

RES PUBLICA



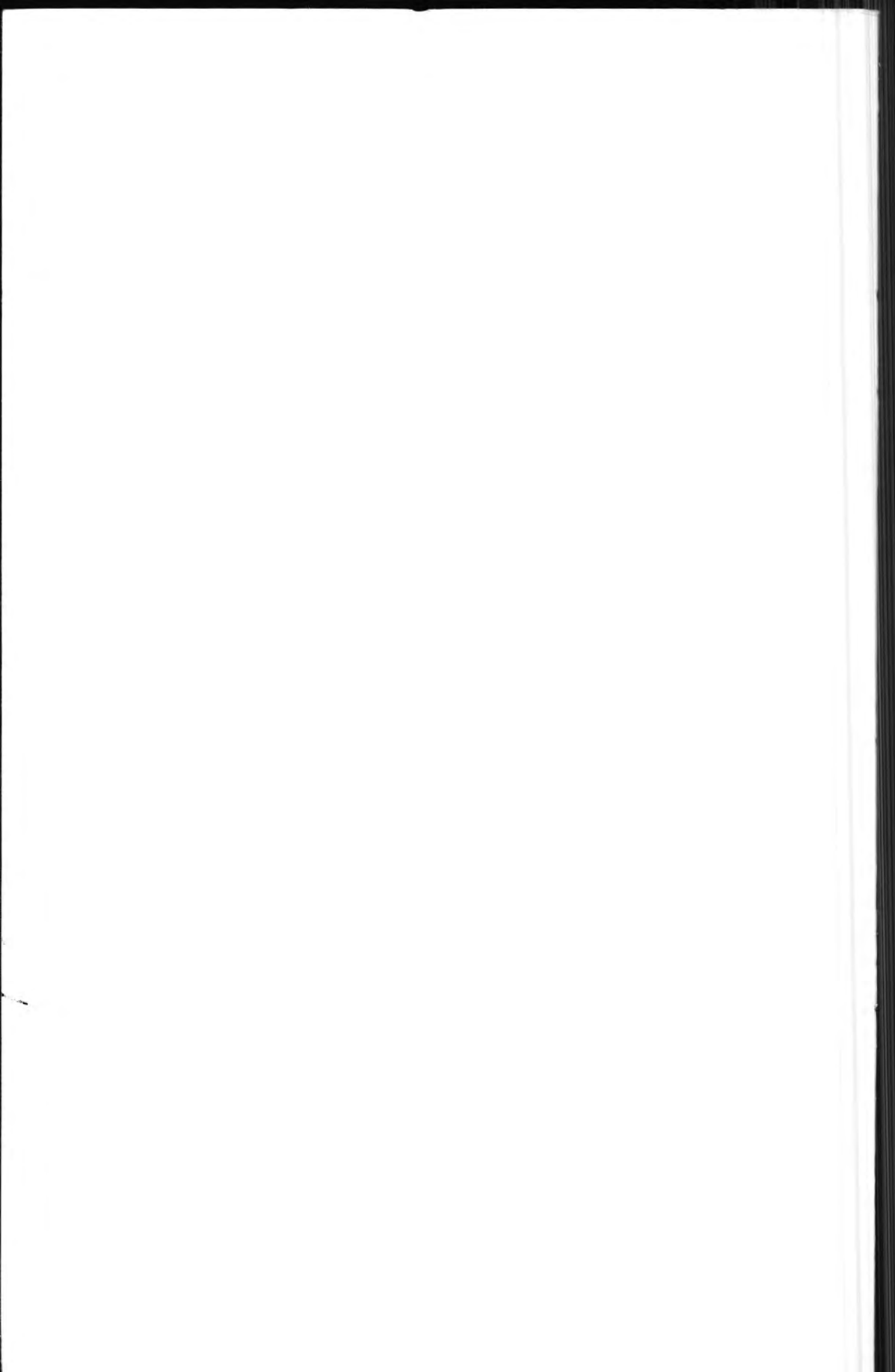
1977/4

Spinoza

Culturalisation ou régionalisation

Les élections européennes

Imperiali

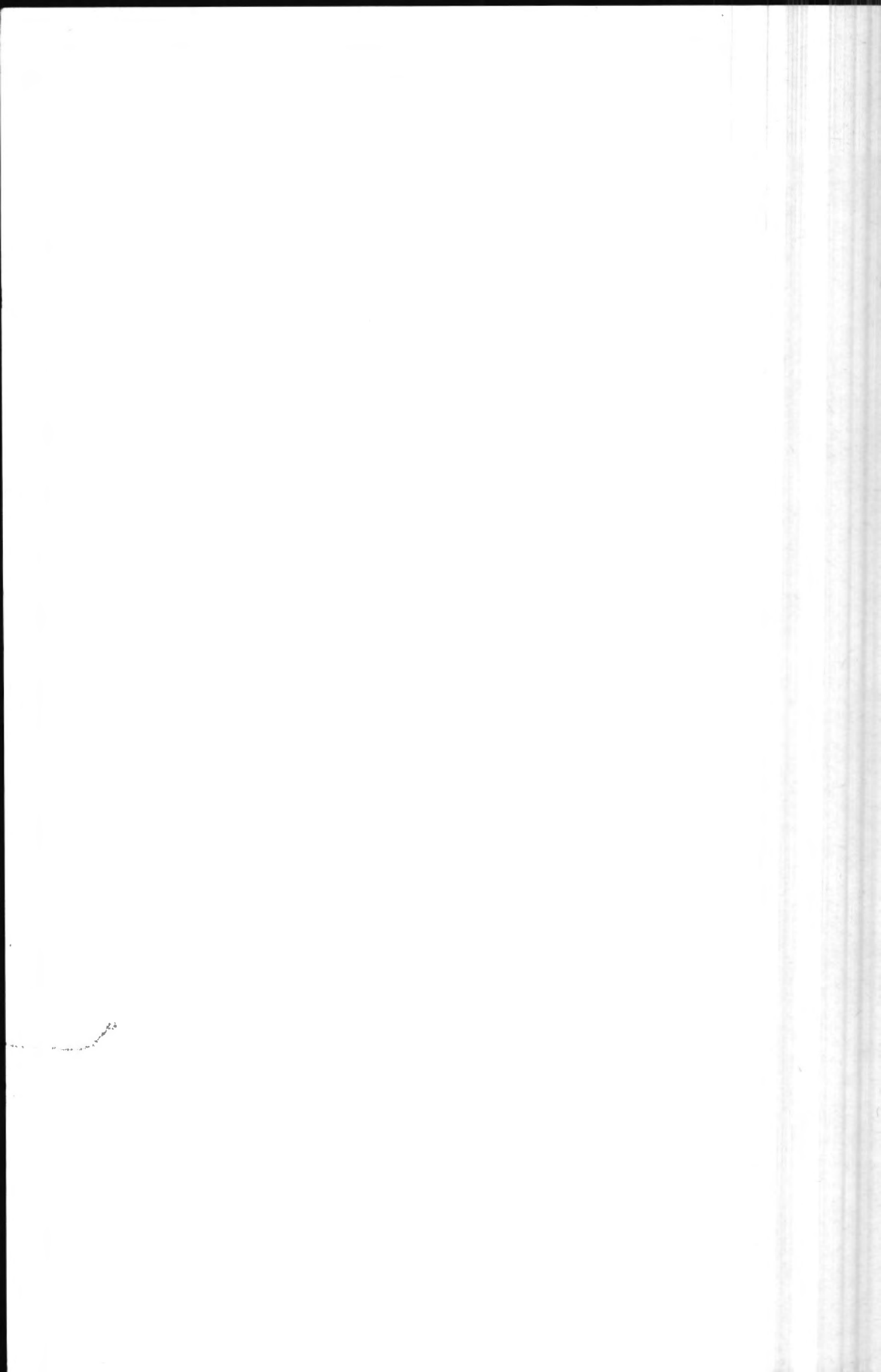


RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK
REVIEW OF THE BELGIAN POLITICAL SCIENCE INSTITUTE

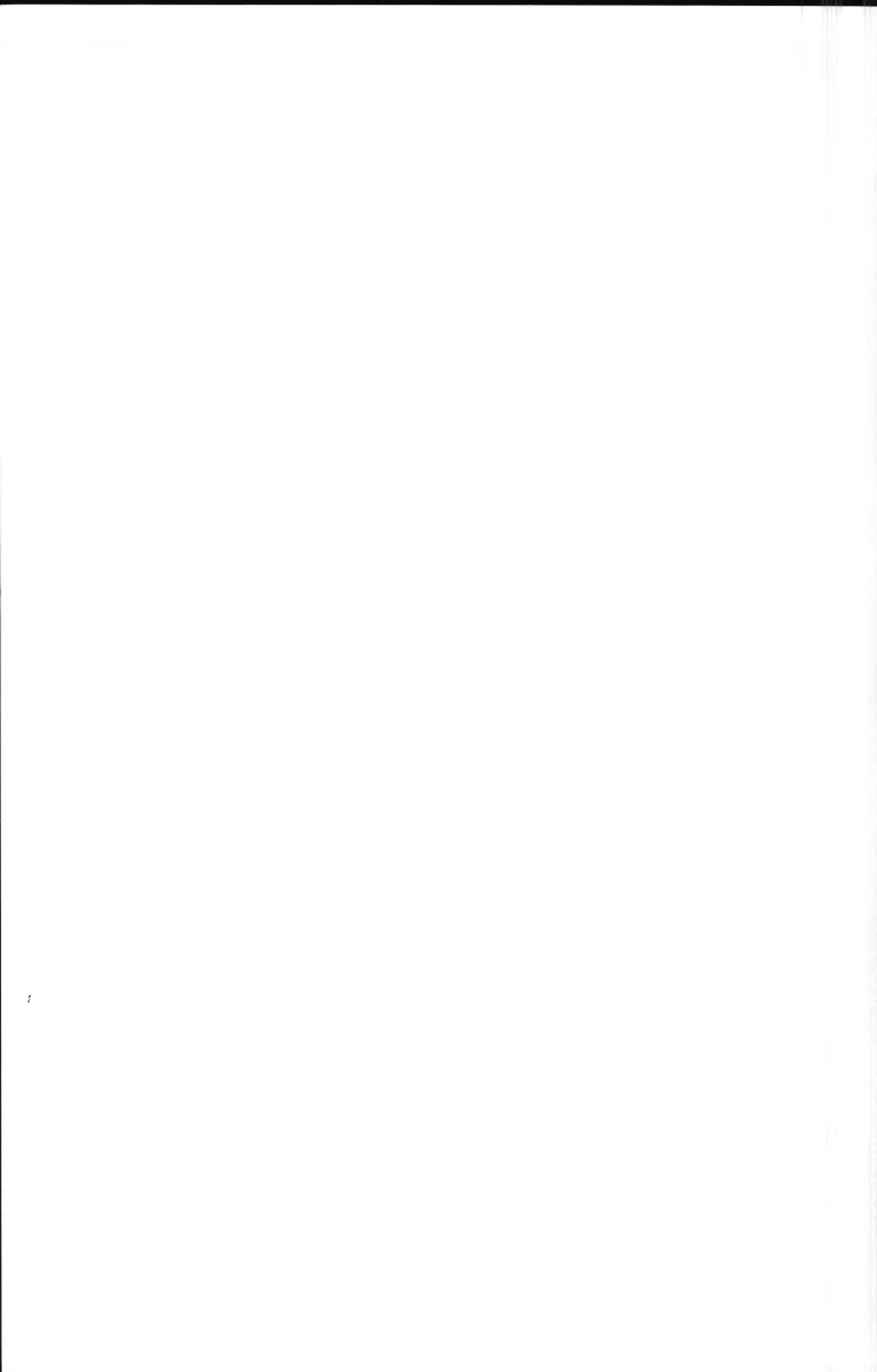
SOMMAIRE — INHOUD — CONTENTS

Ter herinnering aan Voorzitter Theo Luykx	551
De wetenschappelijke activiteit van wijlen Prof. Dr. Theo Luykx	553-556
Les groupements européens de partis politiques par P. CLAEYS et N. LOEB-MAYER	559-577
Citizenship, direct elections and the European Parliament, by J. LODGE and V. HERMAN	579-605
De vertekening van de uitspraak van het kie- zerskorps bij de verwerking, door P. SENAËVE	607-622
La controverse de la « Culturalisation » ou de la « Régionalisation » des crédits budgétaires, par Ph. QUERTAINMONT	623-643
L'expérience des sections, par Cl. COURTOY	645-659
Spinoza over democratie en godsdienst, door B.J. DE CLERCQ	661-671
De politieke wetenschap aan de Rijksuniversi- teit te Gent, door G. PROVOOST	675
Lijst van de doctoraten in of betreffende poli- tieke wetenschap die aan de Belgische uni- versiteiten tijdens het academiejaar 1975-1976 verdedigd werden	685





Prof. Dr. Theo LUYKX
(1913-1977)



Ter herinnering aan Voorzitter Theo Luykx

Het angstige, onuitgesproken vermoeden hebben we plots voelen stollen tot ijzige zekerheid. We hadden nochtans zo gehoopt, toen Professor Dr. Theo Luykx in het voorjaar vol moed zijn voorzitterschap weer had opgenomen. Doch de avond was nabij...

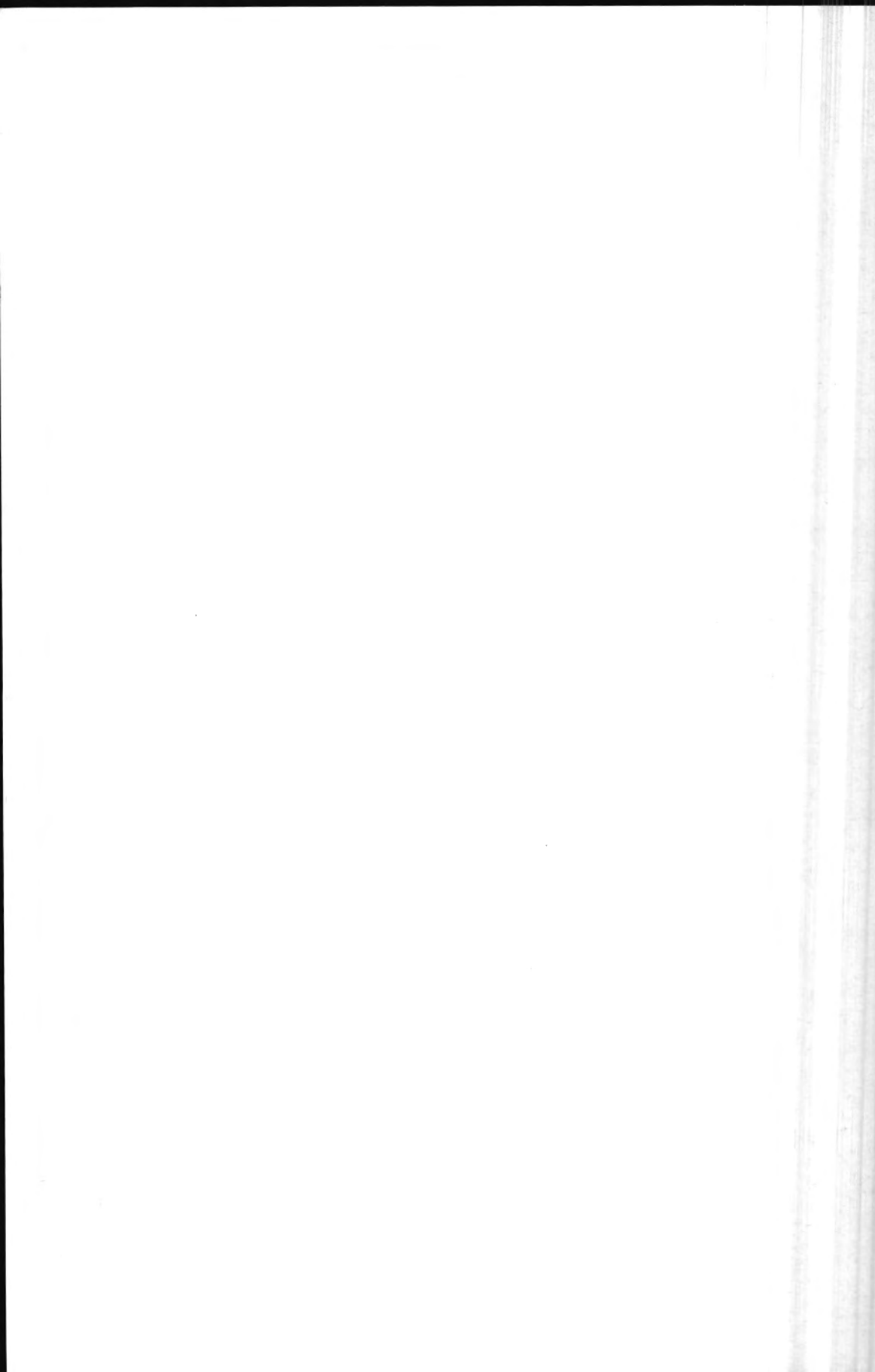
In al die jaren welke hij actief aan ons Instituut meebouwde, aanvankelijk als voorzitter van de Wetenschappelijke Raad en als lid van de Raad van Beheer, nadien als Voorzitter, heeft hij in alle eenvoud, in alles wat hij deed, getuigenis gebracht van zijn professorale ernst en onkreukbaarheid, en liet hij ons delen in zijn aanstekelige goedheid en optimisme.

Dit alles maakt dat het verlies niet alleen te meten is aan de beleids-oogmerken die hij als voorzitter wilde realiseren, noch aan de werken die hij aan zijn veelzijdig oeuvre nog dacht toe te voegen. Niet alleen de collega hebben wij verloren maar de vriend die hij onweerstaanbaar werd. Niet in het minst betreuren we tevens de rechtlijnige Vlaming in Brussel die in het laatste gesprek dat we met hem hadden zijn bezorgdheid uitsprak vreemdeling in eigen stad te worden.

Hij is nu huiswaarts toe, waar geen vreemden zijn. Ook in onze herinnering blijft Theo Luykx voortleven als leermeesters, als collega, als voorzitter en als vriend.

H. VAN HASSEL
Secretaris-generaal.





De wetenschappelijke activiteit van wijlen Prof. Dr. Theo Luykx

Het is een zware opdracht de wetenschappelijke activiteit van Prof. Dr. Th. Luykx overzichtelijk voor te stellen. Die activiteit was zo intens en vruchtbaar en bovendien dermate baanbrekend dat elke samenvatting tekort schiet. Getuige hiervan de bijgaande bibliografie.

Het beste nog kan men Prof. Luykx' wetenschappelijke loopbaan en activiteit in periodes indelen. Want, waar hij zich als jonge vorser tot een eminent en gelauwerd mediaevist uit de beroemde Gentse School ontpopte, werd hij amper een decennium later een pionier van de Vlaamse pers- en communicatiewetenschap die haar bestaan en bloei in moeilijk te overschatten mate aan hem te danken heeft.

Eens de afdeling pers- en communicatiewetenschap aan de R.U.G. was opgericht en geconsolideerd en de nodige vorsers opgeleid, liet hij de leiding ervan aan anderen over en ging hij zijn mateloze werkkraft en wetenschappelijke kwaliteiten vooral aan zijn nieuwe leerstoel van de hedendaagse internationale en Belgische politiek wijden.

Over deze drie onderzoeksdomeinen, die elk het wetenschappelijk leven van een productief vorser hadden kunnen vullen, schreef Prof. Luykx een imposante reeks fundamentele studies.

De redactie meent het best hulde te kunnen brengen aan voorzitter Luykx door zijn volledige bibliografie te publiceren.

Publicaties van Prof. Dr. Theo Luykx

In boekvorm.

Brugge (met Dr J. L. Broeckx). Steden en Landschappen, nr IX, Antwerpen 1943, 200 blz.

Op den drempel der geschiedenis van het Vlaamsche volk. Basisreeks, Brussel, 1944, 87 blz.

Gillis Berthout met den Baard, kamerheer van Vlaanderen en broeder van de Duitse Orde in Pitseburg te Mechelen. Mededelingen van de Kon. Vl. Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Brussel, Standaard-Boekhandel, 1944, 40 blz.

- Johanna van Constantinopel, gravin van Vlaanderen en Henegouwen. Haar leven (1199/1200-1244). Haar regeering (1204-1244).* Handelingen van de Kon. Vl. Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Brussel, Standaard-Boekhandel, 1946, 674 blz.
- De graven van Vlaanderen en de Kruisvaarten. Davidsfonds,* Leuven, 1947, 248 blz, Heidelberg Hasselt 1967.
- Brugge, de oude Zwinstad.* Heemschutserie, Amsterdam, 1950, 80 blz.
- Het grafelijk geslacht Dampierre en zijn strijd tegen Filips de Schone.* Davidsfonds, Leuven, 1952, 275 blz.
- Cultuurhistorische Atlas van België.* Brussel, Elsevier, 1954, 192 blz.
- Atlas culturel et historique de Belgique.* Brussel, Elsevier, 1e uitgave, 1954; 2e uitgave, 1959, 192 blz.
- Overzicht van de Economische Geschiedenis.* Gestencileerde cursus, Gent, Standaard-Boekhandel, 1955, 169 blz.
- Een halve eeuw zegelbelasting op de Belgische pers (sept. 1797-mei 1848).* Mededelingen van de Kon. Vl. Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Brussel, 1956, 30 blz.
- Historische Winkler Prins Encyclopedie* (hoofdredactie met Dr. Ph. De Vries). 3 dln., Elsevier, Amsterdam-Brussel, 1957-1959, 3 X 750 blz.
- Moderne Geschiedenis (1815-Heden)* (in samenwerking). Dl. IV van het « Repertorium van de Sociale Wetenschappen ». Brussel-Amsterdam, Elsevier, 1960, 516 blz.
- De grafelijke financiële Bestuursinstellingen en het grafelijke Patrimonium in Vlaanderen tijdens de regering van Margareta van Constantinopel (1244-1278).* Handelingen van de Kon. Vl. Acad. voor Wet., Lett. en Schone Kunsten van België, Brussel, 1960, 480 blz.
- Hedendaagse politieke geschiedenis van België. Deel I: periode der cijnskiezers (tot 1893).* Gestencileerde cursus. Wetenschappelijke Boekhandel E. Story, Gent, 1960.
- Elseviers Historische Atlas* (met S. De Vries), Amsterdam-Brussel, Elsevier, 1963,
- Geschiedenis van de economische Bewustwording in Vlaanderen. Veertig Jaar Vlaams Economisch Verbond* (met Max Lamberty en Frans Wildiers), Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen, 1967.
- Veertig jaar Belgische Politiek. Liber Amicorum Minister van Staat A.E. De Schrijver.* Hoofdredactie, Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1968, 829 blz.
- Overzicht van de Economische en Sociale Geschiedenis,* vier, gestencileerde uitgaven, vijfde herziene en bijgewerkte uitgave, Gent-Leuven, Story-Scientia, 1968, XIIX-277 blz.
- Overzicht van de Ontwikkeling der Communicatiemedia.* Brussel, Elsevier Sequoia, 1970, 229 blz; tweede aangevulde uitgave in 1978.
- Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen sedert het Congres van Wenen.* Brussel, Elsevier-Sequoia, 1971, 608 blz.
- Dr Alfons van de Perre en zijn Tijd.* Antwerpen-Utrecht, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1972, 330 blz.

Politieke Geschiedenis van België van 1789 tot heden. Brussel-Amsterdam, Elsevier, drie telkens bijgewerkte en uitgebreide uitgaven, 1964, 1968 en 1973; vierde bijgewerkte uitgave in voorbereiding, eerste deel vrschijnt in 1977.

Koninklijke Toespraken. Een keuze uit de toespraken van Koning Boudewijn. Brussel, Labor, 1973, 192 blz.

Bijdragen in tijdschriften en verzamelwerken.

De groei van de geschiedschrijving in Vlaanderen in de Nederlandsche Taal. Wetenschappelijke Tijdingen, 6e jg., nrs 8, 9 en 10, 1941

Biografische gegevens over Jacob Rosant, schrijver van de « Evangelische Triumphwagen ». Verslagen en Mededelingen van de Kon. VI. Acad. voor Taal- en Letterkunde, 1942, blz. 651-657.

Gravin Johanna van Constantinopel en de godsdienstige vrouwenbeweging in Vlaanderen in de eerste helft van de XIIIe eeuw. Ons Geestelijk Erf, afl. I, 1943, blz. 5-30.

Bij een belangrijke bijdrage tot de kennis van het dertiendeeuwsche Vlaanderen. Belgisch Tijdschrift voor Philologie en Geschiedenis, dl. XXII, 1943, blz. 447-456.

Etude sur les chanceliers de Flandre pendant le règne de Jeanne de Constantinople. Revue du Nord, nr 112, 1946, blz. 241-266.

Een klachtenlijst van Brabanders over hun wederrechtelijke behandeling op Vlaams grondgebied in 1260. Handelingen van de Kon. Commissie voor Geschiedenis, dl. CXIII, afl. 1-2, 1948, blz. 1-40.

De strijd om het kanselierschap in Vlaanderen tussen Philips van Savoye en Jan van Vlaanderen. Miscellanea J. Gessler, dl. II, blz. 767-779, 1948.

Hendrik III van Gelre, prins-elect van Luik, tegen Wouter (VI) Berbout, heer van Mechelen. Handelingen van de Kon. Kring voor Oudh., Lett. en Kunst van Mechelen, dl. LIII, 1949, blz. 30-66.

De strijd van Margareta van Constantinopel, gravin van Vlaanderen en Henegouwen, voor het behoud van haar Rijksgebieden. Gedenkschriften van de Oudh. Kring van het Land van Dendermonde, 3e reeks, dl. II, 4e afl., 1950, blz. 113-143.

Over de geboorte- en sterfdata van gravin Margareta van Constantinopel en van hare kinderen, de Avesnes en de Dampierres. Bijdragen voor de Geschiedenis van de Nederlanden, dl. V, 1950, blz. 63-77.

De Nederlanden en de Europese politiek. Algemene Geschiedenis van de Nederlanden, dl. II, blz. 231-255, Utrecht, 1950.

Het optreden van de « baljuw van Vlaanderen » en van de « baljuw van Henegouwen » gedurende de regering van het Henegouwse Huis. Handelingen van de Zuidnederlandse Maatschappij voor Taal, Letterkunde en Geschiedenis, 1950, blz. 107-134.

De lijst van de Brugse baljuws gedurende de dertiende eeuw. Handelingen van de Société d'Emulation te Brugge, 1951, blz. 142-149.

Rond het eerste huwelijk en de daaruit gesproten kinderen van Gewijde van Dampierre. Gedenkschriften v. d. Oudh. Kring van het Land van Dendermonde, dl. II, 1952, blz. 161-179.

De Petswetenschap aan de Universiteit. Dietsche Warande en Belfort, 1952, blz. 284-296.

- Politieke Geschiedenis*. Vlaanderen door de eeuwen heen, dl. II, 1952, blz. 11-44.
- De jongste literatuur over ons nationaal verleden*. Dietsche Warande en Belfort, maart 1952, blz. 180-184; februari 1953, blz. 118-124; februari 1954, blz. 112-117; december 1956, blz. 624-629; februari 1958, blz. 113-121.
- Perswetenschap en Journalistenopleiding*. Wetenschappelijke Tijdingen, jg. 13, aug-sept. 1953, blz. 260-263.
- Kanttekeningen bij het Internationaal Congres voor Perswetenschap te Berlijn*. Dietsche Warande en Belfort, juni 1955.
- Over de Orangistische pers in België (1830-1842)*. Album Prof. Dr. K. Baschwitz, Leiden, 1956, blz. 12-25.
- Nationale Geschiedenis*. Elseviers Algemeen Repertorium, dl. III, Brussel, 1955, blz. 187-436.
- The Stamp-duty on Belgian Newspapers and its abolition in 1848*. Gazette, International Journal of the science of the Press, Amsterdam, 1955, blz. 257-264.
- Het Internationaal Congres voor Persgeschiedenis te Triest*. Wetenschappelijke Tijdingen, december 1956.
- De Studenten*. Gedenkboek van de Rijksuniversiteit te Gent (uitgevoerd onder zijn technische redactie), Gent, 1957, blz. 371-403.
- Het ontstaan van de Politieke Pers in België*. Handelingen van het XXIIe Vlaams Filologencongres, Gent, 24-26 april 1957, blz. 402-405.
- Historiografie in België*. Historische W. P. Encyclopedie, dl. I, 1957, blz. 90-101.
- Na acht jaar onderwijs in de Perswetenschap*. De Brug, april-juni 1958, blz. 107-113.
- De confessionele partij. Terugblik op de 19e eeuw*. De Maand, 2e jg., nr. 1, jan. 1959, blz. 54-57.
- Recente literatuur over ons verleden*. Dietsche Warande en Belfort, febr. 1959, blz. 117-125; ibidem, maart 1960, blz. 208-219.
- Wordt de Pers bedreigd door Radio en Televisie?* De Brug, 3e jg., nr. 3, mei-juni 1959, blz. 157-166.
- Een berucht politiek persproces in 1852*. Handelingen van het XXIIIe Vlaams Filologencongres. Brussel, 1-3 april 1959, blz. 312-317.
- De eerste organieke wet op het Hoger Onderwijs in België*. De Brug, 4e jg., nr. 4-5, 1960, blz. 201-217.
- Onderwijsmethoden en informatiemiddelen in de Journalistiek*. V.E.V. Berichten, september 1960, blz. 2077-2089.
- Napoléon III et la presse en Belgique*. Etudes de Presse, Parijs, (in druk).
- Volgende uitvoerige bijdragen in de Historische W. P. Encyclopedie: *Belgische Socialistische Partij-Belgische Werkliedenpartij*, dl. I, p. 385-386; *Brugge*, dl. I, p. 481-483; *Christelijke Volkspartij*, dl. I, p. 592; *Hanze*, dl. II, p. 355-356; *Katholieke partij*, dl. II, p. 588-589; *Kruistochten*, dl. II, p. 634-639; *Leuven*, dl. II, p. 695-696; *Luxemburg*, dl. II, p. 740-742; *Persgeschiedenis*, dl. III, p. 246-250; *Volksvertegenwoordiging. België*, dl. III, p. 631.
- Medewerking aan de Winkler Prins Encyclopediën (6e druk en 10-delige).
- Recente Literatuur over ons verleden*. Dietsche Warande en Belfort, maart 1961, blz. 1-11; Ibidem, mei-juni 1962, blz. 1-13.
- De gazetiers en hun octrooien tijdens het Ancien Régime*. Handelingen van het XXIVe Vlaams Filologencongres, Leuven 6-8 april 1961, blz. 436-447.
- Napoleon III and the Belgian Press*. Gazette, vol. 8, nr. 2, 1962, blz. 133-144.

- De nieuwe Licentie in de pers- en communicatiewetenschap*, De Brug, nr 2, april-juni 1963, blz. 90-97.
- Veertig Jaar geleden kreeg Gent zijn zg. Nolf-universiteit*. De Brug, nr 3, juli-september 1963, blz. 147-170.
- The first Amsterdam and Antwerp newspapers. Additional Information*. Gazette, vol. 10, nr III, 1964, blz. 229-236.
- Massamedia in democratische en totalitaire staten*. Streven, jg. XVIII, nr 10, juli 1965, blz. 968-978; Ibidem, nr 11, augustus-september 1965, blz. 1065-1072.
- De eerste Gazettiers en hun kranten in de Spaanse Nederlanden*. Handelingen XVIII, der Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Taal- Letterkunde en Geschiedenis, 1964, blz. 231-247.
- Brugse kranten en gazettiers in de Spaanse Nederlanden*. Handelingen van het Genootschap « Société d'Emulation » te Brugge, deel CI, 1964, blz. 195-225.
- De jongste evolutie van de Hogeschoolbevolking in België*. De Brug, nr 3, 1962, blz. 131-139; Ibidem, nr 3, 1964, blz. 166-173; Ibidem, nr 3, 1965, blz. 131-141.
- Groei van de politieke democratie*. 150 Jaar Katholieke Arbeidersbeweging in België, 1789-1939 (onder redactie van Dr S.H. Scholl).
- Periode der Cijnskiezers (tot 1893)*, in eerste deel, blz. 143-167.
- Periode van het algemeen meervoudig stemrecht (1893-1919)* in tweede deel, blz. 127-156; *Periode van het algemeen enkelvoudig stemrecht (sedert 1919)* in derde deel, blz. 139-164.
- Cijnskiezers onder Franse Politieke druk. De Belgische Kamerverkiezingen van 8 juni 1852*. Standen en Landen, deel LXI, Leuven-Parijs, 1966, blz. 57-102.
- De eerste Organieke Wet op het Hoger Onderwijs in België (1835)*, extranummer van De Brug, oktober 1967, blz. 28-48.
- De wet van 21 mei 1929 op het Hoger Onderwijs*; extranummer van De Brug, oktober 1967, blz. 73-92.
- De tweetalige zg. Nolf-universiteit te Gent (1923-1930)*, extranummer van De Brug, oktober 1967, blz. 93-117.
- Negentiende eeuwse persprocessen en hun invloed op de Belgische perswetgeving*. Actuele problemen rond krant, radio en TV, Publikaties van het Seminarie voor Pers- en Communicatiewetenschap, nr. 1, 1967, Gent, blz. 1-42.
- Overheid en communicatiemediën in de spiegel van het verleden*. Handelingen van het XXV^e Vlaams Filologencongres, blz. 493-497.
- De verhouding van de Vlaamse en Franstalige pers in België rond 1845*. Handelingen XXII der Koninklijke Zuidnederlandse Maatschappij voor Taal- en Letterkunde en Geschiedenis, 1968, blz. 307-318.
- De evolutie van het informatierecht*. Informatie en democratie, Dosfelddocumenten nrs. 4-5, Brussel, 1970, blz. 1-10.
- De aankondigingsbladen in de Oostenrijkse Nederlanden (1713-1792/94)*. Bijdragen tot de Communicatiewetenschap, Liber Amicorum ter nagedachtenis van Prof. Dr. N. De Volder, CECOWE, Leuven, blz. 119-135.
- Brussel, eiland in Vlaanderen*. Spieghele Historiae, oktober 1970, blz. 558-563.
- Vlaanderens culturele ontwikkeling (1870-1970)*. Handelingen XXIV der Koninklijke Zuidnederlandse Maatschappij voor Taal- en Letterkunde en Geschiedenis, 1970, blz. XXVII-XLVI.

- De Nederlandstalige Pers in Vlaanderen tijdens het Koninkrijk der Nederlanden*, Selectiviteit in de Massamedia, Liber Amicorum Prof. Mr. M. Rooij, Amsterdam, 1971, blz. 83-98.
- Beknopte Geschiedenis van de Antwerpse Pers*. De Creatie van een Krant, Antwerpen, 1971, niet gepagineerd.
- Dokter Alfons Van de Perre (1872-1925)*. Handelingen XXVI der Koninklijke Zuidnederlandse Maatschappij voor Taal- en Letterkunde en Geschiedenis, 1972, blz. 279-288.
- De Ontwikkeling van de Vlaamse Pers en haar houding tegenover de taalpolitiek van Willem I tijdens het Koninkrijk der Nederlanden*. Handelingen XXVII der Koninklijke Zuidnederlandse Maatschappij voor Taal- en Letterkunde en Geschiedenis, 1973, blz. 207-230.
- Winkler Prins Encyclopedie van Vlaanderen*, vijf delen, Brussel, 1974-1975, hoofdredactie en meerdere bijdragen.
- De opinierichtingen in de Belgische dagbladpers*. Res Publica, XVII, 1975, nr. 2, blz. 223-244.
- De Vlaamse Beweging aan en achter het Front*. Wetenschappelijke Tijdingen, 34^e jg., 1975, nrs. 4-5, blz. 1-11.
- De rol van B. Th. de Theux de Meylandt in het Belgische politieke leven*. Staatsminister Barthélemy Théodore de Theux de Meylandt, Heusden (Limburg), 1975, blz. 17-43.
- Vlaamse Pers en Vlaamse Beweging*. Hoofdartikel in Encyclopedie van de Vlaamse Beweging, Lannoo, Tiel-Utrecht, 1976, tweede deel, blz. 1197-1237.
- Het «Wekelycks Bericht»: eerste advertentieblad en tweede algemene informatiekrant te Mechelen*. Studia Mechliniensia en Handelingen van de Koninklijke Kring voor Oudheidkunde, Letteren en Kunst van Mechelen, dl. LXXIX, 1976, blz. 359-369.
- Koning Albert en de Belgische buitenlandse politiek na de eerste wereldoorlog (1918-1934)*. Handelingen van het Colloquium Koning Albert, Brussel, 1976, blz. 295-316.
- Een Frans-Belgisch diplomatiek incident in de 19^e eeuw: De aanval van Walewski op de Belgische Pers tijdens het Congres van Parijs (1856)*. Liber Amicorum Prof. Dr. O. De Raeymaeker, Leuven University Press, in druk.



Les groupements européens de partis politiques

par Paul CLAEYS et Nicole LOEB-MAYER,

Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles.

★

Les idées présentées ici sous une forme encore sommaire doivent être considérées comme la première approximation d'une grille explicative ; cette grille sera utilisée pour interpréter les négociations entre les partis politiques et l'action des formations européennes dans la perspective de l'élection du Parlement européen au suffrage universel et de son fonctionnement ultérieur.

Les groupements de partis politiques peuvent être conçus, dans l'analyse théorique, soit par référence à leurs éléments constituants, objets bien connus et à propos desquels la littérature scientifique est abondante, soit comme des phénomènes originaux dont les structures et les fonctions ne sont compréhensibles que dans un environnement particulier, en l'occurrence celui du projet d'Union européenne.

La première démarche est la plus aisée. Elle offre en outre l'avantage de mettre en évidence une série d'éléments qui pourront constituer les prémisses de la seconde. On se référera donc aux principales notions relatives aux partis politiques pour faire une estimation de ce qui constituera, selon toute vraisemblance, le bagage conceptuel obligatoire de l'analyse ultérieure.

Ce bagage conceptuel sera d'autant plus adéquat que nombre de problèmes posés par les groupements politiques européens sont en fait la transposition, dans un cadre élargi, de problèmes existant dans les systèmes nationaux. De même que l'on ne peut s'interroger sur l'avenir du Parlement européen sans lier cette question à une réflexion sur l'évolution des institutions parlementaires existantes, l'avenir des groupements politiques doit être envisagé comme un aspect du développement du phénomène partisan.

Les partis politiques répondent à certains critères d'identification. Ils présentent un choix de caractéristiques structurelles. Ils remplissent

un éventail de fonctions. Examinons successivement les groupements politiques européens sous ces trois aspects, en nous référant d'une part à la réalité des pays d'Europe, d'autre part aux enseignements des travaux relatifs aux partis politiques américains. L'apport de ces derniers est important d'un triple point de vue :

- il permet de faire plus aisément la part de ce qui, dans les caractéristiques des partis d'Europe, est l'héritage d'une époque et de conditions particulières et ne doit dès lors plus être considéré comme norme nécessairement fonctionnelle ;
- il porte sur des partis fonctionnant dans un système fédéral qui s'étend à un territoire vaste et à une société fortement diversifiée ; la fonctionnalité des partis dans un tel système peut avoir une valeur indicative importante pour l'analyse du phénomène partisan dans une Union européenne ;
- il permet de formuler des hypothèses sur les perspectives d'évolution des partis politiques dans une société industrielle avancée, évolution dans laquelle devront s'inscrire les groupements européens.

I. Critères.

En ce qui concerne les critères d'identification des partis, les plus communément admis sont ceux que proposent J. La Palombara et M. Weiner :

- une organisation durable,
- une organisation complète jusqu'à l'échelon local,
- la volonté d'exercer le pouvoir,
- la volonté de rechercher un soutien populaire.

1. Le critère de durée est délicat à manier lorsqu'il s'agit des groupements européens, pour une série de motifs dont les deux principaux sont :

- le caractère récent du phénomène étudié ;
- la composition imprécise et encore fluctuante des divers groupements, composition qui dépend en partie d'éléments propres non pas au système européen lui-même, mais aux systèmes nationaux ou régionaux composants. La répartition des différents partis français se réclamant du libéralisme entre majorité et opposition au niveau national en constitue un exemple significatif.

Certes une organisation peut être durable malgré des fluctuations dans l'identité de ses composantes. Les groupements politiques européens sont, au moins dans l'intention de leurs promoteurs, destinés à se perpétuer. En effet :

- aucun n'est constitué autour de la personnalité d'un ou plusieurs dirigeants charismatiques. S'il est certain que l'on fera appel à des personnalités connues et appréciées pour rendre séduisante l'image de marque de chaque formation, il est aussi évident qu'aucune de celles-ci ne se réduira à la simple « clientèle » d'un homme fort encore à découvrir ;
- les groupements qui s'opèrent dans la perspective de l'élection directe sont un développement historique naturel — même s'ils sont artificiels à d'autres points de vue — des groupes parlementaires tels qu'ils fonctionnent depuis 1953 ;
- les structures prévues dès à présent manifestent déjà leur propension normale à la continuité, voire à un certain conservatisme, comme en font foi les réunions que tiennent entre eux les chefs de groupes parlementaires et les présidents de groupements politiques afin de s'accorder sur des procédures et des modes de financement des élections qui garantissent la solidité de leurs organisations respectives.

2. Le caractère complet de l'organisation, depuis le sommet jusqu'à l'échelon local inclus, est sans doute le critère que l'on retrouvera le plus difficilement dans les groupements européens :

- il est hautement improbable que les partis nationaux, membres de ces groupements, laissent une organisation parallèle à la leur les concurrencer dans leur travail de mobilisation et d'encadrement politique au niveau local. La dualité de l'encadrement, possible par exemple entre les partis et les syndicats qui leur correspondent parce que les fonctions sociales remplies par les deux organisations peuvent rester distinctes, paraîtra dangereuse ou inutile dans le cas d'organisations remplissant un grand nombre de fonctions identiques, même si ces fonctions s'inscrivent dans des cadres différents (l'un national, l'autre transnational). Il est possible cependant que dans la mesure où les problèmes européens sont étrangers aux préoccupations habituelles des militants, ceux-ci se désistent volontiers de tâches peu familières en faveur de militants « européens » ;
- les relations entre le sommet des formations politiques européennes et la base passeront essentiellement par l'intermédiaire des partis

nationaux. Or les situations nationales sont loin d'être claires à cet égard, en particulier parce que des partis nationaux concurrents se retrouvent comme membres des mêmes groupements transnationaux (ce qui est une raison supplémentaire pour que chaque parti garde le monopole des relations avec sa base). On peut en citer plusieurs exemples, et le cas de la CDU et de la CSU, qui se partagent les zones d'influence en Allemagne, constitue l'exception. On voit mal comment les partis concurrents pourront effectuer de manière homogène et non contradictoire le relais entre le sommet international et la base locale ;

- une raison supplémentaire existe de prévoir des difficultés pour l'organisation locale des groupements européens : la conception même de cette organisation peut varier fortement de pays à pays, selon les traditions historiques de chacun. La variété même des systèmes électoraux impose des modèles d'organisation différenciés. On voit mal les partis nationaux modifier un système de relation entre sommet et base qui leur convient au niveau national pour se couler dans un moule commun qui risque d'être moins efficace.

A cet égard, un élément positif pourrait cependant intervenir à terme dans l'assimilation progressive des groupements européens à de véritables partis politiques : c'est le choix de procédures électorales (mode de scrutin, découpages électoraux, etc.) semblables dans les neuf pays pour l'élection du Parlement européen. Le phénomène de contagion de ces procédures sur les procédures nationales, que supputent d'ailleurs déjà de nombreux partis nationaux, transformera quasi obligatoirement les modes d'organisation des partis dans le sens d'une plus grande homogénéité.

3. Bien que les partis membres de groupements européens présentent ceux-ci comme des associations en vue de la conquête du pouvoir, on peut se demander dans quelle mesure la volonté d'exercer ce pouvoir ne reste pas une préoccupation strictement nationale : la difficulté de définir des programmes ou des projets communs d'une part, le caractère encore très intergouvernemental du système de décision dans la Communauté d'autre part, rendent la volonté d'exercer le pouvoir — troisième critère d'identification des partis politiques — quelque peu utopique pour les formations européennes.

On a beau jeu en effet de souligner les divergences idéologiques qui distinguent le socialisme français, la social-démocratie allemande et le travaillisme britannique ; les chrétiens bavarois, les sociaux-chrétiens belges et les démocrates chrétiens italiens n'ont pas grand chose de

plus en commun que l'étiquette religieuse ; et rien ne rapproche a priori les libéraux radicaux britanniques et français des libéraux conservateurs belges et hollandais, ou des libéraux pragmatiques allemands.

Quant à la réalité du pouvoir que pourraient se disputer les formations partisans aux prochaines élections, il est limité à la fois par les compétences conférées au Parlement européen par les traités et par l'usage qui en a été fait jusqu'à présent. Pour que l'enjeu des élections vaille les efforts que nécessite l'élaboration de plates-formes communes, il faudrait que le pouvoir du futur Parlement s'accroisse substantiellement par rapport à la situation actuelle. On peut imaginer quatre modalités à cet accroissement :

- la première, toute théorique, consisterait, dès la mise en place du nouveau Parlement, à le doter de pouvoirs supplémentaires. Cette décision dépendant de gouvernements et de Parlements nationaux, il n'y a pratiquement aucune chance de voir ceux-ci consentir si rapidement à de pareils abandons de souveraineté ;
- la deuxième, plus pragmatique mais assez optimiste, se base sur l'assomption que la mobilisation des masses qu'implique l'élection directe ne peut déboucher sur la mise en place d'une assemblée impuissante telle qu'on la connaît actuellement. La dynamique institutionnelle aussi bien que l'impatience d'électeurs fraîchement sensibilisés obligerait les nouveaux parlementaires à s'arroger des pouvoirs plus étendus. Les élus seraient d'autant plus sensibles à ces pressions que, le double mandat ne devant pas être la règle dans la plupart des pays, beaucoup d'entre eux consacreront l'entièreté de leur temps à leur tâche parlementaire européenne ;
- la troisième, la plus réaliste sans doute, part de la constatation qu'à l'heure actuelle les compétences pourtant si réduites du Parlement européen ne sont même pas exercées dans leur plénitude, et qu'un accroissement de pouvoir est possible même en restant strictement dans les limites des traités. Par exemple, l'intention déclarée du nouveau Président de la Commission, M. Roy Jenkins, de ne pas laisser la Commission faire de proposition sans qu'elle ait obtenu au préalable un large soutien du Parlement renforcerait considérablement la position de ces deux organes face au Conseil de Ministres à qui ces propositions sont soumises ;
- la quatrième modalité est moins évidente mais ses conséquences seraient cependant importantes : par le fait de son élection directe, le Parlement européen servirait dorénavant concrètement d'étalon des forces politiques européennes et le dosage des tendances au

sein des principaux organes européens, par exemple de la Commission, pourrait en être influencé.

Tout cela n'empêche pas que le véritable pouvoir européen, lui-même encore si restreint par rapport aux pouvoirs nationaux, continuera après les élections à s'exercer hors du Parlement. La stricte limitation des compétences de ce dernier sera d'ailleurs une condition de la ratification de l'accord sur les élections dans certains pays membres. Cela signifie que la participation aux groupements européens et l'adoption d'une étiquette transnationale à l'occasion de l'élection européenne s'inscrit avant tout dans la stratégie des partis nationaux comme un élément de leur lutte pour acquérir le poids maximum au plan national. Dès lors, le critère « volonté d'exercer le pouvoir » qui permet si judicieusement de distinguer, au niveau national, les partis politiques des groupes de pression s'appliquera moins heureusement au niveau transnational. Dans une certaine mesure, on peut même se demander si les groupements politiques européens qui seront présents au Parlement ne vont pas jouer fréquemment auprès de la Commission et du Conseil de Ministres un rôle d'organe de pression assez comparable à celui des groupements socio-professionnels qui composent le Comité Economique et Social, par exemple. Cette situation n'est pas sans rappeler le fonctionnement des Parlements d'ancien régime plutôt que celui des démocraties modernes d'Europe occidentale.

4. La volonté de rechercher un soutien populaire, quatrième et dernier critère d'identification des partis politiques, est assurément partagée par tous les groupements. La perspective d'un scrutin est d'ailleurs la raison principale qui pousse les partis à tenter d'élaborer, par famille politique, des manifestes idéologiques et des plates-formes électorales susceptibles d'entraîner l'adhésion du plus grand nombre.

Selon certains (Epstein par exemple), l'étiquette électorale, le « label » est l'élément crucial, le seul véritable critère permettant de distinguer un parti politique, aussi lâche que soit son organisation et aussi flou que soit son projet. Il semble que ce critère puisse répondre aux conceptions du Parti populaire européen, qui a pris d'emblée l'appellation de « parti », mais non à celles des partis socialistes qui se refusent à donner à leur groupement le nom de « parti », celui-ci supposant pour eux une organisation et un programme.

Cette différence suggère l'importance que peut revêtir, dans les négociations entre formations et dans l'évolution des groupements, l'idée même de ce qu'est un parti. C'est pourquoi le recours à la notion de critères n'est pas un simple exercice académique destiné à attribuer un nom au phénomène étudié.

Si la conquête du soutien de l'électeur est un objectif prioritaire des groupements, un autre aspect de la recherche du soutien populaire suscite plus de réticences de la part des partis nationaux : c'est le recrutement d'adhérents. Ce problème est évoqué plus loin, au sujet des structures.

II. Structures.

Passons à l'examen des structures qui pourraient caractériser les groupements européens en voie de formation.

1. La première caractéristique structurelle qui différencie les partis les uns des autres est le choix de l'élément privilégié qui constitue la substance même du parti et qui sert de base à sa légitimité et à son développement. Les typologies les plus communément admises (Charlot, Sartori, etc.) en distinguent trois : le notable, le militant, l'électeur. Le « parti de notables » ou « parti de cadres » réunit des mandataires plénipotentiaires, dépositaires d'une confiance que les électeurs ont fondée sur leur renom d'hommes capables et respectables. Le « parti d'organisation de masses » tisse entre l'organisation partisane et la masse organisée pour accéder au pouvoir un réseau de relations animé par les militants et beaucoup plus vaste que la simple liaison électorale. Le « parti de rassemblement » (*catch all party*) ou « parti d'électeurs » homogénéise la masse électorale et intègre ses préoccupations diverses en des programmes généraux où la convergence d'intérêts l'emporte sur la spécificité. Actuellement aucun de ces trois types de partis n'existe sans doute à l'état pur mais la prépondérance de l'un ou l'autre aspect y est sensible et permet de désigner les formations politiques par leur caractéristique dominante.

Pour une série de raisons dont certaines ont été exposées dans les paragraphes précédents, on ne verra probablement pas les groupements politiques européens prendre la forme de « partis d'organisation de masses » : d'une part la fonction historiquement essentielle qui consiste à organiser des masses privées de l'accès au pouvoir politique a perdu de son importance dans nos pays à régime démocratique, même si l'on peut regretter que la démocratie n'y ait pas dépassé de beaucoup le stade du formalisme électoral ; d'autre part cette fonction, dans ce qu'elle a encore de nécessaire, est déjà remplie par de nombreux partis nationaux qui ne sont pas prêts à abandonner un rôle qui a été longtemps leur raison d'être.

Les « partis d'organisation de masses » nationaux auront tendance, selon toute vraisemblance, à se transformer en « partis de rassemble-

ment » au niveau transnational. L'on songe évidemment aux partis socialistes d'Europe dont l'union suppose des accommodements délicats de programme et d'idéologie traduisant le souci de conserver un électorat globalement hétérogène. Par contre une fusion, improbable d'ailleurs, des partis communistes européens en un parti eurocommuniste transnational permettrait sans doute à cette formation nouvelle de garder le caractère original des partis constituants. Incidemment, il faut avoir conscience de ce qu'une telle fusion apporterait comme audience supplémentaire aux partis communistes nationaux de faible implantation. Les seules possibilités d'apparition de nouveaux « partis d'organisation de masses » au niveau européen doivent être cherchées en dehors des familles politiques traditionnelles. Elles résulteraient de tentatives d'accès au pouvoir politique européen de la part de groupes frustrés de pouvoir au niveau national : par exemple les femmes, les jeunes, ou encore la nouvelle extrême droite.

On peut penser que la forme « parti de notables » est tombée en désuétude dans nos démocraties, et que seule, par conséquent, la forme plus moderne du « parti de rassemblement » (cfr. Kirschheimer) a des chances de se développer en Europe. Il est certain que les comités électoraux ne reverront pas le jour à l'occasion des élections directes au Parlement européen et que ce seront les partis ou groupements de partis qui proposeront les listes de candidats et les programmes électoraux au suffrage des électeurs. Il ne faut pas pour autant ignorer que des notables d'un nouveau genre, les notables de partis, auront à jouer un rôle important dans ces élections :

- d'abord parce que la démarche sera très semblable à celle qui a prévalu au premier temps des parlements modernes : les groupements politiques européens ne sont pas d'origine extérieure, ils sont de création purement parlementaire et ne se tourneront vers l'électeur que pour obtenir de lui une légitimation qui doit augmenter leur poids politique. La limitation éventuelle de leur activité publique à la durée des périodes électorales les apparenterait aux anciens « partis de notables » ;
- ensuite parce que la tendance actuelle, liée au développement des *mass media*, qui consiste à faire identifier les partis moins par leur programme que par leurs porte-parole plus ou moins télégraphiques, se doublera dans le cas étudié de la nécessité de faire appel à des personnalités dont l'image de marque internationale permette de surmonter les préjugés nationalistes des électeurs (W. Brandt pour le groupement socialiste, par exemple) ;

- enfin parce que ces élections pourraient permettre à une série de politiciens qui ont leur carrière derrière eux de retrouver une tribune où faire briller un talent quelque peu usé au niveau national. Dans la mesure où ces notables de partis se feront élire grâce au vote d'une certaine clientèle sans que leur action soit nécessairement assumée par le parti vis-à-vis de la masse des électeurs, on retrouvera là une des caractéristiques essentielles des « partis de notables ».

2. La deuxième caractéristique structurelle concerne l'organisation même des partis, qui les rapproche soit du modèle oligarchique et bureaucratique de R. Michels, soit du modèle strataarchique de S. Eldersveld. Les groupements politiques européens tendront vers l'un ou l'autre de ces modèles, selon l'importance prise notamment par les éléments suivants :

- la tendance oligarchique ne peut être que renforcée par le fait que les problèmes européens n'ont jamais constitué une préoccupation essentielle des partis politiques nationaux, ni a fortiori des opinions publiques nationales. Ils ont toujours été considérés comme l'affaire d'un groupe de spécialistes quasi professionnels et pratiquement irremplaçables. L'instauration d'un système électoral prohibant le double mandat — national et transnational — ne pourrait que renforcer cette tendance. D'autre part, si la propension au développement bureaucratique paraît pour l'instant devoir se limiter à une extension raisonnable des secrétariats des groupes parlementaires existants, l'installation, à Bruxelles précisément, de bureaux permanents des principaux groupements politiques (socialistes, chrétiens, libéraux) préfigure une extension future, en relation avec le développement des organes administratifs communautaires ;
- la tendance strataarchique se verra encouragée par l'hétérogénéité des partis composant les nouvelles formations politiques. Il ne s'agira pas, comme dans le cas des partis politiques américains, d'un partage du pouvoir à tous les niveaux, mais bien d'une contestation du pouvoir centralisateur par des sous-ensembles qui exercent a priori « toutes » les compétences dans leurs sphères nationales respectives et qui ne consentiront qu'avec réticence à en abandonner une partie à des organes dont ils n'ont plus le contrôle total. Il s'agirait d'un conflit entre oligarchies plutôt que d'une tendance strataarchique. C'est ici que l'on saisit le plus concrètement l'ambiguïté qui apparaîtra inéluctablement si les groupements politiques européens se font sur une base purement

électorale plutôt que sur une définition mise à jour des affinités idéologiques.

Cependant l'exemple américain est instructif dans la mesure où il montre que des formations partisans peuvent s'accommoder d'une forte décentralisation, d'un manque de coordination et d'une grande variété organisationnelle. Le système présidentiel américain n'exerce pas sur les partis une contrainte de cohésion comparable à celle qui pèse dans un système parlementaire où les partis ont la responsabilité de former une majorité gouvernementale. Contrairement aux partis des différents pays d'Europe, les groupements européens se trouveront dans une situation d'irresponsabilité gouvernementale et de faible cohésion comparable à celle des partis américains, même si les raisons en sont autres. L'expérience américaine prouve que cette situation ne nuit pas nécessairement à l'exercice de la fonction électorale.

3. Toujours du point de vue de l'analyse structurelle, les partis politiques peuvent présenter divers schémas de distribution de l'influence et du pouvoir en leur sein. Horizontalement, la stabilité relative des différents niveaux — dirigeants, militants, adhérents — entraîne des conséquences quant à leur poids respectif ; verticalement, c'est la prépondérance de l'une ou l'autre branche — groupe parlementaire, appareil partisan, clientèle attachée à son leader — qui est le critère de distinction.

a) Sur le plan horizontal, dans un premier temps en tout cas, le poids des dirigeants par rapport à celui des militants et des adhérents sera considérable dans les groupements, du fait de l'origine de ceux-ci — nés de la volonté des groupes parlementaires et des appareils — et aussi de la très faible mobilisation de l'opinion au sujet de l'Europe. Les hommes politiques « européens », qui ont surtout été des parlementaires, ont été jusqu'à présent, comme on l'a déjà dit, des spécialistes et même souvent des acharnés. On serait tenté de dire que beaucoup d'entre eux ont été placés là en permanence, comme sur une voie de garage, en compensation à un manque de succès dans la politique nationale. Mais cette situation peut changer : il est parfaitement imaginable, si le pouvoir et, par voie de conséquence, le prestige du Parlement européen augmentent dans les années à venir, que certains politiciens trouvent intérêt à y faire un stage d'attente et de maturation, à l'un ou l'autre moment critique de leur carrière nationale, comme c'est déjà le cas pour l'occupation des postes de commissaires européens. On verrait alors s'instaurer une plus grande mobilité et une certaine déspecialisation dans la carrière d'homme politique « européen ».

Les militants européens de longue date qui sont liés à des familles politiques se retrouveront forcément dans les groupements formés pour les besoins de l'élection directe et l'on voit mal pourquoi ces noyaux très motivés et très stables se décomposeraient brusquement. Mais certains éléments nouveaux peuvent entrer en ligne de compte : si, comme c'est vraisemblable, la perspective de l'élection accroît l'intérêt de la jeunesse pour la construction européenne (sous forme de soutien ou d'opposition d'ailleurs) on verra se renouveler la base des formations européennes ; d'autre part, des tentatives de « colonisation » par des groupes étrangers aux partis nationaux fondateurs pourraient aboutir, par elles-mêmes et par les mesures de défense qu'elles susciteraient, à de sensibles fluctuations dans les effectifs militants et à des discontinuités importantes dans le niveau de participation de la base aux décisions.

Quant aux adhérents, leur recrutement peut se faire de différentes manières : soit en considérant que seuls les membres des partis nationaux peuvent devenir, automatiquement ou à leur demande, membres des groupements correspondants, soit en permettant l'inscription directe au groupement transnational sans exiger le passage par les partis nationaux, soit en acceptant la coexistence des deux formules ; par exemple, l'inscription au Parti populaire européen peut se faire, en Belgique, par le truchement du Parti social-chrétien sans qu'une inscription préalable ou concomitante au dit Parti soit exigée. Le désavantage de la première formule est évidemment de limiter les possibilités d'adhésion ; le désavantage des autres est de permettre éventuellement la « colonisation » du groupement transnational par des individus ou des groupes étrangers aux partis fondateurs. C'est ainsi que l'on pourrait imaginer le Parti populaire européen investi par des éléments néo-fascistes ou néo-nazis indésirables.

b) Sur le plan vertical, les luttes d'influence qui apparaissent au sein des partis nationaux entre le groupe parlementaire, l'appareil partisan et, dans certains cas, les clientèles politiques, ne se reproduiront pas telles quelles au niveau européen à cause, surtout, de la faiblesse des appareils transnationaux. Schématiquement, on peut dire qu'à l'heure actuelle les groupes parlementaires européens montrent un maximum de cohésion et détiennent un minimum de pouvoir ; les appareils partisans au contraire, présentent un minimum de cohésion mais, dans le chef des dirigeants nationaux, un maximum d'influence. Les conflits de puissance, sur les matières européennes, se produiront sans doute entre appareils nationaux et groupes parlementaires européens dans la mesure où ces derniers prendront des initiatives politiques ou prétendront au contrôle des gouvernants autrement que par le biais des partis

nationaux et sans égard pour les impératifs partisans nationaux (ceux notamment des coalitions gouvernementales dans chacun des pays membres).

Jusqu'à présent, la participation de longue durée à l'eurosphère et une certaine habitude du travail en commun au sein des groupes du Parlement ont gonflé l'importance des parlementaires dans les formations partisans européennes. Mais l'élaboration de plates-formes communes entraîne actuellement une participation accrue des appareils nationaux. En amenant les responsables nationaux à se préoccuper eux aussi des questions européennes, cette évolution peut avoir pour effet de diminuer la prépondérance, au sein des groupements, des parlementaires « spécialistes européens ».

4. Un dernier élément structurel qu'il faut prendre en considération quand on étudie les partis politiques est leur plus ou moins grande conformité aux divers découpages de la société nationale. Les partis expriment la distribution des populations en familles idéologiques qui cloisonnent et soutiennent à la fois l'édifice fragile de nos sociétés pluralistes et « consociationnelles ». Mais les clivages qui caractérisent chacun des pays de la Communauté ne se retrouvent pas identiques partout :

- le conflit de classe est évidemment un facteur de division commun à toutes les sociétés industrielles capitalistes. Encore faut-il faire la distinction entre l'antagonisme violent mais souvent stérile qui marque les relations entre le monde du travail et le monde du capital dans les pays les plus méridionaux d'Europe et la position pragmatique, mais parfois anesthésiante, que prennent à cet égard les syndicats et les patrons des pays septentrionaux. Ces derniers pays représenteraient, selon certains auteurs, un stade d'évolution avancé dans un processus d'érosion des clivages entre classes sociales dans les sociétés industrielles développées, particulièrement du fait de l'identification progressive des travailleurs à la classe moyenne. Aux Etats-Unis, cette évolution sociale, doublée de l'existence d'autres clivages importants, serait à la base de l'effacement du critère d'appartenance de classe comme élément du choix électoral. Il sera utile de voir si les groupements européens ont pour effet de rapprocher les situations des différents pays d'Europe à cet égard ;
- le fractionnement des sociétés selon l'appartenance religieuse est plus ou moins accentué selon les pays. Négligeable en Grande-Bretagne, il est bipolaire (catholiques et non catholiques) dans

les pays latins et multipolaire (catholiques, protestants de divers types, non religieux) dans les pays germaniques ;

- les clivages ethniques, quand ils existent, sont évidemment spécifiques aux pays membres. Pour certains d'entre eux, il s'agit de l'existence de minorités régionales réclamant plus ou moins d'autonomie : les habitants du Haut-Adige en Italie, les Bretons en France, etc. Pour d'autres, il s'agit de la coexistence de deux ou plusieurs communautés ethniques prêtes à se séparer si les conditions de vie en commun deviennent inacceptables : les Flamands et les Wallons en Belgique, les Ecossois, les Irlandais du Nord et peut-être les Gallois dans le Royaume-Uni.

Il sera fort intéressant de voir quelle influence les clivages précités ou d'autres encore pourront avoir sur les groupements politiques européens et vice-versa. C'est ainsi que l'on pourrait imaginer la réunion d'élus autonomistes en provenance de différents pays (Ecossois, Bretons, Flamands etc.), sur la base d'une conception régionalisée de l'Europe. D'un autre côté, il est très possible que l'existence d'une formation transnationale d'inspiration chrétienne permette aux trois partis confessionnels néerlandais de surmonter de façon durable les obstacles qui avaient jusque tout récemment empêché leur fusion ; l'inverse est possible, par exemple si le Parti populaire européen ne satisfait pas les aspirations conservatrices de la CSU et si cette dernière est ainsi amenée à prendre ses distances par rapport au parti-frère CDU et à entrer dans une autre alliance européenne. On voit que la confessionnalisation de la vie politique peut soit connaître un nouvel essor par le développement d'un grand rassemblement chrétien, soit voir son déclin accéléré par la division entre la droite et la gauche chrétienne, chacune trouvant de nouveaux appuis dans le cadre européen.

Jusqu'à présent enfin, le clivage par sexe ou les divisions par tranche d'âge n'ont donné lieu à aucune concrétisation politique autonome significative dans les divers pays membres de la Communauté, mais rien n'empêche d'imaginer à ce niveau transnational, où le terrain reste à occuper, l'hypothèse d'un développement de représentations spécifiques aux femmes et aux jeunes, plus dégagés sans aucun doute des modes traditionnels d'expression politique.

III. Fonctions.

La doctrine établit la distinction entre cinq fonctions partisans principales auxquelles se raccrochent les activités multiples des partis,

et qui permettent d'étiqueter ceux-ci selon l'importance relative qu'ils leur attribuent. Ce sont respectivement : la fonction constituante, la fonction gouvernante, la fonction programmatique, la fonction tribunitienne, et enfin la fonction de substitution aux déficiences fonctionnelles du système politique.

1) La fonction constituante s'exerce de deux manières : par l'établissement et la légitimation du système d'attribution du pouvoir et des règles du jeu qui président à son fonctionnement ; par le recrutement des élites politiques qui seront appelées à exercer ce pouvoir et par leur présentation au suffrage des électeurs (fonction électorale) :

- il est indubitable que les groupements politiques joueront un rôle de légitimation du système européen. Un des plus beaux fleurons qu'ils aient à leur actif est justement d'être transnationaux (tout comme le sont déjà les groupes politiques du Parlement actuel). Face au Conseil de Ministres, où les intérêts nationaux se heurtent parfois violemment, le Parlement joue un rôle fédérateur et, de ce point de vue, on peut dire que les groupements européens pourraient être très fonctionnels. Cependant, les traités n'attribuent pas à l'Europe la compétence de déterminer les règles de son propre « jeu de pouvoir », mais bien aux Etats associés. Les groupements politiques transnationaux, s'ils veulent dépasser la simple coordination entre organisations nationales, ne pourront donc en aucune façon légitimer le système *actuel* d'attribution du pouvoir. Au contraire, en contestant celui-ci, ils joueront un rôle dysfonctionnel susceptible d'entraîner soit leur mise en veilleuse, soit l'adaptation du système. A cet égard, on peut considérer que le rôle des groupements politiques européens sera essentiel dans la détermination du mode de gouvernement de la Communauté. Ou bien ces groupements considéreront que leur intérêt est de transformer la capacité du Parlement européen à résoudre des conflits en une capacité à prendre des décisions, dans un sens démocratique, par l'instauration d'un « gouvernement de partis » européen ; ils compenseraient ainsi l'affaiblissement fonctionnel que les partis semblent subir au niveau national au profit des groupes d'intérêt, des *mass media*, des bureaucraties étatiques ainsi que des organisations spontanées de citoyens (cf K. Reif). Ou bien au contraire, ils chercheront à prendre une place privilégiée parmi ces organes de pression sur un pouvoir européen qu'ils renonceraient à exercer, s'inscrivant ainsi dans un système d'accommodement « consociationnel » dont le Conseil de Ministres continuera à être la pièce maîtresse ;

— les groupements en formation sont avant tout destinés à permettre l'élection du plus grand nombre possible de candidats présentés par les partis regroupés. Cet aspect fonctionnel prendrait une importance bien plus considérable si l'élection se faisait avec un corps électoral unique et des listes de candidats communs plutôt qu'avec des corps électoraux séparés et des listes nationales, comme ce sera le cas pour les premières élections, en attendant que le Parlement décide lui-même du mode de scrutin qu'il souhaite. Il n'empêche que la réunion de candidats sous une bannière commune et avec un « label » qui permette de les distinguer est la raison majeure (et suffisante pour certains analystes politiques) de la création de « partis » européens, même en l'absence de programmes communs substantiels.

2. On n'évoquera la fonction gouvernante des partis politiques que pour mémoire, dans le cadre européen actuel. Les contraintes évoquées précédemment ne permettront pas aux groupements d'exercer un réel pouvoir, qui est attribué à des organes désignés par des voies autres que la voie parlementaire. On ne peut s'empêcher de comparer cette situation à celle des Etats-Unis où les partis ne sont en aucune façon engagés dans l'action gouvernementale, mais où ils jouent le rôle essentiel d'instruments de nomination de candidats à des postes d'autorité.

Rappelons que la mesure dans laquelle les groupements européens revendiqueront réellement l'exercice de cette fonction (au minimum en exigeant la désignation par le Parlement du président de la Commission) sera une indication du degré de cohésion atteint et, corrélativement, du degré de consentement des partis membres à des abandons de leurs prérogatives nationales au profit de la démocratie européenne.

3. C'est la fonction programmatique qui différencie le plus nettement les principaux partis politiques des pays européens de leurs homologues américains. Les premiers l'exercent en associant la création du cadre politique et l'action politique exercée par ce cadre. En d'autres termes ils lient leur légitimité au programme qu'ils défendent et qu'ils entendent voir réaliser. Les partis américains au contraire ne prennent pas à leur compte la responsabilité des réalisations politiques, leurs plates-formes électorales sont mouvantes et circonstancielles, ils n'imposent pas la discipline parlementaire, ils ne soumettent pas l'exécutif à un contrôle étroit. C'est assez sûrement vers cette manière de faire que s'orienteront les groupements politiques européens, rompant ainsi avec des traditions qui n'avaient acquis leur solidité que dans les cadres nationaux :

— sur le plan idéologique, les partis regroupés s'attacheront selon toute vraisemblance à escamoter adroitement les divergences, voire

les oppositions qui marquent leurs conceptions respectives en matière socio-politique, beaucoup plus qu'à construire véritablement un projet politique qu'ils s'engageraient à promouvoir, parfois à l'encontre de leurs options nationales historiques ;

- sur le plan tactique, les groupements parviendront difficilement, sauf peut-être en ce qui concerne la défense de catégories socio-professionnelles déterminées (comme les agriculteurs par exemple), à agréger des intérêts qui, pour leur plus grande part, seront encore nationaux, ou bien alors seront plus franchement multinationaux que proprement européens.

4. La notion de fonction tribunitienne, que G. Lavau a introduite si pertinemment dans l'étude des partis « anti-système », pourra s'appliquer par extension lorsqu'il s'agit de formations qui, sans être nécessairement « anti-Europe », sont opposées à l'orientation actuelle de la construction européenne. La tribune que constituera incontestablement le nouveau Parlement sera utilisée au moins dans trois cas particuliers de « mal intégration » dans le système politique européen :

- le premier cas sera celui, assez traditionnel, des partis communistes qui joueront le rôle permanent de censeurs d'une Europe libérale et capitaliste et qui tenteront d'empêcher le développement d'un type de société dont ils jugent les conséquences insupportables pour les populations ; ce faisant, ils participeront au système, et enrichiront les potentialités du projet européen ;
- le deuxième cas sera concrétisé par les fractions régionalistes du Parlement européen. Celles-ci pourront faire valoir les préoccupations des communautés qu'elles représentent plus efficacement sans doute qu'au sein d'organes nationaux, peu enclins à prendre en considération des revendications autonomistes ;
- le troisième cas enfin sera illustré par toutes les familles partisans au sein du Parlement européen. Du fait même que ce Parlement exercera peu de pouvoirs réels, et par voie de conséquence supportera peu de responsabilités, il est possible qu'il devienne le lieu privilégié où pourront s'exprimer tous les besoins insatisfaits, toutes les contestations même déraisonnables, tous les projets utopiques qui, sans entraîner pour leurs auteurs la nécessité d'une mise à l'épreuve, pourront jouer à l'égard des vrais responsables de la politique le rôle d'un rappel permanent de ce que sont les désirs populaires, objet de si peu d'attention au niveau national.

Dès la campagne électorale, on verra peut-être les élections européennes, enjeu d'une compétition entre grandes formations organisées, fournir à de petites formations l'occasion d'exercer dans un cadre élargi une activité de groupe de pression ou de propagande idéologique (comme cela s'est passé lors des dernières élections présidentielles en France).

5. Enfin, une fonction importante des partis nationaux est celle qui consiste à obvier aux déficiences fonctionnelles du système politico-social institutionnalisé, tant dans le domaine de la coordination entre les différents pouvoirs que dans celui des services rendus à la population :

- il est difficile de prévoir dès à présent si les groupements politiques européens pourront assurer efficacement la liaison entre les centres de décision non hiérarchisés du système, comme le font de nombreux partis politiques nationaux, et en particulier les partis américains. Jusqu'à présent, les griefs sont nombreux en ce domaine, et les groupes d'intérêt se plaignent amèrement de ce que la construction européenne entraîne une dilution des responsabilités, partagées entre les organes nationaux et transnationaux, au point que l'on ne peut plus appliquer de façon sûre la recette : « Là où s'exerce le pouvoir, là doit être exercée la pression ». Il semble peu probable, à court terme tout au moins, que les groupements politiques européens soient en état de pallier cette carence ;
- les tâches de pourvoyeurs d'assistance publique, de fournisseurs de privilèges et de promoteurs de mobilité sociale, qui constituent ce que l'on appelle parfois la fonction de patronage des partis politiques, continueront, selon toute vraisemblance, à être exercées par les formations nationales ; ces dernières n'y renonceront pas plus qu'au travail de mobilisation et d'encadrement au niveau local, et pour des raisons identiques. Aucun parti n'acceptera de se priver d'une clientèle essentielle à sa survie nationale, sauf à voir les pays d'Europe fusionner soudain en une entité politique unique et les formations partisans suivre la même voie ; ceci est évidemment du domaine de l'utopie, du moins dans un proche avenir.

Summary : The European groupings of political parties.

The prospect of European elections has begun to alter the conditions under which national political parties exercise their functions. It has brought parties to negotiate common platforms and to strengthen transnational organizations. How these organizations will be structured, what functions they will assume, will be determined largely by the issue

of a conflict-solving process between existing national structures, by the ability of national parties to accomplish new functions in a European system, and by the demands of that system.

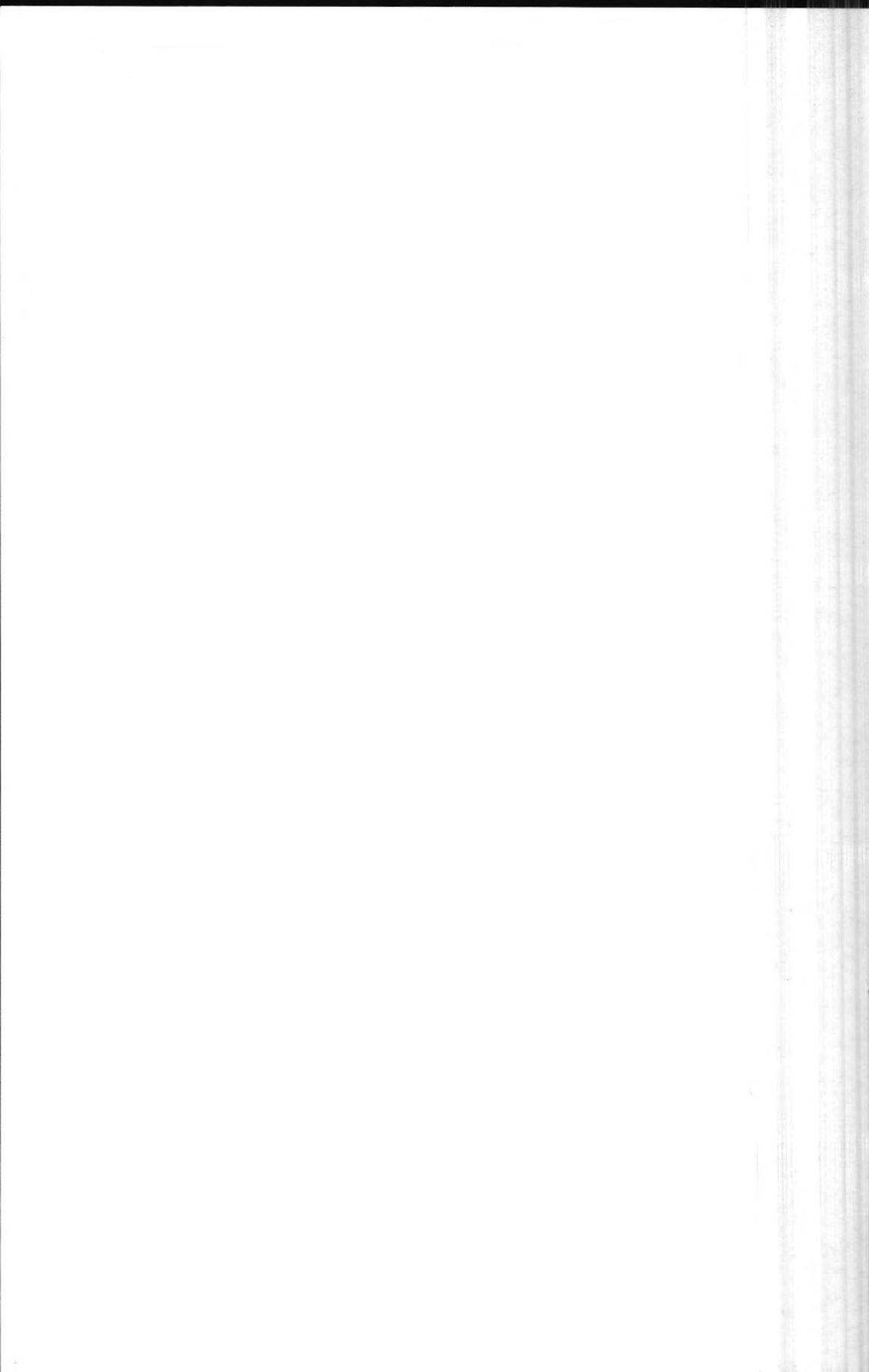
This study presents a tentative framework of analysis for the examination of European groupings of political parties. It may help to interpret current negotiations and future actions of these organizations with reference to the criteria, structures and functions that are classically those of political parties. It suggests how new situations in the European field may be met by existing organizations or give rise to original political answers.

Bibliographie sommaire.

- BANGEMANN M. et BIEBER R., *Die Direktwahl - Sackgasse oder Chance für Europa ?*, Baden-Baden, 1976, Nomos Verlag.
- BONVICINI G., « The future role of Parliament in the EEC : Interaction between the European Parliament and Political Forces », *Lo Spettatore Internazionale*, octobre-décembre 1973, vol. VIII, 4, pp. 229 à 240.
- CARREWYN P., « Les partis politiques à l'heure européenne », *30 jours d'Europe*, 1976, 218, pp. 10 à 13.
- CHAMBERS W.-N. and BURNHAM W.-D., *The American Party Systems*, New York, London, Toronto, Oxford U.P., 1975, (2^{me} éd.).
- CHARLOT J., *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1971 (2^{me} éd.).
- COOMBES D., « The implications of British entry to the European Community for the party groups in the European Parliament », *Lo Spettatore Internazionale*, juillet-décembre 1972, vol. VII, 3-4, pp. 135 à 146.
- DUVERGER M., *Les partis politiques*, Paris, 1951, Armand Colin.
- ELDERSVELD S.-J., *Political Parties : A Behavioral Analysis*, Chicago, 1964, Rand Mc Nally and Cy.
- EPSTEIN L.-D., *Political Parties in Western Democracies*, New York, 1967, Fred. A. Praeger.
- Evolution et perspectives des groupes politiques du Parlement européen*, Groupe démocrate-chrétien du Parlement européen, Dossiers, 2, 1975.
- FITZMAURICE J., *The Party Groups in the European Parliament*, 1975, Saxon House/Lexington Books.
- GOLDWIN R.A. (Ed.), *Political Parties, USA*, Chicago, 1961, Rand Mc Nally and Cy.
- HENIG S. and PINDER J. (Ed.), *European Political Parties*, London, 1969, George Allen and Unwin.
- KIRCHHEIMER O., « The Transformation of Western European Party Systems », in LaPalombara J. and Weiner M. (Ed.), *Political Parties and Political Development*, Princeton (N.J.), Princeton U.P., 1966, pp. 177 à 200.
- LAPALOMBARA J. and WEINER M., « The Origin and Development of Political Parties » in LaPalombara J. and Weiner M. (Ed.), *Political Parties and Political Development*, Princeton (N.J.), Princeton U.P., 1966, pp. 3 à 42.

- LAVAU G., « A la recherche d'un cadre théorique pour l'étude du parti communiste français », *Revue française de science politique*, juin 1968, 3, vol. XVIII, pp. 445 à 466.
- LAVAU G., « Partis et systèmes politiques : interactions et fonctions », *Revue canadienne de science politique*, mars 1969, II, 1, pp. 36 à 44.
- MICHELS R., *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Flammarion, 1971, (réédition).
- NEUMAN S. (Ed.), *Modern Political Parties*, Chicago and London, 1962 (4^{me} éd.), The University of Chicago Press.
- REIF K., *Speculations on the Establishment of Party Government in the European Community*, Paper prepared for discussion at the 4th Annual joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research in Louvain, April 1976.
- SARTORI G., « European Political Parties : The Case of Polarized Pluralism » in LaPalombara J. and Weiner M. (Ed.), *Political Parties and Political Development*, Princeton (N.J.), Princeton U.P., 1966, pp. 137 à 176.
- SARTORI G., *Parties and Party Systems*, London, Cambridge U.P., 1976.
- SORAU F.-J., *Political Parties in the American System*, Boston, 1964, Little, Brown and Cy.
- WIJSENBEK F.A., « Europese partijvorming met het oog op de directe verkiezingen », *Nieuw Europa*, 1976, 3, pp. 114 à 124.





Citizenship, direct elections and the European Parliament

by Juliet LODGE,

Department of Politics, University of Hull, England

and Valentine HERMAN,

Faculteit der Sociale Wetenschappen,
Erasmus Universiteit Rotterdam.



It is commonly argued that the European Parliament is a « parliament » in name only and that its powers are so circumscribed as to limit its ability to perform a number of functions traditionally associated with parliamentary bodies (1). The Parliament itself claims that it performs three main tasks : the first of these is « To tell the Council of Ministers what it thinks of the Commission's legislative proposals », i.e. a legislative function ; the second is « With the Council to hammer out the Community budget », i.e. a financial function ; and the third is « To exert some political control over the Council and the Commission », i.e. a control, or oversight, function (2). When comparison are made concerning these functions with the powers of the national Parliaments and their relationships to the national governments of the member states of the European Communities, the relative weakness of the European Parliament vis-a-vis the Council of Ministers and the Commission becomes evident (3).

* We are grateful to the Institute of Political Science at the University of Aarhus and the Department of International Relations at the London School of Economics and Political Science for providing us with hospitality and research facilities. We also wish to thank Anne Marie Christensen for her assistance in the collection of data and in the preparation of the manuscript.

Parts of this paper are revised and expanded from an article by Juliet LODGE, « Citizens and the EEC : The Role of the European Parliament », published in *The Parliamentarian*, vol. 58, 1977. A fuller discussion can be found in Valentine HERMAN and Juliet LODGE, *The European Parliament and the European Community* (Macmillan, London, 1978).

(1) See Valentine HERMAN and Juliet LODGE, « Is the European Parliament a Parliament ? » (forthcoming *European Journal of Political Research*, 1978).

(2) Directorate-General for Information and Public Relations, *The European Parliament* (European Parliament, 1976), pp. 15-19.

(3) See Valentine HERMAN, *Parliaments of the World : A Reference Compendium* (London, Macmillan, 1976), *passim*.

With regard to the performance of the legislative function the European Parliament lacks two powers which are possessed by the national Parliaments: the first of these involves the power to initiate legislation, the second the power to amend legislation (4). Because these powers are absent, the European Parliament does not share the legislative function of the Community in any meaningful sense. As is widely quoted, « the Commission proposes, the Council disposes », and the European Parliament plays only a consultative role in legislative matters.

Concerning the financial powers of the Parliament, it is important to note that it lacks three types of control that the national Parliaments enjoy: the first of these is that in some way Parliament's prior approval should be requested for all expenditure and all revenue proposed by the Government; the second is that Parliament's prior approval should also be requested for the allocation of expenditure among different items; and the third that Parliament should have the right to approve the accounts of expenditures in order to verify that the Government's expenditures conformed to what was originally approved (5). Even though the financial powers of the European Parliament were increased following the adoption of new budgetary procedures in 1975 (6), they still fall a long way short of the powers of the national Parliaments over financial matters (7).

The control or oversight powers of the European Parliament do not compare favourably with those of the national Parliaments of the member states (8). The Parliament plays no role whatsoever in the appointment of the executive institutions of the Community, the Council of Ministers or the Commission whose members are, respectively, drawn from and appointed by the national governments; nor can the Parliament exercise collective responsibility over the Council, even though it may, through a motion of censure, dismiss the Commission in its entirety; nor can the Parliament exercise individual responsibility over particular Commissioners or Councillors; nor is it required to authorise the ratification of international treaties and agreements; nor does it have the power to establish

(4) *Ibid.*, part 3, for a general overview of the legislative functions of Parliaments.

(5) See David COOMBES, *The Power of the Purse: The Role of European Parliaments in Budgetary Decisions* (London, PEP, George Allen and Unwin, 1976), pp. 17-18.

(6) Danielle STRASSE, « La Nouvelle Procédure Budgétaire des Communautés Européennes et son Application à l'établissement du Budget pour l'exercice 1975 », *Revue du Marché Commun*, no. 182, February 1975, pp. 79-87, and C.D. EHLERMANN, « Applying the New Budgetary Procedure for the First Time (Article 203 of the EEC Treaty) », *Common Market Law Review*, vol. 12, 1975, pp. 325-343. For the position before 1975 see P.J.G. KAPLEYN, « The European Parliament, the Budget, and Legislation in the Community », *Common Market Law Review*, vol. 9, 1972, pp. 386-410.

(7) See HERMAN, *Parliaments of the World*, Part 4, for details of Parliament's financial control functions.

(8) *Ibid.*, Part 5, for a summary of Parliament's power of control over the executive.

committees of enquiry into specific matters ; and so on. Although the Treaties of Rome give the European Parliament the power to censure the Commission (9) and to discuss its annual general report (10), they grant it no formal powers over the Council of Ministers. Notwithstanding the gradual and essentially pragmatic way in which the bicephalous executive has consented to allow the European Parliament to exercise some control over its activities (11), the performance by the Parliament of its oversight function is much weaker than that of the national Parliaments.

The European Parliament and the Process of Integration.

Over a decade ago, Gerda Zellentin wrote ;

« If one were to base an analysis of the European Parliament on a somewhat simplified form of Bagehot's classic definition of the functions of a parliament, one would find the following similarities and differences. The *elective* function (with regard to the executive) is lacking : the European Parliament is not an electoral chamber. The *expressive* function (« to express the mind of the... people on all matters which come before it ») would be more effective if there were direct elections. This is also true of the *teaching* function (« a great and open council of considerable men cannot be placed in the middle of a society without altering that society »). The *informing* function is zealously carried on by the European Parliament in order to familiarize the public with the administrative discussions and measures on integration. But it takes part in the *legislative* function only consultatively. As regards Bagehot's sixth function, namely the *financial* one, the European Parliament must be consulted during the preparation of the budget, but it is the Council, which is composed of the ministers of the six countries, which has the last word in this matter. Finally, a seventh function should be added, *pace* Bagehot, which is most important for all developing parliaments of the continental type, namely the control of the executive. For this particular purpose, the motion of censure is in theory the strongest instrument in the European Parliament (12) ».

(9) Article 144 reads, *inter alia*, « ...if a motion of censure on the activities of the Commission is tabled before it, the Assembly shall not vote thereon until at least three days after the motion has been tabled and only by open vote. If the motion of censure is carried by a two-thirds majority of the members of the Assembly, the members of the Commission shall resign as a body ».

(10) Article 143 reads, « The Assembly shall discuss in open session the annual general report submitted to it by the Commission ».

(11) See Valentine HERMAN and Juliet LODGE, « The European Parliament and the « Decline of Legislatures » Thesis » (forthcoming *Politics*, 1978).

(12) Gerda ZELLENTIN, « Form and Function of the Opposition in the European Communities », *Government and Opposition*, vol. 2, 1967, pp. 416-435, at p. 418.

How relevant is this analysis to the European Parliament today? We have already discussed in some detail above [and elsewhere (13)] the legislative, financial, and control powers of the European Parliament and compared them to those of the national Parliaments. The decision taken by the member states of the Community to hold direct elections to the European Parliament in May/June 1978 makes it necessary to examine the way that the Parliament and its Members may perform functions other than these (14). Our argument in the remainder of this paper is that the European Parliament could perform some traditional parliamentary functions in respect of the public, namely those of communication (the « expressive » function), education (the « teaching » function), and information (15). The prospect of direct election heightens the significance of these functions and of the European Parliament's capacity to fulfill them. Moreover, if they are effectively executed, changes to the institutional balance of the Community, the constitutional powers of the European Parliament, and the intensification of European integration will all be advanced (16).

That the communication, education, and information functions needed to be more effectively performed and promoted by Community institutions than they had been previously was emphasized by Commission President Roy Jenkins in his first speech to the European Parliament on 11 January, 1977. In attaching the highest political importance to direct elections and to making the Community more of a reality to the inhabitants of the member states he said, « We must graft the idea of Europe onto the lives of its people » (17). To accomplish this task, efforts must be made to combat public disillusionment with or indifference towards the Community, to increase citizens' awareness and comprehension of it, and to help them internalize Community values and norms.

The Community's increasing concern with the degree of mass public support it commands is but one manifestation of an underlying malaise

(13) See HERMAN and LODGE, « Is the European Parliament a Parliament? », *op. cit.*

(14) This is discussed in detail in Valentine HERMAN and Juliet LODGE, « Democratic Legitimacy and Direct Elections to the European Parliament » (forthcoming, *Western European Politics*, 1978).

(15) On the functions of Parliaments, see Klaus von BEYME, « Basic Trends in the Developments of the Functions of Parliament in Western Europe », in Directorate-General for Research and Documentation, ed., *Symposium on European Integration and the Future of Parliaments in Europe* (European Parliament, 1975), pp. 11-22, and K. Helveg PETERSEN, « On the Improvement of the Functions of Parliaments », *ibid.*, pp. 355-363.

(16) See, for example, Michael STEED, « The European Parliament: The Significance of Direct Elections », *Government and Opposition*, vol. 6, 1971, pp. 462-476, and Michael STEWART, « Direct Elections to the European Parliament », *Common Market Law Review*, vol. 13, 1976, pp. 283-301.

(17) *Debates of the European Parliament* (hereinafter *DEP*), January, 1977.

over the promotion of a transnational socio-psychological grass-roots community, and the creation of public loyalty towards the EEC (18). While individuals are deemed capable of holding multifarious criss-crossing and segmented loyalties, what remains unclear is the process by which loyalties are generated among individuals, and more importantly how loyalties are transferred from one setting to another (19).

The traditional literature on integration processes assumes a causal link between the fulfillment by specific authorities of citizens' utilitarian needs and the owing of allegiance to those authorities. Writings on integration further assume that the owing of allegiance by individuals to the EEC is desirable and necessary to maintaining and promoting integration. This assumption is embodied in the notion of « horizontal integration » which is seen as an important consolidatory phase in the process of community-building. The significance of the concept of horizontal integration (defined as the process of creating a new sense of community and common identity among diffuse groups) lies in the fact that it is a process through which individuals' loyalties to national repositories of power — the nation states — are expected to be confirmed. In the case of horizontal integration in the EEC, the process must be seen as one through which the inhabitants of the member states come to view the EC as the highest repository of power and as such come to owe their highest loyalties to it rather than the individual member states. EC-level horizontal integration is thus conceived of as a process culminating in the erosion of citizens' affective-identitive links with the nation state and, at the same time, the development of a Community citizenship.

Raymond Aron has expressed the problem of citizenship in the Community as follows :

« For the moment the (European Community) actually weakens people's sense of their citizenship. The ordinary citizen is less and less sure of the locus of decision-making. He has no easy way of knowing if a particular decision was made in Brussels or in the capital of his home country. All the faults of the national governments — the anonymity of power, the reign of the technocrats, etc. — are now imputed to the Brussels administration and denounced with special vehemence because the Community is subject to absolutely no parliamentary checks — even on paper » (20).

(18) See Juliet LODGE, « Loyalty and the EEC : The Limitations of the Functionalist Approach » (forthcoming, *Political Studies*, 1978).

(19) See Ernest B. HAAS, *The Uniting of Europe : Political Social and Economic Forces 1950-1957* (Stanford U.P., 1958), and his « The Study of Regional Integration : Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorising », in L.N. LINDBERG and S.A. SCHEINGOLD, *Regional Integration* (London, Oxford U.P., 1971), pp. 3-42.

(20) Raymond ARON, « Is Multinational Citizenship Possible ? », *Social Research*, vol. 41, 1974.

The physical and psychological remoteness of the Community to date, the intangibility of its decisions and actions to the people of Europe, and the lack of intelligibility and visibility of its institutions, have all contributed to the absence of any viable type of European citizenship (21). The need to develop such a citizenship has, however, been accentuated by the prospect of direct elections and by the realisation that their success, and subsequent constitutional developments deemed desirable by Community personnel, depend upon the effectiveness of endeavours to turn the « permissive consent » (22) of EEC publics to the Community into positive and active support for it. Members of the European Parliament (MEPs) and the Commission regard direct elections as a means of promoting such support and, more especially, as a way of affording the Community direct and democratic legitimacy rather than indirect and derivative legitimacy (23).

A number of assumptions concerning the evolution and functioning of the Community's institutions are dependent on the holding of direct elections. One of these is the assumption that the authority of MEPs will be considerably strengthened if they are directly elected by, and more visible to, the mass public. A second assumption is that an increase in the democratic legitimacy of the European Parliament will increase the legitimacy of other Community institutions, namely the Commission in that the Treaty gives the Parliament the power to dismiss the Commission. And a final set of assumptions posit that increases in the representativeness (24) and effectiveness of the Parliament, and the integration of the member states of the Community, are dependent upon the attainment of democratic legitimacy.

Direct Elections and Citizenship.

Whereas the Community has a general stake in direct elections and their concomitants, the European Parliament has a particular interest in them not least because its acquisition of legislative and other powers associated with parliamentary bodies in the member states is believed to be contingent

(21) See Roy PRYCE, « Legitimacy and European Integration : The Role of Information », International Political Science Association paper (Edinburgh, 1976). For a general discussion of legitimacy, see Peter G. STILLMAN, « The Concept of Legitimacy », *Polity*, vol. 8, 1974-1975, pp. 32-56.

(22) See L.N. LINDBERG and S.A. SCHEINGOLD, *Europe's Would-Be Polity* (New Jersey, Prentice-Hall, 1970), p. 249.

(23) This is discussed in detail in Valentine HERMAN and Juliet LODGE, « Democratic Legitimacy and Direct Elections to the European Parliament », *op. cit.*

(24) See Juliet LODGE and Valentine HERMAN, « Institutional Reform in the Community : « The Case of Bicameralism » (unpublished manuscript, April, 1977).

on them (25). It can, therefore, be suggested that the Parliament has a particular interest in stimulating public awareness in, and commitment to, the Community. Moreover, by virtue of its composition and the fact that a parliamentary body traditionally plays the role of the « grand forum » of a political system (26) — the place where the legislative and financial actions of a Government are legitimized by representatives of the people — the European Parliament is especially suited to generating greater public attentiveness to EEC affairs and a greater sense of identity among Community citizens. The implication of this is that the Parliament's import lies not so much in the formal legislative, financial or control powers it already has, nor in any medium- or long-term development of these powers; rather it lies in its short-term potential for playing informative, educative and communicative roles vis-a-vis EEC citizens and, in so doing, in furthering the integration process.

The European Parliament's interest in promoting citizen awareness of the Community derives largely from a belief that only if there is a high turnout on the occasions of direct elections will it be able to claim that it is either the only legitimate source of authority in the Community or the only body representative of Community opinion and politics (27). While it is possible to do no more than speculate on what the turnout in direct elections will be, certain patterns are revealed from an examination of the data in table I. The average level of turnout (28) in general elections in the nine member states is 85 %, and it is important to note that turnout in the original six members of the Community is 9 % higher than in the three new countries (88 % vs. 79 %). At the level of local elections, average turnout for the Nine is 72 %, and a 20 % difference is revealed between the original and the new member states (77 % vs. 57 %). On the basis of this evidence we would predict that throughout the Community, turnout in direct elections would be approximately 80 %, that is mid-way between the turnout for general and local elections.

It is obvious that a number of factors such as the role played by the Information Services of the Commission (29), the development of transnational parties (to be discussed below), the conduct of the electoral

(25) See Juliet LODGE, « Reform of the European Parliament », *Political Science* (Wellington), vol. 25, 1973, pp. 58-78.

(26) The idea of the « grand forum » is discussed in detail in Philip ALLOT, « The Democratic Basis of the European Communities: The European Parliament and the Westminster Parliament », *Common Market Law Review*, vol. 11, 1974, pp. 298-326.

(27) See Michael STEWART, « Direct Elections to the European Parliament », *op. cit.*

(28) Voting is compulsory in Belgium and Italy. See HERMAN, *Parliaments of the World*, *op. cit.*, chap. 11.

(29) The amount of money available for such services is currently under discussion in the Community, as is the financial assistance that parties and/or candidates may receive.

TABLE I
Turnout at general and local elections and at referenda

	General Election (Lower or - only - House)		Local Election			Referendum		
	Year	Per cent	Level	Year	Per cent	Issue	Year	Per cent
Belgium	1974	90.4	Municipal	1976	90.0	—	—	—
Denmark	1977	88.7	Municipal	1974	62.9	Entry into EEC	1972	90.1
France	1973 1st round	80.9	Departmental 1st round	1976	65.3	Enlargement of EEC	1972	60.5
Germany	1976	90.7	Länder	1973-6	81.8	—	—	—
Ireland	1973	75.0	Borough, County & District Councils	1974	62.0	Entry into EEC	1972	71.0
Italy	1976	97.0	Provincial & Municipal	1975	91.8	Abrogation of divorce legislation	1974	88.1
Luxembourg	1974	85.2	Commune	1975	70.0	—	—	—
Netherlands	1977	87.0	Provincial	1974	74.3	—	—	—
UK	1974 (Oct.)	72.8	Metropolitan & Non-metropolitan District Councils	1975-6	40.0	Continued EEC Membership	1975	64.0

Source : Data supplied by Embassies.

TABLE II

The European Community. A good thing or a bad thing?*

« Generally speaking, do you think that (your country's) membership of the Common Market is a good thing, a bad thing, or neither good nor bad? »

	Per cent			
	Good	Bad	Neither	Don't Know
Luxembourg	77	2	17	4
Netherlands	74	4	14	8
Italy	68	5	16	11
Belgium	66	3	19	12
Germany	57	5	31	7
France	52	7	35	6
Ireland	50	22	22	6
United Kingdom	39	34	21	6
Denmark	29	34	28	9
Community**	55	13	25	7

* November, 1976. The countries are listed in descending order according to the number of favorable replies (« good thing »).

** Weighted average.

Source : Euro-barometer, No. 6, January, 1977.

campaign, even the novelty value of the elections, etc., will affect the level of turnout. However, high turnout will mainly depend on public awareness of the EEC and voters' motivation to cast their ballots. The way in which the public evaluate the Community is also likely to influence their propensity to vote (see tables II and III) (30). Throughout the Community as a whole, 53 % of the public think that the Common

TABLE III

The importance attached to direct elections to the European Parliament*

Which of these opinions comes closest to your own views on the future elections to the European Parliament :

- it is an event of important consequences which is certain to make Europe more politically unified ?
- it is an insignificant event because the heads of State will not be bound by votes in the European Parliament ?

	Per cent		
	Important Consequences	Insignificant Event	Don't Know
Italy	56	19	25
Belgium	53	19	28
Luxembourg	53	25	22
Netherlands	48	29	23
Germany	47	35	18
France	46	28	26
United Kingdom	41	31	28
Ireland	38	27	35
Denmark	35	33	32
Community**	47	28	24

* November, 1976. The countries are listed in descending order according to the number of positive replies (« Important consequence »).

** Weighted average.

Source : Euro-barometer, No. 6, Januari, 1977.

Market is a « good thing », while only 14 % think that it is a « bad thing », and we must note that the three most negative evaluations of the Community come from the three new member states. A similar pattern is revealed when we consider the public's views of these elections ; almost twice as many of the Community's citizens think the elections are of great importance as those who attach low value to them ; and, again, the most negative reactions to direct elections come from the new member

(30) At six-monthly intervals « Euro-Barometer » reports « on public opinion concerning the Community, its institutions, their performance and general questions of interest to the public at large. The surveys are made by specialised institutions using strictly harmonised methods and interviewing about 9 000 people (throughout the Community) aged 15 or over ». J.J. RABIER, « European Surveys and Social Research », *European Journal of Political Science*, vol. 5, 1977, pp. 103-114, at p. 113.

states. A low turnout which is likely in Ireland and the United Kingdom — and/or for a sizeable percentage of votes cast for anti-European parties or candidates — which is likely in Denmark, and the United Kingdom — may well undermine the European Parliament's claims to representativeness and legitimacy. (The Parliament's claim for greater decision making powers is based on these claims). However, on the basis of the quantitative evidence already considered there is little to support MEPs fears that a low turnout would furnish EEC member Governments with an excuse for decelerating the European Parliament's development as the Community's legislature. Other reasons — including the member Government's prevarication on the issue in the past, problems concerning amendment of the Treaty, fears of loss of sovereignty, etc. — may prevent such a development.

While the European Parliament can take certain steps to avoid the presumed deleterious consequences of a low turnout, it has but a limited ability to combat some of the unwanted consequences of the member Governments' decision to postpone until after the first elections the application of a uniform electoral system for MEPs throughout the Community. The Parliament will not, therefore, be able to counteract the effects of differing electoral procedures on the representation of political opinion in the chamber. Two such effects warrant discussion, one concerning possible distortions of public opinion, the other the community- and identity-building processes that the elections may achieve. There is concern that distortions in the distribution of political opinion may not only undermine the European Parliament's claims to representativeness but may also be seen by member governments as justifying deferment of the extension of Parliament's powers (31). As Rose has written, « If European elections are to be successful, then they must reflect, rather than grossly distort, existing realities. If there is a multiplicity of parties within European nations, the same must be found in Strasbourg. If there is no dominant party — or dominant ideology around which a pan-European party may be formed — then no tendency should approach a majority in a European Parliament... » (32).

Whereas the adoption of a common electoral system might establish the uniqueness of direct elections in the minds of EEC citizens, the retention of national procedures and the holding of direct elections simultaneously with national, regional, or local elections might hamper the very process of community- and identity-building among EEC citizens

(31) See Michael STEWART's speech in *DEP*, September, 1976, p. 85.

(32) Richard ROSE, « Electing a European Parliament », in *Symposium on European Integration and the Future of Parliaments in Europe*, op. cit., pp. 225-235, at p. 234.

that the European Parliament and its members should otherwise be capable of accomplishing. A brief comment on problems relating to different electoral practices within the Community is therefore warranted.

Of the five main electoral systems at present used in the Community for national elections (33), the British simple majority system in single-member constituencies (« first-past-the-post ») is the most problematical as Lord Gladwyn has pointed out. In September, 1976, he argued that if the United Kingdom adopted this system it would inevitably lead to an imbalanced representation of British parties in the European Parliament (34). It has also been suggested that under this system no Liberal MEPs would be elected, that Scottish Nationalist MEPs would be over-represented, that the national unpopularity of the current Labour Government would lead to it being underrepresented, and that no Catholics from Northern Ireland would gain election to the European Parliament (35). Even if the United Kingdom adopts a form of proportional representation on a regional list basis as set out in the recent White Paper (36), it does not necessarily follow that all of these problems will be eliminated, nor that a more balanced representation of British MEPs will be guaranteed (37).

Had it been decided to elect candidates on the basis of their membership of genuine European transnational parties, rather than on the basis of their membership of major national parties within the member states, it might have been possible to obviate extreme deviations from the existing representation of national parties in the European Parliament. Another difficulty lies in the member states' differing provisions regarding a

(33) See HERMAN, *Parliaments of the World*, *op. cit.*, chap. 9.

(34) STEWART, *DEP*, *op. cit.*, p. 99.

(35) See *The Sunday Times*, 28 November, 1976.

(36) « Direct Elections to the European Assembly » (HMSO, Cmnd 6768), April, 1977. The White Paper sets out (p. 22) the following proposed regions, « The United Kingdom would be divided into a number of electoral areas: Scotland, Wales and Northern Ireland would each constitute a separate area; England could be divided on the basis of existing economic planning regions, but the GLC area might be separated from the South East planning region, and East Anglia combined with the East Midlands. The number of seats for each region would be allocated on the basis of the electorate. As an example, seats might be allocated under this system as follows:

<i>Electoral Area</i>	<i>Seats</i>
Scotland	8
Wales	4
Northern Ireland	3
South East England (excl. GLC)	14
Greater London	10
South-West England	6
East Anglia and East Midlands	8
West Midlands	7
North-West England	9
Yorkshire and Humberside	7
Northern England	5"

(37) John COLE, « The Next Vote on Europe », *The Observer*, 3 April, 1977.

person's eligibility to vote (see table IV). Although the residence qualifications that the electorate must meet are fairly similar throughout the member states, the age of majority differs quite significantly: although the vote is granted to eighteen year olds in six of the nine countries, the

TABLE IV
Electorate's qualifications and disqualifications*

	Qualifications		Disqualification
	Age	Residence	
Belgium	21	In constituency for minimum of 6 months	Persons convicted of criminal and electoral offences, not complying with military laws, under restrictive detention, undischarged bankrupts, vagabonds and prostitutes, parents who have lost their rights over their children, and the mentally deficient.
Denmark	20	In country	Persons deemed incapable of managing their own affairs.
France	18	In constituency for minimum of 6 months	Persons convicted of criminal or other offences, undischarged bankrupts, and the mentally deficient.
Germany	18	In country for minimum of 3 months	Prisoners and the mentally deficient.
Ireland	18	In constituency	None.
Italy	21	In country	Persons convicted of criminal offences, and offenders against various morality codes.
Luxembourg	18	In country	Persons convicted of criminal or other offences, discharged bankrupts etc.
Netherlands	18	In country	Persons sentenced to more than 12 months imprisonment, persistent vagrants and public drunkards, parents who have lost their rights over their children, and the mentally deficient.
United Kingdom	18	In constituency on the qualifying date for the compilation of electoral register	Persons convicted of criminal and electoral offences, the mentally deficient, and Peers.

* For the Lower (or only) Chamber.

Source: Adapted from Valentine Herman, *Parliaments of the World: A Reference Compendium* (Macmillan, London, 1976), Ch. 3.

minimum voting age is twenty in Denmark and twenty-one in Italy and Belgium (38). The adoption of a uniform electoral procedure in the period

(38) In the last decade the minimum voting age has been reduced to 18 in France, Germany, and the Netherlands; see HERMAN, *Parliaments of the World*, chap. 3. Debate on reducing the age to 18 is at present taking place in Denmark.

between the holding of the first and second set of direct elections will eliminate or reduce these differences, as it also will those concerning the electorate's disqualifications (39).

TABLE V
Proxy and postal voting provisions

	Proxy Voting Provisions	Postal Voting Provisions
Belgium	Permitted for those abroad on professional business, such as diplomatic and consular staff, members of the armed forces, etc.	Constituency and country absentees, the hospitalised and public service officials may vote by post
Denmark	None	Advanced voting is permitted by post in national register offices, hospitals, prisons, isolated small islands, diplomatic missions, ships and lighthouses
France	Permitted for sailors, certain members of the armed forces, civil servants and country absentees	Certain members of the armed forces, civil servants, sailors, pregnant women, the sick, and some professional people (e.g. journalists and commercial agents) may vote by post
Germany	None	Permitted for constituency and country absentees
Ireland	None	Members of the defence forces and the police must vote by post
Italy	None	None
Luxembourg	None	None
Netherlands	Permitted within strict limits	None
United Kingdom	Permitted for members of the armed forces, civil servants employed abroad, British Council staff abroad, and electors who are outside the country on polling day because of their employment	Permitted for those prevented from voting in person because of physical disability, religious observance, removal to another constituency, inability to reach a polling station without making an air or sea journey, or absent because of employment

Source: Adapted from Valentine Herman, *Parliaments of the World: A Reference Compendium* (Macmillan, London, 1976), Ch. 10.

In drawing attention to the different electoral practices existing in the member states, M. Bertrand (Belgium, Christian Democrat) advocated the national Parliaments taking action to facilitate the introduction of a

(39) See STEWART, «Direct Elections to the European Parliament», *op. cit.* The importance of the second set of direct elections is emphasized by J.D.B. MITCHELL, «The Tindemans Report - Retrospect and Prospect», *Common Market Law Review*, vol. 13, 1976, pp. 455-484.

European provision into national electoral laws so that EEC citizens, no matter the member state they happened to be in at the time of direct elections would not be deprived of the right to vote (40). The various proxy and postal provisions for voters absent from either their constituency or their country on the day of a national election are shown in table V. While only four of the member states have provisions concerning proxy voting in their electoral laws, six of them allow various categories of electors to vote by post. A Select Committee of the British House of Commons has considered the possibility of permitting United Kingdom citizens resident in other EEC countries to vote by proxy in the constituency in which they last resided (41). Again, we may note that the adoption of this or a similar provision will ultimately be necessary in the Community's uniform electoral procedure.

Citizenship, Political Parties, and Politicians.

Technical differences stemming from the logistics of direct elections, differences in electoral systems, and various suffrage requirements are, however, secondary to the problems of stimulating a high electoral turnout. Referring to these during a debate in the European Parliament in 1976, M. Boano (Italy, Christian Democrat) noted that the Chamber's first task should be to educate the public in order to inform them of the EEC's dimensions and of their opportunities for participating in its political life (42). What attributes, then, does the European Parliament possess that would enable it to perform such an educative task, and what conditions must be met to ensure that its efforts are successful?

That political parties play specific educative and informative roles in promoting political awareness and knowledge, and in establishing new bases of legitimacy, has been well documented (43). Parties can be regarded as both *foci* of political attention and as *loci* of political loyalty. Within their confines other divisions might be transcended so that a sense of identity, cohesion, and common purpose is installed among groups of people. Byars has suggested that parties « function in the affective-inte-

(40) *DEP*, September, 1976, p. 86.

(41) See the *Third Report of the House of Common Select Committee* (HMSO, Cmnd 6623). The United Kingdom appears to have the most liberal attitudes towards eligibility of the Member States of the EC.

(42) *DEP*, September 1976, p. 89.

(43) See Norman H. NIE and Sydney VERBA, « Political Participation », in Fred I. GREENSTEIN and Nelson W. POLSBY, eds., *Handbook of Political Science* (Mass., Addison-Wesley, 1975), vol. 4, and Allan KORNBERG *et al.*, « Legislatures and the Modernisation of Societies », *Comparative Political Studies*, vol. 5, 1973, pp. 471-491.

grative sphere, while formal government structures perform in the instrumental-adaptive areas ». Furthermore, he notes that they are « ... one type of institutional device for performing the socio-emotional and integrative functions of affective leadership on the level of society, and for mediating the symbolic, normative or instrumental involvement of citizens » in a given society (44). This is to suggest that providing citizens are aware of parties, the latter will be able to contribute to citizens' internalization of a society's norms, their identification with that society, and their awareness of opportunities for participating in it. By and large these conditions are met at the national level. At the European level, Patijn has speculated, « Not until the parties succeed, within the Community framework, in establishing close links between themselves, developing joint programmes and creating supranational party structures, can direct elections to the European Parliament become a key factor in the process of political integration » (45). The European Parliament's existing party groups might be expected, if appropriately organized, to perform similar functions to those of the national parties in acclimatising EEC citizens to the Community dimension of their lives, in heightening their awareness of the Community, in acting as a link between the government and the governed, and in stimulating participation in the Community's political activities.

The participatory aspect is of particular importance in view of direct elections, and given the interest in ensuring a high turnout the European Parliament's party groups might be expected to develop their educative, informative and communicative roles. Whatever communicative links they establish between themselves and EEC citizens during the preparations for direct elections will be useful and will need to be cultivated thereafter, since the parties' simultaneous accessibility to government and to citizens means that they can encourage a two-way communication process in the transmission of information and demands. In the interim, however, the party groups' educative and informative functions will be decisive since there is considerable evidence to suggest that the level of citizens' participation in a given political process depends upon their knowledge of it, their sense of personal political efficacy, their ability to effectively articulate their interests, and their awareness of and access to means affording participation (46).

(44) Robert S. BYARS, « Small Group Theory and Shifting Styles of Political Leadership », *Comparative Political Studies*, vol. 5, 1973, pp. 443-469, at p. 451.

(45) Report of the Political Affairs Committee on the adoption of a Draft Convention introducing direct elections to the European Parliament by direct universal suffrage (The « Patijn » report) (PE.37.881/fin), p. 22.

(46) B. HEDGES and R. JOWELL, *Britain and the EEC ; Report on a Survey of Attitudes Towards the European Economic Community* (Social and Community

Drawing on some recent psephological findings, we can state that the more knowledgeable, more highly educated, and more politically aware people tend to have a higher level of participation in politics, feel more efficacious, and exhibit higher degrees of sensitivity to ideological and/or political facets of questions than do the less knowledgeable, educated, and aware (47). However, participation in politics is one way for the latter to acquire political awareness and a sense of efficacy. Although in the member states, the European Parliament's party groups lack a distinct identity and separate party organizations, and given the fact that they can only involve citizens indirectly in European level politics via the medium of their national constituent parties, this need not mean that their ability to perform educative, informative, and communicative roles is thereby severely curtailed. Neither need the polyglot nature of

TABLE VI
Political groups in the European Parliament (at 1 February, 1977)

<i>Political Group</i>	<i>Number Seats</i>	<i>Number of Parties In Group</i>	<i>Number of Member States In Group</i>
Socialists	64	13	9
Christian Democrats	52	13	7
Liberals	26	13	8
European Progressive Democrats	17	4	3
Communists	17	4	3
European Conservatives	17	2	2
Independents	5	3	3

Source : Adapted from material supplied by the European Parliament.

the EEC be seen as precluding effective communication between EEC citizens, parties (48), or supranational elites providing that the parties and their members in the European Parliament have clear self-images, programmes and objectives which they are able to project.

Cognizant of this, the three largest party groups in the European Parliament (see table VI) — the Confederation of Socialist Parties of the European Community, the European People's Party, and the Federation of Liberal and Democratic Parties — have begun preparing their electoral programmes and in so doing have increased their cohesion and European identity. In addition to these three parties, the European Conservatives

Planning Research, 1971), and J.J. RABIER, *L'Europe vue par Les Européens* (Brussels, 1974).

(47) NIE and VERBA, *op. cit.*

(48) On linguistic diversity, see Gordon SMITH, *Politics in Western Europe* (London, Heinemann, 1972), chap. 1.

and other centreright parties (both inside and outside the Community) have established contacts with the aim of forming a « European Democratic Union » (49). As table VII reveals there is at present some uncertainty, even amongst elites, about the best way to conduct the election. It is likely that in most countries the major parties will adopt a « mixed strategy » mixing elements of a common electoral campaign with those of a national one ; the minor parties, by necessity, will fight a more nationally oriented campaign.

TABLE VII

One or several election campaigns ?*

For these elections, do you think that parties of the same colour in different countries ought to join together so as to fight a joint campaign in different countries, or do you think that each political party should campaign for itself in its own country ?**

	Common Campaign	Campaign In each Country	No Reply
Italy	65	25	10
Germany	63	28	9
France	59	29	12
Netherlands	56	40	4
Belgium	55	36	9
Luxembourg	46	42	12
Ireland	31	59	10
United Kingdom	31	60	9
Denmark	19	51	30
Community***	55	35	10

* November, 1976. The countries are listed in descending order according to the number of replies for a « common campaign ».

** Question put to « opinion-leaders ».

*** Weighted average.

Source : Euro-barometer, No. 6, January, 1977.

Perhaps the major problem that the European parties will face in the election is the way in which they will conduct their campaigns. The parties will not be able to encourage voters to vote on the basis of policy-oriented undertakings and appeals to traditional aspects of voter self-interest given the European Parliament's limited legislative power, and the EEC's limited authority, resources and power to commit funds to expenditure on traditional vote-catching issues such as employment, health, housing and social welfare. Thus, of necessity, the parties will have to direct their attention more towards awareness-building than policy-oriented activities.

(49) The British Conservative Party is already well-advanced with preparations for the selection of its candidates and advantages should accrue to it as a result. Its MEPs have, to date, been members of the European Conservative Group whose members are drawn only from Britain and Denmark.

If the political parties are to generate public interest in the direct election, and if they are to assist the citizens in distinguishing these European elections from other elections held within the member states, it will be crucial that MEPs possess and project clear images of themselves as European, not national politicians, even though they may also be members of, and have strong identification with, familiar national parties (50). In the past, MEP's perceptions of themselves have been, in Lord O'Hagan's terms, ambassadors of their national political parties first, and MEP's second, coupled with their inability — for a variety of reasons — to constitute genuine transnational parties with distinct European profiles, has limited the Chamber's ability to both offer the public a European focus of political interest and to play an effective role in promoting integration. In addition, the European Parliament's retiring profile and the low saliency of its activities resulted in little media coverage of its affairs. The absence of a government-opposition schism between the parties in the Chamber, and MEP's underlying commitment to integration as evinced by broad support for the Commission, also meant that the Parliament's image was that of a forum oriented towards consensus politics, of one uncritical of the Commission (51), and of one generally devoid of public interest for want of highly visible political considerations. Moreover, the quintessential European character of the chamber was obfuscated by the intrusion of national political considerations themselves magnified by the obligatory nature of the dual mandate. That a clearer European image can, however, be projected by simply resorting more frequently to roll-calls, was demonstrated on 13 December, 1976 when the European Parliament rejected the proposed tax on vegetable oils (52), and again on 23 March, 1977 when a censure motion criticising the Commission for its recent handling of butter sales to Eastern Europe was heavily defeated (53).

While the dual mandate will eventually cease to be obligatory, and while this will free the majority of MEP's to concentrate their parliamentary efforts exclusively on Community affairs, this provision cannot *per se* be expected to attenuate an MEP's self-identification with either his member states or his domestic party's priorities and fortunes. His attentiveness to EEC parliamentary business and his readiness to attend debates (especially

(50) The lack of visible personalities in the Community is discussed in HERMAN and LODGE, « Democratic Legitimacy and Direct Elections to the European Parliament », *op. cit.*

(51) See Stanley HENIG, « New Institutions for European Integration », *Journal of Common Market Studies*, vol. 12, 1973-1974, p. 130, and HENIG, « The Institutional Structure of the European Communities », *Journal of Common Market Studies*, vol. 12, 1973-1974, pp. 373-409.

(52) *DEP*, December, 1976.

(53) *DEP*, March, 1977.

budgetary debates) will certainly increase, but his self-image and that projected to the public by MEPs as a group, will inevitably have a national bias as long as certain practices are retained. This image problem will persist as long as the party groups remain essentially a coalition of national party groups — instead of transnational parties — sharing a number of vague ideals and impressive goals but lacking clear images and programmes to present to voters. While this may not prove problematical for MEPs, there may be confusion among voters if they associate candidates standing for direct election to the European Parliament with specific national parties to which they owe allegiance rather than with European parties.

A number of difficulties stem from this, and while they are not insurmountable they may complicate the process of impressing MEP's identities and roles on electors. For example, although after direct elections the party system will undoubtedly be a useful medium for maintaining links between MEPs and members of national parliaments and parties, parochial party disputers originating in the national contexts may continue, be transferred, or spill over into the EEC context. Thus, a member of the Council of Ministers when answering questions before the Parliament, may continue any predilection to disregard the comments of a fellow national MEP as these may be perceived by the former as merely representing the views of the Opposition at home rather than those of one or more European party groups. Similarly, MEPs may be pressured by their home parties to voice arguments reinforcing these of compatriots in the Council of Ministers, as to abandon the pursuit of objectives or interests deemed contrary to, or contrasting with, those of the home party. Cohesive European party groups will therefore be necessary to counteract any such tendencies which, if they became common, would undermine the endeavour of the European Parliament and MEPs to both establish their distinct European character in the minds of EEC citizens, and to act as an autonomous channel of communication between them and EEC decision-makers.

The performance by the European Parliament of its educative informative and communicative functions will undoubtedly be linked to the visibility of MEPs, and in this context the importance of the emergence of distinctive political figures at the European level cannot be overemphasised. We have already noted that at times of elections, parties can provide some link between the institutional workings of the political system and the mass public, and, especially, simplify the former and its policy alternatives for the latter. However, at other times the public needs other points of reference, and this is the role that individual figures — especially MEPs — can and must play if the European level of govern-

ment is to exist on a continuous basis in the minds of the public and not be an ephemeral phenomenon that only comes into existence in some vague and undefined way when direct elections to the Parliament are held. The main cue-givers, in this context, will undoubtedly be the leaders of the European parties who will need to seek, or receive, the attention of the media.

An MEP's simultaneous membership of a national party and a European party group will be advantageous during the election campaign to the extent that voters are able to select the candidate of their choice by simply isolating familiar party, or **tendence**, preferences. Contrariwise, were a voter to select his normally preferred party (54) in some automatic and reflex manner without first investing time in the perusal of European party programmes presented by candidates, he may fail to clearly associate the elections with EEC activities. Moreover, if a voter having little knowledge or awareness of EEC affairs were to be faced by a selection of programmes distributed by both the European party groups and national parties, confusion might again follow if he (or she) regarded European elections as merely a form of, or inchoate variant on, national elections. To minimize this, national and especially European parties will, on the one hand, have to use political broadcasts prior to direct elections to inform electors of their programmes and candidates for election to the European Parliament; and, on the other hand, they will also need to educate and advise voters of the separate nature of the Community and of elections to the European Parliament, and also of the possibility of, in the future, making representations to MEPs in addition to any made to national MPs. National parties, European party groups, and candidates for election to the European Parliament will therefore have to capitalise on the Commission's information programme and launch wider educative campaigns to explain basic points about the Community, to portray the European Parliament as an alternative body to which representations can usefully be made, and to convince voters of the advantages to them of voting.

Unless citizens are made aware of the EEC's activities and opportunities for communicating with its decision-makers, disaffection from politics at the national level may spill over to the European level (55). Thus, those with a low sense of personal political efficacy and/or those who feel that their vote does not affect outcomes in national elections, may see no point or value in participating in direct elections and abstain. Feeling among disaffected citizens that by voting they cannot influence policy

(54) « Floating » voters pose different problems.

(55) See Juliet LODGE, « Towards a Human Union : EEC Social Policy and European Integration », *British Journal of International Studies* forthcoming.

outcomes (partly because they lack clear images of the different parties and regard their policies as alike, or as likely to be so irrespective of which major party gains election) may not only dissuade them from considering the European Parliament as an alternative body to which representations can be made, but deter them from paying much attention to EEC affairs.

By contrast, voters with a higher sense of personal political efficacy may exhibit greater readiness to vote in European elections, but may, nevertheless, select candidates on the basis of national considerations, traditional party loyalties, or habit. Attitudes towards European integration have been found to be affected by existing party loyalties and class (56). Therefore, an individual's commitment to a given national party may determine both the attitude adopted towards the Community and the selection of particular candidates, and his readiness to participate in the Community's political life by voting in direct elections. It might be hypothesized that if an individual's commitment to a national party unfavourable to the EEC is high, and if this party commanded relatively little support nationally, then the voter may choose to abstain by way of protest against EEC policies, or to ruin his ballot paper. However, this possibility must not be over-stated since Commission surveys have shown (through multi-variate analyses) that significant connections do not exist between preferences for specific national parties and attitudes towards direct elections. Instead, regions and more particularly nationality are the most reliable predictors of attitudes and favourability towards direct elections (57). An implication of the nationality variable is that countries whose publics are on average less favourably disposed towards the EEC may have either lower than average turnouts (as we have already discussed) or greater propensities to elect parties believed on balance to be committed to protecting national interests rather than advancing Europeanism. From table VIII, it can be seen that in all but one of the member states of the Community (the exception is Denmark) a majority of the population favour the holding of direct elections.

However, if a sense of belonging, efficacy and community is to be imbued in EEC citizens, parties and candidates seeking direct election to the European Parliament must encourage citizens to transcend regional, ethnic, and nationally based prejudices and preferences by convincing them of the extent to which European solutions can benefit them and

(56) Robert J. SHEPHERD, *Public Opinion and European Integration* (Hants, Saxon House, 1975), chap. 9.

(57) See Ronald INGLEHART, « Changing Value Priorities and European Integration », *Journal of Common Market Studies*, vol. 10, 1971, and Inglehart, « Public Opinion and Regional Integration », *International Organisation*, vol. 24, 1970.

serve their interests. This presupposes that such candidates both possess that conviction and are able to discern interests and problems amenable to European solutions within constituencies they contest and represent. Yet, there are obstacles to MEPs accomplishing such tasks not least because they are presently unable to undertake the kind of tasks normally associated with a constituency's parliamentary representative. While a member of a national Parliament may perform « errand » functions for a constituent (58) (for example, intervening with a central or local autho-

TABLE VIII

Election to the European Parliament by popular vote*

« One of the proposals (of a European political union) is to elect a European Parliament in May, 1978 — in other words within 2 years — by a direct vote of all citizens in the member countries of the European Community (Common Market). Are you, yourself, for or against this proposal? How strongly do you feel about it? »

	Per cent				
	Completely favour	Favour on the whole	Disagree to some extent	Disagree completely	Don't know
Luxembourg	44	33	8	1	14
Italy	40	37	5	3	15
Germany	27	49	7	3	14
Netherlands	38	36	6	5	15
Belgium	37	32	5	4	22
France	27	42	9	4	18
Ireland	29	34	9	5	23
United Kingdom	30	27	8	14	21
Denmark	22	20	16	21	21
Community**	31	38	8	6	17

* November, 1976. The countries are listed in descending order according to the number of favourable replies (« completely favour » and « favour on the whole »).

** Weighted average.

Source: *Euro-Barometer*, No. 6, January, 1977.

rity on behalf of that constituent), an MEP is unable to perform similar functions with anything like the same amount of efficaciousness at the European level. Even if some citizens of his county or constituency do make requests to him to do things for them in the European arena, it is unlikely that he will be able to « deliver » the same amount or type of « goods » to them as he would be able to do if he was operating in the national arena. The European Parliament does not provide on institutional base comparative to that of the national Parliament for this, his status

(58) See, for example, John C. WAHLKE *et al.*, *The Legislative System: Explorations in Legislative Behaviour* (New York, Wiley, 1962), chap. 13.

vis-a-vis the Commission and the Council of Ministers is much lower than a national MP's status vis-a-vis his national government and administration, and the MEP cannot put much pressure on, or exert effective sanctions over, European authorities to further the interests of his constituents.

If national and European parties and MEPs are to act as links between voters and decision-makers, as channels through which voter and interest group demands can be presented and articulated, as *foci* of citizen attention and identity, and as means of stimulating and facilitating citizen participation in politics, to be effective they must possess some knowledge about the aspirations and interests of those whom they seek to represent. This may pose an acute problem for candidates standing for election in newly drafted European constituencies (of the British type) since they may face a lack of precise information about the electoral composition of the constituency they contest. To conduct an effective campaign candidates require information about voters' preferences, certain crucial characteristics of the seat they contest, the distribution of support for rival parties in nationally based elections, the impact of given EEC policies on different social groups and, assuming the latter's awareness of them, their evaluation of and attitudes towards such policies. Candidates must also possess an appreciation of which and how many voters can be mobilised, how, when and to what purpose.

Retention of normal national electoral practices and machines for the direct election of MEPs might make it slightly easier for parties and candidates to organise campaigns and predict outcomes in some newly drafted European constituencies. In such cases candidates might, therefore, be expected to have a better and more accurate view of the spread of electoral opinion and preferences, and of the voters' responsiveness to certain kinds of appeals for support. While this might tempt candidates for election to the European Parliament to campaign on local issues thereby reinforcing parochial identifications, *foci* and preoccupations, appeals to strictly parochial concerns may, during the first direct elections, be one of the better ways of mobilising support and a reasonable turnout. This is because such issues, which are more easily recognised and comprehended by electors, will have a higher degree of saliency to them than will vague, remote, and intangible European appeals (59).

(59) An undertaking to defend parochial/regional interests (however legitimate) against EEC action may win an MEP support or ensure a high turnout if the issue happens, like the Community's fishing policy, to be controversial, but an MEP would be ill-advised to commit himself to so doing given his own and the Parliament's impotence to legislate.

By contrast, assuming that a candidate stresses his European identity and policies, and that he has an intimate knowledge of the constituency he is standing in, he will still have to conduct a skillful campaign to interest voters in turning out. We have already noted that prospective MEPs cannot campaign on the basis of policy-oriented undertakings and appeals to voters' self-interest. They cannot, in other words, offer incentives or tangible rewards to voters in exchange for their support. Voters will not only lack an absence of specific appeals usually associated with national elections, they will also lack tangible or easily recognisable yardsticks by which to measure, compare, and evaluate the performance of existing, or potential, MEPs coming forward to contest seats in direct elections. However, it must be emphasized that MEPs and national MPs do not, and will not, perform strictly analogous roles. Indeed, it may be suggested that apart from acting as representatives of EEC citizens, the most immediate and vital functions of MEPs and candidates contesting direct elections will be in arousing public interest in the Community and in promoting a direct expression of public consent to it through participation in direct elections.

The major tasks of present MEPs, parties and candidates seeking election to the European Parliament differ in crucial respects from those of national members of parliament. Of necessity, they will initially have to be directed more towards awareness-building than to policy-oriented activities. Public participation will have to be engendered without, at the same time, excessive expectations of the performance of MEPs and Community bodies being generated.

Conclusions.

Related to the present concern with awareness-building and citizen-establishing activities is the belief that electoral turnout will depend on the visibility of the EEC and the European Parliament (60); on the mass public's perceptions of the saliency of EEC activities; on the public's sense of personal political efficacy at the European level; of their awareness of opportunities for direct participation in decision-making and access to decision-makers; and on the role that the media and, especially, national and European parties will play in the election campaign. The Commission's attempts of awareness-building (be it by way, to date, of the Community's information programme, or, in the future by European symbols of common identity such as an EEC passport or common

(60) Ways in which this may be increased are discussed in HERMAN and LODGE, « Democratic Legitimacy and Direct Elections to the European Parliament », *op. cit.*

currency), and at impressing the EEC's saliency on citizens rests on the assumption that the higher this saliency is perceived to be, the more likely it is that citizens will participate in the political processes of the Community. Preparations for direct elections are themselves seen as a way of increasing citizen awareness of the EEC and as an opportunity for MEPs to underline the Community's saliency and relevance to prospective voters.

The European Parliament's activities need not, however, be limited merely to raising public awareness of the EEC, nor solely to establishing communicative, educative and informative channels between the represented and their representatives. To strengthen both the institutional position of the Parliament, and its and its members' claims to represent the people and their interests, encouragement has to be given to interest groups to increase their links with the European Parliament. Given that the Commission's contacts are with transnational and European-level interest groups, the European Parliament could develop its links both with these and their constituent national bodies whose activities are normally directed towards the national level and towards Ministers taking part in Council meetings. This is already happening but whether or not stronger clientele relationships (61) will develop once the political characteristics and goals of the party groups becomes clearer, and in spite of the Parliament's at present limited powers, remains to be seen. However, such relationships will be important in augmenting MEPs' sources of expertise and information, and in supporting the European Parliament's efforts to prompt a reallocation of available Community resources to the benefit of a wider scope of sector than hitherto.

Although the European Parliament's limited ability and rights to influence legislative proposals and decisions restricts the making of commitments by MEPs to citizens and interest groups in exchange for their support, links with them should be extended in view of Roy Jenkin's undertaking to afford the present European Parliament (and the future directly-elected one) greater scope for influencing EEC decisions. In his words the Commission « ... intended to inject into the consideration of any proposal they put forward to the Council the systematic and serious consideration of whether it was one for which they could reasonably expect the support of a majority in the Parliament » (62). There can be little doubt that were the European Parliament to develop its own expertise, the interest of the Commission and the Council of Ministers in

(61) See W. AVERYT, « Eurogroups, clientele, and the European Community », *International Organisation*, vol. 29, 1975, pp. 949-972.

(62) *DEP*, January, 1977.

consulting it would increase (63). Similarly it can be expected that irrespective of the Parliament's formal powers, directly elected MEPs accountable to citizens and constituencies will become more active in the Community's decision-making process given their interest, when seeking re-election in being able to demonstrate the success with which they have advanced their electorates' and their constituencies' interests.

Following direct elections the EEC's institutional balance is likely to be modified, not simply because of the changed basis of the Community's legitimacy, but also because MEP's will have more time and more incentive to scrutinise, follow-up, and express their views on the Commission's legislative proposals and the EEC's activities. MEPs can, ultimately, be expected to seek formal endorsement of the extension of their powers through amendments to the Treaties of Rome and a redefinition of the roles of the Community's institutions (64). In the immediate future a high turnout in the direct elections will boost the self-confidence of MEPs and encourage them to emphasize the European Parliament's special role. The Parliament's potential for influence is already greater than its powers, and providing that it, its members and the party groups can effectively perform awareness-building, information, education, and communication, to create a European citizenry, the process of integration will be advanced.

Summary : Citizenship, direct elections and the European Parliament.

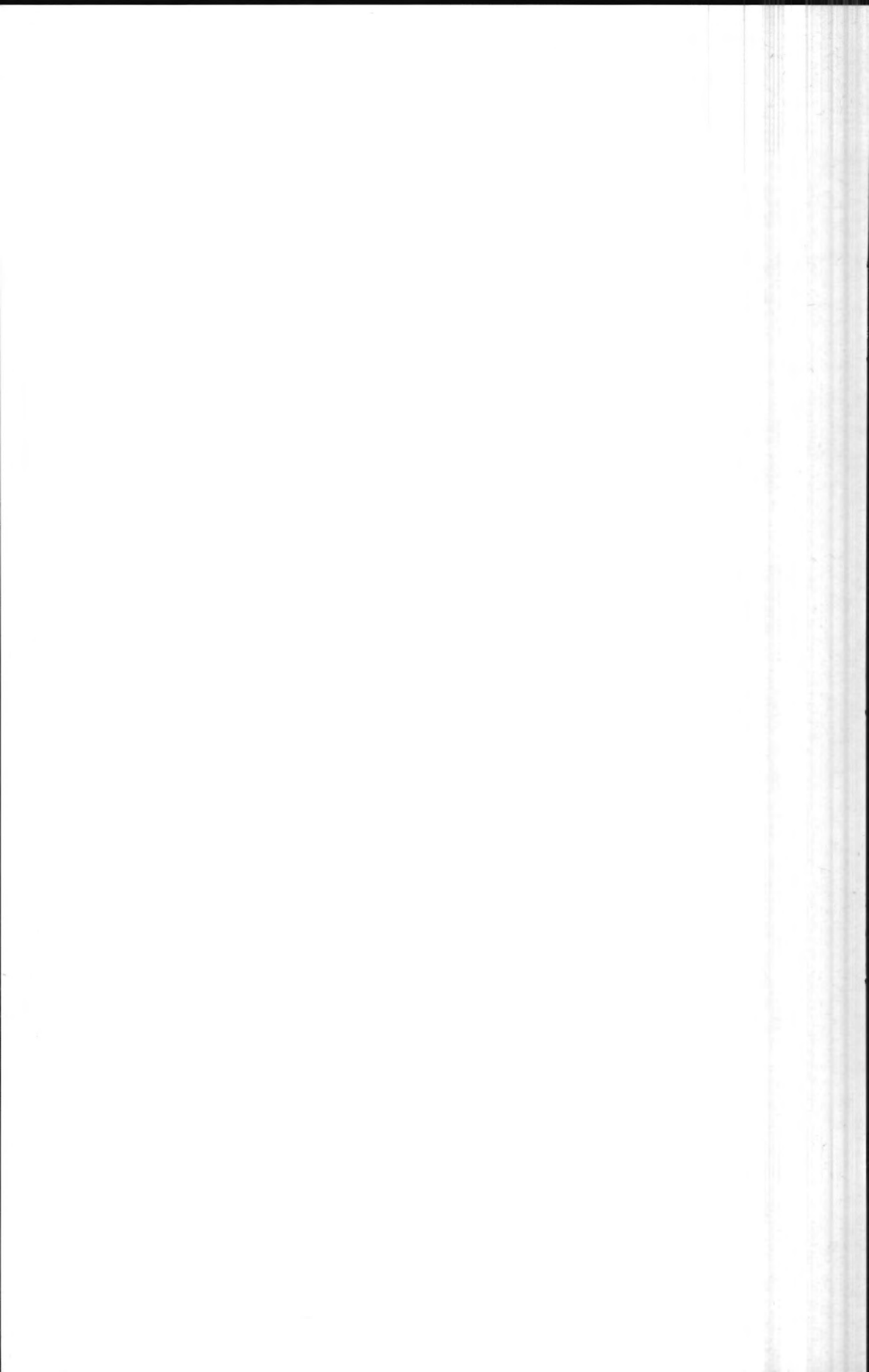
The decision taken by the Member States of the European Community to hold direct elections to the European Parliament in May/June 1978 makes it necessary to examine the way that the Parliament and its Members perform various functions. In this article it is argued that the Parliament could perform some traditional parliamentary functions in respect of the public, namely those of communication, education, and information. The prospect of direct elections heightens the significance of these functions, and of the Parliament's capacity to perform them and promote citizen awareness. Amongst the features that are examined as contributing to citizenship are the type of electoral system

(63) This was emphasized by the late Anthony Crosland in his first speech to the European Parliament, on 14 January, 1977, when he stated «...my crucial aim will be the closest possible co-operation with the Parliament and the Commission in the interests of Community cohesion », *DEP*, January, 1977.

(64) See John FITZMAURICE, *The Party Groups in the European Parliament* (Saxon House, Harts, 1975), chap. 14. Also see Daniel NORREBERG, « Un modèle institutionnel déficient : la communauté européenne », *Res Publica*, vol. 18, 1976, pp. 203-214.

and electoral laws of each country, the role of national and transnational political parties and the performance of Members of, and candidates to, an elected European Parliament. The argument of the article is that if the traditional parliamentary functions are effectively executed, changes to the institutional balance of the Community, the powers of the Parliament, and the intensification of the European integration are likely to be advanced.





De vertekening van de uitspraak van het kiezerskorps bij de verwerking

Analyse van de gemeenteraadsverkiezingen
van 10 oktober 1976*

door Patrick SENAËVE,

Assistent aan de Rechtsfaculteit
van de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

De gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976 hebben niet plaats gehad in het vertrouwde kader van de daaraan voorafgaande gemeenteraadsverkiezingen. Door het koninklijk besluit van 17 september 1975 werd in de gemeentelijke geografie de meest ingrijpende wijziging sinds de onafhankelijkheid van ons land aangebracht. Deze globale fusering van gemeenten heeft een niet onaanzienlijke invloed gehad op het verkiezingsgebeuren zelf. De schaalvergroting van de gemeenten en de daarmee gepaard gaande vermindering van het aantal eenheden heeft evenwel ook nieuwe perspectieven geopend op verschillende terreinen van het verkiezingsonderzoek (1). Onderhavige studie wil daar een voorbeeld van zijn.

1. De uitspraak van het kiezerskorps en de zetelverdeling.

Zoals andere verkiezingen hebben de gemeenteraadsverkiezingen als expliciete functie het aanduiden, door een stemming, van personen tot het bekleden van bepaalde posities (2). Eens de uitslag van de stemming gekend is dient er een verwerking van te gebeuren met het oog op de vaststelling van de lijsten en de personen die de te begeven posities zullen bekleden. Deze verwerking geschiedt volgens een vooraf vastgelegde

* Graag danken we Prof. W. Dewachter en L. Holvoet voor hun raadgevingen en hulp.

(1) Cf HOLVOET L., « De nieuwe politieke kaart van België » in *Res Publica*, 1976 (XVIII), nr. 3-4, blz. 445.

(2) DEWACHTER W., *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*, Antwerpen, 1967, blz. 22.

methode. De verschillende verwerkingsmethoden vertonen zeer grondige onderlinge verschillen, doch ze hebben alle dit gemeen dat ze een zekere afwijking inhouden t.a.v. de initiale uitspraak van het kiezerskorps. Deze afwijking hangt onvermijdelijk samen met de herleiding van stemmen (= zeer groot aantal) op zetels (= beperkt in aantal) (3). Ze kan evenwel minder of meer belangrijk zijn, volgens de aangewende verwerkingsmethode.

In ons land gebeurt de zetelverdeling heden bij alle verkiezingen op basis van de evenredige vertegenwoordiging waarbij gewerkt wordt met een systeem van delerreeksen. Bij de verschillende soorten verkiezingen wordt evenwel niet hetzelfde systeem van delerreeksen aangewend. De bij de gemeenteraadsverkiezingen toegepaste verdelingsmethode staat bekend als de formule Imperiali. Hierbij krijgt elke opgekomen lijst zoveel zetels als haar stemcijfer gelijke of grotere quotiënten dan het laatste nuttig quotiënt heeft opgeleverd. De achtereenvolgende quotiënten voor elke lijst worden bekomen door hun respectievelijk stemcijfer te delen door 1, $1 \frac{1}{2}$, 2, $2 \frac{1}{2}$, 3, $3 \frac{1}{2}$, enz. Deze quotiënten worden gerangschikt in volgorde van belangrijkheid tot een gezamenlijk aantal quotiënten is bereikt dat gelijk is aan het aantal te begeven zetels (4).

De formule Imperiali staat bekend als een verwerkingsmethode die de sterkere lijsten bevoordeelt en de zwakkere lijsten benadeelt (5). Technisch is dit te verklaren doordat bij deze verwerkingsmethode de schaal der delers wordt ingekrompen, met als gevolg dat de laatste in aanmerking komende quotiënten veel hoger liggen dan bij andere formules van delerreeksen, zodanig dat de zwakkere lijsten veel later of helemaal niet voor een toewijzing in aanmerking komen (6). De volgorde waarin de zetels volgens de rangschikking van de quotiënten aan de verschillende lijsten wordt toegewezen verschilt met die die bij toepassing van andere formules van delerreeksen bekomen wordt, en de lijsten met een laag stemcijfer worden van de zetelverdeling uitgesloten zonder dat daartoe een quorum (zgn. Sperrklausel) aangewend dient te worden (7).

In welke mate bij de gemeenteraadsverkiezingen, door de toepassing van de methode Imperiali, de uitspraak van het kiezerskorps vertekend

(3) DEWACHTER W., *op. cit.*, blz. 373.

(4) Gemeentekieswet, art. 56, 1° en 2° lid. Doordat de wettelijk voorgeschreven formule vrij ingewikkeld is, daar zij tot deling door breukgetallen verplicht, wordt in de praktijk een andere formule voorgeschreven die mathematisch dezelfde uitslagen oplevert en het voordeel heeft dat de bewerkingen er aanzienlijk door vereenvoudigd worden. Zie Staatsblad, 25 augustus 1976, blz. 10 583 e.v. Dit is hier evenwel zonder belang.

(5) BRENY H., « Influences des modifications de la loi électorale communale » in *Res Publica*, 1976 (XVIII), nr. 3-4, blz. 478.

(6) DEBAEDTS F., *Gemeenteraadsverkiezingen*, Brugge, 1970, blz. 137.

(7) DELCROIX A. (voortgezet door VANDENBULCKE G. en VAN HOUTE E.), *Handboek van de gemeenteraadsverkiezingen*, Brussel, 1964, blz. 86-87.

wordt bij de zetelverdeling, en welke lijsten hiervan in concreto het slachtoffer zijn, is t.a.v. de voorgaande gemeenteverkiezingen bij ons weten nooit op een exhaustieve wijze onderzocht (8). Door de felle reductie van het aantal eenheden kon deze vertekening t.a.v. de gemeenteverkiezingen van 1976 op een exhaustieve wijze onderzocht worden. Daartoe hebben wij voor elke gemeente berekend welke de zetelverdeling geweest zou zijn indien niet de methode Imperiali maar de methode D'Hondt werd toegepast, en hebben wij nagegaan in welke mate deze zetelverdeling afwijkt van de werkelijke zetelverdeling. We hebben er de voorkeur aan gegeven om de vergelijking te maken bij toepassing van de methode D'Hondt eerder dan van een andere methode van delerreeksen omdat de methode D'Hondt tot het Belgisch verkiezingsarsenaal behoort — het is de methode die toegepast wordt bij de parlements-, de provincieraads- en de agglomeratieraads- en federatieraadsverkiezingen —, omdat het de verwerkingsmethode is die thans bij evenredige vertegenwoordiging bijna universeel gebruikt wordt (9), en omdat de studiecetra van de drie traditionele partijen in het verleden hebben voorgesteld om ook bij de gemeenteraadsverkiezingen de methode D'Hondt toe te passen. Er moet echter duidelijk worden vooropgesteld dat ook deze delerreeksmethode een zekere incongruentie tussen de stemmenverdeling en de zetelverdeling inhoudt die zelfs aanzienlijker is dan bij toepassing van andere gekende delerreeksmethoden. Bij de methode D'Hondt worden de achtereenvolgende quotiënten voor elke lijst bekomen door hun stemcijfer te delen door 1, 2, 3, 4, enz., en worden deze quotiënten gerangschikt in volgorde van belangrijkheid tot een gezamenlijk aantal quotiënten is bereikt dat gelijk is aan het aantal te begeben zetels (10).

In tabellen I en II wordt weergegeven in hoeveel gemeenten de toepassing van de methode D'Hondt bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen een andere zetelverdeling zou hebben opgeleverd dan bij toepassing van de wettelijk voorgeschreven methode, en in hoeveel gemeenten dit dezelfde zetelverdeling zou hebben meegebracht (11).

Uit beide tabellen blijkt dat indien bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 de voor de parlements- en provincieraadsverkiezingen geldende

(8) M.b.t. de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976 beschikken we over een onderzoek dienaangaande dat zich beperkt tot de gemeenten van de provincie Luik: BRENY H., *art. cit.*, blz. 478-483.

(9) DEWACHTER W., *op. cit.*, blz. 345-346.

(10) Voor een mathematische vergelijking tussen de formule D'Hondt en de formule Imperiali, zie BEAUFAYS J. en BRENY H., « La représentation proportionnelle dans les systèmes électoraux belges » in *Annales de la faculté de droit de Liège*, 1971, blz. 543-557.

(11) Enkel de gemeenten waar er op 10 oktober 1976 verkiezingen plaats hadden zijn in deze tabellen opgenomen. De gemeente Herstappe komt er dus niet in voor.

TABEL I

Aantal gemeenten waarin de methode D'Hondt
dezelfde resp. een andere zetelverdeling oplevert dan de methode Imperiali.
Gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Absolute cijfers

Resultaat Methode D'Hondt	Twee lijsten	Drie of meer lijsten			TOTAAL
		Absolute meerderheid van de stemmen	Absolute meerderheid in zetels alleen (methode Imperiali)	Geen absolute meerderheid in zetels (methode Imperiali)	
VLAANDEREN					
Status-quo	14	19	12	35	80
Wijziging	7	82	64	81	234
TOTAAL	21	101	76	116	314
WALLONIE					
Status-quo	21	26	10	59	116
Wijziging	4	62	36	44	146
TOTAAL	25	88	46	103	262
BRUSSEL					
Status-quo	—	0	0	0	0
Wijziging	—	3	5	11	19
TOTAAL	—	3	5	11	19
R I J K					
Status-quo	35	45	22	94	196
Wijziging	11	147	105	136	399
TOTAAL	46	192	127	230	595

TABEL II

Aantal gemeenten waarin de methode D'Hondt
dezelfde resp. een andere zetelverdeling oplevert dan de methode Imperiali.
Gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Procentuele cijfers

Resultaat Methode D'Hondt	Twee lijsten	Drie of meer lijsten			TOTAAL
		Absolute meerderheid van de stemmen	Absolute meerderheid in zetels alleen (methode Imperiali)	Geen absolute meerderheid in zetels (methode Imperiali)	
Status-quo	76,1	23,4	17,3	40,9	32,9
Wijziging	23,9	76,6	82,7	59,1	67,1
TOTAAL	100	100	100	100	100

verwerkingsmethode was toegepast, dit in iets meer dan twee derden van de Belgische gemeenten een andere zetelverdeling zou hebben opgeleverd. Voor Vlaanderen zou dit in 74,3 % van de gemeenten het geval geweest zijn, in Wallonië in 55,7 % van de gemeenten, en in Brussel-Hoofdstad zou de methode D'Hondt in alle 19 gemeenten de zetelverdeling hebben gewijzigd.

TABEL III

Aantal gemeenten volgens orde van grootte van de verschuiving in de zetelverdeling bij toepassing van de methode D'Hondt.
Gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Absolute cijfers

GROOTTE VAN DE VERSCHUIVING					
1 zetel	2 zetels		3 zetels		4 zetels
	- 1 -1 + 1 + 1	- 2 + 1 + 1	- 2 -1 + 1 + 1 + 1	- 3 + 1 + 1 + 1	- 3 -1 + 1 + 1 + 1 + 1
	41	47	7	5	
297	88		12		2

Uit tabel III blijkt dat in bijna drie vierden van de gevallen waarin er bij aanwending van de methode D'Hondt een wijziging in de zetelverdeling optreedt, deze wijziging tot één zetel beperkt blijft: verlies van één zetel voor een grotere lijst en winst van één zetel voor een kleinere lijst. In een belangrijke minderheid van de gevallen veranderen er twee of zelfs drie zetels van titulerende lijst, en in twee gemeenten zouden er zelfs vier zetels van titulerende lijst veranderen. In 54 gemeenten zou een lijst twee zetels verliezen, en in 7 gemeenten zouden er zelfs drie zetels voor een lijst verloren gaan. In geen enkele gemeente waar er meerdere zetels van titulerende lijst veranderen is er een lijst die meer dan één zetel winst zou boeken: de winst wordt in alle gevallen over de kleinere lijsten verdeeld.

Uit deze exhaustieve analyse blijkt dat bij de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976 in meer dan twee derden van de gemeenten minstens één lijst een (of meer) zetels meer en een andere lijst een zetel minder verwerfde dan ze bekomen zou hebben indien een andere tot het Belgisch politiek arsenaal behorende methode van zetelverdeling was aangewend. Naast de keuzedaad van het kiezerskorps is er dus een andere, louter juridische factor die mede de verdeling van de mandaten over de opgekomen lijsten bepaalt en aldus de initiale uitspraak van het kiezerskorps vervormt. Er dient nog te worden opgemerkt dat de door de methode

Imperiali veroorzaakte afwijkingen een lichte tendens vertonen om toe te nemen naarmate het zetelaantal in de raad groter wordt (12).

Een zetel meer of een zetel minder bezetten in de gemeenteraad is voor een lijst in elk geval van groot belang. Toch zijn er twee situaties waarin de winst of het verlies van één (of meer) zetels bijzonder belangrijke repercussies heeft. De ene situatie doet zich voor bij verlies van één (of meer) zetels, m.n. wanneer een lijst niet de absolute meerderheid van de stemmen behaalt maar op basis van de methode Imperiali de meerderheid van de zetels verwerft die ze zou kwijtspelen op basis van de berekeningswijze D'Hondt. Dit fenomeen wordt in het tweede deel behandeld. De andere situatie doet zich voor bij winst van een zetel voor een lijst die op basis van de formule Imperiali niet in de gemeenteraad vertegenwoordigd is. Door toepassing van de ene berekeningswijze wordt een bepaalde lijst aldus volledig uitgesloten van vertegenwoordiging in de raad, terwijl door toepassing van een andere berekeningswijze deze lijst wel een vertegenwoordiging zou hebben.

TABEL IV

Aantal gemeenten waarin de wijziging van de zetelverdeling door toepassing van de methode D'Hondt i.p.v. de methode Imperiali de intrede van één (of meer) nieuwe lijsten in de gemeenteraad inhoudt. Gemeenteraadsverkiezingen van 1976.

Absolute cijfers

<i>Wijziging van de zetelverdeling door methode D'Hondt</i>	<i>Twee lijsten</i>	<i>Drie lijsten</i>	<i>TOTAAL</i>
Alleen wijziging onder reeds vertegenwoordigde lijsten	11	224	235
Een of meer nog niet vertegenwoordigde lijsten bekomen een zetel	0	164	164
TOTAAL	11	388	399

In tabel IV werd binnen de gevallen waarin de methode D'Hondt voor een andere zetelverdeling zorgt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de loutere verschuivingen onder de reeds (op basis van de methode Imperiali) vertegenwoordigde lijsten, en anderzijds de verschuivingen die (onder meer) voor gevolg hebben dat een (op basis van de methode Imperiali) nog niet vertegenwoordigde lijst in de gemeenteraad zou binnentreden (hier kunnen daarnaast ook verschuivingen onder reeds vertegenwoordigde lijsten plaatshebben). Hieruit blijkt dat de toepassing van de methode Imperiali in 164 gevallen, dit is 27,6 % van de Belgische gemeenten voor gevolg heeft dat een opkomende lijst uitgesloten wordt van vertegenwoor-

(12) BRENY H., *art. cit.*, blz. 480-482 (Tabel II en figuur 1).

diging. Dit betekent dat in meer dan een vierde van de gemeenten een (of soms meer) onder de plaatselijke bevolking levende stromingen beroofd worden van aanwezigheid in de gemeenteraad, louter door de aanwending van een juridische regel. Het gaat hier wel te verstaan geenszins om fantaisistische lijsten maar om lijsten die een zodanige aanhang kennen dat ze bij toepassing van een andere in ons land gebruikelijke zetelverdelingsmethode wél hun stem zouden kunnen laten horen in het plaatselijk vertegenwoordigend lichaam.

In tabel V werd berekend of alle partijen evenzeer het slachtoffer zijn van de uitsluiting uit de gemeenteraden door de verwerkingsmethode Imperiali. Deze tabel is wel bijzonder veelzeggend. De CVP-PSC ondervindt, op één uitzondering na, nergens hinder van de hoge drempel die in de verdelingsmethode Imperiali ingebouwd is. De andere traditionele lijsten daarentegen worden door deze verdelingsmethode geweerd uit een groot aantal inzonderheid Vlaamse gemeenteraden. Hetzelfde geldt voor de Volksunie. Het grote slachtoffer van de methode Imperiali is evenwel de communistische partij (+ UDP): over het gehele land zijn er 35 gemeenteraden waar zij louter door de aanwending van een bepaalde verdelingsmethode geen toegang toe heeft. Ook plaatselijke lijsten worden door de methode Imperiali uit erg veel gemeenteraden geweerd.

De procentuele cijfers die bij de verdeling over de drie gewesten t.a.v. de onderscheiden lijsten gegeven worden zijn niet zo expressief, doch ze geven ook geen reëel beeld van de omvang van de uitsluitingen, aangezien de onderscheiden lijsten niet in elke gemeente van het gewest opkomen (behalve, voor sommige lijsten, in het gewest Brussel). Gerelateerd naar het aantal gemeenten waar de onderscheiden lijsten opkomen zou het procentuele cijfer van de uitsluitingen natuurlijk veel hoger liggen (13). De KPB (+ UDP) bv. komt in totaal in 117 gemeenten op, behaalt in 30 gemeenten of 25,6 % minstens één zetel, maar wordt in 35 gemeenten of 29,9 % door de toepassing van de methode Imperiali uit de gemeenteraad geweerd: de toepassing van de methode D'Hondt zou het aantal gemeenteraden met een communistische (+ UDP) vertegenwoordiging meer dan verdubbeld hebben.

Met de huidige bij de gemeenteraadsverkiezingen aangewende methode van zetelverdeling worden in een aanzienlijk aantal gemeenten een of meer niet onbelangrijke onder de plaatselijke bevolking levende stromingen uitgesloten van vertegenwoordiging in de gemeenteraad. Voor de minder-

(13) Er moet worden op gewezen dat door de verhoging van het zetelaantal, door de wet van 30 maart 1976, een aantal kleinere lijsten bij de recentste gemeenteraadsverkiezingen een zetel hebben kunnen behalen die ze bij gelijkblijvend aantal zetels niet hadden verworven. Het (relatieve) cijfer van de uitsluitingen zou nog aanzienlijk hoger hebben gelegen indien deze zetelverhoging niet was doorgevoerd.

TABEL V

Frequentie van de uitsluiting van de verschillende partijen uit de gemeenteraden op basis van de methode Imperiali in vergelijking tot het resultaat op basis van de methode D'Hondt. Gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Absolute en procentuele cijfers

<i>Partij</i>	<i>Aantal uitsluitingen</i>	<i>% van totaal aantal gemeenten</i>
<i>VLAANDEREN (N = 314)</i>		
CVP	0	—
BSP	23	7,3
PVV	14	4,5
Volksunie	18	5,7
KPB	5	1,6
Amada	1	0,3
Région bruxelloise	2	0,6
Plaatselijke lijsten	36	11,5
TOTAAL	99	
<i>WALLONIE (N = 262)</i>		
PSC	0	—
PSB	3	1,1
PLP	6	2,3
RW	5	1,9
PCB/UDP	23	8,8
Plaatselijke lijsten	32	12,2
TOTAAL	69	
<i>BRUSSEL (N = 19)</i>		
Christelijken	1	5,3
Socialisten	0	—
Liberalen	1	5,3
FDF	0	—
Communisten	7	36,8
Vlaamse lijsten	1	5,3
Plaatselijke lijsten	5	26,3
TOTAAL	15	
<i>RIJK (N = 595)</i>		
Christelijken	1	0,2
Socialisten	26	4,4
Liberalen	21	3,5
Communisten	35	5,9
Volksunie	18	3,0
FDF	0	—
RW	5	0,8
Vlaamse lijsten	1	0,2
Région bruxelloise	2	0,3
Amada	1	0,2
Plaatselijke lijsten	73	12,3
TOTAAL	183	

heden op plaatselijk vlak is het nochtans belangrijk over een vertegenwoordiger (al is het maar één) te kunnen beschikken. Het geeft immers de mogelijkheid aan dit bevolkingsdeel om zijn stem te laten horen en om inzagte te hebben in het gemeentelijk beleid (14). De wetgever van 1921 heeft met het invoeren van de delerreeks Imperiali als zetelverdelingsmethode bij het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging uitdrukkelijk de eliminatie van de kleinere lijsten op het oog gehad (« la poussière de partis ») (15). Deze zetelverdelingsmethode moest als het ware dienen als compensatie voor de afschaffing van het quorum bij de gemeenteraadsverkiezingen. Op basis van de boven gebrachte analyse kan besloten worden dat de zetelverdelingsmethode Imperiali niet beantwoordt aan het ideaal van de evenredige vertegenwoordiging, t.w. aan de onderscheiden lijsten een aantal zetels toe te kennen dat evenredig is aan het door hen behaald stemmen aantal (16).

2. De uitspraak van het kiezerskorps en de samenstelling van het college van burgemeester en schepenen.

Hoewel belangrijk het beschikken over een vertegenwoordiger in de gemeenteraad ook moge zijn, het is duidelijk dat het knooppunt van het gemeentebestuur niet in de gemeenteraad maar in het college van burgemeester en schepenen ligt (17). De vraag stelt zich dan in hoeverre bij de verdeling van de mandaten in het schepencollege met de initiële keuze van het kiezerskorps rekening gehouden wordt. Het gaat hier om het machtsmoment dat het verkiezingsproces afsluit (18).

In ons land worden de schepenen verkozen door de gemeenteraadsleden, maar op een zodanige wijze dat een meerderheid in de gemeenteraad alle mandaten in het schepencollege veroverd. Doordat er geen evenredige samenstelling van dit college plaatsheeft (19) spreekt de oppositie in de gemeenteraad niet mee in het eigenlijke beleidsorgaan.

(14) BRENY H., *art. cit.*, blz. 480.

(15) BEAUFAYS J. en BRENY H., *art. cit.*, blz. 551.

(16) Cf BRENY H., *art. cit.*, blz. 483 ; BEAUFAYS J. en BRENY H., *art. cit.*, blz. 557.

(17) Cf DEWACHTER W. en LISMONT E., « De politieke participatie aan de gemeenteraadsverkiezingen » in : *De politieke zeggingskracht van de gemeenteraadsverkiezingen*, Antwerpen, 1970, blz. 39 en 49.

(18) DEWACHTER W., « Rustige gemeenteraadsverkiezingen op 11 oktober 1970 : ongelijke politieke participatie en besluitvorming » in *Res Publica*, 1973 (XV), nr. 5, blz. 840-843.

(19) In tegenstelling tot wat het geval was bij de colleges van de federatie- en agglomeratieraden.

Nu zijn er in hoofdzaak twee mogelijkheden te onderscheiden (20) : een meerderheid in de gemeenteraad kan ofwel bestaan uit verkozenen van een enkele lijst, ofwel uit verkozenen van twee of meer lijsten die met het oog op de vorming van het schepencollege een coalitieakkoord afsluiten. In geen van beide gevallen wordt de precieze samenstelling van het schepencollege (d.i. qua personenbezetting) bepaald op basis van de uitslag van de verkiezingen : het aantal door de verschillende verkozenen behaalde voorkeurstemmen bv. is formeel van geen enkele tel. Toch is er vanuit het oogpunt van de invloed van het kiezerskorps op de samenstelling van het schepencollege een belangrijk verschil vast te stellen tussen de aangehaalde twee mogelijkheden : de politieke theorie stelt dat er een grotere inspraak is van de kiezer als het beleidsorgaan rechtstreeks wordt aangeduid langs de verkiezing, d.w.z. op basis van een bij de verkiezing tot stand gekomen meerderheid in de raad, dan wel als het wordt aangeduid langs onderhandelingen tussen verschillende partijen, d.w.z. op basis van een door coalitievorming tot stand gekomen meerderheid (21).

De rechtstreekse collegeaanduiding kan zich op meerdere wijzen voltrekken. Vooreerst is er het geval waarin slechts twee lijsten opkomen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Door de organisatorische normering van het onpare raadsledenaantal haalt in dit geval noodzakelijk een van beide lijsten de meerderheid in de raad (behoudens het probabilistisch weinig mogelijke geval van juist evenwel stemmen), en kan deze lijst een homogeen college samenstellen (22). Daarnaast zijn er de gevallen waarin drie of meer lijsten opkomen, maar waarbij een lijst ofwel de absolute meerderheid én van de stemmen én (dus ook) van de zetels behaalt (tweede geval), ofwel niet de absolute meerderheid van de stemmen behaalt maar wel, ingevolge de toepasselijke zetelverdelingsmethode, de absolute meerderheid van de zetels (derde geval). In deze beide gevallen hangt het veel meer dan in het eerste geval (slechts twee lijsten) van het kiezerskorps af, en meer bepaald van zijn opdeling naar partijen, dat een éénpartijkabinet kan worden samengesteld (23). Tussen het tweede en derde geval is er evenwel, vanuit politiek-theoretisch standpunt, een groot verschil. In het tweede geval is het alleen het gemeentelijk kiezerskorps dat, op basis van zijn opdeling

(20) Het geval van de strijdloze verkiezingen wordt hier buiten beschouwing gelaten. De kiezers gaan hier niet over tot rechtstreekse aanduiding van het schepencollege, aangezien zij er zelfs in een vroeger stadium, m.n. dat van de aanduiding van de vertegenwoordigers in de raad, niet bij te pas komen. Het fenomeen van de strijdloze verkiezingen is evenwel nagenoeg volledig uit de politieke realiteit verdwenen.

(21) DEWACHTER W., *art. cit.*, blz. 854.

(22) DEWACHTER W., *art. cit.*, blz. 854 ; DEWACHTER W. en LISMONT E., *art. cit.*, blz. 50.

(23) DEWACHTER W. et LISMONT E., *art. cit.*, blz. 50-51.

over de lijsten, een meerderheid vormt, in het derde geval steekt de zetelverdelingsmethode hierbij een handje toe. Hier kan worden aangesloten bij de analyse die onder 1. gebracht werd, aangaande de vertekening van de uitspraak van het kiezerskorps bij de zetelverdeling. Daar werd gesteld dat de bij de gemeenteraadsverkiezingen toepasselijke verwerkingsmethode, m.n. de methode Imperiali, voor gevolg heeft dat de grotere lijsten bevoorreed worden. Een van de verschijningsvormen van deze bevoorreding is juist het verschijnsel van het tot stand komen van een meerderheid binnen de raad die niet beantwoordt aan een meerderheid binnen het kiezerskorps.

In de andere dan de genoemde drie gevallen wordt noch de absolute meerderheid van de stemmen noch de absolute meerderheid van de zetels behaald, en kan dan ook geen homogeen college gevormd worden. Door onderhandelingen zal men tot een college met een beleidsmeerderheid moeten komen.

TABEL VI

Frequentie van de verschillende gevallen van rechtstreekse collegeaanduiding. Gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Absolute cijfers

GEWEST	Twee lijsten	Drie of meer lijsten			
		Absolute meerderheid van de stemmen	Absolute meerderheid in zetels alleen		Geen absolute meerderheid in zetels
			behouden bij toepassing methode D'Hondt 3a	verloren bij toepassing methode D'Hondt 3b	
	1	2			4
I. Vlaanderen . .	21	101	27	49	116
II. Wallonië . . .	25	88	24	22	103
III. Brussel . . .	0	3	0	5	11
Rijk	46	192	51	76	230
			127		

M.b.t. de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976 werd op een exhaustieve manier onderzocht in welke mate deze verschillende gevallen aanwezig zijn. Aansluitend bij de analyse onder 1. werd daarenboven nagegaan in welke mate de rechtstreekse aanduiding van het schepencollege in het derde geval (geen absolute meerderheid van de stemmen) inzonderheid toe te schrijven is aan de aanwending van de zetelverdelingsmethode Imperiali en niet aanwezig zou zijn bij toepassing van de andere in ons politiek bestel aangewende zetelverdelingsmethode, m.n. de methode D'Hondt.

Het is interessant deze gegevens te vergelijken met die m.b.t. de vorige gemeenteraadsverkiezingen. Gezien de sterke reductie van het aantal

gemeenten kan deze vergelijking uiteraard alleen in procentuele cijfers gemaakt worden. In de hierna volgende tabel worden de kolommen 3a en 3b uit tabel VI samengevoegd, aangezien voor de vorige verkiezingen niet onderzocht werd welke wijzigingen door toepassing van de methode D'Hondt teweeggebracht zouden zijn. Voor de verkiezingen van 1964 is daarenboven ook niet geweten in hoeveel gevallen een meerderheid in zetels niet steunt op een absolute meerderheid in stemmen. Voor de drie verkiezingen worden alleen de gemeenten meegerekend waar er verkiezingen plaatshadden.

TABEL VII

Frequentie van de verschillende gevallen van rechtstreekse collegeaanduiding. Vergelijking tussen de gemeenteraadsverkiezingen van 1964, 1970 en 1976. Procentuele cijfers (24)

RIJK

JAAR	Twee lijsten 1	Drie of meer lijsten		
		Absolute meerderheid van de stemmen 2	Absolute meerderheid in zetels alleen 3	Geen absolute meerderheid in zetels 4
1964	49,7		37,3	13,1
1970	44,5	25,3	12,7	17,5
1976	7,7	32,3	21,3	38,7

Uit de tabellen VI en VII blijkt dat bij de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976 in 61,3 % van de gemeenten in de raad een meerderheid tot stand kwam via de verkiezingen. In bijna twee derden van de gemeenten gebeurde er dus een rechtstreekse collegeaanduiding door het kiezerskorps (25). Bij de verkiezingen van 1964 en 1970 lag dit procentuele cijfer resp. ongeveer 25 % en 20 % hoger dan in 1976, namelijk resp. 86,9 % en 82,5 % rechtstreekse collegeaanduiding. Er is dus een duidelijke terugloop vast te stellen van het relatieve aantal gemeenten waarin geen coalitiecollege gevormd moet worden. Een verklaring hiervoor ligt voor de hand. M.b.t. de vorige gemeenteraadsverkiezingen werd immers vastgesteld dat naarmate het bevolkingsaantal van de gemeenten toeneemt, het aandeel van de via onderhandelingen samen te stellen coalitiecolleges duidelijk toeneemt (26). Reeds vóór de gemeenteverkie-

(24) Bronnen voor 1964 : DEWACHTER W. et LISMONT E., *art. cit.*, blz. 50 (de absolute cijfers werden door ons omgezet in relatieve cijfers); voor 1970 : DEWACHTER W., *art. cit.*, blz. 885.

(25) In werkelijkheid moet dit cijfer evenwel genuanceerd worden aangezien hier en daar de bij de verkiezingen tot stand gekomen meerderheid teniet gedaan werd door afscheuring van een of meer verkozenen van de meerderheidslijst die daarna een coalitiecollege vormde(n) met de minderheidslijst(en).

(26) DEWACHTER W. en LISMONT E., *art. cit.*, blz. 50-51; DEWACHTER W., *art. cit.*, blz. 854-856.

zingen van 1976 kon voorspeld worden dat de ingrijpende schaalvergroting van de gemeenten voor gevolg zou hebben dat de rechtstreekse collegeaanduiding zou verminderen, en dus de inspraak van het kiezerskorps terzake zou afnemen (27).

Deze evolutie mag echter niet eenzijdig benaderd worden. Heel wat gemeenten waar voorheen het schepencollege rechtstreeks werd aangeduid waren niet in staat een echt beleid te voeren wegens de te beperkte omvang van de bevolking en van de middelen. Het kiezerskorps kon er weliswaar rechtstreeks het college van burgemeester en schepenen aanduiden, maar het is zeer de vraag of het hierdoor een echt beleidsorgaan aanduidde. De kleiner geworden inspraak van het kiezerskorps m.b.t. de collegeaanduiding was de prijs die betaald diende te worden voor een noodzakelijke vergroting van de beleids capaciteit (28).

Wanneer we de verschillende gevallen van rechtstreekse collegeaanduiding nader beschouwen is het duidelijk dat de achteruitgang zich enkel en alleen situeert in de categorie van de gemeenten waar door het opkomen van slechts twee lijsten de totstandkoming van een homogeen college reeds bij voorbaat vastligt : in deze categorie situeren zich nog slechts 7,7 % van de gemeenten, terwijl in 1964 bijna de helft van de gemeenten waar er verkiezingen plaats hadden tot deze categorie behoorden (29). Ook hieruit volgt dus dat de bij de verkiezingen van 1976 vastgestelde achteruitgang van de inspraak van het kiezerskorps bij de samenstelling van het schepencollege genuanceerd dient te worden, aangezien het verlies zich volledig situeert bij de categorie waar de totstandkoming van een homogeen kabinet minder dan in de andere gevallen van rechtstreekse collegeaanduiding afhangt van de uitspraak van het kiezerskorps.

Tenslotte dient enige aandacht besteed te worden aan de derde groep van gemeenten met rechtstreekse collegeaanduiding (geen absolute meerderheid van de stemmen). Zoals uit tabel VI blijkt zijn er bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 in 127 gemeenteraden, d.i. 21,3 % van de gemeenten, meerderheden tot stand gekomen die niet steunen op een meerderheid binnen het plaatselijke kiezerskorps. Weliswaar is geen enkele zetelverdelingsmethode die gebaseerd is op het principe van de evenredige vertegenwoordiging in staat om dergelijke situaties in alle gevallen te voorkomen doordat het probleem zich stelt van de reductie van een groot aantal stemmen naar een klein aantal zetels, doch de ver-

(27) Cf DEWACHTER W., *art. cit.*, blz. 857.

(28) Cf DEWACHTER W., *art. cit.*, blz. 857.

(29) Deze vaststelling stemt overeen met de geconstateerde verhoging van het gemiddeld aantal opkomende lijsten per gemeente (voor dit laatste zie : HOLVOET L., *art. cit.*, blz. 457).

gelijkingen die gemaakt werden met de zetelverdeling die bekomen zou worden op basis van een andere methode (de methode D'Hondt) tonen duidelijk aan dat het vooral de thans geldende methode (de methode Imperiali) is die verantwoordelijk is voor dit groot aantal « meerderheden zonder meerderheid ». Bij toepassing van de methode D'Hondt zouden 76 van die meerderheden of bijna 60 % omgezet worden in een minder-

TABEL VIII

**Frequentie van de meerderheden die voor de onderscheiden partijen verloren gaan bij toepassing van de methode D'Hondt.
Gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Absolute cijfers**

Partij	Aantal verloren Meerderheid
I. VLAANDEREN	
CVP	32*
BSP	4
PVV	2**
Coalitie PVV-Volksunie	1
Plaatselijke lijsten	10
II. WALLONIE	
PSC	6
PSB	5
Plaatselijke lijsten	10***
Coalitie PSC-plaatselijke lijst	1
III. BRUSSEL	
PSB	2
FDF	3
IV RIJK	
Christelijken	38
Socialisten	11
Liberalen	2
FDF	3
Plaatselijke lijsten	20
Coalitielijsten	2
TOTAAL	76

* Waarvan 1 niet-geautoriseerde lijst

** Waarvan 1 lijst die niet onder het PVV-kenletterwoord opkwam

*** Waarvan 2 lijsten met duidelijk christelijke strekking.

heid. Dit betekent dat in bijna 13 % van de Belgische gemeenten een lijst een meerderheid in de gemeenteraad bekomen heeft die bij toepassing van een andere in ons politiek bestel eveneens gebruikte zetelverdelingsmethode verloren zou gaan (30).

In tabel VIII werd berekend in welke mate het verlies van absolute meerderheden in de gemeenteraden bij toepassing van de methode D'Hondt

(30) Cf ook een gelijkaardig onderzoek m.b.t. de gemeenten van de provincie Luik : BRENY H., *art. cit.*, blz. 478-479.

de onderscheiden partijen zou treffen. Hieruit blijkt dat het vooral de christelijke lijsten zijn, en inzonderheid de CVP in Vlaanderen, die homogene schepencolleges vormen die bij toepassing van de methode D'Hondt niet voorhanden zouden zijn. Ook plaatselijke lijsten hebben relatief veel van dergelijke homogene schepencolleges in handen.

De politieke theorie stelt, zoals gezegd, dat er een grotere inspraak is van de kiezer als het beleidsorgaan wordt aangeduid rechtstreeks via de verkiezingen i.p.v. via onderhandelingen. Het is evenwel duidelijk dat dit niet het enige criterium is dat voorop dient te staan bij de keuze van een zeteltoewijzingssysteem voor een vertegenwoordigend lichaam. Onder de in de klassieke politieke theorie aangehaalde objectieven die bij een ideaal systeem van vertegenwoordiging voorop dienen te staan zijn er twee die, als men ze radicaal wil verwezenlijken, onverenigbaar zijn: de wil van de bevolking tot uiting brengen, en een beleidsmeerderheid naar voor schuiven (31). Het komt er dus in een ideaal vertegenwoordigings-systeem op aan tussen beide objectieven een evenwicht te vinden. O.i. doet het zetelverdelings-systeem dat sinds 1921 van toepassing is bij de gemeenteraadsverkiezingen, m.n. het systeem Imperiali, zozeer afbreuk aan het eerste objectief ten voordele van het tweede dat het slechts ten dele kan doorgaan als een zetelverdelingsmethode die gebaseerd is op de evenredige vertegenwoordiging. Tenslotte kan ook de vraag gesteld worden of het objectief van het tot stand brengen van een beleidsmeerderheid niet in belang afneemt naarmate het een vertegenwoordigend lichaam op een lager niveau betreft.

Summary: The distortion of the electorate's decision in the processing of the electoral result. An analysis of the Belgian local elections of 10 October, 1976.

The method for calculating the distribution of seats in Belgium in local elections (called the Imperiali-method) is known as a method that favours stronger lists of candidates and is prejudicial to weaker lists. An exhaustive comparison was made between the results — in terms of distribution of seats — of the local elections of 10 October, 1976 and those that would have resulted from a distribution based upon the D'Hondt-method (which is used for all other elections in Belgium). This comparison shows that the distribution of seats would differ in more than two thirds of the communes. In more than one fourth of the communes parties do not obtain any representative under the present

(31) BEAUFAYS J. en BRENY H., art. cit., blz. 531.

system, whereas they would under the D'Hondt system. Local and leftist parties are primarily prejudiced by the present system, whereas the big christian-democratic party is hardly hampered by it. The court of mayor and aldermen — the commune's executive — is elected by the local councillors, and as a consequence, the majority in the council obtains all seats in the court. At present, these courts consist of representatives of one single list in 61 % of the communes and of representatives of two or more lists (executive coalition) in 39 % of the communes. On the basis of the D'Hondt-method, existing homogeneous (i.e., one party-) courts would have to be replaced by coalitions between parties in more than 10 % of the communes.



La controverse de la « Culturalisation » ou de la « Régionalisation » des crédits budgétaires *

par Philippe QUERTAINMONT,

Assistant à l'Université libre de Bruxelles
Chargé de recherches associé
au Centre interuniversitaire de droit public

★

I. Analyse du conflit intervenu en 1975.

Au cours de l'année 1975, un conflit a occupé pendant quelques mois le devant de la scène politique et a provoqué des débats animés, tant au Parlement national qu'au sein des Conseils culturels, à la suite notamment d'amendements apportés par le gouvernement au budget des Dotations culturelles. Ce conflit — qui suscite diverses réflexions intéressantes — se rapportait au caractère « régional » ou « culturel » de certains crédits, et c'est à cette occasion que fut lancé le barbarisme « culturalisation » (ou « culturisation »), qui a pu être qualifié de néologisme de l'année 1975.

Pour analyser valablement la controverse, il faut se reporter au mois de décembre 1974, à l'époque où le gouvernement de M. Tindemans avait entrepris l'élaboration des budgets régionalisés. Une polémique s'engagea au sein de la majorité gouvernementale sur le point de déterminer quels crédits devaient être inclus dans les futurs budgets régionaux et quels crédits devraient faire partie des dotations culturelles. Plus précisément, certains ministres souhaitaient soustraire aux matières régionales et faire entrer dans le cadre de l'autonomie culturelle les six matières suivantes relevant toutes du ministère de la Santé publique : les crèches et les garderies ; l'inspection médicale scolaire ; le contrôle médico-sportif ; l'Œuvre nationale de l'enfance ; les centres de consulta-

(*) Le thème de cette étude a fait l'objet d'une communication le 27 avril 1977 au Centre interuniversitaire de droit public.

tion matrimoniale et familiale ; l'information en matière de contraception (1).

Finalement, le gouvernement déposa au Parlement un budget des Dotations culturelles pour l'année 1975 qui présentait une augmentation de plus de 30 % par rapport à l'année précédente (2). Au cours de l'examen par la commission des Finances de la Chambre, des questions furent posées au sujet du caractère culturel ou régional de certaines matières pour lesquelles des crédits étaient inscrits pour la première fois en 1975 au budget des Dotations culturelles. Devant la difficulté de résoudre cette question politiquement délicate, la discussion du budget fut suspendue. Par lettres des 23 et 24 décembre 1974, les ministres des Réformes des institutions demandèrent l'avis de la section d'administration du Conseil d'Etat sur le point de savoir si les services tels que l'inspection médicale scolaire, le contrôle médico-sportif, les centres de consultation matrimoniale et familiale, etc., tombaient sous l'application de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels ou de la loi du 1^{er} août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107^{quater} de la Constitution (3). Cette demande se fondait sur l'article 9 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en vertu duquel les ministres peuvent soumettre à l'avis de la section d'administration toutes questions et affaires d'ordre administratif non litigieuses. Par ailleurs, l'initiative de la consultation émanant du gouvernement, celui-ci formula le souhait que cette question soit examinée par la chambre bilingue du Conseil.

Dans son avis rendu le 29 janvier 1975, la chambre mixte de la section d'administration du Conseil d'Etat a indiqué qu'elle ne pourrait répondre aux questions posées sans dépasser la compétence que lui attribuent les articles 8 et 9 des lois sur le Conseil d'Etat, et, invoquant le principe de la séparation des pouvoirs, s'est déclarée incompétente pour se prononcer sur des conflits de compétence entre le législateur national et les Conseils culturels (4). En fait, il apparaît que c'est assez logi-

(1) Les crédits budgétaires concernés atteignaient des montants assez importants : 2,3 milliards pour l'Œuvre nationale de l'enfance, 220 millions pour les crèches, 500 millions pour l'inspection médicale scolaire...

(2) Cette augmentation atteignait 126 % pour le secteur de la Santé publique.

(3) Ainsi, si en vertu de la loi du 1^{er} août 1974 la politique familiale et démographique de même que la politique de la santé et de l'hygiène sont considérées comme des matières régionales, par contre, en vertu de l'article 59bis de la Constitution et de la loi d'exécution du 21 juillet 1971, l'enseignement et l'éducation permanente sont rangés parmi les matières culturelles. On a pu dès lors se demander quel caractère reconnaître à des matières comme l'inspection médicale scolaire, les centres de consultation matrimoniale, ou l'information en matière de contraception ?

(4) Pour le texte de l'avis, voyez : Chambre des Représentants, session 1974-1975, doc. 4-IVb4s-N.5, annexe 1, p. 16.

quement que la section d'administration a refusé de trancher des questions que le législateur aurait en soi dû trancher quand il définissait — trop rapidement et trop laconiquement — les matières relevant de la compétence des Conseils culturels et les matières à régionaliser (5).

Le gouvernement prit alors ses responsabilités et une décision intervint à l'issue du Conseil de gouvernement du 28 février 1975. Furent régionalisés les crédits ayant trait aux centres de consultation matrimoniale et familiale, ainsi qu'à l'aménagement touristique des forêts, aux réserves naturelles, et au plan vert. Par contre, restèrent du ressort de l'autonomie culturelle : l'information en matière de contraception, l'inspection médicale scolaire et le contrôle médico-sportif. Enfin, furent considérées comme du ressort national, moyennant diverses modalités régionales et culturelles, les crèches et garderies et l'Œuvre nationale de l'enfance. En conséquence, des amendements furent déposés par le gouvernement en date du 7 mars 1975 au projet de budget des Dotation culturelles et la procédure parlementaire reprit son cours. Le budget amendé fut approuvé, respectivement le 19 mars à la Chambre et le 25 mars au Sénat.

Les amendements gouvernementaux furent ensuite déposés aux projets de budgets des Affaires culturelles soumis au vote des Conseils culturels.

Le Conseil culturel néerlandais vota à la majorité le budget amendé, après que le président M. Bascour eût refusé de consulter la section de législation du Conseil d'Etat sur la validité des amendements gouvernementaux. Par contre, au sein du Conseil culturel français, ces mêmes amendements rencontrèrent la réticence de nombreux membres, ce qui conduisit le président M. Jeunehomme à requérir l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat (6). Cette demande, datée du 27 mars 1975, se fondait sur l'article 10, alinéa 2 de la loi du 3 juillet 1971, en vertu duquel les présidents des Conseils culturels peuvent demander l'avis motivé de la section de législation sur toute proposition de décret et sur tous amendements à des projets et propositions de décret. La demande d'avis portait sur les amendements du gouvernement qui

(5) C. DAUBIE, Régionalisation et simplification des institutions, *Annales de Droit*, 2/1975, pp. 154-155.

A l'inverse, il faut relever qu'à l'occasion de la détermination des matières régionalisées, le gouvernement n'a pas manqué de souligner combien il était malaisé de dresser *a priori* une liste de telles matières, de sorte que la pré-régionalisation découlant de la loi du 1^{er} août 1974 devait être considérée comme ayant valeur expérimentale également du point de vue du « contenu » (voyez à ce sujet les références aux travaux préparatoires de cette loi cités par : F. PIOT, La régionalisation dans le système politique belge, *Documents CEPSS*, 1975, n° 4-5, p. 125).

(6) Préalablement cependant, avait été repoussée une motion de M. Dehousse tendant également à demander l'avis de la section de législation sur les amendements du gouvernement.

visaient à modifier deux projets de décrets relatifs au budget du secteur Santé publique et au budget du secteur Agriculture pour l'année 1975.

La section de législation du Conseil d'Etat rendit le 16 mai 1975 un avis assez nuancé qui, sur plusieurs points, va à l'encontre des amendements gouvernementaux (7). Le Conseil d'Etat relève tout d'abord que « la justification donnée aux amendements gouvernementaux manque, d'une manière générale, de pertinence ». Quant au fond, l'avis conclut à l'illégalité des amendements concernant les crédits relatifs à l'inspection médicale scolaire — lesquels doivent trouver leur place dans le budget voté par les Chambres législatives, éventuellement après avis des Conseils régionaux — et les crédits relatifs à l'aménagement touristique des forêts et réserves naturelles — lesquels se rapportent à une matière qui appartient à la compétence des Conseils culturels.

Le Conseil d'Etat critique également le fait que les crédits se rapportant aux subsides aux associations créées en vue de promouvoir l'éducation familiale n'ont pas fait l'objet d'amendement et restent inscrits au budget des Affaires culturelles (8). Par contre, il conclut à la validité des amendements du gouvernement en ce qui concerne les crédits prévus pour les dépenses en matière de contrôle médico-sportif et pour les dépenses en matière de consultations matrimoniales et familiales.

Au total, cet avis de la section de législation du Conseil d'Etat, émis à la demande du président du Conseil culturel français, devait nécessairement provoquer des remous politiques et gêner, au sein de la coalition gouvernementale, la majorité flamande qui paraissait soucieuse de culturaliser plutôt que de régionaliser un maximum de matières. Il faut préciser au surplus qu'à la date où le Conseil d'Etat rendit son avis concluant à l'illégalité de certains des amendements du gouvernement, le Conseil culturel néerlandais avait déjà adopté — majorité contre opposition — le budget des Affaires culturelles, y compris les amendements litigieux.

Enfin, un dernier élément a concouru à rendre la situation plus complexe. Si, au cours de la discussion du budget des Affaires culturelles pour l'année 1975, le président du Conseil culturel néerlandais avait refusé de consulter la section de législation du Conseil d'Etat, par contre il avait sollicité l'avis de la Cour des comptes au sujet des secteurs Santé

(7) Pour le texte de l'avis : voyez : *Conseil culturel de la communauté culturelle française*, session 1974-1975, doc. 4-V, n° 4.

(8) Cette situation hybride découlait de la solution retenue par le Conseil de gouvernement en décembre 1974. Le problème étant de savoir s'il fallait régionaliser ou culturaliser les subsides aux centres de consultation et aux campagnes d'information en matière de contraception, par une sorte de jugement de Salomon, l'information fut considérée comme culturelle mais les consultations sur le même sujet furent considérées comme régionales !

publique et Agriculture du projet de budget, et plus particulièrement au sujet de la délimitation respective des compétences régionales et des compétences culturelles (9).

Or, il est apparu que l'avis de la Cour des comptes, adressé le 18 mars 1975 au président du Conseil culturel néerlandais, était sur plusieurs points en contradiction avec l'avis émis sur le même projet de budget par le Conseil d'Etat le 16 mai 1975 à l'adresse du président du Conseil culturel français (10). Ainsi, faisant observer qu'il est improbable que les dispositions de la loi du 1^{er} août 1974 relative à la régionalisation préparatoire puissent avoir une influence sur la délimitation des matières culturelles fixée par la loi du 21 juillet 1971 — adoptée à une majorité spéciale —, la Cour des comptes concluait implicitement qu'il était douteux que les amendements du gouvernement reprennent tous les crédits qui devraient être transférés aux Dotations culturelles (11).

Le stade suivant de la controverse est représenté par le fait que le gouvernement a recouru à l'arbitrage des Chambres législatives et a déposé au Parlement une proposition de résolution dans le but de lever l'obstacle de l'avis négatif du Conseil d'Etat et d'autoriser le Conseil culturel à voter les amendements litigieux (12).

En effet, l'article 4, alinéa 4 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoit que lorsque, selon l'avis de la section de législation, un avant-projet ou proposition de décret, ou un amendement à un projet ou proposition de décret, excède la compétence du Conseil culturel, la disposition contestée ne peut être adoptée par le Conseil culturel qu'après une résolution favorable des Chambres législatives. En l'espèce, la proposition de résolution du gouvernement visait à considérer le Con-

(9) Une telle demande se plaçait dans le cadre de la mission consultative officielle, car non prévue par sa loi organique, que la Cour des comptes remplit en matière d'examen des projets de budgets. En effet, pour répondre à un souhait émis en 1971 au sein de la sous-commission des Finances de la Chambre des Représentants, cette Cour procède à l'examen de tous les projets de lois de budgets, de façon à relever avant le vote desdits projets, les anomalies et les manquements à l'orthodoxie budgétaire. Les errements constatés font l'objet de communications adressées tantôt aux présidents des Chambres, tantôt aux ministres intéressés, tantôt aux présidents des Conseils culturels.

(10) Pour le texte de l'avis de la Cour des comptes, voyez : Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap, session 1974-1975, doc. 4-VI-Nr 4.

(11) Précédemment, à la demande de M. VANDEKERCKHOVE, alors président du Conseil culturel néerlandais, la chambre flamande de la Cour des comptes avait déjà émis des avis, à la date du 28 novembre 1973 et du 5 mars 1974, portant sur les crédits qu'il convenait d'intégrer dans le budget des Dotations culturelles. Ayant examiné les crédits déjà inscrits dans les secteurs budgétaires soumis au vote des Conseils culturels, cette chambre suggérait d'y ajouter d'autres crédits, et notamment ceux ayant trait à l'information en matière de contraception, aux consultations matrimoniales et familiales, à l'aménagement touristique des forêts et des réserves naturelles, et au plan vert.

(12) Sénat, session 1974-1975, doc. n° 649 ; Chambre, session 1974-1975, doc. n° 615 et n° 617.

seil d'Etat comme incompetent sous prétexte qu'il avait donné un avis sur des chiffres et non sur un décret. On invoquait à ce sujet les articles 3 et 4 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui excluent l'examen par la section de législation des projets de lois budgétaires et des projets de budgets culturels.

L'opposition parlementaire ne partagea pas cette conception et deux de ses représentants, MM. Lagasse et Pierson, déposèrent au Sénat une motion, qui fut déclarée irrecevable, et qui visait à demander au gouvernement de respecter l'avis du Conseil d'Etat. Ces deux sénateurs s'attachèrent à démontrer la compétence de la section de législation et la validité de son avis. Derrière les chiffres, expliquèrent-ils, on voulait modifier une loi et sa portée.

Finalement, après que la proposition de résolution du gouvernement eût été envoyée à la commission de la Justice pour examen, le Sénat adopta le 19 juin 1975 la résolution autorisant le Conseil culturel à passer outre à l'avis du Conseil d'Etat (13). La Chambre vota également la résolution le lendemain (14).

Enfin, le dernier acte du litige est représenté par le vote du budget des Affaires culturelles au sein du Conseil culturel français, où le gouvernement ne disposait pas de la majorité. Il y eut en effet de nouvelles longues discussions au sujet de l'avis donné par le Conseil d'Etat.

En conclusion d'une demande d'explications adressée par M. Dehousse au gouvernement, une motion socialiste déclarant que l'avis du Conseil d'Etat devait être respecté fut jugée irrecevable, après que le ministre des Réformes institutionnelles eût expliqué que le Conseil culturel n'a pas compétence pour émettre un avis sur sa propre compétence. Sur quoi, les socialistes et les représentants du FDF, invoquant le fait qu'on étouffait le débat, quittèrent l'hémicycle. Faute du quorum requis, le budget des Affaires culturelles ne put être adopté au cours de cette séance.

Finalement, c'est majorité contre opposition, et grâce aux abstentions des cinq représentants du parti libéral bruxellois, que le Conseil culturel a voté, au cours d'une séance ultérieure, le budget des Affaires culturelles pour 1975, y compris les amendements du gouvernement. Ainsi se terminait une controverse qui avait provoqué des débats passionnés pendant quelque sept mois.

(13) Sénat, session 1974-1975, *Annales parlementaires*, pp. 2567 et suivantes.

(14) Chambre, session 1974-1975, *Annales parlementaires*, pp. 3566 et suivantes.

II. Problèmes suscités par la controverse.

1. *Le contexte juridique de la controverse : la compétence ou l'incompétence de la section de législation du Conseil d'Etat.*

Selon la thèse défendue par le gouvernement, la résolution soumise au vote des Chambres législatives était conforme aux dispositions constitutionnelles et à la loi sur les Conseils culturels, le législateur n'ayant jamais voulu conférer à la section de législation du Conseil d'Etat le pouvoir de suspendre l'adoption d'autres dispositions que les dispositions normatives qui figurent dans les projets et propositions de décrets. Dès lors, le gouvernement déclarait ne pouvoir admettre qu'un amendement au budget puisse être examiné par la section de législation alors que cette section n'était pas compétente pour donner un avis sur le budget lui-même.

Du côté de l'opposition parlementaire, on estimait au contraire qu'il s'agissait de tout autre chose que de chiffres. Les amendements introduits dans la loi budgétaire étaient des cavaliers budgétaires, c'est-à-dire des dispositions qui sont de véritables normes et qui n'ont rien de commun avec la prévision de recettes et des dépenses. Ces adjonctions, camouflées par l'ensemble des chiffres budgétaires, entraînaient dès lors nécessairement la compétence du Conseil d'Etat.

Enfin, le gouvernement tendait également à minimiser le conflit en expliquant que l'on ne se trouvait pas devant un arrêt du Conseil d'Etat qui a un caractère jurisprudentiel, mais devant un avis de la section de législation. Le gouvernement pourrait en conséquence en faire ce qui lui semble judicieux et, s'il y avait discussion sur le fond du problème ou contestation sur la conformité des décisions avec la loi, c'est le Parlement qui devrait trancher et voter une résolution (15).

L'article 4 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui organise l'intervention de la section de législation en matière de prévention des conflits entre décrets ou entre lois et décrets, exclut de la consultation de cette section les projets de budgets culturels (16). Ces projets de budgets culturels sont les projets de budgets destinés à couvrir les dépenses culturelles propres à chacune des deux grandes communautés. Il est établi par communauté un budget de l'Education nationale et un

(15) Déclarations du ministre des Réformes institutionnelles au Conseil culturel de la communauté culturelle néerlandaise, séance du 3 juin 1975.

(16) « Les projets de budgets culturels exceptés, tous avant-projets de décrets sont soumis à l'avis motivé de la section. L'avis est annexé à l'exposé des motifs.

Les ministres et les présidents des Conseils culturels peuvent demander l'avis motivé de la section sur toute proposition de décret et sur tous amendements à des projets ou propositions de décrets. »

budget des Affaires culturelles. Le parlement national vote les crédits intangibles de l'Education nationale (17) et le montant global des dotations culturelles ; les Conseils culturels règlent l'affectation des crédits qui leur sont destinés.

Si les projets de budgets culturels n'avaient pour seul objet que de fixer pour chaque année budgétaire les dépenses de l'Etat en matière d'éducation nationale et en matière culturelle, il n'y aurait guère de difficulté. Toutefois, on sait qu'à maintes reprises, des dispositions qui forment de la législation véritable et permanente, et qu'on appelle en jargon financier des « cavaliers » budgétaires, ont été introduites dans l'ordonnement juridique par la voie des lois dites budgétaires (18).

A cet égard, une distinction doit être faite, au point de vue de la compétence de la section de législation du Conseil d'Etat, entre ce qui a un caractère normatif et ce qui a un caractère strictement budgétaire. Plus exactement, il semble bien que l'alinéa 1^{er} de l'article 4 des lois coordonnées, qui exclut de la compétence du Conseil d'Etat les budgets culturels, ne concerne plus les cavaliers budgétaires. En effet, si on considérait ces lois « mixtes », contenant à la fois la prévision des recettes et des dépenses et des dispositions normatives, comme des lois de budgets, le gouvernement aurait la possibilité de soustraire tous les projets contestables à la consultation préalable du Conseil d'Etat, en les insérant dans un projet de loi budgétaire.

Jusqu'à l'année 1975, les budgets culturels avaient échappé aux errements critiquables des cavaliers budgétaires. Par contre, il est apparu que le projet de budget des Dotations culturelles pour l'année budgétaire 1975 contenait des adjonctions à caractère normatif. Les amendements déposés au projet de budget des Affaires culturelles prévoyaient en effet des dispositions décidant que certaines matières seraient soumises à la compétence des Conseils culturels et d'autres matières à la compétence des Conseils régionaux. Sous le couvert des chiffres, ces amendements budgétaires visaient donc à culturaliser et à régionaliser certaines matières.

Dans ce sens, la section d'administration du Conseil d'Etat, consultée en 1975, avait souligné, tout en déclinant sa compétence, qu'« il serait difficile de reconnaître un caractère exclusivement budgétaire à des dispositions qui, explicitement ou implicitement, trancheraient, dans des cas douteux, une question relative aux compétences respectives des divers organes législatifs » (19). De même, selon la section de législation, lors-

(17) C'est-à-dire ceux correspondant aux dépenses d'enseignement qui échappent à la compétence des Conseils culturels.

(18) Voyez notre étude : Les cavaliers budgétaires en droit constitutionnel et financier belge, *Rec. jur. dr. adm.*, 1974, p. 125.

(19) Avis de la section d'administration du Conseil d'Etat du 29 janvier 1975.

que par voie d'amendement à un projet de décret budgétaire un Conseil culturel est invité à introduire ou à modifier des dispositions normatives, le Conseil d'Etat peut être appelé à donner son avis tant sur la portée et les effets juridiques de ces dispositions que sur la forme des textes. Il en va de même lorsque de tels amendements ne pourraient être adoptés par un Conseil culturel sans impliquer une norme de compétence de ce conseil (20).

On peut dès lors affirmer que la section de législation du Conseil d'Etat était compétente pour donner un avis sur les dispositions normatives du projet de budget culturel, puisque les amendements litigieux n'avaient pas pour but véritable d'augmenter ou de réduire des crédits, sans que le principe même de la dépense s'en trouve modifié. En fait, sous le couvert d'un transfert de crédits, ces amendements impliquaient un transfert de pouvoirs permettant de régler l'utilisation des crédits. Quant à la résolution votée par les Chambres législatives, elle apparaît critiquable dans la mesure où elle visait à passer outre, non sur le fond de l'affaire, mais sur la question de la compétence du Conseil d'Etat.

Il est étonnant de constater à cet égard que c'est le gouvernement qui avait pris l'initiative en janvier 1975 de consulter la section d'administration du Conseil d'Etat. Celle-ci s'était déclarée incompétente, mais en soulignant que « c'est par sa section de législation et par sa section des conflits de compétence que le Conseil d'Etat a été appelé par le législateur à contribuer à résoudre les difficultés de l'espèce ». Or, par la suite, le gouvernement, se trouvant confronté à un avis de la section de législation qui s'opposait à ses thèses sur l'appartenance budgétaire de plusieurs matières, a déposé au Parlement une proposition de résolution, justifiée par l'incompétence du Conseil d'Etat et autorisant le Conseil culturel à adopter les amendements litigieux.

Il en est résulté que l'opposition, tant au Parlement national qu'au Conseil culturel français, n'a pas manqué d'accuser le gouvernement de vouloir déclarer la guerre au Conseil d'Etat (21). Et, bien que l'intervention du Conseil d'Etat, en matière de prévention des conflits de compétence, est et reste un avis qui ne lie ni les Chambres ni les parties, de sorte que le Conseil d'Etat ne pourrait être considéré comme le juge de la compétence des Conseils culturels, certains ont tracé

(20) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 16 mai 1975.

(21) On observera par ailleurs que, puisque le gouvernement tendait à considérer la section de législation du Conseil d'Etat comme incompétente, ce qui revenait à dénier toute valeur juridique à l'avis rendu par cette section, le vote d'une résolution favorable par le Parlement devenait superflu. Selon une interprétation logique des thèses gouvernementales, le Parlement aurait dû voter tel quel le budget des Dotations culturelles et la procédure normale aurait suivi son cours.

un parallèle entre, d'une part, le procédé qui consiste, par le vote d'une proposition de loi (22) à faire échec à la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de contrôle de la constitutionnalité de l'œuvre du législateur, et, d'autre part, le procédé qui consiste, par le biais d'une résolution des Chambres, à empêcher le Conseil d'Etat de contrôler l'œuvre du pouvoir législatif en matière de culturalisation des crédits budgétaires.

2. Le contexte politique de la controverse : la problématique de deux communautés et de trois régions.

La querelle de la culturalisation ou de la régionalisation des crédits budgétaires n'est pas seulement juridique ou technique. En filigrane de la controverse se situe la problématique de deux communautés et de trois régions, et du sort de la région bruxelloise. Le contexte politique est ainsi représenté par le conflit qui opposait les francophones et les néerlandophones sur la conception de la Belgique et le partage en deux ou en trois parts.

Du côté de la majorité flamande, tout d'abord, on entendait essentiellement mettre l'accent sur la culturalisation, voulant ainsi notamment se prémunir contre les tentatives d'élaborer un système fédéraliste à trois composantes. On sait en effet que la controverse de ce qu'on appela la culturalisation des crédits budgétaires naquit du désir de certains ministres néerlandophones d'intégrer dans le budget des Dotations culturelles des crédits qui ne l'étaient pas auparavant et qui concernaient des matières que d'aucuns considéraient comme régionalisées au sens de la loi du 1^{er} août 1974. La préférence flamande, et surtout dans les milieux CVP (23), vers une répartition à deux des prérogatives régionales et communautaires, pourrait ainsi déboucher à terme sur la fusion de l'autonomie culturelle et régionale (24).

Du côté wallon, d'autre part, on a défendu la thèse de la régionalisation des crédits, étant donné l'intérêt pour la Wallonie de se voir octroyer des crédits inscrits dans les dotations régionales — réparties selon une clé connue et admissible pour les wallons —, plutôt que dans les dota-

(22) En l'occurrence la proposition de loi du sénateur PIERSON — Sénat, session 1974-1975, doc. n° 602.

(23) Car il semble que le PVV, l'autre parti flamand de la coalition gouvernementale, avait adopté une position plus nuancée.

(24) On sait par exemple que, dès 1963, à l'occasion des réactions des partis politiques engendrées par les travaux du groupe de travail préparatoire à la révision de la Constitution, l'accent était mis dans l'opinion flamande sur le caractère essentiellement culturel de l'autonomie souhaitée. Par contre, sur les plans économique et social, l'autonomie réciproque des deux communautés était souvent considérée comme une imprudence. (Le groupe de travail préparatoire à la révision de la Constitution, CRISP, *Courrier hebdomadaire*, n° 207, 12 juillet 1963, p. 12).

tions culturelles — où se pose toujours le problème des critères objectifs de répartition.

Plus exactement, en matière régionale, les crédits sont partagés conformément aux critères établis par l'article 11 de la loi du 1^{er} août 1974. Un tiers des crédits est réparti en fonction des chiffres de population, un autre tiers est réparti compte tenu de la superficie des régions, un dernier tiers est réparti selon l'importance du volume de l'impôt sur les personnes physiques. Le critère de population est favorable à la Flandre, le critère de superficie est favorable à la Wallonie et celui du rendement de l'impôt est favorable à la région bruxelloise.

Par contre, en matière culturelle, le partage des crédits est plus aléatoire et souvent favorable à la Flandre. En effet, l'article 59bis, § 6, de la Constitution, prévoit que le crédit global dont disposent les communautés, est établi en fonction de critères objectifs fixés par la loi. Or, à ce jour, aucune loi n'a fixé ces critères. Dès lors, certains ont réclamé l'application de l'autre règle inscrite à l'article 59bis, § 6, à savoir que « des dotations égales sont établies dans les matières qui, par leur nature, ne se prêtent pas à des critères objectifs ». Ce ne fut pas le cas, puisque, en l'absence de la loi fixant les critères objectifs, le gouvernement continue à appliquer l'accord conclu le 13 octobre 1970 entre les deux ministres de la Culture, MM. Parisis et Van Mechelen (25).

Dans une étude sur la régionalisation des budgets (26), J.-M. Quintin développe un exemple concret qui met en évidence le fait qu'au point de vue des implications budgétaires, la régionalisation représente incontestablement la solution la plus avantageuse pour la Wallonie. Il s'agit des crédits relatifs aux crèches et autres institutions de garde, matière budgétairement importante puisque, pour l'année 1975, l'Œuvre nationale de l'enfance reçoit des subventions d'un montant de 2 milliards 312 millions de francs et que les crédits relatifs aux crèches et institutions de garde s'élèvent à 214 millions. Le maintien de ces crédits au budget des départements nationaux signifie que la Wallonie, qui dispose de 18 % de la capacité totale des institutions de garde, n'a reçu en 1974 que 12 millions, soit 6 % des dépenses d'investissements en la matière (tandis que, dans le même temps, l'Etat dépensait 104 millions, soit 53 %, pour les seuls néerlandophones de Bruxelles). D'autre

(25) En vertu de ces accords :

- les dépenses d'enseignement sont réparties en fonction des besoins constatés dans le cadre des dispositions légales et réglementaires ;
- les dépenses d'éducation permanente sont réparties entre les communautés d'après la proportion qui résulte du total général des dépenses d'enseignement ;
- les autres dépenses culturelles, en ce compris les dépenses d'infrastructure et les dotations pour les commissions de la culture de l'agglomération bruxelloise, sont réparties à parts égales entre les communautés.

(26) *Annales de Droit*, 2/1975, pp. 220-221.

part, pour la Wallonie, la « culturalisation » de ces crédits n'aurait guère constitué un progrès, car ils auraient vraisemblablement été rangés dans la catégorie des dépenses d'éducation permanente. Or, premièrement, la clé Paris-Van Mechelen relative aux dépenses d'éducation permanente ne s'applique pas département par département, mais globalement pour l'ensemble des dépenses d'éducation permanente dans tous les départements concernés. C'est ainsi que, dans le premier projet de budget des Dotations culturelles pour l'année budgétaire 1975, la clé 55,6/44,4 était globalement respectée mais les crédits du secteur Santé publique étaient répartis à concurrence de 74,6 % pour la communauté néerlandaise et de 25,4 % pour la communauté française. Deuxièmement, la part attribuée à la communauté culturelle française intéresse aussi bien Bruxelles que la Wallonie. Les règles d'utilisation des crédits doivent donc être identiques pour l'ensemble de la communauté culturelle et, en l'espèce, les règles d'octroi de subsides aux crèches seraient les mêmes pour les Wallons et les Bruxellois francophones. Dans ce régime de culturalisation des crédits relatifs aux crèches et autres institutions, on ne pourrait dès lors aucunement garantir à la Wallonie la part qui correspond à ses besoins.

Enfin, en ce qui concerne la région bruxelloise, l'hypothèse de la culturalisation des crédits risque d'ouvrir la voie à un fédéralisme à deux ne tenant pas compte de l'existence de Bruxelles, ainsi qu'à toute une série de discussions relatives aux critères de répartition des crédits (27). Par contre, dans l'hypothèse de la régionalisation, Bruxelles est considérée comme une région à part entière et obtient la garantie de bénéficier de la clé de répartition prévue pour les enveloppes budgétaires régionales.

En conclusion, on peut donc dire que le dilemme de la culturalisation ou de la régionalisation est ressenti différemment dans les diverses composantes du pays et que se marque, au point de vue politique, la tentation d'interpréter l'œuvre du Constituant sous l'angle plus spécifiquement communautaire ou régional, en privilégiant l'une de ces dimensions au détriment de l'autre (28). Et, ainsi que l'a souligné un rapport de la Cour des comptes concernant l'examen du projet de budget des Affaires culturelles de la communauté culturelle néerlandaise pour l'année

(27) On peut relever à ce sujet que les crédits pour le développement de la culture néerlandaise et de la culture française sur le territoire de Bruxelles-capitale, qui sont compris dans les dotations culturelles, atteignent pour l'année 1975 respectivement 294 millions et 609 millions de francs. Le montant de ces dotations, sur lesquelles sont encore prélevés les crédits de fonctionnement pour les commissions culturelles réunies de l'agglomération bruxelloise, doit être rapproché du montant total des crédits de dépenses courantes pour la communauté culturelle néerlandaise et la communauté culturelle française en 1975, soit 8,5 milliards de francs.

(28) C. DAUBIE, *Régionalisation ou simplification des institutions*, *op. cit.*, pp. 148-149.

1974 (29), il est à craindre qu'une telle approche pragmatique, qui s'oppose à une conception précise en matière de transfert de compétences aux Conseils culturels, durera aussi longtemps que n'est pas réalisée l'exécution organique de l'article 59bis, § 6, de la Constitution.

3. *Le contexte institutionnel de la controverse : qui a, en Belgique aujourd'hui, le pouvoir du dernier mot ?*

Explicitement, la résolution des Chambres législatives contestait la compétence du Conseil d'Etat. Implicitement, elle a fait des Chambres l'arbitre des conflits entre le Conseil culturel et le gouvernement. En l'occurrence cette résolution prend donc une certaine signification politique.

La question, en fin de compte, a été de savoir si tel domaine relevait de l'autonomie culturelle ou bien de la régionalisation. Mais elle a été aussi de savoir qui décidait de telle ou telle appartenance. En l'espèce, le gouvernement avait pris lui-même l'initiative d'accroître la compétence culturelle ici et de la réduire là. On s'est dès lors affronté pour savoir qui avait le dernier mot aujourd'hui dans notre pays. Les communautés culturelles, les régions ou bien l'Etat central ? Il s'est avéré que c'est encore l'Etat central, et surtout la coalition gouvernementale.

Puisque le gouvernement ne disposait pas d'une majorité au Conseil culturel, il a fait jouer sa majorité parlementaire, et on l'a vu se servir de celle-ci pour obliger une institution communautaire à prendre ses amendements en considération. C'était démontrer, et c'est bien là que le débat a pris toute son importance, que les organes issus de l'autonomie culturelle restent soumis au pouvoir législatif central. La résolution précitée — adoptée à une majorité simple, par opposition à la loi du 21 juillet 1971 qui, adoptée à une majorité spéciale prévue par le Constituant, a déterminé les matières culturelles — a également permis à la Chambre de définir ce qui appartient aux Conseils culturels et ce qui a un caractère général dans les matières controversées.

En d'autres termes, les organes en conflit ne sont pas apparus tous souverains et il a été démontré que le Parlement national garde à l'égard des Conseils culturels une prédominance certaine, non seulement puisque le législateur a la responsabilité de préciser l'étendue des compétences des Conseils culturels, mais aussi dans la mesure où le Parlement fixe le budget global de chaque Conseil culturel et apprécie seul la responsabilité des ministres pour leur politique culturelle.

III. Aperçu des mécanismes d'élaboration des budgets culturels et des budgets régionaux.

1. *La culturalisation.*

Le gouvernement dépose au Parlement, en marge des projets de budgets traditionnels, un projet de loi contenant le budget des Dotations culturelles qui regroupe les crédits culturels, inscrits auparavant aux différents budgets départementaux, sous la forme de dotations pour les affaires culturelles de chacune des deux grandes communautés. Seuls ces montants globaux, avec indication de la quotité qui doit être consacrée au développement de la culture sur le territoire de Bruxelles-capitale, est votée par le Parlement.

D'autre part, le gouvernement dépose aux Conseils culturels respectifs, afin de régler l'affectation des dotations culturelles, des projets de décrets contenant, par département ou secteur intéressés, les budgets des affaires culturelles des communautés culturelles. Chaque Ministre dont le budget comporte une section culturelle défend devant chacun des Conseils culturels intéressés la partie du budget pour laquelle il est compétent.

L'accord de gouvernement du 19 janvier 1972, qui avait fixé la procédure budgétaire à suivre, avait prévu également qu'une commission d'avis, à créer par le gouvernement, déposerait dans le courant de l'année 1972 un rapport précisant les compétences budgétaires respectives du Parlement national et des Conseils culturels. Cette commission n'a en fait jamais été créée.

Par ailleurs, une intéressante étude a été effectuée en 1967 par une commission du Centre d'études politiques, économiques et sociales du PSC-CVP, sous la direction de M. De Staercke, à propos du transfert des ressources financières devant accompagner la redistribution du pouvoir politique (30). Cette étude a été à la base de la proposition de loi sur la redistribution du pouvoir politique, déposée par le CVP à la Chambre des Représentants. Il s'agissait pour la commission précitée d'examiner quels postes des budgets départementaux pouvaient être transférés ou décentralisés dans le cadre de l'autonomie culturelle et de la régionalisation. Pour le secteur de la culture et de l'éducation nationale, l'étude a proposé un montant de 32 milliards de francs à décentraliser. Le montant représentait 16 % du budget ordinaire de l'Etat relatif à l'année 1967.

Transposé dans le budget ordinaire de l'année budgétaire 1977, le montant des dépenses culturelles à décentraliser pourrait ainsi être évalué

(30) Pour plus de détails voyez : G. GEENS, Nos finances publiques dans un Etat fédéralisé, *Bulletin de documentation du ministère des Finances*, n° 11, novembre 1970, pp. 10 et suivantes.

aujourd'hui à quelque 100 milliards. On est évidemment loin du compte et c'est pourquoi il est permis de penser que les postes budgétaires, correspondant aux matières entrant dans la compétence des Conseils culturels, n'ont été encore retranchés qu'en partie du budget national et n'ont été transférés que dans une mesure toute relative au financement des dotations aux Conseils (31).

C'est ce que soulignait notamment la Cour des comptes dans ses avis, déjà cités, émis le 28 novembre 1973 et le 5 mars 1974 à la demande du président du Conseil culturel néerlandais. La chambre flamande de cette Cour, ayant examiné les crédits déjà inscrits dans les secteurs budgétaires soumis au vote des Conseils culturels, suggérait d'y ajouter d'autres crédits qui, à son avis, se rapportaient à des matières énumérées par l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 et qui devaient donc être culturalisés. Outre des crédits ayant trait aux communications et aux affaires étrangères, la Cour des comptes citait des matières qui depuis avaient été régionalisées par la loi du 1^{er} août 1974.

Enfin, il convient également de souligner qu'il avait été prévu initialement que les Conseils culturels puissent, par une compétence d'avis, intervenir dans la détermination des matières transférées du budget central aux budgets culturels.

On lit à ce sujet, dans les conclusions de la Commission pour la réforme des institutions, relatives à l'autonomie culturelle :

« ... Chaque Conseil donne son avis sur la partie du budget culturel consacrée au secteur qui tombe sous sa compétence. Il propose éventuellement de nouveaux critères ou de nouvelles procédures pour la distribution des subventions qui y sont prévues.

Les Conseils culturels, siégeant conjointement, donnent leur avis sur le projet de budget culturel de l'Etat. Ils proposent éventuellement de nouveaux critères pour la répartition des subventions qui y sont prévues... » (32).

On pourrait penser en effet que, puisque les Conseils culturels discutent le plus souvent de la ventilation des crédits, alors que les budgets départementaux auxquels ces crédits se rattachent n'ont pas encore été votés par le Parlement, le gouvernement, s'il estime ces amendements fondés, pourrait les soumettre aux Chambres sous forme de feuillets d'ajustements budgétaires.

(31) Une idée de l'importance des attributions reconnues aux Conseils culturels, dans le cadre de l'autonomie, est fournie par l'énumération des matières culturelles figurant à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels.

(32) R. SENELLE, la révision de la Constitution 1967-1970, Textes et documents, n° 263, Bruxelles, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, 1970, pp. 89 et suivantes.

Dans la pratique, malheureusement, il est difficile de reconnaître qu'il existe un véritable dialogue entre le gouvernement et les Conseils culturels sur le contenu budgétaire de l'autonomie culturelle. Le plus souvent, le gouvernement est le seul à régler souverainement les aspects budgétaires, sans avoir la volonté de consulter au préalable le Parlement, les Conseils culturels, ou encore les commissions de ces derniers. De la sorte, la compétence des Conseils culturels de formuler des critiques et de proposer des amendements aux projets de budget se voit généralement réduite à néant.

Cette situation est illustrée parfaitement par l'épisode de la discussion et du vote, pour l'année budgétaire 1972, du budget de l'Education nationale, secteur français, du feuillet d'ajustement de ce budget, et du budget des Affaires culturelles, secteur Santé publique et Famille. Au cours de l'examen de ces documents budgétaires, le Conseil culturel français avait à la quasi unanimité, en séance du 19 décembre 1972, voté un décret qui prévoyait une autre répartition des crédits. Cependant, par suite du veto gouvernemental, ce décret n'a jamais reçu la sanction royale. Aussi, en 1973, le gouvernement a représenté devant le Conseil culturel les budgets, dans la forme où ils avaient initialement été déposés, et en méconnaissance du pouvoir du Conseil de proposer des avis, critiques et amendements. Les trois projets ont finalement été approuvés tels quels (33).

2. La régionalisation.

Les techniques relatives à la régionalisation des budgets ont été fixées par la loi du 1^{er} août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'art. 107^{quater} de la Constitution (34).

En bref, la procédure d'élaboration des budgets régionaux est la suivante : chaque année, le gouvernement fixe la somme globale qui est réservée pour les dépenses de la politique régionale, et qui est répartie entre les trois régions selon la clé de répartition basée sur les trois critères : population, superficie, rendement de l'impôt des personnes physiques. Les ministres et secrétaires d'Etat compétents pour chacune des matières régionalisées introduisent leurs propositions budgétaires. Après avis de l'Inspection des Finances, elles sont examinées par le comité ministériel des affaires régionales où s'opèrent les arbitrages nécessaires

(33) Voyez le rapport présenté au nom de la Commission de la politique générale et du budget par M. KNOOPS, Conseil culturel de la communauté culturelle française, session 1973-1974, document 4 - II (1971-1972) - N° 2 bis.

(34) Pour l'exposé de ces techniques, voyez la brochure : Le budget et la régionalisation, Secrétariat d'Etat au Budget, juin 1975, ainsi que l'étude fouillée de F. HEBETTE, La régionalisation et le budget, *Bulletin de documentation du ministère des Finances*, juillet 1966, pp. 125 et suivantes.

pour rester dans les limites de la masse disponible pour la région. Ce comité ministériel propose l'affectation des crédits budgétaires destinés à couvrir les dépenses de la politique régionale qui sera menée dans sa région. Le projet de budget est ensuite adressé pour avis au Conseil régional, et est enfin soumis, après approbation par le Conseil des ministres, au vote du Parlement sous forme d'un projet de budget régional séparé pour chaque région. Les budgets régionaux sont répartis, non par départements d'origine, mais en onze subdivisions correspondant, outre la dotation aux Conseils régionaux, à la liste des matières régionalisées énumérées par la loi du 1^{er} août 1974.

En ce qui concerne la composition des budgets régionaux, l'enveloppe globale pour la politique régionale est constituée par l'addition des crédits votés dans le budget national et retenus pour la régionalisation.

Dans le système actuel de la régionalisation, les crédits sont purement et simplement transférés du budget national au budget régional avec le même intitulé et la même destination. En effet, les premiers budgets régionaux, pour l'année budgétaire 1975, partent d'une liste d'articles budgétaires extraits des budgets nationaux. Cette liste a été dressée par un groupe de travail après un examen détaillé des matières couvertes par les crédits budgétaires des sept départements ministériels qui ont fait l'objet des décisions d'attribution de compétences régionales, savoir : Affaires économiques, Agriculture, Classes moyennes, Emploi et Travail, Intérieur, Santé publique et Famille, Travaux publics. Le rapport de ce groupe de travail a été approuvé par le Conseil des ministres le 28 février 1975, moyennant quelques légères adaptations ; l'ensemble des crédits régionaux totalisait un montant de l'ordre de 13 milliards en dépenses courantes et de 30 milliards en dépenses de capital.

L'on sait enfin que c'est à l'occasion de l'examen au Parlement du budget des Dotations culturelles pour 1975 qu'il est apparu que certaines matières qui avaient été retenues pour faire partie de la masse des crédits culturels trouveraient mieux leur place dans les enveloppes de crédits régionaux. Les crédits relatifs à l'aménagement touristique des forêts et aux organismes de consultations matrimoniales et familiales sont en conséquence venus s'ajouter à la liste établie par le groupe de travail précité.

Au total, nonobstant les critiques adressées au système préparatoire établi par la loi du 1^{er} août 1974, on a pu dire qu'en matière budgétaire le régime établi par cette loi paraît mieux correspondre à une conception d'autonomie que le régime issu de l'article 59*bis* de la Constitution et de la loi du 21 juillet 1971 (35).

(35) J.-M. QUINTIN, *La régionalisation des budgets*, op. cit., pp. 221-222.

En effet, en matière d'autonomie culturelle, le Parlement détermine la dotation globale qui est mise à la disposition des conseils culturels. Les crédits culturels sont votés par les Conseils, pratiquement sans qu'il leur soit possible de modifier l'affectation qui en est proposée par le gouvernement et par des ministres à compétence nationale. L'autonomie culturelle n'a dès lors engendré aucune redistribution véritable du pouvoir budgétaire et en l'absence d'exécutif, aucun organe communautaire n'est chargé de gérer les crédits culturels.

Par contre, en matière régionale, le gouvernement réserve une somme globale répartie entre les régions selon la clé des trois tiers et sans affectation préalable par le Parlement. Le budget est proposé par le comité ministériel des affaires régionales et soumis à l'avis motivé du conseil régional intéressé avant d'être voté par le Parlement. Ce sont les ministres et secrétaires d'Etat à compétence régionale, réunis en comité des affaires régionales, qui sont chargés d'exécuter le budget.

La loi du 1^{er} août 1974 a donc réservé l'exécution du budget à des ministres et secrétaires d'Etat à vocation régionale, a permis aux organes régionalisés de proposer eux-mêmes l'affectation de crédits budgétaires et par là-même, d'élaborer des budgets qui tiennent compte des politiques et des priorités régionales.

Enfin, dans son étude exhaustive relative aux aspects institutionnels de la régionalisation préparatoire en Belgique (36), Guy Soumeryn souligne judicieusement qu'en principe la loi du 1^{er} août 1974 n'interdit pas que les Conseils régionaux dans le cadre de l'article 4 de la loi du 1^{er} août 1974, puissent également émettre un avis à l'égard des décrets des Conseils culturels qui régleraient les aspects culturels des matières énumérées par cet article 4. En effet, observe l'auteur, d'une part, l'article 4 parle de « toute disposition légale ou réglementaire », et, d'autre part, si l'article 107^{quater} interdit aux organes régionaux de régler les matières culturelles visées à l'article 59^{bis} de la Constitution, en fait, dans le cas de la loi du 1^{er} août 1974, nous ne nous trouvons pas devant « l'exécution » de l'article 107^{quater}, et même, lorsqu'on exécutera réellement cet article, on pourrait songer à maintenir parallèlement au pouvoir normatif dont disposeraient alors les Conseils régionaux, une compétence consultative pour les matières culturelles, connexes aux matières régionales, que l'article 107^{quater} leur interdit seulement de « régler ».

Une telle suggestion a le mérite de mettre en évidence une forme de concertation valable entre Conseils régionaux et Conseils culturels, et propre à résoudre les difficultés en matière de délimitation des compétences respectives des Conseils régionaux et des Conseils culturels.

(36) *Journal des Tribunaux*, 12 février 1967, spécialement pp. 111-112.

3. *L'avis de la Cour des comptes du 26 mai 1975.*

Un document particulièrement intéressant, relatif au problème étudié, est représenté par un rapport émanant une fois encore de la Cour des comptes, chambre française cette fois, et daté du 26 mai 1975 (37). Cette étude de la Cour des comptes, comme les avis qui l'avaient précédé, met clairement en évidence le phénomène que l'actuel ministre de la Culture soulignait en 1975, c'est-à-dire que « les mécanismes de détermination des compétences mis au point pour l'autonomie culturelle, conduisent à un mécanisme tout à fait neuf en Belgique : la dévolution de compétences normatives par la voie d'attributions budgétaires » (38).

Le 27 mars 1975, M. Jeunehomme, président du Conseil culturel français, écrivait au président de la Cour des comptes que le Conseil culturel « désire bénéficier de manière permanente des avis et des observations de la chambre française de la Cour des comptes, à propos des projets de décrets contenant les budgets culturels ». Plus particulièrement, à propos de deux problèmes budgétaires préoccupants, le Conseil « souhaitait obtenir un inventaire des crédits à caractère culturel portés dans les budgets des différents départements ministériels », et « serait heureux si la Cour des comptes pouvait accepter de faire à son intention une étude portant sur les différents critères de besoin, utilisés dans les crédits culturalisés, ainsi que sur l'application de ces critères aux divers articles et postes budgétaires ».

Quant au problème de la répartition des crédits culturels, l'objectif de la Cour des comptes a consisté à essayer de dégager, au travers des documents parlementaires, la méthode appliquée pour la répartition des crédits culturels entre les deux communautés, et les critiques formulées à l'égard de cette méthode. La Cour des comptes rappelle tout d'abord la clé actuelle de répartition, c'est-à-dire qu'à défaut de la loi devant fixer en application de l'article 59bis, § 6 de la Constitution, les critères objectifs de répartition des crédits culturels, ce sont les critères établis dans l'accord politique du gouvernement Eyskens-Cools du 19 janvier 1972 qui ont servi — et servent encore — de fondement au partage des crédits culturels (39). En fait, pour qui veut lire en

(37) Ce rapport a été publié dans les documents du Conseil culturel de la communauté culturelle française (session 1974-1975, doc. 46 - n° 1).

(38) Intervention de M. DEHOUSSE au cours du colloque « La régionalisation : réalités et perspectives », *Annales de Droit*, 2/1975, p. 277.

(39) En vertu de cet accord, tous les crédits pour les dépenses d'enseignement sont établis en fonction des besoins constatés dans le cadre des dispositions légales et réglementaires ; les autres dépenses culturelles sont couvertes par une dotation dont une tranche, qui doit normalement couvrir les dépenses des différentes formes de l'éducation permanente, est répartie entre les deux communautés d'après la proportion qui résulte du total général des dépenses d'enseignement, tandis qu'une deuxième

filigrane entre les lignes, les termes du rapport de la Cour des comptes contiennent une critique implicite à la fois de l'inconstitutionnalité de la méthode, puisque le vote d'une loi fixant les critères objectifs aurait dû précéder celui de la loi contenant le premier budget des Dotations culturelles, et de l'incohérence du système, puisqu'on en est déjà aujourd'hui au sixième budget des Dotations culturelles établi en fonction de critères puisés dans l'accord politique d'un gouvernement défunt.

La suite du rapport de la Cour des comptes fournit une approche plus concrète des problèmes de mise en œuvre des clés de répartition. Un tableau, dressé par année et par catégorie de dépenses, des crédits alloués à chaque Conseil culturel tend à vérifier si dans la distribution des crédits culturels, on a appliqué correctement les critères gouvernementaux précités.

Enfin, quant à l'étude que souhaitait le président du Conseil culturel français concernant les critères utilisés dans les crédits culturalisés, la chambre française de la Cour des comptes estime qu'à défaut de la loi qui, par application de l'article 59bis, § 6 de la Constitution, doit fixer les critères objectifs devant servir à établir le crédit global à mettre à la disposition de chaque Conseil culturel, le système de répartition actuel ne se fonde que sur un accord gouvernemental et que, partant, il ne lui appartient pas d'en juger la valeur.

Conclusions générales.

On voit donc qu'au-delà des remous politiques qu'elle a suscités — et qui ne doivent d'ailleurs pas être exagérément grossis — la controverse de la régionalisation ou de la culturalisation des crédits budgétaires a mis en évidence les difficultés pratiques découlant de la redistribution des pouvoirs et de l'exercice des compétences dans le cadre de la Belgique postunitaire. Dans un Etat où sont organisées deux communautés culturelles et où sont en plus institutionnalisées trois régions, le danger existe de voir réduire les régions (et singulièrement la région de Bruxelles) au profit des deux communautés, ou vice versa.

D'autre part, la controverse a montré qu'une même matière peut présenter des aspects à la fois nationaux, culturels et régionaux, et a rappelé que le mot « culturel » ne cerne pas une notion bien précise,

tranche, qui doit normalement couvrir les autres dépenses culturelles au sens strict du terme, comme les dotations pour la radio, la TV, les Arts et Lettres, les relations internationales culturelles, etc., est répartie en parts égales entre les deux communautés.

sur laquelle tout le monde s'entend (40). On a vu également que la description détaillée des matières culturelles ou régionales dans des textes légaux et constitutionnels ne suffisait pas à éviter les difficultés d'interprétation et à prévenir les conflits de compétence.

Enfin, il faut relever qu'en l'espèce, il s'agissait d'appliquer pour la première fois l'article 11 de la loi du 3 juillet 1971. Or les débats passionnés qu'a causés parmi les parlementaires l'application de cette loi a mis en lumière le caractère complexe et délicat du mécanisme préventif de règlement des conflits. Aussi, si l'on veut éviter, comme ce fut le cas, que les conflits engendrés par la complexité de notre système institutionnel ne se voient résolus par un arbitrage politique, au niveau du législateur national, on ne peut pas ne pas faire allusion comme on l'a souvent souligné dans un passé récent, à la nécessité réelle d'un contrôle par le pouvoir judiciaire de la conformité à la Constitution des lois et des autres normes revêtues de la même autorité.

Summary : The controversy over the 'culturalization' or 'regionalization' of decentralized budgetary means in Belgium.

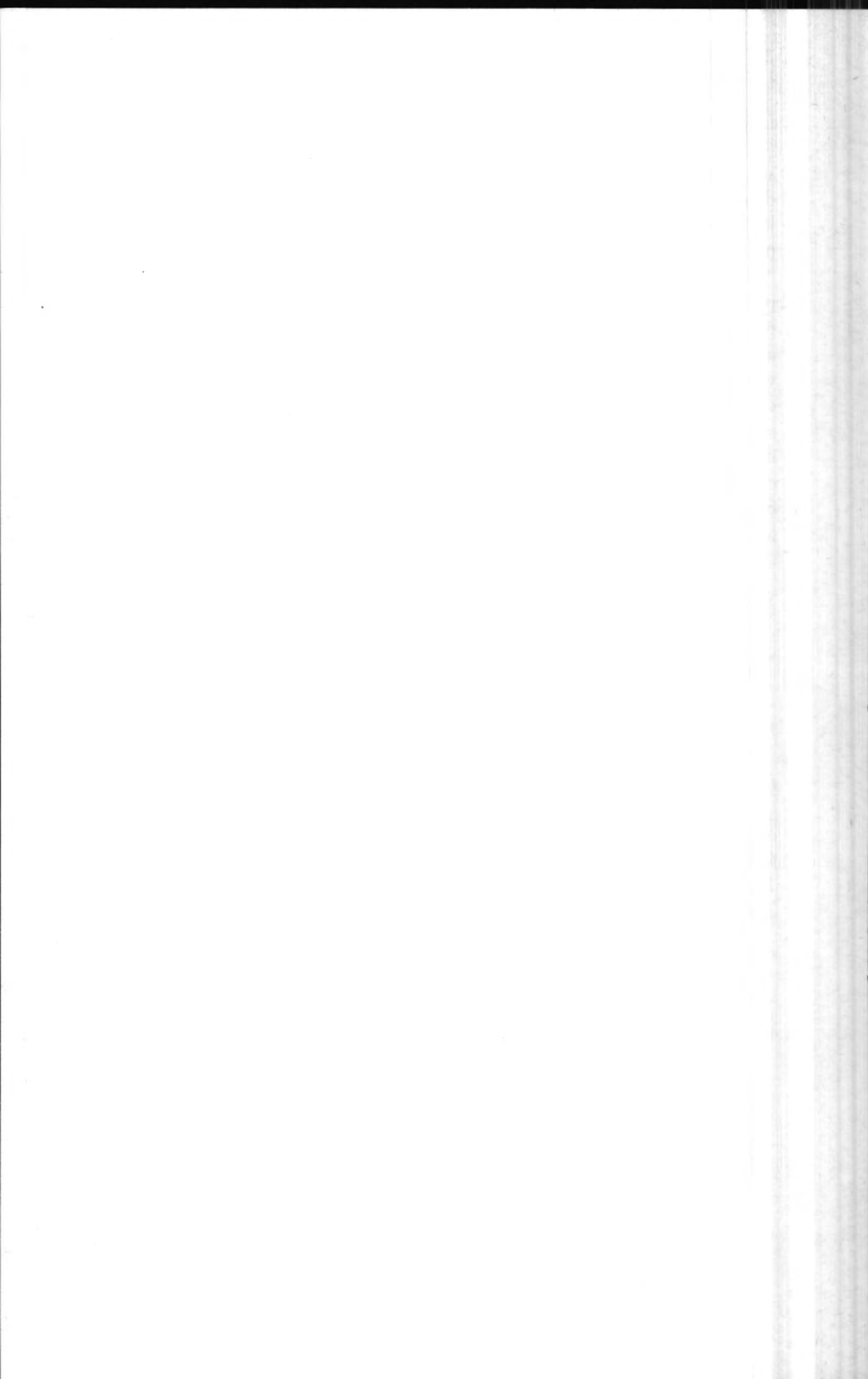
Since 1971 Belgium has been organized into two cultural communities — Flanders and Wallonia — and into three regions — Brussels, Flanders and Wallonia.

Each community and each region has its own financial means and its own legislative capacity.

In 1975 a strong political controversy arose concerning the limits of the powers of the region vs. those of the community: which was financially responsible for some matters — the region or the community? This conflict made the problem of the coexistence of two communities and three regions more sensitive.

(40) Comme l'écrit Claude JAVEAU, dans un petit ouvrage remarquable au style pamphlétaire, « on s'aperçoit qu'il est peu de mots répandus dans le langage courant qui recouvrent une réalité plus fuyante, plus complexe, et dont chaque tentative de définition permet d'ouvrir un débat interminable » (*Haro sur la culture*, p. 29).





L'expérience des sections*

par Claude COURTOY,

Assistant à la Faculté de Droit
de l'Université libre de Bruxelles,
Chargé de recherches
au Centre Interuniversitaire de Droit public.

★

I. Introduction.

1. Nous avons consacré dans cette revue une brève note aux sections que les Chambres législatives ont, chacune, introduites dans leur règlement en 1974 (1).

Cette présentation avait, à plusieurs reprises, été différée, car nous ne voulions pas la limiter aux seules origine intellectuelle et description technique des sections. Ces nouveaux rouages avaient, en effet, dès leur inauguration, fonctionné de façon radicalement différente à la Chambre et au Sénat. Il importait donc d'émettre quelques considérations sur leurs premières séances.

Attendre que la pratique se fixât nous conduisait à l'immobilisme, alors même que l'institution parlementaire œuvrait enfin de manière neuve et originale.

Aussi, avons-nous choisi de dégager *principalement* l'origine et les grandes lignes de la réforme — ce qui permettrait d'en saisir clairement le but — et de ne présenter qu'à titre provisoire (2) et sous forme de conclusion, quelques réflexions sur les premières séances des sections.

* Le fonctionnement des sections du Parlement a constitué le thème d'une communication que nous avons faite, le 9 décembre 1976, au Centre Interuniversitaire de Droit public. La substance de celle-ci et le débat, auquel participèrent notamment les professeurs G. CRAENEN, A. VANWELKENHUYZEN, J. VELU et P. VERMEYLEN, nous ont servi de fondement pour la rédaction de la présente note.

(1) « Les sections des Chambres législatives », *Res Publica*, 1976, vol. XVIII, pp. 131-154. Nous nous y référerons de manière abrégée par la mention « Les sections » suivie du numéro du ou des paragraphes.

(2) « Les sections », n° 34.

Nous conciliions ainsi notre choix premier et les aléas d'un perpétuel changement.

Ces nouveaux organes, chambres spécialisées au sein de l'assemblée, devaient, en écartant le débat de la séance plénière, rationaliser le travail parlementaire et épargner du temps au profit des commissions permanentes (3).

Les sections fonctionnèrent de façon différente, ainsi que nous l'avons déjà signalé, à la Chambre et au Sénat ; elles connurent aussi des fortunes diverses, au sein de chaque Chambre, entre les deux sessions où il en fut fait l'essai.

L'expérience des sections a présentement cessé sous l'effet d'une volonté aussi claire que ferme d'aboutir à un système exempt des incohérences et des contradictions qui se sont révélées au cours de ces deux années.

Cet arrêt, voulu à la Chambre et au Sénat depuis l'ouverture de la session 1976-1977, permet de dresser un premier bilan de l'activité et du rôle de la section. Il conduit aussi à la réflexion sur l'efficacité et l'opportunité d'un tel rouage (4).

II. La Chambre des Représentants.

2. La Chambre a tenu, durant la session 1974-1975, 126 séances publiques, dont 29 de section permanente.

Nous avons déjà commenté l'activité des sections de la Chambre au cours de cette session (5). A ces considérations, nous n'avons pu joindre un tableau de l'ensemble des travaux de ces rouages ni présenter globalement les réactions qui se sont manifestées au sein de l'assemblée même à leur égard.

L'expérience était trop récente.

Nous avons dressé ce tableau. Quant à l'impression que les sections laissèrent, la déception fut aussi grande que rapide : manque de coordination entre les séances des sections permanentes et les réunions des commissions qui les composent (6), absence de tout gain — si ce n'est peut-être en absentéisme (7) —, perte d'apparat furent, entre autres, dénoncés.

(3) *Idem*, n° 2 à 19.

(4) La rédaction de la présente note a été terminée le 31 décembre 1976.

(5) « Les sections », n° 35 à 37 et *in fine*.

(6) *Idem*, n° 49.

(7) Voyez la décision prise par la conférence des présidents de publier dans le *Compte rendu analytique* le nom des membres absents lors des votes et celui des membres excusés (déclaration de M. le Président DEQUAE, *Ann. parl. Ch.*, 12 décembre 1974, p. 809).

Il est compréhensible, dans ces conditions, que la section se soit repliée sur la fonction que son précurseur, la section créée en 1962 (8), avait tenue avant la réforme de 1974 : la discussion des budgets. Ce mouvement est d'autant plus naturel que ceux qui avaient été les principaux partisans du changement ne faisaient plus partie de la Chambre lors de la modification du règlement.

En procédant à cette réforme, la Chambre ne suivit que le Sénat, sans grande conviction.

3. Au cours de la session 1975-1976, la Chambre tint 124 séances plénières et 22 séances de section permanente. Pour cette session aussi, nous avons dressé le tableau de l'activité des sections.

Les sections permanentes de la Chambre des représentants n'ont eu, durant cette session, d'autres fonctions que la discussion des budgets transmis et l'audition de quelques interpellations.

L'on est ainsi revenu, la composition des sections changée, à la pratique qui existait lorsque l'on modifia le règlement (9).

4. Le recours aux sections permanentes apparaît donc comme ayant été la règle de fait, pendant ces deux années, pour l'examen des budgets transmis.

Trois budgets dont la Chambre était saisie en premier lieu furent aussi discutés en section, durant la session 1974-1975, après un examen en commission. Cette expérience ne fut pas renouvelée la session suivante.

Les réunions de *commission permanente* furent, au cours de ces deux sessions, plus nombreuses qu'elles ne l'avaient jamais été. Mais l'augmentation sans cesse croissante du nombre de réunions de commission permanente est un phénomène qui s'est amorcé avant les réformes de 1974 et qui tient au seul rôle de la commission dans l'organisation des travaux. La section y est étrangère. La preuve en est que le nombre et la durée des séances de section permanente furent plus élevés pendant la première de ces deux sessions (29 et 22 séances totalisant respectivement 83 et 58 heures de discussion) alors que se tinrent moins de réunions de commission permanente en 1974-1975 (339) qu'en 1975-1976 (477). Si les sections avaient eu un quelconque effet sur les réunions des commissions permanentes, ces données auraient dû être pour l'une session ce qu'elles furent pour l'autre.

5. L'activité des sections pendant la session 1975-1976 confirme les observations que nous avons déjà formulées au sujet de ces nouveaux

(8) « Les sections », n° 2 à 10.

(9) Une sous-commission du règlement avait proposé en 1972 d'utiliser systématiquement les sections permanentes qui existaient depuis 1962 (« Les sections », n° 15).

**Tableau des travaux des sections permanentes de la Chambre
au cours de la session 1974-1975**

<i>Section économique (12)</i>	<i>Section sociale (7)</i>	<i>Section politique extérieure (5)</i>	<i>Section de l'infrastructure (3)</i>	<i>Section des Affaires Intérieures (2)</i>
1. 11 décembre (10 h 05) prés. : M. Hannotte (budget <i>transmis</i> de l'agriculture)	1. 8 janvier (10 h 05) prés. : M. Namèche (budget prév. sociale)	1. 26 novembre (10 h 10) prés. : M. Dequae (conven- tions Internationales)	1. 11 mars (14 h 10) prés. : M. Boeykens (budget <i>transmis</i> des travaux publ.)	1. 12 février (11 h) + membres de la comm. déf. nation. (art. 21bis - 2, alinéa 2) prés. : M. Hannotte (budget de la gendarmerie)
2. 11 décembre (14 h 05) prés. : M. Dequae (continua- tion de la discussion)	2. 8 janvier (14 h) prés. : M. Namèche (conti- nuation de la discussion)	2. 5 février (10 h 10) prés. : M. Parisis (budget <i>transmis</i> des aff. étrang.)	2. 12 mars (10 h 05) prés. : M. Parisis (continua- tion de la discussion)	2. 12 février (14 h 05) + mem- bres de la comm. déf. na- tionale prés. : M. Parisis (continua- tion de la discussion)
3. 18 décembre (10 h 05) prés. : M. Hannotte (budget <i>transmis</i> des classes moyen- nes)	3. 9 janvier (10 h 05) prés. : M. Namèche (conti- nuation de la discussion)	3. 5 février (14 h) prés. : M. Dequae (continua- tion de la discussion)	3. 12 mars (14 h) prés. : M. Dequae (continua- tion de la discussion)	
4. 18 décembre (14 h 25) prés. : M. Dequae (continua- tion de la discussion)	4. 15 janvier (10 h 05) prés. : M. Namèche (budget de la santé publique)	4. 6 février (10 h 05) prés. : M. Dequae (continua- tion de la discussion)		
5. 11 février (10 h 10) prés. : M. Boeykens (Inter- pellations)	5. 15 janvier (14 h) prés. : M. Namèche (conti- nuation de la discussion)	5. 6 février (16 h 20, après la séance publique de la Cham- bre) prés. : M. Dequae (continua- tion de la discussion)		
6. 12 février (10 h 10 jusque 11 h) prés. : M. Hannotte (Inter- pellations)	6. 16 janvier (10 h) prés. : M. Namèche (conti- nuation de la discussion)			

TABLEAU (suite)

Section économique (12)	Section sociale (7)	Section politique extérieure (5)	Section de l'infrastructure (3)	Section des Affaires Intérieures (2)
<p>7. 12 février (15 h 10, après sect des aff. Int.) prés. : M. Verroken (budget <i>transmis</i> des finances)</p> <p>8. 19 février (14 h 05) prés. : M. Dequae (budget <i>transmis</i> des pensions)</p> <p>9. 25 février (14 h 10) prés. : M. Dequae (budget <i>transmis</i> des aff. économ.)</p> <p>10. 26 février (10 h 10) prés. : M. Hannotte (conti- nuation de la discussion)</p> <p>11. 26 février (14 h 10) prés. : M. Boeykens (conti- nuation de la discussion)</p> <p>12. 27 février (16 h 45, après la séance publique de la Chambre) prés. : M. Dequae (continua- tion de la discussion)</p>	<p>7. 13 mars (10 h) prés. : M. Namèche (Inter- pellations)</p>			
<p>Examen des budgets de l'agri- culture (<i>transmis</i>), des classes moyennes (<i>transmis</i>), des fi- nances (<i>transmis</i>), des pensions (<i>transmis</i>) et des aff. écon. (<i>transmis</i>) sous les présidences de MM. Hannotte, Dequae, Boeykens et Verroken.</p>	<p>Examen des budgets de la pré- voyance sociale et de la santé publique sous la présidence de M. Namèche.</p>	<p>Examen de 3 conv. Intern. et du budget (<i>transmis</i>) des affaires étrangères sous les présidences de MM. Dequae et Parisis.</p>	<p>Examen du budget (<i>transmis</i>) des travaux publics sous les présidences de MM. Dequae, Boeykens et Parisis.</p>	<p>Examen du budget de la gendar- merie sous les présidences de MM. Hannotte et Parisis.</p>

Durant cette session, la Chambre renvoya en section tous les budgets *transmis* à l'exception de ceux de l'Education nationale et des Affaires régionales.

**Tableau des travaux des sections permanentes de la Chambre
au cours de la session 1975-1976**

<i>Section économique</i> (1)	<i>Section sociale</i> (5)	<i>Section politique extérieure</i> (2)	<i>Section de l'infrastructure</i> (5)	<i>Section des Affaires Intérieures</i> (9)
1. 5 novembre (14 h 10) prés.: M. Boeykens (1 Interpel.)	1. 25 février (10 h 05) prés.: M. Dequae (budget transmis prév. sociale)	1. 7 janvier (10 h 05) prés.: M. Dequae (budget transmis de la déf. nation.)	1. 15 janvier (10 h) prés.: M. Hannotte (budget transmis des communications)	1. 5 novembre (15 h 10) prés.: M. Boeykens (2 Interpellations)
	2. 25 février (14 h 10) prés.: M. Dequae (continuation de la discussion)	2. 8 janvier (10 h 05) prés.: M. Dequae (continuation de la discussion)	2. 21 janvier (10 h) prés.: M. Parisis (continuation de la discussion)	2. 26 novembre (10 h) prés.: M. Boeykens (budget transmis des services du P.M.)
	3. 26 février (10 h) prés.: M. Hannotte (budget transmis de l'emploi et du travail)		3. 21 janvier (14 h 05) prés.: M. Dequae (continuation de la discussion)	3. 3 décembre (10 h 05) + membres de la comm. de l'environnement prés.: M. Hannotte (continuation de la discussion)
	4. 2 mars (10 h 05) prés.: M. Verroken (continuation de la discussion)		4. 27 janvier (10 h) prés.: M. Verroken (budget transmis des P.T.T.)	4. 10 décembre (10 h) + membres de la comm. de l'environnement prés.: M. Dequae (continuation de la discussion)
	5. 2 mars (14 h 10) prés.: M. Dequae (budget transmis de la santé publ.)		5. 28 janvier (10 h) prés.: M. Hannotte (continuation de la discussion)	5. 13 janvier (10 h 15) + membres de la comm. déf. nation. prés.: M. Boeykens (budget transmis de la gendarmerie)
				6. 27 janvier (14 h) prés.: M. Parisis (budget transmis de la justice)

TABLEAU (suite)

Section économique (1)	Section sociale (5)	Section politique extérieure (2)	Section de l'infrastructure (5)	Section des Affaires Intérieures (9)
Audition d'une interpellation sous la présidence de M. Boeykens.	Examen des budgets de la prév. soc. (<i>transmis</i>), de l'emploi et du travail (<i>transmis</i>), et de la santé publ. (<i>transmis</i>) sous les présidences de MM. Dequae, Hannotte et Verroken.	Examen du budget (<i>transmis</i>) de la défense nationale sous la présidence de M. Dequae.	Examen des budgets des communications (<i>transmis</i>) et des P.T.T. (<i>transmis</i>) sous les présidences de MM. Dequae, Hannotte, Parisis et Verroken.	<p>7. 28 janvier (14 h 05) prés. : M. Parisis (continuation de la discussion + budget <i>transmis</i> de l'Intérieur)</p> <p>8. 4 février (10 h 05) prés. : M. Parisis (continuation de la discussion)</p> <p>9. 4 février (14 h 10) prés. : M. Dequae (continuation de la discussion)</p> <p>Audition d'interpell., et examen des budgets des services du Premier Ministre (<i>transmis</i>), de la Gendarmerie (<i>transmis</i>), de la Justice (<i>transmis</i>) et de l'Intérieur (<i>transmis</i>) sous les présidences de M. Dequae, Boeykens, Hannotte et Parisis.</p>

Aucun budget déposé à la Chambre ne fut discuté en section permanente au cours de cette session. Par contre, si l'on excepte les budgets de la Dette publique (examiné en assemblée en même temps que le budget des Voies et Moyens), des Dotations, des Dotations culturelles (discuté les 3 et 9 mars 1976 en même temps que les budgets transmis des Affaires régionales pour l'année 1975) et des Affaires culturelles communes, tous les budgets *transmis* ont été soumis à leur examen.

rouages. Il ressort du fonctionnement des sections permanentes durant ces deux sessions que la Chambre des représentants a appliqué la réforme de 1962 à travers de nouvelles dispositions réglementaires.

Seuls, les budgets ont, sans doute, été votés plus vite.

Aucune chambre spécialisée n'a été créée.

III. Le Sénat.

6. Une volonté plus nette, et surtout plus audacieuse, permit au Sénat de faire pleinement l'expérience des sections, auxquelles il confia non seulement la discussion des budgets et l'audition des interpellations, mais aussi l'examen des textes législatifs.

7. Le recours aux sections fut, comme nous l'avons déjà écrit (10), systématique à la Haute Assemblée durant la session 1974-1975.

La règle fut de renvoyer pour discussion à une section et de faire voter définitivement en séance plénière, où, théoriquement, tout débat est exclu, le parlementaire ne pouvant que justifier son vote.

8. Les nouvelles dispositions réglementaires n'étaient toutefois pas sans faiblesses. Une de celles-ci, perçue dès cette session, mérite l'attention ; elle ne tient pas au seul règlement, elle est aussi inhérente au système (11).

Elle réside dans le fait — inévitable — que le caractère politique ou certaines difficultés d'ordre technique d'un projet ne se manifestent parfois qu'au cours de la discussion. De nombreux amendements sont alors soumis à la section. Ils ne manquent pas d'être redéposés en assemblée avec leurs « deux mots d'explication », ce qui entraîne un nouveau débat sur le même objet (12).

Certes, ces « deux mots d'explication » seraient en vain cherchés dans le texte du règlement. Ils ne pourraient, toutefois, être supprimés sous peine de déshumaniser complètement la séance réservée aux votes.

L'on a cru trouver la solution de ce « double débat » dans le dessaisissement de la section, autre lacune du règlement (13). C'était une fausse solution, elle ne leurra d'ailleurs personne (14).

9. Le règlement avait été modifié le 18 juillet 1974, c'est-à-dire à la fin de la session extraordinaire 1974.

(10) « Les sections », n° 38 et suivants.

(11) *Infra* n° 15.

(12) « Les sections », n° 42.

(13) *Idem*, n° 43.

(14) *Infra* n° 15.

A ceux qui avaient critiqué le moment choisi pour procéder à une telle réforme et à ceux qui l'avaient trouvée incomplète ou insuffisante, il avait été répondu qu'elle exigeait la mise en place d'une certaine infrastructure et qu'elle devait être votée avant les vacances parlementaires si l'on voulait que les sections pussent fonctionner dès le mois d'octobre. Il avait été clairement précisé que des améliorations seraient apportées ultérieurement.

A la fin de la session 1974-1975, un questionnaire fut soumis à chaque sénateur, et, au mois d'octobre suivant, la commission du règlement elabora un nouveau rapport (15).

La commission proposa, tout d'abord, des changements mineurs concernant la composition de certaines sections et la suppléance des membres empêchés.

Elle conclut, ensuite, rencontrant le problème du dessaisissement, d'ajouter un troisième alinéa à l'article 54 *sexies* afin de permettre à la section d'inviter son président à la dessaisir d'une matière au profit de l'assemblée.

Ces propositions furent, toutes, adoptées à l'unanimité, le 6 novembre 1975.

Le rapport contenait aussi un projet de résolution par laquelle le Sénat invitait la commission du travail parlementaire à ne plus renvoyer en section les budgets dont il était saisi en premier lieu. Sur ce point, la discussion fut vive, et le président, M. Harmel, parvint, non sans habileté, à écarter toute décision de l'assemblée sur cette résolution (16).

10. Il semblerait qu'au sein de la commission du travail parlementaire, il y ait eu, à cette époque, deux grandes tendances : les uns auraient estimé l'expérience négative et auraient été partisans de la suppression des sections (17), les autres, expliquant l'insuccès du nouveau rouage par l'exploitation de toutes ses ressources, auraient proposé une modification encore plus profonde de la méthode de travail : les commissions permanentes et les sections auraient siégé trois semaines par mois, voire deux mois et demi par trimestre, les sénateurs ne se réunissant plus en assemblée qu'une semaine sur quatre ou deux semaines tous les trois mois.

11. L'expérience n'en continua pas moins. Mais alors que l'on avait recouru systématiquement aux sections la session précédente, la com-

(15) *Doc. parl. Sén.*, S.O. 1975-1976, n° 697.

(16) *Ann. parl. Sén.*, 6 novembre 1975, pp. 161-165. Cette discussion reprit dès la semaine suivante, lors de la fixation de l'ordre des travaux des 19 et 20 novembre 1975 (*Ann. parl. Sén.*, 13 novembre 1975, pp. 223-224).

(17) Voyez la discussion du budget des dotations pour l'année 1975 et plus particulièrement l'intervention brève qu'y fit M. LAHAYE (*Ann. parl. Sén.*, 12 juin 1975, pp. 2422-2424).

mission du travail parlementaire ventila l'ordre des travaux entre l'assemblée et les sections de façon bien différente au cours de la session 1975-1976.

Il y avait eu, pendant la session 1974-1975, 73 séances de section. Il n'y en aura plus que 27 lors de la session suivante.

Elles avaient siégé quelque 212 heures durant la première de ces deux sessions. Elles ne siégeront plus, la session suivante, que pendant 79 heures.

L'assemblée ne s'était réunie que pendant 128 heures au cours de la session 1974-1975 ; elle s'est réunie quelque 331 heures la session suivante.

Au cours de la session 1975-1976, 18 interpellations, contre 53 lors de la session précédente, ont été développées en section, tandis que l'assemblée en entendit 22, contre 14 antérieurement.

Aucun budget déposé au Sénat n'a plus été discuté, en 1975-1976, par les sections.

Le nombre de réunions de commission permanente a été, comme à la Chambre, plus élevé en 1975-1976 (436) qu'en 1974-1975 (368).

La section n'a donc pas eu d'influence sur la commission permanente, but principal de sa création (18).

IV. L'efficacité de la Chambre spécialisée.

12. Seule, la Haute Assemblée a, en pratique, procédé à la réforme dont elle n'a peut-être pas connu tous les effets (19).

Le fonctionnement des sections sénatoriales n'a pas été sans soulever quelques problèmes, sans poser quelques questions. Les solutions et réponses, qui y ont été apportées, annihilent, à notre avis, la séduisante construction abstraite, laquelle n'a favorisé ni de plus nombreuses réunions de commission ni un travail plus intense — ou, en tout cas, mieux organisé — de chaque parlementaire.

La section, facteur d'absentéisme ?

13. Certains n'ont vu dans la création de la section qu'un camouflage plus ou moins grossier de l'absentéisme.

Telle a toujours été l'opinion des membres de la Volksunie au sujet de la réforme. Telle a été la position prise à l'égard de la section par

(18) « Les sections », n° 18.

(19) *Supra* n° 10.

M. Perin lors du dépôt, en 1969, de la proposition qui avait été élaborée au sein des centres d'études des trois partis traditionnels (20).

Nous croyons avoir suffisamment insisté sur l'origine des sections (21) — elle furent suggérées dès 1953 au niveau international — pour pouvoir affirmer que l'on a principalement entendu faire fonctionner le Parlement de façon plus efficace, de façon plus rationnelle. Que l'on ait peut-être songé, par la même occasion, à dissiper, assez radicalement il est vrai, le malentendu qui existe entre les faits (22) et l'opinion publique au sujet de l'absentéisme, n'inquiète nullement le juriste.

14. Toutefois, la section a fonctionné pendant deux ans au Sénat, et, manifestement, elle y a eu un effet multiplicateur sur l'absentéisme.

Trois quarts des sénateurs — il y a quatre sections composées chacune d'un quart des membres de l'assemblée — n'assistent jamais aux séances de la section à laquelle ils n'appartiennent pas, et, parmi les titulaires, les absents sont nombreux.

La section, chambre spécialisée ou chambre de routine ?

15. Durant la session 1974-1975, la section s'est vu assigner le rôle de chambre spécialisée. L'usage de la section a été systématique. Mais, nous l'avons dit, le caractère politique ou certaines difficultés techniques d'un projet ne se sont parfois révélés qu'au cours des débats. De nombreux amendements ont alors été soumis en section et n'ont pas manqué d'être redéposés avec leurs « deux mots d'explication » en assemblée, ce qui, chaque fois, a entraîné un nouveau débat sur la même question en séance plénière.

Aussi, pour éviter ce « double débat », n'a-t-on plus renvoyé en section, la session suivante, les matières d'une grande technicité, celles-là mêmes qu'il aurait été logique qu'elles fussent discutées par les seuls spécialistes (23).

De chambre spécialisée, la section est devenue chambre de routine : les matières politiques — ce qui dans une certaine mesure se justifie

(20) Voyez *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1968-1969, n° 379/2, p. 2.

(21) « Les sections », n° 2 à 19.

(22) Le ministre d'Etat, M. le Professeur P. Vermeyleen, les a énoncés en termes percutants : « Je n'irai pas jusqu'à dire que le premier devoir du parlementaire est d'être toujours absent ; mais je dirai avec beaucoup de force que le premier devoir du parlementaire est d'être absent le plus souvent possible. Je m'explique. Il doit être le plus souvent possible absent pour travailler lui-même et pour permettre aux autres de travailler » (VERMEYLEEN P., « Le Parlement », *Res Publica*, 1961, vol. III, p. 8). Sur cette affirmation, voyez notamment discours PERIN, *Ann. parl. Ch.*, 26 avril 1973, p. 156§.

(23) Cette solution est plus commode que celle qu'offre l'alinéa 3 de l'article 54sexies (*supra* n° 8 et 9).

(24) — et les matières techniques — ce qui ne se justifie pas du tout — n'ont plus été renvoyées, durant la session 1975-1976, aux chambres spécialisées.

La section, chambre composée de spécialistes ?

16. Des doutes se sont aussi élevés sur la spécialisation des nouveaux rouages.

La section des affaires extérieures — qui regroupe les matières des affaires étrangères, du commerce extérieur, de la coopération au développement et de la défense nationale — est, peut-être, relativement spécialisée, quoique le commerce extérieur soit très proche des affaires économiques.

Quant à la section des affaires intérieures, sa compétence couvre les matières de l'intérieur, de la justice, de la fonction publique, des affaires générales, de l'éducation nationale, de la politique scientifique et de la culture. La spécialisation de cette section est, évidemment, très précaire.

V. L'opportunité de la Chambre spécialisée.

17. Après une année de fonctionnement des sections, il semblerait qu'il y ait eu deux grandes tendances au sein de la commission du règlement du Sénat : les uns auraient souhaité un retour à l'ancienne méthode de travail, les autres auraient proposé d'aller encore plus loin dans la réforme (25) (25 bis).

A cette époque, le maintien ou la suppression de la section était au centre des discussions des méthodes de travail du Sénat.

Aujourd'hui, l'amélioration de ces méthodes est recherchée *directement* dans le nombre et dans le fonctionnement des *commissions permanentes*.

A travers la création des sections, l'on avait principalement visé à augmenter, à faciliter, à perfectionner le travail des commissions : « pendant qu'une ou deux sections permanentes seraient en réunion, toutes les autres commissions permanentes pourraient poursuivre leurs travaux », affirmaient les auteurs des propositions de modifications aux règlements (26).

(24) Dans le système des chambres spécialisées, les grands problèmes politiques sont débattus en assemblée plénière (« Les sections », n° 9).

(25) *Supra* n° 10.

(25bis) Si la commission du règlement est, en droit, indépendante de celle du travail parlementaire, la décision que prend cette dernière ne peut, en pratique, qu'être entérinée par celle-là.

(26) « Les sections », n° 18.

Si le moyen s'est montré inefficace, le but n'en a pas pour autant disparu.

Le budget des dotations pour l'année 1976 a suscité un noble débat (27), dont il ressort que la préoccupation première de la Haute Assemblée en matière de travail parlementaire est désormais la commission permanente.

Certes, la section compte encore ses défenseurs, mais il est douteux qu'ils lui assignent toujours la fonction de chambre spécialisée telle qu'elle avait été élaborée et conçue originairement.

18. La commission du règlement s'est déjà réunie à plusieurs reprises depuis l'ouverture de la session 1976-1977, et il n'est pas exclu que ses travaux aboutissent à une solution de transaction, qui ne serait guère originale : composées comme elles l'ont été à la Chambre de 1962 à 1974, les sections sénatoriales n'auraient aussi d'autres compétences que celles des sections de la Chambre.

Les commissions permanentes seraient toutefois moins nombreuses qu'actuellement. Elles ne seraient plus qu'une dizaine, certaines matières étant regroupées.

Ces nouvelles commissions discuteraient publiquement les budgets transmis et elles entendraient certaines interpellations.

Une telle transaction ne serait qu'une fin, parmi d'autres, de la chambre spécialisée ; au 31 décembre 1976, elle apparaît — la suppression pure et simple des sections mise à part (28) — la plus probable.

Chaque Chambre législative aurait alors ses organes auxquels elle pourrait recourir pour atténuer quelque peu les effets du bicaméralisme. Par le biais de cette transaction, l'on pourrait enfin procéder, à *titre expérimental*, à une spécialisation *entre* les Chambres. L'idée d'une telle spécialisation est ancienne ; l'occasion de la mettre en pratique est présente. La section déformation de la chambre spécialisée constituerait, au sein de chaque assemblée, le rouage approprié pour l'examen des projets transmis (29).

(27) *Ann. parl. Sén.*, 13 mai 1976, pp. 2121 à 2127. L'on relèvera le ton calme et le caractère improvisé des discours.

(28) Vu les polémiques que les sections ont suscitées, la suppression formelle ne peut être envisagée qu'avec réserve. Elle pourrait naturellement intervenir à l'occasion de la revision totale du règlement ou lors d'une réforme importante de celui-ci. Entre-temps, le non-emploi équivaudra à une telle suppression.

(29) La rédaction de cette brève note était achevée lorsque le pacte communautaire a été signé, le 24 mai 1977, et nous n'avons pu tenir compte de celui-ci.

Le lecteur aura trouvé ici la relation du fonctionnement des sections et les réflexions, émises dans les milieux parlementaires mêmes, au sujet de ces rouages.

Il serait hâtif de considérer certaines idées comme dépassées. Le pacte communautaire, qui doit encore être traduit en textes de droit, ne prévoit la transformation de la structure du Parlement que dans un délai encore assez lointain. Dans son

19. Depuis l'ouverture de la session 1976-1977, ni le Sénat — qui a discuté le budget transmis des Affaires régionales pour l'année 1976, 5 budgets déposés et le budget des Voies et Moyens — ni la Chambre des représentants — qui, outre le budget des Voies et Moyens, a débattu 2 budgets déposés et 4 budgets transmis — n'ont, au 31 décembre 1976, fait usage du rouage inscrit depuis 1974 dans leur règlement.

VI. Conclusions.

20. La section aurait dû être une de ces chambres spécialisées dont il fut question, il y a plus de vingt ans, au niveau international en vue d'accélérer les travaux parlementaires.

Ces chambres n'ont fonctionné qu'au Sénat et l'expérience, il faut l'écrire, fut négative.

La motivation qui avait présidé à leur création était des plus haute, mais si l'on persistait aujourd'hui dans ce qui ne fut qu'une expérience, il faudrait nous joindre à ceux qui prétendent qu'un manteau de Noé a simplement été jeté sur l'absentéisme.

A la pratique, cette construction ne s'est pas révélée d'une grande efficacité. Aucun temps n'a été épargné, à quelque profit que ce soit. Certes, elle n'a pas été appliquée dans toute son intégralité ; il reste donc un léger doute, qui n'affecte que les spéculations de l'esprit.

Les sections refonctionneront peut-être, mais dans le cadre d'une répartition des tâches entre les deux Chambres du Parlement. Leur économie, semblable à celle qui leur a été assignée à la Chambre des représentants, s'insérerait alors dans une rationalisation heureuse du bicaméralisme.

Mais les chambres spécialisées ont, peut-être, fait l'objet de trop de polémiques à la Haute Assemblée pour que leur mutation en chambres d'examen des projets transmis puisse y être acceptée maintenant.

allocution prononcée le 7 juin 1977, le président VANDEKERCKHOVE a rappelé la spécialisation entre les Chambres et il s'est rallié, quant à l'accélération des travaux au sein de l'assemblée, à l'idée d'une plus grande utilisation de la procédure écrite : « Beaucoup ont la conviction qu'une répartition des tâches entre les deux Chambres législatives s'impose. Mon prédécesseur s'est employé à préparer cette importante réforme. Quant à moi, je me propose, avec votre agrément, d'œuvrer en faveur de la spécialisation qu'elle implique. Mais il y a plus encore : au sein du Sénat même, bien des améliorations peuvent être envisagées. Chacun sait que l'essentiel du travail parlementaire se fait en commission. Il est dès lors évident qu'il faut prévoir plus de temps pour ces activités. En revanche, les heures consacrées aux séances publiques devraient être réduites. Il sera possible de gagner du temps et de mieux connaître les matières traitées en recourant davantage à la procédure écrite » (*Ann. parl. Sén.*, 7 juin 1977, p. 22).

Summary : The function of the specialized chambers in the Belgian Parliament

In 1974 specialized chambers were introduced in Belgium as an attempt to improve the functioning of the Parliament.

Only the Senate endeavoured to put into full practice the experiment of these chambers during the 1974/75 session. The attempt, though proved ephemeral : during the following session a deep cleavage was felt even among those who were initially its fervent advocates. Today, this experiment has been completely nipped in the bud. These chambers have proved inefficient ; the goal proving neither attainable nor conclusive.

It would appear, therefore, that the specialized chamber is merely a void concept which does not provide for a concrete application. This, at least, is the lesson to be drawn from the « sections » of the Belgian Senate.

However, in the context of a reallocation of tasks between the Senate and the House of Representatives, such specialized chambers might prove useful.





Spinoza over democratie en godsdienst

door B.J. DE CLERCQ,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

Een eerste ontwerp van « politieke wetenschap ».

« Ik ben gaarne bereid alles wat ik geschreven heb te onderwerpen aan het onderzoek en het oordeel van de autoriteiten van mijn land. Mochten zij oordelen dat ergens ook maar iets in dit geschrift in strijd is met 's lands wetten of het publieke welzijn, dan wens ik dat het beschouwd wordt als niet geschreven. Omdat ik een mens ben kan ik me vergist hebben, maar ik heb mijn uiterste best gedaan om geen fouten te maken en, in de eerste plaats, om niets te schrijven dat zou indruisen tegen de wetten van mijn land, tegen de godsdienstigheid en de goede zeden ». Baruch de Spinoza wist maar al te goed waarom hij deze verklaring neerschreef in de inleiding en nog eens aan het slot van zijn verhandeling over theologie en politiek (*Tractatus Theologico-politicus*) (1). Hij nam bovendien de voorzorg het boek anoniem te publiceren en met de vermelding van een valse naam voor de uitgave en de plaats van druk. Op 23 jarige leeftijd was hij op de beschuldiging van « afschuwelijke ketterijen » te Amsterdam uit de joodse gemeenschap gestoten en sindsdien leefde hij teruggetrokken als een soort verbannen kamergeleerde, gesteund door enkele vermogende vrienden en dank zij de inkomsten van zijn werk als lenzenslijper. Hij wist dat hij door velen van atheïsme werd beschuldigd en een van de redenen waarom hij zijn verhandeling schreef was precies dat hij wilde aantonen hoe men zich op dit punt in hem vergiste.

Toch werd het boek door het Hof van Holland veroordeeld en verboden. In een pamflet van 1672, dat zijn vriend de raadspensionaris Johan de Witt beschuldigde van medeplichtigheid aan de uitgave ervan,

(1) Wij korten verder af als TTP en gebruiken de recente Franse vertaling: SPINOZA, *Œuvres*, 2, Parijs, Garnier-Flammarion, 1965 (blz. 28 en 336).

werd het gebrandmerkt als een « werk dat door een afvallige jood met medewerking van de duivel in de hel werd vervaardigd ». Tijdens zijn hele leven heeft Spinoza nadien niets meer gepubliceerd : zijn andere belangrijke werken zijn posthuum uitgegeven. Toen hij stierf was hij bezig met een nieuw werk over politiek, het *Tractatus Politicus*, dat afbreekt waar de uiteenzetting over de democratie juist begonnen is.

In 1977, bij de herdenking van de driehonderdste verjaardag van Spinoza's dood, begrijpt men zijn filosofie reeds lang niet meer als een atheïsme. Hij is wel een markant voorbeeld van verlicht rationalisme en hij laat zich lezen als een der eerste vrijdenkers. Maar de diep religieuze en zelfs mystieke inslag van zijn denken wordt vrij algemeen erkend. Voor zijn hedendaagse lezers « staat het beeld van Spinoza als dat van de Godzoeker die, vervreemd van de positieve religie van zijn vaderen, op grond van zijn eigen existentiële ervaring zijn weg naar het oneindige heeft gezocht, in de overtuiging dat de laatste grond van de werkelijkheid alleen kan worden bereikt in diepste neerbuiging van het menselijk intellect » (2).

In een stuk intellectuele autobiografie dat hij ooit heeft geschreven verklaart Spinoza waarom hij zijn leven heeft gewijd aan de filosofie. Alle dingen die de mensen najagen als waren zij het hoogste goed, nl. rijkdom, eer en genot, kunnen het waarachtig geluk niet schenken. Daarom, aldus Spinoza, « besloot ik te onderzoeken of er een werkelijk goed bestaat dat zijn goedheid kan meedelen en met uitsluiting van al het andere de hele ziel kan vervullen ; een goed dat mij, als ik het ontdekken en bereiken mocht, een hoogste en eeuwig blijvende vreugde zou doen genieten » (3). Dit hoogste goed is de hoogste kennis waardoor men de hele werkelijkheid en zichzelf begrijpt « onder het gezichtspunt van de eeuwigheid ». Spinoza noemt ze liefde : de « denkende liefde tot God » (*amor intellectualis Dei*) : het doorschouwen van de eeuwige en noodzakelijke werkelijkheid.

Men kan zich afvragen waarom Spinoza zich dan zo uitvoerig met problemen van de politiek heeft ingelaten en wat er van zo'n teruggetrokken kamerfilosoof, die zelfs omwille van de studie en meditatie het aanbod van een leerstoel aan de universiteit van Heidelberg heeft afgeslagen, over politiek valt te leren. Een gezonde staat, een goed politiek bestel is voor hem belangrijk omdat daar de *levensnoodzakelijke voorwaarden* liggen voor een vrije ontplooiing van de menselijke redelijkheid. Voor het politieke denken is Spinoza belangrijk omdat hij een

(2) F. SASSEN, *Kerngedachten van Spinoza*, Roermond-Maaseik, 1967, blz. 13.

(3) Inleiding van het *Tractatus de intellectus emendatione* ; Nederlandse vertaling door N. VAN SUCHTELEN : SPINOZA, *Ethica*, Amsterdam, 1916, blz. 3 vv.

der eerste verdedigers is van de *democratie* en een voorvechter van de politieke *vrijheid van godsdienst en meningsuiting*.

Van het politieke denken in de filosofische traditie blijkt Spinoza geen hoge dunk te hebben (hoewel hij aan iemand als Hobbes op essentiële punten schatplichtig is). Filosofen, zegt hij, «vatten de mensen niet op zoals deze zijn maar zoals zijzelf zouden willen dat zij zijn». Hun opvattingen over politiek zijn dan ook utopie. Maar een ideale staat voor ideale mensen is voor de praktijk compleet onbruikbaar en filosofen zijn de slechtste politici. Politici zelf blijken, op grond van hun praktische ervaring, veel beter in staat een goede theorie te schrijven, maar het nadeel met hen is dat zij veeleer hun eigen belang dan de echte redelijkheid en de wetenschap op het oog hebben. Dit laatste wil Spinoza nu juist bereiken: geen nieuwe utopie die bij de reeds bestaande wordt gevoegd maar een realistische theorie die praktisch nut heeft. Hij wil zorgvuldig vermijden de feitelijke handelingen der mensen belachelijk te maken of erover te wenen en hun passies beschouwt hij niet als ondeugden maar gewoon als eigenschappen van de menselijke natuur. Zijn doel is van de menselijke handelingen en passies een «ware kennis» te verwerven, zoals men in de wiskunde doet, om op die manier inzicht te krijgen in de «oorzaken en natuurlijke fundamente» van het politieke leven (TP, I, 10-14) (4).

Godsdienstkritiek en politiek.

Het zal niemand verwonderen dat Spinoza in zijn tijd niet op een zinnige manier over politiek kon schrijven zonder de godsdienst erbij te betrekken. Over de Hollandse situatie van zijn dagen zegt hij wel dat «wij het uitzonderlijk geluk hebben te leven in een land waar aan iedereen een volledige vrijheid van denken wordt gegund en de vrijheid om God op zijn eigen manier te vereren». Maar is dit niet te danken aan eerder toevallige en altijd precaire omstandigheden? Daarom wil Spinoza gefundeerde bewijzen leveren: deze vrijheid houdt geen bedreiging in voor de vrede in de staat en evenmin voor de godsdienst, integendeel, men zou juist door de opheffing van de vrijheid de staatsvrede en de godsdienst vernietigen (TTP, 22).

Beoordeeld volgens de normen van zijn eigen filosofisch Godsbeeld, moeten de gangbare religieuze voorstellingen en praktijken voor Spinoza

(4) Verwijzing naar *Tractatus politicus* in de Franse uitgave: SPINOZA, *Œuvres*, 4, Parijs, Garnier-Flammarion, 1966. Over de methode van Spinoza in dit werk, zie H. DE DIJN, Ervaring en theorie in de staatkunde, in *Tijdschrift voor Filosofie*, 1970, blz. 30-71.

wel verschijnen als « ideologie » of, zoals hij zelf regelmatig zegt, « vooroordelen », « superstitie », « bijgeloof ». Hij geeft een verklaring voor hun onvermijdelijk bestaan. Omdat wij de ware oorzaken van ons handelen en van de natuurdingen, d.w.z. de wetten van het universele determinisme, niet doorzien, handelen wij in de waan dat wij vrij zijn en alsof het hele wereldgebeuren zou geleid worden door goddelijke bedoelingen die door mensen kunnen beïnvloed worden. De mensen worden noodzakelijk gedreven, zoals alle bestaande wezens, door de begeerte om zich in het bestaan te handhaven (zie verder), maar omdat deze bestaansdrang door uitwendige krachten oneindig wordt overtroffen, denken zij een goddelijke wereldbestuurder uit, naar hun eigen beeld en gelijkenis, die alles richt naar hun menselijke verlangens. En waar de loop der dingen duidelijk tegen die verlangens ingaat, pogen zij tegenslagen te keren door de mysterieuze God met gebeden en offers gunstig te stemmen. Kortom, menselijke onwetendheid (vanuit het standpunt van de filosoof), noodzakelijke zelfzucht en vrees en hoop liggen aan de oorsprong van de religie.

Voor het gewone volk is de *foi populaire* een noodzaak en overigens hoeft zij, als ze goed wordt begrepen, met de « ware kennis van God » ook niet in strijd te zijn (zie straks). Maar Spinoza heeft het tegen het politieke en klerikale misbruik van de religie, tegen de machthebbers die uit eigenbaat de vrees en de hoop van het goedgegelovige volk bespelen om het in bedwang te houden en opdat mensen zelfs « zouden vechten voor het behoud van hun slavernij en niet beschaamd maar vereerd zijn hun bloed en leven over te hebben voor de ijdele eer van één enkel mens » (TTP, 21). Hij heeft het tegen de « vooroordelen der theologie » die de macht door luister versterken en mensen die (zoals Spinoza) de natuurlijke en goddelijke werkelijkheid « als wijsgeer willen verstaan... dadelijk voor ketters en goddelozen laten uitkrijten ». Zij weten immers al te goed dat, « zodra de onwetendheid verdwijnt, ook de bewondering zal verdwijnen die de enige waarborg is van hun gezag » (*Ethica*, deel I, appendix).

Om fatale misverstanden en misbruiken allerhande uit te schakelen moet men het geloof, met de theologie, en de filosofie zorgvuldig van elkaar scheiden, want zij hebben niets met elkaar te maken. Om een politieke gemeenschap goed in te richten moet de kerk van de staat gescheiden worden of juist eigenlijk, aan het staatsgezag (in een nader te bepalen zin) onderworpen zijn en dient men te verhinderen dat de godsdienst door welke groep dan ook wordt misbruikt voor het door-drukken van zijn eigen belangen. Spinoza meent dit vooreerst te kunnen bewijzen door een kritisch onderzoek van de bijbel, dat het grootste deel vult van zijn verhandeling over theologie en politiek. Historisch

gezien is dit het beginpunt geweest van wat nu de kritische bijbelstudie heet, met merkwaardige toepassingen van een methode van tekstinterpretatie die, zoals Spinoza zegt, erin bestaat de Schrift alleen door de Schrift zelf te verklaren (TTP, hoofdstuk VII, 140-145).

De bijbel in zijn geheel werd geschreven voor een heel volk en in de tweede plaats voor het hele menselijk geslacht, zoals ook Christus gezonden werd om niet enkel de joden maar de hele mensheid te onderrichten. Daarom moeten de taal en de stijl maar ook de inhoud van de bijbel zover mogelijk aansluiten bij het begripsvermogen en de behoeften van de onontwikkelde massa. Zijn doel is niet « het verstand te overtuigen maar de verbeelding te treffen en mee te trekken » (TTP, 110). Op haar manier en met haar eigen middelen drukt de bijbelse openbaring de eeuwige waarheid uit, niet echter om het rationele denken van de filosofen voor te lichten maar om de mensen tot geloof te brengen.

Volgens Spinoza is het geloof heel eenvoudig *gehoorzaamheid aan God* en deze bestaat in de praktijk van de *naastenliefde en de rechtvaardigheid*. Het « geloof zonder de werken is dood », d.w.z. gelovig of ongelovig kan iemand — wat hij verder ook mag denken — genoemd worden enkel op grond van zijn gedrag. Verkeerd denken over God doet men alleen als men Hem zo opvat dat de gehoorzaamheid wordt ondergraven (TTP, 241-244). Dit is, zegt Spinoza, de kern van de « universele religie » die door de joods-christelijke openbaring wordt verkondigd. Een gelovige neemt ze aan op gezag van de Schrift, maar als filosoof kan men ze begrijpen en bewijzen en tot haar zuivere uitdrukkelijkheid brengen. De verschillende positieve godsdiensten in al hun verscheidenheid « begrijpt » de filosoof als telkens aangepaste uitdrukkingsvormen van de algemeen geldige religie. Zij zetten de « eeuwige wet » om in levensgeboden van betrekkelijke en beperkte geldigheid.

« In wat de Schrift uitdrukkelijk leert is niets te vinden dat het verstand tegenspreekt », en dit brengt Spinoza tot « de vaste overtuiging dat de Schrift het denken volkomen vrij laat en met de filosofie niets gemeen heeft » (TTP, 25). Hun doel is trouwens helemaal verschillend : « de filosofie heeft geen ander doel dan de waarheid, het doel van het geloof is niets dan gehoorzaamheid en vroomheid... zodat ieder over alles mag denken wat hij maar wil ». Als ketters en scheurmakers veroordeelt het geloof alleen diegenen die liefde en rechtvaardigheid verhinderen d.w.z. « die meningen verkondigen welke tot weerspanning, haat, tweedracht en woede aanzetten » (TTP, 246).

Een « politieke doctrine » is dus helemaal niet uit het geloof af te leiden en indien men, zoals zijn tijdgenoot Bossuet, wil spreken van een « *Politique tirée de l'Écriture sainte* », zou dit voor Spinoza enkel

kunnen betekenen dat het christelijk geloof niet leidt tot intolerantie en volstrekt kan samengaan met vrijheid van denken (5). De fundamenteën van de staat en de regels van het goede leven moet men vinden door te vertrekken van het « natuurrecht », maar Spinoza vat dit begrip uit de klassieke traditie heel anders op dan de traditie en hij leidt er geen ethiek uit af maar een « politieke wetenschap ». Voor hem is het niet zo dat, naar de beroemde definitie van Aristoteles, de mens van nature een politiek wezen is en de *polis* of staat behoort tot de dingen die van nature zijn gegeven. Zoals Hobbes vóór hem en Rousseau en vele anderen na hem stelt Spinoza dat iedere politieke gemeenschap een menselijke constructie is, het produkt van een « sociaal contract » dat de mensen als burgers met elkaar sluiten om hun veiligheid en vrede te verzekeren.

Natuurrecht en sociaal contract.

Wat de traditie altijd natuurrecht heeft genoemd is in feite niets anders dan het geheel van « *de wetten of regels zelf van de natuur volgens welke alles gebeurt, d.w.z. de macht zelf van de natuur* » (TP, 16). Deze macht waardoor de natuur bestaat en werkt is niets anders dan de macht van God. Omdat nu Gods macht onbeperkt is en Hij recht heeft op alles, maar alles dank zij God bestaat en werkt, heeft alles zoveel recht als het macht kan doen gelden. Voor de mens betekent dit dat « alles wat hij doet volgens de wetten van zijn eigen natuur, door hem gedaan wordt uit kracht van een soeverein recht » (TP, 16). Zoals voor ieder wezen is ook voor de mens de meest fundamentele wet van zijn natuur de « bestaansbegeerte », zodat men moet zeggen dat « er geen deugd (6) denkbaar is die de voorrang zou hebben boven het streven naar zelfhandhaving » (*Ethica*, deel IV, 22). Indien de mensen « waarlijk deugdzaam » zouden handelen, d.i. « zich onder de leiding van de rede in het bestaan handhaven » (*ibid.*, 24), dan zou hun natuurrecht door de macht van hun rede bepaald worden. Maar niemand doet dit altijd en de meesten doen het zelden : het zijn voornamelijk passies en emoties die het handelen beheersen en het zou dan ook totaal onredelijk zijn op de redelijkheid der anderen te rekenen. Allen trachten de eersten te zijn, zij vechten met elkaar, zij trachten de anderen te verpletteren en bij een overwinning zijn ze meer verheugd om de nederlaag van de ander dan om het voordeel dat zijzelf zouden behaald hebben... (TP, 13).

(5) Ch. APPUHN, Inleiding in SPINOZA, *Œuvres*, 2, blz. 10-11.

(6) Deugd heeft, zoals men weet, ook de betekenis van kracht (« *virtus* »).

Dit alles kan men betreuren en proberen te veranderen, maar men kan niet zeggen dat het ingaat tegen het natuurrecht en het dus ook niet in naam daarvan verbieden. Het recht van iedereen strekt zich immers zover uit als zijn macht, de macht van zijn passies evenzeer als deze van zijn rede: het natuurrecht « verbiedt niets dan alleen wat niemand wil of niemand kan » (TP, 18). Het verzet zich ook niet « tegen twist, haat, toorn of wat ook waartoe men door de bestaansdrang wordt aangezet » en iedereen kan « met het volste natuurlijk recht... geweld, list, smeekbeden... » en alle andere middelen aanwenden om wat hij nastreeft metterdaad te bereiken (TTP, 263).

Spinoza's omschrijving van de situatie waarin alleen het recht der natuur van kracht is stemt vrij goed overeen met de door Hobbes beroemd gemaakte natuurtoestand waarin « de mens voor de medemens een wolf is » en de « oorlog van allen tegen allen » heerst. Op de verschilpunten en, vooral, de verschillende theoretische achtergrond hoeven we niet in te gaan: dit is een discussie die thuishoort in de filosofiegeschiedenis (7). De onmenselijkheid van deze situatie is in ieder geval voor beide van die aard dat de mensen er moeten op ingrijpen, en dit altijd ook hebben gedaan, om behoorlijk te kunnen samenleven. Dit heet dan het « sociaal contract »: mensen die een politieke gemeenschap vormen zijn overeengekomen dat het natuurlijke recht van iedereen afzonderlijk op alles — een recht dat overigens in feite veel meer verbeelding dan werkelijkheid is, zolang eenieder de macht van ieder ander of minstens de voortdurende bedreiging ervan ondergaat (TP, 21) — door allen tesamen wordt uitgeoefend. Zo'n contract houdt dus in dat het natuurlijke recht « niet langer bepaald wordt door de macht en de levensdrang van ieder afzonderlijk maar door de macht en de wil van allen tesamen » (TTP, 264).

Het « sociaal contract » aan de basis van de staat wordt, aldus Spinoza, ingegeven door een rationele noodzaak die iedereen kan inzien. Het is de overeenkomst « alles in te richten volgens het uitsluitende voorschrift van de rede » (*ibid.*). Maar men dient dit goed te begrijpen. Het kan niet betekenen dat de mensen ophouden passionele wezens te zijn, dat zij niet langer hun eigen voordeel zullen zoeken ten koste van de anderen, dat zij op elkaars redelijkheid gaan betrouwen, dat zij de onbaatzuchtige liefde tot elkaar, die zij als kerkbezoekers belijden, in het publieke leven gaan toepassen (TP, 12). De rationaliteit die door de staat wordt gevestigd is een soort *externe*, een *onrechtstreekse* redelijkheid: zij moet tot stand komen ondanks, of liever, precies doorheen de irrationaliteit

(7) Spinoza zelf heeft sommige verschillen aangeduid, uitdrukkelijk b.v. in zijn briefwisseling. Zie SPINOZA, *Œuvres*, 4, blz. 283.

en de passies van de burgers en van hun gezagdragers. Iedereen moet ertoe gebracht worden *uit eigen belang* de redelijkheid tot stand te brengen die een goede samenleving mogelijk maakt. « De staat moet zodanig ingericht zijn dat allen, regeerders zowel als onderdanen, met of tegen hun zin, doen wat nodig is voor het algemeen belang ; d.w.z. dat allen uit eigen wil of onder dwang of uit noodzaak ertoe gebracht worden te leven volgens de voorschriften van de rede » (TP, 41-42) (8).

Als men hierop doordenkt lijkt men terecht te moeten komen in een hard *staatsabsolutisme*. Spinoza laat zich inderdaad gemakkelijk in die zin interpreteren. Uit zijn vooropstellingen volgt b.v. dat de staatswetten een absolute gelding moeten hebben. Protest of verweer ertegen in naam van de rechtvaardigheid is niet mogelijk, want eerst binnen een staatsverband en enkel door de feitelijk uitgevaardigde wetten ontstaan rechtvaardigheid en onrechtvaardigheid. « De hoogste overheid is aan geen enkele wet gebonden, maar allen moeten haar in alles gehoorzamen » (TTP, 226). Individuele burgers hebben niet het recht om zelf de wettelijke voorschriften te interpreteren, want dit zou betekenen dat de veiligheid en de vrede van het samenleven voortdurend gevaar lopen. Zelfs onredelijke bevelen moet men zonder meer uitvoeren, om precies dezelfde reden : afbreuk aan een absolute burgerlijke gehoorzaamheid brengt de noodzakelijke orde en vrede in gevaar en dit is onredelijker dan het involgen van een onredelijk voorschrift (TP, 27). Nog om dezelfde reden zegt Spinoza dat de staatsoverheid ook in religieuze aangelegenheden het laatste woord heeft en absolute macht bezit, tenminste voor zover het Rijk Gods zich veruitwendigt in menselijke gedragingen en instituties. Gerechtigheid en liefde, de inhoud van Gods Rijk, krijgen slechts kracht van wet door de bepalingen van de overheid en daarom heerst God alleen over de mensen door hen die in de staat de macht hebben (TTP, 314).

De meerwaarde van de democratie.

Wellicht moet het dan verwonderlijk schijnen dat Spinoza het wezen en de bedoeling van de politiek alleen ten volle gerealiseerd ziet in een *democratie*. Zijn definitie ervan klopt wel niet helemaal met de huidige opvattingen. Hij steunt ook niet op een ethisch ideaal. Maar dat is precies zijn kracht : dat hij meent te kunnen bewijzen hoe een democratische staatsvorm als logisch noodzakelijke consequentie volgt uit de wetmatigheid van de menselijke natuur.

(8) Zie hierover : H. DE DIJN, *art. ott.*, blz. 37.

Hoe absoluut de staatsmacht ook mag en moet zijn, het doel van de staat is niet te heersen of de burgers door middel van vrees en straf te bedwingen. Zijn doel is de optimale mogelijkheden te scheppen voor een leven volgens de rede. M.a.w. « *het doel van de staat is waarlijk vrijheid* » (TTP, 329). Deze laatste formule moet even toegelicht worden. Vrijheid mag men hier niet verstaan in de politieke zin van het woord en zij verwijst dan ook niet naar wat men thans een vrijheidsregime pleegt te noemen dat, in tegenstelling met een zgn. autoritair of dictatoriaal regime, de burgerlijke vrijheden waarborgt. Spinoza heeft hier de filosofische definitie, en wel degelijk zijn eigen definitie van vrijheid op het oog. Zij is synoniem van rationaliteit en rationeel leven en handelen betekent bewust gehoorzamen aan de rationeel doorzichtig gemaakte noodzaak. Zo begrijpt men waarom Spinoza kan affirmeren dat ook een regime van alleenheerschappij van een monarch in wezen de vrijheid tot doel heeft. Hij ontleedt uitvoerig de voorwaarden waaronder zo'n regime dit doel optimaal kan verwezenlijken en hetzelfde doet hij met het aristocratisch regime (9).

Omdat echter een democratie de meeste kansen biedt aan ieders vrijheid moet zij beschouwd worden als zonder enige twijfel de beste staatsvorm. Spinoza's definitie van democratie klinkt op het eerste gezicht eigenaardig: zij is « een verzameling van mensen die, in haar geheel genomen, als gemeenschap, het volste recht heeft op alles waartoe zij in staat is ». Deze omschrijving houdt direct verband met de hoger uiteengezette visie op het natuurrecht. Waar ieder individu metterdaad zijn aanspraak en zijn macht doet gelden op alles waartoe hij van nature het recht heeft en waartoe hij feitelijk in staat is, kan geen geordende gemeenschap en geen rationeel leven gevestigd worden. Het natuurrecht moet, hoe dan ook, door menselijke wetten, d.i. door een erkend gezag met doeltreffende macht, « gereguleerd » worden. Dit betekent een noodzakelijke inperking. Welnu, deze inperking is, globaal genomen en ook vanuit het standpunt van ieder individu, zo minimaal mogelijk waar de gemeenschap als geheel, als één collectief subject, de drager is van het natuurrecht met zijn macht en mogelijkheden.

In een democratie is het dus zo dat niemand zijn natuurlijk recht in die mate aan een ander overdraagt dat hij nadien geen zeggenschap meer zou hebben: het wordt juist overgedragen aan de meerderheid van de gemeenschap waarvan iedereen zelf deel uitmaakt. Zo blijven in een democratie allen gelijk, zoals voordien in de natuurtoestand, en is men het minst verwijderd van de vrijheid die de natuur aan iedereen toekent (TTP, 266, 268). De inherente voordelen van de democratie

(9) Zie H. DE DIJN, *art. cit.*, blz. 47 vv.

worden door Spinoza in de verf gezet door juist de bezwaren te weerleggen die ertegen gemaakt worden. Natuurlijk zullen er meningsverschillen optreden, maar is het niet evident dat men boven een vredige eensgezindheid van een slafelijke onderwerping der meerderheid de heilzame spanning der vreedzame discussie moet verkiezen ? (TP, 42). Natuurlijk wordt de soevereine macht in een democratie niet enkel door de besten en de verstandigsten uitgeoefend. Maar als rechtvaardigheid en onrechtvaardigheid bepaald worden door een vrije confrontatie der meningen is het « bijna onmogelijk dat de grootste meerderheid van een menigte mensen... overeenstemt in iets dat absurd is » (TTP, 267).

Wat Spinoza bij dit alles het meest ter harte gaat is de vrijheid van denken. De verhandeling over theologie en politiek culmineert in zijn rationeel betoog dat iedereen in de staat het recht moet hebben « *te denken wat hij wil en te zeggen wat hij denkt* ». Hier neemt hij rechtstreeks stelling tegen Hobbes en de waarde van zijn argumentatie is dat hij vertrekt van dezelfde principes als Hobbes om hem te weerleggen en dat hij zich op die manier affirmeert als « de onbetwistbare theoretische grondlegger, in de moderne filosofie, van de vrijheid van denken » (10).

Hoe waar het ook is dat men er in de politiek vooral moet op bedacht zijn dat mensen zich door hun hartstochten laten leiden en hoe weinig mensen ook tot waarachtig denken in staat zijn, niemand kan zijn natuurlijk recht om vrij te redeneren en over alles een oordeel te vormen aan iemand anders afstaan of daartoe gedwongen worden. Het gaat hier om een onvervreemdbaar recht, maar wat Spinoza vooral wil bewijzen is niet zozeer dat men de ethische plicht heeft het te eerbiedigen maar dat een staatsmacht die het schendt zichzelf in de grond boort. Hij geeft volmondig toe dat er aan de meningsvrijheid nadelen kunnen vastzitten en dat de overheid ze kan onderdrukken, tenminste de publieke uiting ervan. Maar welke dreigementen en straffen kunnen beletten dat mensen hun eigen ideeën, en andere dan die de overheid oplegt, blijven koesteren ? Door onderdrukking bereikt men alleen dat mensen voortdurend anders spreken dan zij denken, men bevordert zodoende vleierij en trouweloosheid, terwijl goede trouw toch een eerste noodzaak is voor een goed samenleven. Intolerantie en vervolging treffen overigens niet de boosdoeners of de baantjesjagers, de mensen die hun genoegen vinden in het tellen van hun geld of in een goed gevulde buik, maar juist de mensen met een onafhankelijk karakter en een degelijke opvoeding die de zaak van de gemeenschap ter harte nemen. De grootste ramp die een staat kan treffen is dat edele mannen in ballingschap

(10) S. ZAC, *La morale de Spinoza*, Parijs, 1966, blz. 91.

worden gezonden omwille van hun afwijkende opvattingen, omdat zij er trouw aan willen blijven liever dan te huichelen. Kortom, in een gezonde staat moeten de mensen zo geregeerd worden « dat zij verschillende en tegenstrijdige meningen openlijk kunnen uitdrukken en toch in eendracht kunnen leven » (TTP, 332-334).

Summary : Spinoza on religion and democracy.

As a contribution to the commemorations of Spinoza's death (1677), this article describes in a few pages the significance of Spinoza in the evolution of Western political thought. Especially in his (unachieved) Political Treatise, Spinoza attempted to elaborate a « scientific » theory of political life, i.e. a closing deductive theory based upon a « true knowledge of the causes and natural bases » of human actions and passions. In his view it can be proved with a rational necessity that democracy — defined as Spinoza defines it — is the best political regime. He strongly emphasizes that democracy and, consequently, a well organized and efficiently functioning life in common, is impossible without real freedom of opinion and speech and a political « neutralization » of religion.





De politologie aan de Belgische universiteiten

EEN INFORMATIEREEKS

In opeenvolgende afleveringen van *Res Publica* zal, steunend op bijdragen opgesteld aan de verschillende universiteiten, informatie verstrekt worden over de stand van de politologie aan de Belgische universiteiten. In die overzichten worden naast een korte historiek, de hoofdkenmerken en de konkrete inhoud van het opleidingsprogramma belicht alsmede de stand van het politologisch onderzoek aan de instituten, departementen en seminaries van die universiteit.

Opdat informatieverstrekking zou beantwoorden aan zijn functies, moet de informatie objektief zijn d.w.z. kritisch daar waar het moet.

De redactie hoopt dat na het beëindigen van de reeks een instrument ter beschikking staat van het wetenschappelijk beleid inzake politologie en tevens een informatiebron is geboden voor ieder die, wat de politologie in België betreft, over een basisinformatie wil beschikken.





De politieke wetenschap aan de Rijksuniversiteit te Gent

door Guido PROVOOST,
Doctor in de sociale wetenschappen.

★

Ontstaan en groei van de studierichting

Van determinerend belang voor het situeren van de politieke wetenschap aan de RUG is het feit dat de studierichtingen in de staats- en sociale wetenschappen er ontstonden in de schoot van de van oudsher prestigieuze Rechtsfaculteit. De bedoeling zat daarbij ongetwijfeld voor de afgestudeerde of studerende juristen de kans te bieden om naast de eigenlijke rechtenstudie, mits het volgen van enkele bijkomende vakken, een tweede diploma te behalen dat hun waarde op de arbeidsmarkt kon verhogen. Een tweede bedoeling was dan de opleiding van ambtenaren, die via een licentie in de staats- of de bestuurswetenschappen konden deelnemen aan de rijksexamens voor ambtenaren van het eerste niveau (vanaf bestuurssecretaris). De staats- en sociale wetenschappen zijn in Gent dus niet autonoom ontstaan en niet in de eerste plaats met de bedoeling zelfstandige en volwaardige universitaire studie- en onderzoeksrichtingen in te richten.

Hieraan ligt het dat het complex van studierichtingen in de staats- en bestuurswetenschappen, de diplomatieke wetenschappen, de sociale wetenschappen en de sociologie en de pers- en communicatiewetenschappen integrerend deel is blijven uitmaken van die Rechtsfaculteit.

Vooraf de studenten en het wetenschappelijk personeel drongen vanaf de jaren zestig aan op een autonoom statuut voor de staats- en sociale wetenschappen. Naar aanleiding van diverse studiehervormingen werd door deze groepen de oprichting van een autonoom departement binnen de Rechtsfaculteit gevraagd. Hier werd echter nimmer op ingegaan.

Een ander element van onvrede betreft het onderscheid binnen de Rechtsfaculteit tussen de wettelijke graden in de rechtswetenschap enerzijds en de wetenschappelijke graden in de staats- en sociale wetenschappen anderzijds. Dit formeel-wettelijke onderscheid had ook een verschillende waardering tot gevolg: de staats- en sociale wetenschappen worden nog immer door sommigen als minder wetenschappelijk, minder zwaar en minder ernstig aangezien, en dit volkomen ten onrechte, in de

eerste plaats al omdat de staats- en sociale wetenschappen — juist omdat ze van de Rechtsfaculteit deel uitmaken — zeer sterk juridisch gericht zijn.

Sedert 1936 en tot aan het academiejaar 1973-1974 kon men aan de RUG de wetenschappelijke graden van kandidaat in de staats- en sociale wetenschappen en van licentiaat en doctor in de staats- en de bestuurswetenschappen, in de sociale wetenschappen, in de diplomatieke wetenschappen en in de pers- en communicatie-wetenschap (dit laatste sedert 1962) behalen. In de loop van 1974 werd vlak na een hervorming van de rechtenstudie, een hervorming van de staats- en sociale studierichtingen doorgevoerd na raadpleging van de studenten, het wetenschappelijk personeel en het docentenkorps. Sedertdien kunnen de wetenschappelijke graden van kandidaat in de staats- en sociale wetenschappen en van licentiaat en doctor in de sociale wetenschappen, de staats- en bestuurswetenschappen, de pers- en communicatiewetenschap, de diplomatieke wetenschappen en de sociologie worden behaald. Verder kan men het aggregaat voor het hoger secundair onderwijs behalen en via een post-graduaat-cyclus de licentie in het sociaal recht en de licentie en het doctoraat in het Europees recht. De studiepakketten werden grondig aangepast. Nu kunnen de studenten na de eerste kandidatuur in de staats- en sociale wetenschappen opteren voor een van de drie richtingen van de tweede kandidatuur: richting A of de Politieke richting; richting B of de Sociale richting; richting C of de Sociologische richting. Om de licentie in de staats- en bestuurswetenschappen of in de diplomatieke wetenschappen aan te vatten moet men een kandidaatsdiploma van de politieke A-richting bezitten. Tot de licentie in de sociale wetenschappen worden alleen kandidaten van de B-richting toegelaten en tot de licentie in de sociologie alleen kandidaten met een diploma van de C-richting. Tot de licentie in de pers- en communicatiewetenschap tenslotte worden kandidaten van de richtingen A en C toegelaten.

Uit voorgaande blijkt al duidelijk dat aan de RUG geen eigenlijk politiek-wetenschappelijk instituut bestaat en dat er ook geen eigenlijke politiek-wetenschappelijke of politologische opleiding bestaat. Er worden wel politiek-wetenschappelijke vakken gedoceerd en er wordt aan politiek-wetenschappelijk onderzoek gedaan, maar dit verspreid over de vijf staats- en sociale studierichtingen en over diverse seminaries van de Rechtsfaculteit. Het onderzoek gebeurt in de schoot van de aan leerstoelen verbonden seminaries. Zo wordt aan politiek-wetenschappelijk onderwijs en onderzoek gedaan in het Seminarie voor Politieke Wetenschappen (leerstoeltitularis: Prof. Dr. F. Peeters), het Seminarie voor Volkenrecht en Internationale Politiek (leerstoeltitularis: Prof. Dr. E. Van Bogaert), het Seminarie voor de Studie van de Problemen van de Derde Wereld

(leerstoeltitularis : Prof. Dr. A.A.J. Van Bilsen) en het Seminarie voor Hedendaagse Ontwikkeling van de Binnen- en Buitenlandse Politiek (leerstoeltitularis : wijlen Prof. Dr. Th. Luykx).

De integratie van de staats- en sociale wetenschappen in de Rechtsfaculteit had — ook in de nieuwe sedert het academiejaar 1974-1975 ingevoerde programma's — een ruime aanwezigheid van juridische vakken tot gevolg. Zo komen deze studierichtingen in ongelijke concurrentie te staan met de nieuwe studierichtingen uit de eigenlijke rechtenstudie : de licenties in sociaal recht, internationaal recht, publiekrecht enz.

Door de studenten in de staats- en sociale wetenschappen, gegroepeerd in de vereniging Politeia, werd naar aanleiding van de programmahervorming in 1974 de oprichting gevraagd van een nieuwe licentie in de politologie die de licenties in de staats- en bestuurswetenschappen en in de diplomatieke wetenschappen zou vervangen. Op dit verzoek werd niet ingegaan. De leerstoeltitularis Politieke Wetenschappen, Prof. Dr. Peeters, verdedigde overigens de stelling dat de politieke wetenschap best binnen de Rechtsfaculteit gehuisvest bleef en hij legde zeer sterk de nadruk op de studie van de politieke leerstelsels in hun historisch-chronologische volgorde. Naar zijn opvatting moest de cursus Geschiedenis van de Politieke Leerstelsels de ruggegraat van het onderwijs in de politieke wetenschap vormen. Aan de filosofie die aan de programma's in de staats- en sociale wetenschappen ten grondslag moest liggen werd overigens weinig aandacht besteed en er werd nimmer eensgezindheid over bereikt.

Konkrete inhoud van de programma's*.

Eerste kandidatuur in de Staats- en sociale wetenschappen.

- Beginselen van de Logica (Apostel) - 30 uur.
- Algemene Beginselen van het Recht (Delva) - 90 uur.
- Algemene Psychologie (Ghysbrecht) - 60 uur.
- ✗ Overzicht van de wijsgerige stromingen (Peeters) - 60 uur.
- Overzicht van de politieke en sociale ontwikkeling in België sedert 1930 (wijlen T. Luykx) - 45 uur.
- ✗ — Overzicht van de internationale politieke ontwikkeling sedert 1870 (Van Rompaey) - 45 uur.
- Beginselen van de sociologie (Versichelen) - 45 uur.
- Algemene menselijke politieke en economische aardrijkskunde (De Smet) - 30 uur.

* Tussen haakjes staat de naam van de titularis van het college aangegeven.

- Overzicht van de historische kritiek, toegepast op sociale en politieke instellingen (Prevenier) - 45 uur.

Tweede kandidatuur in de Staats- en sociale wetenschappen.

Cursussen gemeenschappelijk voor de drie richtingen (A, B en C) :

- Beginselen van het Volkenrecht (Van Bogaert) - 45 uur.
- Beginselen van de economie (Van Meerhaeghe) met praktische oefeningen - 60 uur.
- X — Statistiek met praktische oefeningen (Picard) - 45 uur.

Cursussen specifiek voor de Politieke richting A :

- Encyclopedie van de politieke wetenschappen (Peeters) - 45 uur.
- Natuurrecht (Calewaert) - 60 uur.
- Staatsrecht (Mast) - 60 uur.
- Administratief recht (Mast-Vranckx) - 60 uur.
- X — Instellingen van de nieuwe staten (Adriaens) - 60 uur.

Cursussen specifiek voor de Sociale richting B :

- Encyclopedie van de sociale wetenschappen (Van Parijs) - 45 uur.
- Methodes van sociografisch onderzoek (Van Vaerenbergh) met praktische oefeningen - 45 uur.
- Staatsrecht (Mast) - 60 uur.
- Administratief recht (Mast-Vranckx) - 60 uur.
- Hedendaagse sociale en economische geschiedenis (Balthazar) - 60 uur.

Cursussen specifiek voor de Sociologische richting C :

- Sociologie met praktische oefeningen (Versichelen) - 60 uur.
- Encyclopedie van de sociale wetenschappen (Van Parijs) - 45 uur.
- Methodes van sociografisch onderzoek (Van Varenbergh) - 45 uur met praktische oefeningen.
- Beginselen van het sociaal recht (Deprez) - 60 uur.
- Hedendaagse sociale en economische geschiedenis (Balthazar) - 60 uur.

Eerste licentie in de staats en bestuurwetenschappen.

- X — Staatsfilosofie (Peeters) - 45 uur.
- ✓ — Bestuurskunde (Vlerickx) - 45 uur.
- X — Ambtenarenrecht (Senelle) - 45 uur.

- ✕ Openbare financiën (Amerijckx) - 60 uur.
- ✕ Bijzondere vraagstukken van staatsrecht met practische oefeningen — (Mast) - 45 uur.
- ✕ Bijzondere vraagstukken van administratief recht met practische oefeningen (Vanderstichele) - 45 uur.
- ✕ Algemene theorie van bestuur en organisatie (De Meyer) - 45 uur.
- ✕ Vergelijkend grondwettelijk recht met practische oefeningen (Vranckx) - 45 uur.
- 75 uur keuzevakken te kiezen uit : informatica, politieke problemen van de nieuwe staten, Hedendaagse vraagstukken van internationale politiek, sociaal recht, geschiedenis van de Belgische bestuursinstellingen, enz.

Tweede licentie in de Staats- en bestuurswetenschappen.

- Internationale organisaties (Van Oudenhove) - 45 uur.
- Vergelijkend administratief recht (Vanderstichele) - 45 uur.
- Wetgevingstechniek (De Meyer) - 45 uur.
- Grondige vraagstukken van bestuurskunde (Vlerick) - 45 uur.
- Grondige vraagstukken van openbare financiën (Amerijckx) - 75 uur.
- Grondige vraagstukken van staatsrecht (Mast) - 45 uur.
- Grondige vraagstukken van administratief recht (Vanderstichelen) - 45 uur.

Eerste licentie in de Sociale wetenschappen.

- Openbare financiën (Amerijckx) - 60 uur.
- Demografie (Versichelen) - 30 uur.
- Sociale economie (Devreker) - 45 uur.
- Sociale voorzieningen (Deprez) - 45 uur.
- Sociaal Recht (Deprez) - 45 uur.
- Arbeidsrecht (Deprez) - 30 uur.
- Sociaal Zekerheidsrecht (Deprez) - 30 uur.
- Administratieve organisatie van de sociale zekerheid (Leboucq) - 30 uur.
- Sociologische studie van actuele maatschappelijke problemen (Versichelen) - 60 uur.
- Arbeidssociologie (Versichelen) - 30 uur.
- Grondige studie van vraagstukken van de economie (Van Meerhaeghe) - 45 uur.

Tweede licentie in de Sociale Wetenschappen.

- Arbeidseconomie (Devreker) - 30 uur.

- Grondige studie van vraagstukken van arbeidsrecht (Lenaerts) - 45 uur.
- Grondige studie van vraagstukken van sociaal zekerheidsrecht (Deprez) - 45 uur.
- Financiële organisatie van de sociale zekerheid (Dubois) - 30 uur.
- Internationaal sociaal recht (Deprez) - 45 uur.
- Sociaal procesrecht (Lenaerts) - 30 uur.
- Vergelijkend sociaal recht (Dubois) - 45 uur.
- Ziekenhuiswezen (Dierkens) - 30 uur.
- 90 uur keurzevakken : jeugdbescherming, sociale psychologie, nijverheidsrecht enz.

Eerste licentie in de Diplomatieke wetenschappen.

- Diplomatieke geschiedenis sinds het Congres van Wenen (wijlen T. Luykx) - 45 uur.
- Vraagstukken van Volkenrecht (Van Bogaert) - 45 uur.
- Internationale organisaties (Van Oudenhove) - 45 uur.
- Vergelijkend grondwettelijk recht (Vranckx) - 45 uur.
- Grondige studie van vraagstukken van staatsrecht (Mast) - 45 uur.
- Wetgeving van de nieuwe staten (Adriaens) - 45 uur.
- Internationaal privaatrecht (Spanoghe) - 45 uur.
- Internationaal economisch recht (Schrans) - 45 uur.
- Recente ontwikkeling van de voornaamste staten (Peeters) - 45 uur.
- Internationale economie (Van Meerhaeghe) - 45 uur.

Tweede licentie in de diplomatieke wetenschappen.

- Europese instellingen (Van Oudenhove) - 45 uur.
- Grondige studie van vraagstukken van Volkenrecht (Van Bogaert) - 90 uur.
- Grondige studie van vraagstukken van internationaal privaatrecht (Spanoghe) - 45 uur.
- Hedendaagse vraagstukken van internationale politiek (Van Bogaert) - 45 uur.
- Ontwikkeling van de Belgische buitenlandse politiek sedert 1830 (Luykx) - 45 uur.
- Staatshuishoudkunde (Vlerick) - 45 uur.
- 75 uur keuzevakken ontwikkeling van de diplomatie als instelling, economische aardrijkskunde, internationaal financieel recht, internationaal sociaal recht, consulaire wetgeving enz.

Eerste licentie in de Pers- en communicatiewetenschap.

- Grondslagen van de pers- en communicatiewetenschap (P. Kluyskens) - 45 uur.

- Ontwikkeling van de communicatiemediën (wijlen T. Luykx) - 45 uur.
- Inrichting en techniek van het informatiewezen (Briers) - 45 uur.
- Bezoeken aan instellingen (Briers) - 15 uur.
- Juridisch statuut van de communicatiemediën (Kluyskens) - 45 uur.
- Grondbeginselen van het auteursrecht (Van Isacker) - 30 uur.
- Sociologie van de communicatie (Van Vaerenbergh) - 45 uur.
- Psychologie van de communicatie (Ghysbrecht) - 30 uur.
- Ontwikkeling van de natuurwetenschappen sedert de 19e eeuw (Quintyn) - 45 uur.
- Hedendaagse vraagstukken van interne Belgische politiek (wijlen T. Luykx) - 45 uur.
- Geschiedenis van de Politieke Leerstelsels (Peeters) - 45 uur.
- Oefeningen over de vraagstukken van de geschreven pers (Kluyskens) - 30 uur.

Tweede licentie in de Pers- en communicatiewetenschap.

- Geschiedenis van de Belgische pers, radio en televisie (wijlen T. Luykx) - 45 uur.
- Plichtenleer bij de communicatie (Van Isacker) - 30 uur.
- Grondige studie van de geschreven pers in binnen- en buitenland (Kluyskens) - 45 uur.
- Grondige studie van de communicatiemediën (Briers) - 60 uur.
- Grondige studie van vraagstukken over de ontwikkeling van de telecommunicatie (Quintyn) - 45 uur.
- Hedendaagse vraagstukken van internationale politiek (Van Bogaert) - 45 uur.
- Oefeningen in de audio-visuele media (Briers) - 30 uur.
- Informatica, grondslagen en toepassingsgebieden (Quintyn) - 45 uur.
- 45 uur keuzevakken.

PS. Bij de oprichting van de licentie in de pers- en communicatiewetenschap onder impuls van Prof. Dr. Th. Luykx bij K.B. van 21 september 1962, werd ook een Enige Proef in de pers- en communicatiewetenschap ingesteld, waardoor houders van een licentiaatsdiploma mits een jaar studie en een verhandeling bijkomend de licentie in de pers- en communicatiewetenschap kunnen behalen.

Eerste licentie in de Sociologie.

- Overzicht van algemene sociologische theorieën (Van Parijs) - 30 uur.
- Werkcollege sociografisch onderzoek (Van Vaerenbergh) - 45 uur.
- Methodes der sociologische analyse (Van Parijs) - 30 uur.

- Werkcollege over sociologische analyse (Van Parijs) - 45 uur.
- Statistiek-steekproeftechniek (Page) - 30 uur.
- Werkcollege statistiek met inbegrip van programmatie (Page) - 45 uur.
- Demografie (Versichelen) - 30 uur.
- Werkcollege demografische analysetechnieken (Page) - 45 uur.
- 150 uren keuzevakken: sociologie van de ruimtelijke ordening, sociale psychologie, arbeidssociologie, bedrijfssociologie literaire sociologie enz.

Tweede licentie in de Sociologie.

- Kritische studie van een sociologisch auteur (Van Parijs) - 30 uur.
- Sociologie van de communicatie (Van Vaerenbergh) - 45 uur.
- Vergelijkende studie van Westerse maatschappelijke structuren (Van Parijs) - 30 uur.
- Werkcollege over Westerse maatschappelijke structuren (Van Parijs) - 45 uur.
- Sociologische studie van actuele maatschappelijke problemen (Versichelen) - 30 uur.
- Werkcollege over actuele maatschappelijke problemen (Versichelen) - 30 uur.
- Bezoeken aan instellingen (Versichelen) - 15 uur.
- 165 uren keuzevakken.

De programma's van de licenties in het Sociaal recht en het Europees recht worden niet meegedeeld, omwille van hun quasi-exclusief juridisch karakter.

Het politiek-wetenschappelijk onderzoek aan de RUG.

De opmerkingen die gelden voor de politiek-wetenschappelijke opleiding aan de RUG gelden ook voor het politiek-wetenschappelijk onderzoek. Dit laatste gebeurt niet gecentraliseerd vanuit een politiek-wetenschappelijk instituut. Aan politiek-wetenschappelijk onderzoek wordt gedaan door leerstoeltitularissen Politieke Wetenschappen, Volkenrecht en Internationale Politiek, Studie van de Problemen van de Derde Wereld en Hedendaagse Ontwikkeling van de Binnen- en Buitenlandse Politiek; door hun wetenschappelijke medewerkers en doctorandi en op bescheiden doch niet altijd onverdienstelijk vlak door licentiestudenten in hun eindverhandelingen. De onderzoeksprojecten zitten erg verspreid en geïsoleerd. Teamwork en interdisciplinair onderzoek worden betracht maar door het leerstoelensysteem bemoeilijkt.

Enkele recente publikaties :

- de door wijlen Prof. Dr. Th. Luykx bij Elsevier uitgegeven *Belgische Politieke Geschiedenis en Geschiedenis der Internationale Betrekkingen sedert het Congres van Wenen* blijven eenzame standaardwerken voor het Nederlandse taalgebied.
- A. Van den Brande : *Ontwerp van een macro-sociologisch model voor het Belgisch politieke systeem, 1954-1968*, proefschrift tot het behalen van de graad van doctor in de sociale wetenschappen.
- G. Provoost : *Vlaanderen en het militair-politiek beleid in België tussen de twee wereldoorlogen*, 2 delen, Davidsfonds, 1976-1977. Doctoraatsproefschrift bekroond met de Pierlotprijs 1976-1977.
- Prof. Dr. Th. Luykx : *De Vlaamse Pers en de Vlaamse Beweging*, gestencild, Gent, 1974.
- Prof. Dr. Th. Luykx : *Ontwikkeling van de Belgische Pers sedert wereldoorlog II*, gestencild, Gent, 1974.
- Els De Bens : *De Belgische dagbladpers onder Duitse censuur*, de Nederlandsche Boekhandel, Antwerpen-Utrecht, 1973.
- *Mens- en maatschappijwetenschappen naar een veeleenheid ?* Acta van een colloquium gehouden op 21 maart 1974 ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de Faculteitskring Politeia, Gent, 1975.

Tot besluit van dit kritisch-objectief overzicht van de politieke wetenschappen aan de RUG mag niet onvermeld blijven dat het recente overlijden van Prof. Dr. Th. Luykx een zware slag toebrengt aan de staats- en sociale wetenschappen aan de Rechtsfaculteit van de RUG. Met zijn wetenschappelijk gezag en zijn persoonlijk prestige ware hij de aangewezen voorzitter van een autonoom departement in de politieke en sociale wetenschappen geweest. Hij koesterde terzake overigens plannen die door zijn al te vroege verscheiden werden doorkruist.



**Lijst van de doctoraten
in of betreffende Politieke Wetenschap
die aan de Belgische Universiteiten
tijdens het academiejaar 1975-1976 verdedigd werden***

- BILLIET J. — *Secularisering en verzuiling in het Belgisch onderwijs*, 1975. Katholieke Universiteit Leuven.
- BOES M. — *Preventieve rechtsbescherming bij de bestuurlijke besluitvorming*, 1976. Katholieke Universiteit Leuven.
- BISTROS S. — *Socialisme, Christianisme et Liberation de l'homme dans la pensée de Roger Garaudy*, 1976. Katholieke Universiteit Leuven.
- COLMANT. — *Le rôle des institutions de type coopératif dans le développement rural: l'exemple de Madagascar*, 1976. Université libre de Bruxelles.
- DAVID E. — *Mercenaires, volontaires et combattants internationaux en droit des gens*, 1976. Université libre de Bruxelles.
- DELMARTINO F. — *Schaalvergroting en bestuurskracht. Een beleidsanalytische benadering van de herstructurering van de lokale besturen*, 1975, Katholieke Universiteit Leuven.
- DE REU H. — *Volkenrechtelijke arbitrage. Evolutie en kenmerken*, 1976. Rijksuniversiteit Gent.
- FOUDAH F. — *La philosophie politique de Kant*, 1976. Université libre de Bruxelles.
- GARCIA H.J.E. — *Educacion, Conciencia y Sociedad. Un estudio del pensamiento educacional de gramsci*, 1976. Université Catholique de Louvain.
- KONIARIS T. — *A century of greek trade unions 1875-1975: structure, behaviour and international relations*, 1976. Universitaire Instelling Antwerpen.
- KRAVARI TOU-MANITAKIS P. — *Pour un statut européen de la négociation au niveau de l'entreprise multinationale*, 1976. Université libre de Bruxelles.
- LAMMERTYN F. — *Arbeidsbemiddeling en werkloosheid. Een sociologische verkenning van het optreden van de diensten voor openbare arbeidsbemiddeling van de RVA*, 1976. Katholieke Universiteit Leuven.

* Uittreksel uit het Repertorium van de Europese doctoraatsthesisen van Prof. DELATTE van de Rijksuniversiteit te Luik volgens het : Repertorium van de Doctorale Proefschriften, uitgegeven door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Brussel, 1977.

- LUNDA B. — *La conclusion des traités en droit constitutionnel Zaïrois*, 1976. Université libre de Bruxelles.
- MATHIEU J. — *La crise Israélo-Arabe et les Nations Unies : problème de coopération des deux super-puissances (Mai 1967-Septembre 1970)*, 1976. Université libre de Bruxelles.
- MOESEN W. — *Het beheer van de staatsschuld en de termijnstructuur van de investvoeten met een toepassing voor België*, 1976. Katholieke Universiteit Leuven.
- NONNEMAN W. — *Port pricing and investment : Toward a common market port policy*, 1976. Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen.
- ROVIELLO A.-M. — *Négativité et politique. La pensée politique de Hegel et ses fondements philosophiques (depuis la période de Iena jusqu'en 1831)*, 1976. Université libre de Bruxelles.
- VERECKEN-ROGGEMANS M.-L. — *La planification de l'espace urbain bruxellois. Analyse sociologique des plans particuliers d'aménagement approuvés par arrêté royal dans les 19 communes de l'agglomération Bruxelloise*, 1976. Université libre de Bruxelles.
- VERRIEST F. — *Joris Helleputte en het Corporatisme*, 1975. Katholieke Universiteit Leuven.
- WEGNEZ A.-M. — *L'opinion liégeoise, étudiée à travers la presse, et l'Allemagne de 1830 à 1914*, 1976. Université de Liège.



RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique

Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek

Review of the Belgian Political Science Institute

La reproduction, soit intégrale, soit abrégée, des articles est autorisée. Toutefois, les références doivent être indiquées avec précision (nom de l'auteur, titre de l'article, numéro et pages de la revue). Les droits de traduction sont réservés pour tous pays.

L'Institut Belge de Science Politique n'assume pas la responsabilité des opinions émises ; celles-ci n'engagent que les auteurs. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

Les articles qui nous sont envoyés devront être dactylographiés en double interligne et accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en anglais.

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 niet opgenomen manuscripten worden niet teruggegeven.

De bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getipt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden.

SIEGE DE L'INSTITUT — ZETEL VAN HET INSTITUUT :

Hôtel de Sociétés scientifiques, rue des Champs-Elysées 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 :

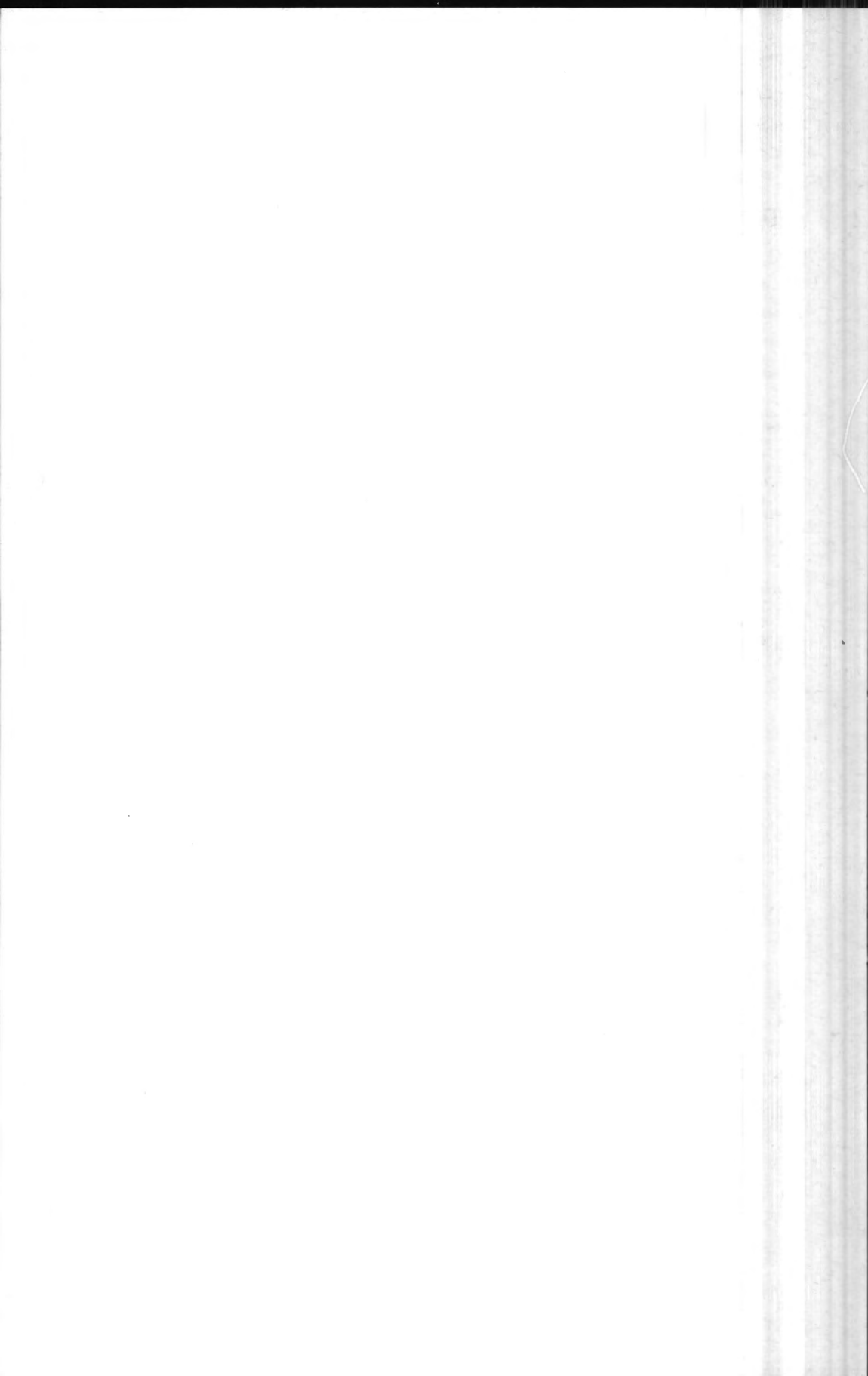
	1977
1. Abonnement annuel (4 numéros) — jaarlijks abonnement (4 nummers)	
Annual subscription (4 numbers)	F.B. - B.F.
Belgique - België : personne - persoon - person	700
institution - instelling	1.500
étudiant - student	400
Autres pays - Andere landen - Other countries :	
personne - persoon - person	700
institution - instellingen	1.500
2. 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
3. Vente au numéro - Verkoop per nummer - Number sale	300
4. Collection complète de 1959 à 1975 inclus : Belgique : 7.000 FB - Autres pays : 8.000 F.B. Volledige verzameling van 1959 tot 1975 inbegrepen : België : 7.000 B.F. - Andere landen : 8.000 B.F. Full set of 1959 through 1975 : Belgium : 7.000 B.F. - Others countries : 8.000 B.F.	

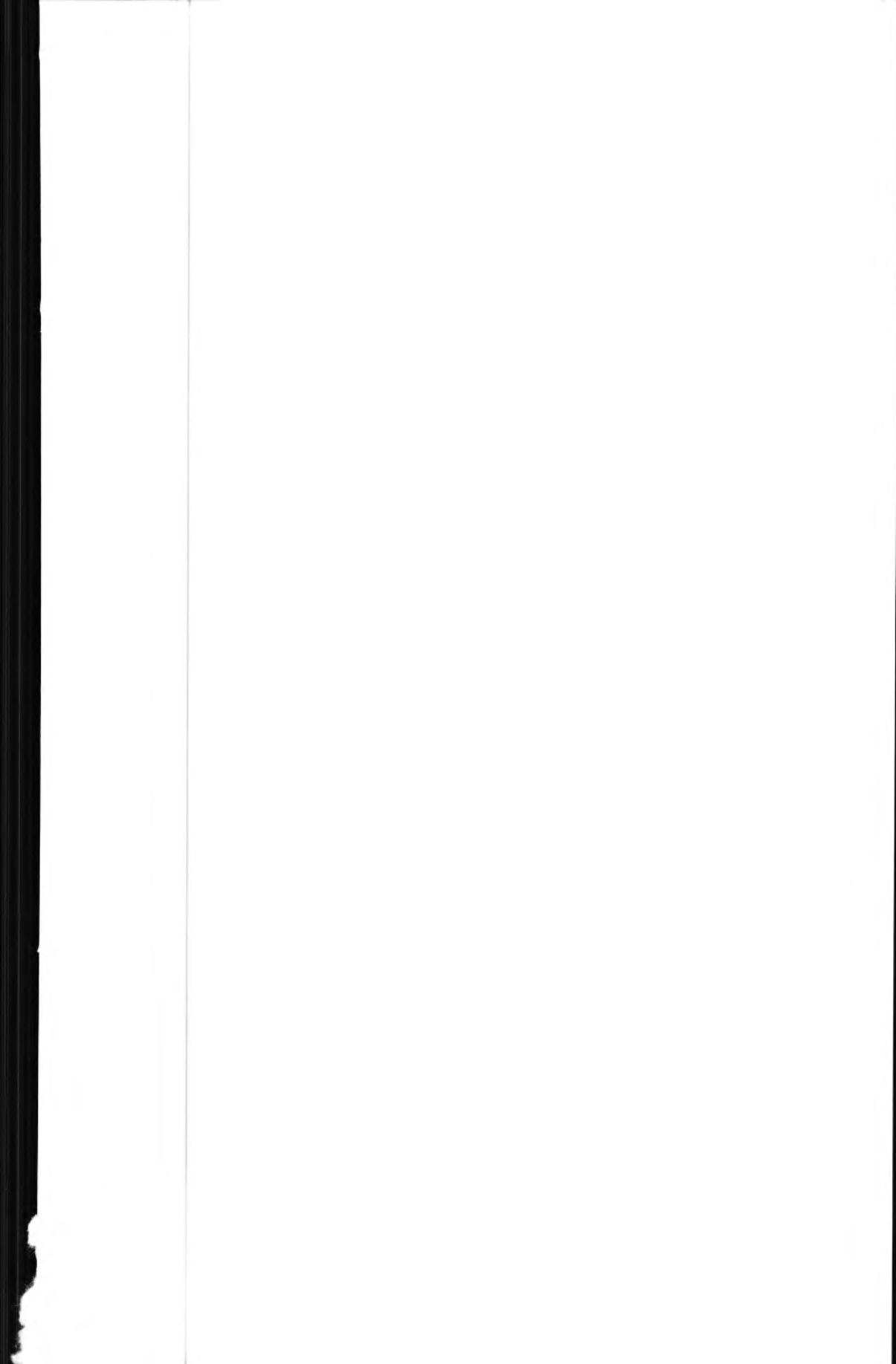
La revue RES PUBLICA est publiée
avec le concours du Ministère de l'Education nationale

Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de steun van het Ministerie van Nationale Opvoeding

Dépôt légal — Wettelijk depot : D/R.P. 1977/4/1173

Imprimé en Belgique — Gedrukt in België





IMPRIME EN BELGIQUE / GEDRUKT IN BELGIE

par / door

L'IMPRIMERIE  SCIENCES S.A.

Dir. : Ch. SCHROEF
Avenue Emile de Beco laan 75
B-1050 Bruxelles - Brussel