations (the Catholic school system, the Christian hospitals and the Catholic University) indicates that secularization is not followed by a « de-pillarization » or crumbling of the Catholic pillar. Our explanation suggests a process of secularization within the Catholic organizations, with as main components : the development of a social-cultural christianity — which may be considered a secular surrogate for church-religion —, and professionalization by which the christian organizations provide a milieu which ensures job security and social advancement for its loyal members. Thanks to its informal and formal ties with the Christian pillar organizations, the CVP acts on both components, by stressing a specific identity and by defining the interests of the pillar organizations. This explanation may indicate some major aspects of the ties between sociological Catholics and « their » political party — a bond which is certainly not being affected by the secularization processes, rather the contrary is occurring.

(34) A. MOK, *Beroepen in actie. Bijdrage tot een beroepen sociologie*, Meppel, 1973, 92-97.

(35) J. BILLIET, Het personeelsstatuut van het katholiek onderwijs als sociaal probleem, in *De Nieuwe Maand*, 21 (1978) 4, 220-234 ; J. BILLIET en K. DOBBELAERE, *op. cit.*, 88-89.





L'expédition des affaires courantes

par Antonio MASCARENHAS GOMES MONTEIRO,

Assistant libre à l'Université Catholique de Louvain,
Chercheur au Centre interuniversitaire de droit public.

★

La notion de l'expédition des affaires courantes a déjà son histoire. Elle s'inscrit dans les évolutions du système parlementaire de la Belgique.

La notion de l'expédition des affaires courantes a aussi son mystère. Elle n'est inscrite dans aucun texte de valeur constitutionnelle ou législative. Et pourtant, elle semble commander, depuis l'indépendance de la Belgique, le développement de chaque crise ministérielle.

La notion de l'expédition des affaires courantes semble aujourd'hui avoir ses juges. Leur intervention alimente le débat de nouvelles controverses. Quel est le fondement juridique de la notion d'affaires courantes ? Quelles sont les modalités de contrôle susceptibles d'être mises en œuvre à l'égard des actes d'un gouvernement démissionnaire ? Quelle est l'efficacité de ce contrôle ?

Sur cet ensemble de questions, ne faut-il pas tenter de faire brièvement le point ?

I. L'histoire des affaires courantes.

Qui s'en étonnera ? Le problème de l'expédition des affaires courantes n'a été soulevé que de manière épisodique durant la période unioniste. Catholiques et libéraux étaient, en effet, associés au pouvoir de 1831 à 1846. Ils n'étaient pas groupés dans des partis politiques organisés et le chef de l'Etat, comme l'a bien relevé Mgr Simon, était donc en mesure d'exercer avec succès toutes sortes de pressions pour obtenir des majorités qui répondent à ses préférences (1). Il n'est donc pas exagéré de considérer que, à cette époque, la prérogative reconnue au Roi

(1) SIMON A. « Léopold I^{er} et les partis en Belgique », *Bull. Académie Royale de Belgique, cl. let. sc. morales et pol.*, t. XLVII-5, p. 220.

de nommer, voire de révoquer, ses ministres était pleinement et personnellement exercée.

Une conséquence en résulte : le Roi était à même de remplacer facilement et rapidement une équipe ministérielle par une autre. Les crises ministérielles ne se prolongeaient guère. Dans ces conditions, le problème de l'expédition des affaires courantes ne paraissait pas devoir retenir l'attention des hommes politiques ou des juristes.

Deux précédents se rattachant à la période unioniste méritent, cependant, d'être relevés.

En septembre 1832, le gouvernement de Muelenaere se trouve confronté avec le délicat problème des négociations avec la Hollande. Le chef du gouvernement et ses collègues posent comme condition à toute reprise des négociations l'évacuation préalable de la citadelle d'Anvers et des forts de l'Escaut. Cette proposition n'est pas retenue par la partie adverse. Faut-il faire la guerre à la Hollande ? Ou faut-il au contraire renoncer à l'exigence de l'évacuation préalable ? Les ministres placés devant pareille alternative décident de remettre leur démission au Roi.

Le chef de l'Etat nomme son aide de camp, le Général Goblet, ministre d'Etat et le charge de l'intérim des affaires étrangères. Le Général Goblet ouvrira des négociations directes avec la Hollande. Mais, en prenant la portefeuille des affaires étrangères, il prie les Ministres de l'Intérieur, des Finances et de la Guerre de rester à la tête de leurs départements, comme simples commissaires. Qu'est-ce à dire ? L'expression ne désigne-t-elle pas celui qui est investi temporairement d'une mission limitée et particulière de surveillance ? Ne renvoie-t-elle pas avant la lettre à la notion de « ministre chargé d'expédier les seules affaires courantes » ?

Un second précédent date de 1841. Charles Rogier, ministre des travaux publics d'un gouvernement démissionnaire, avait soumis à la signature du Roi quelques arrêtés de nomination (2) ainsi que différentes mesures de réorganisation des postes (3) et du chemin de fer (4). La publication de ces arrêtés royaux suscite aussitôt de vives réactions dans l'opposition catholique. Ces nominations n'avaient-elles pas un caractère politique ? Les autres mesures n'étaient-elles pas prises dans la hâte et sans étude sérieuse ? L'affaire en resta là. Après que Charles Rogier ait affirmé que la retraite d'un cabinet n'était pas un motif suffisant pour renoncer à des actes qui étaient le résultat d'études et de résolutions antérieures. Après qu'il ait aussi relevé que les actes incriminés ne présentaient pas

(2) Arrêté Royal du 6 avril 1841, Bull. off., n° L, p. 644.

(3) Arrêté Royal du 6 avril 1841, Bull. Off., n° L, pp. 613 et ss.

(4) Arrêté Royal du 21 avril 1841, Bull. Off., n° L, p. 642.

le moindre caractère politique (5). Ne voit-on pas dans cette réponse s'esquisser déjà les limites qui paraissent inhérentes à l'action de tout gouvernement démissionnaire ?

Mais l'unionisme va bientôt prendre fin. Une période de bipartisme lui succède.

A notre connaissance, c'est au cours d'une séance de la Chambre des Représentants, le 4 mars 1846, que le problème de la limitation de la capacité d'exercice d'un gouvernement démissionnaire a été soulevé pour la première fois de manière explicite. A l'ordre du jour figurait la discussion des articles du projet de loi concernant la comptabilité générale de l'Etat. Une question préalable se posait néanmoins : un gouvernement démissionnaire pouvait-il soutenir pareil projet ?

Parmi les nombreuses interventions, deux méritent d'être retenues. Celles de MM. Devaux et Verhaegen (6).

Le député Devaux observe à ce moment que « si le ministère a donné sa démission, il devient un ministère purement administratif ». Et il ajoute : « Un gouvernement démissionnaire doit s'interdire la discussion d'une loi qui touche à l'avenir du pouvoir car ce ministère ne peut sérieusement s'occuper d'une loi semblable ».

Et le député Verhaegen d'opiner dans le même sens : « Si les ministres ont donné leur démission, leur position n'est plus ce qu'elle était il y a deux jours ; peu importe que cette démission n'ait pas été acceptée, que les démissionnaires peuvent avoir le rôle d'administrateurs provisoires, mais le caractère de véritables ministres, avec ce qui est attaché à cette position, ils ne l'ont plus. Ils administrent, c'est vrai, mais provisoirement, jusqu'à ce qu'il ait plu à la Royauté de statuer sur l'offre qu'ils lui ont adressée ».

On pouvait lire encore dans « L'Observateur » du 5 mars 1846 le commentaire suivant : « La démission d'un cabinet est un fait extrêmement grave ; ... il réduit les conseillers de la Couronne au rôle d'agents secondaires, administrateurs provisoires ».

C'est bien d'affaires courantes, entendues ici au sens d'affaires purement administratives, qu'il est ainsi question.

N'est-il pas significatif de constater que l'apparition de la notion coïncide avec un changement important de notre « paysage politique » : l'effondrement du système unioniste et l'avènement du bipartisme. C'est au cours de la même année 1846 que les libéraux décidèrent de se doter d'un parti. C'est à l'occasion des élections du 8 juin 1847, qu'ils remportèrent un important succès. Le chef de l'Etat dut s'incliner devant

(5) Cf *Moniteur*, 12-13 avril 1841.

(6) *Ann. Parl. Ch.*, 4 mars 1846, pp. 860 s.

pareille majorité en formant un gouvernement selon les vœux du Parlement. Non sans hésitation d'ailleurs ; le gouvernement fut formé le 12 août 1847, c'est-à-dire deux mois après le verdict électoral.

Il n'empêche. La période de bipartisme n'a pas permis une véritable éclosion de la notion d'affaires courantes. L'alternance au pouvoir de gouvernements majoritaires et homogènes ne conduisait-elle pas à une grande stabilité ministérielle ? Le problème de l'expédition des affaires courantes, s'il est soulevé maintes fois lors des travaux parlementaires, ne suscite donc pas l'attention qu'il mérite aujourd'hui.

Une triple explication de ce phénomène peut être avancée.

D'abord, le pouvoir exécutif ne connaissait pas les activités débordantes qui lui sont dévolues actuellement. La distinction entre affaires politiques et affaires administratives que tendait déjà à introduire Rogier ne pouvait donc pas avoir une réelle portée. Ensuite la remarquable stabilité ministérielle qui a caractérisé la période du bipartisme ne favorisait pas le développement des crises ministérielles, génératrice d'une limitation plus ou moins prolongée des compétences d'un gouvernement démissionnaire. Enfin — faut-il le rappeler ? — le Roi, élément prépondérant du pouvoir exécutif, était en mesure de contrôler les activités d'un gouvernement démissionnaire. La responsabilité des ministres démissionnaires vis-à-vis du chef de l'Etat revêtait, en effet, une importance capitale en période de crise ministérielle. Le chef de l'Etat pouvait refuser d'accomplir tout acte que son gouvernement lui soumettait et dont il estimait qu'il dépassait le domaine de l'expédition des affaires courantes.

Les réalités politiques vont changer avec l'apparition du multipartisme. Qui ne sait, en effet, que la physionomie du régime parlementaire belge s'est trouvée profondément bouleversée sous l'action combinée du suffrage universel pur et simple pour les hommes et de la représentation proportionnelle ? La fin des gouvernements majoritaires homogènes va de pair avec une période prolongée d'instabilité ministérielle.

Faut-il rappeler que, entre 1918 et 1940 — les années 1922 et 1928 exceptées —, chaque année civile a connu au moins une crise ministérielle ? Faut-il relever encore que les années 1925, 1932, 1936, 1937, 1939 et 1940 ont vécu au moins deux crises ? Au total, en 21 ans, on ne compte pas moins de trente crises et remaniements ministériels.

Encore convient-il de relever que, malgré la succession de ces crises ministérielles à une cadence vertigineuse, une certaine continuité du pouvoir était assurée par la présence quasi permanente des mêmes partis et des mêmes personnalités au gouvernement. Et il faut également relever que, pendant la période de l'entre-deux-guerres, ces crises étaient le plus souvent de courte durée.

Ce qui paraît, par contre, caractériser la vie politique de l'après-guerre, ce n'est pas le nombre des crises mais bien leur importance et leur ampleur.

Les crises politiques sont plus importantes, d'abord, le phénomène s'explique aisément. La primauté acquise par le pouvoir exécutif dans notre système politique, l'élargissement des tâches qu'il entend assumer, la discipline qu'il a pu assurer sur les partis politiques, voire sur certains groupes de pression, autant de facteurs qui rendent la démission d'un gouvernement lourde de conséquences politiques.

Les crises politiques sont aussi plus longues. Un seul exemple : du 24 septembre 1971, date à laquelle le premier gouvernement Eyskens-Cools a obtenu du Roi la dissolution des Chambres, au 25 avril 1974, date de la formation du premier gouvernement Tindemans, la Belgique a vécu sous l'autorité d'un gouvernement démissionnaire plus d'un jour sur quatre ; exactement 246 jours sur 943.

Pour ces motifs, le problème de l'expédition des affaires courantes ne peut plus être éludé. N'est-il pas temps alors d'en préciser avec soin la notion ?

II. La notion des affaires courantes.

Selon une pratique bien établie, chaque fois que le Roi accepte la démission d'un gouvernement, il le prie d'expédier les affaires courantes. En dépit de la constance de cette pratique ancienne — dont nul n'a jamais contesté l'existence —, la portée de la notion d'affaires courantes a, jusqu'à une date récente, été controversée.

La question se ramène à ceci. Les « affaires courantes » renvoient-elles à une véritable notion juridique susceptible en tant que telle d'être circonscrite *a priori* et de faire *a posteriori* l'objet d'un contrôle juridictionnel ? Font-elles, au contraire, référence à une notion purement politique aux contours particulièrement vagues et dont le contrôle reviendrait exclusivement aux Chambres législatives ?

Disons-le d'emblée, la controverse est devenue, pour une part, sans objet. Dans ses arrêts du 21 juin 1974 (*Association des Industries Chimiques de Belgique*) et du 21 août 1975 (*Association du personnel wallon et francophone des services publics*), le Conseil d'Etat de Belgique a tranché la question en érigeant la notion de l'expédition des affaires courantes en catégorie juridique indépendante.

Des interrogations subsistent néanmoins. Elles concernent le fondement juridique et le contenu de la notion.

1. *Le fondement juridique de la notion d'affaires courantes.*

Deux thèses s'affrontent en doctrine.

La première a été défendue par le professeur W.J. Ganshof van der Meersch (7). La notion d'affaires courantes trouverait son fondement dans ce qu'il est convenu d'appeler une coutume constitutionnelle. Mais cette thèse paraît plus affirmer qu'elle ne démontre. Et, dans cette mesure, ne prête-t-elle pas le flanc à la critique ?

La coutume est, en effet, tributaire de deux éléments essentiels : un élément matériel qui se traduit par une pratique « claire, constante et durable » ; et un élément psychologique qui est la conviction généralisée que la pratique mise en œuvre est une règle de droit. Comment démontrer que le principe de l'expédition des affaires courantes réunit bien ces deux éléments constitutifs de la coutume ?

La pratique gouvernementale en période d'affaires courantes ne bénéficie ni de la clarté ni de la constance qui doivent caractériser la norme coutumière. Tout au contraire elle est souvent incohérente et contradictoire. Ainsi elle n'est pas de nature à fournir un contenu précis à la coutume qui a la prétention de faire œuvre juridique.

L'existence de l'élément psychologique reste aussi à prouver. Il semble même que la règle de l'expédition des affaires courantes ait été envisagée pendant longtemps comme un simple précepte de déontologie politique. Cela ne s'explique-t-il pas par l'absence totale, jusqu'à une date récente, de recours postulant l'annulation des actes qui auraient été accomplis par un gouvernement démissionnaire en violation du principe de l'expédition des affaires courantes ?

Par contre, une deuxième thèse a été défendue notamment par le professeur F. Delpérée (8). Elle soutient que la règle qui veut qu'un gouvernement démissionnaire expédie des affaires courantes trouve, en réalité, son fondement dans un principe général du droit public.

Le Conseil d'Etat de Belgique paraît bien se prononcer dans le même sens. Dans l'arrêt « Fédération des Industries chimiques de Belgique », le juge administratif affirme expressément que c'est en vertu du *principe* de la continuité du service public qu'un gouvernement démissionnaire reste compétent pour expédier les affaires courantes (n° 16.490). Et dans l'arrêt « Association du personnel wallon et francophone des services publics », le même juge fait mention d'une règle non écrite, suivant

(7) GANSHOF VAN DER MEERSCH W.J., « La hiérarchie des normes. Aspects de droit public, de droit international et de droit européen », Chaire Francqui 1975-1976, notes de cours, p. 40.

(8) DELPÉRÉE F., « Au fil de la crise », *Journal des Tribunaux*, 1977, p. 601. Voyez aussi du même auteur, « Quelques aspects constitutionnels d'une crise politique », *Annales de la Faculté de droit de Liège*, 1974, n° spécial, pp. 31-34. Dans le même sens, MAROY P., note sous l'arrêt *Jassogne*, Recueil général de jurisprudence, de droit administratif et du Conseil d'Etat, 1969, p. 88.

laquelle la compétence des membres d'un gouvernement démissionnaire se borne à l'expédition des affaires courantes, « qui apparaît comme une règle obligatoire en ce qu'elle procède de l'économie générale de la constitution et, spécialement en ce qu'elle garantit la continuité des services publics » (n° 17.131). Or qu'est-ce que pareille règle sinon celle qu'expriment les principes généraux du droit public ?

Seul le principe de la nécessaire continuité du service gouvernemental paraît bien de nature, en effet, à expliquer pourquoi un gouvernement démissionnaire — qui n'entend plus être responsable devant les Chambres et qui en réalité échappe largement à leur contrôle — peut néanmoins conserver la compétence de mener ou de poursuivre un certain nombre d'initiatives, sous le couvert de l'expédition des affaires courantes.

2. *Le contenu juridique de la notion d'affaires courantes.*

Quelles affaires vont être qualifiées de « courantes » ? Quelles autres affaires vont être considérées comme sortant de l'expédition des affaires « courantes » ?

Il ne semble pas possible de dresser une liste exhaustive des unes ou des autres. Pour ne pas se limiter à examiner des cas d'espèce, peut-être est-il possible de forger quelques catégories susceptibles de recouvrir les espèces qui se présentent à l'occasion de chaque crise ministérielle.

Ainsi, il semble que rentre dans les affaires courantes un premier groupe d'affaires. Habituelles, ordinaires, ce sont celles qui relèvent de la gestion journalière du gouvernement et de l'administration. Ce seront notamment les décisions de routine prises à un échelon inférieur. Elles ne risquent pas d'engager l'avenir politique de l'Etat. Le recrutement des agents publics de l'Etat, par exemple, ne sera pas interrompu par une crise ministérielle.

Un deuxième groupe d'affaires courantes pourrait rassembler les affaires en cours, celles qui constituent le prolongement et l'aboutissement de procédures entamées antérieurement. Le Conseil d'Etat a pu, dans son arrêt *Jassogne*, considérer qu'un ministre démissionnaire reste compétent pour « décider, à l'issue normale d'une procédure de nomination régulièrement engagée, à quel candidat il convient de donner la préférence » notamment si le poste à pourvoir n'est pas très important.

Une troisième catégorie d'affaires courantes vise les affaires urgentes. L'état d'urgence crée, en effet, une situation d'exception dont l'effet principal est d'attribuer à l'autorité publique des pouvoirs dont elle n'aurait pas disposé en temps normal. Encore faut-il que l'urgence soit réelle — et le juge se reconnaît compétent pour vérifier cet état de choses —, qu'elle soit aussi actuelle —, l'urgence crée, par définition, une situation temporaire —. Le juge vérifiera aussi si les mesures prises en vertu de l'urgence n'excèdent pas une période normale.

Il va de soi qu'en cas d'urgence, un gouvernement démissionnaire peut prendre toutes les mesures qui s'imposent, y compris celles qui auraient été prises par un gouvernement de plein exercice en vertu de circonstances exceptionnelles. La nécessité de faire face à un danger imminent pour la collectivité publique légitime, en l'occurrence, l'action du gouvernement démissionnaire. Son inaction, au contraire, serait fautive dans la mesure où elle mettrait en danger la continuité de la vie de l'Etat.

Il est, par contre, d'autres affaires qui, par nature, débordent le cadre de l'expédition des affaires courantes. On les range ici encore dans quelques classifications générales.

Une première catégorie d'affaires non courantes rassemble les décisions politiques de grande importance. Celles qui conduisent, par exemple, à la modification du statut d'un organisme public (C.E., n° 17131, *Association du personnel wallon et francophone des services publics*, du 14 juillet 1975), celles aussi qui impliquent de nouvelles initiatives gouvernementales ou des choix politiques particulièrement importants. C'est ainsi qu'un gouvernement démissionnaire « ne peut déposer sur le bureau des Chambres un projet de déclaration de révision de la Constitution. Engager la procédure susceptible de modifier la loi fondamentale excède les limites des affaires courantes ; c'est un acte politique particulièrement grave » (Avis d'un collège de spécialistes de droit constitutionnel remis au formateur M. Léo Tindemans, en janvier 1974).

Ne faut-il pas inscrire dans une deuxième catégorie les questions qui ont provoqué la chute du gouvernement ? Ne serait-il pas anormal de les voir traiter et régler dans le cadre de l'expédition des affaires courantes, alors que le contrôle parlementaire, ou plus généralement, le contrôle de l'opinion publique, a fait échouer l'action du gouvernement sur ce point ?

On mesure toute la difficulté d'arriver à des catégories précises. La pratique indique, en effet, que la réalité est complexe et difficile à cerner.

C'est le gouvernement démissionnaire qui apprécie si la décision à prendre porte ou non sur une affaire courante. Mais ses appréciations déroutent souvent par leurs incohérences et leurs contradictions. En fait, pour le gouvernement démissionnaire, l'opportunité politique de la décision prime souvent sur le souci de respecter la légalité.

Pendant les crises ministérielles, la notion d'affaires courantes est invoquée à tort et à travers. Tantôt pour justifier une action, le gouvernement démissionnaire considère que la décision qu'il a l'intention de prendre rentre bien dans le domaine des affaires courantes ; tantôt, comme prétexte d'une abstention commode et politiquement payante, il estime

(9) *Le Soir*, 30 janvier 1974.

que l'affaire à traiter dépasse les bornes de l'expédition des affaires courantes. Cet état de choses donne à la notion d'affaires courantes un contenu fluctuant qui paraît varier au gré des circonstances politiques du moment.

Toute décision gouvernementale, même en période de crise ministérielle, bénéficie d'une présomption de légalité. Mais n'incombe-t-il pas au juge de vérifier, le cas échéant, si la décision d'un gouvernement démissionnaire constitue un excès de pouvoir ? La protection des droits et des intérêts des justiciables est à ce prix. La question des contrôles retient donc ici l'attention.

III. Le contrôle des affaires courantes.

Le contrôle des affaires courantes, c'est d'abord le contrôle qu'exerce le juge administratif. Non que les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire soient incompétents pour refuser d'appliquer les actes accomplis par un gouvernement démissionnaire en violation du principe de l'expédition des affaires courantes. Mais jusqu'à présent ils ne paraissent pas encore avoir fait usage de cette prérogative.

Par contre, le Conseil d'Etat a été, à plusieurs reprises, saisi de recours qui l'invitaient à se prononcer sur l'étendue des pouvoirs d'un gouvernement démissionnaire. Et, comme on l'a montré, le juge administratif s'est reconnu compétent, en tant que juge de l'excès de pouvoir, pour contrôler et, le cas échéant, pour annuler les actes d'un gouvernement démissionnaire qui dépassaient les bornes des affaires courantes.

L'exercice de cette compétence n'a pas été sans susciter des objections. Le contrôle de la notion d'affaires courantes ne conduit-il pas le juge de la légalité à exercer un véritable contrôle d'opportunité, et ce dans un domaine éminemment politique ?

L'objection présuppose l'existence d'une opposition irréductible entre la notion de légalité et celle d'opportunité. Mais la dichotomie opérée entre la notion de légalité et celle d'opportunité n'est-elle pas trop rigide ? Si les deux notions ne se recouvrent pas, elles ne s'opposent pas de façon radicale au point de s'exclure réciproquement. Comme le relève à juste titre le professeur M. Waline, la légalité s'oppose à l'illégalité, non à l'opportunité (9).

La légalité est souvent entendue comme étant la conformité d'un comportement à la loi. Mais il arrive que la loi confère à l'autorité

(10) WALINE Marcel, « Etendue et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l'administration », *Etudes et documents du conseil d'Etat*, 1956, p. 28.

administrative des attributions dont l'exercice comporte une certaine marge d'appréciation. Il arrive aussi que la loi présente des lacunes ou soit rédigée en termes très vagues, voire obscurs. Dans ces hypothèses, l'intervention du juge est capitale dans la délimitation exacte de la notion de légalité.

Qui ne voit que, dans le domaine de l'expédition des affaires courantes, la part prise par le juge dans la définition de la légalité va être considérable ? Aucun texte écrit, constitutionnel ou législatif, n'impose au gouvernement démissionnaire l'obligation de limiter ses activités à l'expédition des affaires courantes. C'est donc le juge lui-même qui, interprétant les principes fondamentaux du système constitutionnel et du régime parlementaire, érige le principe de l'expédition des affaires courantes en norme obligatoire s'imposant à tout gouvernement démissionnaire. C'est lui qui va énoncer la règle selon laquelle « les ministres démissionnaires conservent le pouvoir de régler les questions dont, à leur estime, la solution ne souffre pas de retard ». C'est lui encore qui va préciser que les actes d'un gouvernement démissionnaire « demeurent soumis aux différents contrôles de la légalité institués par la loi ».

Mais quelle est la portée de ce contrôle ? Comme l'a relevé M.A. de Laubadère, le contrôle du juge ne porte pas sur le pouvoir discrétionnaire lui-même (10). Il ne porte jamais que sur les actes pris en vertu d'une compétence discrétionnaire. En somme, le juge vérifiera si l'autorité administrative a fait un usage adéquat de son pouvoir d'appréciation. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 21 août 1975, confirme cette interprétation en précisant que la compétence des ministres démissionnaires « ne peut s'exercer que dans les limites strictement nécessaires aux fins qui la justifient » (12). Ainsi donc, le Conseil d'Etat — lorsqu'il est appelé à vérifier si un acte d'un gouvernement démissionnaire a dépassé le cadre des affaires courantes — vérifie l'adéquation entre la compétence strictement nécessaire reconnue au gouvernement démissionnaire et les fins qui justifient cette même compétence.

Dans l'exercice de cette compétence, le juge se trouvera-t-il en présence de questions de pure opportunité ? Sans doute. Comme le souligne encore le professeur M. Waline, « le contrôle de la légalité ne peut, au moins dans certains cas, s'exercer complètement qu'à la condition de comporter un certain contrôle d'opportunité » (12). On n'y voit pas un danger

(11) DE LAUBADERE André, « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire dans la jurisprudence récente du Conseil d'Etat français », in *Mélanges offerts à M. Waline, Le juge et le droit public*, t. II, pp. 531-548, 533.

(12) C.E., n° 17.131, du 21 août 1975, *Association du Personnel wallon et francophone des services publics*.

(13) WALINE M., *op. cit.*, p. 1036.

excessif. Le juge administratif s'est toujours montré très soucieux de rester dans les limites de sa compétence. Il s'est montré très prudent même lorsqu'il cherchait à étendre son contrôle à de nouveaux domaines où un besoin de contrôle juridictionnel se faisait sentir.

Malgré son efficacité, le contrôle du juge administratif présente des inconvénients. Ils tiennent à la lenteur de la procédure : la décision tombe, en moyenne, deux ans après l'introduction du recours. Ils tiennent aussi au caractère non suspensif de pareils recours : l'acte contesté, même s'il est entaché d'illégalité, produit intégralement ses effets avant le prononcé de l'arrêt ; ce qui est de nature à occasionner des situations choquantes, voire injustes.

Ne peut-on alors compter sur une autre forme de contrôle, *le contrôle parlementaire* ?

C'est le contrôle parlementaire qui, à l'égard d'un gouvernement démissionnaire peut paraître à première vue le plus commode, voire le plus efficace. S'agissant d'un contrôle de nature politique, son domaine est ainsi plus étendu que celui du contrôle juridictionnel.

En réalité, le contrôle parlementaire à l'égard d'un gouvernement démissionnaire s'avère insuffisant et est d'une efficacité réduite. Insuffisant parce que les possibilités de contrôle sont rares : les Chambres ne se réunissent que sporadiquement pendant les crises ministérielles ; d'une efficacité réduite, étant donné que le contrôle exercé par le parlement est dépourvu de la sanction politique qui est son corollaire : la faculté d'astreindre le gouvernement à démissionner par un vote de méfiance non équivoque. En période de crise ministérielle, le gouvernement est déjà démissionnaire. Si rien ne s'oppose à ce que le parlement adresse un vote de méfiance non équivoque à l'égard d'un gouvernement démissionnaire, il apparaît dans la pratique que les parlementaires renoncent souvent à la mise en œuvre de pareille procédure qui peut paraître on ne peut plus gratuite.

Une autre question mérite d'être posée. Le gouvernement démissionnaire peut-il encore présenter utilement des projets aux Chambres ? La question a été débattue pour la première fois au Sénat lors de la session ordinaire de 1854 (13).

En 1968, aussi, la décision de poursuivre l'œuvre de révision constitutionnelle fut prise grâce à l'action conjointe du gouvernement et du parlement.

Ce dernier a toutefois décidé que le gouvernement démissionnaire n'avait pas le droit d'introduire de nouveaux amendements. En l'occur-

(14) *Ann. Parl., Sénat*, 1854-1855, pp. 138 et suiv.

rence, le gouvernement a agi avec l'accord et sous le contrôle du parlement.

Il faut faire un sort à part au *contrôle du Chef de l'Etat*.

La démission d'un gouvernement exige une vigilance renforcée de la part du Cabinet du Roi. Il lui revient de vérifier si les actes soumis à la signature royale par les ministres démissionnaires ne dépassent pas le domaine de l'expédition des affaires courantes. Chaque fois que le Roi considèrera que l'acte soumis à son approbation dépasse les bornes des affaires courantes, il pourra attirer l'attention du ou des ministres intéressés sur ce fait et leur prier de reporter ou de modifier la décision projetée. Deux hypothèses sont alors concevables. Ou bien le ministre se plie aux observations qui lui sont ainsi adressées par le chef de l'Etat et accepte de modifier ou de différer la décision qui était projetée. Ou bien il ne renonce pas à son initiative. Et le souverain peut théoriquement refuser sa sanction.

Il nous paraît cependant logique d'admettre qu'en cas de désaccord profond entre le Roi et les ministres démissionnaires, les vues de ces derniers doivent finir par l'emporter.

On a parfois suggéré que le ministre démissionnaire, se trouvant en désaccord avec le Roi sur l'opportunité d'une mesure à prendre, convoque le Parlement aux fins de l'inviter à trancher ce litige. Cette solution nous paraît cependant totalement incompatible avec le caractère secret du colloque constitutionnel qui doit se nouer entre le Roi et ses ministres.

Solliciter l'arbitrage du parlement dans un différend qui opposerait le Roi à ses ministres reviendrait à porter à la connaissance du public un problème qui relève de ce colloque secret.

En ce domaine, comme en d'autres où l'influence de la Couronne doit se faire sentir, le Roi agit avant tout en tant que conseiller de ses ministres. Les véritables décisions sont de la compétence des ministres du Roi, puisqu'ils sont les seuls tenus à répondre de leurs actes devant le parlement.

Le contrôle exercé par le Chef de l'Etat ne laisse pas pour autant d'être utile. En attirant l'attention d'un ministre démissionnaire sur le fait qu'il viole le principe de l'expédition des affaires courantes, la remarque du chef de l'Etat peut être prise en considération surtout lorsque la violation du principe est flagrante.

Par contre, selon M. Coremans, un gouvernement démissionnaire ne peut pas consulter *la section de législation du Conseil d'Etat* (15). L'auteur cité fonde son observation sur le fait que les avant-projets de lois et d'arrêtés importants sont examinés par le gouvernement avant d'être soumis à la section de législation du Conseil d'Etat qui donne son

(15) COREMANS H., « Het regeringsontslag en zijn staatrechtelijke en administratief-rechtelijke gevolgen », *Rechtskundig Weekblad*, 1968, col. 2204.

avis sur des initiatives législatives et réglementaires ayant un caractère définitif. Ce qui implique pour le gouvernement l'obligation d'arrêter sa position quant à la nécessité de la réglementation nouvelle.

L'opinion de M. Coremans présuppose l'impossibilité pour le gouvernement démissionnaire d'arrêter définitivement sa position sur une décision importante. Cette prémisse reste à démontrer. Car rien n'empêche un gouvernement démissionnaire de mettre au point un projet important et de le soumettre à l'appréciation de la section de législation. Quitte à celle-ci de mettre le texte en veilleuse en attendant la formation d'un nouveau gouvernement.

Il n'en reste pas moins que l'efficacité de ce type de contrôle est extrêmement réduite. L'activité gouvernementale, en période de crise ministérielle, est normalement réduite. En outre, le gouvernement peut toujours invoquer l'urgence pour se soustraire à l'obligation de consulter la section de législation. La question de savoir si l'urgence invoquée est réelle ou fictive relèvera de la compétence de la section d'administration du Conseil d'Etat.

Comment ne pas évoquer enfin *le contrôle social* ?

Le contrôle social est celui qui est exercé par l'opinion publique par le biais des « mass media » (presse écrite, radio-télévision). Ce type de contrôle est le plus constant et le plus éclatant. Son importance n'est pas négligeable.

Ayant le mérite de refléter les divers courants d'opinion qui existent au sein de la société, le contrôle social est souvent, comme l'écrit M.A. Molitor (16), « le fait de minorités actives et d'états-majors plus que de la masse des citoyens ».

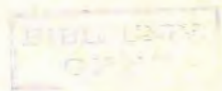
L'intérêt de ce contrôle social réside essentiellement dans le fait qu'il peut, en critiquant ou en approuvant une décision à prendre ou déjà prise, verser de nouveaux éléments dans le débat.

L'efficacité de ce contrôle est très relative pour ne pas dire aléatoire. Mais quoi qu'il en soit les responsables des affaires publiques ne sont pas indifférents aux réactions de l'opinion publique à l'égard de leur gestion.

En ce qui concerne le gouvernement démissionnaire, ses actes font souvent l'objet d'une large campagne de presse, soit pour les appuyer, soit pour les combattre.

Il n'est point besoin à cet égard de rappeler le rôle joué par la presse dans la concrétisation de l'idée qu'un gouvernement démissionnaire doit se limiter aux affaires courantes.

(16) MOLITOR A., *L'administration de la Belgique*, Institut belge de science politique, Centre de Recherche et d'Information socio-politique, 1974, p. 146.



Ne voit-on pas dans cette intervention immédiate et souvent écoutée la garantie la plus efficace dans une démocratie d'opinions ?

*
*
*

La Belgique aura bientôt cent cinquante ans.

Dès le début de son indépendance, elle a été confrontée au problème de l'expédition des affaires courantes. Elle ne l'a jamais résolu depuis lors.

« La théorie des affaires courantes doit encore être écrite », observait récemment le professeur F. Delpérée (17). Peut-être fallait-il jeter dans le débat quelques éléments d'ordre historique, quelques analyses de jurisprudence, quelques réflexions sur la continuité de l'Etat pour poser les premières pierres de cette construction doctrinale ?

Summary : The settlement of current affairs.

Since the last war, one character of the political system in Belgium is the growth and the duration of the ministerial crisis. Some questions of public law appeared. How is it possible to maintain the continuity of the political and administrative action, without ministerial responsibility to Parliament, during the crisis ? The Belgian Conseil d'Etat contributed, by the notion of the « affaires courantes », sort of general principle of public law, to give a solution to this problem.

(17) DELPERÉE F., *op. cit.* p. 601.



Van Stuyvenberg naar de Wetstraat 16

Een derde onderhandelingsronde over het Gemeenschapsakkoord

door Marc PLATEL,

Dr. jur., Lic. Perswetenschappen
BRT-journalist.

★

Als iedereen maar een beetje goede wil toonde, dan zou men die vrijdag 17^{de} februari snel rond zijn met de goedkeuring van het « Stuyvenbergprotocol ». En men was er blijkbaar gerust in : de Vlaamse partijvoorzitters hadden al een informele bijeenkomst met de Vlaamse pers gepland voor de zaterdagmiddag. Die ontmoeting zou nog moeten wachten tot de daaropvolgende woensdagmiddag (1). De goedkeuring van het Stuyvenbergprotocol, het « vademecum » zoals men het noemde, zou inderdaad een nieuwe onderhandelingsronde vragen die met heel veel moeite aansleepte tot de nacht van dinsdag op woensdag. Het Gemeenschapsakkoord, het Egmontpakt, was weer eens bijna te pletter gelopen op de Brusselse klippen. Het zou niet de laatste keer zijn : toen het akkoord begin juli in een wettekst moest worden omgezet, was het weer in en rond Brussel dat het misliep (2). De besprekingen in de Wetstraat 16 van 17 tot 21 februari waren echt niet zomaar « een intellectuele vingeroefening » (3), maar een derde onderhandelingsronde !

(1) De Wetstraat besprekingen hadden plaats

- vrijdag 17 februari vanaf 15 u.
- zaterdag 18 februari vanaf 14 u tot 0.1 u's nachts
- zondag 19 februari vanaf 19 u tot 0.1.15 u's nachts
- dinsdag 21 februari vanaf 16 u tot 0.3 u's nachts.

Al rond 19 u was eerste-minister Tindemans de pers komen meedelen « dat het paard de hindernis had genomen ».

(2) Dit keer ging het o.m. om de gevolgen van het eventueel ontslag van één van de leden van de Brusselse gewestelijke executieve, het zogenoemde vetorecht. Terzake had de eerste-minister na de Wetstraat-besprekingen van half februari uitdrukkelijk gezegd dat alles klaar en duidelijk op papier stond, dat men daar 2 bladzijden tekst over had !

(3) Uitdrukking gelanceerd door eerste-minister Tindemans naar aanleiding van het gesprek tussen de gewezen VU-senator Lode Claes en de toenmalige RW-staatssecretaris Moreau.

Een vergelijking tussen het Stuyvenbergprotocol en het uiteindelijke Wetstraatakkoord toont dat duidelijk aan. Het « Protocol » was met veel moeite en na lang aandringen op papier gezet: het was een beperkte samenvatting van de resultaten van de 23 vergaderingen op het Stuyvenbergkasteel. Het gaat om een dokument van 44 bladzijden, dat behalve die samenvatting ook nog de kaarten bevatte van de drie Egmontwijken, een voorstel van de PSC-er Gramme in verband met de procedure van beroep voor de gemeentelijke gemeenschapscommissies in Brussel en de 6 randgemeenten en tenslotte nog een vraag van de Staatssekretarissen om nadere preciseringen in verband met de organisatie van de provincieraadsverkiezingen in Brabant.

Dat het Stuyvenbergprotocol niet zomaar het ja-woord zou krijgen in de Wetstraat, kon men verwachten.

Dat het bijna een mislukking zou worden, was minder te verwachten. Na Stuyvenberg had men immers met zoveel woorden gezegd dat alle leemten in het Egmontpakt waren weggewerkt. De moeilijkheid was wel dat op het Stuyvenbergkasteel blijkbaar niet onmiddellijk min of meer officiële verslagen waren opgesteld. Iedereen werkte zo een beetje op basis van zijn eigen nota's. Trouwens, tussen het einde van de Stuyvenbergbesprekingen en de indiening van het protocol zou bijna een maand verlopen!

Het ontwerpprotocol werd dan ook op heel wat plaatsen geordend en vooral taalkundig opgesmukt. Daarbuiten zijn er nogal wat punten die tijdens het Wetstraat-beraad ten gronde werden aangepast en gewijzigd. We hebben het niet gepubliceerde ontwerpprotocol en het officieel Wetstraat-akkoord naast mekaar gelegd en woord voor woord vergeleken. De louter taalkundige aanpassingen laten we hier uiteraard buiten beschouwing. Alleen de aanvullingen of wijzigingen ten gronde, komen in dit artikel ter sprake, en we doen dat op basis van het in brochurevorm gepubliceerde akkoord en de daarin gevolgde indeling en nummering (4).

A. Algemeen kader.

8. Hier heeft men aan toegevoegd dat *« noch de Senaat, noch de Gemeenschapsraad voor het einde van het mandaat ontbonden worden. De gemeenschapsexecutieve kan wel tot aftreden worden gedwongen »*.

(4) Het resultaat van die derde onderhandelingsronde werd gepubliceerd in de brochure « Het Gemeenschapspakt, een modern België », uitgegeven door het Vlaams staatssekretariaat voor Hervorming van de Instellingen. Het is de daarin gevolge nummering die in dit artikel wordt gevolgd.

Door deze toevoeging heeft men een opeenstapeling van verkiezingen willen voorkomen. Bovendien heeft men voorkomen dat de ontbinding van een Gemeenschapsraad een tijdelijk lam leggen voor gevolg heeft van de Brusselse Gewestraad.

10. Bij de zetelverdeling voor de gewest- en gemeenschapsraden werd in de Wetstraat toegevoegd dat « *behoudens voor het huidige kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde dat wordt gesplitst geen wijzigingen aan de kiesomschrijvingen worden aangebracht. Aan het beginsel van de apparentering per provincie wordt niet geraakt.*

Ook na de splitsing van het kiesarrondissement en van de provincie Brabant zal het kiesarrondissement Leuven blijven apparenteren met de Vlamingen in Brussel. De apparentering gebeurt straks inderdaad op communautaire basis (5). Strikt juridisch zullen sommigen stellen dat die apparentering niet logisch is: het zal hier immers gaan om apparentering tussen verschillende provincies. Het politieke feit heeft duidelijk de bovenhand.

11. Al tijdens de overgangsfaze, dat is de periode tussen de goedkeuring van het wetsontwerp « houdende diverse institutionele hervormingen » en de grondwetsherziening zullen « *de ordonnanties in toepassing van artikel 107 quater tweede lid van de Grondwet (genomen) door de Gewestexecutieve bekrachtigd en afgekondigd worden* ».

Deze Wetstraat-toevoeging lost het probleem van de juridische waarde van de ordonnantie niet op. Er blijven immers aangelegenheden die tijdens de overgangsperiode in ieder geval uitsluitend bij wet kunnen worden geregeld. Aanpassingen van het eigendomsrecht bijvoorbeeld kunnen alleen bij wet geregeld worden. De grondpolitiek komt daarentegen in handen van het gewest. Wat zal er gebeuren met een gewestelijke ordonnantie inzake grondbeleid, die in feite het eigendomsrecht aantast?

B. Arbitragehof.

Bij punt 14 werd tijdens de Wetstraat besprekingen een alinea geschrapt waarin gezegd werd dat het « als vanzelfsprekend werd geacht dat de leden van het Arbitragehof althans een passieve kennis van de andere landstaal zouden hebben ». Men zou dat niet in de wet bepalen. Zo kon men in het Stuyvenbergprotocol lezen « omwille van de moeilijkheid van de bewijsvoering ». Aangezien in het Arbitragehof geen taalkamers zullen zijn, zal er dus met vertaaldiensten gewerkt worden. Bij de vierde onderhande-

(5) Zie punt 126 van het Stuyvenbergakkoord.

lingsronde, begin juli, eveneens in de Wetstraat zou de kwestie van de tweetaligheid een knelpunt vormen. Het ging dan niet over het Arbitragehof, maar wel over de assessoren in de konfliktenkamer van de Raad van State, voorafbeelding in zekere mate van het later op te richten Arbitragehof.

C. Nationaal niveau.

25 bis. In het definitieve stelsel, dus na de grondwetsherziening, zal de Senaat van de Gemeenschappen de normen bepalen waaraan de sociaal-culturele instellingen moeten voldoen die zich in Brussel tot de twee Gemeenschappen richten.

Die normen, zo werd in de Wetstraat overeengekomen, zullen worden bepaald « *op voorstel van de gezamenlijk optreden Gemeenschapsexecutieven* ». Tijdens de overgangsperiode zullen die normen, zo wordt in punt 43 en 44 van het Wetstraat-akkoord beschreven, vastgelegd worden door een paritair samengesteld ministercomité (6). Niet ten onrechte krijgen de zogenoemde bi-communautaire Brusselse sociaal-culturele instellingen, die zich dus tot de Vlamingen en de Franssprekenden richten, in het Gemeenschapsakkoord heel wat belangstelling. Precies kan niemand de omvang van dat pakket omschrijven, maar een loutere opsomming van de bestaande sportcentra, kulturele centra enz... zou zeker indrukwekkend zijn. Al die instellingen en centra zullen in ieder geval, tenminste als de gemeente hen in de tweetalige sector wil houden — de taalwetten moeten eerbiedigen, in hun beheer de samenwerking van de twee cultuurgemeenschappen eerbiedigen en een autonoom onthaal voor ieder van de twee cultuurgemeenschappen moeten organiseren. De operatie kan tweesnijdend zijn : hoe meer in de tweetalige sector blijft, hoe kleiner het deel voor de eentalige instellingen en dus ook hoe kleiner de minimum 20 % begroting voor exclusief Vlaamse sociaal-culturele instellingen.

28. De logische onverenigbaarheid tussen het voorzitterschap van de Senaat en de Gemeenschapsraden werd in de Wetstraat uitdrukkelijk uitgebreid « tot het voorzitterschap van een Gewestraad ». Van een samensmelting tussen Gewest- en Gemeenschapsraad komt dus niets in huis, ook al zal veel tussen Gewest- en Gemeenschapsraad

(6) In punt 44 van het Stuyvenbergakkoord heeft men tijdens de Wetstraat besprekingen een nogal opvallende fout gecorrigeerd. Oorspronkelijk stond er immers dat de erkenningscommissie voor de helft uit Brusselaars zou bestaan. Dat werd voor « iedere (taal-) groep uit de helft Brusselaars ».

gelijk lopen. Pas in de definitieve fase zullen volgens eerste-minister Tindemans, tijdens het Kamerdebat over het Stuyvenbergakkoord de Assemblees zelf kunnen bepalen eventueel dezelfde persoon tot voorzitter van de Gewestraad en Gemeenschapsraad te verkiezen (7).

47. Het ontwerp-Stuyvenbergprotocol vermeldde hier dat het « gemeentelijk financieel aandeel in het onderwijs (in Brussel) naar taal moet worden ingedeeld en ten laste vallen van het begrotingsgedeelte dat aan elk van de gemeenschappen is toegewezen ».

Het is deze (geschrapte) alinea die tijdens de Wetstraatbesprekingen het pakt bijna zou doen stranden. In punt 71 en volgende kan men het resultaat lezen.

D. De Gemeenschapsexecutieve.

53-58. Hierin wordt uitvoerig gehandeld over de aard van de beslissingen van de executieven van de Gemeenschappen, de decreten, over de motie van wantrouwen, de informatie voor de leden van de executieve, enz. De procedure, zoals die in de Wetstraat werd aangevuld en vervolledigd loopt parallel met de procedure in de Gewestraad (8).

In het oorspronkelijke Egmontpakt was terzake heel weinig gezegd: men liet veel over aan de wetgever. Op Stuyvenberg had men deze procedure wel al wat verduidelijkt, maar in de Wetstraat werd het uiteindelijk volledig uitgeschreven.

E. Gemeentelijke Gemeenschapscommissies.

69. Tijdens de Wetstraat-besprekingen, — we hebben het nog altijd over het gesprek van half februari, — kregen de gemeentelijke gemeenschaps commissies een bijkomend recht « *om voorstellen te doen betreffende de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren* ». De zin van deze toevoeging is niet direkt duidelijk: men mag aannemen dat elke instelling het recht heeft voorstellen te formuleren over de aangelegenheden waarvoor ze wettelijk bevoegd is.

71-73. Zoals reeds vermeld werd na punt 47 van het ontwerp-Stuyvenberg protocol een belangrijke alinea in verband met het onderwijs in

(7) De Vlaamse onderhandelaars hadden de samensmelting tussen gewest- en gemeenschapsraad als een verworvenheid voorgesteld (*De Standaard*, 3 oktober 1977 « Een Vlaams Parlement »).

(8) Zie punt 100 tot en met 105 van het Stuyvenbergakkoord.

Brussel geschrapt. Daarin was geen sprake van een minimum van 20 % culturele begroting « voor de minst talrijke taalgroep ». Die onderwijs-alinea zou het Gemeenschapsakkoord bijna doen kapseizen. Uiteindelijk kwam er toch een nieuwe overeenkomst uit de bus waarvan men het resultaat, dat uiteraard afweek van het oorspronkelijk opzet in punt 71 tot en met 73 kan lezen.

De Vlamingen — in de tekst spreekt men van de « minst talrijke taalgroep » krijgen voortaan 20 % ten minste, van wat de gemeente uitgeeft voor eentalig franse sociaal-culturele instellingen. Het cijfer 20 % is in het Stuyvenbergprotocol niet te vinden ; de eerste-minister heeft overigens op zijn persconferentie na de Stuyvenbergbesprekingen ook geen cijfer vermeld (9).

73. Aanvullend bij de hiervoor vermelde overeenkomst hebben de Vlaamse onderhandelaars in de Wetstraat uitdrukkelijk bedongen dat :

- de Brusselse gemeenten onder bepaalde voorwaarden een gemeenteschool zullen moeten oprichten ;
- dat zij bepaalde klassen of scholen in stand moeten houden ;
- dat tegen 30 juni 1978 de verbintenissen ten gunste van het Vlaams onderwijs in Brussel integraal gerealiseerd zullen zijn. Het gaat hier om één van de weinige vervaldata, die uitdrukkelijk in het Egmont-Wetstraat akkoord zijn opgenomen.

75 b. De procedure voor het beroep van de Gemeentelijke Gemeenschapscommissie werd tijdens de Wetstraat besprekingen volledig bijgeschreven (10).

F. Het gewest.

81. Volgens het ontwerp-Stuyvenbergprotocol neemt de executieve van het Brusselse gewest ontslag binnen de 60 dagen na de *indiening* van de alarmbel-motie, voor zover natuurlijk vooraf geen oplossing voor het pro-

(9) Die persconferentie was overigens al met ruime vertraging begonnen. De franstalige voorzitters wilden naar verluidt niet dat de eerste-minister officieel melding zou maken van die 20 %.

Dat cijfer is nochtans in heel wat Vlaamse verklaringen na Stuyvenberg terug te vinden, zonder dat het van franstalige kant werd aangevochten.

(10) Bij het ontwerp Stuyvenbergprotocol was terzake een voorstel gevoegd van de PSC'er Gramme. Volgens dit voorstel zou het effectief beginnen van een procedure van beroep pas maanden na de aangevochten beslissingen mogelijk zijn.

Volgens het « wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen » zal het beroep ingesteld worden binnen de dertig dagen na kennisgeving van de beslissing van de gemeente of van het OCMW.

bleem werd gevonden « *Indienen* » werd tijdens de Wetstraat besprekingen « *aannemen* », wat dus betekent, na de goedkeuring van de motie.

94.2. De Egmont-Stuyvenbergversie werd hier hoffelijkheidshalve gecorrigeerd : « De Brusselse executieve telt nu tenminste 2 leden *die tot de minst talrijke taalgroep behoren* ». In het Egmontpact sprak men gewoon van « *Nederlandse taalgroep* ».

95, 100 tot 105. Zoals eerder al vermeld onder 53-58 werd de aard van de beslissingen van de gewest- en gemeenschapsexecutieven tijdens het Wetstraat-overleg bijna volledig aangevuld.

108. Tijdens de Wetstraat-onderhandelingen werd de extra compensatie voor de 19 Brusselse gemeenten uit het Gemeentefonds met extra zorg omschreven. Nu al krijgt de stad Brussel jaarlijks \pm 2 miljard extra om haar extra kosten « *als hoofdstad* ». In het Egmontpaleis hebben de FDF-burgemeesters-onderhandelaars dat rechtgetrokken : de extra dotatie geldt nu voor de 19 Brusselse gemeenten. In het ontwerp-Stuyvenberg protocol was de reeds in het Egmontpact vermelde bijkomende compensatie niet opnieuw opgenomen. In de Wetstraat werd die belofte daarentegen zeer concreet omschreven « *de juiste compensatie wordt vanaf 1979 toegekend weliswaar na het opstellen van de inventaris van de budgettaire gevolgen verbonden aan de uitvoering van die nationale en internationale opdrachten en het tweetailig karakter van de 19 Brusselse gemeenten* (11) ».

G. Het subgewest.

113. Tijdens de Wetstraat-besprekingen werd voor de subgewesten de mogelijkheid bijgeschreven « *zich te verenigen voor de gezamenlijke verwezenlijking van sommige beperkte taken* ».

116. Volgens het ontwerp-Stuyvenbergprotocol *moesten* de lijsten van de gemeenteraadsverkiezingen aanleunen bij een subregionale lijst volgens de Wetstraat versie « *kunnen* » ze aanleunen (12).

(11) Volgens FDF-woordvoerder Havelange tijdens het Kamerdebat over het Stuyvenbergakkoord (2 maart 1978) zou die globale dotatie op 10 % gebracht worden, dat is ruim 5 à 6 miljard. Dat cijfer van 10 % is heel wat FDF teksten sindsdien terug te vinden, zonder formele Vlaamse weerlegging.

(12) Dat « *kunnen* » klopt dan weer niet met een verklaring van André Cools PSB voorzitter : « *Il y a là aussi une volonté... de clarification : on saura ce que dissimulent ces fameuses listes d'Intérêts communaux, qui devront enfin s'afficher pour constituer les listes sous-régionales* » (*Le Peuple*, 28 januari 1978).

121. Na dit punt werd in het Stuyvenberg-protocol een alinea geschrapt waarin stond dat het personeel (van het subgewest) onder toepassing valt van het algemeen statuut van het Rijkspersoneel.

H. Brussel.

126. Pas tijdens de 'Wetstraat-besprekingen werd de « *poolvorming* » voor de verkiezingen in Brussel duidelijk in het akkoord ingeschreven. Door de poolvorming wordt voor de berekening van het aantal zetels het aantal stemmen per taalgroep samengeteld.

127. De organisatie van het inschrijvingsrecht — volgens het wetsontwerp op de institutionele hervormingen, spreekt men van « *keuze van kieswoonplaats* », — werd in het Egmontpact aan de zorgen van de wetgever overgelaten.

Op het Stuyvenbergkasteel werd het inschrijvingsrecht wat verduidelijkt, maar pas in de 'Wetstraat werd het duidelijk uitgetekend: zo werd in punt 134 aangeduid onder welke voorwaarden iemand het inschrijvingsrecht kon vragen.

129. Met veel zorg hebben de franstalige onderhandelaars de bestaande faciliteiten in de 6 randgemeenten beveiligd.

Daarom werd in de 'Wetstraat toegevoegd dat « *de inwoners van die gemeenten de faciliteiten blijven genieten die hun door de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken worden verleend, die alleszins ongewijzigd blijven* ».

Dat laatste is dan, in ieder geval naar de letter, in strijd met de afgesproken uitvoeringsprocedure van het Gemeenschapsakkoord, waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat het « derde wetsontwerp tot doel heeft de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken te *wijzigen* ». Die wijzigingen werden opvallenderwijze niet opgenomen in het « wetsontwerp houdende institutionele hervormingen », maar zullen in een afzonderlijk wetsontwerp een plaats vinden. Het gaat om aanpassingen in verband met begrip « *gewest* » en de mogelijkheid voor kinderen van ouders met « *Inschrijvingsrecht* » om franstalig lager onderwijs te volgen in de faciliteitengemeenten.

I. Uitvoeringsprocedure.

136. Pas tijdens de 'Wetstraat-besprekingen werd een blijkbaar eerder mondeling afgesproken politieke overeenkomst, uitdrukkelijk in het akkoord vermeld.

Het gaat om de bepaling dat het Gemeenschapsakkoord vervalt als de Grondwet niet is herzien één jaar na de volgende wetgevende verkiezingen

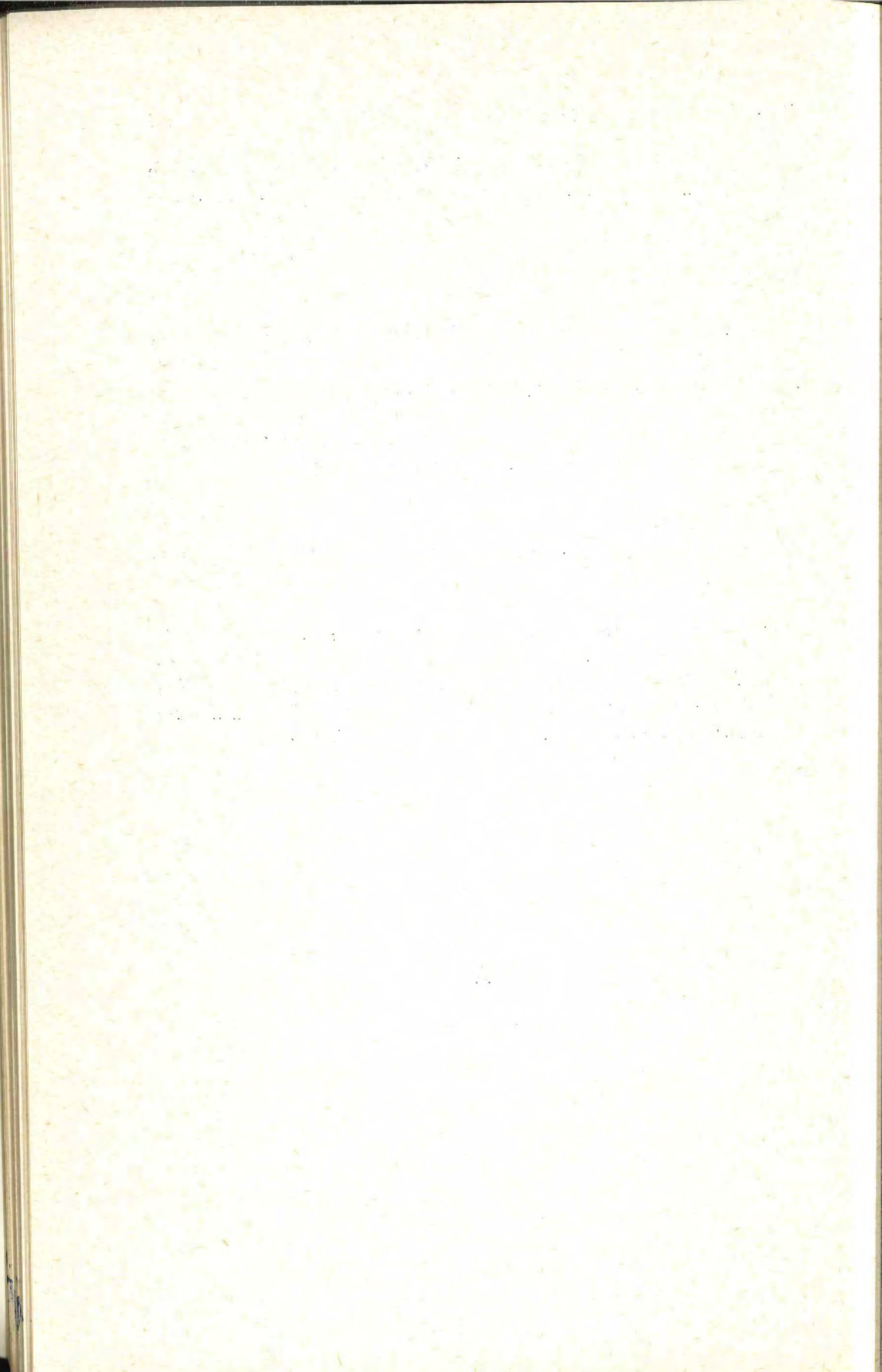
Besluit.

De Wetstraat-besprekingen van half-februari 1978 zijn méér geweest dan alleen maar de formele goedkeuring van het Stuyvenbergprotocol. Dat blijkt duidelijk uit een vergelijking van het niet gepubliceerde ontwerp-Stuyvenbergprotocol en het officieel gepubliceerde Stuyvenbergakkoord. De latere geschiedenis van het Gemeenschapsakkoord zou duidelijk maken dat ook die derde gespreksronde niet de laatste zou zijn.

Summary: The third negotiation round of the regionalization pact in Belgium.

The talks from mid-februari 1978 on the regionalization pact in Belgium were more than a mere formal approval of the Stuyvenberg-protocol. This becomes very clear when one compares the unpublished draft-Stuyvenbergprotocol and the official agreement. History will learn that the third round of negotiation will not be the last one.





Switzerland and the Jura : ethnic diversity and elite accommodation

by Harold E. GLASS,

Ph.D. in political science from the University of North Carolina.

★

Introduction.

Although ethnically quite diverse, post war Switzerland has been rather free of ethnically-related conflict. This harmony contrasts with the experiences of many other heterogeneous political systems such as Canada, Northern Ireland, Belgium, Spain, and France. Some authors have stressed the importance of the Swiss cross-cutting cleavage pattern in understanding post-war Swiss ethnic harmony (1). Others have mentioned the declining importance of ethnic divisions in contemporary Switzerland, even if such divisions remain important (2). A number of other relevant factors have been mentioned at one time or another, but in recent years the importance of Switzerland's highly institutionalized pattern of elite accommodation in explaining the Swiss experience has been emphasized (3). According to Hans Daalder, minority ethnic group influence has been strongly emphasized by political decision-makers in all spheres of the policy-making process since the nineteenth century. Partly as a result of this elite sensitivity to minority interests, no group has ever come to feel permanently politically deprived. Swiss leaders addressed themselves to the problems of ethnics diversity before these

(1) Karl MEYER, *Die Mehrsprachige Schweiz* (Zurich : Fretz and Wasmuth, 1939) and more recently Juerg STEINER, *Amicable Agreement Versus Majority Rule : Conflict Resolution in Switzerland* (Chapel Hill, N.C. : University of North Carolina Press, 1974).

(2) For example, see Henry H. KERR, jr, *Switzerland : Social Cleavages and Partisan Conflict* (Beverly Hills, Calif. : Sage Publications, 1974).

(3) Arend LIJPHART, *The Politics of Accommodation* (Berkeley and Los Angeles : University of California Press, 1970) ; Gerhard LEHMBRUCH, *Proporzdemokratie* [Tuebingen : J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1967] ; Juerg STEINER, *Amicable Agreement Versus Majority Rule* ; Erich GRUNER, *Die Parteien in der Schweiz* (Bern : Franke-Verlag, 1969), p. 22.

divisions ever became grounds for intense conflict. Elite accommodation was a prior reason why ethnic divisions, although pronounced, never became bases for political turmoil (4).

Switzerland, however, has not been totally free of conflict involving ethnic groups. In one ethnically divided canton, Bern, political differences between the French speaking northwest portion of the canton, the Jura, and the predominantly German speaking majority have resulted in conflict (5). The Jura issue has given rise to intense emotions, by Swiss standards, and even outbursts of violence. Making use of survey data, this article addresses the seemingly anomalous Jura case. The article stresses the importance of political leadership in understanding the Jura conflict, and argues that this conflict illustrates two important points: ethnic diversity as a precondition rather than determinant of conflict; and the central role of political elites in ethnically divided political systems. As the Jura experience demonstrates, ethnic diversity, rather than a determinant of conflict, is better understood as related to other variables more directly associated with conflict. One such variable is a sense of deprivation, especially when this is linked to ethnic identity. As the specific example of the Jura testifies, political elites can be instrumental in either preventing or fostering a sense of deprivation among ethnic groups.

National sensitivity to minorities has been accompanied at the national level by ethnic harmony; Bernese cantonal insensitivity to the Jurassien minority has led to the growth of political frustration among the Jurassien and cantonal disharmony. But the actual conflict cannot be reduced to ethnic diversity alone. Instead, many Jurassien have never felt themselves integral parts of the canton; many Jurassien have been made keenly aware of minority status through the historical cantonal treatment of the Jura. As William R. Keech asserts, conflict has arisen in the Jura because of « a lack of felt tradition of belonging to the canton », and because of a poor cantonal record of attending to Jurassien grievances (6). Jurassien identity gives definition to a minority which perceives itself politically deprived by cantonal authorities.

(4) Hans DAALDER, « On Building Consociational Nations: The Cases of the Netherlands and Switzerland », *International Social Science Journal* 23 (1971), p. 368.

(5) Karl MEYER, *Die Mehrsprachige Schweiz*, p. 3; Leo SCHÜRMAN, « Rechtliche Grundlegung: die verfassungsrechtliche Struktur der Schweiz » in J. STEINER (ed.), *Das Politische System der Schweiz* (Munich: Piper-Verlag, 1971), pp. 55-59; Kenneth McRAE, « Consociationalism and the Canadian Political System », in Kenneth McRAE (ed.), *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies* (Toronto: McClelland and Stewart, Ltd., 1974), p. 253.

(6) William R. KEECH, « Linguistic Diversity and Political Conflict: Some Observations Based on Four Swiss Cantons », *Comparative Politics* 4 (1972), p. 402.

The Jura.

Demographic composition.

Unlike most Swiss cantons Bern is linguistically heterogeneous. Most of the canton's fifteen percent French speakers are located in the Jura. Although nearly all of the canton's 12% Catholics are found in the Jura, the region itself is divided into 63% Catholic with the remainder Protestant. The rest of the Bern canton is, in contrast, overwhelmingly Protestant and German speaking. The Jura itself is actually composed of seven administrative districts, six of which are French speaking. But the term Jura shall be reserved for the French speaking portions only.

Cantonal treatment of the Jura until 1959.

The Jura was an independent entity for many years before its transfer to Bern in 1815. A number of Jurassien continue to emphasize this historical distinctiveness (7). The Jura was a part of the old bishopric of Basel between 999 and 1797, but the French Revolution brought the annexation of the Jura to France after nearly two and a half centuries of membership in the Holy Roman Empire. In 1815 the Congress of Vienna awarded the Jura to Bern in compensation for the canton's loss of several other areas. The initial transfer took place with little difficulty, but the new liberal Bernese government of 1830 soon started a campaign of intervention in Jurassien affairs, a practice which greatly differed from national and other cantonal approaches to minorities (8). This situation worsened toward the end of the century as many Protestant Bernese, inspired by Bismarck's *Kulturkampf* in Germany, initiated an anti-Catholic effort in the canton. Coupled with this was the Jura's continued economic stagnation. Nevertheless, cantonal officials continued to treat the Jura as a « step child », paying inadequate attention to the region's ethnic, political, and economic interests (9).

Jurassien separatist movements appeared as early as the late nineteenth century, but little of real significance occurred until 1947 and the *affair Moekli*. Various party leaders had agreed to give a key cantonal ministry to the Jurassien Moekli, but the cantonal parliament twice

(7) See the discussion in Hans Peter HENECKA, *Die jurassischen Separatisten* (Meisenheim am Glan : Verlag Anton Hain, 1972), chapters 2 and 3.

(8) Erich GRUNER, *Das bernische Patriziat und die Regeration* (Bern: Buchdruckerei Feuz, 1943), p. 20.

(9) William R. KEECH, « Linguistic Diversity and Political Conflict », p. 397.

overturned the agreement. The Jura had traditionally had members in the cantonal executive, but Moekli was rejected because many German speakers felt the particular ministry in question was too important for a French speaker to hold (10). An uproar swept the Jura (11). Separatists and anti-separatists alike forced an initially reluctant Bernese government to institute a series of limited reforms. The major separatist group, the *Rassemblement jurassien* (RJ), became convinced only complete separation from the Bern canton could adequately further Jurassien interests. To the RJ, and many others, the *affair Moekli* had only dramatically illustrated the traditional attitude of Bern toward the Jura.

TABLE I
Voting results in the Jura on the 1959 and 1974 referenda

	Percent favoring separation		Percent catholic 1970	Percent french speaking 1969
	1959	1974		
<i>North Jura districts</i>				
Delemont	72	76	82	77
Franches-Montagnes	76	76	85	86
Porrentruy	66	66	85	86
<i>South Jura districts</i>				
Courtelary	24	23	31	69
La Neuveville	34	35	23	65
Moutier	34	42	46	73
<i>German speaking district</i>				
Laufon	26	27	83	2

In 1959, due largely to the RJ's efforts, a cantonal consultative referendum took place on the Jura's future. The results were in no way binding, yet the cantonal government led a vigorous campaign against the referendum, insuring its defeat. The German speaking portion of the canton overwhelmingly rejected the prospect of Jurassien separation, as did a small majority of the French speakers. Nevertheless, several areas of the Jura, predominantly Catholic in composition, overwhelmingly supported separation. The figures in table I are instructive. The three Catholic French speaking districts, the ones most identified with the old bishopric of Basel, voted solidly for separation. At the same time

(10) See the record of the cantonal debate in *Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern*, especially years 1947, 1948, 1949, and *Kommission der 24, Bericht zur Jurafrage* (Biel: Graphische Anstalt Schüler AG, 1968).

(11) François-L. REYMOND, « La Question Jurassienne et l'évolution du Mouvement Séparatiste, 1959-1964 », *Annuaire Suisse de Science Politique* 5 (1965), 29-84.

the three Protestant districts to the south just as clearly rejected the idea of separation (12).

Post-1959 Jura.

Separatist sentiments were concentrated in the north. Years of perceived and real cantonal neglect gave few of these Jurassien hopes for an improved situation. As a regional and ethnic majority, many Jurassien, both north and south, saw themselves permanently disadvantaged by membership in the Bern canton. Two considerations, in particular, served to underscore this feeling : continued cantonal attitudes toward the Jura, and Jurassien economic weaknesses.

Cantonal authorities in the post war period simply refused to address the question of Jurassien separation (13). Despite the fact that nearly one half of the French speaking Jura had indicated support for possible separation, cantonal officials remained obdurate. In particular, German speakers within the canton's largest political party, then labelled the BGB, forced the acceptance of several vocal anti-separatists in various government positions.

An important example of concerted anti-separatist BGB effort was their 1961 nomination of a candidate to the cantonal executive who had been one of the most outspoken opponents of Moekli's ill-fated 1947 nomination. At the cantonal election which followed the nomination, the BGB candidate faced opposition from a RJ sponsored candidate. Although these elections were usually uncontested, a heated campaign developed around this one. The BGB candidate easily defeated his French speaking opponent in the entire canton receiving 58 % of the vote to his opponent's 21 %. However, within the Jura the RJ candidate overwhelmed the BGB candidate 74 % to 14 %. Not all those who voted for the RJ candidate necessarily favored separation, but many used their vote to express disapproval of cantonal political practices toward the Jura. The vectorious BGB responded by merely emphasizing its desire to avoid contact with anyone sympathetic to the separatist cause (14).

(12) Figures for the 1959 and 1974 referenda were obtained from official records at the Staatskanzlei of the Bern canton.

(13) See : Han Peter HENECKA, *Die jurassischen Separatisten* ; Peter FOSTER et al., *Schwierige Selbstbestimmung im Jura* (Zurich : Buchverlag Neue Zuercher Zeitung, 1974) ; and Roland BÉGUELIN, *Un faux témoin, la Suisse* (Lausanne : Ed. du Monde, 1973).

(14) François-L. REYMOND, « La Question Jurassienne », p. 39.

Cantonal leaders consistently refused to deal with RJ-sponsored referenda over a wide range of issues, and instead led concerted campaigns against them. As well, cantonal authorities forced the further selection of anti-separatists in government. As one observer not especially sympathetic to the separatists wrote. « ... the attitude of the government contributed to a radicalization of the situation » (15). Many Jurassien believed only federal intervention could rectify the situation, but cantonal authorities steadfastly refused such intervention. At the same time the cantonal government refused to meet with the separatists, calling the movement's increasingly extreme statements and methods outside Swiss political practice. To the separatists, on the other hand, Bernese officials had deviated from the national practice of minority respect.

Economic considerations also caused concern among many Jurassien. The Jura had experienced a strong pattern of economic growth since the second world war, especially in the southern Protestant areas. Nevertheless, this prosperity was relatively less than that enjoyed by many other areas of Switzerland, most noticeably the large urban areas. The average income in the Jura, especially in the north, remained below that of the entire canton, despite the fact that the canton spent more in these areas than it collected in taxes (16). For many Jurassien, though, the Bernese had not really ever made systematic efforts to foster Jurassien economic interests.

The implications of the slower Jurassien growth rates did not go unnoticed by the separatists. There are no large urban areas within the Jura itself. The northern Catholic portion, in particular, has remained isolated in many ways from the remainder of the canton. Large cities bordering on the Jura continue to attract significant numbers of Jurassien away from the region. Moreover, national planners projected that two neighboring large cities, Basle and Bienne, would expand into the Jura in the coming years. As a result Jurassien regional and cultural identity would be severely threatened. « In short », concludes M. Bassand, « if the Jura does not protect itself, it will be literally torn apart and dismembered » (17). Many Jurassien saw little reason to believe Bern would expend the necessary resources to change these projections.

(15) *Ibid.*, p. 4.

(16) Peter FOSTER *et al.*, *Schwierige*, pp. 65-71.

(17) Michel BASSAND, « The Jura Problem » unpublished paper, Department of Sociology, University of Geneva, 1974.

Deprivation and political dissatisfaction.

T.R. Gurr emphasizes that the potential for conflict increases when one group sees itself deprived of benefits enjoyed by others. One such benefit according to Gurr is what he terms power values. These are those that determine the extent to which men can influence the actions of others and avoid unwanted interference by others in their own actions (18). Gurr goes on to point out that power values especially salient to political violence include self-determination and participation in collective decision-making. This observation is certainly important for the Jura, which has experienced conflict in recent years. The Jura consistently lagged behind most of the canton in economic and political benefits. Cantonal authorities have hardly been sensitive to Jurassien claims to participation in collective decision-making, let alone self-determination.

Walter Korpi further accents the importance of not only aspirations, but capabilities. « The process of acquiring control over power resources is seen as a necessary condition for the capacity to contend for privileges » (19). When individuals within a group identify with that group, and begin to link their sense of dissatisfaction to their group membership, conflict can be both a release of bottled frustrations and a more conscious response to the political situation. The national Swiss norm of minority accommodation can only have strengthened Jurassien aspirations, while perceived and real Bernese neglect of Jurassien interests can only have increased the potential for conflict. If Gurr and Korpi are instructive, Jurassien, when compared to German speaking Bernese, should be especially dissatisfied with cantonal practices. Survey data do, in fact, demonstrate this. Moreover, this dissatisfaction seems to have carried over into other areas as well. On a wide range of questions Jurassien are particularly negative in their responses. Jurassien attitudes not only contrast with German speaking Bernese, but also differ from the rest of the Swiss francophone community. In a comparative perspective many Jurassien feel deprived of benefits enjoyed by both other Bernese and by the national Swiss francophones. Yet simple ethnic differences are not the direct basis of such Jurassien discontent. Rather, a sense of deprivation brought about by years of perceived and real cantonal neglect and abuse is the real root of the problem.

(18) Ted Robert GURR, *Why Men Rebel* (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1971), pp. 25-26.

(19) Walter KORPI, « Conflict, Power, and Relative Deprivation », *American Political Science Review* 68 (1974), p. 1571.

Jurassien political dissatisfaction.

The data.

The data were chiefly drawn from two national opinion surveys. The first, or national survey as I shall refer to it, is a random sample of Switzerland as a whole. The second, or youth survey, is a random sample of male youths between eighteen and twenty-five. All male youths in Switzerland are required to perform yearly military duty. The youth survey is drawn from one year's recruits. A final special survey consists of Jurassien male youths alone (20).

Political dissatisfaction in a comparative perspective.

National survey respondents were asked the extent to which they felt cantonal authorities addressed themselves to people like the respondent. Item [1] in table II shows an interesting pattern. We

TABLE II
Political dissatisfaction among german and french speakers
(National and youth surveys)

	[I] Cantonal authorities	[II] Swiss manner of governing	[III] Swiss political system	[IV]* Swiss manner of governing
Bern35	.33	.29	.28
N =	(299)	(301)	(299)	(253)
Rest of Switzerland07	-.17	-.11	-.02
N =	(1186)	(1355)	(1065)	(1265)

* Youth survey item.

obtain a positive Gamma score for the Bern canton, but a much weaker Gamma for Switzerland as a whole. The positive score indicates French speakers are more prone than German speakers to feel neglected by cantonal authorities. Although practically no relationship exists at the national level, a stronger one does exist within the Bern canton. The pattern carries over to items [2] and [3]. In item [2] respondents were asked the extent to which they were satisfied with the manner in which Switzerland was governed, while in item [3] a similar question referred to a general evaluation of the Swiss political system. The positive Gamma scores for these two items are very similar to those in

(20) I would like to thank Professors D. Sidjanski and D. Frei of the Universities of Geneva and Zurich, respectively, for allowing me access to the survey data.

item [1]. It appears Jurassien discontent has spilled over into other areas. Perhaps many Jurassien are dissatisfied with federal political practices since federal authorities would not intervene in the Jura conflict, despite repeated calls for federal involvement by the separatists. Youth survey respondents were also asked a question about their evaluation of the manner in which Switzerland was governed, item [4]. The positive Gamma score is again surprisingly similar to those in the national survey items.

The response pattern for Swiss outside the Bern canton consistently differs from the Bernese patterns. As the Gamma scores in table II indicate, the national francophone community is, if anything, *less* dissatisfied than the national German speaking community. Except for item [1], all the scores are negative. One could argue that the minority francophones feel secure about their place in a national political system which has historically devoted great attention to minority accommodation.

TABLE III

Political dissatisfaction among french speakers. Percentage indicating dissatisfaction (National and youth surveys)

	[I] Cantonal authorities	[II] Swiss manner of governing	[III] Swiss political system	[IV]* Swiss manner of governing
Jurassien	60 %	44 %	47 %	33 %
N =	(32)	(23)	(26)	(11)
Swiss French	48 %	20 %	26 %	27 %
N =	(139)	(59)	(78)	(66)

* Youth survey item.

Not only do the overall response patterns between Bernese and non-Bernese differ, but in absolute percentages Jurassien are more dissatisfied than are other francophone Swiss. The percentages in table III show the total number of Jurassien and francophone Swiss who gave negative responses to the four items. On every item Jurassien are more negative. On two items, [2] and [3], the differences are over twenty percentages points. Ethnic differences exist at the national level between French and German speakers, just as they do within the Bern canton. Yet at the national level, in contrast to Bern, these differences have not been translated into political divisions.

As the data from tables II and III indicate, conflict in the Jura has been accompanied by marked Jurassien dissatisfaction, just as the lack of national conflict is hardly surprising in light of francophone satisfaction. Ethnic divisions are not in themselves automatic determinants

of conflict, but are instead a precondition for factors which do prompt such conflict (21). One such precondition is a sense of minority deprivation, as the national Swiss and Bernese cases illustrate. And it is possible to argue that elite behavior has been instrumental in creating or preventing such minority deprivation.

The ethnic dimensions of the Jura conflict.

The purely ethnic dimensions of the Jura conflict have at times been overemphasized. James A. Dunn asserts the Jura problem is primarily linguistic with strong religious roots. Others have stressed the religious dimension alone (22). Kurt B. Mayer traces Swiss ethnic coexistence to the country's, «...peculiar equilibrium of crosscutting cleavages...» In contrast, he asserts the Jura, «... furnishes proof that its divisions between linguistic and religious groups do not overlap but coincide the result is conflict instead of harmony» (23). Using the 122 voting districts of the French speaking Jura, Mayer analysed the 1959 referendum results. His analysis revealed product moment correlations of .56 between percentage of separatist votes and percentage of French speakers in each voting district, and .82 between separatist vote and percent Roman Catholic. Regression analysis of the same data prompted Mayer to conclude that within the Jura the importance of religion had been overlooked since the main separatist movement had emphasized the linguistic dimension of their movement. He concluded that both religious and linguistic factors, «are necessary conditions, but by themselves are insignificant; only where they appear in combination does the separatist cause triumph» (24).

Mayer, like some others, has overemphasized the direct impact of ethnicity in the Jura and neglected the importance of cantonal politics. Certainly Mayer's overlapping theory argument is open to question as other survey data indicate. The Jura youth data show, for example, that religion and language are not directly at issue, although the previous survey evidence certainly indicates Jurassien are particularly negative in their evaluations of cantonal and national politics.

(21) William R. KEECH, «Linguistic Diversity and Political Conflict», p. 388.

(22) James A. DUNN, jr., «Consociational Democracy and Language Conflict: A Comparison of the Belgium and Swiss Experiences», *Comparative Political Studies* 5 (1972), 3-40.

(23) Kurt B. MAYER, «The Jura Problem: Ethnic Conflict in Switzerland», *Social Research* 35 (1968), p. 733.

(24) *Ibid.*, p. 735.

Multivariate analysis of the Jura youth data.

The small number of French speaking Bernese in the two national surveys does not allow a satisfactory breakdown by religion, and certainly not by salience of religion and language. However, the Jura youth survey does. Not only can we explore the direct impact on dissatisfaction of religion within the Jura, we can also explore the response patterns of those for whom religion and language are important. Particularly helpful for this multivariate analysis is the Goodman log linear technique for the analysis of categorical data. With this technique we need not assume interval levels of measurement. Nor need we accept homoscedasticity or a normal distribution.

Briefly stated, with the Goodman technique we attempt to assess the statistically significant contributions made by various parameters in a saturated model, i.e., all possible main and interaction effects, on the dependent variable (25). We do this by determining which model, i.e., set of parameters, best fits the data. For each theoretically meaningful and statistically promising model we estimate the frequencies for each cell we would expect if that model accurately described the data. We then compare the expected frequencies with the actual, or observed, frequencies to see how closely the two frequencies correspond to one another. Using the likelihood ratio chi square we eliminate those parameters from the saturated model which do not help improve our understanding of the dependent variable. The various parameters refer to log-odds or logits. Although the saturated model for raw frequencies is multiplicative, since the product of logarithms is the sum between logarithms, the model will be additive. A saturated model for three independent variables and one dependent variable, i.e., like the one we will examine, appears as follows :

MODEL 1

Saturated model with three independent variables

$$U_{ijk} = B_{\bar{D}} + B_i \bar{A} + B_j \bar{B} + B_k \bar{C} + B_{ij} \bar{A}\bar{B} + B_{ik} \bar{A}\bar{C} + B_{jk} \bar{B}\bar{C} + B_{ijk} \bar{A}\bar{B}\bar{C}$$

\bar{D} = political dissatisfaction.
A = religion.

B = importance of religion.
C = intensity of language group identification.

(25) Leo A. GOODMAN, « A Modified Multiple Regression Approach to the Analysis of Dichotomous Variables », *American Sociological Review* 37 (1972), 28-46.

The B is roughly equivalent to a regression coefficient while the $B\bar{D}$ parameter is a constant somewhat analogous to the main effect of the general mean in the usual analysis of variance model. The bar atop the \bar{D} indicates this is the dependent variable.

The dependent variable is political dissatisfaction, taken to mean all those respondents who are either dissatisfied or very dissatisfied with the manner in which Switzerland is governed. The three independent variables all emphasize the possible importance of ethnicity in understanding political dissatisfaction within the Jura : religion ; importance of religion ; and intensity of language group identification. Religion is either Protestant or Catholic. Importance of religion is operationalized as either important or not important. Those who felt differences between political parties should include religion were considered to hold religion important in politics. All others were labelled not important. Respondents who agreed with the statement, what really matters to them was language irrespective of a person's country, were considered to be intense in their language group identification. All others were considered not to be intense in their identification. Although all the variables were dichotomized, the Goodman technique does not require they be. It was done here because it maximized cell frequency, but more importantly, the variables lent themselves theoretically to such a dichotomization.

MODEL 2

Final model of political dissatisfaction among Jurassien youth

$$U_{ijk} = .93 \bar{D} + .45 \bar{AD}_i + .27 \bar{BD}_j$$

\bar{D} = political dissatisfaction. B = importance of religion.
A = religion.

Examining model 2, the final model for political dissatisfaction, we see only two terms are present. Both are main effects. No interaction effects were statistically significant. The \bar{AD} parameter, religious affiliation, is significant, and is the larger in magnitude. A higher percentage of Catholics, 42 %, than Protestants, 27 %, are politically dissatisfied. This is consistent with research indicating separatist strength to be strongest in Catholic areas. But if religious differences were a root cause of the problem, one would expect those for whom religion is important, especially Catholics, should be more dissatisfied than those for whom religion is not important. The \bar{BD} parameter, religious importance, is indeed present. But the positive sign indicates those

strongest in their religion are the *more* satisfied. Table IV demonstrates this is true for *both* Protestants and Catholics.

Since the late nineteenth century, religiously based differences have declined in importance within the Bern canton. The canton has taken a number of administrative and legal steps to insure religious freedom, and the Jura youth data do not indicate religion is really directly at issue. Instead, when we recall that Jurassien regional identity has always been strongest in Catholic areas, which most closely correspond to the old Bishopric of Basel, it would seem religious differences serve to distinguish Jurassien from non-Jurassien, but these differences have only taken on political significance because of the region's treatment by cantonal authorities.

TABLE IV

Political dissatisfaction among Jurassien youth by religion and importance of religion.
Percentage indicating dissatisfaction or strong dissatisfaction

	Religion Important	Religion not Important
Catholic	36 %	45 %
N =	(39)	(62)
Protestant	12 %	27 %
N =	(5)	(30)

Equally important as the presence of the two main effects in the final model is the absence of the CD parameter, intensity of linguistic identification. We have already seen that Jurassien are more dissatisfied than German speaking Bernese. But within the Jura, intensity of linguistic group identification is not related to political dissatisfaction. This, of course, suggests language in itself is not a direct cause of the political unrest in the Jura.

Although no interaction terms are present in the final model, if Mayer's observation about overlapping cleavages is accurate we would expect a high level of dissatisfaction among those Catholics for whom both religion and language are important. But the data do not indicate this to be the case. To be sure there were only nineteen respondents in this cell, but only five, or 26 %, indicated political dissatisfaction. Again religion and language differences seem to be only possible *pre-conditions* of conflict.

Certainly no ethnic group among the Jura youth is especially willing to view the Jura issue as a rejection of the national Swiss norm of cultural coexistence. They were asked whether they agree Switzerland showed the world how different subcultures lived together in harmony. The same independent variables as in Model Two were used with the

Goodman technique to determine the acceptance of Swiss ethnic harmony. No parameters were significant in the final model. It would seem various key Jurassien groups do not reject Swiss ethnic coexistence, but merely wish to enjoy the advantages traditionally held by national minorities. This would certainly be consistent with repeated calls by separatists, in the 1960's, for federal intervention into the conflict.

Comparative cantonal experiences.

That ethnic differences need not necessarily translate themselves into conflict can further be seen in table 5. Switzerland has two other mixed German and French speaking cantons, Fribourg and Valais. Unlike Bern, though, Fribourg is approximately two-thirds French-speaking with the other third German-speaking. Valais is roughly evenly divided between linguistic groups. In addition to the differences in

TABLE V
Political dissatisfaction with cantonal government
in three linguistically mixed cantons. Gamma scores (National survey)

	Does the cantonal government care?		
	Bern	Frelburg	Wallis
(N)	.35 (299)	.06 (43)	-.07 (56)

relative linguistic composition, these two cantons have differed from Bern in one other important respect. Elites in these two cantons have in recent years followed a pattern of minority accommodation far closer to the national pattern than to the Bernese experience (26). The small Gamma scores for these two other cantons indicate no significant differences between ethnic groups in the extent to which they feel cantonal authorities address themselves to the respondents' problems. The larger, positive Gamma score for the Bern canton though demonstrates, as we recall, greater French-speaking dissatisfaction with cantonal authorities.

(26) Karl DEUTSCH and H. WEILENMANN, « The Valais : A Case Study in the Development of a Bilingual People », *Orbis* 10 (1972), 1269-1297, and E. GRICHTING, « Die Deutsche Minderheit im Wallis », as well as Bruno FASEL, « Die Deutsche Minderheit im Kanton Freiburg », in *Die Kraft der Schwachen in der Eidgenossenschaft: 30 Jahrbuch der neuen helvetischen Gesellschaft* (Bern, 1969).

Ethnic differences exist in all three cantons, but major political differences exist in only one, Bern.

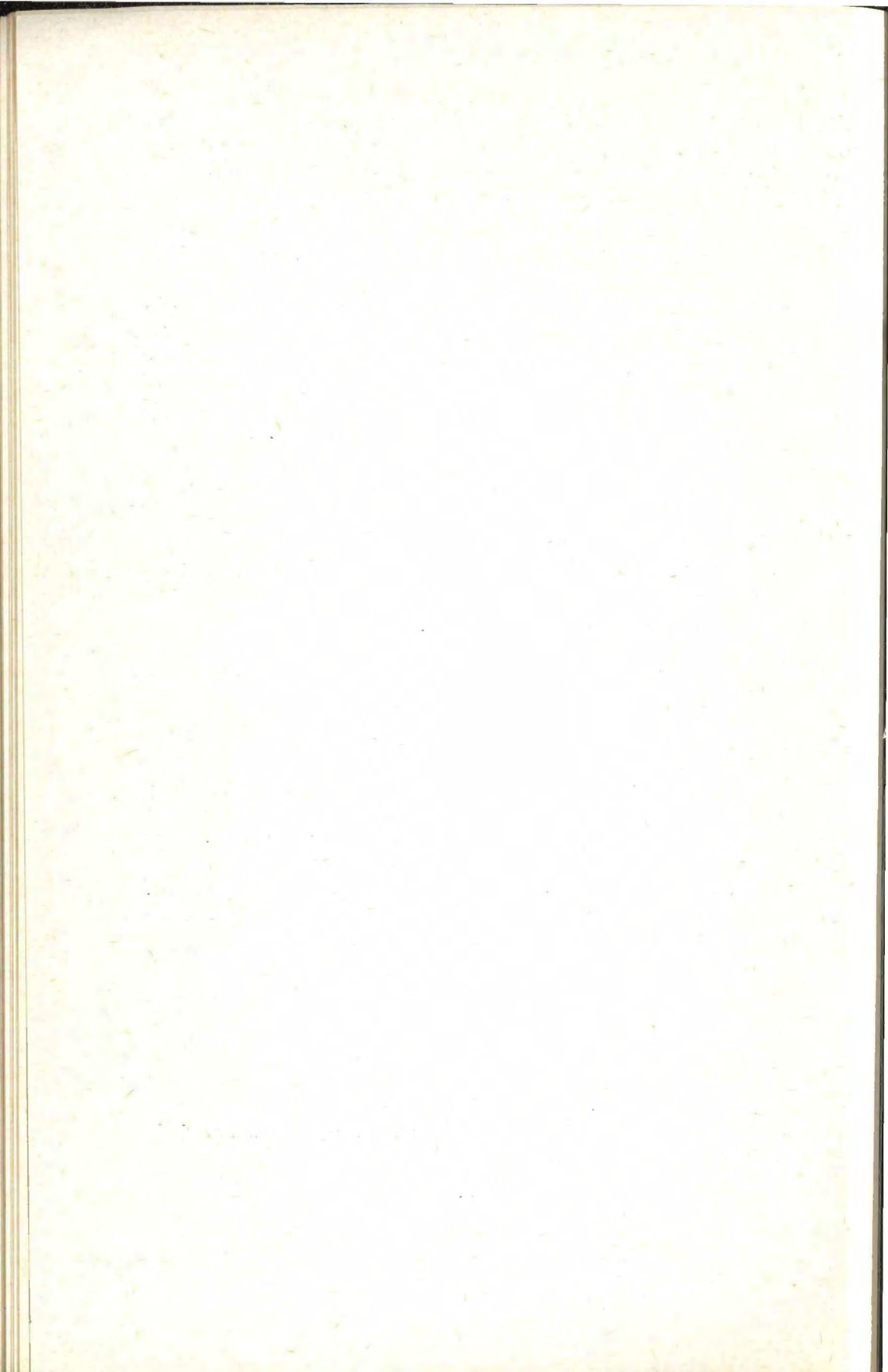
The future of the Jura.

After increased tensions and markedly strident separatist behavior in the 1960's, the Bernese cantonal government finally began a series of steps which in 1974 resulted in a second Jura referendum. The canton had eventually accepted indirect federal assistance in formulating and guaranteeing the various steps necessary to bring about another vote. This time the results were to be legally binding and the voting restricted to Jurassien only. A small majority, 52 %, voted for separation, although the voting pattern was remarkably similar to the 1959 results with Catholic areas supporting separation and Protestant areas opposing it, as table I demonstrates. A series of referenda about the future of antiseparatist areas in the Jura, plus the prospect of another regional referendum to create two half-cantons, promises to keep the issue alive for several more years.

Conclusion.

The Jura question should alert us to the important role of political elites in ethnically divided polities. The Bernese approach to the Jura has traditionally differed from the national pattern of minority accommodation, just as the survey data indicated Bernese respondents differed from other Swiss in their expression of political dissatisfaction. The appearance or absence of such dissatisfaction or deprivation becomes important when we recognize that ethnic differences need not necessarily lead to conflict. Ethnic differences may increase the possibility of conflict. To be sure then, ethnic diversity represents a potentially fertile ground for conflict, but only when ethnic differences become grounds for political differences does this potential possibly translate into actuality. A sense of deprivation can be an important variable giving political dimensions to ethnic differences. And as the national Swiss and Bernese cases illustrate, elite behavior can be an important factor in minimizing or exacerbating the political importance of ethnic diversity by helping to create or avoid a sense of deprivation within the ethnic groups involved.





La crise constitutionnelle australienne

par Philippe LAUVAUX,

Assistant à l'Université Libre de Bruxelles.

★

Pour la seconde fois en l'espace de deux ans, des élections générales ont eu lieu en Australie. Pour la seconde fois également, c'est un Parlement à majorité libérale qui a été élu. M. Donald Fraser est demeuré à la tête du gouvernement, tandis que le parti travailliste vient d'élire M. Hayden pour succéder à un leader deux fois vaincu, prestigieux autant que controversé, M. Gough Whitlam. Les élections du 10 décembre 1977 avaient été précédées de la démission, en juillet, du Gouverneur général Sir John Kerr. Cette démission, qui devait prendre effet en décembre, éliminait de la scène politique l'autre protagoniste, également controversé, d'une crise constitutionnelle sans précédent. Annoncée dès 1974, elle connaît sa phase aiguë en novembre 1975, mais toutes ses conséquences ne sont pas encore décelables. En effet, elle a posé en général la question des conditions d'existence du régime parlementaire.

L'on sait que l'Australie vit, avec la Constitution de 1901, dans un régime parlementaire du type de Westminster qui présenta, dès l'origine, les traits du gouvernement de cabinet : le ministère est constitué des leaders du parti majoritaire au Parlement, dans le cadre d'un système bipartisan analogue à celui qui existe en Grande-Bretagne (1).

Or, le 11 novembre 1975, le Gouverneur général, représentant de la Reine, révoquait M. Gough Whitlam, Premier ministre investi de la confiance de la Chambre des Représentants, et décidait la dissolution du Parlement. Un tel événement, aux dires du Premier ministre démis, ne s'était plus vu depuis le règne de Georges III, au temps du *parlementarisme classique*.

En fait, la Constitution australienne est moins semblable à celle du Royaume-Uni qu'il n'y paraît à première vue. L'Australie est un Etat

(1) En face du Parti travailliste, on trouve deux partis soudés par une alliance éprouvée, le Parti Libéral et le Parti Agrarien.

fédéral et, en ce qui concerne le fédéralisme, la Constitution australienne s'est inspirée de celle des Etats-Unis. Le bicamérisme n'est pas du type britannique — comme au Canada — c'est-à-dire fortement atténué, mais donne au contraire aux deux Chambres des pouvoirs équivalents ; d'ailleurs, le Sénat représente les Etats sur une base égale, tout comme aux Etats-Unis. De plus, depuis une réforme constitutionnelle adoptée en 1949, le mode de scrutin des élections sénatoriales est la représentation proportionnelle, tandis que pour les élections à la Chambre, on continue d'appliquer le système britannique du scrutin majoritaire, légèrement corrigé. Ainsi, le gouvernement assuré d'une majorité claire à la Chambre peut en être dépourvu au Sénat. La Constitution, en son article 57, prévoit une procédure permettant de résoudre le désaccord entre les deux assemblées. C'est le système de la double dissolution : la dissolution simultanée des deux assemblées est autorisée dans le cas où un projet adopté par la Chambre a fait l'objet, dans certains délais, de deux rejets successifs par le Sénat. A la suite d'une telle dissolution, la Constitution permet la réunion des deux assemblées en session conjointe, ce qui peut renforcer la position du gouvernement.

I. Le déroulement de la crise.

A. LES ANTÉCÉDENTS DE LA CRISE.

a) *Les antécédents constitutionnels.*

Jusqu'en 1974, la double dissolution n'avait été utilisée que deux fois (1914 et 1951), et jamais encore il n'y avait eu de session conjointe des deux assemblées. Mais, le 11 avril 1974, la double dissolution était prononcée. Dans la proclamation, il était déclaré que les conditions de l'article 57 se trouvaient réunies par l'existence de six projets de loi qui avaient été rejetés par deux fois au Sénat, dans les délais prescrits (2). C'était évidemment exact, mais le fond du problème était tout autre. Au début de l'année 1974, et pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle australienne, le Sénat avait refusé de voter le budget en usant de motions de procédure dilatoires (3). La Constitution prévoit, en son article 53, les limitations de pouvoirs qui affectent le Sénat face à la Chambre, notamment en matière d'amendement. Mais elle ne dit pas que le Sénat ne peut refuser un projet de loi, puisqu'elle établit par l'article 57 le moyen de résoudre l'impasse, et ne distingue pas à

(2) R.E. BULLOCK, « The Dissolution of the Australian Parliament », in *The Parliamentarian*, février 1975, p. 68.

(3) E. THOMPSON, « The Refusal of supply by the Australian Senate », in *Australian Quarterly*, septembre 1975, p. 98.

cet effet entre loi ordinaire et loi de finances (4). Jamais pourtant le Sénat ne s'était avisé d'user de ce pouvoir qui ne lui est qu'implicitement attribué. D'abord parce que, jusqu'en 1967, son rôle proprement politique était resté très faible (5); ensuite parce que, si tenue fût-elle, une majorité gouvernementale y existait. Récemment pourtant, l'opposition avait commencé d'envisager une telle action, mais n'avait pas été en mesure de la réaliser. En 1970, M. Whitlam, alors leader de l'opposition travailliste, l'avait tentée, mais les quelques sénateurs du petit *Democratic Labour Party* avaient refusé de voter avec leurs collègues du Parti Travailliste. Devenu Premier ministre, M. Whitlam se trouvait confronté avec une opposition sénatoriale qui reprenait l'opération avec succès. Le Premier ministre avait alors accepté l'épreuve sans imputer à l'opposition une attitude anticonstitutionnelle, et pris le recours de la double dissolution (11 avril 1974). Les élections du 18 mai reconduisirent le gouvernement Whitlam avec une majorité réduite à la Chambre (66 des 127 sièges) et, à nouveau, une minorité au Sénat (29 des 60 sièges). On décida d'une session conjointe des deux assemblées pour permettre le passage des projets de loi restés pendants qui constituaient le fondement de la dissolution. Le budget, pour sa part, fut adopté dans les procédures ordinaires.

b) *Antécédents politiques.*

Le 15 octobre 1975, l'opposition sénatoriale décidait à nouveau de refuser le vote du budget, suite à la résurgence des controverses politiques concernant l'affaire des emprunts arabes (*overseas loans affair*) qui avaient conduit, en juillet, à la démission d'un membre du cabinet, le Dr James Cairns. Le 8 octobre, le *Melbourne Herald* affirmait que M. Reginald Connor, ministre de l'Energie, avait poursuivi des négociations en vue d'un emprunt considérable aux pays pétroliers du Moyen-Orient, et cela malgré les assurances contraires faites devant le Parlement par M. Whitlam. M. Connor dut démissionner. L'affaire créait dans l'opinion un climat très défavorable au gouvernement. C'est alors que l'opposition décidait de profiter du défaut de majorité gouvernementale au Sénat pour refuser la prise en considération de deux *Appropriation Bills* jusqu'à ce que le gouvernement décide de recourir à des élections générales. Annonçant cette décision dans une conférence de presse, le leader de l'opposition, M. Fraser, proclamait qu'il n'avait pas d'autre attitude à prendre, en considération des « fautes et de la mauvaise administration » du gouvernement travailliste, « le plus incom-

(4) Distinction que fait l'article 53 en ce qui regarde l'origine des bills. Un money bill ne peut émaner que de la Chambre.

(5) E. THOMPSON, *art. cit.*, p. 99.

pétent et le plus désastreux de l'histoire australienne ». Le Premier ministre répondait dans une allocution télévisée qu'« il ne céderait ni à la pression ni au chantage » (6).

B. LA PHASE PARLEMENTAIRE DE LA CRISE.

Le 16 octobre, la Chambre des Représentants votait une motion de confiance au gouvernement, proposée par le Premier ministre. Il y déclarait que « les gouvernements sont faits et défaits à la Chambre basse, la Chambre populaire, et non pas au Sénat » (7).

A partir de ce moment, la tendance gouvernementale va construire la thèse de l'inconstitutionnalité de l'action de l'opposition. Dans une autre motion, adressée au Sénat, et qu'il fit voter à la Chambre le 5 novembre, M. Whitlam réaffirmait :

- « que la décision du Sénat de différer le passage de l'*Appropriation Bill* pour les raisons invoquées n'est pas envisagée par le texte de la Constitution et est contraire aux conventions constitutionnelles établies » ;
- « que la Constitution et les conventions constitutionnelles investissent la Chambre du contrôle du budget proposé par le gouvernement élu et que la décision du Sénat représente une violation de la séparation des compétences des deux chambres du Parlement en ce qui concerne les lois de finances » ;
- « le principe de base selon lequel un gouvernement qui continue de disposer d'une majorité à la Chambre a le droit d'être habilité à gouverner » (8).

Le Premier ministre exposa ainsi sa conception du régime, conception que l'opposition qualifia de *présidentialiste* et aussi d'*antifédéraliste*, puisque le Sénat représente les Etats. Mais l'argument de droit essentiel ne concerne pas le rôle du Sénat quant à la constitution et à la survie du gouvernement ; il réside dans la contestation de son pouvoir en matière financière. Pour M. Whitlam, le non-usage durant trois quarts de siècle d'un pouvoir que la Constitution ne reconnaît d'ailleurs pas explicitement à la Chambre haute, emporte sa péremption : il existerait là une convention de la Constitution, c'est-à-dire une règle d'origine coutumière, tenue pour obligatoire mais non sanctionnée, qui interprète

(6) *Keesings Contemporary Archives*, décembre 15-21, 1975, p. 27485.

(7) HANSARD, House of Representatives, 16 octobre 1975.

(8) HANSARD, House of Representatives, 5 novembre 1975, p. 2832.

la Constitution et l'infléchi, le cas échéant, à l'encontre du texte même.

L'on sait que ces conventions sont des modalités essentielles du fonctionnement des régimes parlementaires du type de Westminster, et nombre d'entre elles ne sont pas sujettes à contestation.

Mais qu'en est-il des pouvoirs du Sénat australien en matière budgétaire ? L'article 53 ne fait pas mention du rejet du budget par le Sénat. M. Crean, membre du cabinet, commente ainsi cette omission : « La Constitution dit que le budget ne peut émaner du Sénat, et qu'il ne peut l'amender. Mais parce qu'il n'y a pas le mot *rejeter*, l'Opposition en déduit que ce pouvoir existe implicitement. Si la Constitution avait été écrite en 1912, le mot *rejeter* aurait suivi le mot *amender* (9). En 1912, c'est-à-dire après le *Parliament Act (1911)* de Westminster, qui avait aboli les pouvoirs de la Chambre des Lords britannique en matière financière. On voit le parallèle que M. Crean esquisse. Jusqu'en 1909, la convention était que les Lords « consentaient » au budget, et ce *consentement* avait fini par sembler impliquer qu'ils ne pouvaient plus refuser. Dès lors qu'ils le firent, tout pouvoir en la matière leur fut explicitement ôté. Pour ce ministre, la Constitution australienne de 1900 n'entendait pas donner au Sénat d'autre pouvoir budgétaire que celui que possédaient encore les Lords en 1900, qui était réduit à une intervention formelle.

C'est là ce que l'opposition a contesté fortement. L'Angleterre a pu ôter aux Lords leurs pouvoirs financiers, politiquement, parce qu'ils n'étaient pas représentatifs ; juridiquement, parce que la menace du *packing*, de la *fournée de pairs* — utilisée sous Guillaume IV lors des débats sur le *Reform Bill* — permettait d'obtenir leur consentement formel à leur propre réduction. Tel n'est pas le cas du Sénat australien, qui représente les Etats au Parlement fédéral et sur lequel aucune pression n'est possible. Et l'on en revient à la conception générale du régime : pour M. Fraser, leader de l'opposition, le Premier ministre soutenu par sa majorité à la Chambre n'est pas le Parlement à lui seul : « le Parlement, c'est la Reine, le Sénat et la Chambre ; tous trois ont des attributions spécifiques dont le Premier ministre ne peut s'emparer (...). Le Premier ministre a du rôle du Sénat une conception très erronée (...) il veut abolir les Etats (10) ». Par ailleurs, M. Whitlam pouvait-il invoquer l'existence d'une convention constitutionnelle en l'espèce, quand en 1974 il acceptait la confrontation avec le Sénat et décidait la double dissolution ; quand en 1970, dans l'opposition, il tentait lui-même cette épreuve contre le gouvernement ?

(9) HANSARD, House of Representatives, 11 novembre 1975, p. 2996.

(10) HANSARD, House of Representatives, 11 novembre 1975, pp. 2913-2914.

M. Whitlam avait donc admis le droit des sénateurs de rejeter le budget.

Dès lors, le Premier ministre est contraint à une argumentation subsidiaire, d'ailleurs plus convaincante que celle fondée sur l'existence d'une convention. Le Sénat ne peut se servir de la question budgétaire dans le dessein de déterminer lui-même la date d'élections générales. Il dit : « En avril 1974, j'ai considéré que la rétention du budget par le Sénat était une aberration. Mais à cette occasion, j'ai demandé la double dissolution. Le comportement du Sénat, depuis lors, démontre qu'il a élevé cette aberration à la hauteur d'une règle constitutionnelle (11) ». Plaidant ainsi contre ce qu'il tient pour un détournement de pouvoir, le Premier ministre se refusait à user du détournement de procédure opéré en 1974, c'est-à-dire à demander la dissolution sur la base de projets de loi déjà rejetés deux fois par le Sénat dans les délais prescrits à l'article 57, et alors que le conflit survenait à propos du budget. Il aurait fallu que le Sénat décidât, à la majorité absolue, de le repousser et non pas seulement d'en différer le passage. En effet, depuis les élections de mai 1974, qui avaient envoyé au Sénat vingt-neuf membres de chacun des grands partis et deux indépendants, l'un de ceux-ci avait rejoint l'opposition libérale-agrarienne, portant ainsi son effectif à une moitié du Sénat. Cela suffisait pour bloquer un texte, mais pas pour le rejeter. D'autre part, deux sièges travaillistes s'étaient trouvés vacants, et ces vacances devant être pourvues, en attendant de nouvelles élections, par les législatures des Etats concernés, celles-ci avaient envoyé au Parlement fédéral deux autres indépendants pour remplacer les travaillistes défailants. Ceci, en dépit d'une tradition courtoise visant à assurer la stabilité gouvernementale, et où M. Whitlam voyait une autre « convention constitutionnelle ».

Le 11 novembre, après une dernière et vaine conférence entre le Premier ministre et le *leader* de l'opposition, M. Whitlam décidait de demander au Gouverneur général une élection pour la moitié du Sénat le 13 décembre suivant. Bien qu'anormale, puisque le Sénat se renouvelle par moitié à période fixe, cette procédure pouvait se justifier par la nécessité de faire élire quatre sénateurs dans les deux districts autonomes nouvellement créés, le *Northern Territory* et l'*Australian Capital Territory*. Cette élection devait porter le nombre de sénateurs à soixante-quatre, et le Premier ministre en espérait quelque bénéfique. Formellement, il fallait un ordre du Gouverneur général requérant des Gouverneurs des Etats l'émission de *writs* d'élection.

(11) HANSARD, House of Representatives, 5 novembre 1975, p. 2832.

Quand le Premier ministre parvint à la Résidence, le 11 peu après midi, pour demander au Gouverneur général son consentement à cette opération, il se vit remettre un document par lequel sa révocation lui était signifiée. Dans l'heure qui suivait, M. Fraser, leader de l'opposition, était chargé de former un gouvernement *ad interim* (*caretaker*) en vue de prendre la responsabilité d'une dissolution simultanée des deux assemblées. M. Fraser annonçait l'événement à la Chambre à 14 h 30. Le Sénat, averti moins formellement, votait immédiatement les lois budgétaires, sans qu'aucune allusion fût faite au renvoi du Premier ministre (12). M. Fraser proposait alors l'ajournement de la Chambre. Sa motion était rejetée, tandis que M. Whitlam en faisait adopter une autre exprimant la défiance contre le Premier ministre et chargeant le *Speaker* « de conseiller à son Excellence (le Gouverneur général) d'appeler l'honorable membre de Werriwa (à savoir lui, M. Whitlam) à former le gouvernement ». Le *Speaker* déclarait qu'il se rendait immédiatement à la Résidence pour porter cette motion à la connaissance du Gouverneur général (13). Mais, tandis qu'il attendait d'être reçu, le Secrétaire privé signifiait au Parlement que sa dissolution avait été prononcée.

C. L'INTERVENTION DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL.

Si une convention de la Constitution avait paru bien établie dans les régimes du type de Westminster, c'est celle qui prohibe l'intervention personnelle du chef de l'Etat en matière de renvoi du gouvernement et de dissolution. La *dissolution royale* est bien, comme M. Whitlam le disait complaisamment, une procédure de l'époque hanovrienne, et le dernier monarque qui avait contraint un Premier ministre à la démission s'était trouvé forcé de le rappeler après les élections qui s'étaient ensuivies (14). Circonstance aggravante pour certains polémistes, ce coup de force était le fait d'un représentant du monarque dans ses dominions, d'un « *vice-roy* ». N'y avait-il pas là comme un relent de colonialisme ?

En fait, Sir John Kerr, le Gouverneur général, avait été désigné à la nomination de la Reine par M. Whitlam lui-même. Le « *vice-roi* » était un homme politique de la majorité travailliste, juriste de formation.

Le renvoi du Premier ministre était expliqué dans une longue déclaration où Sir John Kerr donnait son interprétation de la crise et sa

(12) HANSARD, Senate, 11 novembre 1975, p. 1885.

(13) HANSARD, House of Representatives, 11 novembre 1975, pp. 2930-2932.

(14) En 1834, Guillaume IV intervint contre Lord Melbourne, qui démissionna. Peel fut appelé, obtint la dissolution, mais perdit les élections ; et le Roi dut rappeler Melbourne.

conception du régime : « En raison de la structure fédérale de notre Constitution et de ses dispositions, le Sénat a incontestablement le pouvoir de refuser ou de différer le vote du budget. En raison du principe de responsabilité ministérielle, un Premier ministre qui ne peut obtenir les fonds nécessaires à l'administration de l'Etat doit demander la dissolution ou démissionner. S'il s'y refuse, j'ai le pouvoir et, en fait, le devoir constitutionnel de le révoquer. La Constitution australienne, à cet égard, est notablement différente de celle qui existe en Grande-Bretagne (...). Elle conjugue les deux éléments de la responsabilité ministérielle et du fédéralisme. Le Sénat est, au même titre que la Chambre, une assemblée élue par le peuple. Il lui appartient d'assurer la représentation des Etats, et l'article 53 de la Constitution lui attribue des pouvoirs égaux à ceux de la Chambre en ce qui concerne la fonction législative, à quelques exceptions près (...). Des controverses politiques ont surgi sur le point de savoir s'il existe une convention découlant des principes de la responsabilité gouvernementale, selon laquelle le Sénat ne pourrait jamais rejeter une loi de finances. Mais la Constitution doit prévaloir sur n'importe quelle convention parce que, lorsqu'il s'agit de déterminer jusqu'à quel point les conventions du gouvernement parlementaire ont une incidence sur la structure fédérale, la Constitution elle-même doit avoir le dernier mot (...).

« Une autre question s'est posée. On a débattu de la possibilité d'une élection pour la moitié du Sénat, qui pourrait avoir lieu en certaines circonstances, si le gouvernement n'obtenait pas des crédits. Si cette proposition m'était faite, je serais obligé de la rejeter, parce qu'une telle élection, intervenant alors que le budget continue d'être bloqué, ne remédierait en rien au problème actuel, qui doit être résolu de façon claire, en accord avec les principes constitutionnels (15) ». Sir John Kerr déclarait par ailleurs avoir pris sa décision après s'être assuré que M. Whitlam ne pouvait obtenir des crédits (16) et avoir consulté le *Chief Justice*, Sir Garfield Barwick (17).

Ainsi le Gouverneur général répondait, point par point, aux assertions et projets du Premier ministre, reprenant à son compte la conception du régime que l'opposition libérale tenait pour orthodoxe. Le Gouverneur général avait-il, pour défendre cette conception « fédéraliste », enfreint les règles les mieux établies du gouvernement de cabinet ?

(15) *Keesings Contemporary Archives*, décembre 15-21, 1975, pp. 27485 et sq.

(16) Il fallait payer le *Civil Service*, et les banques s'étaient refusées à avancer des fonds au gouvernement.

(17) La déclaration du Gouverneur général comprend le texte de la lettre du *Chief Justice*, datée du 10 novembre, qui l'engage au renvoi du Premier ministre, « incapable de procurer des crédits à la Couronne (*Ibidem*) ».

II. Controverses sur la constitutionnalité.

L'intervention du Gouverneur général a été très vivement critiquée. On peut distinguer différents ordres d'arguments qui fondent cette critique. Il y a des arguments d'ordre polémique. D'autres portent sur des griefs subsidiaires d'inconstitutionnalité. D'autres encore sur l'opportunité et non pas sur le droit. Mais l'argument fondamental de droit constitutionnel, semblable à celui dont il s'agissait en matière de pouvoirs financiers du Sénat est le suivant : le *droit strict* est-il paralysé par une convention constitutionnelle contraire ?

A. LES QUESTIONS INCIDENTES.

a) *Arguments d'ordre polémique.*

On est allé jusqu'à dire que Sir John Kerr était « aussi fou que Georges III », qu'il avait agi en considération de concepts « aussi dépassés que ceux de 'sens du devoir' et de 'respect du serment prêté' » (18). Selon le professeur Howard, de l'Université de Melbourne, membre de l'équipe de l'*Attorney general* travailliste en 1974, le Gouverneur général a agi « d'une manière paternaliste, qui convenait mieux au cadre d'une colonie sans maturité politique qu'à celui d'une nation indépendante et responsable (19) ». Rien dans ces arguments n'a valeur juridique. La crise ne mettait pas en cause les notions d'indépendance, de colonialisme ou de monarchie. Il s'agit de « la cohérence rationnelle du système parlementaire (20) » qui comprend un chef de l'Etat irresponsable mais susceptible d'intervenir dans des circonstances exceptionnelles.

b) *Griefs subsidiaires d'inconstitutionnalité* (21).

La question posée étant celle du budget, le Gouverneur général avait-il le pouvoir de prononcer une dissolution simultanée (art. 57) sur la base des projets législatifs pendants entre la Chambre et le Sénat ? Il existe en tout cas un précédent. La dissolution décidée par M. Whitlam en 1974 s'est produite dans les mêmes circonstances. Le détournement de procédure est d'ailleurs fréquent dans les systèmes de dissolution conditionnée.

(18) *The Guardian*, 12 novembre 1975. Les termes relevés sont employés par le Gouverneur général dans le communiqué cité supra.

(19) Lettre au *Times*, 18 novembre 1975.

(20) O'CONNEL et FINNIS, lettre au *Times*, 25 novembre 1975.

(21) C. HOWARD, « The constitutional crisis of 1975 » in *Australian Quarterly*, mars 1976, p. 18.

Le Gouverneur général ne pouvait méconnaître la motion de défiance votée par la Chambre contre M. Fraser. La dissolution n'eût-elle pas été aussi précipitée, ce dernier aurait dû démissionner et, le budget étant entre-temps passé au Sénat, M. Whitlam eût été reconduit. Mais, dans ce cas, une imposture aurait été commise à l'égard du Sénat, qui n'avait voté le budget que sur la foi du renvoi de M. Whitlam et d'une prochaine dissolution, imposture qui n'aurait fait qu'accentuer la crise dans des péripéties ultérieures. Il n'est d'ailleurs pas impossible que ce soit dans la perspective d'une « dramatisation » de la situation, dont il espérait électoralement tirer profit, que M. Whitlam parut accepter sa révocation (22), encore que rien ne permette de l'établir.

c) *La question de l'opportunité.*

Tout en reconnaissant les pouvoirs du Gouverneur général en matière de renvoi du ministère et de dissolution, on peut soutenir aussi que les circonstances n'exigeaient pas si tôt une intervention du Gouverneur général.

La tension entre le cabinet et l'opposition au Sénat était parvenue à un point tel qu'une prolongation de la crise devait nécessairement entraîner un affrontement irréductible dont l'une des parties devait sortir vaincue. Un renvoi du Premier ministre aurait moins surpris l'opinion si deux ou trois semaines de prolongation de la crise l'avaient préparée à la nécessité d'une intervention du Gouverneur général. On a relevé dans la déclaration de Sir John Kerr quatre fois le mot *promptly* ou un équivalent, s'appliquant à la nécessité de résoudre la crise. Un chef d'Etat parlementaire doit peut-être se montrer plus patient pour être un bon arbitre. Pourquoi le Gouverneur général a-t-il agi par surprise ? Les faits, d'abord, sont assez mal établis. Dans sa déclaration, Sir John Kerr fait mention du refus de démissionner que lui aurait opposé M. Whitlam. Mais celui-ci, dans une interview, assure que la question de sa démission, pas plus que celle de la dissolution, n'a été abordée lors de ses entretiens avec le Gouverneur général (23). Si c'est vrai, comment l'expliquer ? Le Gouverneur général devait, s'il ne se ralliait pas au projet du Premier ministre de recourir à l'élection partielle du Sénat, lui proposer une autre solution concrète. S'il se bornait à refuser, le risque existait pour lui-même d'être révoqué par une proposition du Premier ministre adressée à la Reine. Le Gouverneur général a préféré ne pas le courir, bien qu'il fût conforme à sa mission de gardien impartial de la Constitution. En effet, confronté à un refus

(22) *Far Eastern Economic Review*, 23 novembre 1977. Sur cette question de l'acceptation, cf *infra*.

(23) *Australian Financial Review*, 15 novembre 1975.

opposé à sa requête d'élections partielles, le Premier ministre disposait d'un choix : ou bien démissionner — ce qui résolvait la crise — ou bien entreprendre de faire révoquer le Gouverneur général, ce qui l'exposait à un danger considérable, celui de perdre tout crédit dans l'opinion publique.

Toutefois, le choix du Gouverneur général se fondait sur des éléments objectifs. Éléments de droit puisqu'il a sollicité l'avis du *Chief Justice* ; éléments de fait parce qu'il a connu que les banques australiennes refuseraient au gouvernement les fonds destinés au *Civil Service*, qui lui auraient permis de continuer la lutte ; et aussi parce qu'il fallait dissoudre au plus tôt si l'on voulait éviter de retarder les élections après la période de Noël.

B. L'ARGUMENT FONDAMENTAL.

Existe-t-il une convention constitutionnelle qui interdisait au Gouverneur général d'agir ?

Toute une doctrine tend, en effet, à dénier une existence concrète aux pouvoirs formellement détenus par la Couronne, de nommer et de révoquer les ministres et de dissoudre le Parlement. Quick et Garran, auteurs du commentaire classique de la Constitution australienne (24), écrivent, à propos de l'article 5 (dissolution de la Chambre) : « Bien que dans cette Constitution, certains pouvoirs de l'Exécutif soient confiés au *Gouverneur général* et d'autres au *Gouverneur général en Conseil*, ils se trouvent tous substantiellement *in pari materia*, sur le même pied, et en dernier ressort peuvent seulement être exercés en accord avec la volonté générale (25) ; et à propos de l'article 57 (double dissolution : « *The Governor-General may dissolve...* ») : « Ce pouvoir doit être exercé par lui, en tant que représentant de la Reine, de la même manière que les autres prérogatives de la Couronne, c'est-à-dire sur l'avis de ministres qui ont la confiance du Parlement (26) ».

Or, c'est dans ce dernier membre de phrase que gît la question. Observons d'abord combien la proposition est paradoxale : l'acte de dissolution n'est-il pas précisément celui qu'un ministère peut conseiller au chef de l'Etat lorsqu'il a perdu la confiance du Parlement ? Ou alors les auteurs entendent-ils signifier que la formation par le Gouverneur général d'un gouvernement chargé de la dissolution, minoritaire parce que le gouvernement possédant la confiance du Parlement s'y serait

(24) *The Annotated Constitution of the Commonwealth of Australia*, Canberra, 1901.

(25) *Ibidem*, p. 406.

(26) *Ibidem*, p. 685.



refusé, est inconstitutionnelle ? La généralité des termes introduit en tout cas une ambiguïté et, en cela, nous ramène à la question principale : on ne peut nier qu'un gouvernement défait devant le Parlement puisse demander, selon le schéma classique, la dissolution. Pourquoi un gouvernement, également dépourvu du soutien parlementaire, constitué à l'initiative du Chef de l'Etat, ne le pourrait-il pas, puisqu'est respectée la convention fondamentale qui oblige celui-ci à n'agir que sur l'avis du gouvernement, sauf précisément en ce qui concerne la nomination des ministres ?

Il existe une autre ambiguïté. Qu'entend-on par Parlement ? En Grande-Bretagne, il ne s'agit plus en fait que de la Chambre des Communes. Mais en Australie, même si un gouvernement n'a pas à solliciter un vote de confiance du Sénat, même s'il n'est pas formellement responsable devant lui, celui-ci dispose, en tant qu'organe authentiquement représentatif, de compétences législatives étendues qui lui permettent de mettre en cause le ministère. S'agissant du gouvernement Whitlam, il est bien évident qu'il ne disposait plus de la confiance du Sénat, et en cela le principe fédéral du fonctionnement des organes de l'Etat se trouvait atteint.

Un certain nombre de circonstances étaient donc réunies telles que la situation de crise n'offrait rien de comparable avec ce qui pourrait se passer en Grande-Bretagne ou même au Canada, où l'expression bicamérale du principe fédéral se trouve fort amoindrie par le défaut de représentativité de la Chambre haute.

Certes, ces considérations n'affectent pas substantiellement la question fondamentale : une convention interdisait-elle au Gouverneur général de renvoyer le Premier ministre aux fins de procéder à la dissolution *proprio motu* ?

À cet égard, on serait tenté d'affirmer que puisqu'il l'a fait, c'est qu'effectivement une telle convention n'existait pas. On ne peut prétendre à l'existence d'une convention que pour autant qu'elle soit respectée. C'est ce qui fonde certains à croire qu'elle existe en Grande-Bretagne ou au Canada (27), puisque les organes constitutionnels impliqués paraissent l'admettre. Inversement, le *droit strict* ne peut être considéré comme abrogé lorsque son application est admise.

(27) Au Canada, un *Livre Blanc* publié par le gouvernement fédéral en 1969, dans la perspective d'une Constitution nouvelle ou profondément révisée, énonce qu'en toutes circonstances le Gouverneur général doit agir sur l'avis du gouvernement en place « sauf quant au pouvoir discrétionnaire qu'il détient de refuser un avis de dissolution ». *A contrario* il semble qu'on admet l'existence d'une convention qui en interdit l'initiative. Cf E. FORSEY, « Dissolution of Parliament in Canada » in *the Parliamentarian*, octobre 1974, p. 229.

Quels sont donc les éléments qui permettent de conclure à la constitutionnalité de l'intervention du Gouverneur général ?

a) C'est d'abord la spécificité de la structure constitutionnelle australienne. Nulle part, en Grande-Bretagne ou dans les autres ex-dominions, une telle crise ne pouvait survenir entre les deux chambres du Parlement, parce que seul le Sénat australien est doté d'un caractère authentiquement représentatif, et à un double titre, puisqu'il est élu directement et qu'il représente les Etats fédérés. Les *circonstances exceptionnelles* qui, d'après une autre doctrine, justifieraient l'intervention de la couronne en matière de dissolution, se trouvent donc en Australie plus facilement réunies qu'ailleurs.

b) Les précédents.

En 1932, le Gouverneur de *New South Wales*, Sir Philip Games, renvoya le Premier ministre travailliste John Lang parce que son gouvernement voulait mettre en œuvre une législation financière non conforme à celle du Parlement fédéral. S'agissant d'une compétence concurrente entre l'Etat et la Fédération, les juridictions étaient évidemment compétentes pour déterminer si les procédés du gouvernement de l'Etat étaient effectivement illégaux. Le Gouverneur estima cependant devoir agir afin de donner une solution rapide et certaine à ce problème de droit. Le nouveau gouvernement qu'il nomma décida la dissolution et remporta les élections. L'existence d'une solution juridictionnelle de la question qui se trouvait à l'origine de la crise, a suscité des critiques contre l'intervention du Gouverneur, en tant qu'une imputation d'illégalité dans le chef du gouvernement ne constituerait pas un motif suffisant qui justifie le Gouverneur à sortir de sa réserve (28).

Mais on opina également que « les fonctions de représentants du Roi en Australie, qu'il s'agisse du Gouverneur général ou des Gouverneurs, ne peuvent être exercées comme si le système fédéral n'existait pas, mais doivent l'être en considération des responsabilités de la Couronne dans le maintien du fédéralisme (29) ». Le précédent renforce donc les considérations qui précèdent sur la spécificité du cadre constitutionnel. Hostile à l'usage de la prérogative, Evatt ne conclut pourtant pas à l'inconstitutionnalité, mais il refuse la solution qui consiste à déduire la réponse du verdict électoral.

c) Des avis donnés, sur sa requête, au Gouverneur général par ses *Law Officers*. La règle, en cas de difficultés d'ordre constitutionnel,

(28) H.E. EVATT, *The King and the Dominions Governors*, Londres, 1936, pp. 157 et sq.

(29) *Ibidem*, p. 167 (Opinion de Sir Harrison MORE).

commande au chef de l'Etat de consulter les *Law Officers* s'il n'est pas certain de devoir suivre l'avis du Cabinet.

C'est ce que firent les Gouverneurs généraux d'Australie en 1914 et en 1951, lorsque leur fut demandée la dissolution simultanée (article 57 de la Constitution) qui, ainsi qu'en 1974 et 1975, se présentait comme un détournement de procédure (30).

En 1914, le *Chief Justice* insista sur le devoir qu'avait le Gouverneur général de « former son propre jugement » sur la question et d'agir en « arbitre indépendant » (31). En 1951, c'est le Premier ministre Menzie lui-même qui tint à assurer le Gouverneur général que celui-ci n'était pas lié par son avis. Dans la crise de 1975, la consultation du *Chief Justice*, Sir Garfield Barwick, fut décisive (32). La déclaration de Sir John Kerr, précitée, reprend point par point l'argumentation du *Chief Justice* (33).

d) De l'acceptation par les parties.

Si la conviction du Gouverneur général en ce qui concerne ses propres pouvoirs ne suffisait pas pour établir la constitutionnalité de leur usage, l'acceptation par le Premier ministre de sa révocation constitue par contre le point décisif. Bien sûr, M. Whitlam a invoqué l'inconstitutionnalité. Mais plus tard, devant l'opinion publique, pas devant le Gouverneur général. C'est au moment où sa révocation lui était signifiée qu'il aurait pu refuser de reconnaître le pouvoir du Gouverneur général, porter la querelle immédiatement devant la Chambre, et prier formellement la Reine de révoquer son représentant. Ainsi le précédent a été accepté, même si c'était pour des raisons tactiques, ce qui le rend inattaquable

(30) D.H. O'CONNEL, « The Dissolution of the Australian Parliament » in *the Parliamentarian*, janvier 1976, p. 9. H.V. HODSON, « The Consequences of Mr Whitlam » in *Round Table*, avril 1976, pp. 139 et 59.

(31) EVATT, « The discretionary Authority of Dominions Governors » in *Canadian Bar Review*, vol. 18 (1940), p. 5.

(32) Texte in O'CONNEL, *art. cit.*, p. 9.

(33) Suspecté de partialité parce qu'ancien *Attorney General* du gouvernement libéral Menzie. On a argué d'autre part de l'impropriété de cette consultation dans l'hypothèse d'une évocation de cette question constitutionnelle devant la *High Court*, que préside le *Chief Justice*. Mais, de l'avis de ce dernier, le problème, par nature, n'est pas du ressort d'une Cour, d'abord parce qu'il s'agit de l'exercice de la Prérogative royale et, d'autre part, parce qu'il met en question une convention constitutionnelle. Mais si une Cour ne peut sanctionner une convention, elle peut en constater l'existence. A ce sujet, on relève qu'un tel constat fut établi par deux arrêts de la Cour Suprême du Pakistan, en 1955, à la suite de la dissolution de l'Assemblée constituante par le Gouverneur général Ghulam Mohammed. Le *Chief Justice* déclara qu'« en règle générale, le Gouverneur général a perdu le droit d'exercer les pouvoirs de réserve de la Couronne contre l'avis du gouvernement du Dominion. Néanmoins, le libre exercice ou le caractère discrétionnaire de la prérogative à un moment critique est nécessaire au gouvernement de toute nation civilisée, pourvu que soit remplie la condition indispensable selon laquelle l'exercice d'un tel pouvoir est toujours sujet à l'autorité législative du Parlement *ex post facto* ». Cf H.V. HODSON, *art. cit.*, p. 138.

en droit (34). Ceci n'exclut pas qu'une convention abolissant les pouvoirs du Gouverneur général en la matière n'ait existé à l'état inchoatif. Mais c'est seulement aux conséquences politiques, puis institutionnelles, concernant le rôle et la fonction du représentant de la Couronne en Australie qu'on pourra l'établir. En effet, malgré l'opinion d'Evatt, précitée, on ne peut nier l'importance du verdict électoral qui suit une dissolution royale, ni de ce que la décision évoquée qualifiait : l'autorité législative du Parlement *ex post facto*. C'est ce qui permet, en particulier, d'établir si une convention (inchoative) se trouvait effectivement exister au moment de l'intervention (35). Mais, dans ce cas précis, les tentatives de M. Whitlam de porter le débat constitutionnel dans la campagne électorale ont échoué. Les élections de décembre 1975 se sont disputées sur la situation économique et les fautes de gestion du gouvernement. Elles devaient voir l'écrasante victoire des libéraux-agriculteurs. On peut au moins en déduire que, pour la majorité de l'électorat, l'intervention du Gouverneur général n'a pas paru à ce point inadmissible qu'il fallût, pour la sanctionner, reconduire au pouvoir le Premier ministre qui en avait été la victime.

Conclusion.

La victoire libérale ne résolvait pourtant pas tout. Elle accentuait encore chez les travaillistes le sentiment d'avoir subi une injustice rendue possible par l'inadéquation de la Constitution aux réalités contemporaines. Les élus travaillistes boycottèrent l'ouverture, par le Gouverneur général, du Parlement issu des élections du 13 décembre 1975. Toute apparition publique du chef de l'Etat fut désormais marquée par des manifestations hostiles. La gauche la plus radicale réclamait non seulement sa démission, mais un complet bouleversement de la Constitution : instauration d'un régime républicain doté d'un président au rôle purement représentatif et d'une Chambre haute de *réflexion* (36). Le premier anniversaire des événements du 11 novembre fut l'occasion de manifestations où ces thèmes furent largement débattus, la Constitution

(34) Dans un article où l'intervention du Gouverneur général est très énergiquement critiquée (*Australian Quarterly*, mars 1976, p. 18), le professeur HOWARD reconnaît que c'est à ce moment critique que le procédé a été accepté même si, quant à lui, il considère que le Gouverneur général n'avait pas de pouvoir en la matière.

(35) Ainsi, par exemple, de la question du pouvoir financier de la Chambre des Lords britannique en 1910 : lorsqu'elle eut refusé les réformes fiscales, le gouvernement dit que c'était un abus, mais ne tint pas ce refus pour nul et non avenu. Il s'employa, et réussit, par deux dissolutions successives et l'autorité de majorités parlementaires confirmées, à supprimer les pouvoirs financiers des Lords et à réduire les autres.

(36) *Times*, 31 août 1975.

actuelle étant dénigrée comme une « relique non-démocratique du colonialisme britannique » (37). Les observateurs relevèrent pourtant que si le Gouverneur général était remplacé, le mouvement républicain perdrait beaucoup de ses adeptes. La presse faisait par ailleurs état d'une sorte de consensus à reconnaître la légitimité constitutionnelle des procédés utilisés par le Gouverneur général un an auparavant. Mais l'opinion n'était pas moins répandue que la Constitution nécessitait des aménagements (38). Le gouvernement devait lui-même recevoir la preuve que ce n'était pas chose facile. Quatre projets de révision furent proposés par lui en mai 1977. Le plus important visait à faire concorder les élections à la Chambre et au Sénat. Appuyé par l'opposition, ce projet recueillit 62 % des suffrages à l'échelon fédéral, mais fut repoussé dans les trois Etats les moins peuplés. La structure fédérale s'avère d'ailleurs depuis toujours être la garante de la rigidité constitutionnelle. Les trois amendements mineurs obtenus par M. Fraser étaient les premiers à être votés depuis cinquante ans (39). C'est semble-t-il, à ce moment que le Premier ministre, soucieux de cette concordance électorale, résolut d'anticiper les élections à la Chambre pour les faire coïncider avec le renouvellement par moitié du Sénat en décembre. Les rumeurs s'amplifièrent lorsque fut annoncée, le 14 juillet 1977, la démission de Sir John Kerr et son remplacement, en décembre, par Sir Zelman Cowen, chancelier de l'Université du Queensland. Le Gouverneur général était sacrifié, de l'avis général, à la pacification des esprits en vue de prochaines élections (40). La dissolution de la Chambre fut annoncée le 27 octobre par M. Fraser, les élections étant fixées au 10 décembre, date prévue pour le renouvellement partiel du Sénat. Elles devaient confirmer au pouvoir le gouvernement libéral, contraignant M. Whitlam, vaincu une nouvelle fois, à se retirer.

La crise de novembre 1975 a sensiblement altéré la physionomie politique, mais également constitutionnelle de l'Australie. Mais ce changement sera-t-il durable ?

Commentant la succession de M. Wilson en Grande-Bretagne, le biographe de la reine Elisabeth montre les limites de la prérogative royale dans un régime de gouvernement de cabinet, « bien que le fils d'un chaudronnier australien ait spectaculairement démontré quelle puissance elle peut encore représenter à la fin du XX^e siècle » (41). Ainsi,

(37) R. KAYE, « Australians attack the Constitution » in *The Guardian*, 12 novembre 1976.

(38) *Ibidem*.

(39) *The Economist*, 28 mai 1977.

(40) *The Times, Le Monde*, 15 juillet 1977.

les événements du 11 novembre 1975 en Australie ne se renouvelleront peut-être pas, mais ils ont, du moins pour un temps, rendu à un régime de gouvernement de cabinet les traits de ce qu'il était convenu d'appeler le régime parlementaire.

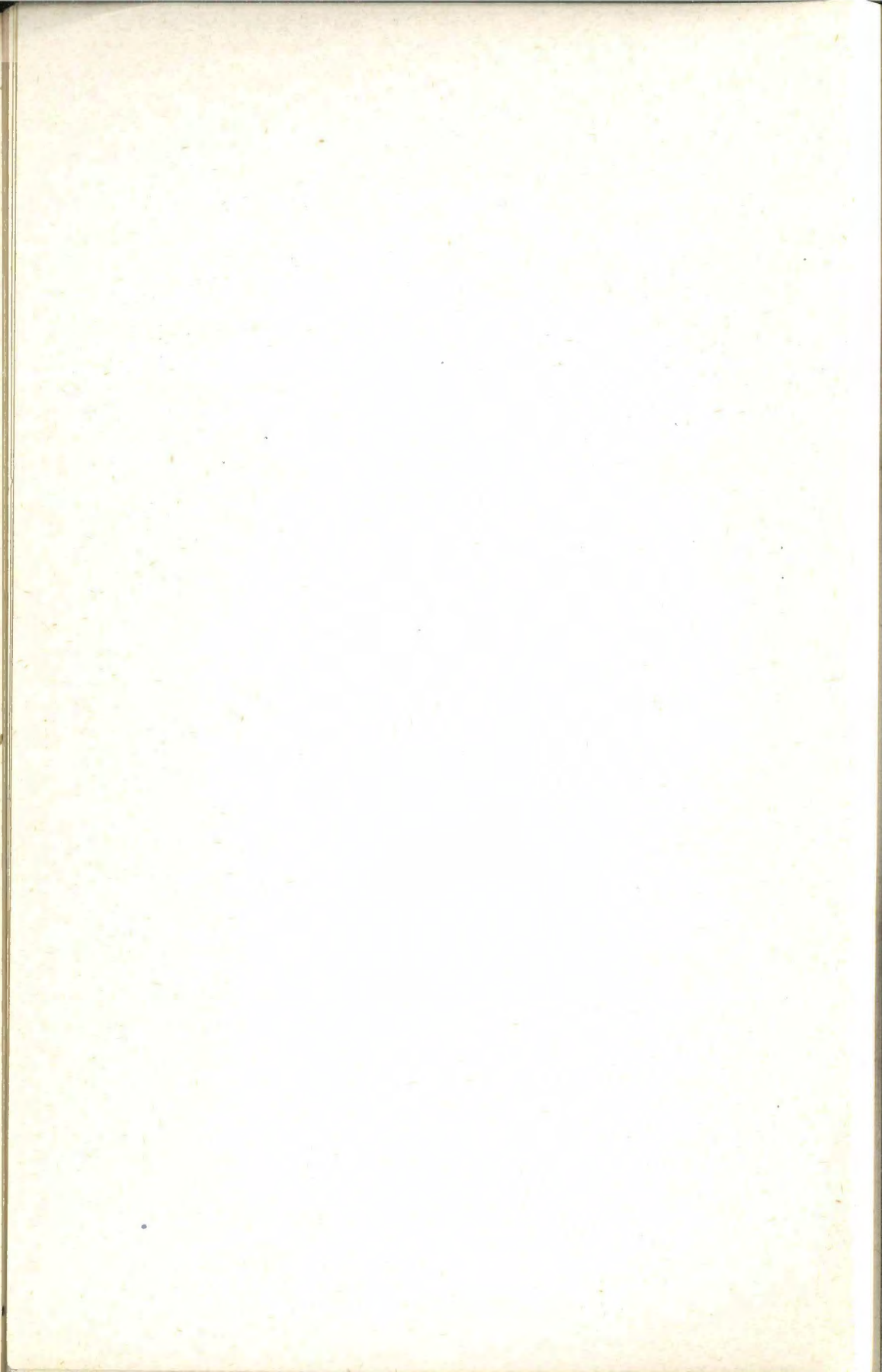
Summary : The Australian constitutional crisis.

The crisis which arose in Australia in October-November 1975 led to the dismissal of the Labour Prime Minister Gough Whitlam by the Governor-General Sir John Kerr, the formation of a caretaker Government by the opposition leader Malcolm Fraser and the simultaneous dissolution of the Houses of the Federal Parliament.

The constitutional issues involved in that crisis are studied. The opinion is maintained that the rational coherence of the parliamentary system require an effective head of State with the responsibility of acting personally in unusual circumstances, rather than the strict law definitely lapsed and the issue even then ruled by the « constitutional conventions » of Cabinet government.

(41) R. LACEY, *Elizabeth II and the House of Windsor*, Londres, 1977, p. 302.





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 ; celes-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 nochtans nauwkeurig aangeduid worden (naam van de schrijver, titel van het artikel, nummer en bladzijden van het tijdschrift). De vertaalrechten zijn voorgehouden voor alle landen.

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 manuscriten 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. : 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. : 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 RES PUBLICA Review :

	1978
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 F.B. - 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. 1978/3/1173

Imprimé en Belgique — Gedrukt in België