

RES PUBLICA



1976/2

Le phénomène Carter

Les sections des Chambres législatives

Fusie van gemeenten

Henri de Man et le néo-socialisme belge

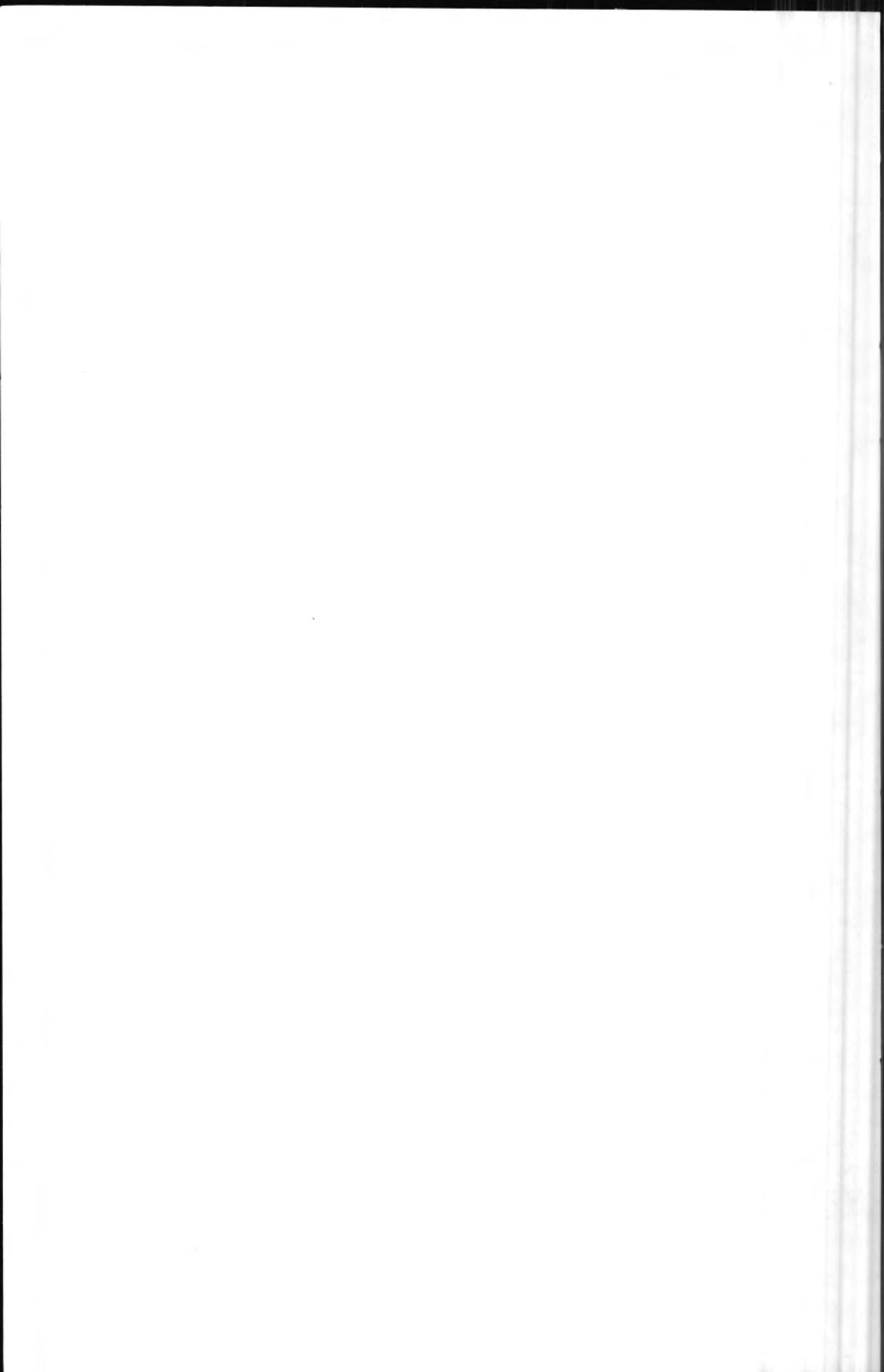


RES PUBLICA

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

Les sections des Chambres législatives, par Claude COURTOY	131-154
Gemeentelijke inspraak in het besluitvormings- proces inzake de samenvoeging van gemeenten. Een gevalstudie over het arrondissement Leu- ven, door Mark DEWEERDT	155-166
Le fédéralisme de la Grèce antique aux Pro- vinces Unies des Pays-Bas, par Stefan SCHEPERS	167-178
La carence de l'exécutif dans l'élaboration des textes d'application des lois votées par le par- lement, par Philippe QUERTAINMONT	179-202
Un modèle institutionnel déficient: la commu- nauté européenne, par Daniel NORRENBURG	203-214
Le phénomène Carter et le clivage. Centre contre Périphérie aux Etats-Unis, Note de recherche, par Daniel L. SEILER	215-236
Some observations on developmental change and bureaucracy in developing countries, by Fakhri J. AL-SALMAN	237-250
Henri de Man et le néo-socialisme belge, par Michel BRELAZ	251-266
Lijst van de doctoraten in of betreffende Poli- tieke Wetenschap die aan de Belgische Univer- siteiten tijdens het academiejaar 1974-1975 verdedigd werden	267-268



Les sections des Chambres législatives

Claude COURTOY,

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

★

Introduction.

1. Le travail parlementaire fait l'objet d'acerbés critiques. On dénonce la stérilité des débats, le caractère décevant et accablant d'ennui des séances plénières, la lenteur de l'œuvre législative liée notamment à ce processus de navette entre les Chambres, la faiblesse du contrôle exercé sur l'Exécutif, l'apparent désintérêt des parlementaires concrétisé par un absentéisme coupable aux yeux du public.

Il est une évidence : les méthodes en usage au Parlement ne sont plus adaptées à la multitude et à la technicité des matières qu'il a à traiter.

Si certains faits, tel l'absentéisme, sont inévitables, encore que bien souvent mal compris, un effort devait être tenté dans l'organisation du travail parlementaire.

La Chambre et le Sénat ont ainsi procédé en 1974 à de profondes modifications de leur règlement respectif (1). L'objectif d'amélioration s'est traduit principalement par une réforme intervenue quasi simultanément dans les deux Chambres : le recours à des sections, organes restreints de discussion, devant accélérer la procédure et profiter de la spécialisation des parlementaires.

Les origines des nouveaux organes de notre Parlement ne laissent aucun doute sur l'objectif poursuivi par les auteurs de la réforme : épargner du temps, et non point, comme d'aucuns l'ont prétendu, camoufler l'absentéisme. Le chapitre I traitera de la réception et de l'évolution du concept de chambre spécialisée en droit public belge.

(1) Le 6 novembre 1975, certaines adaptations ont été apportées à cette réforme au Sénat, comme nous l'exposerons plus loin (*infra* n° 45 et 48).

L'autonomie des assemblées en ce qui concerne leur règlement explique les techniques différentes employées par la Chambre et par le Sénat dans la concrétisation de ce concept en normes réglementaires. Nous décrirons ces techniques et nous les comparerons dans le chapitre II.

Une réforme aussi radicale que celle intervenue en 1974 doit s'apprécier à la lumière de la pratique. Nous nous permettrons, en conclusion, de présenter quelques réflexions sur les premières séances des sections.

I. La réception et l'évolution du concept de chambre spécialisée en droit public belge.

A. LES SECTIONS PERMANENTES CREEES A LA CHAMBRE EN 1962.

2. Les sections, dont s'est doté le Parlement en 1974, ont été élaborées sur base des sections permanentes instaurées à la Chambre des représentants en 1962. Cela est clair et n'est contesté par personne. Les origines des sections actuelles doivent donc être recherchées dans celles de ces sections permanentes qui apparaissent comme une première illustration belge de chambres spécialisées (2).

3. Il convient de rappeler brièvement l'imbroglio sans cesse croissant que connaissait le Parlement dans les années cinquante en matière budgétaire pour comprendre non seulement l'accueil favorable qui devait être réservé peu à peu à l'idée de diviser l'assemblée en plusieurs chambres spécialisées, mais aussi la limitation de la concrétisation de cette idée qui en serait tout naturellement faite, dans un premier temps, aux seuls budgets.

C'est, en effet, en matière budgétaire que la procédure parlementaire atteignait, il y a quelque quinze ans, un degré d'inadaptation particulièrement prononcé.

Les parlementaires discutaient gravement de budgets déjà largement dépensés.

(2) Ces sections permanentes, de même que les sections actuelles, n'ont rien de commun, si ce n'est le nom, avec les sections que la Chambre des représentants connut de 1831 à 1962. Ces anciennes sections, qui fonctionnèrent pendant plus d'un siècle, étaient tirées périodiquement au sort et étaient chargées d'examiner simultanément tous les projets et propositions de loi. Leur histoire et leur évolution sont étroitement liées à celles des commissions permanentes, comme elles l'ont été dans les autres Parlements continentaux où ces sections étaient généralement désignées sous le terme « bureaux ».

Que l'on songe à l'année 1960 où pas moins de 18 budgets représentant plus de 80 % des dépenses furent votés en mai, juin et juillet de l'année d'exercice (3).

Certes, le gouvernement avait sa part de responsabilité dans cet état de fait, car il ne déposait que rarement les budgets en temps opportun. Mais, il n'était pas le seul responsable. Le Parlement aussi, par ses méthodes désuètes et surannées, contribuait à cette situation.

Celle-ci était aussi onéreuse, car les rapports des commissions des deux assemblées étaient, bien souvent, textuellement les mêmes.

Elle ne laissait, par ailleurs, que peu de temps au Parlement pour se consacrer à la confection des lois.

Enfin, elle était fatigante pour les ministres qui, non moins de quatre fois — au sein des commissions compétentes des deux Chambres et devant les deux assemblées — devaient, chaque année, défendre « leur budget » en répondant inlassablement aux mêmes questions par les mêmes arguments.

Il convenait donc de réformer.

4. Le Sénat, le premier, s'engagea dans cette voie. Le 7 décembre 1960, il modifia son règlement en dispensant de renvoi en commission, sauf décision contraire de l'assemblée, les budgets transmis par la Chambre, à l'exception du budget des Voies et Moyens (art. 59, al. 4). Dans le cadre de la refonte totale de son règlement, la Chambre prit semblable mesure quelque quinze mois plus tard, le 8 février 1962 (art. 62). Mais sa réforme en matière budgétaire ne devait pas se limiter à cette simple suppression d'une étape de la procédure. Les budgets transmis par le Sénat allaient, en effet, pouvoir être discutés dorénavant — pour autant que la Chambre en décidât ainsi — non plus en séance plénière, mais en séance publique des sections permanentes (art. 65). La Chambre venait de se doter de nouveaux organes auxquels elle laissait le soin de procéder à la discussion définitive des budgets transmis par le Sénat. Le nouveau rouage ainsi créé, la section permanente, se présentait comme la commission permanente — élargie par l'adjonction des membres suppléants — débattant publiquement du budget du département ministériel auquel la commission correspondait. Sa compétence, qui n'était pas automatique — il fallait une décision de la Chambre —, s'étendait également à l'audition de certaines inter-

(3) BRUYNEEL A., « Aspects nouveaux de l'examen des budgets par les Chambres législatives », *Res Publica*, 1965, p. 38. Voyez aussi le tableau comparatif par mois du nombre de votes des budgets acquis en seconde lecture au sein des deux assemblées, in *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1961-1962, n° 263/1, p. 17.

pellations (art. 75). Dirigée par le président de la commission permanente, elle suivait, toutefois, les règles de la Chambre (art. 67). Un député non membre de la section permanente pouvait, comme en assemblée (4), suivre toutes les réunions et y prendre la parole (art. 65). Les budgets ainsi traités en section permanente étaient transmis à la séance plénière où tout nouveau dépôt d'amendement et toute discussion étaient exclus, le parlementaire ne conservant qu'un temps de parole de cinq minutes pour justifier son vote (art. 68).

La concrétisation de ces deux réformes, auxquelles s'opposèrent scepticisme et critiques, a été décrite, de façon exhaustive, par MM. J.M. Moreels (5), I. Rens (6) et A. Bruyneel (7).

L'accueil réservé, qu'elles connurent à leur début, fut brillamment exposé par MM. A. Bruyneel (8) et H.F. De Croo (9).

Ces auteurs, cependant, ont toujours traité ces deux réformes concurremment et dans une principale optique budgétaire. Cela se comprend aisément : elles tentaient de remédier, ensemble, à la situation que nous avons décrite plus haut (10).

Mais, que de différences entre les deux !

5. La première réforme, le non-renvoi en commission, était inséparable du bicaméralisme belge dont elle tempérait la rigueur. Elle avait été adoptée principalement pour gagner du temps et elle était étrangère à toute idée de spécialisation *entre* les Chambres, clef de voûte de toute remise en question du bicaméralisme en Belgique.

C'était une réforme pragmatique, qui ne pouvait avoir de prolongements au niveau de l'institution parlementaire, elle s'épuisait par elle-même (11).

(4) Rappelons que l'alinéa 5 de l'article 20 qui permet à tous les députés d'assister à n'importe quelle réunion de commission ne fut introduit dans le règlement de la Chambre que le 26 avril 1973.

(5) MOREELS J.M., « Hervorming van de parlementaire instelling? Een nieuw reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers », *Tijdschr. voor Bestuursw. en publiekrecht*, 1962, pp. 138-157.

(6) RENS I., « Le nouveau Règlement de la Chambre des Représentants de Belgique », *Montecitorio*, 1963, pp. 31-65.

(7) BRUYNEEL A., art. cité, pp. 38-47.

(8) Voir note précédente.

(9) DE CROO H.F., *Parlement et Gouvernement*, Bruxelles, 1965, pp. 170-174.

(10) L'accélération, qui en résulta, fut réelle, encore que certains budgets, tels ceux de l'Education nationale pour les années 1971 et 1972, fussent votés l'année budgétaire écoulée. Les Chambres législatives ne portent, toutefois, ainsi que le souligne M. Ph. QUERTAINMONT (« La sous-évaluation des crédits budgétaires. Etude sur l'évolution du budget de l'Education nationale au cours des années budgétaires 1967-1971 », *inéd.*), aucune responsabilité dans ce retard.

(11) Voyez, toutefois, l'article 49-5 du règlement de la Chambre qui dispose : « Lorsqu'il s'agit de projets de loi transmis ou amendés par le Sénat, le président peut soit décider du renvoi conformément aux dispositions qui précèdent, soit consulter

6. Tout autre, par contre, était la seconde réforme, non pas parce qu'elle avait une incidence directe sur la spécialisation entre les Chambres, mais parce qu'elle introduisait une idée tout aussi fondamentale que celle-là : tenir compte de la spécialisation qui intervient tout naturellement au sein de chaque assemblée entre ses membres. A l'encontre de la première réforme, elle permettait, si elle se montrait efficace, de vastes perspectives par l'élargissement de la procédure à d'autres matières que les budgets.

C'étaient, d'ailleurs, les circonstances qui avaient conduit les auteurs de la réforme à la limiter à la seule fonction financière (12). Rien d'autre ne le justifiait.

7. Elle avait pour origine, dans la mesure et de la façon que nous allons exposer, les commissions italiennes à pouvoir législatif, dont l'existence avait suscité un vif intérêt en droit comparé dans les années cinquante.

L'Assemblée Constituante italienne avait, en 1947, adopté la disposition suivante : « Le règlement peut, de même, établir dans quels cas et sous quelles formes l'examen et l'approbation des projets de loi sont déferés à des commissions, même permanentes, composées de manière à respecter la proportionnalité des groupes parlementaires. Dans ce cas, et jusqu'au moment de son approbation définitive, le projet de loi est remis à la Chambre, si le Gouvernement ou un dixième des membres de la Chambre ou un cinquième des membres de la Commission, requiert qu'il soit discuté et voté par la Chambre même, ou qu'il soit soumis à son approbation finale avec de simples déclarations de vote. Le règlement détermine les formes de publicité des travaux des commissions. La procédure normale d'examen et d'approbation directe par la Chambre est toujours adoptée pour les projets de loi en matière constitutionnelle et électorale ainsi que pour les projets de délégation législative, d'autorisation de ratifier des traités internationaux, d'approbation des budgets et des comptes » (art. 72, al. 3 et 4, Const. ital.).

l'assemblée sur le point de savoir s'il y a lieu à renvoi à une commission. Sur avis des quatre cinquièmes de la Chambre lesdits projets de loi peuvent être soumis aux délibérations de la Chambre sans examen préalable par une commission. Le renvoi peut néanmoins être ordonné à tout autre moment, au cours de la discussion ». La seconde branche de cette alternative ne fut que rarement utilisée.

(12) Nous verrons *infra* n° 48 que, le 6 novembre 1975, le Sénat, sans rien modifier au texte de son règlement ni même adopter une résolution, a pu logiquement, par une décision non formelle, inviter la commission du travail parlementaire à ne plus recourir aux sections pour l'examen des budgets dont il serait saisi en premier lieu. Ceci montre clairement que la seconde réforme permettait des prolongements indépendamment de la motivation qui avait présidé à la création des sections permanentes de la Chambre.

On sait les problèmes, tant juridiques (13) que politologiques (14), qu'a soulevés cet article (15). Nous ne nous y attarderons donc pas.

Il convient, toutefois, de relever une omission : les premiers auteurs à avoir analysé, en langue française (16), cette délégation de pouvoirs aux commissions, ont, à notre connaissance, toujours passé sous silence ou ignoré le fait que l'Assemblée Constituante italienne, pas

(13) Il est à la base de la controverse concernant les lois « en matière constitutionnelle » : en excluant « les matières constitutionnelles » de la compétence des commissions à pouvoir législatif, le Constituant a-t-il créé, au sein de la hiérarchie des normes juridiques italiennes, deux sortes de lois constitutionnelles, les unes matériellement constitutionnelles — « qui appartiennent par leur nature au droit constitutionnel » (BALLADORE PALLIERI G., *Diritto Costituzionale*, 6^e éd., Milan, Giuffrè, 1959, n° 74, p. 221) —, les autres formellement constitutionnelles — celles qui nécessitent la procédure prévue par l'art. 138 C. —, ou y a-t-il identité entre « les matières constitutionnelles » couvertes par l'art. 72 C. et les lois pour l'adoption desquelles la Constitution prévoit une procédure spéciale ? En d'autres termes, existe-t-il des lois constitutionnelles *ratione materiae* en plus des lois constitutionnelles formelles ? Cette question, qui divisa la doctrine (voyez notamment MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, 7^e éd., Padoue, CEDAM, 1967, t. II, pp. 642-643 et pp. 973-974 ; BALLADORE PALLIERI G., *op. cit.*, pp. 220-222 ; BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, 2^e éd., Padoue, CEDAM, 1975, p. 275 ; TOSI S., *Diritto parlamentare*, Milan, Giuffrè, 1974, pp. 301-303 ; PIERANDREI F., « Les Commissions Législatives du Parlement Italien », *rev. fr. sc. pol.*, 1952, pp. 557-580, spéc. pp. 569-570), fut tranchée par la Cour constitutionnelle, dans sa sentence n° 168 de 1963, qui conclut à la seule existence, comme lois constitutionnelles, de celles qui nécessitent, pour leur élaboration, la procédure prévue par l'article 138 C.

(14) Il n'est pas étranger au régime que connaît l'Italie actuellement. Les commissions à pouvoir législatif présentent des avantages (rapidité, dépolitisation des débats, précision de la législation) et des inconvénients (« inflation » législative, publicité très théorique, *lobbyisme*).

(15) Les dispositions réglementaires actuelles prévoient, en matière d'élaboration de la loi :

- *le commissioni in sede referente* ou procédure « classique » de renvoi en commission, semblable à notre système.
- *le commissioni in sede redigente* ou procédure de rédaction des articles par les commissions après adoption des principes de base par le président ou par l'assemblée et vote de la Chambre [ancien art. 85 du règlement de la Chambre repris dans le règlement actuel avec certaines adaptations (art. 96), nouveau règlement du Sénat du 17 février 1971, art. 36 et 42], que l'on veut parfois apparenter au système britannique. Cette procédure « zig-zagante », souvent présentée à l'étranger comme des plus perfectionnées, « ne peut, en réalité, s'expliquer que comme une tentative de sauvetage *in extremis* — par ailleurs assez incertaine dans ses résultats — de projets de loi qui, dans leur rédaction, apparaissent, dès la discussion générale, comme destinés au rejet » (TOSI S., *op. cit.*, p. 301).
- *le commissioni in sede deliberante* ou procédure de délibération et d'adoption des articles par les commissions que seuls la Knesset israélienne et les Dáil et Sénat irlandais ont adoptée pour de très rares cas d'importance minime (LYON J., « L'organisation des débats parlementaires », *Inf. const. et parl.*, 1973, p. 154).

(16) COSENTINO U., « Pouvoirs législatifs des Commissions de la Chambre des Députés », *Inf. const. et parl.*, 1950, pp. 94-95 ; PIERANDREI F., art. cité ; LANGROD G., « Quelques aspects de la procédure parlementaire en France, en Italie et en Allemagne fédérale », *rev. intern. dr. comp.*, 1963, pp. 497-529 ; PACTET P., « Les commissions parlementaires », *rev. dr. publ. et sc. pol.*, 1954, pp. 127-172 ; GOGUEL F., « La procédure italienne du vote des lois par les commissions », *rev. fr. sc. pol.*, 1954, pp. 836-842.

plus que la Commission dite « des Soixante-Quinze » chargée d'élaborer le projet de Constitution, n'avait en rien innové. Cette procédure venait, en effet, directement de la *Chambre des faisceaux et des corporations* que Mussolini avait substituée, en 1939, à la Chambre des Députés (17).

8. Ces commissions italiennes, dont nous venons de rappeler brièvement l'origine exacte, ont souvent été évoquées dans les rapports présentés lors des sessions de l'Association des Secrétaires Généraux des Parlements (18). Un de ces rapports allait avoir une répercussion particulière en droit parlementaire belge à raison du thème qu'il traitait et de la méthode qu'il inaugurerait.

9. Ce rapport fut présenté en 1953 par M. A.-P. Miégevillle, Secrétaire Général du Conseil de la République de France. Il était intitulé « Recherche et étude des moyens d'accélérer les travaux parlementaires » (19).

Le questionnaire, qui l'avait précédé, contenait un paragraphe inspiré visiblement par les commissions italiennes : « existe-t-il dans votre Droit parlementaire des dispositions réservant aux séances plénières la discussion des textes législatifs les plus importants, les décisions provisoires ou même définitives sur les affaires de moindre importance étant déléguées par lesdites Assemblées, soit à une ou des commissions spéciales nommées pour chaque affaire, soit à des Commissions générales ou à des Sections ? ».

L'auteur ne s'était pas contenté de formuler des questions, il avait aussi demandé, conformément aux souhaits exprimés l'année précédente par MM. Rosetti et Humblet, que chaque secrétaire général émette un avis personnel et présente des suggestions.

L'aspect constructif du questionnaire n'échappa point à M. R. Pauwels, greffier de notre Chambre des représentants.

Il proposa de diviser l'assemblée, en appliquant la représentation proportionnelle des sièges, en plusieurs chambres spécialisées destinées à discuter les budgets ainsi que les projets relevant de la compétence particulière de ces chambres.

(17) La création, en Italie, de la *Chambre des faisceaux et des corporations* était l'aboutissement du mouvement corporatif, lequel — faut-il le rappeler ? — avait, en Belgique aussi, connu de fervents partisans. Voyez notamment à ce sujet : PERIN F., *La démocratie enrayerée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Bruxelles, IBSP, 1960, pp. 143-179.

(18) Sur cette association, voyez HUMBLET F., « Association des Secrétaires Généraux des Parlements. Historique de l'Association », *Inf. const. et parl.*, 1972, pp. 37-40.

(19) MIEGEVILLE A.-P., « Recherche et étude des moyens d'accélérer les travaux parlementaires », *Inf. const. et parl.*, 1953, pp. 216-235.

La *discussion*, dans la formule préconisée par M. R. Pauwels, était déplacée — sauf pour les matières importantes — de l'assemblée plénière à une chambre spécialisée.

Le rapporteur souligna le gain de temps qui ne manquerait pas d'en résulter : plusieurs chambres spécialisées pourraient siéger *simultanément* (20).

10. La proposition, formulée en 1953 par M. R. Pauwels au niveau international, devait être développée en Belgique, par M. M.-A. Pierson dans un article intitulé « La réforme du travail parlementaire » (21) : il convenait de créer au sein de l'assemblée deux ou trois chambres spécialisées qui procéderaient à la discussion définitive des projets de loi et des budgets, l'assemblée plénière restant seule compétente pour prendre les décisions.

C'était une idée à ce point audacieuse qu'elle semblait utopique.

Parallèlement, l'on essayait de trouver une solution à l'encombrant problème des budgets : spécialiser les Chambres, imprimer à l'avance les discours dans les *Annales*, ne plus renvoyer en commission les budgets votés par l'autre chambre, étaient tant de « remèdes » avancés.

La jonction entre l'idée audacieuse et la situation que connaissait le Parlement en matière budgétaire se fit lors de l'élaboration du nouveau règlement de la Chambre des représentants : l'on créa les sections permanentes que nous avons décrites plus haut.

Elles apparaissaient comme une application timide, voire déformée, de l'idée émise par MM. Pauwels et Pierson. Il y avait autant de chambres spécialisées que de commissions permanentes, le recours n'y était pas systématique et l'on n'y discutait que des budgets transmis par le Sénat (22).

Pourtant, un pas énorme avait été franchi par l'acceptation du principe de discussion définitive en dehors de l'assemblée plénière.

B. DES SECTIONS PERMANENTES CREEES EN 1962 A LA CHAMBRE AUX REFORMES DE 1974.

11. La commission de revision du règlement avait elle-même prévu l'élargissement et le développement du rôle des sections permanentes.

(20) *Idem*, p. 220.

(21) *Le Soir*, 12 mai 1954, pp. 1 et 2.

(22) La sous-commission et la commission du règlement avaient rédigé un texte plus radical que celui qui fut adopté. La sous-commission avait proposé la nouvelle procédure pour la discussion de tous les budgets. La commission, tout en limitant la fonction des sections permanentes à la seule discussion des budgets transmis par le Sénat, en avait prévu l'application automatique, Voyez BRUYNEEL A., art. cité, p. 42.

« L'expérience qui en sera faite, conclut le rapport, amènera peut-être la Chambre à étendre ultérieurement son champ d'application » (23).

Certains ont vu là l'intention de la commission de soumettre tous les budgets à la discussion des sections permanentes. Comme M. M.-A. Pierson faisait partie de la sous-commission, nommée par la commission dont il fut l'un des rapporteurs, une telle interprétation restrictive était assurément erronée.

D'ailleurs, dès 1964, la question fut évoquée en termes non équivoques lors des travaux de la Table ronde (24). Une délégation de pouvoirs aux commissions, à l'image du système italien, fut même envisagée « pour les matières non controversées ».

Le gouvernement proposa, à cette fin, d'introduire dans notre Constitution un article 26 *bis* « relatif à la délégation éventuelle par chacune des Chambres de certains pouvoirs à ses commissions ou sections » (25).

Il était ainsi clairement demandé aux Chambres de se prononcer, dans le cadre de la révision de la Constitution, sur le principe d'une délégation de pouvoirs à des organes plus restreints que l'assemblée elle-même, mais issus de celle-ci.

Et, tout aussi clairement, tant la Chambre que le Sénat rejetèrent cette proposition (26).

A cette occasion, les commissions des deux assemblées ne manquèrent pas de rappeler qu'une simplification de la procédure pouvait intervenir par voie réglementaire. Ainsi, la commission spéciale de la Chambre souligna qu'il appartenait « au règlement d'ordre intérieur des Assemblées législatives d'édicter des procédures accélérées telles que celles adoptées par la Chambre des Représentants et inscrites dans son règlement pour l'examen, en section permanente, de certains budgets » (27).

12. La chambre spécialisée avait acquis droit de cité.

Les modalités de sa mise en place allaient être longuement étudiées au cours des réunions consacrées à diverses questions de droit public que tenaient, chaque vendredi, les centres d'études des trois partis traditionnels (28).

(23) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1961-1962, n° 236/1, p. 6.

(24) Voyez *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1964-1965, n° 993/1, Annexe C, p. 27.

(25) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1964-1965, n° 993/1, p. 25. Pour les développements : *idem*, p. 9.

(26) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1964-1965, n° 993/6, pp. 7 et 8 ; *Doc. parl. Sén.*, S.O. 1964-1965, n° 278, pp. 9 et 10.

(27) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1964-1965, n° 993/6, p. 8.

(28) Ainsi, par exemple, les propositions de loi sur les incompatibilités parlementaires, soumises actuellement à la Chambre (*Doc. parl. Ch.*, S.O. 1975-1976, n° 739 et 740), ont-elles été, elles aussi, préparées au cours de ces réunions.

La questure de la Chambre fit construire une nouvelle salle qui reçut pour dénomination « salle des sections ». Celle-ci fut utilisée, pour la première fois, le 2 juillet 1968 (29).

En attendant la grande réforme, le règlement de la Chambre fut modifié de façon à donner à l'article 75, qui prévoyait le développement de certaines interpellations en section, une réelle portée (30), car cinq ans après son adoption, cet article n'avait jamais reçu la moindre application (31).

Mais, autant le président du Sénat, Paul Struye, avait été un partisan, voire l'artisan (32), de la réforme qui avait conduit les Chambres à ne plus renvoyer en commission les budgets transmis par l'autre assemblée, autant il s'opposa à la création des sections.

Le président de la Chambre, Achille Van Acker, était un adversaire des sections permanentes tout aussi décidé et, alors même que les centres d'études des trois partis traditionnels procédaient, ensemble, à l'élaboration des nouveaux rouages dont seraient dotées les Chambres, il dénonçait, le 14 novembre 1967, dans un retentissant discours de rentrée, « les procédures qui ont pour effet de déposséder (le Parlement) de ses prérogatives » (33).

13. Les recherches des trois centres d'études devaient aboutir au dépôt de deux propositions de modifications du règlement, aux développements identiques, l'une pour la Chambre (34), l'autre pour le Sénat (35). Elles étaient, toutes deux, signées par des parlementaires influents des trois principales forces politiques, certains étant chefs de groupe.

14. La proposition déposée au Sénat fut renvoyée à la commission du règlement qui est, en fait, le Bureau du Sénat élargi par l'adjonction de sept sénateurs (art. 87). Cette commission, dont les travaux sont dirigés par le président du Sénat, parvint successivement à vider la querelle des abstentionnistes (36), à revaloriser l'initiative parlementaire (37) et à régler certains aspects des ordres du jour et des budgets (38). Jamais, elle ne réussit, sous la présidence de Paul Struye,

(29) Auparavant, les sections permanentes siégeaient soit dans l'hémicycle (rarement), soit dans la salle des groupes n° 5 (la plus grande salle de groupes).

(30) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1967-1968, n° 518/1 ; *Ann. parl. Ch.*, 21 décembre 1967, p. 19.

(31) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1967-1968, n° 518/1, p. 2.

(32) Cf BRUYNEEL A., art. cité.

(33) *Ann. parl. Ch.*, 14 novembre 1967, p. 9.

(34) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1968-1969, n° 379/1.

(35) *Doc. parl. Sén.*, S.O. 1968-1969, n° 278.

(36) Art. 29 modifié par l'assemblée le 11 juin 1969.

(37) Art. 45 modifié par l'assemblée le 8 juin 1971.

(38) Art. 33 et art. 54bis respectivement modifiés et adoptés par l'assemblée le 20 mars 1973.

à faire rapport sur la proposition de modifications au règlement, œuvre des trois centres d'études.

15. La proposition déposée à la Chambre connut un sort semblable, quoique plus mouvementé.

Elle fut renvoyée à la commission du règlement qui, en théorie, est une commission spéciale, mais, en fait, une commission permanente.

Deux propositions, ayant un objet identique à celle émanant des trois partis traditionnels, furent déposées par M. F. Perin (39). Dans la seconde, qui est la plus élaborée des deux, l'auteur proposait qu'à l'issue des travaux en commission permanente un débat public y ait lieu.

La proposition des trois partis fut aussi amendée par MM. Outers et Perin (40).

Enfin, elle fut redéposée en 1973 avec de mêmes développements, en tenant compte, toutefois, de l'amendement dont elle avait précédemment fait l'objet (41).

Du 13 mai 1969, date de la distribution de cette proposition, au 31 janvier 1974, jour de la dernière dissolution du Parlement, la commission du règlement réussit, sous la présidence d'Achille Van Acker, à régler des problèmes aussi difficiles que les abstentions (42), les interpellations (43), les *hearings* et la publicité des commissions (44).

Mais, pas plus qu'au Sénat, la commission du règlement ne parvint à faire rapport sur cette proposition.

Toutefois, une sous-commission aurait proposé, en 1972, d'utiliser systématiquement les sections permanentes qui existaient depuis 1962, ce qui expliquerait le nombre élevé des séances de section permanente au cours des trois sessions précédant la réforme d'octobre 1974 (45).

16. L'élection de nouveaux présidents au Sénat (46) et à la Chambre (47) allait permettre les changements souhaités.

La commission du règlement du Sénat siégea les 18 décembre 1973, 29 mai 1974, 6 juin 1974 et 4 juillet 1974. Elle institua un groupe

(39) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1968-1969, n° 378 et *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1969-1970, n° 702. Cette dernière fut redéposée lors de la législature suivante (*Doc. parl. Ch.*, S.O. 1972-1973, n° 480).

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

(41) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1972-1973, n° 503.

(42) Art. 41 modifié par l'assemblée le 29 mai 1969 (*Ann. parl. Ch.*, 29 mai 1969, p. 18).

(43) Art. 76 modifié et complété par l'assemblée le 29 juin 1972 (*Ann. parl. Ch.*, 29 juin 1972, pp. 1897-1899 et 1938-1940).

(44) Art. 21 et 20-5 modifiés par l'assemblée le 26 avril 1973 (*Doc. parl. Ch.*, S.O. 1972-1973, n° 409 et 525 ; *Ann. parl. Ch.*, 26 avril 1973, pp. 1562-1565).

(45) Voyez le tableau des séances des sections permanentes tenues de 1962 à 1974, in VAN IMPE H., « De nieuwe Afdelingen van het Belgische Parlement », *Tijdschr. voor Bestuursw. en publiekrecht*, 1975, p. 135.

(46) Le 9 octobre 1973.

(47) Le 30 avril 1974.

de travail spécial (48) composé d'un mandataire par groupe politique et du greffier, M. Humblet (49). Le rapport (50), rédigé par M. Leynen, fut discuté par l'assemblée le 18 juillet 1974 (51).

La commission du règlement de la Chambre consacra trois réunions à cette réforme, les 30 mai 1974, 20 juin 1974 et 4 juillet 1974. Le rapport (52), présenté par MM. Deruelles, De Winter et Swaelen, fut discuté par l'assemblée le 30 octobre 1974 (53).

17. C'était la même idée qui devait être mise en application. Elle se traduisit en des normes réglementaires très voisines, en tenant compte, toutefois, des caractères propres de chaque assemblée. Ainsi, alors que la proposition des trois centres d'études avait prévu cinq sections, en retenant ce nombre vraisemblablement parce qu'aux premiers temps de notre indépendance, il n'y avait que cinq départements ministériels, la Chambre en créa six et le Sénat quatre, nombres correspondant respectivement à ceux de leurs président et vice-présidents.

C. L'OBJECTIF POURSUIVI EN 1974.

18. L'objectif visé en 1953 (54) — faire siéger simultanément plusieurs chambres spécialisées — ne fut, en fait, jamais abandonné, mais son caractère irréalisable le fit passer à l'arrière-plan.

D'autre part, l'on s'était aperçu que même en ne faisant siéger qu'une seule chambre spécialisée, aux séances desquelles un nombre restreint de parlementaires assisteraient, un énorme gain de temps serait encore épargné. Les commissions permanentes, dont on sait l'importance dans l'élaboration législative, en étaient les bénéficiaires désignés : « pendant qu'une ou deux sections permanentes seraient en réunion, toutes les autres commissions permanentes pourraient poursuivre leurs travaux » (55).

Mais, entre le dépôt de la proposition des trois partis traditionnels et l'introduction des sections dans la pratique parlementaire, les conseils culturels et leurs commissions ainsi que les conseils régionaux

(48) Il s'agissait, en fait, d'une sous-commission, organe que l'actuel règlement du Sénat — qui date de 1831 — ignorait jusqu'à l'adoption, le même jour que celui de la création des sections, de l'art. 57bis.

(49) M. M.-A. PIERSON, chef du groupe PSB-BSP, qui avait émis l'idée de chambres spécialisées vingt ans auparavant (*supra* n° 10), en faisait partie, de même que M. H. LEYNEN, chef du groupe PSC-CVP.

(50) *Doc. parl. Sén.*, S.E. 1974, n° 342/1.

(51) *Ann. parl. Sén.*, 18 juillet 1974, pp. 1083-1088.

(52) *Doc. parl. Ch.*, S.E. 1974, n° 236/1.

(53) *Ann. parl. Ch.*, 30 octobre 1974, pp. 225-231.

(54) *Supra* n° 9 et 10.

(55) *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1968-1969, n° 379/1, p. 4 ; *Doc. parl. Ch.*, S.O. 1972-1973, n° 508/1, p. 5 ; *Doc. parl. Sén.*, S.O. 1968-1969, n° 278, p. 5.

allaient accaparer le temps épargné et ôter à cette réforme son plein rendement. Nous verrons, en examinant les premiers résultats des modifications, que si ceux-ci sont positifs (56), les nouvelles institutions semblent toutefois n'avoir laissé que bien peu aux commissions permanentes.

19. A-t-on voulu entériner l'absentéisme ? A cette question, certains répondent par l'affirmative la plus catégorique. Tel est d'ailleurs le sens des développements de la proposition visant la suppression pure et simple des sections déposée par le chef du groupe Volksunie au Sénat (57).

Nous croyons avoir démontré que les sections belges sont l'aboutissement d'une idée émise au niveau international, quelque vingt ans avant leur création, dans le but d'accélérer les travaux parlementaires. Elles peuvent se réclamer d'un long mouvement doctrinal et participent à la solution d'une préoccupation universelle. Il est, dès lors, aussi téméraire qu'injuste de vouloir faire un quelconque procès d'intention à ceux qui ont procédé à l'expérience des chambres spécialisées en Belgique.

II. Les techniques.

A. LE SENAT (58).

20. La technique qui a prévalu au Sénat a été de créer, indépendamment des commissions permanentes, quatre chambres spécialisées à qui une exacte sphère d'activité a été conférée.

Aux termes de l'article 54 *ter*, l'assemblée se divise, au début de chaque législature, en quatre sections de 45 ou 46 membres, chaque sénateur étant membre titulaire d'une section et membre suppléant d'une autre. La présidence de ces sections est assurée par le président et les trois vice-présidents du Sénat. Elles nomment un vice-président et deux secrétaires parmi leurs membres effectifs (art. 54 *quinquies*).

L'article 54 *quater* énumère les quatre sections — section des affaires étrangères, section des affaires économiques, section des affaires sociales, section des affaires intérieures — et précise la compétence de chacune d'elles. Ainsi, par exemple, la compétence de la section des affaires extérieures couvre la matière des affaires étrangères, du commerce extérieur, de la coopération au développement et de la défense nationale. Aucune disposition n'indique une éventuelle possibilité de modifi-

(56) Encore qu'ils soient très différents à la Chambre et au Sénat.

(57) *Doc. parl. Sén.*, S.O. 1974-1975, n° 598.

(58) Cette matière fait l'objet des articles 54 *ter* à 54 *octies*, introduits lors de la modification au règlement du 18 juillet 1974 (*supra* n° 16). Après une année d'expérience, certaines adaptations ont été apportées à cette réforme, le 6 novembre 1975 (*Doc. parl. Sén.*, S.O. 1975-1976, n° 697 ; *Ann.-parl. Sén.*, 6 novembre 1975, pp. 161-165).

cation de ces répartitions, la commission du règlement ayant préféré, quant à cela, s'en remettre à l'expérience (59).

21. Les matières qui peuvent faire l'objet d'un renvoi en section sont énoncées, de façon exhaustive, à l'article 54 *sexies*. A l'exception du budget des Voies et Moyens, de la dotation et de la dette publique, tous les autres budgets peuvent être débattus en section (60). De même, les sections peuvent être chargées de l'audition des interpellations et questions orales. Il va de soi que les déclarations gouvernementales et la prise en considération des propositions de loi — procédure préalable à la discussion — sont exclusivement réservées à l'assemblée. Cette indication de l'article 54 *sexies* peut paraître superflue. Elle reflète, toutefois, l'intention de la commission du règlement de ne voir débattre en section que des questions à incidence politique mineure.

22. La procédure de renvoi en section est simple : la commission du travail parlementaire établit l'ordre des travaux de l'assemblée et des sections, et elle le soumet à l'approbation du Sénat (art. 21 *bis*-3 et 6 et art. 54 *sexies*) (61).

23. Les séances des sections sont publiques ; les sénateurs qui n'en sont pas membres peuvent y être entendus — sans voix délibérative (art. 54 *ter*-3) — et les débats sont publiés dans le *Compte rendu analytique* ainsi que dans les *Annales parlementaires* (art. 54 *quinquies* et 54 *septies*).

Il est à noter que le rôle des sections sénatoriales ne se limite pas à la simple discussion puisque l'on y vote également sur les articles.

24. A l'issue des travaux de la section, son président, ou un membre délégué par lui, fera un rapport oral à l'assemblée pour toute modification adoptée en section par rapport au texte proposé par la commission.

Quant à la séance plénière, elle procédera, en principe sans débat, aux votes sur les articles et sur l'ensemble, le parlementaire ne pouvant que justifier son vote. Seuls les amendements déposés en section ou tendant à rétablir le texte de la commission pourront être soumis à

(59) *Doc. parl. Sén.*, S.E. 1974, n° 342/1, p. 1. A l'issue de la session 1974-1975, le Sénat transféra les matières « Finances » et « Education nationale, politique scientifique et culture » respectivement de la section des affaires intérieures à la section des affaires économiques et de la section des affaires sociales à la section des affaires intérieures.

(60) Depuis le 6 novembre 1975, la commission du travail parlementaire n'a, toutefois, plus renvoyé en section les budgets déposés au Sénat (*infra* n° 48).

(61) La commission du travail parlementaire comprend le président, les vice-présidents du Sénat, les présidents des groupes politiques et un ou deux délégués par groupe politique, selon que celui-ci compte plus de vingt ou plus de quarante membres (art. 21 *bis* adopté en 1974).

l'assemblée, quand bien même ils auraient été repoussés en section. Si un amendement rejeté en section est adopté par l'assemblée, le texte ainsi amendé est renvoyé en section pour une seconde lecture (art. 54 *octies*).

B. LA CHAMBRE.

25. Les sections instaurées en 1974 à la Chambre procèdent d'un *regroupement des commissions permanentes*.

Six sections permanentes ont ainsi été créées : section de la politique extérieure, section des affaires intérieures, section économique, section sociale, section culturelle et section de l'infrastructure. L'article 21 *bis* ne fait qu'énumérer les six sections et laisse à l'assemblée, au début de chaque législature, le soin de procéder, sur proposition de la conférence des présidents (62), à la composition des sections par le regroupement des commissions permanentes (63). Ainsi, la section économique regroupe-t-elle actuellement les membres des commissions des affaires économiques, des finances, des classes moyennes et de l'agriculture. Si une question le justifie, cette composition peut être modifiée, toujours sur proposition de la conférence des présidents (64).

26. Les membres effectifs des commissions composant la section y siègent. Les règles de suppléance des membres des commissions (art. 14) sont applicables aux sections (art. 21 *bis*-2). La présidence en est assurée par le président de la Chambre ou par l'un des cinq vice-présidents qu'il désigne (65). La répartition des matières entre les sections et l'assemblée plénière s'établit, *mutatis mutandis*, comme au Sénat : « l'ordre du jour des sections permanentes de même que les jours et heures de leur séance sont fixés par la Chambre sur proposition de la conférence des présidents conformément à l'article 22 du règlement » (art. 21 *bis*-6). Il convient, toutefois, de relever la disposition particulière de l'article 21 *bis*-3, alinéa 3, qui permet à un cinquième des membres de faire revenir en séance plénière une matière confiée à une section permanente (66).

(62) La conférence des présidents est proche de la commission du travail parlementaire du Sénat : elle comprend le président, les anciens présidents et les vice-présidents de la Chambre, le président et un membre de chaque groupe politique (art. 22-1).

(63) Ce regroupement a été effectué, pour la législature actuelle, le 14 novembre 1974 (*Doc. parl. Ch.*, S.O. 1974-1975, n° 2/5).

(64) Ainsi, les 12 et 13 février 1975, la composition de la section permanente des affaires intérieures fut modifiée par l'adjonction des membres de la commission permanente de la défense nationale aux fins de la discussion du budget de la gendarmerie.

(65) Auparavant, les débats des sections permanentes étaient dirigés par les présidents des commissions permanentes.

(66) *Infra* n° 32.

27. Les sections ont théoriquement une triple compétence : elles procèdent à la discussion générale et à la discussion des articles et amendements des budgets, des projets et des propositions de loi et entendent les interpellations (art. 21 *bis-3*).

Malgré les termes non équivoques de l'article 21 *bis-3*, qui permet la discussion en section permanente des projets et propositions de loi, les articles concernant la procédure en matière d'élaboration de la loi (Titre II du règlement) n'ont pas été modifiés en conséquence. La proposition des trois partis traditionnels avait adapté ces articles pour tenir compte de la création des nouveaux organes. Mais, cette proposition avait aussi prévu des votes en section. La commission du règlement de la Chambre a rejeté ceux-ci. Elle ne pouvait donc pas reprendre le texte de cette proposition et elle ne lui en a substitué aucun autre.

Il en est résulté une telle souplesse que nul ne pouvait prévoir, lors de la modification au règlement, le rôle et la place qu'occuperaient, en pratique, les nouvelles sections permanentes de la Chambre.

C. COMPARAISON ENTRE LA CHAMBRE ET LE SÉNAT.

28. Nous avons vu que les réformes intervenues à la Chambre et au Sénat procèdent d'une même idée. Les propositions de modification aux règlements qui ont précédé les changements intervenus présentaient des développements identiques. Elles avaient été élaborées, ensemble, au sein de réunions des centres d'études des trois partis traditionnels. Dès lors, les dissemblances entre les normes réglementaires de la Chambre et du Sénat retiendront plus notre attention que leurs similitudes.

29. La différence fondamentale entre les textes des règlements réside dans le fait que la Chambre n'a apporté aucun changement aux articles qui concernent l'élaboration de la loi. Tout règlement présente, toutefois, un caractère empirique. Ainsi, le Sénat n'a pas revu tous ses articles pour tenir compte de la création des sections (67). L'« omission » de la Chambre pouvait donc être sans conséquence. Nous verrons qu'il n'en fut pas ainsi.

30. Trois autres points apparaissent d'une importance secondaire par rapport à cette différence fondamentale : la composition des sections, le « droit de refus » ou le « retour de droit » de la minorité de la Chambre et le vote des sections sénatoriales.

31. Les sections de la Chambre sont qualifiées de *permanentes*, car elles constituent un regroupement de plusieurs *commissions permanentes*. La

(67) Le règlement du Sénat date de 1831. Il n'a jamais fait l'objet d'une révision totale. Une telle refonte est, toutefois, à l'étude.

nomination des membres des sections sénatoriales, par contre, intervient indépendamment de celle des membres des commissions (68).

32. L'article 21 *bis*-3 du règlement de la Chambre permet la discussion des projets et propositions de loi, des budgets et des interpellations en séance plénière et non en séance publique des sections permanentes à la simple demande d'un cinquième des députés. Une telle garantie, voulue contre un éventuel abus des groupes majoritaires lors de la répartition des travaux entre sections et assemblée, n'est pas prévue dans le règlement du Sénat. Elle a pour but d'éviter qu'une discussion ou qu'une interpellation importante ne soit inscrite à l'ordre du jour d'une section permanente, qui, lorsqu'elle siège le matin, n'a évidemment pas la même audience, notamment dans la presse, que la séance plénière.

Comment considérer cette disposition ? Comme un « droit de refus » de la minorité ou comme un « retour de droit » à l'assemblée (69) ? Il semble, d'après les travaux préparatoires (70) que seule la première interprétation soit correcte. Le texte ne rejette toutefois pas la seconde ni dans la lettre, ni dans l'esprit (71). Aussi, nous rallions-nous volontiers à une interprétation extensive de cette disposition.

33. A la différence du Sénat, aucun vote n'intervient en section permanente de la Chambre. La justification qui en a été donnée par la commission du règlement de la Chambre est qu'un tel vote n'aurait aucune signification et ne pourrait qu'alourdir la procédure puisque l'on vote déjà en commission et que l'assemblée doit, de toute manière, se prononcer définitivement.

Pourtant, il est, à notre avis, logique que l'on vote dans une assemblée. Du moins, si l'on entend qu'elle traite toutes les matières qu'une chambre législative connaît généralement (72).

Ce vote engendre, toutefois, en pratique, d'énormes difficultés. Le recours au vote mécanique est, notamment, impossible. Est-ce la faille du système ? Nullement. L'appel nominal — auquel il peut, du reste, toujours être procédé à haute voix — traduit le caractère politique d'une question. Or, les projets à incidence politique accusée ne

(68) Les commissions permanentes sont composées au Sénat de 22 membres et les sections de 45 ou 46 membres.

(69) Les commissions italiennes à pouvoir législatif sont dessaisies au profit de l'assemblée plénière à la demande du gouvernement, d'un dixième des membres d'une Chambre ou d'un cinquième des membres d'une commission : c'est le « retour de droit » (*supra* n° 7).

(70) Déclaration de M. BROUHON, *Ann. parl. Ch.*, 30 octobre 1974, p. 226.

(71) L'article 21*bis*-3 est dérogoratoire à l'article 22-6.

(72) *Infra* n° 38.

doivent normalement pas être traités en section ; et, si ce n'est qu'au cours des débats que l'on s'aperçoit qu'ils ont pareille incidence, une procédure doit pouvoir être mise en œuvre pour dessaisir la section. Cette procédure fut établie après l'année d'expérience dont nous allons maintenant dégager, de façon succincte, les premiers enseignements.

III. Brèves considérations sur les premières séances des sections.

34. Après une année de fonctionnement, il serait prématuré de tirer des conclusions définitives sur les nouvelles procédures. Ce n'est donc qu'à titre provisoire que nous nous permettrons de présenter quelques réflexions sur les nouveaux rouages de notre Parlement.

35. La Chambre a tenu, durant la session 1974-1975, 126 séances publiques, dont seulement 26 de sections permanentes. La section économique s'est réunie à douze reprises, tandis que ne se sont tenues que sept séances publiques de la section sociale et cinq de la politique extérieure. Il a été fait trois fois appel à la section de l'infrastructure et deux fois seulement à celle des affaires intérieures. La section culturelle n'a jamais été convoquée.

Plus que les chiffres, un fait est révélateur : depuis le jeudi 13 mars 1975, et jusqu'à la séance plénière du 26 juin 1975, il n'y a plus eu aucune réunion de section permanente. Qu'en tirer comme conclusion provisoire sinon que, *certaines budgets ayant été traités en dehors de l'assemblée*, aucune réelle innovation par rapport aux sections permanentes créées en 1962 n'ait été apportée par cette réforme ?

Seule, la première séance des sections permanentes tenues après la modification de 1974 fut consacrée, le 26 novembre 1974, à d'autres matières que les budgets et les interpellations (73).

Au cours de la session 1974-1975, trois budgets dont la Chambre était saisie en premier lieu — prévoyance sociale, santé publique et gendarmerie — furent discutés en section permanente *après examen en commission*. Telle est, du point de vue fonctionnel, la principale innovation.

Pour le reste, la Chambre n'y renvoya que des budgets transmis par le Sénat et les interpellations jointes à ceux-ci. Quelques séances de section permanente furent également consacrées à l'audition d'interpellations.

(73) Il s'agissait de la discussion de deux projets portant approbation de trois conventions internationales, laquelle discussion revêt un caractère particulier (ROLIN H., « Le rôle du Parlement et des parlementaires dans les relations internationales », in *Aspects du régime parlementaire belge*, Bruxelles, IBSP, 1956, pp. 103-116).

36. La composition des sections est changée ; la présidence en est dorénavant assurée par le président de la Chambre ou par l'un des cinq vice-présidents, sans qu'aucun d'eux n'ait pris la présidence d'une section déterminée.

37. Le président de la Chambre n'a pas évoqué cette réforme dans son discours de rentrée prononcé le 14 octobre 1975 (74).

Aucune chambre spécialisée n'a, à proprement parler, été créée.

Somme toute, la Chambre des représentants s'est servie au maximum de la réforme de 1962 en appliquant de nouvelles dispositions réglementaires.

38. L'impression qui se dégage des séances du Sénat est tout autre : seules 41 assemblées se sont tenues alors que l'on dénombre 73 séances publiques des sections. Il apparaît que le recours aux sections a été systématique et qu'elles ont été convoquées constamment jusqu'au 26 juin 1975. Si la section des affaires extérieures ne s'est réunie que 13 fois, les trois autres sections, affaires économiques, affaires intérieures et affaires sociales, ont tenu respectivement 19, 20 et 21 séances.

Le Sénat a entendu recourir pleinement à ses nouveaux rouages, dont il a fait usage non seulement, comme la Chambre, en matière budgétaire, mais aussi en matière législative.

C'est ce fait qui différencie, de façon radicale, les sections sénatoriales de celles de la Chambre.

C'est ce fait qui justifie aussi le vote des sections du Sénat.

La discussion du budget est une chose ; la discussion de la loi, une autre (75).

Dans l'examen de la loi, la discussion et le vote des articles s'enchaînent harmonieusement (76). Bien que le vote des sections sénatoriales semble fastidieux, l'on ne pourrait, à notre avis, le supprimer sans remettre en cause l'existence même de ces sections.

Certes, l'on évoque l'expérience de la Chambre. Mais, cette assemblée ne discute en section que les budgets. Et ce ne sont pas les quelques articles qui constituent formellement la loi budgétaire qui suscitent l'intérêt et provoquent le débat (77).

La suppression du vote des articles au sein des sections sénatoriales *pourrait*, dans un premier temps, nuire à la qualité de l'examen de la loi, et, dans un second temps, concourir à l'abandon des nouveaux organes.

(74) *Ann. parl. Ch.*, 14 octobre 1975, pp. 9-10.

(75) Le règlement de la Chambre marque d'ailleurs nettement la distinction puisqu'il traite les deux procédures en deux titres différents.

(76) Certes, il y a les articles réservés, mais c'est l'exception.

(77) Ils sont bien souvent adoptés sans aucune observation.

39. Seules les sections instaurées au Sénat apparaissent comme les *chambres spécialisées* dont il avait été question en 1953.

Leurs présidences ont été réparties entre le président et les trois vice-présidents du Sénat. Chaque section a nommé, en outre, un vice-président et deux secrétaires (78).

40. Les sections sénatoriales ont siégé pendant 212 heures, alors que l'assemblée ne s'est réunie que pendant 128 heures 35 minutes (79).

Des 67 interpellations développées au Sénat au cours de la session 1974-1975, les sections en ont entendu 53. Parmi ces dernières, 31 ont donné lieu au dépôt d'ordres du jour. Chaque fois, il fut voté sur ceux-ci en assemblée.

Les questions orales, introduites dans le texte du règlement en même temps que les sections (art. 33 *bis*), ont été principalement posées en section (70 pour 11 à l'assemblée) (80).

41. Certaines difficultés ont été rencontrées lors de l'application des nouvelles dispositions réglementaires. Nous nous proposons de les évoquer brièvement (81).

42. Les articles adoptés le 18 juillet 1974 ne permettent qu'une justification de vote de cinq minutes en séance plénière. Pourtant, les auteurs d'amendements déposés en section ont été autorisés, de façon prétorienne, à en donner « deux mots d'explication » lors du redépôt en assemblée. Il était, en effet, apparu comme un non-sens qu'un auteur d'un amendement ne pût en présenter les grandes lignes en assemblée. Toutefois, cette explication de l'amendement a parfois pu engendrer une forme de débat (82).

43. L'assemblée ne pouvait, d'autre part, avant les modifications intervenues le 6 novembre 1975, que rejeter ou accepter le texte adopté

(78) Voyez les nominations, in *Doc. parl. Sén.*, S.O. 1974-1975, n° 4/2. Une modification a été apportée à ces présidences en cours de session (*Doc. parl. Sén.*, S.O. 1974-1975, n° 4/2B du 3 mars 1975).

(79) A la Chambre, ces durées sont respectivement de 83 h 10' et de 354 h 55'.

(80) Le système des sections s'accommode mal de celui du *question time* : on ne peut prévoir qu'un jour fixe sera consacré aux questions.

(81) Nous ne parlerons pas des problèmes purement matériels qu'une telle innovation devait nécessairement engendrer.

(82) Le vote de la nouvelle loi sur le statut des objecteurs de conscience en est une illustration. Le projet de loi (*Doc. parl. Sén.*, S.O. 1974-1975, n° 479/1) a été renvoyé, pour sa discussion générale et par articles, à la section des affaires intérieures qui s'est tenue le 23 avril 1975 (*Ann. parl. Sén.*, 23 avril 1975, pp. 1819-1839). Au cours de cette séance, divers amendements ont été déposés et certains ont été adoptés. Lorsque ce projet a été soumis, le 24 avril 1975, au vote définitif du Sénat, les amendements repoussés en section ont été, comme le permet l'article 54 *octies*-3, redépôtés en assemblée, et, dans une certaine mesure, rediscutés (*Ann. parl. Sén.*, 24 avril 1975, p. 1837 et *seq.*).

en section, sous réserve, bien entendu, des amendements présentés en section et ceux tendant à rétablir le texte proposé par la commission.

Or, la nécessité d'un renvoi en commission fut parfois ressentie tant au niveau de la section qu'à celui de la séance plénière.

A deux reprises, le Sénat renvoya, au cours de la session 1974-1975, un texte en commission après sa discussion en section.

La première fois, ce renvoi intervint à l'occasion du vote — qui aurait dû être final — de la loi sur la protection des animaux. Après la discussion et le vote des articles de celle-ci, en section des affaires intérieures, le 11 mars 1975 (83), d'énergiques protestations émanèrent des autorités du culte israélite pour préserver certains abattages rituels (84). L'assemblée en tint compte, et, à l'unanimité, elle renvoya le projet de loi à la commission de la justice, le 13 mars 1975 (85).

Le second renvoi eut lieu le 26 juin 1975. La veille, la section des affaires économiques avait épuisé la discussion et avait voté les articles d'une proposition de loi modifiant la loi Breyne du 9 juillet 1971 (86). Trois amendements y avaient été présentés et l'un d'eux avait été adopté. En assemblée, M. M.-A. Pierson, chef du groupe socialiste, demanda le renvoi de cette proposition aux commissions réunies de la justice et des travaux publics, et, par une majorité de rechange, il en fut ainsi (87).

44. Le renvoi en commission est étroitement lié à un autre problème : ce n'est parfois qu'au cours des débats que le caractère politique ou certaines difficultés techniques d'un projet se révèlent. La discussion devient alors passionnée et de nombreux amendements sont soumis à la section. Ces derniers ne manquent pas d'être redéposés avec « leur explication » en assemblée, ce qui entraîne un nouveau débat sur la même question. Dans ce cas, la section ne sert à rien, et, au lieu de faire gagner du temps, elle en fait perdre.

Aussi, convenait-il de pouvoir clôturer la discussion en section lorsqu'il apparaissait que suite au dépôt de nombreux amendements, un nouveau débat ne manquerait pas d'intervenir en assemblée sur la même matière.

45. A l'issue de la session 1974-1975, la commission du règlement du Sénat a résolu simultanément le problème du renvoi en commission

(83) *Ann. parl. Sén.*, 11 mars 1975, pp. 1576-1587.

(84) Ces protestations avaient déjà été formulées antérieurement.

(85) *Ann. parl. Sén.*, 13 mars 1975, p. 1613.

(86) *Ann. parl. Sén.*, 25 juin 1975, pp. 2621-2626.

(87) *Ann. parl. Sén.*, 26 juin 1975, pp. 2714-2716.

et celui posé par le « double débat » qui naît de l'aspect politique ou technique d'un projet.

Le rapport (88), établi après qu'un questionnaire eut été soumis à chaque sénateur, fut discuté par l'assemblée le 6 novembre 1975 (89).

La disposition suivante fut ajoutée au règlement : « Lorsque le déroulement d'un débat le justifie, une section peut, sur proposition de son président, décider, par assis et levé, de surseoir à la discussion d'un projet ou d'une proposition en cours et d'inviter l'assemblée à l'en dessaisir » (art. 54 *sexies*, al. 3).

Ainsi, la section ne peut mettre fin, elle-même, à la mission confiée par le Sénat, mais il lui est loisible d'inviter, sur proposition de son président, l'assemblée à la dessaisir de la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi.

46. Ne pourrait-on prévoir, comme cela existe en Italie pour les commissions à pouvoir législatif, un « retour de droit » à l'assemblée à la demande d'un nombre déterminé de sénateurs ? Nous avons vu que l'article 21 *bis*-3 du règlement de la Chambre pouvait s'interpréter ainsi (90). Une telle technique ne devrait-elle pas prévaloir sur celle adoptée par le Sénat ?

La disposition actuelle doit, à notre avis, être maintenue.

Elle n'empêche pas l'adoption d'un autre article, à l'économie différente, qui consisterait à accorder à la minorité le droit de s'opposer à la décision de la commission du travail parlementaire. Cet article disposerait que jusqu'à la clôture des débats en section, un nombre déterminé de sénateurs peut demander que la matière soit exclusivement traitée par l'assemblée. Une telle garantie, accordée à la minorité, compléterait, de façon harmonieuse, la disposition introduite le 6 novembre 1975. Toutefois, tant qu'un parti de l'opposition linguistique, la Volksunie, n'aura pas revu son attitude négative face aux sections (91), il est douteux qu'une telle disposition puisse être adoptée sans ruiner les principes mêmes des nouveaux organes.

47. Les nouvelles sections ne sont, toutefois, pas à l'abri de toute critique. Ainsi, les projets ne présentant pas de grandes difficultés techniques sont soumis aux chambres composées de spécialistes, tandis que, pour éviter un « double débat », l'assemblée plénière se voit désormais confier les matières d'une grande technicité, celles-là mêmes qu'il serait logique qu'elles soient discutées par les seuls spécialistes.

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

(89) *Ann. parl. Sén.*, 6 novembre 1975, pp. 161-165.

(90) *Supra* n° 32.

(91) *Supra* n° 19.

48. Il convient de relever aussi que le rapport, dont a discuté l'assemblée le 6 novembre 1975, contenait un projet de résolution par laquelle le Sénat invitait la commission du travail parlementaire à ne plus renvoyer en section les budgets dont il serait saisi en premier lieu. Suite à l'intervention de M. Hanin, cette résolution ne fut pas mise au vote. Toutefois, depuis cette date, la commission du travail parlementaire n'a plus fait discuter par les sections les budgets déposés au Sénat (92).

49. Les commissions permanentes ont-elles bénéficié des réformes intervenues à la Chambre et au Sénat ?

La Chambre a tenu, pendant la session 1974-1975, 339 réunions de commissions permanentes, alors qu'il n'y en avait eu que 295 et 337 au cours des sessions 1969-1970 et 1970-1971, pendant lesquelles la révision de la Constitution monopolisa le temps des parlementaires (93).

La coordination entre l'activité des sections et celle des commissions ne fut pas toujours des plus heureuses. Ainsi, par exemple, le 8 janvier 1975, la section sociale procéda à la discussion du budget du ministère de la prévoyance sociale en l'absence des membres de la commission permanente de l'emploi et du travail retenus par une réunion de leur commission, laquelle est précisément regroupée au sein de la section sociale (94).

Assez paradoxalement, le Sénat, qui fit pleinement l'expérience des chambres spécialisées, connut moins de réunions de commissions permanentes en 1974-1975 (368) qu'en 1969-1970 (396) et qu'en 1970-1971 (392). Cette situation résulte de l'abondante activité du Sénat lors de la dernière révision de la Constitution ainsi que de la création des conseils régionaux. Par rapport à une session plus normale, 1972-1973, les commissions permanentes du Sénat ont tenu, en 1974-1975, une centaine de réunions en plus.

50. Les règles suivies par la Chambre et par le Sénat se séparent à nouveau. En pratique, la Chambre n'a, pour ainsi dire, en rien innové

(92) Tel n'a pas été le cas des budgets transmis (au 30 avril 1976). Il semblerait donc que la chambre spécialisée qui, par sa nature, est neutre face à la structure du Parlement et s'adapte tant à un système monocaméral que bicaméral, pourrait s'intégrer, en Belgique, au problème de la spécialisation entre les Chambres. C'est, d'ailleurs, par le biais de cette spécialisation-là qu'une première application timide en avait été faite dès 1962. Notons qu'il n'est pas possible de prévoir ce que deviendront les sections dans le nouveau règlement qui est actuellement à l'étude au sein de la commission du règlement. Elles feraient l'objet de vives discussions.

(93) Parmi les chiffres cités pour les sessions 1969-1970 et 1970-1971 se trouvent les réunions de la commission de révision de Constitution qui est une commission permanente lorsque les Chambres sont constituantes (art. 84).

(94) Le rapporteur du budget soumis à la section commença son exposé par une critique sévère de cette façon de procéder. Il demanda — en français dans le texte néerlandais des *Annales* — que les travaux soient pris « au sérieux » (déclaration de M. DENEIR, *Ann. parl. Ch.*, 8 janvier 1975, p. 962).

par rapport à sa réforme de 1962. Par contre, le Sénat a pleinement fait l'expérience des chambres spécialisées qui ont fonctionné sans trop de surprises.

Certains aspects de celles-ci sont, toutefois, assez insolites : ainsi, le parlementaire vote sur un texte à la discussion duquel il n'a officiellement pas participé et seule la Chambre entière connaît des matières à aspect technique prononcé.

Devrait-on supprimer le vote de l'assemblée plénière et permettre, dans certains cas, une délégation de pouvoirs aux commissions ?

De nombreux obstacles d'ordre constitutionnel s'y opposent.

De plus, la commission du travail parlementaire et la conférence des présidents se verraient adjuger des pouvoirs tels qu'elles ne manqueraient pas de perdre le caractère pragmatique et anti-procédurier qui fait aujourd'hui leur efficacité.

Il reste à savoir s'il est sage de faire discuter les lois par 45 ou 46 parlementaires alors que les avis des conseils régionaux wallon et flamand procèdent, avec leur force juridique actuelle, respectivement des confrontations d'idées de 72 et 97 sénateurs et que les décrets émanent, eux, des travaux de 172 et 221 représentants de la Nation.

Summary :

In 1974, the belgian House of representatives as well as the Senate have decided to bring about some deep changes in their respective rules of procedure. These changes, worked-out within the rank and file of the research centres of the three principal political forces, are based on the specialization which is naturally met within an assembly.

The Senate and the House of representatives, while respecting the proportional representation of the groups, got divided respectively into four and six sections destined to discuss definitively projects and propositions of law, budgets, as well as hear interpellations. The final vote is, in any case, left to the plenary assembly.

This is the way the belgian Houses put into practice the idea of specialized chambers, which was evoked within the Association of the Secretaries general of Parliaments, in the early fifties, following the procedural innovation of the 1947 italian Constitution.

The reform functions fully in the Senate, whereas the House of representatives calls up the sections to discuss only budgets and interpellations in relation to them.



Gemeentelijke inspraak in het besluitvormingsproces inzake de samenvoeging van gemeenten

Een gevalstudie over het arrondissement Leuven

door Mark DEWEERDT*

★

Inleiding.

« In de hele fusiezaak werden wij doodeenvoudig niet gekend, alles bedisseld boven onze hoofden heen. Dat is op zijn zachtst gezegd ondemokratisch » (1). Met deze uitspraak verwoorde burgemeester Delwaide van de Limburgse gemeente Rekem het ongenoegen dat in 1975 vrij verspreid in België heerste over de wijze waarop de samenvoeging van gemeenten werd gerealiseerd.

Nochtans is in de wet van 23 juli 1971 betreffende de samenvoeging van gemeenten en de wijziging van hun grenzen (2), een inspraakkanaal voor de gemeenten ingebouwd. Krachtens artikel 2 van deze wet worden de samenvoegingsvoorstellen, op initiatief van de minister van Binnenlandse Zaken en door bemiddeling van de provinciegouverneur, aan de betrokken gemeenteraden voorgelegd, die beschikken over een termijn van 90 dagen om hun advies te laten kennen. Overigens wordt in een rapport van 6 maart 1972 (3) sterk aangedrongen op de participatie van de betrokken autoriteiten, personeelsleden en bevolking, ten einde optimale samenvoegingen door te voeren. Deze dienen volgens dit rapport te konformereren met de geuite wensen, en in elk geval niet in te druisen tegen expliciet geformuleerde bezwaren.

* De basis van deze studie werd gelegd toen de auteur nog als medewerker verbonden was aan de afdeling Politologie van de K.U. Leuven.

(1) *Knack*, 3 december 1975, p. 19.

(2) *Belgisch Staatsblad*, 6 augustus 1971.

(3) Het betreft een rapport over de globale fusieproblematiek dat door de administratie in opdracht van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, R. van Elslande, werd opgesteld.

Op welke wijze hebben de gemeenteraden de wettelijke inspraakmogelijkheid benut? In welke mate hebben hun adviezen invloed uitgeoefend op het uittekenen van de definitieve fusiekaart en is het protest tegen het « ondemocratisch » karakter van de fusie-operatie al dan niet gegrond? Deze vragen liggen aan de basis van een beperkt onderzoek over de adviezen m.b.t. de samenvoeging van gemeenten in het kies- en administratief arrondissement Leuven.

Vooraf dient iets gezegd over de totstandkoming van de fusies in het arrondissement Leuven (4). Op 31 januari 1975 werd het zgn. plan-Michel voor Vlaams-Brabant gepubliceerd. Op 5 februari maakte de gouverneur van Brabant de ministeriële opties aan de betrokken gemeentebesturen over, en de volgende dag begon de adviesperiode van 90 dagen te lopen. In de nacht van 22 op 23 juli 1975 stemde de kabinetsraad in met het fusie-ontwerp voor de provincie Brabant. Het werd, net als de herstruktureringplannen voor de overige provincies, vastgelegd in het Koninklijk Besluit van 17 september 1975 (5). Dit K.B. werd na lange en verhitte discussies op 22 november 1975 door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en op 23 december 1975 door de Senaat aangenomen. Het werd bekrachtigd door de wet van 30 december 1975 (6).

Enkele in dit artikel gebruikte termen dienen nog te worden verduidelijkt. *Verruiming* van een fusieplan betekent dat één of meer gemeenten in hun geheel aan het plan worden toegevoegd. Het weglaten van één of meer gemeenten uit een plan is een *beperking* van dit plan. Wanneer enkel delen van één of meer gemeenten (bijv. een wijk, een straat, ...) aan het plan worden toegevoegd of er worden uitgelicht is er sprake van *grenskorrekties*.

De gemeentelijke adviezen.

Het plan-Michel van 31 januari 1975 betrof 102 van de 103 gemeenten van het arrondissement Leuven in de samenvoegingsoperatie. Van deze 102 gemeenten hebben er twee geen gebruik gemaakt van het bij wet geboden adviesrecht (7). De overige 100 deden dat wel, zodat het utilisatiepercentage van de adviesmogelijkheid 98,04 bedraagt.

(4) Cf. *Les fusions de communes : vers l'application de la loi du 23 juillet 1971 (II)*, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 697-698, 24 oct. 1975.

(5) *Belgisch Staatsblad*, 25 september 1975.

(6) *Belgisch Staatsblad*, 23 januari 1976.

(7) Krachtens artikel 2 van de wet van 23 juli 1971 is hun houding te interpreteren als een gunstig advies over het fusieplan; in dit onderzoek wordt de houding van deze twee gemeenten dan ook als dusdanig beschouwd.

De uitgebrachte adviezen worden gekenmerkt door een hoge graad van heterogeniteit. Ook het kabinet van Binnenlandse Zaken stelde dit vast, want minister Michel verklaarde in de kamerkommissie dat men zich geen illusies hoefde te maken « over de mogelijkheid om uit de massa van de meer dan 2.000 uitgebrachte adviezen een juiste statistiek te distilleren. De overgrote meerderheid van die adviezen zijn inderdaad niet zonder meer positief of negatief, maar zijn al te dikwijls geformuleerd in de vorm : « ja, maar... » ofwel : « neen, maar... », m.a.w. die adviezen zijn dikwijls zo genuanceerd en gaan gepaard met soms zo uiteenlopende tegenvoorstellen dat zij bezwaarlijk voor een systematische statistische classificatie in aanmerking komen » (8). Wij kunnen ons nochtans niet van de indruk ontdoen dat minister Michel op een eerder goedkope wijze elke klassificatiemogelijkheid heeft afgewimpeld. Door de vele nuances heen is immers een aantal tendensen waar te nemen die een beeld geven van de reacties

TABEL 1

De tendensen in de houding van de gemeenten t.o.v. het plan-Michel

Tendens	Aantal gemeenten	% van het totaal
Akkoord met het fusieprincipe	33	32,35
— akkoord met het plan	12	11,76
— akkoord mits grenskorrekities	4	3,92
— akkoord mits beperking	4	3,92
— akkoord mits verruiming	5	4,90
— akkoord met ander plan	8	7,85
Verzet tegen het fusieprincipe	65	63,73
— autonomie	20	19,61
— autonomie en federatievorming	3	2,94
— autonomie ; bij fusie : akkoord met het plan	6	5,88
— autonomie ; bij fusie : akkoord mits grenskorrekities	8	7,85
— autonomie ; bij fusie : akkoord mits verruiming	10	9,80
— autonomie ; bij fusie : akkoord mits beperking	1	0,98
— autonomie ; bij fusie : ander plan	17	16,67
Geen concrete uitspraak	4	3,92
TOTAAL	102	100,00

op de ministeriële voorstellen. Voor het arrondissement Leuven kunnen die tendensen in drie categorieën gegroepeerd worden (Tabel 1).

Een eerste categorie, waartoe 33 van de 102 gemeenten behoren (32,35 %), heeft geen enkel bezwaar tegen het samenvoegingsprincipe. Tot

(8) Verslag namens de commissie van Binnenlandse Zaken uitgebracht door de heer Verroken, *Parlementaire Documenten van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, 652 (1974-1975) - nr. 10, p. 15.

deze groep behoren 12 gemeenten (11,76 %) die zich volledig akkoord verklaren met het ministerieel voorstel dat op hen betrekking heeft. Zoals hoger vermeld horen daar twee gemeenten bij die nagelaten hebben een advies te geven. Eén van deze 12 gemeenten dringt er zelfs expliciet op aan dat het plan ongewijzigd blijft en dat, zo een bepaalde gemeente uit de samenvoeging wordt gelicht, een andere welbepaalde gemeente in de fusie wordt geïncorporeerd. Vier gemeenten (3,92 %) tekenen enig voorbehoud aan : zij aanvaarden het plan-Michel, doch insisteren op grenskorrekties. Beperking van de oorspronkelijke opzet wordt door eveneens 4 gemeenteraden (3,92 %) gewenst, terwijl er 5 (4,90 %) de nieuw te vormen entiteit verruimd willen zien. Ten slotte willen 8 gemeenten (7,85 %) wel fusioneren, doch met andere gemeenten dan deze door de minister voorgesteld.

Een tweede categorie omvat 65 gemeenten (63,73 %) die zich verzetten tegen het principe van de samenvoeging van gemeenten. Daarvan zijn er 20 (19,61 %) die zonder meer zelfstandig willen blijven en 3 (2,92 %) die naast het bewaren van hun autonomie aandringen op federatievorming. De overige gemeenten van deze categorie sturen in de eerste plaats aan op zelfstandigheidsbehoud, maar geven voor het geval er toch tot samenvoeging wordt overgegaan, hun zienswijze daaromtrent te kennen. Voor 6 gemeenten (5,88 %) houdt deze zienswijze de instemming met de ministeriële voorstellen in. Acht gemeenteraden (7,85 %) kunnen het plan-Michel aanvaarden zo er grenskorrekties worden aangebracht. Bij 10 gemeenten (9,80 %) gaat de voorkeur uit naar een verruiming en bij 1 gemeente (0,98 %) naar een beperking van het plan. Ten slotte zijn er 17 gemeentebesturen (16,67 %) die, zo zij hun autonoom statuut verliezen, willen fusioneren op basis van een ander dan door minister Michel gekoncipieerd plan.

De 4 gemeenten (3,92 %) die de derde categorie vormen, ontwikkelen allerlei beschouwingen over de samenvoeging van gemeenten, doch spreken zich echter niet concreet uit over het plan-Michel. Het feit dat het vier grote gemeenten betreft (een bevolkingsgemiddelde van 17.989 inwoners per 1 januari 1975) die bovendien als kerngemeente zijn aangewezen, kan een verklarende faktor voor hun houding zijn.

Wanneer deze derde categorie even buiten beschouwing wordt gelaten, dringen zich uit de analyse van de adviezen van de overige 98 gemeenten twee vaststelling op, die als werkhypothese kunnen gelden voor onderzoek van de houding van alle Belgische gemeenten tegenover het plan-Michel.

Van de 33 gemeenten die akkoord gaan met het samenvoegingsprincipe zijn er 13 (39,39 %) die in het plan-Michel als kerngemeente fungeren. Tot de 65 gemeenten die zich verzetten tegen de samenvoegingsoperatie

behoren weliswaar eveneens 13 kerngemeenten, die echter een kleiner relatief bestanddeel van deze groep uitmaken, nl. 20,0 %. Vandaar een eerste vaststelling en werkhypothese : in de categorie van de gemeenten die het eens zijn met het principe van samenvoeging van gemeenten zijn er (in dit geval : twee maal) meer kerngemeenten dan in de categorie van gemeenten die zich verzetten tegen de fusie-operatie.

De gemeenten van de eerste categorie hebben per 1 januari 1975 een gemiddelde bevolkingsomvang van 3.021,36 inwoners. Voor de tweede categorie bedraagt dit gemiddelde 3.390,49. Hoewel het verschil tussen beide niet uitgesproken groot is, kan het — naast de faktor kerngemeente/niet-kerngemeente — ook de houding van de gemeenteraden t.o.v. de fusies helpen verklaren. De tweede vaststelling en hypothese luidt : gemeenten met een laag bevolkingscijfer verzetten zich minder tegen samenvoeging dan gemeenten met een hoog bevolkingscijfer.

De gebruikte argumenten.

Om hun houding kracht bij te zetten halen de gemeenteraden in hun adviezen de meest verscheidene argumenten aan. Afgezien van het motief waarom ze werden ingeroepen, hebben wij deze argumenten gegroepeerd naar hun inhoudelijke strekking en gerangschikt naar het aantal vermeldingen. Dit geeft volgende « top-15 ».

1. Financiële toestand (51 vermeldingen) : evenwichtige begroting, batig kassaldo.
2. Verbondenheid en afhankelijkheid (46 vermeldingen) : samenhorigheidsgedoeve onder de bevolking die tot uiting komt in bijv. intergemeentelijke huwelijken.
3. Verkeersbereikbaarheid (45 vermeldingen) : goede verbindingswegen, degelijk openbaar vervoer.
4. Infrastructuur (39 vermeldingen) : riolering, wegennet, gas-, water- en elektriciteitsdistributie, technische uitrusting als bijv. huisvuilophaalwagens.
5. Geografische ligging (28 vermeldingen) : lintbebouwing, gemeenschappelijke wijken, ...
6. Karaktersituatie (27 vermeldingen) : landelijk of stedelijk karakter, industrie- of landbouwgemeente, ...
7. Mentaliteit en levenswijze van de bevolking ; wensen van de bevolking (beide 26 vermeldingen) : meestal met verwijzing naar een gehouden enquête.

9. Geboden voordelen (23 vermeldingen) : kansen tot uitbouw van infrastructuur, nutsvoorzieningen, industrie, ...
10. Bevolkingsaantal en oppervlakte (22 vermeldingen).
11. Leefbaarheid (21 vermeldingen) : dit begrip wordt zelden nader omschreven ; menseilijke aspecten (eveneens 21 vermeldingen) : meestal geformuleerd als « de mens moet centraal staan ».
13. Onderwijs (16 vermeldingen) : aanwezigheid van onderwijsinstellingen, afhankelijkheid van onderwijsinstellingen in andere gemeenten.
14. Centrumfunctie (15 vermeldingen) : handelscentrum, medisch centrum, ...
15. Sociaal-kulturele voorzieningen (10 vermeldingen) : sport- en kulturele infrastructuur, ontspanningsgelegenheden,... ; vrees voor minorisatie en vervreemding (eveneens 10 vermeldingen).

Het gebruik van deze argumenten is grotendeels afhankelijk van het motief en de optie die het inroepen van de argumenten bepalen. Ten titel van illustratie geven wij hieronder voor de drie meest voorkomende opties de meest gebruikte argumenten aan.

De argumenten die gebruikt worden om het *behoud van de autonomie* te verdedigen zijn in twee reeksen onder te brengen : argumenten die rechtstreeks pleiten voor de zelfstandigheid en argumenten die het afwijzen van een fusie inroepen ter ondersteuning van de zelfstandigheidseis. Tot de eerste reeks behoren, in dalende orde : financieel gezonde toestand (22 vermeldingen) ; leefbaarheid (19 vermeldingen) ; een degelijke infrastructuur (15 vermeldingen), geboden onderwijsmogelijkheden, en bevolkingsaantal en/of oppervlakte (elk 14 keer vermeld) ; kulturele infrastructuur (11 vermeldingen) ; de wens van de bevolking (10 keer vermeld). De meest gebruikte argumenten van de tweede reeks zijn : het ontbreken van voordelen voor de bevolking en/of het beleid bij samenvoeging van gemeenten (14 vermeldingen) ; de eliminatie van het principe « de mens centraal » in geval van fusie (13 maal aangehaald) ; het verschil in mentaliteit en levenswijze tussen de inwoners van de samen te voegen gemeenten (9 vermeldingen) ; het ontbreken van de in de wet van 23 juli 1971 vereiste « overwegingen van geografische, economische, sociale, culturele of financiële aard » om tot fusie te kunnen overgaan, de zware financiële lasten die uit de fusie zullen voortvloeien, en de grote afstanden tussen de diverse dorpskernen (elk 8 vermeldingen).

Bij de *tegen het plan-Michel* gebruikte argumenten komen er drie het sterkst naar voor met elk 5 vermeldingen : het verschillend karakter van de te fusioneren gemeenten (tegenstelling stad-platteland) ; de te grote

onderlinge afstanden ; het ontbreken van een degelijk openbaar vervoer tussen de diverse kernen.

Een aantal gemeenteraden stelt een *ander samenvoegingsplan* voor. Negen gemeenten rechtvaardigen hun voorstel door te wijzen op het identiek landelijk karakter van de betrokken gemeenten. Voor 6 gemeenten is de verkeersbereikbaarheid een doorslaggevende faktor, voor 5 de geografische eenheid en 5 andere zijn van oordeel dat de gemeenten op elkaar zijn afgestemd.

De evolutie van de oorspronkelijke fusieplannen.

Begin mei 1975 liep de wettelijke adviesperiode van 90 dagen af en werd een aanvang gemaakt met het uitwerken van de definitieve herstruktureringplannen, die resulteerden in het K.B. van 17 september 1975. Hoe zijn de oorspronkelijke voorstellen geëvolueerd in vergelijking met dit K.B. ?

Het op 31 januari 1975 door de minister van Binnenlandse Zaken gepubliceerde plan herleidde het aantal gemeenten in het arrondissement Leuven van 103 tot 31. Slechts 1 gemeente bleef haar zelfstandigheid behouden ; de overige 102 gemeenten werden tot 30 teruggebracht.

TABEL 2

**Evolutie van de initiële projecten van 31 januari 1975
t.o.v. de in het Koninklijk Besluit van 17 september 1975 opgenomen voorstellen**

Resultaat	Aantal projecten	%	Aantal betrokken gemeenten	%
Bleven ongewijzigd	13	43,33	48	47,06
Werden grondig gewijzigd	9	30,00	26	25,49
Werden licht gewijzigd	8	26,67	28	27,45
Totaal	30	100,00	102	100,00

Het Koninklijk Besluit van 17 september voorziet 30 gemeenten in het Leuvense. De in het oorspronkelijk plan aangewezen ene gemeente blijft autonoom ; in plaats van 30 worden slechts 29 nieuwe entiteiten gekreëerd die, wat interne samenstelling betreft, niet volledig overeenstemmen met wat in de initiële voorstellen was voorzien. Tabel 2 geeft een overzicht van wat met de aanvankelijke plannen gebeurde.

In totaal werden 9 van de 30 samenvoegingsvoorstellen (30,0 %) die 26 van de 102 gemeenten vertegenwoordigen (25,49 %) grondig gewijzigd, d.w.z. dat aan de oorspronkelijke voorstellen één of meer gemeenten

werden toegevoegd of eruit werden gelicht. Van deze 9 projekten werd er één geannuleerd. Acht projekten (26,67 %) die betrekking hebben op 28 gemeenten (27,45 %) werden licht gewijzigd door het aanbrengen van grenskorrekties. Aan 13 plannen (43,33 %) werd geen enkele verandering aangebracht, zodat 48 gemeenten in het oorspronkelijke voorstel opgenomen bleven.

Samenvoeging van de grondige en de lichte wijzigingen brengt de wijzigingsgraad voor het arrondissement Leuven op 56,67 %. Voor wat het geheel van de fusies in België betreft zijn volgende cijfers bekend: voor Wallonië werd het oorspronkelijk samenvoegingsvoorstel « gewijzigd naar rata van gemiddeld 38 %. Voor Vlaanderen bedraagt dat percent zelfs 48 % » (9). De wijzigingsgraad voor het Leuvense ligt dus boven het Vlaamse gemiddelde.

Het effect van de uitgebrachte adviezen.

In welke mate hebben de door de gemeenteraden geformuleerde adviezen invloed gehad op de laatste fase van het besluitvormingsproces? Of anders gesteld: welk effect hadden de adviezen op het definitief vastleggen van de samenvoegingen? Om op deze vraag een antwoord te geven, werden de samenvoegingsadviezen van de 98 gemeenten (10) vergeleken met de in het K.B. van 17 september vastgelegde samenvoegingen. De resultaten van deze vergelijking werden gegroepeerd in drie categorieën van mate waarin met de adviezen rekening werd gehouden: *volledig* (advies en K.B. zijn identiek), *gedeeltelijk* (advies en K.B. zijn identiek op enkele elementen na, zoals aangebrachte of geannuleerde grenskorrekctie, één gemeente meer of minder bij de fusie betrokken) en *niet* (advies en K.B. verschillen wezenlijk van elkaar) (Tabel 3).

69 van de 98 voorstellen (70,41 %) behoren tot de niet-kategorie: zij worden volledig genegeerd. Dit hoge cijfer wordt voor een derde verklaard door de 20 gemeenten die autonoom willen blijven en de 3 gemeenten die federatievorming bepleiten. Gezien het grootscheeps karakter van de herstruktureringsoperatie enerzijds en het verlaten van de in de Grondwet voorziene mogelijkheid tot federatievorming anderzijds, kan de negatieve respons op deze adviezen weinig verbazing wekken. De wens van 30 gemeenten om bij het verlies van hun zelfstandigheid op een andere wijze

(9) Verslag namens de commissie van Binnenlandse Zaken uitgebracht door de heer Verroken, *Parlementaire Documenten van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, 652, (1974-1975) - nr. 10.

(10) Met de vier gemeenten die een niet-konkreet advies formuleerden kon natuurlijk geen rekening worden gehouden.

TABEL 3
Het effect van de uitgebrachte adviezen

Tendens van het advies	Mate waarin met de adviezen rekening werd gehouden		
	Volledig	Gedeeltelijk aantal adviezen	Niet
Akkoord met het fusieprincipe	11	6	16
— akkoord met het plan	7	5	
— akkoord mits grenskorrektes			4
— akkoord mits beperking	1		3
— akkoord mits verruiming	2		3
— akkoord met ander plan	1	1	6
Verzet tegen het fusieprincipe	(5)*	7	53
— autonomie			20
— autonomie en federatievorming			3
— autonomie; bij fusie: akkoord met het plan	(4)*	2	
— autonomie; bij fusie: akkoord mits grenskorrektes	(1)*		7
— autonomie; bij fusie: akkoord mits verruiming		4	6
— autonomie; bij fusie: akkoord mits beperking			1
— autonomie; bij fusie: ander plan		1	16
TOTAAL	16	13	69

* Deze cijfers worden tussen () geplaatst, omdat met het advies slechts in subsidiaire orde wordt rekening gehouden.

samengevoegd te worden dan in het plan-Michel, hetzij door verruiming (6 gevallen), door beperking (1 geval), door grenskorrektes (7 gevallen) of met andere gemeenten (16 gevallen), wordt niet ingewilligd. Tot de niet-kategorie behoren ten slotte 16 adviezen die instemming betuigen met het samenvoegingsprincipe, doch voor de konkrete realisatie ervan afwijkingen ten opzichte van het plan-Michel bedingen.

Met de gemeentelijke inzichten wordt in 13 gevallen (13,27 %) gedeeltelijk rekening gehouden. Merkwaaardig genoeg behoort het verlangen van 5 gemeenten om samengevoegd te worden op basis van het ministerieel plan tot deze gedeeltelijk-kategorie; alhoewel deze vijf gemeenteraden instemmen met het plan, worden er toch wijzigingen aangebracht. De ene gemeente die wil fusioneren met andere dan in het januari-voorstel voorziene gemeenten, ziet haar voorstel slechts ten dele verwezenlijkt. In de 7 andere gevallen staat de wens op autonomie centraal, maar worden toch voorstellen gedaan voor een eventuele fusie. In dat geval leggen zich twee gemeenten neer bij het bestaande plan, eisen er vier een ruimere fusie en wil er één met andere gemeenten samengaan. Ook deze verlangens worden slechts ten dele gerealiseerd.

De minister geeft een gunstig gevolg aan 16 van de 98 geformuleerde adviezen (16,32 %), zij het in niet gelijke mate. Het positief effect wordt

namelijk in 11 gevallen (11,22 %) in eerste en in 5 gevallen (5,10 %) in tweede instantie, d.w.z. na het niet realiseren van de zelfstandigheidseis, bereikt. Van deze 16 adviezen zijn er 7 die een volledige instemming met de initiële voorstellen inhouden, 4 die het fusieprincipe aanvaardbaar achten maar aandringen op verruiming (2 gevallen), op beperking en op een ander plan (telkens 1 geval). Vier gemeenten die, voor het geval aan hun eis tot zelfstandigheidsbehoud niet wordt voldaan, zich akkoord verklaren met de voorstellen van Binnenlandse Zaken kunnen eveneens — zij het in subsidiaire orde — op de ministeriële instemming rekenen. Dit geldt ook voor het advies dat grenskorrektes verlangt wanneer er toch fusie zou komen.

Deze 16 adviezen hebben echter niet hetzelfde effect. Het meeste gewicht dient toegekend aan het advies waarbij een ander plan voorgesteld wordt, en dit plan ook effectief gerealiseerd ziet. Op de tweede plaats komen de adviezen die in een verruiming of een beperking resulteren. De zeven gevallen waarbij het gunstig advies over het plan-Michel gevolgd wordt krijgen een kleiner gewicht. Vervolgens komt het advies van de gemeente die, ondanks het zelfstandigheidsverlies, grenskorrektes op het plan-Michel kan afdwingen. De adviezen van de op autonomie aansturende gemeenteraden die, zo er tot samenvoeging wordt overgegaan, toch hun instemming betuigen met de plannen van Binnenlandse Zaken, en waarmee in subsidiaire orde wordt rekening gehouden, krijgen het minste gewicht.

Besluit.

Na het bekendmaken op 31 januari 1975 van de fusievoorstellen voor het arrondissement Leuven, was 11,76 % van de gemeenten volledig tevreden met het voorstel dat op hen betrekking had (cf tabel 1). Berekend op basis van het aantal adviezen waarmee volledig rekening werd gehouden bij het vastleggen van de definitieve fusies, bedraagt het percentage van absolute tevredenheid over de in het K.B. van 17 september 1975 opgenomen samenvoegingen 11,22 %.

De adviesperiode heeft aan de gemeenten wel de kans geboden hun opinie over het plan-Michel te laten kennen, maar heeft het verzet tegen de samenvoegingen niet kunnen milderen. Integendeel, de tevredenheidsgraad over de uiteindelijke samenvoegingen ligt nog iets beneden de tevredenheidsgraad over de initiële voorstellen. In het licht van deze vaststelling is het opmerkelijk dat in vijf gevallen, ondanks het akkoord met de ministeriële voorstellen, aan deze voorstellen nog wijzigingen werden aangebracht. Voor de vijf betrokken gemeenten zal het wel een raadsel blijven waarom dit gebeurde.

Het inspraakeffekt van de voor het plan-Michel gunstige adviezen is gering te noemen, vermits deze adviezen gemakkelijker op te volgen zijn dan de niet-gunstige. Van deze laatste categorie hebben er slechts vier de definitieve samenvoegingen in de door hen gewenste zin weten om te buigen. Bijgevolg kunnen we stellen dat de geboden adviesmogelijkheid in slechts 4,08 % van de gevallen resulteerde in een effectieve realisatie van de geformuleerde wensen.

Tussen geformuleerde wensen en gerealiseerde samenvoegingen gaapt een brede kloof. Dit kan overigens moeilijk anders wanneer men het gebrek aan overeenstemming en zelfs de tegenstrijdigheid tussen de adviezen van bij eenzelfde fusie betrokken gemeenten vaststelt. Op drie fusiegevallen (met 15 gemeenten) na, heeft elke gemeente enkel haar eigen belangen verdedigd, zonder rekening te houden met de standpunten van de haar aangewezen fusiegemeenten. Dit gebrek aan coördinatie was ongetwijfeld een wapen in de hand van de besluitvormers. Voorafgaand overleg van gemeente tot gemeente en het op elkaar afstemmen van de adviezen, had de reële inspraakkansen *wellicht* aanzienlijk kunnen verhogen. Wij schrijven bewust « *wellicht* », omdat het lot van de bij de drie vermelde gevallen betrokken gemeenten deze stelling niet kan staven : ondanks de gelijkkluidendheid van hun voorstel, werd dit toch niet verwezenlijkt.

Twee vragen blijven onbeantwoord : waarom hebben de gemeentelijke adviezen zo weinig effect gesorteerd ? Hoe is het te verklaren dat uit een reeks ongekoördineerde adviezen er met sommige wel en met andere geen rekening gehouden werd ? Onderzoek over de door de Provincieraad uitgebrachte adviezen over de samenvoegingen in het arrondissement Leuven kan hieromtrent verhelderend werken. Het spelen van factoren als gerrymandering en tussenpartijdige kompromisvorming in het besluitvormingsproces zal moeilijker na te gaan zijn.

Summary : The municipalities share in the decision-making process concerning the merger of municipalities. A case-study for the district of Leuven.

The administrative map of Belgium was fundamentally altered in 1975, when mergers reduced the number of municipalities from 2359 to 589. This article deals with the mergers of municipalities in the district of Leuven, and in particular with the share the municipalities themselves had in the decision-making process.

Although there was a formal possibility of participating in the decision-making process the dissatisfaction has not decreased in comparison with earlier protests against the originally planned mergers.

This appears to be logically linked to the scarce results of the municipal advices : only in 4.08 % of the cases the merger was adapted according to the wishes of the municipalities themselves. The lack of coordination among the various advices is certainly one of the reasons of this development, but nevertheless the question remains to what extent gerrymandering and compromises among political parties played a decisive role in the decision-making.



Le fédéralisme, de la Grèce antique aux Provinces Unies des Pays-Bas

par Stefan SCHEPERS,

Chercheur au Centre of European Governmental Studies,
University of Edinburgh.

★

Introduction.

Depuis quelques décennies on constate un intérêt croissant pour le fédéralisme. Un flux de livres, revues ou brochures en font leur sujet et des grandes organisations ont été fondées afin d'agir pour une fédération européenne. On discute du fédéralisme dans les milieux académiques aussi bien que dans les partis politiques.

On entend dire parfois que ce phénomène, quoique général, est assez nouveau. Le fédéralisme serait une invention américaine, récemment importée en Europe. Les défenseurs d'une intégration fédérale en Europe seraient en contradiction avec les courants les plus profonds de l'histoire européenne, qui mènent vers la création d'Etats souverains et unitaires (1).

Certes, le fédéralisme est une théorie politique, une conception de l'Etat qui, en tant que telle, ne peut être née qu'avec les premiers Etats modernes. Mais il n'empêche pas qu'on retrouve dans notre histoire un grand nombre de structures qui ressemblent, d'une manière ou autre, aux caractéristiques d'une fédération contemporaine. Il n'est pas important que le terme employé par nous soit inconnu ou pas appliqué. Ce qui compte, c'est que toute l'histoire européenne jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, et même après, montre un courant dominant cherchant l'unité dans la diversité. La société n'est pas seulement composée d'individus, mais aussi de groupes sociaux à fins particulières et diversement agglomérés; ils connaissent une existence distincte et possèdent des droits

(1) La Confédération Helvétique serait l'exception qui confirme la règle; le fédéralisme n'y serait introduit que par des nécessités géographiques.

propres (2). Pendant 18 siècles, l'Europe vit sur deux pôles qui, en s'affrontant, ont conduit à sa grandeur : le particularisme et l'universalisme. Le premier mène à la diversité, l'autre à la recherche d'unité. Chaque royaume était conçu comme la réalisation (imparfaite) du grand rêve de l'Europe : l'empire romain ; et l'essentiel de chaque empire est la recherche de l'unité en conservant une diversité suffisante pour nourrir le progrès d'esprit.

La révolution française de 1789 tente d'abord une décentralisation démocratique, puis, par un revirement complet, elle identifie l'Etat à la Nation et impose un régime centralisateur et autoritaire. Chaque Etat-Nation devient une particularité et les Européens essayent de conserver l'universalisme en fondant des empires coloniaux qui pourtant s'écroulent presque tous en moins d'un siècle. La Fédération, seul moyen pour redonner à la civilisation européenne ses deux pôles essentiels appelle l'opposition farouche de ceux qui continuent à croire dans les faux empires des Etats-nations ; qui ne comprennent pas que la Fédération est la structure la plus cohérente avec toute notre histoire. Ceci est bien montré par le grand nombre d'institutions de type fédéral qui ont existé dans notre histoire et par les compétences qu'on leur a attribuées. Dans cet article, nous limitons notre description à l'antiquité et aux temps antérieurs à la révolution française de 1789, parce que les structures fédérales du 19^e siècle sont déjà mieux connues.

1. Des compétences.

L'organisation des rapports entre les cités grecques à partir du VII^e siècle av. J.C. paraît très intéressante puisqu'elle constitue la première application connue des principes fédéraux et qu'elle se déroule dans un contexte politique qui rappelle sur plusieurs points celui de l'Europe moderne. Divisée dans sa nature, composée de peuples divers, jaloux de leur indépendance mais reliés entre eux, la Grèce antique éprouvait assez tôt le besoin d'une unité plus étroite, en raison non seulement d'une solidarité spirituelle grandissante, mais encore des données politiques et économiques d'un monde dont les parties étaient devenues, déjà à cette époque reculée, interdépendantes (3).

La plus ancienne forme dans laquelle les Grecs anciens ont exprimé leur besoin d'unité était les amphictyonies. Du moins au début, les pratiques religieuses communes occupaient toute l'activité des amphic-

(2) H. BRUGMANS et P. DUCLOS, *Le Fédéralisme contemporain*, Leiden, 1963, p. 152.

(3) F. CARDIS, *Fédéralisme et intégration européenne*, Lausanne, 1963, p. 14.

tyonies (4). Mais en Grèce antique, la religion et la cité étaient liées et la réunion d'une amphictyonie donnait l'occasion de discuter aussi des problèmes politiques. Elle exerçait une sorte d'arbitrage en se prononçant sur les différends entre les membres. Ainsi la très célèbre amphictyonie de Delphes, fondée en 1522 av. J.C., influençait profondément le développement et le contenu du droit des gens (5).

Néanmoins, les Grecs sentaient le besoin de chercher d'autres formes d'unité. Le grand Périclès essayait, entre 448 et 444 av. J.C. de créer une union intégrée de toutes les cités grecques. Mais les Grecs étaient trop occupés avec leurs différentes alliances bilatérales et se méfiaient trop pour permettre un succès.

Au VI^e siècle était fondée la ligue lacédémonienne, qui avait un caractère strictement militaire et un esprit oligarchique. Quoiqu'il y ait une seule politique extérieure, extension simple de la défense commune, ce n'était ni une fédération, ni une confédération, parce que toute la ligue était placée sous l'hégémonie de Sparte. Les cités gardaient leur autonomie interne, ce qui n'était plus le cas dans la ligue formée par Athènes en 464 av. J.C. Son but était également militaire, à savoir l'entretien d'une flotte commune. Ni l'une ni l'autre ligue n'est parvenue à établir une répartition de compétences équilibrée. Elles sont nées pour assurer la défense commune et la plus grande cité y exerçait une hégémonie de fait. Deux autres tentatives, les sympolitites des Eléens et de Tégée, ne connurent pas une longue durée ; pourtant, elles étaient plus que des simples alliances militaires (des symmachies), car il y avait d'autres compétences, la plus importante étant la monnaie.

Plus utile pour l'évolution du fédéralisme est la fédération des Béotiens. Parmi les compétences attribuées au pouvoir central, y figuraient l'organisation et le commandement d'une armée et de toute la politique extérieure ; il y avait un seul système de poids et de mesures, le droit de cité commun, le droit de lever des taxes. Les cités gardaient leur loi fondamentale qui réglait leur vie interne mais qui ne pouvait être contraire aux dispositions de la constitution fédérale fortement charpentée (6).

Plus intéressante encore est la fédération chalcidique, fondée en 432 et dissoute en 379 av. J.C. après une guerre contre Sparte. A côté des affaires étrangères, comprenant entre autres les traités politiques et commerciaux, et la défense, l'assemblée fédérale levait des droits de douane communs, qui étaient versés directement dans la caisse de la sympholite. Par cette

(4) FUSTEL de COULANGES, *La Cité antique*, Paris, 1880, p. 249.

(5) L. Le FUR et P. POSENER, *Bundesstaat und Staatenbund in geschichtlicher Entwicklung*, Breslau, 1902, p. 17.

(6) G. GLOTZ, *La cité grecque*, Paris, 1968, p. 296.

possession de ressources propres, elle était moins dépendante de la bonne volonté de ses membres et elle devenait vite une puissance économique et commerciale. La ressemblance avec les unions économiques contemporaines est encore plus grande par l'existence d'un droit de propriété dans une autre cité-membre, ce qui ressemble au droit d'établissement aujourd'hui.

Après l'intermédiaire du règne d'Alexandre le Grand, qui avait au moins pour mérite durable d'avoir créé un sentiment d'unité parmi tous les Grecs, la célèbre fédération achaïenne était fondée, qui mena la lutte suprême contre les Romains (7).

Le pouvoir central de la fédération était compétent pour les relations extérieures et la défense ; le système de poids et mesures était unifié et seule la monnaie fédérale avait cours. Ils détenaient tous le même droit de cité (8). Les décisions du conseil fédéral liaient directement les membres (9). L'historien Polybius dit de la fédération achaïenne qu'elle « était comme une ville, si elle avait été entourée d'un mur ».

Après une évolution d'environ cinq siècles, le monde grec est parvenu à la fédération ; à la défense commune du début, d'autres compétences sont venues s'ajouter (relations extérieures, monnaie, taxes fédérales, application directe des décisions fédérales, nationalité unique). Ce sont toutes des compétences qui sont essentielles pour chaque pouvoir fédéral.

Tandis qu'en Grèce antique on créait des ligues, des symmachies et des sympolités, les petites villes en Italie antique cherchaient aussi des formes d'unité. Comme en Grèce, les origines des ligues et confédérations étaient religieuses ; citons la ligue albaine, qui disparaîtra vers la fin du VII^e siècle, et la confédération étrusque, dans laquelle le pouvoir central se limitait pourtant à l'assurance de la sécurité commune (10).

A l'intérieur de l'empire étrusque existait la ligue septimontiale qui, influencée par les institutions politiques et la civilisation des Etrusques, grandissait, devenait une ville avec un gouvernement centralisé et le régime de la cité : Rome (11).

Les villes latines restaient des Etats indépendants liés à Rome par un traité perpétuel ; ils gardaient la pleine autonomie et des institutions particulières. Leur condition était réglée par un traité formel, un « foedus » ; s'il s'agissait d'un « foedus aequum », les villes conservaient la plupart de leurs compétences antérieures. Rome se réservait des compétences militaires et financières ; elle seule possédait une armée et

(7) LE FUR et POSENER, *op. cit.* p. 23.

(8) M.V. POLAK, *Federale staatsvormen*, Alphen a/d Rijn, 1966, p. 12.

(9) LE FUR et POSENER, *op. cit.*, p. 25.

(10) LE FUR et POSENER, *op. cit.*, p. 36.

(11) L. HOMO, *L'Italie primitive*, Paris, 1953, p. 143.

elle avait le droit de lever des impôts directs et indirects. Si les villes n'étaient pas liées par un « foedus aequum », le statut était inférieur et comparable à un protectorat contemporain.

Le système était faussé par la grandeur croissante de Rome. Les confédérés n'avaient rien à voir dans les provinces, qui appartenaient exclusivement à Rome, quoiqu'elles avaient été conquises par l'armée confédérale. Quand Rome commença, après les guerres puniques, à se mêler dans les affaires intérieures des cités, la confédération latine perdit sa signification.

Pendant plusieurs siècles, il ne fut plus question de fédéralisme. A l'empire romain succéda, après un intervalle turbulent, l'empire de Charlemagne, qui ne fonda qu'un lien personnel entre les parties diversifiées de son empire. Puis vint le Saint Empire de la Nation Germanique, qui ne fut pas un Etat fédéral quoiqu'on puisse remarquer quelques traits vagues dans son organisation féodale. L'évolution au Saint Empire montra une lutte constante pour la distribution des compétences entre l'empereur et les villes. A partir du XIV^e siècle, le pouvoir des empereurs diminua et celui des Etats grandit. Après la Paix de Westphalie, les seigneurs et les villes s'attribuèrent aussi la totalité de la souveraineté externe. Les Etats devenaient en fait les protecteurs de l'empire dans le « Reichstag » et l'empereur plus ou moins l'organe suprême d'exécution (12).

Afin de mieux assurer leur défense commune, les Etats allemands fondèrent en 1658 la première Confédération du Rhin, dont les seules compétences étaient militaires. Elle ne se montra d'ailleurs pas très efficace et disparut en fait dans la ligue des seigneurs allemands, créée en 1785 par la Prusse.

De même qu'en Allemagne, l'évolution en Suisse apporte peu aux principes du fédéralisme, du moins dans la période concernée. La confédération suisse des treize cantons s'assignait deux buts : se défendre ensemble et empêcher des luttes violentes entre ses membres. Plus tard, elle se réserva le droit d'intervenir avec les forces confédérales en cas de révolte dans l'un des cantons. Il est à remarquer que chaque fois qu'un nouveau canton s'annonçait, les confédérés concluaient avec lui un traité. Par cette procédure, les droits et les obligations des différents membres n'étaient pas égaux (13). Pourtant, les compétences limitées du pouvoir central et surtout l'indépendance totale des cantons envers lui permettent de la considérer comme une confédération lâche (14).

(12) E. von PUTTKAMER, *Föderative Elemente im deutschen Staatsrecht seit 1648*, Göttingen, 1955, p. 5.

(13) M.V. POLAK, *op. cit.*, p. 19.

(14) LE FUR et POSENER, *op. cit.*, p. 156.

La plus belle réalisation du fédéralisme dans ce temps-là fut la République des Provinces Unies des Pays-Bas. Elle avait été fondée par le traité d'Utrecht, le 23 janvier 1579. Au début, plusieurs villes flamandes en faisaient partie mais elles durent se retirer sous la pression espagnole. L'article 1.1 du traité indique le caractère de la république en disant qu'elle serait « éternellement unie comme une seule province ». Chaque province gardait son autonomie interne mais les lois et les actes des provinces devaient être conformes à la charte constitutive ; si non, ils étaient nuls dès l'origine (art. 23 du Traité). Pour les changements dans la charte constitutive, le consentement de toutes les provinces était nécessaire (art. 22).

La République était compétente pour la politique extérieure, la défense et pour les différends entre les provinces (art. 1, 9 + 10). Elle exerçait des droits souverains sur les territoires conquis et sur les colonies. La République avait les pleins pouvoirs pour trouver les finances destinées à la défense et à leur politique générale. Les Etats Généraux de la République interprétaient la charte et essayaient de trancher des questions de compétences qui n'avaient pas été attribuées explicitement à un autre organe.

Il y avait le droit de nationalité commun, et les citoyens pouvaient être taxés directement par les organes de la République. Chaque année, les Etats Généraux envoyaient aussi une pétition générale aux provinces ; si une province refusait de payer sa contribution annuelle, ils avaient le droit de recourir à l'exécution forcée, notamment en exigeant des otages et en appelant des hommes sous les armes. En réalité, ce droit n'était jamais exercé, car la plus riche province, la Hollande, préférerait payer elle-même la contribution d'une province pauvre. Les taxes directes concernaient le commerce ; les Etats Généraux pouvaient lever aussi des droits de douane.

Quoique parfois qualifiée de confédération par la doctrine (e.a. par Le Fur), la répartition des compétences ressemble davantage à une fédération. La République des Provinces Unies est donc la première à réaliser une répartition des compétences dignes d'un Etat fédéral moderne. Nous y trouvons une énumération détaillée des compétences du pouvoir central. Mais surtout quelques compétences nouvelles lui sont attribuées tel que le gouvernement des colonies et la fiscalité directe des citoyens. Pour la première fois aussi la supériorité du droit fédéral est fixée. Les provinces ne peuvent pas agir contrairement à la charte constitutive. Elles peuvent conclure des traités mais dans les matières limitées et sous contrôle. Le développement du fédéralisme ne se poursuivra qu'après les guerres de Napoléon.

2. Des institutions.

Les organes des amphictyonies se limitaient à une assemblée et un secrétariat, le premier jouant le rôle de « législateur », le deuxième d'« exécutif ». Le synedrion (l'assemblée) était composé des représentants des cités égales entre elles juridiquement. En fait, le nombre des représentants de chaque cité était calculé en proportion de la population. Chaque représentant avait une voix ; il en disposait librement, sans rendre compte aux autorités de sa cité. Le secrétariat de l'assemblée servait d'exécutif à l'amphictyonie ; il publiait les résolutions adoptées.

Cette structure très ancienne a influencé et servi d'exemple aux institutions de la ligue lacédémonienne. Pourtant celle-ci n'avait pas d'organe exécutif ; cette tâche était confiée aux cités. Le conseil de la ligue était composé de représentants des cités-membres. Au contraire des amphictyonies, chaque cité avait une voix. Cette différence traduisait le fait que, dans les amphictyonies, les délégués représentaient le peuple tandis que dans la ligue, ils étaient les ambassadeurs des cités-membres. Les décisions étaient prises à la majorité simple des voix exprimées ; les petites villes votaient dans le sens de la cité dirigeante et ainsi Sparte pouvait imposer sa volonté. Le conseil n'avait pas d'existence permanente.

La ligue maritime d'Athènes copiait la structure précédente avec toutefois une différence : elle disposait d'un trésor, alimenté par un tribut annuel des cités-membres (dans un certain sens, le ministère des finances, contrôlé par le conseil).

A nouveau un pas en avant marquait la fédération béotienne. Le conseil fédéral était composé de 660 membres, envoyés en nombre égal par les onze districts dans lesquels les cités étaient réparties. Les districts avaient tous les mêmes droits et obligations, qu'ils répartissaient équitablement entre les cités (15). Le conseil était l'instance décisive de la fédération ; il exerçait tous les pouvoirs qui lui appartenaient. Les membres se partageaient en quatre sections qui se réunissaient à tour de rôle. Un décret adopté par les quatre sections avait force de loi dans toutes les cités. Nous retrouvons cette division en quatre sections (ou boulai) dans les conseils internes des cités. Sa signification n'est pas claire. Mais il est remarquable qu'au niveau fédéral les Béotiens créaient la même structure qu'au niveau des cités. Ils avaient compris probablement qu'il est impossible de créer une fédération dont les institutions gouvernementales diffèrent fondamentalement de celles des Etats composants.

(15) G. GLOTZ, *op. cit.*, p. 297.

La fédération béotienne avait son propre organe exécutif : les Béotarques. Ce collège collectif était élu par les boulai des cités composantes ; il y en avait un par district. Ils n'étaient responsables que devant le conseil fédéral. Les Béotarques formaient le gouvernement de la fédération. Pour tous leurs actes, ils devaient présenter un rapport au conseil fédéral (16).

Une haute cour était fondée pour toutes les questions judiciaires de la fédération. Les juges étaient pris en nombre égal dans les districts et en nombre proportionnel dans les cités.

La confédération chalcidique adopta cette structure. La fédération béotienne fut modifiée après un siècle environ : au lieu de 11 béotarques, leur nombre fut porté à 7 et leur pouvoir s'accrût.

La fédération achaienne adopta la même structure, mais il y eut un certain progrès en ce qui concerne l'exécutif. Celui-ci n'était plus désigné par les conseils des cités composantes, mais par le conseil fédéral lui-même. Dans son sein, un conseil permanent était élu, chargé de l'exécution des décisions du conseil fédéral. Pour cette tâche, il recevait l'aide des fonctionnaires fédéraux. Le président du conseil permanent était le stratège, dont le rôle politique était important ; il possédait entre autres un droit de veto contre des projets qu'il jugeait contraires aux intérêts de la fédération. L'exécution de ces compétences fédérales n'a jamais conduit à une dictature parce que le conseil permanent était responsable de tous ses actes, y compris ceux de son président, devant le conseil fédéral. L'existence d'une cour suprême dans la fédération achaienne demeure incertaine.

Dans le monde grec antique nous trouvons donc des institutions fédérales superposées. Le système bicaméral n'est pas encore inventé, mais il y a déjà un organe exécutif fédéral et une cour suprême.

On sait peu de choses des institutions de la ligue albaine et de la ligue septimontiale. Elles n'ont certainement pas eu une organisation très élaborée. Les Etrusques par contre avaient un législatif et un exécutif. Les 12 arrondissements avaient chacun une voix dans l'assemblée et décidaient à la majorité simple. La ligue avait ses propres fonctionnaires choisis parmi les lucumanes, une caste de prêtres. L'un d'eux était le président de l'assemblée. En général on peut dire que l'influence du monde latin antique sur l'évolution des institutions fédérales était pratiquement nulle (17).

Après un long intervalle, c'est au Saint Empire de la Nation Germanique que nous voyons renaître des institutions gouvernementales au-des-

(16) G. GLOTZ, *op. cit.*, p. 298.

(17) LE FUR et POSENER, *op. cit.*, p. 37.

sus de celles des membres. Depuis ses origines, le Saint Empire avait son « Reichstag », la diète, où se réunissaient les princes électeurs, les princes et seigneurs libres, et depuis le XIII^e siècle, les villes impériales. En 1495, par un traité de paix perpétuel, le « Reichskammergericht » fut fondé afin d'assurer la paix interne et pour arbitrer aux conflits entre les membres. Son président était l'empereur et ses membres étaient nommés par les Etats membres du Saint-Empire. L'exécution des décisions de la diète, quoiqu'en apparence au niveau de l'Empire, se trouvait en fait chez les Etats. Le « Reichskammergericht » ne possédait aucun moyen de contrainte pour l'exécution de ses arrêts (18).

Le Saint-Empire avait une structure propre mais sans portée réelle ; ses institutions fonctionnaient plus ou moins dans le vide. Le qualifier de fédéral serait se tromper devant une façade institutionnelle (19).

La confédération helvétique s'était dotée d'un seul organe : la diète. Elle ressemblait beaucoup à une conférence d'ambassadeurs (20). Chaque canton en envoyait deux, chaque associé avait droit d'un délégué. La présidence de la diète était assurée par le « Vorort » c'est-à-dire un canton important (jusqu'en 1789, Zürich). L'exécution des décisions de la diète était confiée aux cantons. Une institution judiciaire au niveau confédéral était également absente.

L'évolution du principe de la superposition des institutions gouvernementales nous a montré jusqu'à maintenant, en grandes lignes, les mêmes organes : une assemblée composée par les délégués des Etats. Parfois, elle ressemble à une conférence diplomatique, parfois à un sénat fédéral primitif. L'exécution des décisions communes est confiée aux organes des Etats-membres. Une exécution fédérale et une cour suprême existent dans quelques cas mais leur efficacité n'est pas toujours grande.

Il n'y a que les institutions de la République des Provinces Unies à être du niveau de celles des fédérations béotienne et achaïenne. Pour la première fois dans l'histoire du fédéralisme, nous rencontrons un double législatif au niveau fédéral : les Etats Généraux et le Conseil d'Etat (art. 19 et 20 du traité d'Utrecht).

Les Etats Généraux étaient, du moins au début, l'organe prépondérant. Ils étaient composés par les délégués des provinces, qui recevaient un mandat impératif. Chaque province possédait une voix. Les décisions étaient prises à la majorité simple, sauf pour des questions de guerre et de paix, de l'entrée d'un nouveau membre, d'impôts et d'explication ou de changement de la constitution, où l'unanimité était requise. Si

(18) LE FUR et POSENER, *op. cit.*, p. 83.

(19) E. von PUTTKAMER, *op. cit.*, p. 6.

(20) LE FUR et POSENER, *op. cit.*, p. 156.

elle n'était pas atteinte, la minorité qui avait voté contre, ne s'opposait pas à l'exécution. Depuis 1593 les Etats Généraux se réunissaient en permanence à Den Haag. Leur présidence changeait chaque semaine par ordre alphabétique.

Le Conseil d'Etat était composé par les « stathouders » des provinces et par douze membres (souvent des juristes) nommés en proportion de la participation financière des provinces aux finances fédérales. Tous les membres du Conseil d'Etat devaient jurer qu'ils ne feraient jamais prévaloir les intérêts provinciaux à l'intérêt commun. Au début, le pouvoir du Conseil d'Etat était limité, mais après 1588, plusieurs compétences des Etats Généraux lui furent attribuées. Grâce à sa richesse, la Hollande jouait le rôle le plus important au Conseil d'Etat ; son « stathouder » était nommé le premier « stathouder » de toutes les provinces en 1747.

Quand, après 1588, les compétences de la politique extérieure et de la défense furent transférées au Conseil d'Etat, c'était le « stathouder » qui les recevait. En théorie un membre du conseil comme les autres, le « stathouder » de la Hollande est rapidement devenu le premier homme de la République.

L'exécutif était également bien développé. La République disposait d'un propre corps de fonctionnaires. Le plus influent était le Grand-Pensionnaire (« raadspensionaris ») qui était le chef de l'Administration. Il avait le droit d'assister aux réunions des Etats-Généraux avec une voix consultative. Une Cour Suprême était absente.

Les institutions gouvernementales de la République des Provinces Unies marquent donc un progrès vers la réalisation moderne de ce principe fédéral. Le législatif est composé d'un organe représentant les provinces et d'un autre représentant la République entière. L'exécutif était bien développé et puissant. L'expérience de la République a beaucoup influencé Hamilton, Jay et Madison.

Conclusion.

Cette brève description nous montre que le fédéralisme est un trait important de l'évolution historique en Europe. Dès la Grèce antique, il y a des structures qui se basent sur des principes fédéraux. Ceux-ci se développent peu à peu, presque parallèlement, avec le développement de la Cité, de l'Empire, de la République. Les bases des Etats fédéraux, les principes essentiels du fédéralisme ont été développés pas à pas dans notre histoire ; ils forment une caractéristique importante et inhérente à notre civilisation. Une Europe fédérale serait la continuation d'une longue histoire.

Summary.

It is sometimes assumed that federal States are a novelty introduced at the end of the 18th century in America. The word « federal » is indeed a recent invention but since antiquity political structures have existed in Europe having characteristics which may be qualified as federal or confederal.

Originally the only power given to the « supra-national institutions » was common defence, but later other powers were added such as external relations, money, federal taxation, direct applicability of federal decisions, common nationality. A bicameral parliament was not introduced until the United Provinces of the Netherlands, but a federal chamber and executif were in existence since the early greek federations. In some cases, there even was what may be called a supreme court.





La carence de l'exécutif dans l'élaboration des textes d'application des lois votées par le parlement *

par Philippe QUERTAINMONT,

Auditeur-adjoint à la Cour des comptes
Assistant à l'Université libre de Bruxelles
Chargé de recherches associé au Centre interuniversitaire de droit public.

★

Avant-propos.

Le thème de la présente étude et l'angle sous lequel il a été étudié résultent d'une triple constatation. La première, qui est devenue un lieu commun, est représentée par l'inflation législative sans précédent que nous connaissons aujourd'hui. La deuxième constatation, c'est qu'une majorité importante des lois ne s'appliquent plus automatiquement aux situations particulières. Dans un grand nombre de cas, le texte initial de la loi ne suffit pas à régir les comportements et doit être adapté, complété ou concrétisé par des arrêtés d'exécution. Enfin, la dernière constatation réside dans le fait qu'en violation de la volonté du législateur certaines lois restent longtemps lettre-morte, essentiellement parce que l'exécutif n'a pas élaboré dans un délai raisonnable les arrêtés d'exécution indispensables à l'application de ces lois.

Sans doute, un tel phénomène de retard, ou même parfois d'absence des textes d'application des lois, ne constitue pas un phénomène réellement nouveau ; on peut penser qu'il est peut-être aussi vieux que la séparation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Néanmoins, il paraît bien présenter aujourd'hui une acuité différente, susceptible d'influer sensiblement sur le comportement respectif des organes de législation et d'administration.

* La substance de cette étude a fait l'objet d'une communication le 28 avril 1976 au Centre interuniversitaire de droit public. La discussion qui suivit, présidée par le professeur A. Vanwelkenhuyzen, et à laquelle participèrent notamment les professeurs M. Somerhausen, R. Pirson, F. Delpérée, ainsi que M. J.-J. Masquelin, a permis à l'auteur de reviser certaines conceptions ou d'affiner son analyse primitive.

En effet, d'une part, le retard enregistré au niveau de la publication des textes d'application des lois tend de plus en plus à revêtir un caractère systématique ; d'autre part, la puissance de l'exécutif a sensiblement augmenté ces dernières décennies. En outre, la pratique des lois de cadre par laquelle le législateur, étouffé en quelque sorte par l'abondance de la tâche, se borne à tracer dans la loi les directives fondamentales et à charger le pouvoir exécutif de fixer les modalités d'application, rend encore la carence de l'administration plus préjudiciable.

Par ailleurs, dans le cadre limité de cette étude, ne pourra être visé que le phénomène de carence affectant la seule nécessité technique de compléter la loi votée par le Parlement, c'est-à-dire l'hypothèse où une réglementation complémentaire est indispensable pour que le texte initial de la loi puisse sortir ses effets. On sait en effet que la fonction de réglementer ne se réduit pas à poser des règles générales d'exécution des lois, mais qu'elle peut prendre la forme de règlements autonomes (1). A cet égard, les problèmes liés à l'abstention de l'exécutif dans l'exercice de cette fonction réglementaire autonome ne seront pas examinés ci-après.

I. La mise en évidence du phénomène.

A propos de carence, et d'une manière générale, on peut distinguer tout d'abord les lois qui ne deviennent jamais pleinement applicables parce que le gouvernement a négligé, même plusieurs années après leur adoption, de prendre les arrêtés d'exécution correspondants. En second lieu, la carence de l'exécutif peut aussi être représentée par le simple retard enregistré dans l'application des lois. Ce second phénomène est à la fois beaucoup plus fréquent — les lois qui doivent attendre longtemps avant de recevoir les textes indispensables à leur application étant sensiblement plus nombreuses que les lois qui n'ont jamais été appliquées — et plus difficile à déterminer.

La question du retard est résolue lorsque le législateur lui-même a fixé une date avant laquelle la loi doit recevoir son application. Toutefois, pour la majorité des lois, aucun délai n'a été prévu et il importe dans ce cas de déterminer de manière plus ou moins générale et objective le délai au-delà duquel on peut raisonnablement considérer comme tardif le texte d'application d'une loi.

(1) Ainsi, on admet que le pouvoir exécutif puisse prendre des règlements sans habilitation législative dans le domaine particulier de la police, pour assurer le maintien de l'ordre public.

En France, dans une substantielle étude intitulée « Le retard des textes d'application des lois » (2), Michel Guibal, maître de conférences à l'Université de Montpellier, propose de fixer la durée du délai normal d'application des lois à six mois. L'auteur écrit en effet que, tant pour le gouvernement que pour les parlementaires, une sorte de consensus s'arrête sur une telle durée. Il ajoute que cet accord n'est pas dû au hasard, six mois ne faisant pas un délai exorbitant compte tenu des impératifs d'une bonne réglementation et ne faisant pas non plus un délai mesquin.

En Belgique, on ne trouve pas trace d'un tel consensus sur un délai précis dont le dépassement constituerait un retard dans l'élaboration des textes d'application des lois. Aussi, par analogie avec le critère français, avons-nous été amenés à considérer que six mois pouvaient représenter le délai normal au-delà duquel la publication du texte d'application d'une loi peut être considérée comme tardive.

Il va de soi cependant qu'on ne peut se dissimuler à la fois la relativité et la subjectivité d'un tel délai. En effet, ce qui constitue, dans tel cas, un retard certain, peut parfaitement représenter un délai normal dans un autre cas. Ainsi, dans certaines situations, il faut admettre qu'une loi a été appliquée tardivement, alors que ses arrêtés d'application ont été publiés quelques semaines à peine après la promulgation. A l'inverse, d'autres lois peuvent être considérées comme correctement mises en application, bien que leurs textes d'application n'interviennent que beaucoup plus tard. La raison doit le plus souvent en être trouvée dans les aléas techniques, ou encore dans certains événements politiques, par exemple une crise gouvernementale, qui peuvent transformer des délais normaux en retards. Quant à la subjectivité dans l'appréciation du retard, il est certain que les bénéficiaires d'une loi, ou même ses auteurs, inclineront à penser que n'importe quel délai est excessif. Néanmoins, comme l'écrit M. Guibal, il ne faut pas exagérer la portée de cette relativité et de cette subjectivité : « quelles que puissent être les causes d'un délai, il arrive un moment où il est manifestement excessif » (3). Et, à cet égard, six mois paraissent bien représenter le délai normal ou non excessif.

Pour les besoins de l'analyse, il importait de mettre en lumière de manière concrète le phénomène de la carence de l'exécutif et de tenter d'en mesurer l'étendue. Aussi avons-nous procédé à une brève exploration statistique d'une tranche de temps, en recherchant les délais de mise en application des lois promulguées au cours de cette période.

(2) *Revue du droit public et de la science politique*, 1974, pp. 1039 et suivantes.

(3) *Le retard des textes d'application des lois*, *op. cit.*, p. 1041.

Dans ce but, l'année civile 1974 a été choisie et il a été comptabilisé le nombre de lois promulguées au cours de cette année et nécessitant pour prendre effet des textes d'application. Ces lois comprennent à la fois les lois qui prévoyaient expressément l'intervention du Roi, et aussi les lois qui, sans prévoir l'intervention de l'exécutif, ne pouvaient cependant devenir réellement applicables dès leur promulgation, mais réclamaient implicitement l'intervention de textes d'application. D'autre part, n'ont pas été retenues certaines lois spéciales telles que les lois portant approbation d'un traité international, la loi fixant le contingent, les lois de budgets, ou encore les lois ouvrant des crédits provisoires ou supplémentaires.

Dans un second stade, les recherches ont mis en évidence le nombre de lois qui avaient reçu leur complète application dans un délai de six mois à partir de la date de leur promulgation, ainsi que le nombre de lois qui ont reçu leurs textes d'application avec retard ou même n'ont jamais reçu les arrêtés d'exécution nécessaires.

Les résultats de ce dépouillement sont consignés dans le tableau ci-après.

Nombre de lois promulguées en 1974	70
Nombre de lois nécessitant des textes d'application.	49
Nombre de lois ayant reçu leur complète application dans un délai de six mois à partir de la date de leur promulgation	32
	Soit 65 %

Parmi les 17 lois n'ayant pas reçu leur application après six mois, on peut distinguer :

Les lois qui ont reçu leurs textes d'application avec des retards s'échelonnant de six à dix-neuf mois	5
Les lois qui, à la date du 15 février 1976 (4), n'avaient jamais reçu leurs textes d'application.	12

A titre d'exemple de retard dans le chef de l'exécutif, on peut citer la loi du 21 novembre 1974 modifiant la législation relative aux dommages de guerre aux biens privés. L'article 6, § 5 de cette loi prescrivant que le Roi détermine les conditions de nomination et les rémunérations des membres de la commission spéciale d'appel des dommages de guerre, à la date du 9 septembre 1975 est intervenu un arrêté royal déterminant les conditions et modalités de nomination des conseillers de cette commission. D'autre part, c'est un arrêté ministériel du 18 février 1976 qui

(4) Date à laquelle ce dépouillement a été clôturé.

a nommé les conseillers. Il aura donc fallu quinze mois pour que la loi du 21 novembre 1974 devienne applicable.

Un autre exemple, et qui a rencontré quelques échos dans la presse (5), est représenté par l'application de l'importante loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques. A la suite notamment du scandale des cyanures de Hannêche, cette loi avait été votée en juillet 1974 et nécessitait une série de textes d'application pour sortir ses effets. Or, un an et demi plus tard, aucun arrêté n'avait encore vu le jour et ce malgré la découverte de deux nouveaux dépôts clandestins. Enfin, ce n'est qu'à la date du 14 février 1976, qu'a paru un arrêté royal du 9 février 1976, créant un règlement général sur les déchets toxiques (6).

D'autre part, en ce qui concerne les lois restées lettre-morte, faute d'arrêtés d'exécution, on peut citer à titre d'exemples :

La loi du 20 décembre 1974 relative à l'exercice de l'art de soigner, laquelle prévoit expressément que nul ne peut exercer l'art infirmier s'il n'est porteur de certains diplômes, délivrés « conformément aux dispositions arrêtées par le Roi ». De même, cette loi institue auprès du ministère de la Santé publique, un Conseil national de l'art infirmier, dont « le Roi règle l'organisation et le fonctionnement ». A ce jour (7), aucun arrêté royal n'est intervenu.

La loi du 20 novembre 1974 modifiant la loi du 23 septembre 1931 sur le recrutement du personnel de la pêche maritime : en vertu de l'article 2, cette loi entre en vigueur à une date à fixer par le Roi. A ce jour, elle n'est toujours pas entrée en vigueur. Or, on lit à ce sujet dans les travaux préparatoires de la loi que « l'intention du gouvernement est toutefois de prendre sans tarder les dispositions nécessaires » (8).

Enfin, l'importante loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités. Cette loi constitue un exemple-type de loi-cadre qui tend à jeter les bases légales d'un nouveau régime de relations entre les autorités publiques et les syndicats, et dont l'importance de l'exécution a été soulignée lors des travaux préparatoires : « Le régime dont les principes sont soumis à l'attention du Parlement, doit être rendu applicable

(5) J. PONCIN, Un arrêté royal règle enfin le sort des déchets toxiques, *Le Soir*, 12 février 1976.

(6) Il y a de l'humour involontaire à la première page de cet arrêté, puisqu'on y lit : « Vu l'urgence... ».

(7) Rappelons que le dépouillement portant sur l'application des lois promulguées au cours de l'année 1974 a été clôturé à la date du 15 février 1976.

(8) Rapport fait au nom de la Commission des communications et des PTT par M. Vanderborcht, Sénat, session extraordinaire de 1974, Document 239, n° 2, p. 2.

par divers arrêtés royaux... A peu près tous les articles du projet contiennent une formule d'injonction ou d'habilitation analogue. C'est dire que l'exécution que le projet requiert, revêt une importance majeure » (9). Or, force est de constater que seize mois après le vote de la loi du 19 décembre 1974, un seul arrêté d'exécution avait été pris, celui qui établit une commission de contrôle chargée de vérifier si les organisations syndicales satisfont à certaines conditions de représentativité. Par contre, les nombreux autres textes d'application indispensables pour que la loi sorte ses effets n'ont pas été publiés. Aussi, le député Bonnel a-t-il posé récemment une question orale au secrétaire d'Etat à la fonction publique sur l'exécution de la loi du 19 décembre 1974 (10).

Au total, sans doute faut-il souligner que le dépouillement qui précède, relatif à l'application des lois promulguées pendant la seule année 1974, demeure très empirique et se présente sous une forme simplifiée.

Les conclusions qui en découlent ne peuvent donc être systématisées, mais il apparaît néanmoins qu'elles fournissent un éclairage de la situation et permettent d'affirmer que le phénomène de carence de l'exécutif existe réellement. D'une part, on constate que plusieurs lois ne sont pas exécutées avec la célérité nécessaire ; mais en outre il apparaît qu'un nombre plus élevé de lois se trouvent complètement ou partiellement privées d'effets puisque, parfois après plus de deux ans, aucun arrêté d'exécution n'était encore intervenu.

II. Les conséquences du phénomène.

Pour apprécier les conséquences de la carence de l'exécutif dans l'application des lois, il convient de se pencher sur le contexte institutionnel dans lequel se développe le phénomène. Celui-ci paraît bien de nature en effet à modifier sensiblement les rapports entre le Parlement et le gouvernement et le nœud du problème se situe sans doute dans le cadre de l'étendue des pouvoirs du gouvernement en matière d'exécution des lois.

On sait à cet égard que la doctrine, surtout en France, s'est interrogée de longue date sur l'étendue de ces pouvoirs et a abouti généralement à la conclusion que le gouvernement jouissait, en matière d'exé-

(9) *Chambre*, session 1970-1971, document n° 880/1, Exposé des motifs, p. 8.

(10) *Chambre*, séance du 13 mai 1976, Compte-rendu analytique, p. 1237. On observera à cet égard que si le secrétaire d'Etat invoque des difficultés de négociation avec les organisations syndicales, par contre, lors de la discussion de la loi à la Chambre, M. Perin avait souligné, sans être contredit, que le fait que la négociation n'aboutisse pas ne pouvait empêcher qu'intervienne une décision par arrêté royal (*Chambre*, séance du 16 janvier 1974, *Annales parlementaires*, p. 1098).

cution des lois, d'une autonomie réelle par rapport au Parlement. Ainsi, Duguit considérait que la loi ne contient jamais un ordre formulé par le législatif à l'exécutif et que celui-ci est libre de ne pas édicter les textes rendus nécessaires par les lois ; de même, Hauriou soutenait que la primauté politique du gouvernement lui donne un pouvoir discrétionnaire au niveau de l'élaboration des textes d'application des lois et qu'il reste libre, en tout état de cause, d'apprécier l'opportunité des textes d'application (11).

En fait, les analyses des anciens auteurs paraissent difficilement applicables à la situation actuelle. Le phénomène de carence de l'exécutif dans l'application des lois a en effet une portée fort différente selon qu'il se développe dans un régime ou dans un autre, à une époque ou à une autre. Or, les analyses précitées se rapportaient à l'époque de la III^e ou IV^e République française, caractérisées par un régime parlementaire spécifique, où l'activité du gouvernement se réduisait presque à la seule exécution technique des lois.

Le régime politique que nous connaissons aujourd'hui, tant en Belgique qu'en France, est essentiellement différent. Actuellement, on tend à admettre en effet, conformément à la doctrine libérale traditionnelle, que l'administration se trouve dans une position subordonnée par rapport au pouvoir politique. D'abord, écrit le professeur J. Rivero dans son analyse classique sur « La fonction administrative » (12), elle n'a pas de légitimité propre puisqu'elle n'est ni élue, ni responsable ; elle ne dispose que d'une légitimité dérivée, médiatisée par le système politique et résultant du contrôle politique des représentants de la Nation. Enfin, les tâches d'administration ne sont jamais initiales mais toujours secondes au regard des tâches politiques : l'administration est un instrument de préparation et d'exécution d'options dont la définition lui échappe ; elle n'a pas à apprécier l'opportunité d'une politique dont le choix relève de la compétence exclusive des parlementaires.

Dans le même sens, il convient de rappeler la distinction, sinon l'opposition, entre la loi et le règlement. « Le règlement — écrivait Hauriou — apparaît à la fois comme le prisonnier et le serviteur de la loi » (13). En effet, si l'on se fonde sur la primauté traditionnelle de l'œuvre des Chambres législatives, il en résulte nécessairement un rapport de gradation ou, selon l'expression du professeur F. Delpérée, un

(11) Cités par M. GUIBAL, *Le retard des textes d'application des lois*, *op. cit.*, p. 1064. Dans le même sens, voyez : J. BARTHELEMY, *De la liberté du gouvernement à l'égard des lois dont il est chargé d'assurer l'exécution*, *Revue du droit public*, 1907, pp. 298 et suivantes.

(12) *L'encyclopédie française*, 1964.

(13) *Principes de droit public*, Paris, Sirey, 1910, p. 627.

rapport de « subordination rigoureuse de la règle posée par le gouvernement ou par les collectivités locales vis-à-vis de la loi votée par le Parlement et sanctionnée par le Roi » (14). De manière concrète, ajoute le même auteur, cet état de subordination signifie que le règlement, étant le plus généralement pris en exécution d'une loi dont il assure l'application, ne peut ni contredire la loi, ni la modifier expressément.

On ajoutera qu'au niveau de l'exécution des lois, notre Constitution a écarté toute idée d'autonomie de l'exécutif par rapport au législatif. D'une part, l'article 67 prévoit que le Roi « fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ». « Serait-il inexact d'ajouter — écrit encore le professeur F. Delpérée, cette fois sous l'arrêt de la Cour de cassation du 23 avril 1971 (15) — que le pouvoir exécutif ne peut pas plus se dispenser de procurer lui-même l'exécution des lois ? » D'autre part, la Constitution réglemente la procédure législative, de manière telle qu'une négociation est possible entre le gouvernement et le Parlement dans la confection de la loi, et que cette dernière ne saurait être considérée comme faite en dehors de la volonté du pouvoir exécutif.

En conclusion de ces aperçus théoriques, on peut écrire qu'étant obligé de procéder par règles générales, le législateur se trouve dans l'impossibilité de prévoir la complexité des situations particulières, de sorte que le gouvernement est tenu de le faire dans des délais suffisamment brefs pour que la loi puisse prendre effet.

Raisonnement autrement, ce serait permettre aux détenteurs du pouvoir réglementaire d'apprécier librement et souverainement, en dehors de toute condition de délai, les modalités d'exercice de leurs compétences, et de bénéficier d'une autonomie, non prévue par la Constitution, au niveau de l'exécution des lois.

Or, lorsqu'on s'avise, à l'épreuve des faits, de vérifier la mise en pratique des principes précités, force est de constater qu'à l'opposé de l'interprétation traditionnelle du parlementarisme, l'exécutif a en fait acquis progressivement une marge d'autonomie débordant largement ce cadre théorique. Comme le souligne le professeur J. Chevallier, de l'Université d'Amiens, dans une étude récente sur l'intérêt général dans l'administration : « ... L'exécutif a la possibilité d'encadrer de bout en bout les travaux législatifs, tant au niveau de l'initiative et de la pré-

(14) La Constitution et la règle de droit, in *La Constitution belge révisée, Annales de droit*, 1972, n° 2/3, p. 189.

(15) *Revue critique de jurisprudence belge*, 1976, p. 27.

paration des lois qu'à celui de leur exécution ; l'ensemble du processus d'élaboration des normes juridiques passe désormais par l'exécutif... L'affaiblissement visible du poids des assemblées parlementaires est la conséquence de la promotion de l'appareil d'Etat au rang de pouvoir politique dominant » (16).

Dans ce sens, les professeurs W.J. Ganshof van der Meersch et A. Vanwelkenhuyzen, dans leur étude sur « les tendances actuelles de la répartition des fonctions législatives entre le Parlement et le Gouvernement » (17) ont bien mis en lumière le fait que l'égalité des trois branches du pouvoir législatif — le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat — est loin d'être complète. Le Parlement voit en effet le pouvoir de faire la loi lui échapper de plus en plus, de telle sorte que l'on peut parler d'une véritable prédominance actuelle du gouvernement dans l'exercice même de la fonction législative.

Et, précisément, cette primauté de l'exécutif se retrouve au niveau de l'exécution des lois, sa carence paraissant révélatrice d'une absence de subordination hiérarchique du gouvernement, qui implique une absence de soumission complète aux désirs du législateur.

Toutefois, ne pourrait-on pas objecter que puisque le Parlement a la possibilité de renverser le gouvernement, il serait normal que ce dernier se voit reconnaître le droit de faire valoir des conceptions différentes ? En d'autres termes, ne pourrait-on émettre l'idée que la responsabilité politique du gouvernement entraîne à son profit la latitude de ne pas obéir passivement et que la possibilité de retarder l'application des lois permet au gouvernement de contrebalancer les armes que le Parlement peut utiliser contre lui ?

Une telle argumentation paraît à notre sens peu fondée. En effet, on sait que notre système actuel ne correspond plus que de façon lointaine aux normes du régime parlementaire classique et que la possibilité de renverser le gouvernement n'est plus réellement une arme efficace entre les mains des parlementaires. De la sorte, ajoute M. Guibal, les retards des textes d'application des lois ne constituent plus un de ces moyens qu'utilise un gouvernement en position de faiblesse pour tenter de compenser partiellement la domination du Parlement (18).

Mais, peut-on souscrire pour autant à l'affirmation du même auteur selon laquelle le retard dans l'application des lois, « en témoignant d'une attitude désinvolte à l'égard de la volonté du législateur, s'inscrit peut-

(16) *Revue internationale des sciences administratives*, 1975, n° 4, p. 334.

(17) *Rapports belges au VII^e Congrès international de droit comparé*, Bruxelles, Centre interuniversitaire de droit comparé, 1970, pp. 555 et suivantes.

(18) *Le retard des textes d'application des lois*, *op. cit.*, p. 1059.

être dans un mouvement général tendant à l'abaissement du Parlement ? » (19).

Une dernière statistique est susceptible d'apporter des enseignements utiles à ce sujet : il a paru intéressant de se demander si les lois d'origine gouvernementale et les lois d'origine parlementaire subissaient avec la même intensité le phénomène de retard. Les résultats d'une telle recherche, portant à nouveau sur les lois promulguées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1974, se trouvent consignés dans le tableau ci-après.

Nombre de lois promulguées en 1974 et nécessitant		
des textes d'application	49	
Lois d'origine gouvernementale	38	soit 77 %
Lois d'origine parlementaire	11	soit 23 %
Nombre de lois ayant reçu leur complète application		
dans un délai de six mois	32	
Lois d'origine gouvernementale	28	soit 88 %
Lois d'origine parlementaire	4	soit 12 %
Nombre de lois ayant reçu leurs textes d'application		
avec retard ou n'ayant jamais reçu leur application		
à la date du 15 février 1976	17	
Lois d'origine gouvernementale	10	soit 59 %
Lois d'origine parlementaire	7	soit 41 %

Au total, on voit donc que si les lois d'initiative parlementaire représentaient en 1974 23 % du total des lois nécessitant des textes d'application, par contre elles ne constituaient plus que 12 % à peine du total des lois n'ayant pas été affectées au niveau de leur exécution par la carence de l'exécutif. Les résultats apparaissent favorables aux lois d'origine gouvernementale, puisqu'elles représentent 88 % du total des lois ne souffrant d'aucun retard dans leur mise en application. Ce pourcentage se révèle extrêmement élevé, surtout si l'on tient compte du fait que ce sont précisément les lois d'origine gouvernementale dont l'exécution nécessite généralement de délicates mises au point.

(19) *Ibidem*, p. 1043.

Autrement dit, le gouvernement traite manifestement plus mal les lois d'origine parlementaire.

Sans doute, il serait injuste de soutenir que l'inertie de l'exécutif est toujours systématique et procède dans chaque cas d'une volonté consciente de faire échec à l'œuvre du législateur. Ainsi que l'écrit M. Waline, « il est en effet bien plus probable que, dans la plupart des cas, la lenteur de l'autorité administrative procède d'une incapacité à se décider, d'une sclérose, des effets d'une torpeur qui tend à paralyser l'administration » (20). Il existe au surplus un certain nombre d'aléas de nature technique ou politique qui rendent difficiles une certaine simultanéité de la promulgation des lois et de la publication de leurs textes d'application. Toutefois, si ces difficultés expliquent les délais, ils ne justifient pas nécessairement les retards.

Quant aux conséquences proprement dites du phénomène de carence de l'exécutif dans l'application des lois, on voit que le gouvernement, s'étant déjà largement assuré une suprématie de fait sur le Parlement, s'est reconnu en outre le droit de mettre en échec définitivement ou provisoirement la loi une fois qu'elle a été votée. Dans ce sens, la non-intervention des textes d'application des lois peut être assimilée à un véritable veto opposé au législateur.

Au surplus, ce veto présente encore plus d'importance avec la coutume prise par le pouvoir législatif de voter le principe d'une loi et de laisser au pouvoir exécutif le soin d'en fixer les modalités d'application.

Au total, le phénomène de retard des textes d'application des lois a pour conséquence, ainsi que le souligne M. Guibal (21), « la transformation d'une compétence technique en une prérogative politique ayant pour effet de soumettre la volonté de l'organe qui fait les lois à celle de l'organe chargé de les rendre techniquement applicables. Tout se passe comme si l'organe politiquement responsable s'érigait en censeur de l'organe devant lequel il est responsable ».

Une parfaite illustration d'une telle censure gouvernementale, qui peut aller jusqu'à l'obstruction systématique, est représentée en France par la fameuse loi Neuwirth de 1967 relative à la contraception. Sous la pression de l'opinion publique, le Parlement français avait adopté en décembre 1967 cette loi autorisant la régulation des naissances, alors que le gouvernement désapprouvait une telle réforme. L'administration a par la suite opposé une inertie telle que cinq ans plus tard, les textes d'application qui devaient être promulgués dans un délai de

(20) La mise en veilleuse des lois par l'inertie du pouvoir réglementaire, *Revue du droit public et de la science politique*, 1962, p. 1079.

(21) Le retard des textes d'application des lois, *op. cit.*, p. 1062.

six mois se trouvaient encore à l'état de projets. Pour actionner le mécanisme réglementaire, l'auteur de la réforme en personne dut dénoncer publiquement « le sabotage délibéré de la contraception en France ».

Commentant cette péripétie dans un article récent, Jacques Georgel, professeur à l'Université de Rennes, écrit : « Ainsi, passe-t-on sans trop de peine de l'inertie à la volonté qui conduit au sabotage du droit. Ce n'est plus l'ignorance, c'est la contradiction » (22).

Enfin, autre conséquence, on ajoutera que la carence de l'exécutif dans l'élaboration des textes d'application des lois n'est assurément pas de nature à promouvoir la sécurité juridique.

Un exemple frappant, parmi d'autres, est représenté par l'exécution de l'importante loi du 29 mai 1959 relative à l'enseignement. En 1975, la Cour des comptes, dans son 131^e cahier d'observations (23), a fait remarquer qu'un certain nombre d'arrêtés royaux devaient encore être pris en exécution de l'article 29, et avec effet rétroactif au 1^{er} septembre 1958. La Cour ajoutait : « La carence des ministères de l'Education nationale compromet la sécurité juridique et empêche le règlement définitif de nombreux dossiers relatifs à des pensions d'enseignants mis à la retraite depuis déjà quinze ans ou décédés... ».

III. La prise de conscience du phénomène par les milieux parlementaires.

Puisqu'il apparaît qu'en exécutant mal la loi, le gouvernement se donne un pouvoir supérieur au pouvoir du Parlement, il a semblé intéressant de rechercher si les milieux parlementaires se sont émus de la carence de l'exécutif.

A cet égard, on constate que, bien que le phénomène de carence de l'exécutif dans l'application des lois n'est pas vraiment nouveau, ce n'est que depuis peu que les parlementaires ont cherché à en dénoncer les conséquences néfastes. Il est vrai qu'anciennement le phénomène ne présentait pas la même acuité ni le caractère systématique dont il est parfois revêtu aujourd'hui.

Ainsi, le bulletin des questions et réponses du Sénat révèle qu'à la date du 12 juin 1975, M. Hougardy a demandé à quatre ministres différents « si toutes les lois votées au cours des sessions 1972-1973 et 1973-1974 ont été suivies des arrêtés d'exécution nécessaires à leur application ? » (24).

(22) La Politique contre le Droit, *La Revue Administrative*, 1975, p. 352.

(23) Fascicule I^{er}, p. 70.

(24) Sénat, session 1974-1975, *Bulletin des questions et réponses*, pp. 1871 et 1887 ; session 1975-1976, *Bulletin des questions et réponses*, pp. 25 et 137.

Les autres questions parlementaires posées s'apparentaient moins à des demandes statistiques et ont visé des cas plus particuliers.

Par exemple, le sénateur Calewaert a demandé au ministre de la Justice pourquoi la loi du 10 janvier 1975, dont l'urgence avait été soulignée, n'avait toujours pas été exécutée, le greffier en chef à la Cour du travail d'Anvers n'ayant en effet pas encore été nommé (25).

A la Chambre, M. Gillet a demandé notamment au ministre de l'Agriculture s'il n'importait pas de publier d'urgence les nouveaux arrêtés prévus par la loi du 2 juillet 1975 sur la protection des animaux (26).

D'autre part, M. Kuijpers, se référant aux observations de la Cour des comptes relatives à l'exécution de la loi du 29 mai 1959, a demandé aux ministres de l'Education nationale de fournir la liste des arrêtés qui ont été publiés à la suite de ces observations et d'indiquer à quelle date les autres arrêtés seront publiés (27).

A la Chambre toujours, M. Bonnel a encore posé, le 13 mai 1976, une question orale au secrétaire d'Etat à la Fonction publique au sujet de la mise en application de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités (28).

Enfin, le député Glinne a développé, en date du 19 février 1976, une interpellation afin d'obtenir des précisions « sur les délais intolérables qui ont différé l'application de la loi relative aux déchets toxiques » (29).

Mais, à côté de ces réactions assez sporadiques, la prise de conscience la plus caractéristique, et qui a rencontré un écho dans l'opinion publique, paraît bien être représentée par l'application de l'importante législation sur le financement des institutions universitaires.

On sait qu'une loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires a étendu l'intervention de l'Etat, en tendant à mettre sur le même pied les universités libres et officielles. Or, il est apparu que les différents gouvernements qui se sont succédés depuis la mise en vigueur de cette loi ne sont jamais parvenus à appliquer intégralement ses dispositions.

En particulier, la Cour des comptes, qui a été associée à un contrôle permanent du financement des universités, a attiré, dans ses cahiers d'observations annuels, l'attention des parlementaires sur l'absence des textes d'application concernés. Ainsi, on lit dans le

(25) Sénat, session 1975-1976, *Bulletin des questions et réponses*, p. 447.

(26) Chambre, session 1975-1976, *Bulletin des questions et réponses*, p. 286.

(27) Chambre, session 1975-1976, *Bulletin des questions et réponses*, p. 171.

(28) Chambre, séance du 13 mai 1976, *Compte-rendu analytique*, p. 1237.

(29) Chambre, séance du 19 février 1976, *Compte-rendu analytique*, p. 858.

131° cahier : « La plupart des arrêtés royaux d'exécution de la loi du 27 juillet 1971 n'ont pas encore été édictés... La publication de ces arrêtés s'avère indispensable, puisque leur absence empêche l'octroi à ces institutions des sommes qui leur sont légalement dues et qui seront, dans de nombreux cas, de loin supérieures aux allocations provisionnelles actuellement payées. Le manque de diligence du pouvoir exécutif, à qui le Législateur avait confié le soin de prendre les mesures d'application pratiques de la loi, a donc pour conséquence de placer les universités dans une situation financière difficile, voire catastrophique, dont la presse s'est fait l'écho » (30).

Plus spécifiquement, les remarques formulées par la Cour, et réitérées dans son 132° cahier d'observations, portaient sur l'application d'une disposition essentielle de la loi du 27 juillet 1971, l'article 34. Celui-ci prévoit que « le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les éléments constitutifs des recettes et des dépenses du patrimoine des institutions universitaires ». Or, les arrêtés d'exécution de cet article, qui doivent notamment fixer les bases de calcul des subventions, n'avaient jamais été publiés, nonobstant l'élaboration de certains avant-projets.

La substance des remarques de la Cour des comptes a été reprise dans une question parlementaire posée le 7 janvier 1976 par M. Olaerts aux ministres de l'Education nationale (31). Ceux-ci ont répondu qu'il s'est avéré impossible de prendre l'arrêté royal d'exécution de l'article 34 de la loi du 27 juillet 1971 sans modification préalable de cette loi. Une telle modification a été introduite par la loi du 5 janvier 1976 ; enfin, au *Moniteur* du 7 mai 1976, soit quelque cinquante-huit mois après le vote de la loi du 27 juillet 1971, a été publié un arrêté royal du 8 avril fixant les éléments constitutifs des recettes et des dépenses du patrimoine des institutions universitaires.

IV. Les remèdes.

La suppression ou la limitation du phénomène de retard des textes d'application des lois n'apparaît guère facile à réaliser, même si les thérapeutiques qui peuvent être mises en œuvre se révèlent très diverses.

Les différents remèdes auxquels il est permis de songer sont examinés ci-après.

(30) Session 1974-1975, fascicule Ier, p. 56.

(31) Chambre, session 1975-1976, *Bulletin des questions et réponses*, pp. 843-913.

1. *Les procédés classiques du contrôle parlementaire.*

On peut imaginer que les moyens de contrôle de l'action gouvernementale tels que les interpellations, les questions, les votes de méfiance ou les enquêtes parlementaires, pourraient à des degrés variables être utilisés par les parlementaires pour enrayer la mauvaise exécution des lois. Par exemple, dans l'hypothèse où le législateur aurait fixé dans la loi même une date limite d'exécution, une telle disposition créerait, en cas de carence, la possibilité d'interpeller le gouvernement pour n'avoir pas respecté la volonté du législateur.

Néanmoins, force est de reconnaître que de tels procédés de contrôle apparaissent bien aléatoires dans le contexte actuel des rapports entre le Parlement et le gouvernement. L'efficacité de ces remèdes reste en effet fonction de la volonté de la majorité politique au sein des assemblées législatives, majorité dont l'un des rôles est précisément de maintenir en vie la coalition gouvernementale.

2. *La mise en jeu de la responsabilité juridique des ministres.*

Ainsi, en France, la Charte de 1814 relative à la responsabilité des ministres, en déterminant les cas de responsabilité, rendait, en son article 35, les ministres expressément responsables du chef de l'exécution des lois (32).

En Belgique, on connaît les difficultés auxquelles s'est heurtée la mise en application des principes constitutionnels relatifs à la responsabilité pénale ou civile des ministres. Sans doute, comme l'a mis en évidence le professeur P. De Visscher (33), beaucoup d'auteurs considèrent que la loi prévue par l'article 90 de la Constitution est inutile, de sorte que ce n'est pas cette disposition qui ferait obstacle à une obligation de réparer. Néanmoins, on peut constater que l'actuel projet de loi qui a pour but de déterminer les cas de responsabilité et le mode de procéder contre les ministres, ne prévoit pas spécifiquement la possibilité de mettre en œuvre la responsabilité ministérielle en cas de carence coupable dans l'exécution d'une loi (34). On devine également les difficultés, notamment au point de vue de l'appréciation politique d'une telle responsabilité, auxquelles serait confrontée la Cour de cassation. En outre, on peut penser que la mise en cause de la responsabilité juridique d'un ministre pour négligence dans l'application d'une loi, appa-

(32) Voyez : H. HERVIEU, *Les ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents Etats organisés*, Paris, Larose, 1893, p. 694.

(33) De la responsabilité juridique des ministres, *Revue critique de jurisprudence belge*, 1952, p. 47.

(34) Chambre, session 1974-1975, document n° 651.

raît comme une sanction bien disproportionnée par rapport à la faute commise.

3. *L'instauration d'un contrôle du Parlement sur la mise en application des lois.*

La première initiative parlementaire prise dans ce sens en Belgique est représentée par l'intéressante proposition de loi relative aux arrêtés d'exécution non publiés, déposée au Sénat le 29 mai 1974 par M. Vanhaegendoren et consorts (35). L'article unique de cette proposition prévoit que « sauf dispositions contraires expresses, lorsque l'application d'une loi requiert des arrêtés royaux d'exécution et que ceux-ci n'ont pas été pris dans les douze mois de la publication de cette loi, le Gouvernement le fait savoir par la voie d'un avis publié au *Moniteur* ». Selon les auteurs de la proposition, la mesure suggérée jouerait le rôle d'une « sonnette d'alarme », en permettant au législateur et au public de savoir quelles sont les lois qui demeurent purement platoniques.

Cette proposition a été rejetée par la Commission de la Justice du Sénat par 15 voix contre 1 (36). Les commissaires ont partagé l'avis du ministre et « douté qu'il soit de quelque utilité de donner dans le *Moniteur*, qui est déjà assez volumineux, une énumération de dispositions légales qui n'auraient pas été exécutées. Une telle publication passerait inaperçue parmi les informations multiples que contient déjà le *Moniteur* et n'aurait aucun effet pratique ».

En fait, si les possibilités de contrôle découlant de la proposition de loi précitée ne paraissent pas réellement efficaces, c'est surtout dans la mesure où ce contrôle n'est assorti d'aucune sanction pour le cas où le gouvernement faillirait à son obligation de publier la liste des lois non exécutées. Dans ce sens, il est permis de se demander s'il ne s'indique pas de créer au sein du Parlement un organe *ad hoc*, chargé spécialement de veiller à ce que les arrêtés d'exécution des lois interviennent dans des délais raisonnables. Un tel organe devrait disposer de moyens tels que le Parlement puisse en permanence faire pression sur l'exécutif pour qu'il fasse aboutir rapidement la volonté du législateur.

A cet égard, il convient de signaler l'expérience française où, depuis 1972, le service des commissions du Sénat fait le recensement des textes d'application parus ou non parus, recensement qui est ensuite examiné par le président du Sénat et les présidents des groupes et des commissions. Le cas échéant, une communication est faite à la commission

(35) Sénat, session extraordinaire de 1974, document 200 - n° 1.

(36) Sénat, session extraordinaire de 1974, document 200 - n° 2.

compétente, qui prend la décision qui lui paraît la plus appropriée à enrayer le retard.

4. La réduction des délais d'intervention des textes.

Se trouve visée ici l'aménagement de procédures visant à réduire les délais techniques d'intervention des textes et par là à prévenir les retards (37). Il importe de signaler à cet égard l'intéressante proposition de loi relative aux délais dans lesquels les avis doivent être donnés, déposée au Sénat le 29 mai 1974 par M. Vanhaegendoren et consorts (38). Cette proposition prévoit que chaque fois que le gouvernement demande l'avis d'un organisme, d'un collège consultatif ou d'une personne physique ou morale, il fixe un délai qui ne pourra être inférieur à deux mois ni dépasser six mois, sauf prorogation. A défaut d'avis dans le délai imparti, la demande sera tenue pour inexistante.

Cette proposition a été jugée superflue par la Commission de la Justice du Sénat et rejetée par 12 voix contre 1.

5. Le contrôle juridictionnel.

Le recours au juge constitue-t-il un moyen susceptible de lutter contre l'inertie de l'administration en matière d'exécution des lois ? Il convient de faire une distinction à ce sujet entre le contrôle exercé par les cours et tribunaux ordinaires et le contrôle exercé par le juge administratif.

a) Les cours et tribunaux ordinaires.

Pendant longtemps, les auteurs de droit administratif ont enseigné que la responsabilité qui pourrait résulter de la non-application des lois par l'exécutif ne saurait présenter qu'un caractère politique. Sanctionner le défaut d'agir aurait constitué la voie ouverte par le juge à l'organisation d'un régime d'assemblée, où le gouvernement aurait l'obligation d'obéir aux ordres du Parlement (39). On soutenait également que les fautes de l'administration, susceptibles de donner lieu à responsabilité n'apparaissaient que par des actes positifs, de sorte que l'appréciation par le juge d'une omission était du domaine de l'opportunité administrative.

Par contre, aujourd'hui, la jurisprudence paraît avoir évolué remarquablement et admet le principe de la responsabilité de l'exécutif pour

(37) Par exemple, on peut citer pour mémoire, car elle apparaît difficilement compatible avec notre régime, la pratique anglaise qui consiste à faire préparer simultanément les projets de lois et leurs textes d'application.

(38) Session extraordinaire de 1974, document 199 - n° 1.

(39) Pour une analyse de cette doctrine, consultez : J.-M. AUBY, *L'obligation gouvernementale d'assurer l'exécution des lois*, *Juris - Classeur Périodique*, 1953, I, p. 1080. En Belgique, voyez notamment l'arrêt de la Cour de cassation du 11 mai 1933 (*Pastorisie*, 1933, I, p. 222), en vertu duquel l'acte de décision est d'ordre politique et relève de l'appréciation souveraine de l'autorité administrative.

faute commise dans l'accomplissement d'activités matérielles, telles que l'élaboration des textes d'application d'une loi.

En Belgique, le point de départ de cette évolution est représenté par deux arrêts importants, et bien connus, rendus par la Cour de cassation en 1963. Le premier arrêt, celui du 7 mars 1963 (40), « opère une extension importante du contrôle des cours et tribunaux sur les actes et abstentions de l'autorité administrative » (41). Le second arrêt, rendu le 26 avril 1963 (42), étend aux actes réglementaires, en l'espèce, un arrêté du Régent ayant rendu obligatoire la vaccination contre la variole, le régime de la responsabilité pour faute.

Commentant cette jurisprudence, R. Dalcq souligne qu'elle a reconnu aux tribunaux, « au niveau des mesures d'exécution des obligations qui pèsent sur les pouvoirs publics, le pouvoir d'apprécier l'omission de l'administration et donc l'opportunité de son action dans les limites des critères de prudence et de diligence que consacre l'article 1382 du code civil » (43). Il en résulte qu'un administré pourrait demander à obtenir réparation du dommage subi par suite de l'abstention de l'administration d'exercer une compétence réglementaire.

Un exemple précis est représenté par l'arrêt de la Cour de cassation du 23 avril 1971, en cause Goffin (44). En l'espèce, l'action introduite par un percepteur des postes tendait à obtenir la condamnation de l'Etat belge en défaut d'avoir exécuté l'arrêté royal du 30 novembre 1950 relatif au logement du personnel rétribué par l'Etat.

La Cour suprême a accueilli, dans les termes suivants, le pourvoi :

« Attendu que, même dans les cas où aucun délai n'est prescrit au pouvoir exécutif par une disposition légale pour prendre un règlement, l'abstention de prendre celui-ci peut donner lieu à réparation, si un dommage en est résulté ;

» Attendu dès lors qu'en décidant que le pouvoir exécutif, sous réserve toutefois de sa responsabilité politique à l'égard des Chambres législatives, arrête librement et souverainement « les modalités d'exécution de son pouvoir réglementaire » et qu'en conséquence le pouvoir judi-

(40) *Revue critique de jurisprudence belge*, 1963, p. 93 et note J. DABIN ; *Journal des Tribunaux*, 1963, p. 223 avec observations C. CAMBIER.

(41) Ch. HUBERLANT, *Essai de délimitation de la compétence du Conseil d'Etat d'avec celles des cours et tribunaux au contentieux de l'indemnité*, *Miscellanea W.J. GANSHOF van der MEERSCH*, Bruxelles, Bruylant, 1972, tome III, p. 524.

(42) *Revue critique de jurisprudence belge*, 1963, p. 116 et note J. DABIN.

(43) La place de l'arrêt de la Cour de cassation du 7 mars 1963 dans la jurisprudence relative à la responsabilité de la puissance publique, *Miscellanea W.J. GANSHOF van der MEERSCH*, *op. cit.*, tome III, p. 38.

(44) *Pasicrisie*, 1971, I, p. 787.

ciaire ne peut jamais considérer que l'abstention, en matière réglementaire, et notamment celle d'exécuter une loi ou un arrêté royal quelconque, est fautive au sens des articles 1382 et 1383 du code civil et partant qu'elle donne lieu à l'obligation de réparer le dommage qu'elle a causé, l'arrêt attaqué a violé ces dispositions légales ».

Par ailleurs, dans ses conclusions, l'avocat général F. Dumon avait souligné que ce qui est fondamentalement en cause, c'est la cohérence du droit : l'autorité habilitée à procurer la pleine application à la règle de droit ne peut rester en défaut de prendre les mesures pour en assurer la pleine efficacité. Il apparaît ainsi que le pouvoir exécutif n'a pas le droit de ne pas prendre les dispositions réglementaires indispensables pour qu'une règle de droit soit applicable. A cet égard, si le cas soumis à la Cour de cassation se rapportait à un arrêté royal qui n'avait pas reçu d'exécution, la Cour a toutefois dépassé cette hypothèse et a eu à l'esprit l'intervention de l'exécutif agissant en exécution d'une loi (45).

De même, l'arrêt ne distingue pas si l'exécutif a été invité ou non par le législateur à prendre des mesures d'exécution dans un délai imposé. L'abstention d'agir peut donner lieu à réparation « même dans les cas où aucun délai n'est prescrit au pouvoir exécutif par une disposition légale pour prendre un règlement ». En tout état de cause, le « délai déraisonnable » mis par l'autorité à agir apparaît comme un élément essentiel d'appréciation de la gravité de la faute.

Dans de savants commentaires de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 23 avril 1971, le professeur F. Delpérée écrit que si la formulation de l'arrêt montre que le juge entend assurer le contrôle de tous les actes qui rentrent dans l'exercice de la fonction de réglementer, l'étendue de ce contrôle trouve cependant une limite dans les motifs d'opportunité que l'autorité se donne pour s'abstenir, le choix discrétionnaire de l'administration des mesures qu'elle prend risquant de s'avérer un moyen décisif de défense (46).

L'appréciation du juge est en tout cas particulièrement délicate puisque, ainsi que l'a souligné prudemment la Cour de cassation, l'abstention de prendre un règlement n'est pas automatiquement constitutive

(45) La formule utilisée, « l'abstention en matière réglementaire et notamment celle d'exécuter une loi... », fournit en effet une règle de principe : c'est toute abstention de l'exécutif qui peut être fautive.

(46) *Revue critique de jurisprudence belge*, 1975, pp. 18 et suivantes. Et, ainsi que l'écrit Ph. MAYSTADT, la question est précisément de savoir quand le juge pourra prétendre que l'attitude de l'administration pose un problème de légalité et non une simple question d'opportunité (Observations sous l'arrêt de la Cour de cassation du 23 avril 1971, *Journal des Tribunaux*, 1972, p. 691).

d'une faute, mais peut être révélatrice d'une négligence ou d'une imprudence.

Par ailleurs, sans doute peut-on regretter que, conformément à une conception traditionnelle de l'article 107 de la Constitution, les cours et tribunaux, en censurant l'abstention de réglementer, se bornent à allouer des dommages-intérêts et se refusent, soit à agir en lieu et place de l'administration, soit à lui donner une injonction de procéder à l'application de la loi. Dans une étude remarquable, le professeur M.A. Flamme a critiqué le caractère absolu de cette conception et bien mis en évidence le fait que la règle suivant laquelle l'article 107 de la Constitution ne confère au juge aucun pouvoir de substitution ni d'injonction ne repose sur aucun texte (47). En fait, cette règle ne paraît fondée que sur le principe de la séparation des pouvoirs. Or, précisément, en cas d'absence des arrêtés d'exécution d'une loi, on n'aperçoit pas en quoi une injonction du juge, indiquant à l'exécutif son devoir juridique, remettrait en cause la liberté d'action de l'administration, puisque le juge viserait uniquement une abstention contraire à une ligne de conduite qui se trouve imposée par le pouvoir qui a fait la loi au pouvoir chargé de l'appliquer.

Enfin, un dernier cas bien caractéristique d'action judiciaire en réparation contre l'Etat est représenté par le litige récent survenu entre le département de l'Education nationale et l'Université libre de Bruxelles. On sait que l'ULB a assigné l'Etat belge en vue d'obtenir le paiement d'une somme estimée à un milliard 552 millions et due en vertu de la loi sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, votée le 27 juillet 1971 mais non exécutée par la suite. Selon les conseils de l'ULB, la culpabilité de l'Etat était notamment établie par le fait que le ministre avait entretenu les universités dans l'illusion que les arrêtés d'exécution allaient être pris dans des délais rapprochés. Par contre, le défenseur de l'Etat avait estimé que la loi contestée a été votée dans la confusion et la hâte et avait plaidé la thèse de la séparation des pouvoirs, se demandant si le tribunal peut sanctionner des actes du législateur (48).

Le tribunal a fait droit en principe à la demande de l'ULB, en estimant que le gouvernement s'est fautivement soustrait à l'exercice de la

(47) Pour un contrôle juridictionnel plus efficace de l'Administration, *Journal des Tribunaux*, 1972, pp. 417 et suivantes.

(48) En fait, si les parties en litige sont d'accord sur l'existence d'une faute dans le chef de l'Etat, leur procès apparaît également comme celui d'une certaine politique gouvernementale qui consiste à faire voter dans la hâte par le Parlement des projets de lois qui par la suite se révèlent difficilement applicables (J. van HOOREBEKE, Du danger de voter une loi universitaire dans la hâte, *Le Soir*, 19 décembre 1975).

mission réglementaire qui lui était confiée par la loi. Une somme fixée à 10 % du montant réclamé a été allouée à l'Université à titre de dommages et intérêts.

b) *Le juge administratif.*

En principe, le recours au juge administratif pourrait constituer un autre moyen permettant de lutter contre l'inertie de l'administration en matière d'exécution des lois.

Ainsi, en France, il existe toute une jurisprudence du Conseil d'Etat relative à des demandes en annulation de décisions refusant l'intervention de textes d'application de lois ou à des demandes d'indemnité en réparation de préjudice résultant de la non-intervention de ces textes (49). C'est par l'arrêt Kevers-Pascalis, rendu en date du 13 juillet 1962, que le Conseil d'Etat de France a pour la première fois pris nettement position (50). Cet arrêt affirme expressément qu'est illégale une décision refusant les mesures nécessaires à l'application d'une loi et rappelle qu'un délai excessif d'intervention des textes peut constituer une faute.

Commentant la jurisprudence française (51), M. Guibal souligne toutefois que l'efficacité des recours juridictionnels se trouve limitée par le fait que le juge administratif n'a pas souvent les moyens et la volonté de censurer efficacement la carence de l'administration. Le juge n'accepte en effet de se prononcer que lorsque la loi à appliquer prévoit expressément l'obligation de publier des textes d'exécution ; en outre, il rejette le recours si l'absence de ces textes ne rend pas absolument impossible l'application de la loi.

En Belgique, on connaît la discrétion dont notre Conseil d'Etat fait preuve quant à son souci de se tenir à l'abri de tout jugement politique (52).

A cet égard, le Conseil d'Etat paraît se fonder sur le respect de l'acte de gouvernement, ou tout au moins sur la théorie de la réserve du pouvoir discrétionnaire (53), pour refuser de discuter l'opportunité de

(49) Voyez les références citées par M. GUIBAL, le retard des textes d'application des lois, *op. cit.*, note (38).

(50) Dalloz, 1963, p. 606 et note J.-M. AUBY.

(51) Le retard des textes d'application des lois, *op. cit.*, pp. 1069 et suivantes.

(52) Dans une notice bibliographique récente relative au tome des Nouvelles consacré au Conseil d'Etat, le ministre P. VERMEYLEN soulignait que « soucieux de ne pas entraver la politique du gouvernement, le Conseil d'Etat se montre à son égard d'une indulgence hautement louable en son principe, mais parfois excessive ». (*Journal des Tribunaux*, 1976, p. 158.)

(53) Faisant remarquer qu'on ne trouve pas dans la jurisprudence du Conseil d'Etat belge de consécration de la théorie française des actes de gouvernement, Ch. HUBERLANT écrit en effet qu'il semble que la haute juridiction cherche, avec prudence, à y substituer la théorie de la réserve du pouvoir discrétionnaire (Les actes de gouvernement, *Annales de droit et de sciences politiques*, 1954, pp. 53 et 67).

certaines actes du gouvernement. Mais, d'autre part, on sait également, dans son souci de ne pas enserrer l'administration dans des règles rigides, le soin que le Conseil d'Etat apporte à ne se prononcer que cas par cas. Dans ce sens, il ne s'est pas prononcé théoriquement sur ce qu'est l'acte discrétionnaire de l'autorité excluant tout recours, de sorte que la pratique future permettra peut-être de mieux assurer la protection des droits individuels en sanctionnant l'inertie de l'administration en matière d'exécution des lois.

Le juge administratif pourrait ainsi, dans des cas particulièrement graves, considérer que le temps écoulé est tel que l'inertie de l'administration doit s'interpréter comme un refus implicite d'appliquer la volonté du législateur (54). Et une telle inertie constituerait, le cas échéant, un excès ou un détournement de pouvoir, l'administration n'étant pas autorisée à détourner son action de l'intérêt général qu'elle est appelée à servir.

En tout état de cause, l'analyse de la jurisprudence actuelle révèle que le juge administratif n'hésite pas à remédier à la carence de l'autorité administrative lorsque la loi imposait à cette dernière un devoir de réglementer. Ainsi, par l'arrêt n° 12945 du 9 mai 1968, Snellinckx (55), le Conseil d'Etat a considéré que « l'absence d'arrêté royal d'exécution des dispositions de la loi du 12 juillet 1957 relative à la pension de retraite et de survie des employés, plus de dix ans après son entrée en vigueur, malgré le caractère impératif de l'article 8 qui prescrit : « Le Roi détermine... », ne peut avoir pour effet de priver le requérant de son droit au bénéfice de cette loi... » (56).

Par contre, par l'arrêt n° 12978 du 24 mai 1968, Lespagnard (57), il a été considéré que « l'omission, de la part de l'autorité, de prendre une mesure déterminée ne saurait être regardée comme un acte susceptible d'annulation qu'autant que l'autorité soit obligée en la matière ; que la loi ... qui se borne à habiliter le Roi à prendre dans le délai d'un an des mesures temporaires dérogoires aux dispositions légales, n'impose pas une telle obligation... ».

(54) La notion de « délai raisonnable » n'est d'ailleurs pas nouvelle dans la jurisprudence du Conseil d'Etat puisqu'il en est fait application en matière d'abstention de statuer de l'autorité de tutelle ou du supérieur hiérarchique.

(55) Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat, 1969, p. 76 avec l'avis de l'auditeur M. DUMONT.

(56) Sur cette obligation pour le juge d'appliquer la loi, nonobstant l'abstention du pouvoir exécutif, voyez également l'arrêt n° 12858 du 7 mars 1968, AERDEN, concernant l'exécution de la même loi du 12 juillet 1957 et l'arrêt n° 3775 du 29 octobre 1954, KEMPENEER, relatif aux règles applicables lorsqu'il n'a pas été pourvu à l'exécution d'une disposition légale prescrivant l'élaboration d'un statut pour le personnel d'un organisme d'intérêt public.

(57) Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat, 1969, p. 109.

Conclusions.

Les développements qui précèdent nous paraissent mettre en évidence le fait que le phénomène de retard ou d'absence des textes d'application des lois trouve sa source dans la crise actuelle des rapports entre le Parlement et le gouvernement (58). L'œuvre du législateur dépendant le plus souvent du bon vouloir de l'organe exécutif, on peut estimer, avec Michel Guibal, que le phénomène de retard accélère le déclin du régime parlementaire (59).

Sans doute, importe-t-il de souligner à nouveau que la carence de l'exécutif n'est pas toujours systématique et ne paraît pas procéder dans chaque cas d'une volonté consciente de paralyser l'œuvre du législateur. Des délais d'intervention des textes d'exécution sont souvent inévitables, par suite de procédures consultatives ou de mises au point techniques. Néanmoins, cet élément ne peut permettre de négliger les causes politiques de retard, et il apparaît que le gouvernement pêche parfois plus par omission que par action : c'est alors sa volonté politique qui est directement à la base de son abstention de réglementer.

En fait, toute promulgation d'une loi, dont l'applicabilité dépend de l'intervention d'arrêtés d'exécution paraît bien pour le gouvernement se doubler du devoir moral d'appliquer cette loi. Dans une telle conception, c'est la loi votée par le législatif qui détermine à la fois les droits des individus et les obligations de l'exécutif : celui-ci exerce sa fonction dirigée vers le bien commun, dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par les normes supérieures.

En outre, il n'est pas requis que la loi à appliquer impose expressément à l'autorité administrative l'obligation d'élaborer des arrêtés : l'obligation de réglementer ne peut en effet avoir pour fondement un ordre spécial du législateur car, dans le cas où cet ordre ne figurerait pas dans une loi, ce serait reconnaître à l'exécutif un pouvoir discrétionnaire impliquant la liberté de ne pas agir (60). D'autre part, la jurisprudence récente paraît bien affirmer à charge des pouvoirs publics une obligation de résultat, un devoir d'assurer la sécurité juridique. De sorte que les citoyens ont un droit au fonctionnement satisfaisant des services publics et sont justifiés à attendre de l'administration

(58) On peut relever d'ailleurs que dans certaines circonstances, c'est le gouvernement qui s'est plaint de la lenteur de la procédure parlementaire et a rejeté sur les assemblées législatives la responsabilité des retards de l'administration.

(59) Le retard des textes d'application des lois, *op. cit.*, p. 1063.

(60) Toutefois, comme l'écrit Ph. MAYSTADT, l'obligation de réglementer n'existe pas lorsque la disposition principale prévoit que son exécution est une simple faculté laissée à l'appréciation de l'autorité qu'elle désigne (Observations sous l'arrêt de la Cour de cassation du 23 avril 1971, *Journal des Tribunaux*, 1972, p. 690).

qu'elle prenne en toutes circonstances les mesures nécessaires pour appliquer les règles de droit et les faire respecter.

Quant aux remèdes qui ont été esquissés, on peut observer que s'ils sont de nature, sinon à enrayer, tout au moins à limiter le phénomène de carence, ils ne valent cependant que dans la mesure où le gouvernement aura la volonté, ou sera capable, de respecter des délais normaux d'intervention des textes.

Aussi, l'élimination du phénomène de retard des textes d'application des lois paraît bien dépendre de l'évolution d'un certain état d'esprit et de la restauration d'un équilibre entre un gouvernement aux pouvoirs aujourd'hui exorbitants et un Parlement résigné.

Summary : The inertia of the executive power with regard to the implementation of the laws voted by the Parliament.

Nowadays, in Belgium, a majority of acts of Parliament are no longer automatically applied but have to be completed by orders in council. In fact, a number of laws may remain without effect for a certain time, the executive power, in charge of the implementation of laws, having not prepared the drafts in acceptable delay.

This phenomenon seems to arise from today's crisis in the relations between Parliament and government, which arrogates to itself the right to keep at bay the legislator's work and opposes a real veto.

The suppression of the phenomenon actually appears to be difficult although the members of Parliament have at times been aware of the inertness of the executive power.

An award of the Supreme Court, in Belgium, dated 23 April 1971, has nevertheless penalized the failure and accepted the principle of government's responsibility due to the abstention to regulate.



Un modèle institutionnel déficient : la communauté européenne

par Daniel NORREBERG,

Diplômé du Collège d'Europe.



Tous ceux qui s'intéressent au processus d'intégration européenne se rappelleront qu'il y a peu de temps encore, les techniques de diffusion collective commentaient succinctement les débats qui se déroulaient au Parlement européen. Les péripéties des marathons du conseil des ministres étaient suivies de près et les arrêts fictifs d'horloge pour permettre de respecter les dates des étapes importantes imposées par les traités donnaient quelque émotion quant aux risques courus par les communautés européennes. La commission elle-même jouissait d'un prestige considérable et les déclarations de ses présidents étaient abondamment commentées.

La situation est présentement tout autre. Seuls quelques obligés suivent encore les travaux de l'Assemblée de Strasbourg et le nom des parlementaires qui y consacrent une partie importante de leur temps n'est même plus connu. L'intérêt manifesté pour les débats des conseils ministériels a diminué dans les mêmes proportions, même lorsque les difficultés sont sérieuses et que l'avenir des structures institutionnelles est en jeu. Quant à la commission, elle symbolise davantage un rôle de secrétariat général des travaux entrepris dans le cadre européen, que celui d'un organe politique supranational.

L'explication de ce déclin d'intérêt ne doit pas être recherchée au niveau des matières traitées, puisque leur diversification n'a fait que croître au fil des ans. La question qui peut se poser est de savoir si les problèmes sont encore abordés selon les règles conçues par les négociateurs des traités. Plusieurs crises ont en effet secoué les mécanismes institutionnels mis en place en 1951, 1958 et 1967. Elles ont affecté la place et le fonctionnement des organes communautaires. Il peut dès lors être utile de les rappeler brièvement, de faire le point de la situation existante en caractérisant les institutions et leur fonctionnement, de souligner les causes de leur inefficacité et de suggérer quelques améliorations.

tions susceptibles de renforcer les rouages institutionnels dans l'attente de la création d'une union politique.

I. Sept échecs en matière d'union politique.

Un bref rappel des échecs successifs pour créer une entité politique distincte des états nationaux est à la fois utile et décevant. Utile, parce qu'il permet de mesurer avec un certain recul l'ampleur des rêves audacieux d'après-guerre. Décevant, parce que les projets les plus téméraires ont rapetissé d'année en année pour devenir des symboles défectueux d'institutions politiques supranationales. Entre l'enthousiasme suscité par les résolutions du congrès de La Haye, le 8 mai 1948 et la résignation constatée au lendemain des accords de Luxembourg en janvier 1966, qui consacrent la prééminence des états sur la vie communautaire, c'est le survol rapide de dix-huit années de tensions institutionnelles.

1. L'échec du Conseil de l'Europe. Dès la fin de la première session de l'assemblée consultative, la réaction des états ne se fit pas attendre. Le comité des ministres qui se réunit à Paris en novembre 1949 balaya toutes les suggestions de l'assemblée. Il brisa son élan politique et mit aussi fin à l'essor du Mouvement européen. L'institution ne s'en relèvera pas et son fonctionnement demeurera plutôt symbolique que politique.

2. Le refus de la Grande-Bretagne d'adhérer au traité de Paris, signé le 18 avril 1948 et créant la CECA. Le Royaume-Uni jugea le texte d'inspiration trop supranationale, puisque l'organe central était constitué par une Haute autorité et une aliénation de souveraineté dans un secteur précis : les industries lourdes. N'était-ce pas là un précédent dangereux pour l'intégration politique ? C'est pourquoi la Grande-Bretagne préféra ne pas se joindre à la CECA et qu'il fallut attendre le 1^{er} janvier 1973 pour que la Grande-Bretagne se joigne aux communautés par le traité du 22 janvier 1973.

3. La condamnation par la France de la Communauté européenne de défense. Le traité signé le 27 mai 1952 présentait de larges similitudes avec le traité de Paris sur le plan institutionnel. La Haute autorité se dénommait Commissariat et l'on retrouvait l'Assemblée, le Conseil des ministres et la Cour de justice. En outre, l'article 38 conférait à l'Assemblée une mission de rédaction de statut constitutionnel pour l'Europe. L'armée européenne devait en effet être contrôlée par un pouvoir politique supranational qui englobait également la CECA. L'assemblée de la CECA, transformée en assemblée *ad hoc* pour la circonstance, transmit ses propositions au conseil le 9 mars 1953 : elle prévoyait un

système bicaméral, une chambre des peuples élue au suffrage universel et un sénat composé par les parlements nationaux. Le conseil exécutif européen (gouvernement) devait être présidé par une personnalité élue par le sénat et composé de membres nommés par le président. Comme le traité CED ne fut pas pris en considération par l'assemblée nationale française le 30 août 1954, le projet constitutionnel disparut avec lui.

4. Le pis-aller de l'Union européenne occidentale. Comme il fallait permettre le réarmement allemand, de nouvelles et inefficaces institutions furent créées par les accords de Paris du 23 octobre 1954 ; un conseil des ministres statuant à l'unanimité, une assemblée sans pouvoirs, le tout limité au problème de la défense.

5. Le refus de mise en œuvre par le conseil, de l'élection de l'assemblée parlementaire issue des traités de Rome (CEE-Euratom). Sous l'impulsion du professeur Dehousse, l'assemblée parlementaire européenne proposa un mécanisme mettant en œuvre les articles 138 § 3 du traité du 25 mars 1957 et 108 § 3 du traité CECA prévoyant son élection au suffrage universel en 1961. Le projet était modéré, puisqu'il ne visait que les deux tiers des membres, le troisième tiers étant désigné selon les procédures nationales. Le conseil ne tint toutefois pas compte du rapport et aucune suite ne fut donnée au projet.

6. Le rejet du plan Fouchet. Le 2 novembre 1961, la France déposa un projet d'union politique des états avec pour objectifs la définition d'une politique étrangère et de défense commune, ainsi que l'établissement d'une étroite coopération dans le domaine de la science et de la culture. Un conseil, groupant parfois les chefs d'états ou de gouvernement, parfois les ministres des Affaires étrangères, devait atteindre cet objectif, l'assemblée pouvant lui adresser des recommandations. Une commission européenne, composée de hauts fonctionnaires des Affaires étrangères, devait être chargée de préparer et d'exécuter les délibérations du conseil. L'opposition au plan était surtout dictée par le souci d'empêcher un entérinement institutionnel des réunions au sommet. D'autres motifs furent également avancés : absence de la Grande-Bretagne, nécessité de maintenir des liens étroits avec l'OTAN, sauvegarde des communautés européennes. Aucun accord ne put être trouvé entre la délégation française et MM. Spaak et Luns, ancien et futur secrétaire général de l'OTAN. Toute réouverture de ce dossier de coopération politique fut dès lors bloquée.

7. Le compromis de Luxembourg de janvier 1966. La France s'en prit vivement à la commission des communautés européennes en 1965, pour avoir pris l'initiative de suggérer un renforcement des pouvoirs du Par-

lement européen et de ses compétences propres. Après des mois de crise, un compromis fut réalisé qui brisa cette fois l'élan pris par la commission des communautés. L'accroissement des pouvoirs du Parlement fut ajourné, les votes à l'unanimité au sein du conseil furent maintenus et la commission fut politiquement muselée.

Malgré les modifications importantes intervenues depuis lors : fusion des institutions, élargissement de la communauté et octroi de ressources propres, l'équilibre institutionnel demeure et les institutions se présentent comme suit.

II. Panorama des principales institutions communautaires.

1. Le *conseil* est un organe communautaire d'après les traités, compétent pour les matières prévues par les textes qui ont donné naissance à la CECA, à la CEE et à l'Euratom. En réalité, tant dans ses méthodes de travail que par le comportement de ses membres, le conseil fait davantage penser à une organisation intergouvernementale où chaque ministre est avant tout préoccupé par la défense des intérêts de son gouvernement. Sa composition varie d'ailleurs en fonction des problèmes placés à l'ordre du jour : relations extérieures, agriculture, finances, transports, problèmes sociaux. Chaque état est assuré de pouvoir présider le conseil tous les quatre ans et demi, puisque la présidence est exercée à tour de rôle pendant six mois. Dans la pratique, les décisions sont prises à l'unanimité. Il est exceptionnel que l'on passe au vote avec application de la majorité qualifiée, soit 40 voix sur les 58. La pondération s'opère alors de la manière suivante : RFA — France — Italie — Royaume-Uni : 10 voix ; Pays-Bas-Belgique : 5 voix ; Irlande et Danemark : 3 voix ; Luxembourg : 2 voix. La commission participe généralement à tous les travaux du conseil, mais ce n'est pas une obligation et les travaux sont en fait préparés par le comité des représentants permanents dont nous parlerons ci-après. Rappelons enfin qu'à défaut d'accord sur le siège des institutions, les réunions du conseil se tiennent à Bruxelles, sauf pendant les mois d'avril, de juin et d'octobre où les déplacements à Luxembourg sont obligatoires, ceci pour compenser le départ de la Haute autorité de la CECA, lors de la fusion des traités de 1967.

2. La *commission* possède un statut hybride. Au départ, certains la considéraient comme un organe politique, égal au conseil et coopérant avec lui, voire comme la préfiguration d'un gouvernement européen. Avec le temps, la primauté du conseil a cependant clairement prévalu. Elle peut dès lors être définie comme un organe qui collabore et assiste

le conseil dans ses travaux, tout en servant d'intermédiaire entre les états membres lors des discussions. Cette mission est remplie avec indépendance et un faible caractère politique, mais nous sommes loin de l'institution supranationale que R. Schuman avait imaginée pour la CECA. L'actuelle commission est composée de 13 membres : 2 Allemands, 2 Français, 2 Italiens, 2 Anglais, 1 Hollandais, 1 Belge, 1 Danois, 1 Irlandais et 1 Luxembourgeois, nommés pour quatre ans, de commun accord par les gouvernements, en réalité par simple entérinement des candidatures présentées par les états. Son mode de travail est collégial bien que les attributions soient réparties. Les votes à la majorité sont fréquents. Chaque commissaire est responsable d'une ou de plusieurs directions générales de la commission.

3. *L'Assemblée* ou le Parlement européen composé de 198 membres, désignés par les Parlements respectifs, à raison de 36 membres pour la RFA, la France, l'Italie et le Royaume-Uni ; de 14 membres pour les Pays-Bas et la Belgique, de 10 membres pour l'Irlande et le Danemark et de 6 membres pour le Luxembourg, ne possède que des pouvoirs très limités : un droit de consultation et d'avis, ainsi que celui de renverser la commission. Ses compétences politiques et budgétaires sont dès lors symboliques et son travail est davantage d'ordre technique. Ses travaux se déroulent à Strasbourg ou à Luxembourg, ce qui implique le même voyage de dossiers que pour le conseil, tandis que les commissions spécialisées, soit : les affaires politiques, les affaires économiques et monétaires, le budget, l'agriculture, les affaires sociales et l'emploi, l'environnement et la santé, les relations économiques externes, les affaires juridiques, l'énergie, la recherche et la technique, la politique régionale et le transport, les affaires culturelles et la jeunesse, le développement et la coopération peuvent se réunir ailleurs. Les réunions ont presque toujours lieu à Bruxelles pour des raisons techniques évidentes. Toutefois, pour des raisons de fierté nationale, chaque commission siège une fois l'an dans la capitale de l'un des états membres.

4. La *Cour de justice*, composée de 9 juges assistés de 4 avocats généraux, nommés pour six ans, de commun accord entre les gouvernements, remplit un rôle important dans la vie communautaire. Plus de 1.000 affaires ont déjà été soumises à la cour, dont les arrêts ont force obligatoire pour les états, les institutions communautaires et les personnes physiques ou morales. Chaque état compte un juge, les grands états un avocat général, dont la mission est de conclure publiquement sur les affaires soumises.

5. Le *comité économique et social* était confiné à un rôle purement consultatif. Depuis le dernier sommet de Paris, il peut émettre des avis

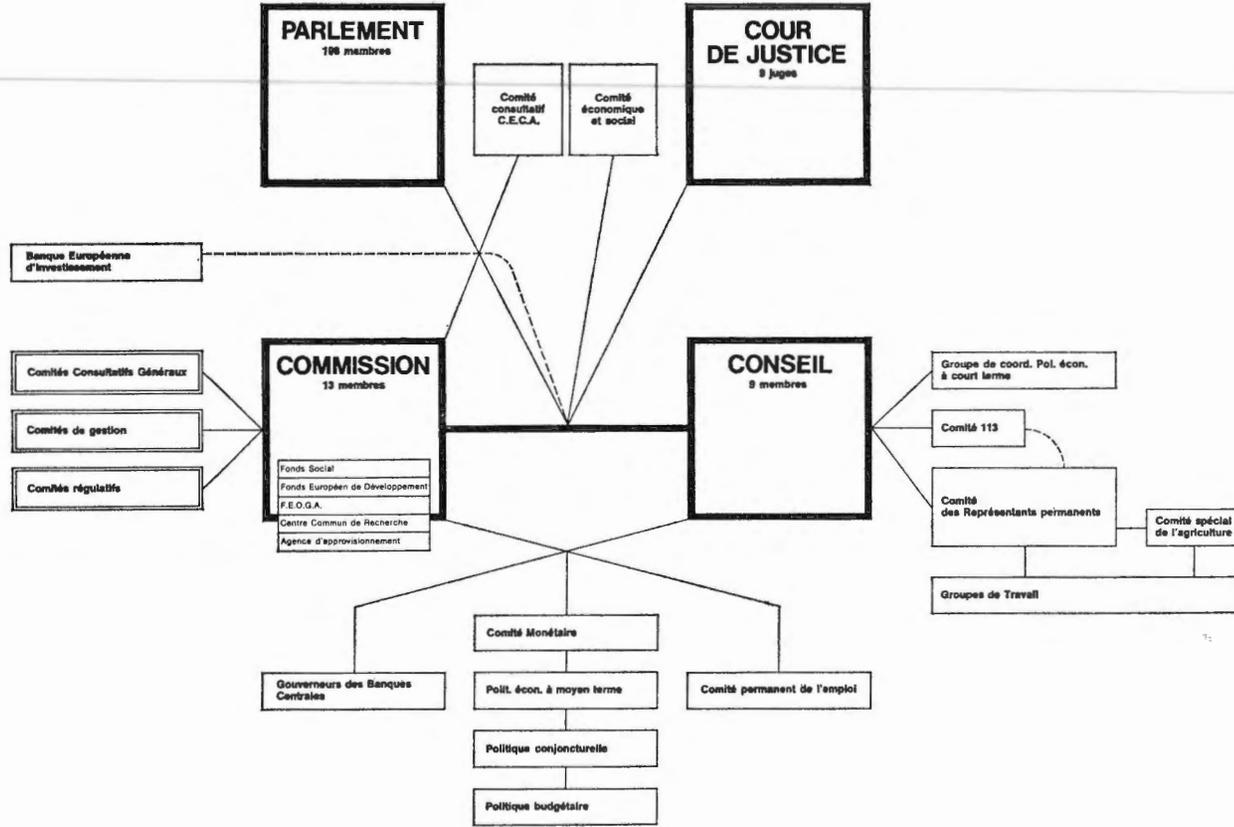
de sa propre initiative. Il se compose de 142 membres, représentant les agriculteurs, les producteurs, les transporteurs, les travailleurs de la communauté. La répartition des mandats entre les états membres est la suivante : 24 pour la RFA, la France, l'Italie et le Royaume-Uni ; 12 pour les Pays-Bas et la Belgique, 9 pour le Danemark et l'Irlande, 6 pour le Luxembourg. Les membres sont nommés à l'unanimité par le conseil pour quatre ans, sur base d'une liste comportant pour chaque état un nombre de candidats double par rapport au nombre de sièges à pourvoir, de manière à permettre une équitable répartition des secteurs.

Certains autres services placés sous la compétence de la commission remplissent des missions spéciales. Ils sont repris dans l'organigramme général de la communauté ci-après (tableau).

III. Les déficiences constatées.

Ce panorama assez académique ne permet toutefois pas de préciser les lacunes les plus graves constatées dans le fonctionnement des institutions à un moment important de la vie communautaire. En effet, en application d'une décision du conseil des ministres du 21 avril 1970, il est prévu qu'à partir du 1^{er} janvier 1975, les activités communautaires seront intégralement financées par des ressources propres, en provenance de prélèvements agricoles, des droits de douane et de montants ne pouvant dépasser 1 % de la taxe sur la valeur ajoutée perçue par les états membres. Comme le budget des communautés pour 1974 prévoit quelque 254 milliards de dépenses, dont 191 milliards pour le seul Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), c'est indiquer la nécessité de disposer d'un organe de contrôle et d'une responsabilité politique clairement établie. Or, aucune de ces deux exigences n'est présentement rencontrée.

1. Pour ce qui concerne la *mission de contrôle*, les dépenses sont à présent engagées sous la seule responsabilité de l'exécutif. Prenons par exemple la fixation de la politique agricole commune. Les ministres de l'agriculture respectifs se contentent généralement d'informer leurs collègues de la teneur des discussions en cours et parfois de demander des instructions plus précises au moment des options déterminantes pour les mois à venir. Comme, jusqu'à présent, une fraction des dépenses était représentée par des contributions des états membres, un débat théorique restait possible à l'intérieur des Parlements nationaux. Dans la pratique, aucun grand débat n'avait lieu à l'occasion des célèbres marathons agricoles et les ministres se contentaient d'exposer leur politique européenne à l'occasion de la discussion des budgets de leur départe-



tement. Quant à la fraction de recettes propres déjà perçue, soit 147 milliards en 1974, le contrôle théorique n'était même pas possible, puisque les pouvoirs budgétaires du Parlement européen sont nuls. Si aucune modification institutionnelle n'intervient d'ici 1975, c'est l'ensemble du budget communautaire qui échappera à tout contrôle, ce qui est contraire aux traditions parlementaires de chacun de nos états.

2. Ce transfert de compétence et cette confusion de pouvoirs au profit de l'*exécutif européen* s'opérera en outre dans les plus mauvaises conditions institutionnelles, puisque le conseil lui-même parvient de moins en moins à exercer les missions qui lui ont été confiées par les traités. Comme il est confronté avec des tâches sans cesse plus absorbantes et variées, l'engorgement des dossiers a engendré l'apparition d'un organe communautaire nouveau, non prévu initialement par les traités : le comité des représentants permanents ou COREPER. Les traités stipulaient simplement que le conseil des ministres devait arrêter lui-même son propre règlement intérieur. Comme le conseil est composé de ministres nationaux qui ne consacrent qu'une fraction de leur temps aux dossiers européens, il fut décidé de créer un organe composé de diplomates et de fonctionnaires nationaux, qui préparerait les travaux du conseil. Peu à peu son autorité a crû et il fut chargé d'exécuter une série de mandats au nom du conseil, si bien que son existence fut consacrée par le traité de fusion des institutions en 1965. Depuis, le COREPER remplit une mission essentielle dans la vie institutionnelle, puisqu'il « filtre » les dossiers qui sont discutés au conseil. Son développement a pris tellement d'importance qu'un comité des représentants permanents adjoints a même été créé. Les représentations permanentes, dirigées par un ambassadeur, se sont dès lors étoffées au fil des ans. Pour la Belgique, elle groupe 22 fonctionnaires représentant les départements ministériels suivants : Affaires étrangères : 12, Affaires économiques : 2, Finances : 3, Agriculture : 2, Communications et PTT : 1, Emploi et Travail : 1, Banque nationale : 1. La représentation permanente de la RFA compte, quant à elle, 37 membres, celle du Royaume-Uni 41. Comme il s'agit de fonctionnaires nationaux, ils ne doivent rendre des comptes qu'à leur ministre de tutelle national et leurs agissements européens s'exercent au nom et pour le conseil des ministres, sans la moindre possibilité de contrôle politique. N'est-ce pas là un glissement vers le gouvernement des techniciens que maints sociologues pourraient citer en exemple ?

3. Seule la *commission* est susceptible d'être sanctionnée sur le plan politique par le vote d'une motion de censure au Parlement européen, alors qu'elle ne peut être rendue en rien responsable de certaines caren-

ces ministérielles. Cette menace, plus théorique que réelle, peut parfois débloquer l'un ou l'autre dossier important au niveau du conseil. Si elle était réellement exercée, le résultat serait cependant faible, puisque les gouvernements nationaux pourraient immédiatement rétablir les commissaires dans leurs fonctions. La commission est également responsable des réponses à donner, dans des délais courts, aux questions écrites et orales des parlementaires. Mais ici encore les responsabilités politiques se situent ailleurs. Le principe élémentaire de séparation des pouvoirs n'est dès lors pas respecté au niveau européen et il peut paraître étrange que nos états en soient arrivés à admettre une situation peu conforme à leurs traditions démocratiques respectives. La prééminence du conseil est écrasante, puisque le Parlement ne peut émettre que des avis sur les propositions de la commission et que de plus il n'est pas responsable devant l'assemblée. En outre, comme le conseil est composé de ministres différents en fonction des sujets traités, que ses sessions sont brèves et que l'ordre du jour est toujours surchargé, le véritable pouvoir se situe progressivement au niveau du COREPER, c'est-à-dire aux mains de fonctionnaires politiquement irresponsables. Un nouvel équilibre des pouvoirs s'avère dès lors souhaitable, tout comme un fonctionnement différent des institutions, pour modifier l'image de conférence intergouvernementale qui est celle de la communauté aujourd'hui. Quelques actions à court terme pourraient être entreprises à cette fin. Examinons lesquelles.

IV. Modifications institutionnelles suggérées.

1. *La revalorisation du Parlement européen.* Puisque dès 1975, la communauté vivra de ses ressources propres, il paraît indispensable que le conseil demande préalablement l'accord du Parlement sur ses projets de dépenses. Si ce droit élémentaire n'était pas reconnu, aucun contrôle financier ne serait plus exercé sur les sommes énormes absorbées par la vie communautaire. Des droits politiques nouveaux pourraient également être octroyés à l'Assemblée. C'est ainsi que la censure politique devrait pouvoir s'exercer à l'encontre du conseil qui porte la responsabilité politique des actes communautaires. Sa composition actuelle constitue certes un obstacle. Mais il peut être rencontré et nous en parlerons ci-dessous. Le fait de pouvoir justifier son action devant l'Assemblée et d'y engager sa responsabilité permettrait d'amorcer un dialogue qui n'a jamais existé à ce jour.

Parallèlement à cet accroissement de compétences, il y aurait lieu également de revoir sa composition. Une élection directe avec exercice à plein temps du mandat européen est souhaitable. Diverses initiatives par-

lementaires ont été prises à cet égard dans certains états membres. L'occasion est dès lors propice pour revoir sa composition et ses méthodes de travail. Cette revalorisation du Parlement européen convaincra peut-être le dernier groupe politique à refuser d'y siéger (les travailistes), d'occuper enfin leurs sièges...

2. Un exécutif pleinement responsable.

Cela signifie, sinon la suppression, du moins une révision fondamentale du rôle et de l'influence du COREPER. A partir du moment où le conseil devient politiquement responsable de ses agissements, il n'est plus tolérable que des fonctionnaires filtrent les affaires et établissent les priorités à accorder aux dossiers. Pour que le conseil puisse assumer ses responsabilités nouvelles, ses membres devraient pouvoir se consacrer pleinement à leur tâche et suivre l'ensemble des activités et non plus une petite partie de celles-ci en fonction de l'ordre du jour arrêté.

Chaque état pourrait désigner un ministre chargé des affaires européennes qui ne ferait plus partie du conseil des ministres de son pays, mais assumerait un rôle de liaison entre ce dernier et le conseil des ministres européens, dont il ferait partie pour tous les problèmes abordés. Cela supposerait un homme politique important, puisque disposant de pouvoirs très variés et capable également de remplir efficacement une mission de courroie de transmission avec le gouvernement de son pays. Cette nouvelle composition du conseil présenterait enfin l'avantage de dégorger quelque peu l'agenda, puisque les ministres en question seraient en permanence affectés aux problèmes européens. Ils travailleraient en coopération étroite avec les représentations permanentes de leurs états, qui leur serviraient en quelque sorte de services d'études.

Le rôle et le fonctionnement de la commission pourraient également être revus. Cette branche de l'exécutif, responsable des services administratifs des communautés européennes, pourrait voir son rôle supranational accentué. Elle pourrait assister de droit à toutes les réunions du conseil, même celles où les questions politiques les plus délicates seraient abordées et devrait disposer d'un droit d'initiative plus largement utilisé. Certes, elle travaillerait en collaboration étroite et permanente avec le conseil et il se pourrait qu'une opposition se manifestât avec ce dernier. La pratique montrera cependant l'absence d'intérêt à semblable opposition, puisque le dernier mot appartiendra toujours au conseil. En outre, la commission ne pourra utilement faire passer ses suggestions que si son entente avec le conseil est réelle. Bref, ce ne serait pas au moyen de conférences de presse fracassantes que la commission servira l'Europe, mais au contraire en recherchant une symbiose aussi parfaite que possible avec le conseil, de manière à faire progresser de commun accord les dossiers les plus importants.

3. La revalorisation de la mission du comité économique et social.

Le dialogue que la plupart de nos états ont noué avec les représentants des organisations socio-économiques devrait se retrouver au niveau européen. Il ne faudrait pas limiter le rôle de l'actuel comité à une mission consultative occasionnelle, mais encourager au contraire la formation d'organisations structurées d'employeurs et de travailleurs, disposant d'un droit d'initiative et régulièrement consultées sur les grandes options économiques et sociales du conseil. Ce dialogue serait d'autant plus souhaitable que le nombre d'entreprises multinationales est appelé à croître rapidement dans les années à venir. Ce serait également le moyen de renforcer la prise de conscience syndicale au niveau européen et amener ses leaders les plus dynamiques à axer leurs préoccupations au niveau supranational.

4. Une application plus large de l'article 235 du traité CEE.

Cet article prévoit que si une action de la communauté apparaît nécessaire pour réaliser un objectif du traité, sans que ce dernier n'ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la commission et après consultation de l'assemblée, peut prendre les dispositions appropriées. Lors du sommet de Paris en décembre 1970, il fut recommandé d'utiliser plus largement toutes les dispositions du traité, y compris cet article. Cela permettrait le transfert au niveau communautaire de problèmes peu abordés jusqu'à présent, comme l'environnement ou la coopération pédagogique. Rappelons à cet égard qu'il a fallu attendre 1971 pour assister à la première réunion des ministres de l'éducation et trois années encore avant qu'une nouvelle rencontre n'ait lieu en juin 1974, consacrée cette fois plus particulièrement au droit d'établissement. Pour certains, il y a incertitude de savoir si ces matières sont vraiment de la compétence des traités. Seuls quelques articles évoquent en effet la libre circulation des personnes et les problèmes d'équivalence de diplômes. D'autres discussions pouvaient s'appuyer sur des décisions prises lors de rencontres au sommet comme, par exemple, la création d'un institut interuniversitaire européen à Florence. Mais pour le reste, une certaine discrétion a toujours entouré les délibérations. Or, si les jeunes peuvent espérer certaines réalisations dans les secteurs qui les préoccupent, n'est-ce pas précisément à ce niveau qu'il faudrait progresser ?

*
**

Toutes ces actions s'inscrivent toutefois dans une perspective à court terme. L'objectif d'une union politique demeure quant à lui permanent. Une date a été proposée, lors du dernier sommet européen : la fin de

la décennie. Elle coïncide avec celle de l'Union monétaire, aussi déterminante pour l'intégration européenne que ne l'eût été celle de la CED. Encore faudrait-il préparer, avec la volonté d'aboutir, les textes susceptibles de concrétiser cette déclaration. La pratique de réunions au sommet, si elle présente le mérite de tracer de temps à autre de vastes perspectives, présente aussi l'inconvénient de rendre impossible toute préparation sérieuse, faute d'instrument d'action adéquat. Il en va un peu, comme à un niveau moins élevé, de ces réunions périodiques des ministres des affaires étrangères où, à défaut de secrétariat permanent, les progrès réalisés sont toujours en deçà des espérances. Bref, si le dossier de l'Europe politique devait être clos avant 1980, il serait temps de l'ouvrir et d'examiner les grandes options d'union politique qui se présentent. Mais ceci constitue déjà une phase ultérieure. En attendant, il serait bon que, dès 1975, la communauté pût disposer d'institutions fonctionnant avec plus d'efficacité et un minimum de contrôle démocratique. Il en va du fondement même de son action et du respect de nos traditions parlementaires les plus élémentaires.

Summary.

Starting from the seven repulses met with the political union, the author describes the main european institutions and underlines their weaknesses.

Awaiting the political union for 1980 he suggests immediate institutional improvements for a better and a more democratic working of the community, actually a rather intergovernmental cooperation : the right for the Parliament to control the use of the own resources since 1975 of the european community and the necessity of a direct election of their members ; the nomination in each state of a full occupied minister for european affairs charged with the different problems and assuming a link between the national and european government ; the revalorization of the aims of the economic and social committee ; a larger application of article 235 of the treaty as it was the case recently for the educational cooperation.



Le phénomène Carter et le clivage Centre contre Périphérie aux Etats-Unis

Note de recherche

par Daniel L. SEILER,

Professeur.
Département de Science politique.
Université du Québec à Montréal.

★

Quelle que soit l'issue de la joute électorale de soixante-seize aux Etats-Unis, celle-ci s'inscrira dans l'histoire comme marquée par ce qu'il est déjà convenu d'appeler le « phénomène Jimmy Carter ». Nous ne gloserons pas sur la surprenante ascension du planteur d'arachides de Plains (Géorgie), naguère encore inconnu, à la nomination comme candidat démocrate à la présidence de la république ; la presse, tant américaine qu'internationale, commenta abondamment l'événement. Nous le supposons connu du lecteur. Notre propos vise au contraire, en donnant une interprétation structurelle du phénomène, à rectifier l'analyse qui a prévalu dans l'opinion publique quant au caractère ambigu du succès de Carter, dû à son absence de vision politique, à son déjà légendaire sourire, ou à la qualité de son organisation. On sait, depuis Weber, qu'un phénomène social est rarement mû par une cause unique, et ces éléments conjoncturels entrent sans doute dans la genèse du mouvement qui mènera, peut-être, l'ex-gouverneur de la Géorgie à la maison blanche. Mais ils n'en constituent pas moins, à nos yeux, des faits secondaires. A notre point de vue, le phénomène Carter — et c'est pourquoi il intéresse les politistes — apparaît comme la manifestation d'une réalité fondamentale et constitutive tant du système politique américain que du parti démocrate.

Le schéma d'analyse est le suivant : en se donnant Jimmy Carter comme candidat à la présidence des Etats-Unis d'Amérique, le parti démocrate se retrouve en quelque sorte et renoue avec sa vocation première qui est de médiatiser la volonté politique des périphéries. Nous développerons cette hypothèse en envisageant d'abord l'impact de

Carter sur le parti démocrate et en tentant, à partir de là, de remonter jusqu'au clivage de base du système politique américain : celui qui oppose centre et périphérie. Cette démarche ne sera rendue possible que grâce à une réflexion théorique sur les clivages et l'institutionnalisation du conflit.

L'unité retrouvée du parti démocrate.

Avant l'ouverture de la campagne pour les élections primaires, et malgré le discrédit jeté sur l'administration en place par l'affaire du Watergate, — les commentateurs autorisés de la vie politique américaine s'accordaient pour prédire, une convention paisible pour les républicains unis, autour de la candidature du président Ford et une convention pénible pour les démocrates déchirés entre factions rivales et hostiles. La guerre du Vietnam avait laissé le parti démocrate profondément meurtri. Plus que le G.O.P., l'opposition entre « faucons » et « colombes » avait divisé celui-ci : c'est un président démocrate, Lyndon Johnson, qui provoqua le développement des hostilités en Indochine et c'est du sein même du parti que prit naissance — avec la candidature de Gene McCarthy — le mouvement de contestation de la politique étrangère, puis de l'autorité du Président. La convention démocrate de 1968 fut le théâtre de rudes affrontements entre *l'establishment* du parti, soutenant le vice-président Humphrey, et le mouvement contestataire soutenant le sénateur du Minnesota. L'atmosphère enfiévrée des assises démocrates ne tarda pas à déborder dans la rue pour créer une situation d'émeute que Norman Mailer qualifia — avec sa verve habituelle — de « siège de Chicago » (1). Les divisions du parti ne s'atténuèrent pas en 1972, que du contraire. Le mouvement progressiste et pacifiste, qui s'était vu voler la victoire en 1968, parvint à arracher la nomination de son candidat, le sénateur McGovern. L'opposition de l'appareil aidant, les divisions démocrates atteignirent leur paroxysme et, non seulement le parti ne se rangea pas derrière son candidat, mais encore on vit éclore des comités de démocrates soutenant Richard Nixon. La défaite de George McGovern ne surprit que par son ampleur : jamais, depuis près d'un demi-siècle le parti de Jefferson ne connut aussi amère défaite. Elle le laissa profondément désuni.

Au début de 1976, la conjoncture politique favorisait les démocrates, mais presque malgré eux. Pour les augures, les divisions qui marquèrent

(1) N. MAILER, *Miami and the siege of Chicago. An informal history of the republican and democratic conventions of 1968*, New York : New American Library, 1968. Il s'agit d'un ouvrage inclassable, mi-reportage, mi-essai poétique, bien dans la manière de Mailer et qu'on pourrait qualifier de journalisme politique introspectif.

les campagnes pour les primaires en 1968 et 1972 allaient se reproduire, renforcées par l'absence de tout candidat de grand format, mais, continuaient les commentateurs, la convention trouverait une solution de compromis en la personne du non-candidat, le sénateur H.H. Humphrey, ancien vice-président qui, tapi en coulisse, attendait son heure. L'ouverture de la campagne électorale parut ne pas démentir les pronostics défavorables aux démocrates. Il semblait que chaque tendance trouverait son candidat, aucun ne devant soulever l'enthousiasme des foules.

Or, les primaires du New Hampshire, confirmées par celles de la Floride, révélèrent la personnalité et le charisme du gouverneur Carter qui a priori pouvait apparaître comme un candidat de second rang, sans expérience nationale. Par son discours simple, basé sur le respect des valeurs morales et l'opposition au « big government », Carter est parvenu à imposer son image, servi en cela, et par le désir de pureté des citoyens littéralement écoeurés par les scandales qui marquèrent l'administration républicaine, et par la qualité de son organisation électorale. La réceptivité des électeurs démocrates à ce message surprit l'appareil du parti : par exemple, des ouvriers et des agriculteurs, des petits blancs du sud et les noirs répondirent à l'appel du Géorgien. On peut convenir sans risque d'erreurs, que la séduction de Carter tient dans la conformité entre son discours, — de type religieux et hostile à l'« establishment » et au « big government » —, et son personnage d'homme nouveau, provincial et homme de foi, sans attaches avec la classe politique de Washington, même démocrate. Lorsque Jimmy Carter évoque le nécessaire respect des valeurs morales en politique et les vertus profondes du peuple américain, son auditoire le croit. C'est là le phénomène Carter.

L'irruption d'un candidat extérieur à la « machine » du parti démocrate aurait dû soulever l'opposition de celle-ci, car les thèmes développés par Carter, avaient à peine plus de quoi la séduire que ceux défendus naguère par McGovern. D'autant plus que l'appareil du parti possédait en Hubert Humphrey un candidat occulte conforme à ses aspirations. Il ne faudrait pas réduire la réaction des dirigeants et des cadres démocrates à une pure attitude d'autodéfense, aucune organisation ne confierait de gaieté de cœur son sort à un quasi inconnu, dont le passé politique est des plus bref et la vision politique difficilement réductible à l'équation libéral/conservateur. La tentative menée par la direction démocrate pour arrêter la progression de l'ex-gouverneur ne surprend en rien. Elle prit la forme de pressions exercées sur le sénateur Humphrey afin qu'il s'engage dans les élections primaires et, devant le peu d'enthousiasme manifesté par l'ex-vice-président, par l'en-

courageusement donné à un candidat de dernière heure, le jeune gouverneur de la Californie Edmund Brown jr. Cette dernière candidature, plus que celle du sénateur Church, ébranla Carter. En effet, Jerry Brown, quoique fils d'un ancien gouverneur et candidat malheureux en 1960, pouvait apparaître comme un homme nouveau qui de plus bénéficiait du charisme que confère la jeunesse à un homme politique.

Le fait surprenant des primaires et de la convention démocrate de 1976 n'est donc pas l'opposition que « l'establishment » du parti témoigna à l'égard du citoyen de Plains, mais bien son ralliement massif. Dès la fin de la campagne et malgré les primaires de Californie, New Jersey et Ohio dont les résultats furent loin de favoriser Carter (2), on vit le maire Daley — l'un des pontifes de la machine démocrate — se ranger derrière le candidat et proposer son protégé, le sénateur Adlai E. Stevenson, 3d, comme colistier (3). Tour à tour, le sénateur Jackson et le gouverneur de l'Alabama George Wallace retirèrent leur candidature, pour s'engager dans la voie ouverte par le maire de Chicago suivis par les sénateurs Muskie et Humphrey entraînant tout l'appareil du parti qui bascula dans le camp de Jimmy Carter (4).

Ainsi la convention démocrate de 1976 qui devait souligner les désunions d'un parti que le sénateur Edward Kennedy se refusait de sauver, se mua en une sereine liturgie unanime à la gloire de l'idéal démocratique américain. Seuls restaient en piste face à la révélation politique de l'année : le député Morris Udall, héros malheureux des primaires et le jeune gouverneur Brown. Encore que ce dernier ne

(2) Californie : Brown (59 %), Carter (21 %), Church (7 %), Udall (5 %), Wallace (3 %) ; New Jersey : indépendants (42 %), Carter (28 %), Udall (13 %), Church (7 %), Wallace (6 %), McCormack (4 %) et Ohio : Carter (52 %), Udall (21 %), Church (14 %), Wallace (6 %), Danahey (4 %), Jackson (3 %). Source : the New York Times. Les délégués « indépendants », du New Jersey émanaient d'une coalition Humphrey-Brown soutenue par la machine démocrate, en fait seul Brown fit ouvertement campagne pour cette coalition lors des primaires du 8 juin 1976. Lors de la convention la majorité de ces délégués vota pour Jimmy Carter suivant ainsi les directives de l'appareil du parti. Cf R. SULLIVAN, « Humphrey-Brown Victory in Jersey is called Futile », *The New York Times*, Thursday, June 10th 1976, vol. CXXV... n° 40,327, p. 43.

(3) R.W. APPLE Jr., « Shift to Georgian, Humphrey stays out — Wallace, Jackson, Daley Give Support », *loc. cit.*, p. 1.

(4) Il est à diverses reprises question de la machine démocrate au cours de cet article. Il n'est pas inutile de rappeler que l'appareil des partis américains n'est en rien comparable aux types connus en Europe — sauf mutadis mutandis en République d'Irlande et dans une mesure moindre en Italie — ils ne ressortissent ni à la catégorie des partis de masse, ni à celle des partis de cadres définies par Maurice Duverger, ni encore à celle de parti d'électeurs établie par Jean Charlot. En fait ils tiennent des trois avec en plus une forte dose de clientélisme. Cette organisation particulière est le fruit de l'histoire : « La principale fonction du boss et de sa 'machine' était celle du courtier : aide aux immigrants complètement perdus dans une ville inconnue dont ils ne parlaient souvent pas la langue, recherche de travail pour les chômeurs, etc... les activités faisaient naître un sentiment de dépendance à l'égard du boss, qui par conséquent disposait au moment des élections d'une 'clientèle' solide ». MASNATA F. et Cl., *Pouvoir, société et politique aux Etats-Unis*, Paris, Payot, 1970, p. 204.

sembla livrer ce baroud d'honneur qu'en prévision d'un avenir présidentiel possible en 1980 ou 1984. Le gouverneur de Californie exprima d'ailleurs sa volonté de ne pas rompre le climat d'unanimité de la convention en donnant les voix de ses délégués californiens à M. Carter. Le bouquet final de cet extraordinaire feu d'artifice New-Yorkais ne fut pas à notre avis constitué par les discours de MM. Mondale et Carter mais par les congratulations des autres candidats Brown, Church, Udall, Jackson et... Wallace auquel se joignirent H.H. Humphrey, E. Muskie et G. McGovern. Voir fraterniser des hommes aussi opposés que le « raciste » Wallace et le « radical » McGovern représente un phénomène qui, pour un Européen, tient du prodige. Mais pour les démocrates, quelle apothéose qui augure bien de l'avenir et qui jette un voile rose sur les malheurs du passé ! Jamais depuis plus de deux décennies — sauf en 1964 — le parti de Roosevelt ne connut aussi paisible et triomphale convention ; finies les manifestations de 1968, les heurts et déchirements de 1972 ou les marchandages de 1960. Surtout que le concurrent républicain paraît loin de faire montre de la même unanimité.

Mais quelle est donc cette potion magique qui permit à Jimmy Carter d'emporter les primaires démocrates et de redonner unité et vigueur à son parti ? Si l'appareil démocrate offre aujourd'hui au gouverneur de Géorgie ce qu'il refusa hier, à George McGovern, ce n'est pas sans raisons. En effet en choisissant Carter, le parti démocrate obéit à cette logique qui pousse les Etats-Unis, dont la culture politique fut ébranlée par les scandales, à se ressourcer et à tenter de retrouver, en cette année du bi-centenaire, leur authenticité. Tout en Jimmy Carter correspond à la réalité historique profonde du parti démocrate, aussi bien sa position sociologique que son discours. Par leur choix, au-delà du tournant imprimé par Roosevelt et des évolutions de l'après-guerre, les démocrates ont, en quelque sorte, retrouvé leur prime jeunesse.

Nous nous efforcerons de reconstruire cette tradition au moyen d'un cadre théorique que nous allons esquisser.

Du conflit au consensus.

Affirmer que la nomination de M. Carter comme candidat démocrate exprime un retour à la tradition politique authentique de ce parti, peut surprendre quand on sait que le bipartisme américain fait songer aux deux petits personnages de Lewis Carroll, *Tweedledum* et *Tweedledee*, dont la pittoresque statue se trouve d'ailleurs à Central Park... Des deux partis, c'est à qui se montrera le meilleur garant des « valeurs américaines » inscrites dans la déclaration de l'indépendance. Bien sûr l'observateur attentif pourra distinguer des nuances, les républicains

tendent à se situer plus à droite et les démocrates plus à gauche, mais la classique dichotomie conservateurs/libéraux passe allègrement à travers les frontières de partis. Les présidents démocrates tendent à mener des politiques plus interventionnistes, et encore le général Eisenhower fait exception à cette règle. En ce qui concerne la dernière décennie, les présidents démocrates choisirent des conseillers économiques de type « keynesien » comme Galbraith ou Rostow, tandis que le classique Friedman inspire MM. Nixon et Ford. Toutefois, nul ne contestera le libéralisme ni de J.K. Galbraith, ni de Milton Friedman. Il s'agit non d'idéologies différentes, mais de variations au sein d'écoles de pensée qui, dans maints pays, appartiendraient au même parti. C'est le consensus et non le conflit qui caractérise le système de partis aux Etats-Unis.

Pour l'éminent historien américain Richard Hofstadter, toute l'histoire de son pays se résume en trois cent cinquante ans de consensus autour de thèmes simples comme la démocratie libérale et la libre entreprise. Toutefois si le consensus régna aux Etats-Unis, quant au type de société, il serait faux de conclure — suivant Robert Dahl, que le conflit s'est vu exclu de l'histoire et de la vie politique américaine (5). De fait, si l'observateur ne retient que le conflit, — majeur dans les sociétés industrielles d'occident — qui résulte de la lutte entre les classes de propriétés et qui se traduit en une dichotomie partis bourgeois, partis ouvriers s'affrontant autour de deux projets de société ; société libérale contre société socialiste ; cet observateur devra alors conclure à un consensus vieux de deux siècles (6). Si par contre, l'observateur se penche sur les développements d'autres luttes — ethniques, Nord contre Sud, fédéralistes contre antifédéralistes, riches contre exclus de la société industrielle, etc... — qui toutes s'expriment dans le conflit sociétair qui oppose centre à périphérie, notre observateur se montrera alors plus circonspect pour constater, avec Dahl, que le consensus est loin de régner et qu'il alterne avec le conflit. Le système politique des Etats-Unis ne se singularise donc pas par l'absence de tout clivage —, ou conflit sociétair —, mais bien par la présence d'un clivage dominant qui le distingue dans le concert des états occidentaux (7).

(5) Whoever supposes, then, that American politics has been nothing more than a moving consensus, a sort of national Rotary Club luncheon, has not sufficiently reflected on the recurrence of intense conflict, crisis, and violence in American history », R.A. DAHL, « The American Oppositions : Affirmation and Denial », in *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven : Yale University Press, 1966, p. 53.

(6) Loin de nous l'idée de prétendre que les Etats-Unis ne connurent jamais de luttes sociales, que du contraire mais celles-ci ne se traduisent jamais, de manière autonome et permanente, en termes politiques.

(7) Le Canada et la République d'Irlande connaissent une situation analogue quoique dans une mesure moindre : le conflit de classe n'y est étouffé qu'en partie, les maigres forces du NDP au Canada et du Labour party en Irlande témoignent de sa présence.

Néanmoins si l'histoire des USA offre moult traces de conflit, parfois violent, il paraît indéniable que le système de partis refléterait plutôt le consensus. Pour comprendre comment la réalité du conflit inhérent à la société américaine s'est vu absorbée par la capacité intégrative et adoptative de cette société, il importe d'entamer une réflexion sur la nature du concept de conflit politique.

En effet, tout conflit n'atteint pas à la dimension sociétaire et tout conflit sociétaire ne se traduit pas en termes politiques. De plus, les conflits politiques ne sont pas ressentis avec le même degré de profondeur et ne présentent pas le même caractère de permanence. Certains trouvent leur source dans l'événement et le singulier. Dans ce cas, le conflit ne sera résorbé que lorsque se rétablira l'équilibre systémique, soit par la prise des décisions politiques adéquates, soit par extinction naturelle des causes. De tels conflits, à caractère conjoncturel, engendrent — lorsqu'ils prennent une dimension sociétaire — dans le système politique des phénomènes que nous qualifierons du vocable de *tension* (8). D'autres conflits trouvent, au contraire, leur source dans l'être même de la société. Résultant de phénomènes disfonctionnels, ils s'inscrivent dans la structure sociétaire dont ils représentent un élément constitutif ou *contradiction*. Dans ce cas, le conflit sera irrésorbable par le système politique comme tel ; tout au plus, tentera-t-il de s'en accommoder en agissant sur les effets et non sur les causes du conflit. De tels conflits, à caractère structurel, laissent peu de marge au système sociétaire : ou supprimer la contradiction en changeant les rapports sociaux ou accepter la contradiction en atténuant ses effets par l'institutionnalisation du conflit. Dans le premier cas, le phénomène peut être qualifié de *révolution* et dans le second, le conflit structurel institutionnalisé sera qualifié du vocable de *clivage*. L'issue, révolution ou clivage, dépend à la fois de la capacité intégrative du système et des développements historiques des conflits (9).

(8) La dialectique des tensions, source de demandes que le politique se doit de convertir en décisions pour rétablir son équilibre, nous paraît avoir été bien rendue par le schéma de David Easton. Cf D. EASTON, *A Framework for Political Analysis*, Englewood, Cliffs : Prentice Hall, 1965, et *Une analyse systémique de la vie politique*, Paris, Armand Colin, trad.

(9) Il fut écrit beaucoup sur le conflit, depuis Héraclite jusqu'à Dahrendorf ou Lewis Coser, en passant par Karl Marx, peut-être le plus grand de tous. Le consensus fait lui les délices de la sociologie américaine, de Talcott Parsons aux tenants de la théorie formelle du Politique en passant par Daniel Bell et bien d'autres. Pour le lecteur francophone peu familiarisé avec les détours d'une certaine pensée américaine, nous conseillons l'excellent BIRNBAUM P., *La fin du politique*, Paris, Le Seuil, 1975.

Quant à notre position, nous nous contentons de suivre la voie, déjà classique, ouverte par Maurice Duverger et qui pose la double nature conflictuelle et intégrative de la politique. Concrètement nous tentons la gageure de nous inspirer à la fois de Marx et de Parsons. Comme ce dernier de position souvent varia quant au conflit, on se tiendra à : T. PARSONS, *Politics and Social Structure*, New York : The Free Press, 1969.

C'est bien sûr l'institutionnalisation du conflit qui étaye notre propos lorsqu'il est question des Etats-Unis. Comment s'opère le processus d'intégration des conflits structurels ? Il se réalise grâce à l'action de deux sous-systèmes sociétaires, le politique et le culturel. Le politique s'exprime concrètement dans ce qu'Althusser nomme « l'appareil répressif d'état » et Duclos « un appareil spécialisé de commandement et de contrainte », sa nature ne lui donne, pour éliminer les manifestations du conflit, que la coercition. Comme l'écrit Karl Deutsch, la contrainte ne peut suffire à assurer un pouvoir, il lui faut trouver chez ses

Plan du discours :

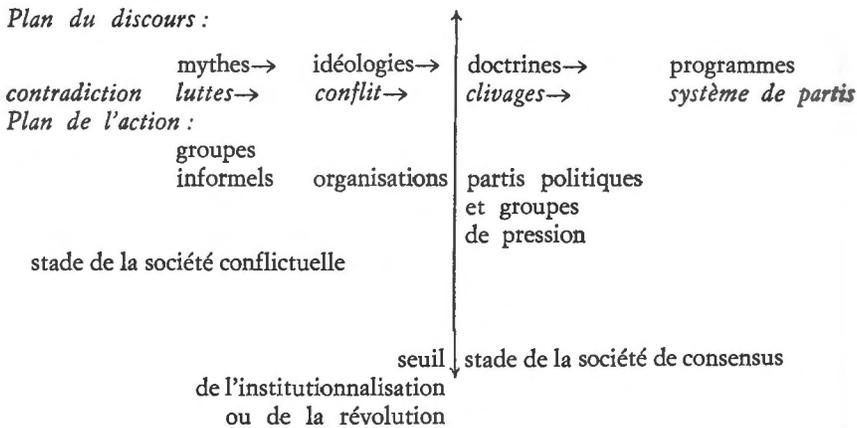


FIG. 1. — L'institutionnalisation des conflits structurels.

assujettis une volonté de se conformer (compliance) aux objectifs du système (10). Aucun système ne peut se maintenir longtemps en équilibre en se fondant sur la seule contrainte, c'est la meilleure manière d'entraîner, à coup sûr, la révolution. La révolution ne constituant pas un phénomène très fréquent de même que la dictature sans consensus — en occident du moins —, l'action du système culturel s'avère donc la plus importante. C'est le culturel qui permet la canalisation du conflit dont l'expression passe ainsi de l'état d'émeute, de révolution ou de guerre civile, à celui des cortèges pacifiques et du jeu électoral et parlementaire.

Le culturel procède à la réduction des conflits structurels par intégration, c'est-à-dire au moyen d'un processus qui, un premier temps, atténue les manifestations d'un conflit, puis, ensuite en neutralise l'impact en

(10) K.W. DEUTSCH, *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1968, pp. 17-19. Karl Deutsch est parmi les grands politistes américains, l'un des seuls à envisager la double nature de la politique.

l'institutionnalisant, pour parfois, dans un dernier stade atteindre à un consensus apparent alors que la contradiction qui l'engendra n'est en rien résolue (fig. 1). Les contradictions inhérentes à une société donnée provoquent, au sein de celle-ci, des *lutttes* spontanées au caractère souvent violent, émeutes ou jacqueries. Malgré la répression qu'elles encourent, les luttes acquièrent un degré de permanence et sécrètent des organes porteurs — ligues, syndicats, partis — qui les prennent en charge et les justifient par des idéologies, — à la fois conscience, stratégie et vision du monde. On nommera *conflit*, *sensu stricto*, cette phase d'organisation des luttes autour d'un projet global et donc politique. La violence qui caractérise le conflit est organisée — guérilla ou guerre civile, ou encore la stratégie peut-être pacifique ; mais quels que soient les moyens mis en œuvre, c'est à ce stade qu'existe une possibilité révolutionnaire. En dépit des heurts entre camps opposés, un *modus vivendi* finit par s'établir et, la bureaucratisation aidant, le conflit devient *clivage*. C'est-à-dire, qu'il a désormais acquis une dimension historique se marquant dans les attitudes politiques des individus et qui s'exprime par la médiation des partis politiques. Les idéologies se voient alors codifiées en corps de doctrines. Quant aux aspects conflictuels des clivages, ils trouvent leur expression sur la scène parlementaire qui apparaît — ainsi que ses à-côtés, élections et débats publics — telle une arène symbolique où s'affrontent, tout aussi symboliquement, les antagonistes politiques. L'affrontement a, en quelque sorte, glissé de l'état sauvage, violent et inorganisé, à l'état de civilisation — négocié et régleménté — et du plan de l'acte au plan du symbole et du discours. Ce qui paraît constituer le terme de l'évolution semble être atteint lorsque l'expression du clivage perd son caractère conflictuel pour prendre une dimension purement historique. Les partis politiques se ressemblent alors de plus en plus et le comportement électoral des citoyens tend à se fonder sur l'habitude et la tradition, d'une part, et d'autre part sur le style des candidats et le pouvoir de séduction de leur message. Une commune idéologie inspire des programmes électoraux réduits à être des plate-formes ponctuelles de peu d'importance. On peut alors prétendre que le système politique connaît le consensus car, même si les contradictions demeurent, leurs effets sont anesthésiés (11).

La société américaine a réalisé semblable consensus. Elle recèle, en son sein, maintes contradictions qui, sporadiquement, éclatent en flambées de

(11) Le stade du consensus ne supprime nullement les contradictions qui, par un apparent paradoxe, engendrent des luttes violentes et inorganisées, lorsque les canaux officiels ne peuvent en acheminer les développements. Ces processus sont, à notre avis, totalement inintentionnels, cf M. GODELIER, « Système, structure et contradiction dans le *Capital* », *Les Temps Modernes*, novembre 1966, pp. 848-849.

luttés, souvent âpres, parfois violentes, mais toujours récupérées par la puissance intégrative du système culturel (12).

Un seul conflit structurel a suivi le processus d'institutionnalisation jusqu'à son terme, pour fonder le bipartisme américain et son incidence fut telle qu'elle occulta le développement des autres conflits, dont le plus important dans les sociétés industrielles, à savoir le conflit des classes de propriété. Ce conflit structurel majeur sera qualifié de *centre contre périphérie*.

Centre contre périphérie et société américaine.

Le concept, particulièrement fructueux, de centre contre périphérie, fut forgé par le politiste norvégien Stein Rokkan pour rendre compte des conflits qu'engendrent les contradictions du processus d'édification nationale (« nation-building process ») ou révolution nationale (13). Une catégorie de ce type permet de rendre compte des causes secondaires tant culturelles — ethniques, linguistiques ou religieuses — qu'économiques entraînées par le phénomène de construction nationale, naguère encore envisagées séparément.

Dans nombre de vieux pays, constitués depuis le Moyen Age, les processus de création de l'empire ou de l'état et ensuite d'édification natio-

(12) « Dans la société postindustrielle, autant le conflit des classes de propriété perd de son importance, se localise et s'institutionnalise, perdant ainsi sa force explosive, autant les conflits nouveaux mettent en cause la gestion d'ensemble de la société », A. TOURAINE, *La société postindustrielle*, Paris, Denoël, 1968, pp. 89-90.

(13) Stein ROKKAN, est à notre avis, le plus grand politiste actuel ; il développe son modèle de centre/périphérie en plusieurs étapes. D'abord empiriquement à partir de la réalité politique de son pays (cf S. ROKKAN et H. VALEN, « Regional Contrasts in Norwegian Politics », in E. ALLARDT et Y. LITTUNEN, eds, *Cleavages, Ideologies and Party-Systems*, Helsinki : Westermack Society, 1964 ; S. ROKKAN, « Norway : Numerical Democracy and Corporate Pluralism » in R.A. DAHL, ed., *op. cit.*), la dimension centre-périphérie est ensuite intégrée dans un paradigme général des clivages construit à partir d'une réflexion sur Talcott PARSONS (S.M. LIPSET et S. ROKKAN, « Cleavage Structures, Party Systems and Voters Alignments », in *Party systems and Voters Alignments*, New York : The Free Press, 1967 ; S. ROKKAN, « The structuring of Mass Politics in the smaller European Democracies. A Developmental Typology », in O. STAMMER, ed., *Party systems, Party Organisation and the Politics of New Masses*, Berlin, Institut für Politische Wissenschaft an der Freien Universität, 1968 et S. ROKKAN, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo : University Press, 1970) pour enfin être analysée dans sa genèse historique et économique, constitutive du procès d'édification nationale. (S. ROKKAN, « Cities, States, and Nations : a Dimensional Model for the Study of Contrasts in Development » in S.N. EISENSTADT et S. ROKKAN, eds., *Building States and Nations*, Beverly-Hills : Sage Publications, 1973, vol. I et S. ROKKAN, « Dimensions of State Formation and Nation-Building : A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe », in Ch. TILLY, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton : University Press, 1975). Le lecteur peu familiarisé avec la langue anglaise trouvera un bref exposé des principales thèses de Rokkan dans : ROKKAN S. « Macro-histoire et analyse comparative des processus de développement politique », *Table ronde de l'AIISP/IPSA*, Jérusalem, 9-13 septembre 1974, document n° 5.

nale s'effectuèrent sans grandes mobilisations des masses. On n'y assista donc pas à l'affrontement entre un centre bâtisseur de nation et une, ou des périphéries plus ou moins allogènes. Par contre, dans les nouvelles nations, le phénomène que Rokkan nomme Révolution nationale, mobilisant les masses fit éclater la contradiction entre les réalités nationales et étatiques et engendra le conflit territorial entre Centre et Périphérie. Seuls l'Australie et la Nouvelle-Zélande semblent avoir échappé à ce processus, les Etats-Unis d'Amérique en constituent, au contraire, une parfaite illustration (14).

R.A. Dahl relève, dans l'histoire des Etats-Unis depuis l'indépendance jusqu'à nos jours, la récurrence d'un conflit intense dont les manifestations menèrent le pays jusqu'à la guerre civile, une fois et au bord de la guerre civile en quelques autres occasions (15). On peut constater que les thèmes majeurs du conflit tournent tous autour d'un point central : la possibilité du tout d'imposer des politiques nationales aux parties. En fait, on assiste à un jeu contrapuntique dont le thème, donné lors du débat premier sur la constitution, se développe diachroniquement dans le champ politique américain en une fugue où le conflit, l'intégration, la résurgence du conflit et sa réintégration se poursuivent inlassablement depuis deux siècles. Les conditions dans lesquelles se posent le conflit ont bien changé depuis 1776, de même que la nation américaine, jadis petite république rurale et maritime, aujourd'hui l'état le plus puissant de la planète, tandis que la structure du conflit demeure telle qu'au premier jour. Les contradictions des débuts de la république en suivirent la croissance phénoménale.

Suivant Dahl, on répertorie dix manifestations historiques majeures où le conflit s'exprime de manière intense.

1. Des mesures autoritaires — « Alien and Sedition Acts » (1798) — du gouvernement central furent contestées par les législatures du Kentucky et de Virginie qui proclamèrent le droit pour les états de refuser d'appliquer des lois fédérales jugées par eux inconstitutionnelles.

2. En 1814, c'est, paradoxalement, au tour des fédéralistes de la Nouvelle Angleterre d'affirmer lors d'une convention leur opposition à la politique d'embargo et le devoir des états de préserver la constitution.

(14) L'Australie et la Nouvelle-Zélande, peuplées fort tard, apparaissent plutôt comme des bourgeois du système et de la culture politique britanniques, plantés un peu plus loin. Les traditions ouvrières de Grande-Bretagne, syndicales et politiques s'y développèrent à loisir et la création d'états souverains ne fut pas entreprise contre la mère-patrie, mais par elle et parce que la distance entre Londres et les territoires austraux était telle que l'intégration au Royaume-Uni eût semblée déraisonnable.

(15) R.A. DAHL, « The American Oppositions : Affirmations and Denial » in R.A. DAHL, *op. cit.*, pp. 48-50.

3. La querelle dite du tarif oppose en 1828 la Caroline du Sud au gouvernement fédéral. Elle mena le pays au bord de la guerre civile dans la mesure où le président envisagea d'envoyer la troupe pour mettre fin aux prétentions des autorités de Caroline du Sud qui entendaient ne pas appliquer la décision fédérale au nom de son droit de « nullification », c'est-à-dire le pouvoir pour un seul état de déclarer nulle une loi nationale qu'il jugerait en opposition avec la constitution (16).

4. La scène politique sera occupée par le problème de l'abolition de l'esclavage durant tout le milieu du XIX^e siècle, et avec les conséquences que l'on sait.

5. La guerre de sécession ne régla que très partiellement la question des relations inter-raciales dans le Sud des Etats-Unis. Les élections de 1876 menèrent à nouveau le pays au bord de la guerre civile, toutefois le conflit peut se négocier en un compromis qui en fait restaurait la suprématie blanche dans le Sud.

6. L'apparent règlement du problème de l'esclavage permet l'expression du conflit de classe et du mouvement de protestation paysan à travers de multiples organisations syndicales et politiques et dans un concert de grèves et de lock-outs. Le plus important des mouvements politiques qui apparaît alors est sans conteste le populisme, à la fois paysan et ouvrier.

7. Les troubles sociaux culminent avec l'élection présidentielle de 1896, où le républicain McKinley affronte le tribun William Jennings Bryan, candidat unique des démocrates et des populistes, qui dénonce la « domination du capital de l'Est ».

8. Le mandat du président Wilson, — le second démocrate depuis la guerre civile — un éminent intellectuel qui tente de réaliser les réformes souhaitées par les mouvements populiste et social-démocrate, soulève des controverses intenses mais « the conflicts seem to have lacked some of the earlier intensity ; the country was not viewed as approaching another civil war » (17).

9. La grande dépression réveille les différents conflits souvent avec violence et le « New Deal » provoque une querelle entre le président et la cour suprême.

(16) La controverse soulevée par la question du tarif et le principe dit de « nullification » permit à John C. Calhoun, l'un des plus grands parlementaires de l'histoire américaine, de donner cours à ses talents d'orateur.

(17) R.A. DAHL, *op. cit.*, p. 52.

10. Trente ans plus tard, le problème des droits civils et les émeutes raciales provoquent des frustrations à droite comme à gauche. En 1964, la droite traduit ses frustrations à travers la candidature du sénateur Barry Goldwater (18). On peut considérer que la candidature de George McGovern représente le pendant de gauche de ce même malaise et ajouter — l'étude de Dahl datant de 1965 — la crise d'identité provoquée par la défaite des USA au Vietnam et surtout par les différents scandales qui entraînèrent la démission d'abord du vice-président puis du président. Les deux démissions constituent des faits sans précédent dans l'histoire des Etats-Unis d'Amérique.

L'articulation des deux événements proposés par Dahl sur le paradigme centre contre périphérie nous permet de proposer un développement du conflit en quatre mouvements. Chaque mouvement correspond à un procès de récupération du conflit et à une étape dans la formation du système de partis, des luttes à consensus.

Quatre conflits, quatre systèmes de partis et quatre consensus (19).

La révolution et la guerre d'indépendance ne trouvèrent pas les 13 ex-colonies britanniques sans traditions partisans, bien au contraire (20). Néanmoins, celles-ci s'estompèrent sous leur impact et sous celui du débat sur la création de l'union, où s'affrontèrent unitaristes et tenants d'une confédération aux liens ténus (21). C'est ainsi que naquit le fédéralisme du compromis entre les deux tendances et du génie d'hommes comme Hamilton, Jefferson ou Madison.

La jeune république était par trop hétérogène que pour qu'elle ne soit pas déchirée par le conflit entre le centre et la périphérie. En effet,

(18) *Ibid.*, pp. 50-53.

(19) Nous nous baserons spécialement sur les deux classiques : F.R. KENT, *The Democratic Party, A History*. New York : Johnson Reprint, 1968, 1st print 1928 et W.S. MYERS, *The Republican Party*, New York : Johnson Reprint, 1968, 1st print 1928 ; R. HOFSTADTER, *The Idea of a Party System the Rise of legitimate opposition in the United States, 1780-1840*, Berkeley : University of California Press, 1970 ; W.N. CHAMBERS, *The Democrats, 1789-1964. A short history of a popular party*, New York : Van Norstrand, 1964, F.L. BURDETTE, *The Republican Party : A Short history*, New York : Van Norstrand, 1972, 2nd edition.

(20) La Pennsylvanie connaissant, par exemple un système quadripartite et nombre d'assemblées de colonies vécurent l'exportation des factions anglaises et l'opposition entre loyalistes et indépendantistes.

(21) Certains antifédéralistes qui se manifestèrent lors du débat sur l'adoption de la constitution se rallièrent naturellement à Jefferson, mais le noyau actif de son parti était formé de tenants convaincus du fédéralisme, comme James Madison par exemple. On ne peut donc dire que les factions qui divisèrent la convention constitutionnelle, constituent l'origine du premier système de partis. D'autre part les dites fractions ou factions ne s'organisèrent jamais en partis, elles restèrent des tendances. Cf C.M. KENYON, *The Antifederalists*, Indianapolis : Bobbs-Merrill, 1966.

le nouvel état véhiculait les séquelles de deux types distincts de colonisation. Au Nord, une colonisation de peuplement témoignait de la volonté de dissidents presbytériens ou quakers, d'Angleterre et d'Ecosse, de créer des conditions sociales, politiques et religieuses inconnues dans la métropole. Au Sud, au contraire, la colonisation s'était faite de manière plus classique à partir d'un système de plantation fondé sur l'esclavage, comme dans les Antilles françaises ou espagnoles. Au Nord, la société ne diffère pas tellement de celle des Provinces-Unies à la même époque : largement rurale avec déjà un développement urbain dû à l'action de la Bourgeoisie commerciale. Au Sud règne une sorte d'aristocratie créole qui tire sa fortune de l'exploitation de grandes plantations de tabac d'abord, de coton plus tard.

Le Nord constitue le centre bâtisseur de la nouvelle nation. Une bourgeoisie en pleine ascension y prépare l'industrialisation du pays sur le modèle de l'Angleterre et entend construire un état moderne, c'est-à-dire centralisé doté d'une administration efficace, d'une armée et surtout d'une marine, conditions favorables au développement du commerce et de l'industrie. La Virginie mène la coalition de la périphérie pour la défense de son mode de vie propre, du droit des états, ainsi que des valeurs frugales du monde rural.

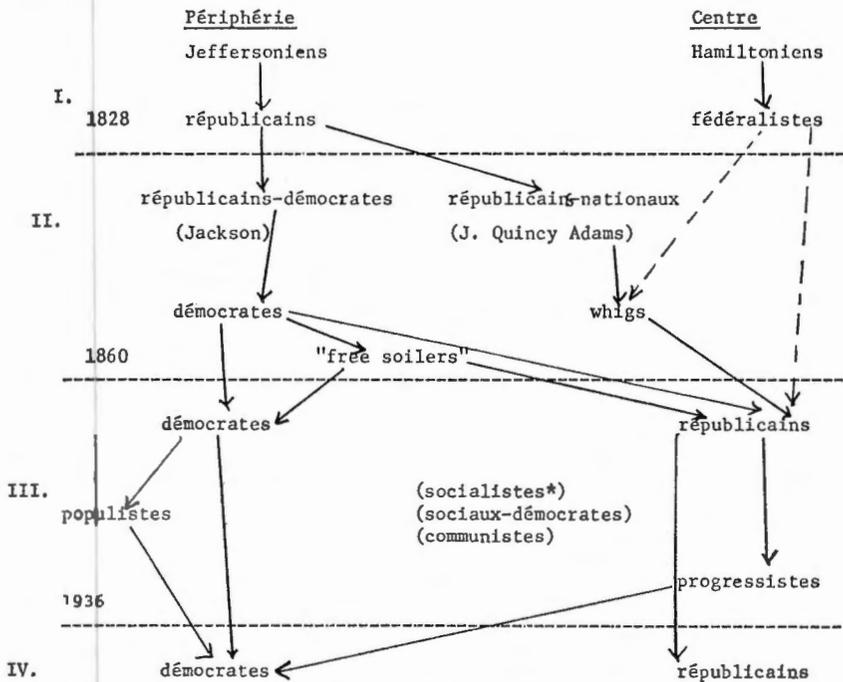
Les divisions éclateront au sein même du cabinet du président Washington qui, quoique Virginien, penche pour le centre. Elles opposeront le secrétaire d'Etat Thomas Jefferson à Alexander Hamilton, secrétaire au trésor qui deviennent les chefs de deux factions. Le retrait de Jefferson du cabinet consomme le divorce entre les deux tendances et le second mandat de Washington représente le premier gouvernement de parti, tandis que l'opposition s'organise dans un climat hostile à l'idée même de parti.

C'est ainsi que naquit le premier système de partis aux Etats-Unis, dans l'axe du conflit entre centre et périphérie (22).

Au pôle « centraliste », on trouvait les fédéralistes ou hamiltoniens qualifiés par leurs adversaires tantôt de monarchistes, tantôt de monocrates ou de parti pro-anglais. Situés dans les grandes villes — leur base est fondamentalement la Nouvelle Angleterre — ils assument les revendications économiques et militaires de la nouvelle classe bourgeoise « centraliste ». Pour elle le commerce avec la Grande-Bretagne — dont ils admirent le système politique — importe plus que les ressentiments passés. Quant à la révolution française, elle porte atteinte, par les guerres qu'elle entraîne, au bon développement des échanges commer-

(22) N.K. RISJORD, *The Early American Party System*, New York : Harper and Row, 1969. R. HOFSTADTER, *op. cit.*, pp. 1-169 et S.M. LIPSET, *The First New Nation*, London : Heinemann, 1963, pp. 32-33.

ciaux. Les valeurs de ce groupe dominant correspondent quasi point par point à l'idéaltype wébérien de « l'éthique du protestantisme ». En fait, nourrie par le puritanisme, presbytérienne, l'idéologie des fédéralistes est nationaliste, élitiste, bourgeoise et assez autoritaire. En effet, les fédéralistes n'accepteront jamais l'idée même de partis politiques et tenteront d'en prévenir la création. Réduits par leur défaite en 1800 à être un parti malgré eux, ils accepteront très mal ce fait et ne s'or-



* Les partis dont les noms figurent écrits entre parenthèses ne ressortissent pas au clivage dominant.

FIG. 2. — Centre/Périphérie et genèse du système de partis au USA.

ganiseront jamais sur une base durable, tant était grande leur identification à l'état.

Au pôle « périphérique » les anti-fédéralistes ou Jeffersoniens s'organisèrent dès avant 1792 en créant le parti républicain qualifié par ses adversaires de démocrate ou de Jacobin, ou encore de parti pro-français. En fait de Jacobins, il s'agissait plutôt de Girondins. Car ils réaliseront l'union des revendications et du Sud et de toute l'Amérique rurale avide de liberté, d'égalité et de gouvernement frugal, donc peu soucieuse de voir le pouvoir fédéral s'ingérer dans ses affaires ou d'entraîner le pays dans des aventures militaires au profit d'une Angleterre toujours

abhorrée. La révolution française soulève la sympathie des républicains qui, après l'échec de celle-ci, conserveront une vision internationaliste. Conscients d'être le fer de lance de la seule grande république dans un concert mondial orchestré par les monarchies européennes (23). Bien organisés et vénérant leur leader — ils sont avant tout le parti de Jefferson — les républicains représentent la forme populaire ou même populiste du libéralisme naissant. Le génie de Jefferson et de Madison est d'avoir su réaliser l'union des périphéries, autour des idées d'égalité et d'individualisme — dont l'inspiration est également protestante mais sans liens avec une église particulière — ainsi que d'une lecture de la Constitution accentuant les droits des états. L'union au sein d'un même parti, des planteurs esclavagistes du Sud et de fermiers du Nord et de l'Ouest peut paraître un paradoxe — qui dure encore de nos jours —, toutefois en ce qui concerne les blancs la société « sudiste » était très égalitaire.

Le conflit se développera dans un climat d'intolérance. Chaque parti considérant l'autre comme incivique et anti-américain. Les fédéralistes contrôlant la seconde administration de Washington et celle de John Adams mèneront une politique qui les conduira à deux doigts d'une guerre avec la France. Les préparatifs de guerre justifiant l'assimilation des concepts d'opposition et de sédition, et même le passé de Jefferson et son prestige de secrétaire d'état et de vice-président ne le protégèrent pas d'être affublé des qualificatifs de factieux et de démagogue. Le conflit atteint son paroxysme avec les mesures d'exception contenues dans « l'Alien and Sedition Act » dont les états, Jeffersoniens, de Virginie et du Kentucky contesteront violemment la constitutionnalité. L'élection de 1800 canaliserà le conflit grâce à l'élection de Jefferson qui soulève la fureur et l'angoisse des fédéralistes. En fait, elle sonne leur déclin. L'institutionnalisation du conflit sera de courte durée, les séquelles de la guerre de 1812 éliminant politiquement les fédéralistes de la scène politique. Les républicains règneront ainsi sans partage de 1800 à 1824 réalisant leur programme mais aussi en reprenant à leur compte nombre de politiques ci-devant fédéralistes. Le consensus est réalisé sous la présidence de Monroe — « l'ère des bons sentiments » — et il résulte du développement du pays et de son extension vers l'Ouest. L'achat des territoires français de l'Ouest et le croît démographique permirent, en agissant conjointement avec la politique d'octroi de terres à bas prix aux colons désireux de se fixer dans ces territoires, la création de nouveaux états. En 1820, le poids de la périphérie écrase le

(23) Cette conviction sera une des sources de la doctrine Monroe.

centre, car le développement tant démographique que géographique des USA dépasse alors en importance son développement industriel. Quant à son expansion commerciale, elle dépend bien plus des progrès de l'agriculture que de ceux de l'industrie. L'Amérique de Madison ou de Jackson est, dans sa structure économique comme dans ses valeurs, profondément rurale et provinciale. Le parti républicain qui a conquis les grandes villes de l'Est devient le parti unique. Le type de structure politique qui caractérise alors les Etats-Unis ressortit — suivant l'expression proposée par Tom Garvin pour qualifier la république d'Irlande — à la situation de « périphérie dominant le centre » (24).

La domination du parti de Jefferson pourra régler provisoirement la relance du conflit entre le Sud esclavagiste et le Nord abolitionniste grâce au compromis du Missouri. Seul un grand parti médiatisant la volonté des périphéries pouvait maintenir la cohérence de l'union, ce sera sa tâche jusqu'en 1856. Les querelles de personnes, les oppositions entre les factions et division du parti entre les républicains-démocrates soutenant la candidature de Andrew Jackson et les républicains-nationaux de Clay et John Quincy Adams.

Les républicains-démocrates, devenus rapidement démocrates, seront organisés par Van Buren et Jackson qui renforcera leur caractère démocratique et populaire. Par leur idéologie égalitaire, rurale et anti-banque, ils s'inscrivent résolument dans l'héritage de Thomas Jefferson. Il ne surprendra pas de les voir dominer la politique américaine de 1828 à 1860.

Les républicains-nationaux devenus whigs représentent la principale opposition à la prédominance démocrate qui marque le deuxième tiers du XIX^e siècle. En fait, il s'agit plus d'un amalgame de personnalités et de leurs clientèles que d'un parti organisé ou doté d'une ligne politique claire, comme les démocrates ou les défunts fédéralistes. Les whigs allient des héritiers des fédéralistes comme Daniel Webster à des Sudistes marqués comme Henry Clay, le célèbre Calhoun oscillant entre les whigs et les démocrates en fonction de leurs positions ponctuelles quant au problème de l'esclavage. Le seul ciment semble avoir été leur conservatisme affirmé.

L'existence du *Free Soil Party* —, fondé par l'ancien président Van Buren, fut plus brève, quoique plus significative que celle du party whig. En effet, les « free soilers » créeront les conditions politiques qui présideront à la naissance de l'actuel parti républicain, auquel ils fourniront nombre de cadres. Il s'agit d'une dissidence nordiste et urbaine du parti démocrate — elle naquit dans l'état de New York — qui

(24) T. GARVIN, « Political Cleavages, Party Politics and Urbanisation in Ireland : The Case of the Periphery-Dominated Center », *European Journal of Political Research*, (2), 1974, pp. 307-327.

conteste la ligne officielle du parti en matière d'esclavage. Le refus porte sur le fait affirmé par celui-ci qu'il s'agisse d'un problème ressortissant à la souveraineté des états et la politique de compromis menée par les démocrates quant à l'extension de l'esclavage dans les territoires de l'Ouest.

Le deuxième système de partis aux Etats-Unis sera marqué par une intense polarisation dans l'axe du clivage centre contre périphérie (25). La contradiction inscrite dans la fédération américaine par les deux types de colonisation qui l'engendrèrent, éclate avec une violence jamais atteinte. Le Sud, de plus en plus périphérique, tente désespérément de préserver son mode désuet de société. Chaque nouvelle entrée d'un état dans l'Union accentue cette minorisation que ne compense pas l'annexion du Texas. Le Nord attisé par le piétisme presbytérien endosse la cause de l'abolitionnisme et entend l'imposer au Sud. La classe politique nordiste, de quelque côté qu'elle siègeât, désire seulement limiter l'esclavage aux états du Sud et le bannir des nouveaux territoires. La perspective ouverte pour le Sud par la conquête, sur le Mexique, de vastes régions dans lesquelles il voit son hinterland naturel, rompt le fragile consensus établi par le « compromis du Missouri », ni le Nord, ni le Sud ne veulent accepter la minorisation. Le parti démocrate et le président Buchanan ne peuvent empêcher une partie de leurs éléments nordistes de rejoindre le parti républicain et les événements du Kansas provoquent la sécession de sept états sudistes. Les élections de 1860 s'engagent dans la confusion, les démocrates s'avèrent incapables de s'entendre sur le nom d'un candidat acceptable pour les deux parties, ils en présenteront deux. Quant à la portion, surtout sudiste, des whigs qui n'a pas rejoint les rangs républicains, il s'unira à des démocrates modérés dans l'éphémère parti constitutionnel. Et Lincoln l'emporta.

Le conflit fut réglé par les moyens que l'on sait, c'est-à-dire par la violence et la victoire militaire d'une partie sur l'autre. La répression qui suivit la guerre devait éliminer politiquement le Sud. Seule l'image nordiste des Etats-Unis et de la civilisation américaine prévaut, le Sud devenant une périphérie endormie, à la vie politique corrompue et qui, pour le « Yankee » industriel du Nord ou du Middle-West, présente le charme aimable d'une réserve indienne. C'est qu'en 1860, l'Amérique rurale de Jackson a vécu. La révolution industrielle a changé les rapports de force entre le centre et la périphérie au profit du centre. L'époque des coureurs des bois est révolue, le vieux Nord-Est s'est industrialisé et le Middle-West le suit ; les chemins de fer sillonnent

(25) F.R. KENT, *op. cit.*, pp. 82-201.

la prairie et les métropoles de la côte Est peuvent ainsi y déverser leur trop plein de population.

La nation américaine actuelle, capitaliste et industrielle, se bâtit ainsi grâce au chemin de fer et aux télégraphes, le centre en est le vieux centre — Nouvelle-Angleterre, New York, Pennsylvanie — élargi au Middle-West — Michigan, Ohio, Illinois, Minesotta, Wisconsin — et le fer de lance le parti républicain. Le parti démocrate après une période d'incertitude retrouve sa vigueur de défense de la périphérie dans la personne de William Jennings Bryan qui sera son leader de 1896 à 1912. Il semble toutefois condamné à être minoritaire, le centre étant plus peuplé que la périphérie. L'élection de McKinley contre Bryan en 1896 brosse une image presque idéal-typique du clivage centre/périphérie : McKinley l'emporte dans le Nord-Est industriel et peuplé, tandis que W.J. Bryan s'impose dans le Sud et l'Ouest, provinciaux, ruraux et peu peuplés. La contradiction entre capital et travail provoque, en cette troisième étape du développement du conflit aux USA, une série de luttes violentes qui engendreront un mouvement ouvrier, alors bien divisé, et un quasi recouplement (« Cross-Cutting ») du clivage centre/périphérie par le clivage socio-économique. Démocrates et républicains se verront ainsi flanqués sur leur gauche, respectivement par les populistes et les progressistes (26).

Ainsi se dessinent les traits du troisième système de partis, marqués par la prépondérance du parti républicain.

Au pôle centraliste, on trouvera donc le parti républicain formé autour de la cause anti-esclavagiste par d'anciens démocrates et « free soilers » auxquels se joignirent les whigs nordistes. C'est la formation « Yankee » par excellence. Disposant d'une base sociologique anglo-saxonne et protestante, il correspond néanmoins — du point de vue social au modèle de parti « inter-classiste » ou, tel que le définissait Otta Kirchheimer, de « catch-all-party ». Le succès des républicains comme parti bâtisseur de nation devait leur valoir l'appui de la haute bourgeoisie financière et industrielle. Il ne surprendra donc pas de voir, à la fin du XIX^e siècle, le parti entièrement commis à la défense de la cause impérialiste. McKinley et Théodore Roosevelt seront les promoteurs de la politique impérialiste, dite du « big stick » et les conquêtes de Cuba, Porto-Rico, Hawaï et les Philippines en seront les résultats. Comme tout parti nationaliste disposant d'une base sociale assez diversifiée les républicains se voient divisés par les affrontements entre les conservateurs dévoués au grand capital et au libéralisme économique le

(26) R. HOFSTADTER, *The Age of Reform, from Bryan to FDR*, New York : Vintage, 1965.

plus strict, et les progressistes, hostiles aux trusts et soucieux de « big government » et de législation sociale. Théodore Roosevelt, impérialiste mais adversaire acharné des trusts, sera candidat progressiste en 1912 et le flambeau sera repris une décennie plus tard par le sénateur La Follette, du Wisconsin.

Au pôle périphérique, le parti démocrate restera fidèle à lui-même. Associé, à tort, avec la cause confédérée, il lui faudra longtemps pour se relever des dommages que lui causèrent la guerre de sécession. Dans un premier temps, il se contentera de capitaliser le mécontentement créé par les excès des gouvernements républicains en se tenant à sa position de défenseur du droit des états. Toutefois, dans les villes du Nord-Est, l'immigration irlandaise provoque une évolution importante pour le destin du parti : le parti républicain leur étant fermé pour des raisons religieuses, ils constitueront l'aile urbaine du parti démocrate. C'est avec la naissance du populisme — « free silver party », « People's party », etc... — et l'influence de Bryan que les démocrates retrouvent leur souffle. Vaste mouvement périphériste brassant en son sein fermiers, artisans, ouvriers, le populisme s'organise, — dans et à côté du parti —, autour de thèmes comme l'argent à bon marché, la lutte anti-trust et anti-banques, la prohibition de l'alcool et l'hostilité à la politique impérialiste.

Dans la chaleur de la lutte électorale, William Jennings Bryan va même jusqu'à qualifier le Nord-Est des USA de « pays ennemi ». L'élection accidentelle en 1912 du président Wilson, fort proche des idées progressistes permettra de réaliser nombre de revendications populistes et progressistes. Mais aussi de renforcer l'aile urbaine du parti. La convention démocrate de 1924 donna une lumineuse illustration de l'ambiguïté démocrate, en opposant les deux périphéries. D'une part, McAdoo, intellectuel teinté de populisme, soutenu par la périphérie géographique du Sud et de l'Ouest rural, prohibitionniste, même liée dans le Sud au Ku-Klux-Klan ; d'autre part, Al Smith, homme de la machine teinté de catholicisme social, soutenu par l'appareil démocrate des villes du Nord et du Middle-West et les Irlandais et autres catholiques, opposés à la prohibition (27).

En 1924, le parti démocrate médiatise la volonté de deux périphéries, l'historique périphérie du « deep south » et de l'Ouest rural et populiste, ainsi que la périphérie religieuse. Franklin D. Roosevelt en récupérant le mouvement progressiste réintégrera ces autres exclus de l'américanisme vrai, la classe ouvrière.

(27) R.F. KENT, *op. cit.*, pp. 588-595.

Au moment où éclate la grande crise économique de 1929, le processus de construction nationale est achevé. Le consensus règne et le parti démocrate semble voué à être minoritaire. La crise en ramenant le système politique au stade des luttes, focalise le conflit sur la contradiction qui oppose le capital au travail. En effet, la frontière n'existe plus et le mythe de la mobilité sociale entraîné par la mobilité géographique semble avoir vécu. Les temps paraissent mûrs pour l'émergence d'un quatrième système de partis fondé sur le clivage socio-économique, donc analogue aux systèmes de partis du vieux continent.

L'élection et le règne de F.D. Roosevelt en décida tout autrement et donna au parti son image actuelle. La politique réformiste de F.D. Roosevelt valut aux démocrates le soutien du monde syndical et des intellectuels réformistes. Le courant progressiste, ci-devant républicain fut intégré, ainsi que le populisme (Farmers-Labor party). Plus tard, l'aile la plus modérée du mouvement de contestation étudiante et la très floue « new left » y trouvèrent leur exutoire avec la candidature de George McGovern.

Ainsi s'est constitué le quatrième système de partis marqué par le consensus sur l'idéologie libérale. L'opposition fondamentale entre les deux partis est purement historique.

Le parti républicain symbolise l'Amérique officielle « Yankee » et WASP ; tandis que le parti démocrate assume l'héritage de toutes les périphéries. Parti de défense de la périphérie, il est devenu le parti structurellement majoritaire. Car aux Etats-Unis, la somme des minorités constitue la majorité. Héritier de Jefferson et de Jackson, et donc du gouvernement frugal, il est devenu le parti interventionniste, car la protection de la liberté des faibles l'a forcé à légiférer. Expression des forces centripètes, il est devenu le parti par excellence du « melting pot » américain, car l'expérience semble avoir prouvé que le processus d'intégration nationale est mieux achevé par le parti « périphériste » que par le parti « centraliste ». Finalement le meilleur achèvement du parti démocrate sera, sans doute, d'avoir sauvé le pouvoir du capital en prévenant la création d'un parti ouvrier lié au mouvement syndical. C'est là que le système de parti révéla son incroyable faculté d'intégration, servie, il est vrai, par les techniques juridiques du scrutin majoritaire et du régime présidentiel avec élection directe. Un parti sans espérances présidentielles n'a aucune chance de se maintenir sur la scène politique. Seul le parti démocrate pouvait utiliser ces éléments, grâce à son fond populiste et au charisme de F.D. Roosevelt.

Il faut constater que — trait inhérent aux partis périphéristes — le parti démocrate se révèle historiquement riche en leaders charismatiques :

Thomas Jefferson, Andrew Jackson, William Jennings Bryan, F.D. Roosevelt, J.F. Kennedy et Jimmy Carter.

Jymmy Carter et le « Southern Rim ».

Les Etats-Unis vivent-ils un nouveau réalignement dans les rapports qui unissent le centre à la périphérie ? C'est ce que prétend un livre récent publié aux USA par K. Sale (28). Le pouvoir économique aurait discrètement glissé du Nord et du Midwest vers le vieux Sud et vers une couronne d'états longeant le golfe du Mexique, le Tennessee, l'Arkansas, l'Oklahoma, le New-Mexico, l'Arizona, le Sud du Nevada pour se terminer en Californie. Cette zone connaît une industrialisation nouvelle basée sur une technologie de pointe comme les industries du pétrole, les industries spatiales et de défense, les industries agricoles, etc. Le glissement du pouvoir économique entraîne un glissement du pouvoir politique : et Kirkpatrick Sale, qui écrit avant l'ouverture des élections primaires, constate que la majorité des aspirants démocrates à la présidence — Wallace, Harris, Carter, Bentsen et Udall — vient du « Southern Rim ».

Par son discours articulé sur les valeurs religieuses et sur l'actualisation des valeurs « Jeffersonniennes », Carter parvint à coller plus près de l'univers culturel du « Southern Rim » que les autres concurrents. De plus, et malgré l'ère réformiste, les dites valeurs forment le terreau dans lequel le parti démocrate plonge ses racines les plus profondes.

Le choix de Walter Mondale — d'ascendance norvégienne et sénateur du Minesotta — représente l'apport du populisme — « Farmers and Labor » — surtout scandinave qui marqua le Middle-West et le Nord-Ouest américain — singulièrement au Minesotta — pendant la dépression et les années 30. En présentant le « ticket » Carter-Mondale, le parti démocrate s'éloigne de la « new left » et pose un acte de fidélité à son histoire.

Summary.

This paper tries to provide a reading of vie american political culture and party-system in the light of Rokkan's center vs periphery perspective. Governor Carter's election as the democratic party nominee is the starting point of an analysis based on a theory of political cleavages and integration of conflicts.

(28) K. SALE. *The Rise of Southern Rim and its Challenge to the Eastern Establishment*, New York, Random House, 1975.

Some observations on developmental change and bureaucracy in developing countries

by Fakhri J. AL-SALMAN*

★

General.

1. « Changes in modern society », wrote Neumeayer, « are so fundamental and far reaching in character that they have unsettled the old foundations, especially the structure of society. Organized groups and modes of behavior have experienced deviations, resulting in uncertainties and confusion. Both the continuity of the social order and the changes in society must be recognized... » (1).

However, we are faced with not only social changes, but mostly with everyday scientific and technological changes. And to a lesser degree with functional and structural changes, though « functions change more rapidly and easily than structure does » (2).

If change is so phenomenal to human nature and behavior, the ambition of developing societies to rid themselves of their miserable conditions and to break-out their inferiority becomes an unquestionable fact.

Developing countries, therefore, are sharply reacting to employ all possible means and measures to enforce change in a variety of methodologies. In some instances, a comprehensive and radical change is followed. In others, a partial and incremental change is sought, depending on many factors ; among which are : ideology, potentialities, climate and geography. However, it has been evidenced that the waves of change — in all cases — are sweeping torrentially and relentlessly.

* The author is a holder of B.A. Law (Advocate) ; M.A. Pub. Admin. ; and Ph.D. Admin. Sc. He was an Army Colonel d'Etat Major, Director of Planning and Statistics in the Pub. Civil Service, Chargé de Cours, AL, Mustensiriyeh Univ./Baghdad-Iraq, and now a Researcher at the Université de l'Etat à Liège, Belgium.

(1) Martin H. NEUMEYER, *Social Problems and the Changing Society*, D. Van Nostrand Co., Princeton, N.J., 1953, p. 34.

(2) *Ibid.*

The deteriorated overall socio-political and economic conditions together with the psychological incentives, had obviously contributed to inflame the developing mental attitudes to strive so anxiously for a better standing among other nations.

Changes are not only sought to acquire a better international standing inasmuch as to eliminate indigenous inequalities. In this sense, even developed countries are involved in such a process of change. There are countries with striking economic, social and cultural differences existing among the people of its sub-regions. To eliminate these indigenous differences, governments sought to employ respective changes. « Even small developing countries such as Ceylon, Greece and Guatemala have rich and poor, leading and lagging regions. In bigger countries such as Brazil, Mexico, Indonesia and Pakistan, and in middle-sized countries such as Italy and Egypt, the regional contrast are dramatic » (3).

Definition and typology.

What is change ?

Resistance to change.

Extent of change : comprehensive and partial.

Tempo of change : immediate and incremental.

2. *What is change ?*

To eliminate the defects of the present conditions, a new different aspects of life have to substitute for the old prevailing ones. In other words, a transformation from the old traditional to the new modernized way of life has inevitably to take place. This process of « transformation » is the « change ».

In this sense, it is an abstract process of a skip from one given circumstance to another. On the other hand, this same process, in dynamic terms, i.e., the building up of the requirements of the change is, the « development ». However, the two terms have often been employed interchangeably.

« An adequate theory of change », according to Olaf Larson and Everett Rogers, « should encompass these following questions : 1° What is it that has changed ? 2° How much has it changed (extent) ? 3° How quickly has it changed (rate) ? 4° What were the conditions before and after change ? 5° What occurred during change ? 6° What were the stimuli that induced change ? 7° Through what mechanism did change

(3) Benjamin HIGGINS, *Economic Development*, Constable and Co., London, 1969, p. 20.

occur ? 8° What brought stabilization at a particular point of change ? » (4).

To my opinion, the above given theory is not an adequate one for change. It rather seems to be principles followed in checking up or re-examining an executed plan for change. A more adequate theory for change, to my feeling, must provide a convenient grounds or principles on which theoretical assumptions that create a certain process of change can be established. In this sense, we suggest these general founding questions for determining and defining a given process of change : 1° *What is to be changed ?* 2° *Why, when, how and where to be changed ?*

By answering these questions precisely, a defined plan for change will be acquired. However, we admit that these answers will fall short of building up a complete theory. It may be more logical to further our questions by the above suggested ones of Larson and Roger. Both groups of questions are to be employed consecutively, i.e., our questions that provide the « plan of change » and Larson and Rogers' that provide the « re-examination » for it.

The scope of change has been ramified proliferously to cover a variety of sub-topics, such as, scientific, technological, social, economic, political, administrative and cultural changes. Undoubtedly, all have emerged out of the needs of human requirements for the betterment and the advancement of their prevailing conditions.

As we are mostly concerned with the bureaucracy and its environmental conditions that influence its interfering role into some activities of economic development, the following brief discussion will be mainly centered in the economic change. Nevertheless, political and social changes would yet be involved, because economic matters are in practice interwoven with other socio-political and cultural ones.

3. *Resistance to change.*

As the change is a skip from the known to the unknown ; from the secured present to the obscure future, thus, not surprisingly the people hesitate to abandon their habitual normative practices and welcome new but uncertain and unfamiliar ones.

Change is not expected to affect equally all individuals and institutions. Nor can it evenly secure advantages to all sectors of public or private utilities. Therefore, it is expected that the process of change

(4) LARSON and ROGERS, *Rural Society in Transition*, in James H., Edit., *Our Changing Rural Society*, Iowa State Univ. Press, Ames, 1964, p. 40, quoted by Dr. Joseph S. Roucek, Univ. of New York, Bayside, *The Development of the Concept of Social Change*, *Revista Internacional de Sociología*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto (Balnes) de Sociología, Madrid, Núms. 105-106, Enero-Junio, 1969, p. 51.

will result in some scattered lacunae in which individuals or institutions will be left out unbenefitted or detrimented. Thus, a second motivation that is likely to hinder the proposed plans for change may also emerge.

Conservative groups and institutions also play a crucial part in impeding the change. For rigidly valued mentalities, collective or individual, are likely to resist any scheduled changes with all their possible potentialities.

Thus, *uncertainty*, *detriment* and *conservatism* are, in our opinion, the main factors — among others — behind the resistance to any change.

We believe that these factors are not operating at random. Their origins are deeply rooted in the social and psychological interactions of both individuals and institutions existing within a given society. For example :

Uncertainty, is provoked by fear of the unknown (psychological).

Detriment, is provoked by desire to profiteering (economic).

Conservatism, is provoked by traditions (sociological).

Whichever motivation contributes to the resistance to change, it is clearly evidenced that resistance takes a variety of forms depending on the expected risks.

Change is frequently thought of to undermine the security of the status quo. Accordingly, people who enjoy security provided by the status quo, would rather be reluctant to quit their minimum security even when new programs are expected to guarantee them a higher yields. In our opinion, this is partly due to the over-evaluation of the minimum security enjoyed by those who resist the change, and partly because of the foreseen uncertainty of what will come next, i.e., the fear of the unknown.

In this connection, the resistance to change becomes an inevitable phenomenon of every attempt towards the developmental reform ; at least because no evidence has shown that a development program has won a general agreement of the people concerned. In all cases, some lacunae will be left occupied by uncertain, detrimented or conservative individuals, groups or institutions.

To avoid people's resistance and passivity, it is highly important to maintain a popular preparedness to accept the new values, motivations, new methods and new means employed to enforce the scheduled change. What is needed therefore, is a massive and a nation-wide process of « brain-washing ». The extent of the popular responsiveness, however, depends on the effectiveness and precision of the brain-washing program and, more importantly, on the degree to which the people are prepared to sacrifice their status quo.

4. *The extent of change : comprehensive and partial.*

By the term « comprehensive », it is meant, a sustained change in all national structures and functions of both public and private sectors. It also inclusively means to comprise developmental programs for scientific, technological, social, economic, political, cultural and administrative changes.

By the term « partial », it is meant, a sustained change in a given geographical area or in a given activity (or activities) of the development at large. In other words, it may include a regional development even in the comprehensive sense of the change, or that which may concern one or more activities of the development program, such as socio-economic, political, cultural or administrative..., etc.

It is hard enough to determine whichever kind is suitable, especially in meeting the variety of diversifications of the ecological conditions prevailing in the developing countries. However, it might be possible to calculate the advantages and the disadvantages of each, to arrive at a general conclusion. Nevertheless, this will not help determining suggestible course of action for neither one of the developing situations.

Advantages

comprehensive change

a) Deals with the grassroot of all the problems in one great containing take-off.

b) A comprehensive planning of change brings about a general survey of national resources and requirements, and hence, to the coordination of all program goals in one integrated national plan.

Disadvantages

a) Requires enormous potentialities in planning, execution, control, coordination and re-examination.

b) Requires a huge resources in manpower, materials and budgeting that might not be maintainable within the capacity of the developing countries.

c) Requires unlimited technological capacities in all fields of action.

d) Requires such a long period of time that may be extended to a generation or so ; in which case, developing societies — in their current political conditions — may not guarantee to sustain.

e) The extraordinary long-termed outputs may not be congruent to meet urgent demands of the impatient peoples ; hence the rising popular antagonism may eventually hinder the whole scheduled plan.

f) The magnitude of tasks and responsibilities may eventually cause governments to achieve neither of the programs.

g) The congestion of programs may undermine yielding of outputs in its scheduled priorities. Thus, a chaos in implementation and a further extemporization may often be expected due to the unexpected future situation of the long-range implementation.

h) Requires vast governmental intervention and control.

Partial change

a) Does not require enormous potentialities in planning, execution, control, etc.

b) Does not require a huge resources in materialistic terms, thus it falls relatively within the capacities of the developing countries.

c) Requires a relatively limited and defined technological capacities.

d) Requires shorter period of time, normally short or medium-range execution, thus providing — to an extent — an acceptable yields despite the instable political conditions.

e) Provides a stable succession of the implementation of programs according to its scheduled priorities.

f) The short-termed output may well succeed in appeasing urgent popular demands.

g) The less congested programs' list enables government to realize successfully some of its main scheduled projects ; hence popular sup-

a) Does not cure the very source of the ever-growing problems, thus, falls short of remedying much of the felt needs.

b) Later programs may stand in contradiction with the previously implemented programs ; for the projected plans are limited in scope and independently defined in objectives, apart from the difficulty of being coordinated with other national goals in the comprehensive sense.

port to governmental efforts may become possible.

b) Provides a feasible and healthy implementation.

i) Requires less governmental intervention and control.

Note : The above advantages and disadvantages are set up on the assumption that the government alone monopolizes or undertakes the crucial role in the implementation of the programs, in a centralized economy. However, if the private sector is to participate with its utmost capacity, i.e., in decentralized mixed system economy, a great number of the perceived disadvantages will certainly diminish.

*
**

The choice of either one of the above-mentioned dichotomized changes is rather difficult as has already been indicated. However, one can roughly determine the employment of one or the other in the light of the following factors, yet in general terms :

Comprehensive change seems to be likely employed when :

- a) the state's material and human resources are relatively abundant ;
- b) the political stability is prevailing ;
- c) the health and education standards — among other related factors — are of/or near to, medium level ; and
- d) the people in question are patient and non-emotional, e.g., as in Egypt and India.

By contrast, *partial change* seems to be favored when :

- a) the state's material and human resources are poor ;
- b) the political instability is dominant ;
- c) the health and education standards — among other related factors — are low ; and
- d) the people concerned are impatient and emotional, as in some Latin American and Asian countries.

However, our hypotheses will certainly fall short, if precise planning, coordination and careful re-examination of the change programs are ignored ; and above all, if a competent, devoted and responsible bureaucratic apparatus is not actually existing.

5. *The tempo of change: immediate and incremental.*

Unlike the extent of change which is mainly interpreted in terms of the space and size element, the tempo of change is mainly interpreted in terms of the time element. However, comprehensive change has frequently been conjoined with rapidity, whereas partial change has more frequently been linked up with graduation.

It has been evidenced that economic structure changes more rapidly than political, social and legal orders due to the fact that the latter are more rigidly dependent upon the social values that are, by nature, evolving slowly.

« The tempo of change », wrote Steiner, « among institutions that have an immediate and direct impact on government and economic order differ considerably. The tempo of change in the economic system, for example, is very great when technological advance is rapid. But the political system, aside from revolution, has no such tendency to change so rapidly. The legal system also changes rather slowly » (5).

However, despite the relative rapid changeability, the changes in the economic structure, as we have seen, undergo a considerable resistance that seriously interrupt its expected rapid achievement.

In view to the tempo of change, two different methodologies have been applied; the *immediate* and the *incremental* methods.

Immediate change seems to be favored in a country seeking to satisfy the urgency of popular growing demands and to accelerate a rapid take-off. Thus, national potentialities, political instability and the existence of impatient and emotional masses, necessitate the enforcement of an immediate change.

Incremental change is, on the other hand, required in a country that lacks the necessary resources and enjoys a degree of political stability with a disciplined and non-emotional masses.

To amplify this configuration, it is noteworthy to further our opinion by what Higgins, Baldwin, Meier and others had contributed in this respect, i.e., the sequence and tempo of development (6).

« In broadest outline, there are two different schools of thought. One group believes that the obstacles to development are so formidable and

(5) G.A. STEINER, *Government's Role in Economic Life*, McGraw-Hill, 1953, p. 31.

(6) B. HIGGINS, *Development Planning and the Economic Calculus*, Social Research XXIII, n° 1, 36, 47, Spring 1956, and. *The Dualistic Theory of Underdeveloped Areas*, Economic Development and Cultural Change, IV, n° 2, 114, January 1956, quoting BALDWIN and MEIER, *Economic Development*, Wiley, New York, 1959, pp. 362-363. See for ample details, G. WILSON and M. WILSON, *The Analysis of Social Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1945. See also, Joseph MEIER and Richard W. WEATHERHEAD, *Politics of Change in Latin America*, Edit., Praeger Co., New York, 1965.

pervasive that they can be overcome only by having the state attempt to industrialize deliberately and immediately: the government should engage in comprehensive programming and planning, assume most of the entrepreneurial activities and attempt to achieve a high rate of capital formation as soon as possible. A complete development plan is advocated. Such a plan would have at least *four* main components: *first*, specific production (targets) representing increase in the qualitative production of desired commodities; *second*, a capital budget, comprising public investment projects; *third*, a (human investment budget) covering government expenditures that represent investment in people-education, manpower training, health; and *fourth*, regulatory measures governing the activities of private individuals, enterprises, and institutions intended to redirect and guide these activities in a manner contributing to the achievement of the objectives included in the plan.

The second group shies away from this (all or nothing) approach. Instead, it advocates a more gradual approach which places little if any emphasis on deliberate industrialization, limits the degree of specific planning, relies mainly on the market mechanism and private efforts, and approaches development problems in a step-by-step fashion.

Those who oppose the gradualist approach — in general — believe that, if a development program is to gather sufficient momentum to be successful; it must operate rapidly and extensively throughout the economy (insistence on slow evolution that cannot succeed in the face of all the obstacles). Unless the program involves big changes, it is believed that the development process will never... become self-generating and cumulative: if the race is to be run at all, a certain minimum speed is necessary. »

At any rate, the application of either one of the two approaches as has been evidenced, is dependent — in addition to the above conditions — on the propensity of the ruling system towards either centralized or decentralized enforcement of the development programs.

Immediate comprehensive change, for instance, is sought in highly centralized systems, as in the Soviet Union and Egypt in 1970, in which the greater emphasis is placed on industrialization and public substitution for all activities.

According to this standpoint, centralized control over economic development in developing countries is favored because: « 1° the economic structure in these countries is simpler with fewer interdependencies among various sectors; 2° the number of investment projects to be coordinated is small; 3° the economies must import many key inputs

so that shortages caused by planning may be more easily offset by merely importing more rather than waiting for local production ; and 4° new technology may be adopted quickly. However, as a country grows more highly developed and complicated, it is more difficult to maintain central control » (7).

Incremental partial change, on the contrary, is evidenced in countries of decentralized economies where agriculture and private entrepreneurship in light industries were given the greatest attention as in Pakistan and Turkey. Thus, immediate comprehensive change seems to require sharp governmental intervention that might well exhaust all governmental efforts, whereas incremental partial change requires much less intervention and control, hence saving the government time and efforts to be mobilized for the achievement of the essential requirements of the public overhead capital and the larger basic industries.

It has been argued (8) that incremental partial change has more advantages over the immediate comprehensive change for many reasons. Some of which are : *firstly*, concentrating on agriculture promises to increase national income and to distribute the increase to people who need it most. By contrast, full-scale industrialization might encounter problems of capital absorption and scarcity of raw materials or even foodstuffs. *Secondly*, since it is possible that the growth of industry is ultimately to be induced by expansion in other sectors, it would be more profitable to raise income in agriculture by more efficient methods of production and by such projects as dams, irrigation systems and farm-to-market roads. These projects will facilitate the flow of commodities between rural and growing urban areas. *Thirdly* (9), when change or growth is rapid, many people have to face a new set of problems for which past experience, collective or individual, may have little relevance ; there is the risk of making mistakes out of ignorance, even for those who — are willing and eager to change their mode of behavior.

In any case, the enforcement of change — comprehensive or partial, immediate or incremental — has given rise to the government intervention and provoked bureaucracy to become the main agent of change enforcement.

(7) D.H. PERKINS, *Centralization versus Decentralization in Mainland China and the Soviet Union*, Annals of the American Academy of Pol. and Soc. Sciences, September 1963, pp. 70-80.

(8) BALDWIN and MEIER, *op. cit.*, pp. 364-366.

(9) BAUER and YAMEY, *The Economics of Underdeveloped Countries*, Nisbet and Cambridge University Press, 1960, p. 180.

Bureaucracy : The main change agent.

6. In reviewing the possible agents of change in society, one may find them falling under two main categories ; *first*, the deliberative agents, and *secondly*, the implementing agents. Each is composed of the following institutions and groups :

A. Deliberative Agencies :

By these, we mean those institutions that genuinely initiate deliberative actions respective to change, and those groups or forces that may in one way or another affect the deliberative processes of shaping and enforcing the change. In this category, the following may be included :

- a) The Parliament (in democratic systems).
- b) Political, formal and informal organizations and forces, i.e., Parties, Pressure Groups and Interest Groups, etc.
- c) Party Leadership (in uniparty systems).
- d) Elites (in military, authoritarian and totalitarian ruled systems).
- e) Bureaucracy (with a delegated legislation).

B. Implementing Agencies :

These are, the agencies, institutions and groups who are — at their competence — able to implement one or more processes of change. These may be dichotomized into domestic and foreign agents. They may therefore include :

Domestic :

- a) Bureaucracy and Public Sector Institutions.
- b) The Private Sector which — in turn — includes :
 - Industrial Manufacturers.
 - Agricultural Producers, i.e., Cooperatives and risk-takers.
 - Financial Investors.
 - Individual and institutional entrepreneurs.
 - Traders, in domestic and foreign trade.
 - Craftsmen and the like..., etc.

Foreign :

- a) The UN Technical Assistance Programs implemented at times under bureaucratic supervision and at other times through direct bureaucratic execution.

b) International Bilateral Agreements providing for a variety of technical assistance programs.

c) Private foreign entrepreneurs.

The above mentioned institutions, groups and individuals must not be understood to have an equal standing in terms of power and competence. Bureaucracy seems to trespass them all, in power, organization, legal and financial weapons, freedom of choices and maneuverability. Furthermore, all other institutions, groups and individuals — with the exception of the Parliament — are under a considerable subjection to it.

The magnitude of the immensely growing popular demands, had contributed to push the bureaucracy forward to occupy a leading position. Other contributing factors (10) to the paramountcy of bureaucratic role in economic management are obvious both in deliberative and implementational processes.

As an instrument for economic development, bureaucracy can affect all other existing private institutions by a variety of monopolistic practices.

The government's leading role as the main change agent is seemingly to have its grounds on the need of a macro planning for developmental programs on the one hand, and on the need of a comprehensive supervision and coordination at the highest level on the other. Both tasks were therefore vested in the government as the only competent and proper organ among the above listed institutions. Environmental and institutional conditions together with the ever-increasing public demands, have accelerated and multiplied the importance of the role of government as the main change agent.

The extent to which government plays its role in developmental change varies — as we have seen — from planning and coordination, to supervision and in some cases to actual administration and execution. However, two equally important principles that facilitate government's task to impose the required changes and help appeasing the likely popular resistance and antagonism :

The *first*, is the avoidance of « violent change », which may frequently bring about unnecessary sharp and severe reactions against any attempt for improvement. Government action should be initiated by the employment of convincing measures that gradually provoke and affect obstinate

(10) Factors as : Economic, political and social backwardness ; weakness of domestic private capital ; unemployment ; political instability ; exploitation of the public by private monopolies ; and embracing socialism.

attitudes likely to impede the new programs. In this respect, it might be greatly beneficial to approach people from within their inveterate values and habits to generate their interests in the new programs. However, violence may be kept as a last resort when all convincible measures appear to be unworkable. The advantage behind this is clear in preserving a peaceful achievement of the programs and in avoiding undue wastefulness of time and effort involved in antagonistic clashes likely to arise between the government and the masses, as the case is elsewhere.

The *second*, is the avoidance of immediate and large monopolization of new projected services. Starting such monopolistic practices will cause a popular frustration — at least within the private sector — in the sense of being isolated and discarded, and hence a feeling of irresponsiveness would often dominate their behavior. This will generally lead to a gap and later to a conflict followed by violent actions. The government for its part, will eschew its genuine developmental task and become exhaustively engaged in sidal conflicts that may eventually threaten its existence.

Nevertheless government's monopoly is not entirely denied in some vital services and enterprises, but one of the most important accelerators for development, in our opinion, is encouraging private institutions and individuals to participate — under public supervision — in the take-off and confining public activity to those fields that private sector cannot — for one reason or another — afford.

However, government's monopoly may become unavoidable as in the state total undertaking of all the means of production in socialized economies. To our opinion, the application of these two principles will help rendering more and better outputs and save national governments unnecessary sidal problems.

Summary.

The article attempts to define the change ; explores the reasons behind the resistance to change ; to analyse the typology, the advantages and disadvantages of comprehensive and partial changes, and the methodologies of its enforcement. Moreover, it shows that the state bureaucracy almost in all societies enjoys a leading role in planning, supervision, coordination and even in the execution of developmental change processes. It tresspasses all existing institutions, groups and individuals in power, organization, legal and financial weapons, freedom of choices and maneuverability.

In searching for a convenient methodology of change in the developing societies; the article stresses that since these societies entirely differ in their material and human resources; political stability; standards of health and education; and above all in their mentality and emotional reactions, the determination of whichever change — immediate or incremental — to be followed, would certainly be out of question. However, incremental partial change may seem to be more practicable in the majority of these states.



Henri de Man et le néo-socialisme belge

par Michel BRELAZ,

★

« Il y a si loin de la manière qu'on vit à celle selon laquelle on devrait vivre, que celui qui laissera ce qui se fait pour cela qui se devrait faire, il apprend plutôt à se détruire qu'à se maintenir. » (Machiavel, *Le Prince*, chap. XV).

Steven Philip Kramer a proposé récemment une synthèse de l'évolution du socialisme belge de 1933 à 1940 (1). Devant le tableau si cohérent qu'il nous présente, on serait tenté de se demander pourquoi l'on s'est posé jusqu'ici tant de questions délicates, souvent demeurées sans réponse satisfaisante. Mais je le dirai carrément : Il me donne l'impression d'avoir écrit son étude comme si nous étions trente ans plus tôt, ou au contraire trente ans plus tard — délai hypothétique qui nous délivrera peut-être d'un certain nombre d'incertitudes. Persuadé que « toute histoire est histoire contemporaine » (B. Croce), je voudrais cependant nuancer son bilan de quelques doutes provisoires, mais tenaces.

Une question de définition.

Kramer propose à juste titre de jeter les bases d'une étude comparative du néo-socialisme. Dans la perspective synchronique qui est la sienne, le terme est étroitement lié au courant politique créé par un noyau de députés issus de la SFIO, qui fondèrent après leur exclusion à la fin de 1933 le *Parti Socialiste de France (Union Jean Jaurès)*. De ce mouvement, d'ailleurs peu homogène, le public cultivé n'a guère retenu que le triptyque

(1) S.P. KRAMER, « Neo-socialism : the Belgian case », *Res Publica*, Bruxelles, vol. XVIII, 1976, n° 1, pp. 59-80.

« ordre, autorité, nation » et le fameux « je suis épouvanté » de Léon Blum (2) qui lui répondit. L'un et l'autre ne manquèrent pas d'apparaître en filigrane dans les débats doctrinaux ultérieurs du POB en Belgique, ce qui suffirait à révéler un certain parallélisme des situations. Mais la crise déclenchée par les néo-socialistes français favorisa aussi l'éclosion d'un courant planiste à plusieurs foyers (*Révolution constructive*, *Combat marxiste*, Fédération des Fonctionnaires, Bureau de la CGT) (3), qui n'étaient pas néo-socialistes et dont les liens avec le planisme belge attestent que l'influence d'Henri de Man s'est exercée surtout à l'intérieur du parti socialiste. L'étude du mouvement planiste international montrerait qu'il en fut de même dans les autres pays.

Dès 1934, Georges Lefranc (un des fondateurs de *Révolution constructive*) exposait la différence en ces termes :

« L'ère des regroupements nécessaires ne doit pas être précédée d'une ère de dissociation. Nous sommes persuadés, comme Henri de Man, que le mouvement qu'il a entrepris doit s'appuyer d'abord sur les masses ouvrières et qu'il ne servirait à rien de gagner les classes moyennes, si l'on abandonnait une partie de la classe ouvrière et les chômeurs à leur sort. » (4)

Vandervelde affirmait alors aussi qu'en Belgique de Man était un facteur d'union, tandis qu'en France, au contraire, Déat était un facteur de discorde (5). Or, même lorsque les tensions doctrinales et personnelles eurent remis en question ce facteur d'union, de Man ne songea pas à conduire son action ailleurs que dans le parti — raison pour laquelle il n'abandonna jamais l'espoir d'en réformer l'organisation et les principes.

Appliquée aux planistes belges, l'appellation néo-socialiste exigerait des réserves précises, à défaut desquelles ou si l'équivoque demeure il vaudrait mieux y renoncer.

Le planisme belge : une affaire de personnalités ?

« L'étude du socialisme belge dans les années 1930, constate Kramer, tourne autour d'un très petit nombre de personnalités. » (p. 59) (6). Si

(2) G. LEFRANC, *Le Mouvement socialiste sous la III^e République*, Paris, 1963, pp. 296 ss.

(3) G. LEFRANC, *Problèmes socialistes et syndicaux*, Paris, 1970, pp. 201 ss.

(4) *Ibid.*, pp. 193-194.

(5) E. VANDERVELDE, « Henri de Man et Marcel Déat », *L'Étudiant socialiste*, février 1934.

(6) Les indications de page figurant entre parenthèses dans le texte renvoient à l'article de S. Kramer cité à la note (1).

cette particularité est due effectivement au caractère « ouvrieriste » du POB, elle devrait se vérifier aussi bien pour les périodes antérieures. De fait, le « vedettariat » socialiste ne semble pas être propre à la période planiste, ni d'ailleurs à la Belgique. Quoi qu'il en soit, ramener l'étude d'un mouvement socialiste à la personnalité de ses chefs, c'est s'exposer à ne pas dépasser le stade biographique.

C'est une réserve du même ordre que je formulerais à propos de l'idée que « les leaders du néo-socialisme n'étaient pas des hommes profondément enracinés dans le mouvement ouvrier » et qu'ils auraient été plus perméables à l'influence fasciste parce que s'identifiant moins que de Brouckère ou Vandervelde à la classe ouvrière (p. 79). Il suffit de dire que la fièvre fasciste n'a nullement épargné la classe ouvrière elle-même pour comprendre le caractère aléatoire de cette relation. Supposons qu'elle soit établie et demandons-nous si l'imperméabilité aux idées est une bonne façon de les comprendre, voire de les combattre, je ne dis pas, s'il le faut, de les abattre.

Par leur évolution et leur tempérament, Vandervelde et de Man incarnaient au début, avec des nuances et des concessions de part et d'autre, l'un la continuité, l'autre le renouvellement du mouvement. La transition était-elle possible sans heurts ? Devait-elle se faire autrement ? La réponse ne dépendait pas d'eux, mais d'une situation globale qui transparaît toujours dans les données personnelles. Lorsque Kramer écrit que de Man est devenu la « victime de la dialectique entre ses théories et son échec politique personnel » (p. 79), il fait du néo-socialisme belge un mouvement d'individus somme toute marginaux, sur qui devait retomber une responsabilité qui ne semble pas concerner le POB et ses leaders « orthodoxes ». Le destin de l'individu vient ainsi providentiellement au secours de l'organisation. La trahison — « cette idée qui surgit chaque fois que l'on refuse de connaître la raison profonde d'une défaite inattendue » (7) — la trahison d'un seul devient l'alibi de tous.

De quelques contradictions et questions.

Cette individualisation de l'échec a bien entendu des répercussions sur la problématique. Comment, par exemple, concilier l'idée que le néo-socialisme ait été le fait de quelques individus et qu'il soit apparu pour combler le vide laissé par le réformisme (p. 78) ? Qu'il ait été l'œuvre d'hommes n'ayant jamais obtenu l'entière adhésion des militants socialistes et qu'il ait pourtant accéléré l'intégration des partis socialistes dans la société capitaliste ? Qu'il ait subi passablement de frustrations de la part des autres

(7) M. SPERBER, *Le Talon d'Achille*, Paris, 1957, p. 32.

partis et du Parlement et qu'il ait été en même temps une forme de réformisme compatible avec une nouvelle forme de développement capitaliste ? Qu'il ait pris modèle sur l'exemple fasciste et soit pourtant reconnu comme le précurseur direct de l'actuel socialisme européen ? (p. 79.)

Comment d'autre part parler de « psychose des exemples voisins » (p. 79) alors que le succès du fascisme fut construit au moins partiellement sur la faiblesse des partis socialistes ? Le terme de psychose désignant une perturbation de la relation à la réalité, on pourrait en conclure que la tentation fasciste n'a jamais existé que dans l'esprit troublé de ceux pour qui elle n'était pas qu'un accident de l'histoire. Une pensée qui s'est développée dans des circonstances si étranges aurait-elle conservé plusieurs décennies plus tard une force d'attraction indéniable ?

On s'étonne aussi de lire que de Man et Spaak, moins que tout autre, pouvaient restaurer la confiance ébranlée par la carence de l'ancienne génération, parce que tous deux « étaient étrangers aux masses du parti », ne s'y sentaient pas à l'aise et « changeaient continuellement de position ». C'est une des principales raisons pour lesquelles de Man se serait alors rapproché du Roi, avant de collaborer avec les nazis (p. 62). Il serait intéressant de connaître les sources sur lesquelles l'auteur s'appuie pour affirmer tout cela. Ensuite il faudrait peut-être distinguer entre confiance des masses et confiance des cadres. Que sait-on au juste de la première ? Quant à la seconde, si l'on en juge d'après les assemblées et les témoignages, elle fut très grande jusqu'à l'entrée dans le gouvernement en 1935, puis subit le contrecoup du conflit de tendances qui se manifesta progressivement. Ce n'est pas avant la fin de 1938 que l'opposition « orthodoxe » parvint à faire pencher la majorité en sa faveur et encore était-ce sur une question de politique extérieure.

Ce n'est pas la base politique ni la confiance des masses qui ont fait défaut aux planistes. Au contraire : « Le planisme, dit Jef Rens, a été un moyen de galvaniser les masses et de galvaniser le parti » (8). La dégradation de l'idée s'est faite d'en haut, progressivement, avec des moments de reprise. Il y eut la réglementation des cumuls dans le POB, excellente illustration de la façon dont une bonne idée devient une faute politique. Il y eut la discussion sur le corporatisme, plus inopportune qu'injustifiée. Il y eut la faillite de la Banque Belge du Travail qui, indirectement, porta un rude coup à la propagande du Plan. Ce sont des faits de ce genre, ajoutés au conservatisme et à l'inertie de l'appareil, ainsi qu'à la sourde opposition de la tendance « marxiste », qui convainquirent peu à peu de Man que le parti n'était pas en mesure d'être le support unique d'un

(8) *Actes du colloque international sur l'œuvre d'Henri de Man* organisé par la Faculté de droit de l'Université de Genève les 18-20 juin 1973. Genève, 1973, t. 2, p. 132.

gouvernement planiste. Peut-être exagérât-il les résistances rencontrées et s'en irritait-il trop facilement (9). Mais d'autre part la vieille garde n'approuvait le Plan que du bout des lèvres ; elle tenta d'éviter en 1935 à la fois la grève générale et la chute du gouvernement Theunis en favorisant la création de la Commission Nationale du Travail, qui aurait dû pallier dans une certaine mesure l'absence d'un gouvernement tripartite dont la majorité du POB ne voulait pas.

Kramer estime que « nombre de vieux socialistes se méfiaient d'Henri de Man à cause de ses fréquents changements de position » (p. 66). Pourtant, à ma connaissance, aucun n'a déploré qu'il se soit porté volontaire en 1914 contre sa foi d'internationaliste et de pacifiste (10). Aucun n'a critiqué son réformisme de *La leçon de la guerre*. Et si Vandervelde a croisé le fer avec lui au sujet d'*Au-delà du marxisme*, cela ne l'empêcha pas de lui faire attribuer un prix officiel. Après la publication du livre, Anseele — qu'un grave incident avait opposé à de Man avant la guerre — se serait écrié : « Je l'avais toujours dit qu'il changerait ! C'est nous qui avons raison ! » (11). Chacun savait, Vandervelde le premier, que son retour en Belgique n'avait de sens que parce qu'il avait changé et professait des idées nouvelles. L'appel à de Man obéissait à un besoin de renfort ; c'était, dit Kramer, un aveu d'impuissance, l'origine en tout cas d'une équivoque redoutable, car de Man en tira la conclusion que quelque chose pouvait et devait changer dans le parti et le mouvement socialiste.

Planisme, socialisme national et démocratie autoritaire.

de Man pensait que le socialisme pouvait être une force de riposte à condition de faire porter l'effort sur des réalisations immédiates (n'impliquant pas l'abolition des buts à plus long terme). Il y était préparé par une longue réflexion sur la nature du socialisme et les conditions de sa réalisation. Les circonstances firent le reste. Et en dépit de certaines formules polémiques, voire d'un intime désir d'ordre et d'autorité, le planisme ne fut pas plus philofasciste que le fascisme n'était philosocialiste (12). Le socialisme national et la démocratie autoritaire étaient des formules de

(9) *Ibid.*, p. 137, p. 148.

(10) Pas même C. Huysmans ? Ce serait à vérifier. Toujours est-il que de Man vint avec F. Dardenne prendre amicalement congé de lui au moment de son engagement (interview de M^{me} S. Huysmans, octobre 1975).

(11) Lettre de L. Delsinne à H. de Man, 30 décembre 1925 (arch. personnelles).

(12) La relative stagnation doctrinale de la gauche n'était pas étrangère au fait que les idées venant de la droite ont largement débordé, entre les deux guerres, leur milieu d'origine. On oublie souvent ce fait, en même temps qu'on confond droite et fascisme. Cf aussi à ce sujet P. TOMMISSEN, « Hendrik de Man redivivus », *Kultuurleven*, mai 1973, pp. 397-403.

combat. Peut-on dire qu'elles copiaient, consciemment ou non, l'exemple fasciste (p. 79) ?

L'expression de « socialisme national », par exemple, ne recouvre ni une théorie nationaliste, ni une théorie socialiste. C'est la constatation banale que la réalisation du socialisme doit se faire d'abord dans le cadre national, puisqu'elle ne peut pas se faire ailleurs faute d'institutions. Il s'agit d'une première étape, qui crée les conditions préalables d'un ordre économique international. A la différence du fascisme, l'objectif visé est à l'opposé du nationalisme économique et de l'autarcie. Il n'y a pas exaltation d'un mythe national, unitaire et communautaire (pour ne rien dire du racisme nazi) sous la toute-puissance de l'Etat, du parti unique et du guide. L'abandon de la lutte de classe n'est que la conséquence du postulat démocratique et la reconnaissance d'un fait sociologique, la situation minoritaire de la classe ouvrière divisée de surcroît par la barrière confessionnelle. Il n'est pas du tout exigé de l'individu qu'il se renie au profit de l'Etat, du peuple ou de la nation. Quant au corporatisme, de Man en considérait la variété fasciste comme une escroquerie et un système d'embrigadement au service de l'Etat, l'antithèse de ce qu'il aurait dû être selon lui : un mode de socialisation et de démocratisation de l'économie.

L'idée de démocratie autoritaire utilisait une formule mal choisie pour dire qu'il fallait renforcer la démocratie au lieu de l'affaiblir. L'antiparlementarisme de de Man avait pour cible un parlementarisme qui fonctionnait mal (13), son antilibéralisme s'attaquait au libéralisme bourgeois, ses projets de réforme étatique visaient à soustraire les institutions à l'influence excessive d'intérêts particuliers (puissances financières, hommes d'appareil, presse commercialisée). Par le gouvernement de législature, la création d'un conseil économique, l'introduction du référendum, la transformation de la presse en service public, il s'agissait d'accroître l'efficacité des pouvoirs publics et la responsabilité des représentants, tout en augmentant la transparence des fonctions.

Planisme et participation gouvernementale.

Kramer voit dans l'abandon de la solidarité socialiste internationale le prix de la participation socialiste au gouvernement (p. 68). Or la participation aux deux gouvernements Van Zeeland fut décidée par les socialistes en se fondant presque exclusivement sur des données de politique intérieure. Ce n'est qu'à partir de 1936 que la politique extérieure devint de plus en plus un objet de préoccupation et de discordance. Cependant le

(13) C.H. HÖJER, *Le Régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Bruxelles, 1969, p. 345.

principe de la politique d'indépendance avait été approuvé par le POB, même par Vandervelde. Malgré d'âpres débats, on ne se résolut pas par la suite à quitter le gouvernement, ce qui ne signifie pas que les « socialistes nationaux » l'aient emporté sur les internationalistes, mais seulement que ceux-ci admettaient, au moins provisoirement, la prépondérance de fait des avantages découlant de la participation sur un idéal internationaliste que les circonstances avaient affaibli jusqu'à l'impuissance. L'aide à l'Espagne républicaine ne se serait pas accrue par la non-participation. Le problème se serait posé différemment si elle avait été le moyen de renforcer la sécurité collective et de renverser la politique d'indépendance. Or le parti était minoritaire en Belgique, constate Kramer, et la Belgique elle-même manquait par trop de poids pour amener un changement majeur dans la politique étrangère de la France et de la Grande-Bretagne (p. 70).

Il n'est pas plus exact de dire que les socialistes payaient la participation par l'abandon de la sécurité collective (p. 80). La vérité est que, malheureusement, il ne dépendait pas de la Belgique de rendre celle-ci plus effective, ni du POB de la rendre plus crédible. Ce n'est pas tant la Belgique qui a abandonné la sécurité collective, que la sécurité collective qui a abandonné la Belgique (14). Le fait que le Cabinet Spaak soit, au début de 1939, tombé sur la question Martens, plutôt que sur celle de Burgos, n'est donc pas simplement une ironie du sort. Il situe très bien, pour un petit pays, le poids réel de la politique extérieure par rapport aux problèmes de politique intérieure.

En ce qui concerne les résultats obtenus par les deux gouvernements Van Zeeland, Kramer note avec raison qu'ils furent meilleurs sur le plan conjoncturel que sur celui des réformes de structure. Mais, ajoute-t-il, « la confiance fut rétablie aux dépens des travailleurs... Il y eut un transfert de pouvoir d'achat de ceux qui avaient travaillé en 1935 à ceux qui étaient jusqu'ici au chômage et obtenaient maintenant du travail » (p. 67). La relance se serait donc faite uniquement au profit du capital et elle n'aurait pas bénéficié aux travailleurs, même pas sous forme d'une augmentation de leur revenu global réel. Cela est contestable. L. Frank, à qui Kramer se réfère, admet que l'ensemble des classes sociales ont bénéficié de la reprise à partir de la seconde année, sous l'effet notamment des grèves de juin 1936. La thèse du « transfert de pouvoir d'achat » repose sur la simultanéité de deux phénomènes : baisse des salaires réels et diminution du chômage. Elle suggère qu'ils étaient liés, mais ne le démontre pas. En fait la baisse des salaires réels avait un caractère cyclique et durait depuis 1932, alors qu'ils avaient augmenté précédemment de 1929 à 1932. Le « sacrifice » dont parlent Frank et Kramer illustre plutôt la

(14) A. de la PRADELLE, *La Paix moderne*, Paris, 1947, p. 79.

différence de mobilité entre prix et salaires, le « transfert de revenu » de 1935 n'ayant pas plus de signification que le mouvement inverse de 1929 à 1932, lorsque la hausse des salaires réels coïncidait avec l'accroissement du chômage. Le fait essentiel est que, globalement, il y eut une amélioration des salaires réels et du revenu du travail. L'indice des premiers passa de 103,5 en 1935 à 112 en 1938 (1929 = 100) en même temps que le chômage se résorbait (15).

On peut naturellement s'interroger sur les causes réelles de cette amélioration. Le gouvernement Van Zeeland fut servi par la reprise économique internationale et il y eut les grèves de juin 1936, dont on connaît l'impact précis sur les salaires. Les économistes sont plus sceptiques. F. Baudhuin, par exemple, estime que la hausse des salaires réels fut plus forte *avant* les grèves qu'*après* ; l'adaptation obtenue fut rapidement neutralisée et les salaires se stabilisèrent ensuite au point d'équilibre correspondant aux « possibilités économiques » (16). Analysant l'effet des grèves de juin 1936 en France, A. Sauvy arrive à une conclusion semblable, mais avec une réserve de taille : « Léon Blum, écrit-il, a essayé d'obtenir des résultats (majorer fortement les salaires, tenir les prix) et n'y est pas arrivé parce qu'il n'a pas fait les réformes nécessaires, parce qu'il a laissé le système en place » (17). La formule du Front populaire n'a donc pas mieux réussi à cet égard que la formule tripartite belge d'union nationale et l'on voit que l'insistance du POB, des planistes et d'Henri de Man sur la nécessité des réformes de structure était entièrement justifiée. Le gouvernement a réussi la dévaluation (18), assaini les finances, organisé le crédit, fortement réduit le chômage et entamé malgré tout quelques réformes de structure. En outre il a donné un coup d'arrêt définitif au rexisme. Mais, de toute évidence, les résultats sont restés très modestes comparés à l'ambition globale du Plan du Travail. Les partenaires des socialistes réussirent à leur imposer un « no passaran » sur tous les points décisifs de leur programme. Mais, si l'union nationale a bénéficié une fois encore au régime capitaliste, une comparaison internationale montre qu'il se serait très probablement redressé même sans le concours socialiste. Toute la question est de savoir si le POB s'en serait mieux tiré dans l'opposition.

(15) R. DEHEM, « Emploi et revenus en économie ouverte », *Bulletin de l'Institut de recherches économiques et sociales*, Louvain, XII^e année, n° 1, janvier 1946, pp. 91-110 notamment.

J. DEPRIMOZ, *Les salaires et le niveau de vie ouvrier en Belgique, 1936-1951*. Paris, A. Colin, 1954, pp. 28-35.

(16) F. BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique*, Bruxelles, 1946, t. 1, p. 364.

(17) Cité par G. LEFRANC, *Histoire du Front Populaire*, Paris, 1974, p. 325.

(18) A noter que la majorité du POB était hostile à la dévaluation. Vandervelde semble avoir été plus préoccupé de justifier le revirement sur ce point que sur la renonciation au planisme intégral. Cf compte rendu du Congrès extraordinaire du POB du 30 mars 1935, *Le Peuple*, 31 mars 1935.

Une seule situation aurait peut-être été plus favorable : celle où les socialistes, poursuivant leur campagne planiste, auraient abouti à la constitution d'une majorité parlementaire disposée à entériner les réformes de structure d'un gouvernement planiste. On se rend bien compte que cette éventualité ne dépendait pas de la volonté de quelques hommes.

La fin de l'union nationale.

Mais entre cette situation hypothétique et le vanzeelandisme, il existait un moyen terme : la formation d'un gouvernement à direction socialiste. La possibilité s'en est offerte après la démission du second Cabinet Van Zeeland. A la suite de l'exclusive prononcée par les libéraux contre Henri de Man, elle ne s'est pas réalisée. Mais les divisions des dirigeants socialistes ont joué ici un rôle important.

Nous avons vu que l'échec relatif du gouvernement Van Zeeland, comme du gouvernement de Front Populaire en France, venait de ce qu'il n'avait pu réaliser certaines réformes de structure indispensables. A ce moment il n'existait que trois issues : renoncer à une participation qui ne serait pas liée à ces réformes, rechercher une nouvelle formule gouvernementale à majorité plus restreinte (et en principe toujours tripartite, vu la composition du Parlement) mais plus soudée (front démocratique), ou poursuivre le vanzeelandisme au besoin sans Van Zeeland. La première solution allait contre le vœu de la majorité du POB et plus nettement encore contre la majorité syndicaliste, qui voulait les réformes mais pas au point de renoncer à la participation. La deuxième solution se proposait (il n'est pas sûr du tout qu'elle y fût parvenue) comme un moyen terme, mais elle exigeait que le POB fit bloc derrière elle. On eut donc en définitive — à partir du Cabinet Janson — la troisième solution, la moins favorable du point de vue socialiste et que tout le monde considérait comme un expédient (19).

Henri de Man préconisait la deuxième solution. Comme à son habitude, il la défendit avec détermination. Ses adversaires s'y opposaient à tout prix. Il faut donc se méfier ici tout particulièrement des appréciations unilatérales. C'est ce que ne fait pas Kramer, me semble-t-il, lorsqu'il parle à ce propos de l'ambition d'Henri de Man, sans distinguer entre mobiles personnels et mobiles politiques ; ou de ses « manœuvres » au moment du discours d'Anvers en octobre 1937, sans examiner la signification de celui-ci en relation avec la logique de la participation (p. 72). Pourquoi d'autre part se borner à rapporter que Spaak était devenu subitement aux

(19) C.H. HÖJER, *op. cit.*, p. 273.

yeux de Vandervelde un « moindre mal » et ne pas s'interroger sur les raisons de ce revirement (p. 73) ?

• Pourquoi en effet, si la politique espagnole du gouvernement était réellement le nœud des divisions socialistes, aurait-on considéré comme « moindre mal » un homme prenant tant de plaisir, nous dit Kramer, à mener une politique opposée à celle que voulait le parti ? Rétrospectivement il est aisé de mettre en doute, et entre guillemets, le réalisme de Spaak et de la politique d'indépendance (p. 70) ; encore faut-il rappeler que ce « réalisme »-là a eu derrière lui, jusqu'au 10 mai 1940, une grande majorité du peuple belge (ce qui ne signifie pas que les raisons de celui-ci aient été homogènes) et qu'il ne fut pas une exclusivité de la Belgique. Je ne crois pas que le POB a finalement demandé à Spaak de rester au gouvernement en décembre 1938 malgré Burgos parce que de Man « attendait dans les coulisses » (p. 75), mais parce qu'il est resté sensible à l'argument : sans les socialistes, le gouvernement fera moins pour les travailleurs et nous irons quand même à Burgos.

Oui, le Parti Ouvrier Belge soutenait la République espagnole pour ainsi dire sans exception. Sur quoi Kramer se base-t-il pour ajouter : ... autre que de Man » (p. 75) ? Le détachement de celui-ci envers l'affaire espagnole s'expliquerait par ses désillusions d'homme politique (p. 73). de Man s'opposait à toute intervention en Espagne, d'où qu'elle vienne (p. 73). Il n'aurait exprimé de sympathie ni pour les Républicains, ni pour les Nationalistes. Cela se comprend sur le plan de la non-intervention. En revanche, on peut douter que, confronté à un choix *réel*, de Man n'eût pas accordé son soutien total à la République. A l'époque où le Conseil Général du POB discutait le problème soulevé par les interviews de Spaak et de lui-même dans *L'Indépendance*, de Man déclara devant cette assemblée : « Je n'aurais pas fait la politique de Caballero avant la guerre civile. Mais, la guerre civile déclenchée, je serais à 100 % Front Populaire » (20). Comment d'autre part attribuer son détachement à des désillusions politiques survenues plus d'un an et demi après le début du soulèvement franquiste ? Et si ses sentiments personnels avaient alors fait le moindre doute, pourquoi Vandervelde aurait-il dit devant la Fédération Bruxelloise à propos de ce même débat : « Après-demain, le Conseil Général se séparera, avec de Man, *j'en suis certain*, avec Spaak, *je l'espère*, au cri de « Vive l'Internationale ouvrière et socialiste ! » (21).

Cela se passait en février 1937, un mois après la démission de Vandervelde. Celui-ci semblait donc encore plus sûr de de Man que de Spaak. Cependant, libéré de ses obligations ministérielles, il entendait se consacrer

(20) *Le Peuple*, 23 février 1937.

(21) *Le Peuple*, 25 février 1937 (souligné par moi).

désormais à l'action socialiste internationale. Avant même les interviews sur le « socialisme national », il collaborait à *Combat* au moment où le périodique attaquait vivement les deux ministres et promettait que le Conseil Général allait sentir passer « un vent furieux, prêt à tout renverser » (22). Et dans un meeting à Grâce-Berleur, il déclarait qu'il avait repris sa liberté d'expression, mû par le besoin irréductible de se dégager « des lisières inséparables de toute action gouvernementale », et accusait ceux qui « rêvent de substituer à notre politique de lutte de classe un système gouvernemental de conciliation permanente des classes, sous le signe cher à Marcel Déat : « Ordre, Autorité, Nation » (23). Dans un article du *Peuple*, il affirmait ne plus avoir « par sénilité cette plasticité cérébrale qui rend possible aux générations nouvelles des adaptations singulièrement rapides au caprice des événements » (24). Pourtant il se rapprochait de la tendance « Front Populaire » qui préconisait une entente avec les communistes. Auparavant il s'était déclaré d'accord avec la majorité du Conseil Général qui refusait cette alliance pour des raisons de principe et de tactique. En juin 1937 il faisait un pas de plus en écrivant dans *Le Peuple* : Qui donc nous a changé le Parti communiste et le groupe parlementaire communiste ? » Certes il n'entendait pas se jeter dans leurs bras, mais il ne prononçait pas d'exclusive, car les situations politiques sont changeantes (25). D'ailleurs il n'avait pas caché au Roi que les événements créaient une tension qui pouvait devenir dangereuse pour l'unité du parti.

A l'automne éclatait la crise ministérielle. C'est à ce moment que Vandervelde fit résolument obstacle à de Man. Que lui reprochait-il ?

1. Son attitude dans l'affaire de la Banque Nationale qui avait amené la chute du Cabinet. Spaak lui aurait parlé à ce propos de « crise de vertu » et Huysmans dit qu'il n'aimait pas les resquilleurs.

2. Le fait de se considérer comme le successeur légitime de Van Zeeland, s'efforçant ainsi de placer le POB devant un fait accompli.

3. Le discours d'Anvers. Vandervelde reconnaissait qu'il avait eu un excellent accueil dans le parti, mais « nous fûmes quelques-uns, cependant, à trouver inquiétante la partie finale du discours », où Vandervelde voyait un retour à *Au delà du marxisme*.

Le 26 octobre, le Roi appela Vandervelde en consultation pour lui demander notamment qui pourrait être le formateur. Le président du POB

(22) « Avec Vandervelde, contre la réaction », *Combat*, 30 janvier 1937.

(23) *La Wallonie*, 1^{er} février 1937.

(24) E. VANDERVELDE, « Que va faire Monsieur Vandervelde ? », *Le Peuple*, 7 février 1937.

(25) E. VANDERVELDE, « Les communistes et nous », *Le Peuple*, 13 juin 1937.

répondit que c'était une question délicate ; il cita quatre noms : de Man, Spaak, Wauters, Huysmans, en ajoutant qu'aucun ne recevrait un accueil hostile dans le parti. Buset lui dira un peu plus tard son étonnement qu'il ne se soit pas prononcé plus catégoriquement en faveur de de Man. Quant à Huysmans, également consulté par le Roi en sa qualité de président de la Chambre, il aurait déclaré carrément que de Man n'avait aucune chance : « J'ai mis les pieds dans le plat et ai dit ce que je pensais de lui et de son attitude vis-à-vis de Van Zeeland depuis le mois de septembre. Je n'aime pas les resquilleurs » (26).

Il n'est donc pas étonnant que Léopold III ait alors dit à de Man en le désignant comme formateur : « La consultation à laquelle j'ai procédé, je dois vous le dire, ne vous a pas été très favorable. Ne craignez-vous pas qu'un échec éventuel vous fasse tort et fasse tort au Parti ? » Malgré cet avertissement, note Vandervelde imperturbable, le formateur alla de l'avant... Vandervelde fut même surpris de l'enthousiasme avec lequel le Conseil Général donna son investiture à « l'aspirant Premier Ministre » (27).

Dès lors Vandervelde préféra Spaak, qui avait « l'intérêt le plus évident à rester dans le POB », tandis que de Man lui apparaissait désormais comme « un Hitler au ralenti » (28). Il semble que Vandervelde craignait que de Man ne revienne à la charge en cherchant à s'appuyer sur une majorité bipartite qui aurait mis en péril l'unité flamande-wallonne du POB (29). De quel côté serait venu le péril, Vandervelde ne le dit pas. On peut toutefois s'étonner que de Man ait songé à former une majorité en se privant de l'appui d'une partie des socialistes. Dans son discours d'Anvers il avait seulement relancé l'idée déjà ancienne d'un gouvernement réunissant les forces démocratiques des *trois* partis, ce qui menaçait en fait surtout l'unité des deux autres.

On a parlé de conflit de génération, de conflit doctrinal. C'est vrai. Mais on pourrait montrer que l'essentiel du « socialisme national » était déjà dans le Plan du Travail et les thèses de Pontigny, dont Vandervelde disait qu'il les approuvait pour les huit dixièmes. Il y a eu aussi le conflit personnel (incident de la démission de Vandervelde), et enfin les circonstances politiques. Mais il y a dans la détermination de Vandervelde à partir d'octobre 1937 quelque chose de plus profond et de plus irréductible. Il n'hésite pas à affaiblir l'action gouvernementale pour tenter de modifier le rapport des tendances au sein du POB. Et comme il ne peut pas s'en prendre directement à la majorité qui soutient le « socialisme national »

(26) E. VANDERVELDE, *Carnets, 1934-1938*, Paris, 1966, p. 55.

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

(28) *Ibid.*, p. 66.

(29) *Ibid.*, p. 62.

(sinon le mot, au moins la chose), il décide de barrer la route à son représentant le plus qualifié. Vandervelde était l'incarnation du POB, son symbole d'unité et de continuité comme dit Kramer ; plus encore : c'était *le Patron* (« Je reste votre Patron, votre père » déclare-t-il à Grâce-Berleur, en suscitant des applaudissements). Son identification absolue à l'organisation explique peut-être mieux que tout qu'il ait changé complètement d'avis au sujet du planisme et d'Henri de Man entre 1933 et 1937. En 1933 le Plan sauvait le parti du marasme politique et doctrinal. Vandervelde est donc pour le Plan et pour de Man. En 1937 il craint que de Man n'instaure une « collaboration de classe permanente », c'est-à-dire en fait une espèce de superparti. Le « socialisme nouveau » ne lui apparaît plus alors que comme « une mixture douceâtre de thomisme et de prémarxisme » (30). Il faut donc réaffirmer la permanence des principes marxistes adoptés à Quaregnon : socialisation des moyens de production comme but et lutte des classes comme moyen, le tout sous le signe de l'internationalisme prolétarien. En réaffirmant le dogme de la lutte de classe, Vandervelde sait qu'il ne va rien changer à la réalité politique, mais il est presque assuré que ce rappel à la pureté doctrinale refroidira les ardeurs des non-socialistes et favorisera le statu quo.

Cette « sécurisation » par la doctrine devait nécessairement se répercuter sur le plan de la dynamique politique. Vandervelde revenait à l'idée ancienne que le parti avait intérêt à retarder le plus possible la conquête du pouvoir. A nouveau le hante l'avertissement d'Engels : le pire destin des socialistes serait d'arriver prématurément au pouvoir, sans disposer des moyens nécessaires à la réalisation de leur programme. Question plus redoutable encore : N'était-il pas, en définitive, utopique de prétendre « passer du capitalisme au socialisme, avec un minimum de heurts et de violence, par une série d'états de transition, dans la démocratie et la paix ? » (31).

Jef Rens écrivait au lendemain de l'échec de de Man comme formateur : « Tout ce que le pays contient de réactionnaires s'est ligué contre cet homme ». L'hypercapitalisme a triomphé de la démocratie, car il avait tout à craindre de l'un des « rares hommes qui fait de la politique, non pas pour réussir, mais pour construire » (32). Le conservatisme de droite est venu en l'occurrence au secours du conservatisme de gauche. De Man en a conclu qu'il était possible de mener une action progressiste, à condition

(30) *Ibid.*, p. 66. Même évolution en ce qui concerne le Cabinet Van Zeeland. En 1936 il parle de sa réussite (p. 25) ; en 1938 il n'est plus question que de résultats médiocres (p. 95).

(31) *Ibid.*, p. 96.

(32) J. RENS, « L'échec de M. de Man ou l'équivoque de la démocratie bourgeoise », *Les Cahiers Politiques*, Bruxelles, janvier 1938, pp. 68-73.

de commencer cette fois-ci par les réformes politiques que le planisme avait primitivement renvoyées à des temps meilleurs. Première difficulté : l'affaiblissement général des démocraties suscitait un large courant de pensée en faveur des réformes, mais l'inévitable lenteur de l'adaptation risquait d'en compromettre l'efficacité. Deuxième difficulté : à l'époque envisagée (1938-1939) la situation internationale rendait problématique voire inopportune une telle adaptation. C'est ce que Herman Vos, un planiste, objectait entre autres choses aux projets de de Man (33). Que celui-ci n'ait pas perçu ce que l'intuition pessimiste de Vandervelde recélait de juste au point de vue politique, on peut le comprendre. Mais l'effritement du consensus planiste, dont Vos témoignait en la circonstance, aurait dû l'alerter (34). Manifestement son pacifisme débouchait sur une forme de « défaitisme révolutionnaire » (35). Je ne puis contester à Kramer le droit de dire, avec Jef Rens, que « la courbe de son échec comme homme politique aurait croisé à un moment donné celle des conquêtes de Hitler » (p. 73), mais il me semble justifié d'ajouter que d'autres « courbes d'échec » en ont fait autant : celle des démocraties, celle des partis socialistes, etc. Le destin ultérieur de l'homme ne change rien au problème des responsabilités collectives.

Conviction et responsabilité.

Max Weber a dit que tout homme politique hésite entre une morale de la conviction et une morale de la responsabilité. A partir de 1935 la conviction, qui avait dominé son action jusque-là, le cède chez de Man à la responsabilité. Inversement, en 1937, Vandervelde trouve la morale de la responsabilité si intolérable qu'il choisit, par conviction, de faire obstacle à de Man, de se rapprocher des communistes, de reconsidérer son avis sur le planisme et la politique du gouvernement Van Zeeland. On peut naturellement avancer — comme le fait Kramer pour qui de Man cesse à un moment donné d'être socialiste (p. 78) — que les divergences s'expliquent par la déviation idéologique du « socialisme national ». Mais quel « droit » permettra de mesurer cette déviation ? Il faut en tout cas tenir compte de ce fait fondamental de l'histoire, selon Max Weber :

« Le résultat final de l'activité politique répond rarement à l'intention primitive de l'acteur. On peut même affirmer qu'en règle générale il n'y

(33) H. VOS, « Regeering en Parlement », *Leiding*, août 1939, p. 469.

(34) Cet effritement était bien entendu antérieur à août 1939.

(35) M. BRÉLAZ, « Pacifisme et internationalisme dans la première partie de l'œuvre d'Henri de Man », *Revue européenne des sciences sociales*, Genève, t. XII, 1974, n° 31, pp. 237-238.

répond jamais et que très souvent le rapport entre le résultat final et l'intention originelle est tout simplement paradoxal. » (36)

De Man avait bien compris que la morale de la conviction est vouée à l'échec si elle ne débouche pas sur une morale de la responsabilité. A partir de 1919, il pressentait que la liaison ne pourrait se faire que si les mêmes mobiles éthiques animaient à la foi la fin et les moyens de la transition au socialisme. Mais l'exercice de la responsabilité apprend que le bien engendre parfois le mal et vice-versa. C'est là qu'est la vraie difficulté, et parfois le drame, de l'acteur politique.

Je ne crois pas comme Kramer que beaucoup d'hommes prévoyaient en 1940 la défaite de l'Allemagne (peut-être l'espéraient-ils), ni que les Etats-Unis allaient entrer en guerre, ni que les Russes seraient à leur tour attaqués. Mais il importe peu. Fidèle à sa morale de la responsabilité, de Man a cru effectivement que l'histoire mondiale était un « tribunal universel sans cour d'appel » (37) et qu'il fallait pratiquer une politique de présence et de préparation aux tâches futures. Il s'est trompé dans son choix et il a payé cette erreur.

Mais il a commis une erreur peut-être plus grave, envers lui-même. Non, il n'a pas cru que « la révolution était à droite », il n'a pas considéré la victoire allemande et l'occupation comme une victoire du socialisme. Mais jusqu'en 1940, sa morale de la responsabilité était en harmonie avec sa morale de la conviction, laquelle refusait d'assurer la transition au socialisme par la violence, fût-ce pour prévenir la violence. Après 1940 il a laissé sa morale de la responsabilité l'emporter sur sa morale de la conviction et admis la violence comme puissance, certes négative, mais révolutionnaire, dans une perspective catastrophiste (38).

Celui qui veut sauver son âme, disait encore M. Weber, ne doit pas faire de politique, car il n'existe « aucune éthique au monde qui puisse nous dire à quel moment et dans quelle mesure une fin moralement bonne justifie les moyens et les conséquences moralement dangereuses » (39). Partant de l'idée que de Man avait quelque chose de plus cher que le salut de son âme, peut-être trouverons-nous là l'explication de l'intérêt qu'on continue de lui porter en Belgique et ailleurs, et que d'aucuns trouvent incompréhensible : ceux-là aussi il faut les comprendre, car l'interprétation

(36) M. WEBER, *Le Savant et le Politique*, Paris, 1959, pp. 165 ss.

(37) H. BRUGMANS, « Henri de Man et les Pays-Bas », *Revue européenne des sciences sociales*, t. XII, 1974, n° 31, p. 149.

(38) Cf sur ce sujet I. RENS et J. GRINEVALD, « Réflexions sur le catastrophisme actuel », *Pour une Histoire qualitative, études offertes à Sven Stelling-Michaud*, Genève, 1975, pp. 283 ss.

(39) M. WEBER, *op. cit.*, p. 173.

de Kramer leur donne raison. Je rappellerai donc, pour conclure, ce qui m'empêche de l'accepter sans réserves :

Si caractéristique que soit la personnalité d'Henri de Man, son action politique ne peut être comprise de manière abstraite par rapport à un type d'action idéal s'inscrivant rétrospectivement dans la ligne d'évolution de ce qu'on appelle le « mouvement ouvrier historique » ; ni, de manière déjà plus concrète, comme un rapport exclusif entre ses théories et ses échecs. Il faut la replacer dans une structure historique globale qu'il s'agit également de « reconstruire », et non d'accepter comme une donnée immuable. La « reconstruction » en question — naturellement loin d'être achevée — suggère que l'action politique d'Henri de Man et du planisme belge en général constitue avec le mouvement socialiste de cette époque un ensemble homogène, et non une sorte d'excroissance accidentelle due à l'activité plus ou moins pernicieuse et déviationniste d'un groupe d'individus.

Summary.

It is questioned whether Belgian planism of the 1930's has been a movement that broke with socialist internationalism and displayed a tendency to preempt fascism by emulating some of its positions, as S.P. Kramer argued in the previous issue of Res Publica. Unlike French neo-socialism, planism was a call to action within the party against the crisis. Whether it was merely a personalities' matter is doubtful. By individualizing its failure one leaves unsolved essential problems like the attraction of fascism for the masses and the real spread of the planist idea. Socialisme national was a bow to the circumstances, not to the fascist spirit. The breach in socialist internationalism did not result from a deliberate political will but was rather forced upon it by the breakdown of collective security. As for internal policy de Man suggested an unequivocal partnership favouring structural reforms. His failure cannot be dissociated from the failure of democracy and socialism. He eventually blundered against his own ethics by admitting the destructive revolutionary potentiality of the 1940 defeat. Nevertheless Belgian planism can only be understood along with its historical connections.



Lijst van de doctoraten
in of betreffende Politieke Wetenschap
die aan de Belgische Universiteiten
tijdens het academiejaar 1974-1975 verdedigd werden*

- ALETUM M.T. — *Political conflicts within the traditional and the modern institutions: a case study of the Bafut-Cameroon*, 1973, 175 pp. Université Catholique de Louvain.
- AL-SALMAN FAKHRI JASSIM. — *La bureaucratie. Le Leviathan de l'Etat. Comment elle engloutit la gestion de l'économie nationale*, 1975. Université de Liège.
- CURRAN JOSEPH. — *An American view on the European integration*, 1974. Université Catholique de Louvain.
- DAVAR PARVIZ. — *Les fondements de la nationalisation de l'industrie pétrolière en Iran*, 1975. Université libre de Bruxelles.
- DE BURLET JACQUES. — *Nationalité des personnes physiques et décolonisation. Essai de contribution à la théorie de la succession d'États*, 1975. Université Catholique de Louvain.
- DE CARVALHO JOACHIM. — *Abolition de la traite entre l'Angola et l'Amérique. Influences et répercussions internationales*, 1975. Université Catholique de Louvain.
- DEFOORT ERIC. — *Een Belgische reactionair Katholicisme. Maurras en de action française binnen het Belgische franstalige katholicisme, 1898-1926*, 1975. Katholieke Universiteit Leuven.
- DELMARTINO FRANK. — *Schaalvergroting en Bestuurskracht. Een beleidsanalytische benadering van de herstrukturering van de lokale besturen*, 1975, 433 pp. Katholieke Universiteit Leuven.
- DELNOY PAUL. — *Politique agricole des structures et régimes juridiques d'exploitation du facteur terre*, 1975. Université de Liège.
- FROGNIER ANDRE-PAUL. — *Les partis politiques belges et leur électorat*, 1975. Université Catholique de Louvain.
- GORMLEY WILLIAM PAUL. — *The evolving human rights of private individuals to be guaranteed a pure, healthfull and decent environment: the need for international cooperation*, 1975. Vrije Universiteit Brussel.

* 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 inisterie van Buitenlandse Zaken, Brussel, 1976.

- KABAMBA WA KABAMB'A MOYI. — *L'unité africaine dans le cadre des organisations interafricaines: mythe ou réalité*, 1975. Université de Liège.
- KANYINDA LUSANGA MUDIULA WA TSHIBANGU MUTATA. — *Les institutions sociopolitiques traditionnelles et les institutions politiques modernes du Zaïre*, 1974. Université Catholique de Louvain.
- LEWALLE PAUL. — *Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans temps*, 1975. Université de Liège.
- MERCIER JEAN-JACQUES. — *Le problème de l'autonomie relative du personnel politique, examiné à la lumière des récentes analyses actionnalistes du système institutionnel des collectivités* (conception du sociologue français Alain Touraine), 1974. Université Catholique de Louvain.
- PROVOOST GUIDO. — *Het Frans-Belgisch militair akkoord van 7 september 1920, en zijn invloed op de Belgische buitenlandse, militaire en buitenlandse politiek, 1920-1937*, 1975. Rijksuniversiteit-Gent.
- ROMBOUTS GEERAARD. — *De financieel-economische betekenis van de gemeenten en de middelen die hun aandeel in het structuurbeleid kunnen optimaliseren*, 1974. Rijksuniversiteit-Gent.
- VAN DEN BRANDE AUGUST. — *Ontwerp van een macro-sociologisch model voor het Belgisch politiek systeem 1945-1968*, 1975. Rijksuniversiteit-Gent.
- VAN DE PUTTE ANDRE. — *Een onderzoek van de Marx-lectuur van L. Althusser en zijn school*, 1975. Katholieke Universiteit Leuven.
- VAN HASSEL HUGO. — *Het ministerieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding*, 1974, 460 pp. Katholieke Universiteit Leuven.
- VERHOEVEN JOSEPH. — *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine. Les relations publiques internationales*, 1975. Université Catholique de Louvain.
- VERRIEST FRANS. — *Joris Helleputte en het corporatisme*, 1975, 404 pp. Katholieke Universiteit Leuven.
- WUYTS HERMAN. — *De participatie van de burgers in de besluitvorming op het gebied van de gemeentelijke plannen van aanleg. Analyse toegespitst op het nederlandsstalig deel van België*, 1975, 200 pp. Katholieke Universiteit Leuven.



INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

Etablissement d'utilité publique — Instelling van openbaar nut

CONSEIL D'ADMINISTRATION — RAAD VAN BEHEER :

Président d'Honneur - Ere Voorzitter :

M. GREGOIRE, ancien Ministre de la Justice.

Président - Voorzitter :

T. LUYKX, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Vice-président - Ondervoorzitter :

Ch. COOSSENS, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.

Membres du Conseil - Leden van de Raad :

R. AUBERT (chanoine), professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.

S. BERNARD, professeur extraordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

M. BOEYNAEMS, hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.

J. BUCHMANN, professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.

L. CLAES, senator.

R. DE KINDER, gouverneur van de Provincie Oost-Vlaanderen.

J. DE MEYER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

O. DE RAEYMAEKER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

W. DEWACHTER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

H. FAYAT, gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.

J. CERARD-LIBOIS, directeur-général du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques.

G. CORIELY, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

P. HARMEL, Président du Sénat, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.

M. P. HERREMANS, vice président du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques.

A. MAST, eerste voorzitter bij de Raad van State, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

A. MOLITOR, Chef de Cabinet du Roi, professeur extraordinaire à l'Université Catholique de Louvain.

L. MOULIN, professeur à la Faculté de Droit de Namur, maître de conférences à l'Université Catholique de Louvain.

M. NAESSENS, Ere Voorzitter van de Vereniging voor Economie.

L. OPDEBEECK, Sekretaris-Generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

F. PERIN, Ministre de la Réforme des Institutions, membre de la Chambre des Représentants, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.

A. PHILIPPART, chargé de recherche à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Association Internationale de Science Politique.

H. SIMONET, vice-président de la Commission de la CEE, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

F. SWAELÉN, volksvertegenwoordiger.

L. TINDEMANS, Eerste Mnister, Premier Ministre, Volksvertegenwoordiger

H.F. VAN AAL, Ministre de la Culture Française, membre de la Chambre des Représentants.

E. VAN BOGAERT, Senator, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

H. VAN HASSEL, geassocieerd docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Secrétaire général :

A. PHILIPPART, chargé de recherche à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Association Internationale de Science Politique.

Sekretaris Generaal :

H. VAN HASSEL, geassocieerd docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Bureau :

T. LUYKX, président-voorzitter.

Ch. GOOSSENS, vice-président - ondervoorzitter.

M. P. HERREMANS, administrateur-trésorier - beheerder-schatbewaarder.

M. BOEYNAEMS, L. CLAES, W. DEWACHTER, J. GERARD-LIBOIS, G. GORIELY, L. MOULIN, A. PHILIPPART, H. VAN HASSEL, membres du Conseil - leden van de Raad.

Membres Honoraires du Conseil d'Administration - Ereleden van de Raad van Beheer.

Henri BUCH †, André BUTTGEBACH, René CLEMENS, Victor CRABBE, Richard DECLERCK, Fernand DEHOUSSE, Paul DE VISSCHER, Jean DHONDT †, Arthur DOUCY, Jean DUVIEUSART, Louis FREDERICQ, Walter GANSHOF VAN DER MEERSCH, Léon GYSELINCK, John GOORMAGHTIGH, J.P. HAESAERT, Henri JANNE, Jacques LECLERCQ †, Georges SMETS †, Paul-Henri SPAAK †, Lucienne TALLOEN, Léon Eli TROCLET, Karel VAN ISACKER, Jean VAN HOUTTE, Pierre WIGNY.

RES PUBLICA :**Rédacteurs en chef - Hoofredacteurs :**

L. MOULIN, professeur à la Faculté de Droit de Namur, maître de conférences à l'Université catholique de Louvain.

W. DEWACHTER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Conseil de Res Publica - Redactieraad :

J. BEAUFAYS (Liège), M. BOEYNAEMS (K.M.S.), P.H. CLAEYS (V.U.B.), B. DE BACKER (Hasselt), A. FROGNIER (U.C.L.), A. JAUMIN (U.C.L.), J. LUKASZEWSKI (Collège d'Europe), D. NORRENBURG (C.R.I.S.P.), G. PROVOOST (R.U.G.), D. SEILER, A. VAN DEN BRANDE (R.U.G.), M. VAN LUNEN (C.E.E.-E.E.G.), A. VANVAERENBERGH, C. ZWETKOFF (Liège).

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'INSTITUT :**WETENSCHAPPELIJKE RAAD VAN HET INSTITUUT :****Président - Voorzitter :**

T. LUYKX, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Membres - Leden :

H. BALTHAZAR, docent aan de Rijksuniversiteit te Gent.

J. BARREA, chargé de cours à l'Université Catholique de Louvain.

J. BARTIER, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

S. BERNARD, professeur extraordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

M. BOEYNAEMS, hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.

M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, docent aan de Economische Hogeschool Limburg.

P. CLAEYS, chargé de recherche à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles.

R. DEMOULIN, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.

W. DEWACHTER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

J. GERARD-LIBOIS, directeur général du CRISP.

Ch. GOOSSENS, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.

G. GORIELY, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

J. COTOVITCH, assistant à l'Université libre de Bruxelles.

H. HAAC, professeur ordinaire à l'Université Catholique de Louvain.

M. LIEBMAN, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

R. MAES, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

A. PHILIPPART, chargé de recherche à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Association Internationale de Science Politique.

I. RENS, professeur à l'Université de Genève.

J. STENGERS, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

P. VAN DE MEERSCHE, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

H. VAN HASSEL, geassocieerd docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

G. VAN OUDENHOVE, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

A. VRANCKX, gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

J. WILLEQUET, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

C. WIJFFELS, algemeen rijksarchivaris - archiviste général du Royaume.

Secrétaires - Secretarissen :

Les secrétaires généraux de l'Institut - De secretarissen-generaal van het Instituut.

PERSONNEL SCIENTIFIQUE DE L'INSTITUT :

WETENSCHAPPELIJK PERSONEEL VAN HET INSTITUUT :

Attaché de recherches - Navorsers : W. PLAVSIC.

Chercheurs associés - Geassocieerde onderzoekers :

J. BEAUFAYS, F. LACHAERT, H. OFFERMANN, J. PUISSANT, J. VAN HILLE, J. ZYLBERBERG.

Documentaliste - bibliothécaire - Documentaliste - bibliothecaresse :

Mme M. SCOHY.

SIEGE DE L'INSTITUT — ZETEL VAN HET INSTITUUT :

Hôtel de Sociétés scientifiques, rue des Champs-Élysées 43 - B-1050 Bruxelles (Belgique).
Tél. 649.13.57 - 647.89.94. C.C.P. n° 000-0053374-24. Hotel voor Wetenschappelijke
Genootschappen, Elyzeese Veldenstraat 43 - B-1050 Brussel (België). Tel. 649.13.57 -
647.89.94. P.C.R. nr 000-0053374-24.



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

Rédacteurs en chef — Hoofddirecteurs

L. MOULIN — W. DEWACHTER

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

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

Het is toegelaten, de artikelen 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 slechts de auteurs. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggegeven.

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

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 :

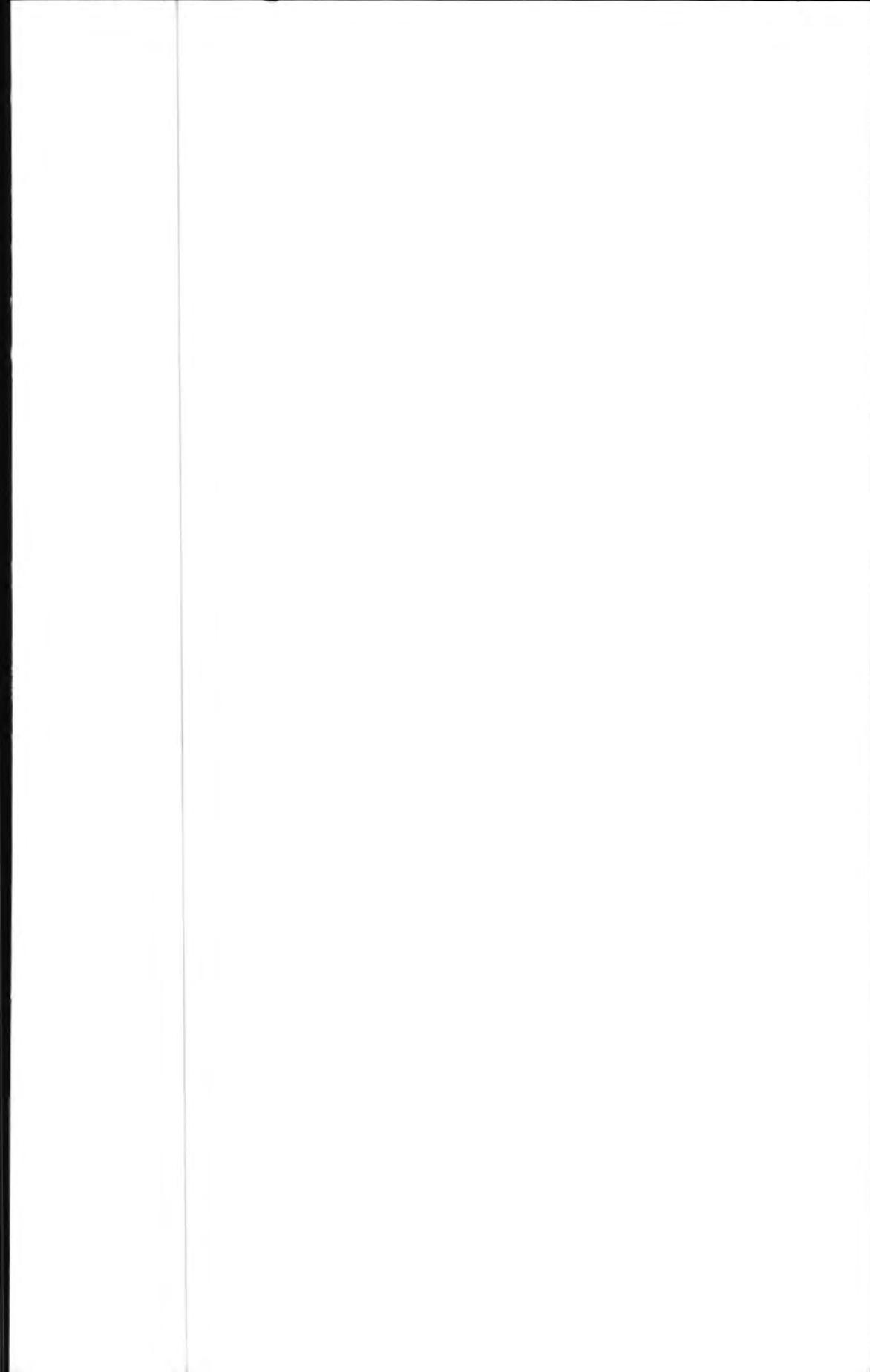
- | | | |
|--|-------------|-------------|
| | 1976 | |
| 1. Abonnement annuel (4 numéros) — jaarlijks abonnement (4 nummers) | | |
| Annual subscription (4 numbers) | | F.B. - B.F. |
| Belgique - België | individu | 700 |
| Autres pays - Andere landen - Others countries | institution | 1.500 |
| Etudiants - Studenten (Belgique - België) | | 400 |
| 2. Collection par année de 1959 à 1975. Collectie per jaar vanaf 1959 tot 1975 - Set per Year of 1959 through 1975 | | |
| Belgique - België | | 500 |
| Autres pays - Andere landen - Others countries | | 700 |
| 3. Vente au numéro - Verkoop per nummer - Number sale (1962 à/tot/through 1975 | | 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 medewerking van het Ministerie van Nationale Opvoeding

Dépôt légal — Wettelijk depot : D/R.P. 1976/2/1173

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 75
B-1050 Bruxelles (Belgique)