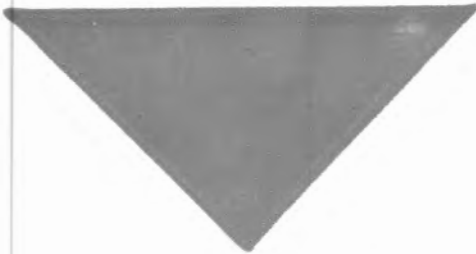


RES PUBLICA



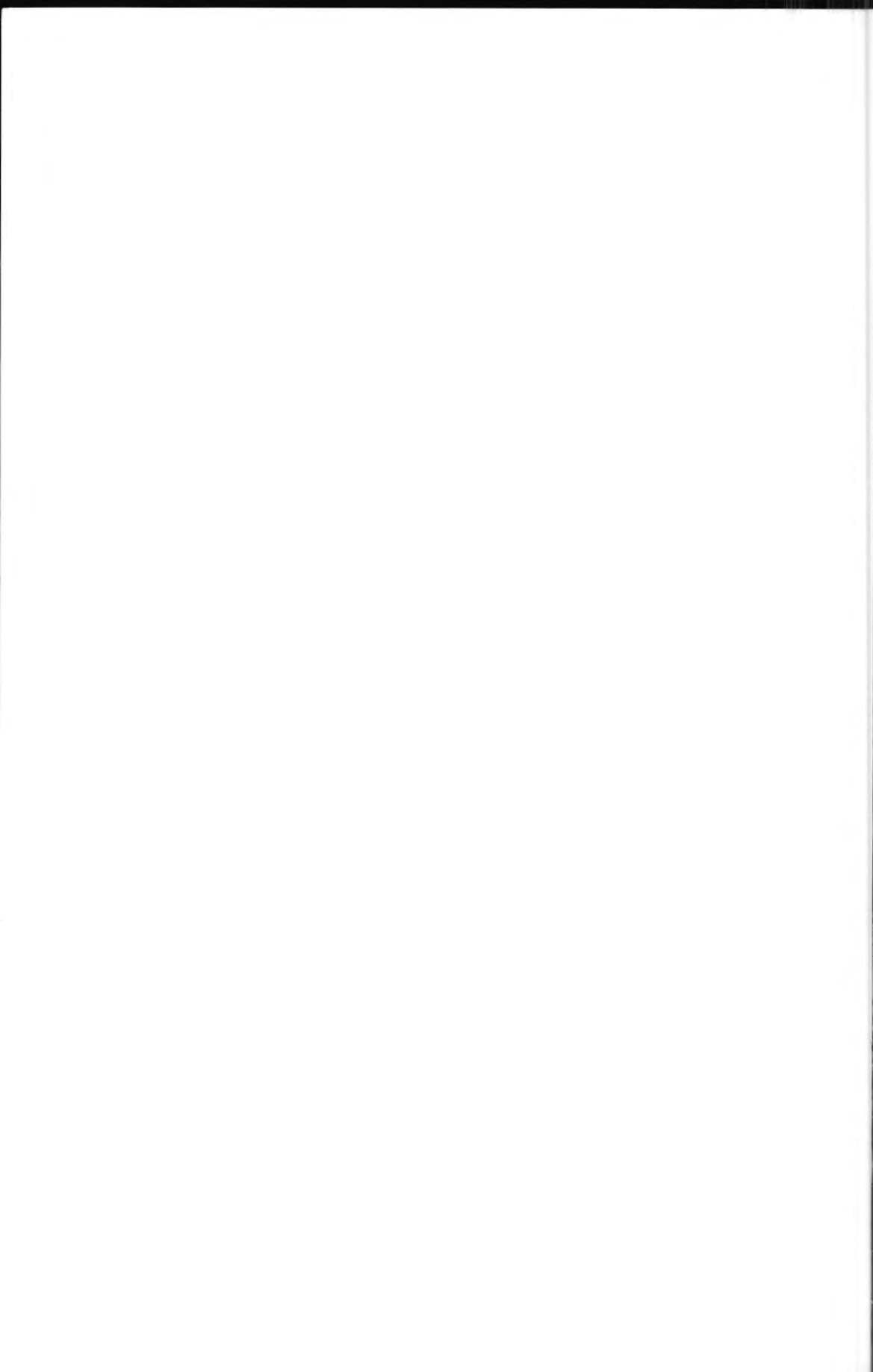
1975/2

Oppositie

Parlement

Opinion Publique

Intégration Internationale



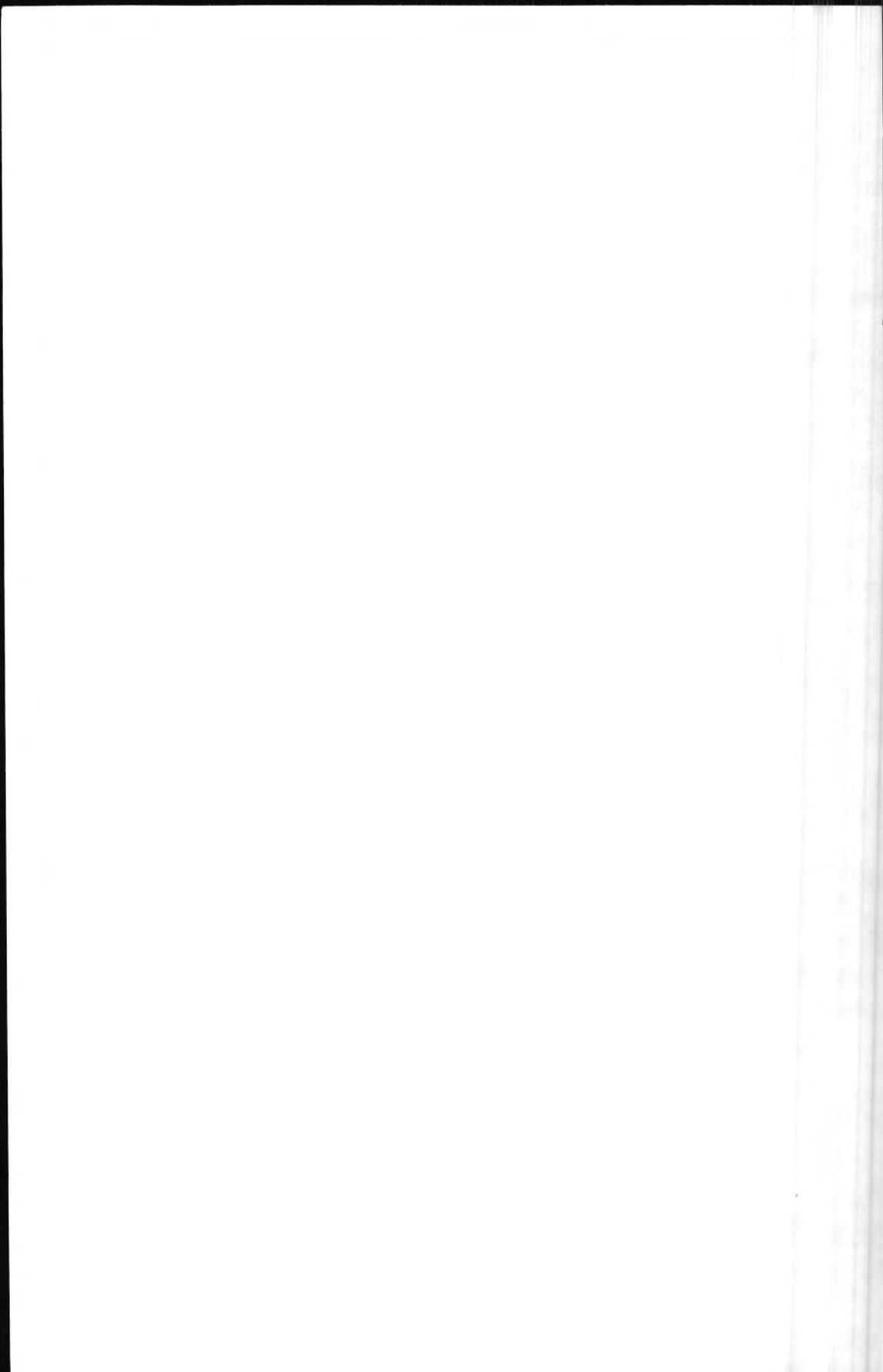
RES PUBLICA

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

- Het effect van de oppositie op het regerings-
beleid in België van 1965 tot 1971,
door W. DEWACHTER, E. DE GRAEVE-
LISMONT en G. TEGENBOS 152-170
- Le pacte culturel : de sa genèse à son application,
par Christian DAUBIE 171-200
- Les questions parlementaires écrites,
par Françoise DRION 201-222
- De opinierichtingen in de Belgische dagbladders,
door Theo LUYKX 223-244
- Note sous l'article 25 *bis* de la Constitution
belge,
par Stefan SCHEPERS 245-252
- Chronologie d'une équivoque : les « Sommets »
et l'Europe politique,
par Nicole LOEB 253-268
- Internationale integratie als de vorming van een
belangengemeenschap,
door Frans GOVAERTS 269-280
- Propositions pour une sociologie de l'opinion
politique,
par André DELOBELLE 281-302
- Secondary education and the British parties'
ideologies,
by Raphaella BILSKI 303-318
- Informations 319-326
- Les citoyens belges et leur conception du monde
politique.
-

VOLUME - BUNDEL XVII - 1975 - N. 2



Het effect van de oppositie op het regeringsbeleid in België van 1965 tot 1971

door W. DEWACHTER, E. DE GRAEVE-LISMONT,
G. TEGENBOS*

Afdeling Politologie Katholieke Universiteit te Leuven

★

Inleiding: klassieke modellen en Belgisch politieke werkelijkheid.

Een vrijwel algemeen verspreide opvatting stelt dat de meest efficiënte wijze waarop democratie tot nog toe vorm is gegeven, bestaat in het vreedzaam oplossen van politieke conflicten door twee alternatieve modellen aan de staatsburgers voor te stellen die per meerderheidsvotum in vrije verkiezingen voor de ene of de andere oplossing opteren. Na verloop van een regeringsperiode komen beide alternatieven weer voor het kiezerskorps, dat in hoge mate soeverein, de regering een verdere investituur geeft, of de oppositie in de beleidsposities stemt en de voormalige regering in de oppositie. Dit makro-organisatieschema, dat R. Dahl in navolging van O. Kirchheimer « één van de grootste en meest onverwachte sociale ontdekkingen waartoe de mensheid zoekend en tastend is gekomen » (1) noemt, is gekopieerd van het Britse tweepartijstelsel van de 18de en 19de eeuw. Een presidentieel stelsel met de basiswaar-

*Wij hebben bij het tot stand komen van deze studie heel wat hulp gekregen van professoren en assistenten van het Departement Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit te Leuven en van de studenten van het seminarie Politologie 1972-73 aan dezelfde universiteit. Graag danken wij hen hiervoor. In het bijzonder willen wij M. Deweerdt danken voor het vele werk dat hij voor ons heeft verricht. Voor hun kommentaar danken wij ook J. Best en R. Barker.

(1) R. DAHL, *Political oppositions in Western democracies*. New Haven, 1966, blz. XV.

O. KIRCHHEIMER, *Politik und Verfassung*. Frankfurt a.M., 1964, blz. 123.

borgen van vrijheid, sociale organiseerbaarheid en rechtstreekse verkiezingen is een andere vormgeving die dit tweepartijenmodel benadert (2).

Van dit regering-oppositie model wordt nogal sterk afgeweken in parlementaire democratieën waar geen enkele partij in staat is een absolute meerderheid af te dwingen, met andere woorden in de regel in stelsels met een meerpartijenbestel (3). Na de verkiezingen wordt in deze stelsels een nieuw politiek proces aangezet, namelijk de regeringsvorming, dat in enige mate met de verkiezingsresultaten rekening houdt maar dat duidelijk andere variabelen van besluitvorming insluit. Het sterkste bewijs hiervan vindt men in legislatuurperiodes waarin twee of meer regeringen van (gedeeltelijk) andere samenstelling in functie treden. In België zijn sinds wereldoorlog II de legislaturen 1946-1949, 1958-1961, 1965-1968, 1971-1974, die 12 van de 28 jaren van deze periode bestrijken, aldus gekenmerkt. Het klassieke model van regering en oppositie speelt er niet. Er worden wisselende coalities gemaakt waarbij de verschillende partijen, zowel naar partners als naar duur in de regering, zeer verschillende kombinaties te zien geven.

Een aantal politieke partijen in democratieën van het « continentaal-europees type », waar volgens G. Almond « men komt om te preken, aan te manen te bekeren » (4) worden van regeringsdeelname a priori uitgesloten, zoals de meeste Kommunistische partijen in de West-Europese landen. Zij worden, gezien de waarden die prevaleren in deze bestellen en gezien de waarden en de objectieven door deze partijen voorgesteld — behoudens in zeer uitzonderlijke gevallen — hooguit als niet-elitaire oppositiepartijen erkend maar niet als « regierungsfähige », door de elite te accepteren partijen (5). Ook deze apriori-stelling vanuit

(2) J. DE MEYER, Over presidentiële en parlementaire democratie. In *Rechtskundig Weekblad*, 1962 (XXV), nr 40, blz. 2315-2324.

In zeker opzicht beantwoordt ook het referendum aan dit patroon. De discussie van deze makro-organisatietechniek valt echter buiten dit bestek.

(3) Het dominante partijstelsel wordt hier buiten beschouwing gelaten.

Zie M. DUVERGER, *Sociologie politique*. Parijs 1967 (tweede uitgave), blz. 386.

(4) G. ALMOND, *Comparative Political Systems*, blz. 41. In: H. EULAU, S. ELDEKSVELD, M. JANOWITZ, *Political Behavior*, Glencoe, 1956.

(5) Naar de aard van de beleidsobjectieven kan men de oppositiepartijen indelen in (1) de *pure-office seekers* (term van R. Dahl), d.w.z. partijen die een wijziging van machthebbers zonder wijziging van beleid willen doorvoeren; (2) de *klassieke parlementaire oppositie* (term van O. Kirchheimer; komt overeen met de *policy-oriented parties*, term van R. Dahl) met een alternatief beleid zonder dat dit beleid structurele of systeemmatige aanpassingen inhoudt; (3) de *strukturele oppositiepartij* die de verandering van belangrijke structurele vormgevingen binnen het systeem nastreeft, zonder dit systeem als dusdanig in vraag te stellen; (4) de *anti-systeempartij* (term van G. Lavau — komt overeen met de Staatsoppositie, term van K. Kluxen, en met de Opposition aus Prinzip, term van O. Kirchheimer —) die een zodanig fundamentele verandering wenst dat het politiek bestel van aard verandert.

de heersende politieke cultuur en de dominerende elite doet afbreuk aan het regering-oppositiemodel. In de mate dat heel wat kiezers achter deze partijen gaan staan, zoals bijvoorbeeld in Italië of Frankrijk, krijgt het regering-oppositiemodel des te engere ruimte voor toepassing. Struktureel moet het gaan werken binnen een segment van het politiek spectrum : binnen de systeem- en structuur-aanvaardende partijen met uitsluiting van de systeem- en structuurcontesterende partijen. België kent sinds lang zulke uitgesloten niet-elitaire oppositiepartijen : de Vlaams-nationale partijen : Frontpartij en VNV tussen de twee wereldoorlogen en Volksunie vanaf 1954 ; de Kommunistische Partij — behoudens een zeer beperkte regeringsdeelname in 1944-1946 — ; het Rexisme van 1936 tot 1944 en de walligantische en francofone partijen vanaf 1965 tot in 1974.

Een derde vaststelling moet voorafgaand nog in het licht gesteld worden ; zij betreft de wetgevende functie van het parlement. Het parlement oefent ongetwijfeld meerdere functies uit : (naar de indeling van Bagehot) de verkiezingsfunctie, de expressieve functie, de pedagogische functie, de informatiefunctie en tenslotte de wetgevende functie (6). Wat deze laatste betreft is men internationaal akkoord om te aanvaarden dat de wetgevende functie in overgrote mate in handen is van de regering (7). Voor België stelt A. Mast vast dat 85 % van de wetten van een regeringsinitiatief afkomstig zijn en slechts 15 % van een parlementair initiatief en dit voor de periode 1948-1962 (8). W. Van Schoor telt een ietwat gunstiger verhouding voor het parlementair initiatief in de periode 1961-1968 : 76 % van de wetten komen uit regeringsinitiatief en 24 % uit een parlementair initiatief (9). M. Grégoire komt voor de periode 1939-1949 evenwel tot een krasse 91.9 %

Naar de bestendigheid in de oppositie kan men onderscheid maken tussen (1) de roterende vorm waarbij ideaaltypisch per legislatuur de regerings- en oppositieposities door andere partij(en) worden ingenomen ; (2) de permanente vorm waarbij de oppositiepartij voor lange tijd in de oppositie blijft. Deze permanentie kan afkomstig zijn van het verkiezingsresultaat of van de dialektiek elite-oppositie. De elite kan oppositiepartijen als niet-elitaire partijen uitsluiten van regeringsdeelname, op basis van het anti-systeem programma van deze partijen of op basis van het buiten de elitaire consensus vallen van de objectieven van de bijv. structurele oppositiepartijen.

(6) De indeling van W. Bagehot is de oudste, maar stellig niet de enige. Zij geeft overigens te weinig erkenning aan de controle- en kritiekfunctie van het parlement (hoofdzakelijk door de oppositie gerealiseerd) t.a.v. de regering. Over de discussies rond de functies van het parlement zie : G. PASQUINO, *Elective Assemblies*, blz. 346-351 in : *European Journal of Political Research*, 1973 (1), nr. 4.

(7) P. AVRIL, *Les Français et leur parlement*, (z.p.), 1972, blz. 23-24. Zie ook G. PASQUINO, a.w., blz. 348.

(8) A. MAST, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*. Gent, 1963, blz. 153.

(9) W. VAN SCHOOR, *L'initiative des parlementaires en matière législative II. Courrier hebdomadaire CRISP*, 1974, nr 659, blz. 25.

verhouding (10). Hieraan moet het gering sukses van de parlementaire amendementen toegevoegd worden. Voor de periode 1961-1965 telt V. Meeusen uit dat 67 % van de goedgekeurde amendementen ingediend zijn door de regering en 33 % afkomstig zijn van parlementairen, daar waar dezen met 4.266 amendementen op een totaal van 5.381 het leeuwenaandeel (namelijk 79 %) van de ingediende amendementen voor hun rekening nemen (11). Tenslotte moet nog de verhouding wetten en besluiten van algemene strekking aangegeven worden. R. Senelle geeft hierover voor de periode 1959-1968 cijfers, waarbij 7 % wetten tegenover 93 % besluiten van algemene strekking staan (12). De wetgeving in brede zin genomen is voor het overgrote deel het werk van de regering.

Uit deze drie vaststellingen: afwezigheid van het klassiek regering-oppositie model, a priori uitsluiten van politieke partijen tot regeringsdeelname en tenslotte het overwegend gewicht van de regering in het wetgevend werk, rijst de vraag naar de functie van de oppositie in een parlementair stelsel zonder absolute meerderheid. Een negatief antwoord t.a.v. de oppositie op de wetgevende functie sluit niet een functionaliteit uit op andere gebieden, zoals controle en kritiek op de regering, verzekeren van democratische kondities, of de overige functies vermeld door Bagehot. Om toch nog iets terug te vinden van het regering-oppositie-model moet ook de oppositie en vooral de permanente en niet-elitaire oppositie — in de mate dat zij belangrijk is — een deel van haar beleids-opties kunnen realiseren.

De politici zelf geloven niet sterk in de beleidsmogelijkheden van de oppositie als oppositie. Oud Eerste minister G. Eyskens reageerde als volgt op een regeringssituatie tegenover uitsluitend niet-elitaire oppositiepartijen: « In normale omstandigheden moet er een belangrijke oppositie zijn die morgen misschien kan regeren. Gaat de oppositie alleen uit van partijen die geen uitzicht op regeren hebben, dan heeft de regering altijd gelijk en de oppositie altijd ongelijk. Een parlement is feitelijk alleen maar gezond als er een alternatieve meerderheid bestaat, een oppositie

(10) M. GREGOIRE, *Sur l'efficiencie du régime parlementaire*. In: *Aspects du régime parlementaire belge*. Brussel, 1956, blz. 50.

Het is hier niet de plaats om de vergelijkbaarheid van de cijfers van M. Grégoire, A. Mast en W. Van Schoor te bespreken. Ook de mogelijke toenemende vrijmaking van het parlementair initiatief die deze cijfers te zien geven, staat hier buiten bespreking.

(11) V. MEEUSEN, *Amendementen als middel tot parlementair wetgevend initiatief in België*. Leuven, 1974 (eindverhandeling K.U. Leuven), blz. 56.

(12) R. SENELE, *Politieke, economische en sociale structuur van België*. In: *Teksten en documenten*, 1970, nr 257-258-259, blz. 17.

die kans heeft de verkiezingen te winnen en dan waar moet maken wat zij op de oppositiebanken gezegd heeft » (13).

H. Schiltz, voorzitter van het partijbestuur van de Volksunie, stelde : « In deze samenleving wordt naar de oppositie niet meer geluisterd, alleen de macht is aan het woord » (14).

W. Claes, kort voor hij mede-partijvoorzitter van de BSP werd sprak van de « steriele » oppositie : « Wie dit niet aanvaardt (elders onze aantrekkingskracht uitoefenen) ontnemt zichzelf meteen elke mogelijkheid om op basis van dit nieuwe manifest, ook maar iets concreets tot stand te brengen, tenzij men zich in een professionele oppositie zou terugtrekken tot op het gedroomde moment dat de gebraden kip, in casu de volstreekte meerderheid, in de open mond zou vallen » (15).

Dit onderzoek wil deze beweringen over de onmacht van de oppositie uittesten. Oefent de oppositie als oppositie inderdaad geen invloed uit op het beleid of slaagt zij er integendeel in een deel van haar objektieven te realiseren ? Dit te onderzoeken, namelijk het functioneel zijn van de oppositiepartijen naar de policy » toe, is het opzet van deze studie.

Onderzoeksprocedure.

Het opzet was voor een bepaalde periode de programmapunten van al de politieke partijen vaststellen en nagaan welke van deze programmapunten gerealiseerd werden. Door de opsplitsing van de programmapunten per partij en het samenvoegen van gerealiseerde punten naar regerings- en oppositiepartijen wordt de vraag geoperationaliseerd.

De keuze viel op de periode 1965-1971. Deze periode vertoont in België inderdaad interessante kenmerken voor de problematiek die ons bezig houdt. Eén « traditionele » partij (16) de CVP behoorde tijdens gans de periode tot de regering ; één traditionele partij, de BSP was lid van de regering gedurende 4 van de 6 jaar ; een andere traditionele partij de PVV was, in omgekeerde mate als de BSP lid van de regering was, lid van de oppositie, namelijk in 4 van de 6 jaar. Verder had men in de oppositie niet-elitaire oppositiepartijen, met minstens een structureel oppositieprogramma. De Volksunie is sinds 1965 al een volwaardige partij, met een tamelijk sterke aanhang ; de Kommunistische Partij is

(13) *De Vlaamse Elsevier*, 16 juli 1973, nr 20, blz. 23.

(14) *Knack*, 19 juni 1974, nr 25, blz. 48.

(15) Rede tijdens ideologisch kongres BSP van 16-17 november 1974.

(16) De term « traditionele » partij is een typisch Belgisch politiek begrip. Het duidt aan 1° hun lang bestaan (minstens sinds 1885) en 2° hun « algemeen Koalitionsfähigkeit ».

een sinds jaar en dag in de oppositie zittende oppositiepartij (17); het Rassemblement Wallon en het Front Démocratique des Bruxellois Francophones zijn nieuwe partijen, staande in de oppositie. De periode 1965-1971 geeft een volledige gamma van regerings- tot oppositiepartij. De parlementaire sterkte van de onderscheiden politieke partijen loopt benaderend gradueel af met de mate van regeringsdeelname. Voor de beide legislaturen 1965-1968 en 1968-1971, en voor Kamer en Senaat is de CVP de sterkste partij met gemiddeld 36,8 % van de mandaten de BSP is de op één na sterkste partij met 29,3 % van de mandaten volgt dan de PVV met 22,0 % van de mandaten. Om tot de volgende partij in orde van parlementaire sterkte te komen moet men een vrij grote sprong maken: de Volksunie heeft slechts 6,5 % van de mandaten en het FDF/RW 3,3 % zijnde samen 9,8 % voor de zogenaamde communautaire partijen. De kleinste in het parlement vertegenwoordigde partij is de KP met 2,1 % der mandaten (18). Er is dus een duidelijk ongelijke parlementaire sterkte. De CVP is bij wijze van voorbeeld bijna zesmaal zo sterk als de Volksunie en anderhalf maal zo sterk als de PVV. De KP is tienmaal minder in aantal in het parlement dan de PVV. Statistisch en ook politiek zou het normaal zijn dat de parlementaire sterke partijen meer realiseren dan de zwakke.

De realisatiekansen moeten voor de sterke partijen nog eens groter zijn, want de parlementaire sterkte loopt nagenoeg volledig parallel met de duur van regeringsdeelname. De sterkste partij zit gans de periode in de regering; de op één na sterkste partij zit vier jaar in de regering; de op twee na sterkste partij zit twee jaar in de regering. De zwakke partijen als VU, FDF/RW en KP zitten gans de periode in de oppositie. De regering is derhalve duidelijk sterker op het parlementaire vlak. De CVP-BSP formule staat ongeveer 66 % tegenover 34 % van de mandaten en qua interne opdeling 2 partners tegenover 4 partijen; de CVP-PVV formule staat 61 % tegenover 39 % met dezelfde verhouding van interne opdeling. De zwakken worden zwakker en de sterken sterker door het samenvoegen van de machtsvektoren regeringsdeelname en parlementaire sterkte.

De periode 1965-1971 start met een CVP-BSP coalitie onder leiding van P. Harmel voor een driekwart jaar tot zij struikelt wegens interne verdeeldheid. Daarop volgt een andere alliantie: CVP met PVV onder

(17) Uitzondering vormt de periode onmiddellijk volgend op Wereldoorlog II toen de Kommunisten steunend op de algemeen Europese ruk naar links, van 27 september 1944 tot 12 maart 1947 deel uitmaakten van de regering.

(18) Grote verschuivingen zijn er niet tussen de twee legislaturen: CVP en BSP zijn wat minder sterk en VU en FDF/RW zijn wat sterker in de zittijd 1968-1971 dan in de daaraan voorafgaande periode: een verschuiving van ongeveer 3 % voor elk.

leiding van P. Vanden Boeynants. Deze regering valt over de kwestie van de overheveling van de franstalige universiteit uit Leuven. En na de verkiezingen van 31 maart 1968 wordt opnieuw een CVP-BSP coalitie gevormd onder leiding van G. Eyskens nu. Deze blijft 3 jaar aan het bewind, realiseert een grondwetsherziening en treedt af na de parlementsverkiezingen die de regering zelf vervroegd heeft uitgeschreven. In gans deze periode is geen sprake geweest van een mogelijke kans tot regeringsdeelname vanwege VU, FDF/RW of KP. Het zijn in wezen niet-elitaire oppositiepartijen, waarvan VU en FDF/RW structurele veranderingen voorstaan en KP regimeveranderingen.

Duur van de regeringsdeelname, parlementaire sterkte en regeringsvatbaar of niet-elitair karakter van de partijen stapelen zich evenwijdig op zodat zij zich wederzijds versterken of verzwakken naar kansen tot realisatie in de periode 1965-1971. De periode zou door aanvulling van de jaren 1971-1974 nog vollediger kunnen zijn, maar het opzoekingswerk verliep op het ogenblik dat de legislatuur 1971-1974 nog niet afgesloten was.

Van al de voornoemde partijen werden de partijprogramma's geanalyseerd naar programmapunten. In de mate dat het verkiezingsplatform van 1965 niet voldoende duidelijk of omstandig was, werd het aangevuld door documenten van in of omstreeks 1965 gehouden partijkongressen, partijraden of programmadagen, eventueel ook programmatische geschriften van de partijen.

Het programma van de CVP omvatte in 1965 157 beleidsobjectieven, het programma van de BSP omvatte 209 punten en dat van de PVV 227 punten; voor de regeringsvatbare partijen een aanzienlijk aantal programmapunten. De structurele oppositiepartijen hebben heel wat minder programmapunten behalve de Volksunie die met zijn 147 beleidsobjectieven er een behoorlijk aantal heeft. De KP heeft er slechts 53, het RW 60 en het FDF beperkt zich tot 5 punten. Deze punten zijn normaal gespreid naar de beleidssectoren: buitenlands beleid, binnenlandse politiek, cultuurbeleid, sociaal beleid, economische en financiële politiek (19).

De onderzoeksresultaten.

Volgens de theoretische stellingen zou de CVP duidelijk meer punten moeten realiseren dan de BSP en deze op haar beurt duidelijk meer dan

(19) Zie G. TEGENBOS, Overeenkomst en tegenstelling in de verkiezingsplatformen, in *Res Publica*, 1974 (XVI), nr 3-4, blz. 425-449.

de PVV. De partijen, VU, KP, RW en FDF zouden omzeggens geen punten mogen gerealiseerd hebben. Tabel I die de verhouding tussen geprogrammeerde en gerealiseerde punten in de periode 1965-1971 per partij aangeeft, toont wel een ander beeld.

Als wij een realisatiescore opmaken waarbij de volledig gerealiseerde punten rekenkundig een waarde 1 krijgen en de gedeeltelijke gerealiseerde punten een waarde 0,5 dan is het resultaat toch wel opmerkelijk verschillend van het model (20). De hoogste score krijgt de BSP met

TABEL I

Voorgestelde en gerealiseerde programmapunten in de periode 1965-1971, naar partij

Partij	Voorgestelde punten absoluut	Volledig gerealiseerd		Gedeeltelijk gerealiseerd		Niet gerealiseerd		Realisatiescore (absolute cijfers)	Niet-realisatiescore (absolute cijfers)
		absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%		
CVP	157	75	48	25	16	57	36	87,5	69,5
BSP	209	76	36	35	17	98	47	93,5	115,5
PVV	227	56	25	43	19	128	56	77,5	149,5
VU	147	31	21	33	22	83	57	47,5	99,5
FDF	5	2	40	1	20	2	40	2,5	2,5
RW	60	10	17	12	20	38	63	16,0	44,0
KP	53	7	13	9	17	37	70	11,5	41,5

93,5, dit is 6 punten hoger dan de CVP met 87,5 daar waar de CVP parlementair sterker is en bovendien gans de periode in de regering heeft gezeten en de BSP slechts tijdens 4 van de 6 jaar. De PVV met een 77,5 realisatiescore komt niet zoveel lager dan de CVP, alhoewel PVV meer oppositie (2/3 van de tijd) dan regering (1/3 van de tijd) heeft gevoerd en duidelijk zwakker dan de CVP is. Een opmerkelijk resultaat. Het resultaat van de Volksunie is zo mogelijk nog meer verwonderlijk. Alhoewel op geen enkel ogenblik regeringsdeelnemend, realiseert zij een score van 47,5; dit is meer dan de helft van de score van de CVP. Haar oppositiewerk dient derhalve als zeer vruchtbaar ook naar de wetgevingsfunctie toe gezien te worden. Dit kan men niet in dezelfde mate zeggen van RW, KP en FDF, die respectievelijk 16,0, 11,5 en 2,5 als realisatiescore halen. Voor een nieuwe partij als het RW is het resultaat toch nog opmerkelijk.

De partijen hadden als vertrekbasis een zeer ongelijk aantal programmapunten. Vandaar dat voor een juiste evaluatie van de uitkomsten ook

(20) Deze realisatiescore is enkel een gemakkelijke manier om de resultaten van tabel I met de volledig en gedeeltelijke realisaties te lezen.

de relatieve cijfers er moeten bij betrokken worden. Hier wordt de procentuele verhouding tussen voorgestelde en gerealiseerde punten gebruikt, zie tabel I.

Als men het FDF met zijn 5 programmapunten buiten beschouwing laat, dan geven de procentuele cijfers een dalende mate van realisatie te zien van sterkste regeringsdeelnemende partij naar zwakste oppositiepartij. De partij met de langste regeringsdeelname, de CVP realiseert het grootste deel van haar programmabundel ; de BSP met 4 jaar regering realiseert minder ; de PVV met 2 jaar regering realiseert nog minder. In haar onmiddellijke nabijheid haast staat de Volksunie ondanks haar totale afwezigheid van regeringsdeelname. Het RW dat jonger is en parlementair minder zetels telt, realiseert ietwat minder dan de Volksunie. Van de parlementair zwakste partij, de KP worden het minst programmapunten verwezenlijkt. Als men een soortgelijke berekening als de realisatiescore op de tienhonderd cijfers zou toepassen dan liggen deze scores : CVP 56,0, BSP 44,5, PVV 34,5, Volksunie 32,0, RW 27,0 en KP 21,5. Het betreft hier evenwel relatieve cijfers die samen met de absolute cijfers moeten bekeken worden. Een voorlopig besluit dringt zich op : niet alleen de regeringspartijen realiseren een gedeelte van hun programma ; ook de oppositiepartijen — zelfs al zijn ze parlementair duidelijk zwakker — zien een aantal van hun beleidsopties verwezenlijkt.

Een aantal van de voorgestelde programmapunten zijn ongetwijfeld gemeengoed van meerdere, ja soms zelfs van alle of haast alle partijen. Het is dus best mogelijk dat een regeringspartij als zij haar programma realiseert, meteen een stuk van het programma van een andere, bijvoorbeeld een oppositiepartij realiseert, omdat deze partij — om welke reden ook — een aantal programmapunten gemeen heeft, eventueel zelfs heeft overgenomen. De vraag dient derhalve gesteld te worden of de oppositiepartijen wel een aantal van hun specifieke programmapunten kunnen doordrukken. Zijn het niet de regeringspartijen die hun partijdige programma's, hun eigen strijdpunten kunnen realiseren, daar waar de oppositie met de haar typisch onderscheidende objectieven metterdaad moet wachten op haar regeringsbeurt om ze te realiseren ; en als die nooit komt zich als het ware neerleggen moet bij hun niet-realisatie.

Teneinde dit te onderzoeken werd onderscheid gemaakt tussen de gemeenschappelijke programmapunten, dit wil zeggen door twee of meer partijen voorgesteld en de eigen punten, met andere woorden de programmaobjectieven die in de teksten van 1965 alleen bij één enkele partij werden teruggevonden. De cijfergegevens van deze opdeling staan aangegeven in tabel II.

Zonder het totaal aantal objectieven in rekening te nemen, stelt men vast dat CVP, BSP en PVV nagenoeg hetzelfde aantal partij-specifieke programmapunten volledig realiseren. Sterker nog als men de gedeeltelijk gerealiseerde punten bekijkt dan is de volgorde van realisatie omgekeerd aan de duur van de regeringsdeelname : PVV met 2 jaar deelname realiseert gedeeltelijk 20 punten, BSP met 4 jaar 13 punten en CVP met 6 jaar regering slechts 4 objectieven. De partijen die gans de periode in de oppositie blijven zien niettegenstaande deze positie een aantal van

TABEL II

Realisatie van partijspecifieke programmapunten

Partij	Totaal eigen punten	Volledig gerealiseerd		Gedeeltelijk gerealiseerd		Niet-gerealiseerd		Realisatie score (absolute cijfers)	Niet-realisatie score (absolute cijfers)
		absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%		
CVP	55	26	47	4	7	25	46	28,0	27,0
BSP	88	25	28	13	15	50	57	31,5	56,5
PVV	125	26	21	20	16	79	63	36,0	89,0
VU	57	12	21	12	21	33	58	18,0	39,0
FDF	2	—	—	1	50	1	50	0,5	1,5
RW	29	6	21	3	10	20	69	7,5	21,5
KP	12	3	25	1	8	8	67	3,5	8,5

hun objectieven gerealiseerd : 21 volledig en 17 gedeeltelijk gerealiseerd. De sterkste van deze niet-elitaire oppositiepartijen de Volksunie neemt bijna 2/3 van die punten voor haar rekening.

Het is ook nuttig naar het aantal niet gerealiseerde objectieven te kijken. De minst ongunstige score haalt de CVP die op die manier als het ware een soort van nuttigheid van regeringsdeelname bevestigt. In absolute cijfers komen FDF, RW en KP voor de CVP maar dit heeft duidelijk te maken met het niet konstant houden van het totaal aantal punten. Doet men dit wel, bijvoorbeeld door een realisatiescore op de percentages te berekenen, dan komt CVP vooraan met 49,5 niet realisatiescore punten. Vervolgens komen BSP en VU met respectievelijk 64,5 en 68,5 niet-realisatiescores, gevolgd door PVV en KP met 71,0 en RW met 74,0 niet-realisatiescore. De CVP, de sterkste partij met bovendien de langste regeringsperiode, realiseert van alle partijen het grootste deel van haar programma. Zij is de enige partij die meer punten realiseert dan niet realiseert. De andere maten van realisatie staan los van regerings- of oppositiedeelname.

De onderscheiden programmapunten hebben zeker niet alle een gelijk belang noch een gelijke repercussie. Het strijdpuntkarakter van de verschillende beleidsoptieken in de programmapunten uitgedrukt ligt sterk uit mekaar : van de overheveling van de franstalige universiteit te Leuven naar Wallonië — programmatische eis waarop een regering is gevallen — naar de oprichting van een Hoge Raad voor de Lichamelijke Opleiding en de Sport, waar hooguit een aantal mogelijke raadsleden zich wat aan gelegen laten. Het effect van de maatregel in de maatschappij is ook zeer verschillend : van de uitbreiding van de Europese Gemeenschap met meerdere landen en ettelijke miljoenen inwoners tot het benoemen van landbou wattachés bij de Belgische ambassades is amper een gemeenschappelijke maat voor de uiteenlopende maatschappelijke reikwijdte te vinden. Kan het dan niet zijn dat de oppositiepartijen slechts weinig omstreden punten kunnen realiseren, of punten met heel beperkte politieke of maatschappelijke draagwijdte daar waar de regering er in slaagt de grote beleidsopties met brede of diepe maatschappelijke repercussies te realiseren ? Is dit niet de wezenlijke kern van het regering-oppositie effect-model ?

Een onderzoek bij de pas verkozen parlementsleden in 1968 (21) — nog vóór een regering Eyskens-Merlot gevormd werd — biedt de mogelijkheid de vraag naar de intensiteit van de politieke strijd en de reikwijdte van de maatschappelijke vormgeving te operationaliseren. Aan de parlementsleden werd gevraagd 20 beleidssectoren naar belangrijkheid te rangschikken op een schaal van 1 tot 10. De rangschikking gebeurde midden in de hier onderzochte periode, door degenen die het beleid dan toch « wetgevend » moesten maken of goedkeuren en nog vóór de regering enige richting had kunnen aanduiden. De waarneming was derhalve optimaal. Per beleidssector diende echter nog meer detaillering verkregen te worden. Deze werd bekomen door 12 deskundigen op een 5 puntenschaal een klassifikatie door te laten voeren. Deze werd ingelast in de globale, alle terreinen bestrijkende rangschikking van de politiek. De breedte van de aldus bekomen schaal loopt van 1 tot 50, van geringste belang tot het grootste belang.

Volgens deze schaal worden de door regering en oppositie volledig gerealiseerde programmapunten gerangschikt, zie tabel III. Deze tabel geeft niet alle combinaties van gemeenschappelijke punten apart weer ; een minimum van 4 geheel gerealiseerde punten werd vereist. Dit teneinde de tabel ietwat leesbaar te houden. Zodoende zijn o.a. de kom-

(21) CENTRUM VOOR POLITIEKE STUDIEN, *De beleidsopties van het pas verkozen parlement 1968*. Nog niet gepubliceerd.

binaties CVP-VU, PVV-FDF en VU-KP niet apart opgenomen, maar wel geglobaliseerd. Alleen de combinatie VU-KP heeft een programmapunt met een belangrijkheidskwotering van 30. Op het eerste gezicht stemt het aantal gerealiseerde punten niet overeen met de cijfers hierover verstrekt in tabel I. Men moet evenwel voor ogen houden dat de cijfers die in tabel III in combinatie zijn aangegeven, dubbel of meer geteld zijn in tabel I. Dit verklaart het verschil.

TABEL III

Regerings- en oppositierealizaties naar politieke en maatschappelijke belangrijkheid

Partijen en belangrijkste partijen-kombinaties	+ 36	36-30	30-24	24-18	18-	Gemiddelde score
CVP		2	9	13	2	23,54
BSP		3	7	9	6	22,55
PVV		1	9	13	3	23,26
VU		1	6	2	3	23,26
RW			4	—	2	23,13
KP			2	1		26,09
CVP-BSP	4(0)	5(0)	11(2)	8(2)	2(2)	26,95(20,99)
CVP-PVV		1	2	5		25,26
BSP-PVV			1	5	1	21,72
BSP-VU		1	2	1		26,47
PVV-VU			2	2		23,36
CVP-BSP-PVV-VU			1	2	1	21,27
Overige combinaties		1	8	4		26,28

Drie belangrijke vaststellingen zijn te maken.

Vooreerst moet vastgesteld worden dat de meeste beleidsobjectieven zeer dicht bij mekaar liggen — althans volgens deze evaluatiewerkwijze — op stuk van belangrijkheid. Het overgrote deel situeert zich tussen 18 en 30 wat op een schaal van 1 tot 50 toch wel behoorlijk dicht bij mekaar is. Slechts 19 programmapunten scoren meer dan 30 en slechts 20 scoren minder dan 18. De variatiebreedte van de onderzochte beleidsobjectieven loopt van 39,92 (driedelige gewestvorming) tot 12,95 (verlenging van de pachtduur), wat een spreiding is die ongeveer de helft van de schaal bestrijkt. Zo sterk uit mekaar lopend als de extreme voorbeelden van daarnet blijken de meeste beleidsopgaven dan ook niet te liggen. De initiële schaal (1 tot 10), afgenomen van de parlementsleden gaf maar een variatie te zien van 9,35 tot 6,35, wat bijzonder klein is. Deze vaststelling relativeert reeds sterk het laatste voorgestelde model van regering-oppositiefunktionen, waarbij de regering de grote beleidsrealizaties zou doordrukken en de oppositie zich met kleine, marginale verwezenlijkingen zou moeten tevreden stellen.

Abstraktie makend van de combinatie CVP-BSP moet opgemerkt worden dat alle partijen in kwasi gelijke of proportionele mate meer en minder belangrijke programmapunten realiseren. De gemiddelde score is voor alle partijen nagenoeg dezelfde ; alleen de BSP boekt een ietwat lager resultaat, doch dit is bijzonder klein. (De KP wordt hier buiten beschouwing gelaten gezien het zeer beperkt aantal volledig gerealiseerde specifieke programmapunten). Ook de spreiding in de frekwentiekategorieën bevestigt dit gelijkwaardig resultaat. Voor CVP en PVV is de spreiding bijna identiek daar waar respectievelijk 6 en 2 jaar regeringsdeelname werden doorgemaakt. De modale categorie voor de Volksunie ligt zelfs hoger : 30-24, dan voor CVP, BSP en PVV waar zij 24-18 bedraagt. De Volksunie is een structurele oppositiepartij, parlementair zwak en in de onderzochte periode 6 jaar lang in de oppositie. Ook de belangrijkheidsgraad van de gerealiseerde objectieven levert geen verschil op tussen regering en oppositiepartij.

Uitzondering lijkt te zijn de CVP-BSP combinatie, met gezamenlijk veel gerealiseerde punten en bovendien gemiddeld belangrijker dan de andere punten. Vooreerst moet gezegd dat de gemiddelde belangrijkheidsgraad van deze punten niet zoveel hoger is : 26,95 tegenover 26,47 voor de BSP-VU combinatie ; 26,09 voor de KP en 25,26 voor de CVP-PVV combinatie. De vergelijkingspunten zijn evenwel allen beperkt in omvang. De meeste van de CVP-BSP programmapunten hebben betrekking op de grondwetsherziening van december 1970. Als wij abstraktie maken van deze realisaties, is de combinatie CVP-BSP niets anders dan de andere combinaties of partijen. Dit is vast te stellen in tabel III waar tussen haakjes de resultaten staan van deze combinatie zonder de grondwetsherziening. De grondwetsherziening is ongetwijfeld een belangrijke realisatie van de regering Eyskens-Merlot-Cools (CVP-BSP). De regering heeft deze echter maar kunnen doorvoeren dank zij de steun van de PVV die pas na de gemeenteraadsverkiezingen van 11 oktober 1970 tot deze standpunten is overgekomen en nog een aantal amendementen heeft ingediend. De oppositie van de Volksunie heeft de realisatie van een aantal van deze grondwetsherzieningspunten niet kunnen tegenhouden. Omwille van de nodige 2/3 meerderheid voor een grondwetsherziening is in deze het klassieke regering-oppositieschema doorbroken en gaat men op zoek naar een « brede consensus in de natie ». Het is ongetwijfeld één van de verdiensten van de regering Eyskens-Merlot-Cools geweest zich hard te hebben ingespannen om deze brede consensus te vinden. En met deze realisatie is de combinatie CVP-BSP zeker niet zonder resultaat geweest. In dit opzicht heeft de regering meer en belangrijker objectieven gerealiseerd dan de oppositie. Nochtans betreft het hier slechts een 25 tal van de

170 beleidsoogmerken, met niet uitzonderlijk hoge belangrijkheidsgraad.

Dit resultaat is onvoldoende om een regerings-oppositiemodel naar belangrijkheidsgraad van objectieven op te vestigen.

Besluit.

Dit onderzoek komt voor België in de periode 1965-1971 tot drie onverwachte en belangrijke vaststellingen.

De uitkomsten van dit onderzoek ontkennen in aanzienlijke mate een lineair verband tussen regeringsdeelname en realisatie van programmapunten. Het is duidelijk dat regeringsdeelname meer realisaties garandeert dan oppositie. Maar het is evenzeer duidelijk dat oppositie, ook al is en blijft zij oppositie, toch een belangrijk deel van haar programmapunten gerealiseerd ziet. Dit onderzoek ontkent in even aanzienlijke mate een lineair verband tussen de sterkte van de partijen en de realisatie van hun programmapunten. En dit wordt des te scherper, als men weet dat in de betrokken periode sterkte van partij en duur van regeringsdeelname wel zeer sterk positief correleerden. Derde vaststelling is dat binnen de oppositiepartijen zelfs de niet-elitaire oppositiepartijen toch een aanzienlijk deel van hun programma gerealiseerd zien. Deze drie vaststellingen wijzen naar het algemeen besluit dat de oppositie, als oppositie, helemaal niet funktieloos is op het vlak van de realisatie van de beleidsobjectieven. Ten aanzien van de drie functies die K. Kluxen voor de oppositie erkent : kritiek, controle en ontwerp van een alternatieve politiek (22) wijst dit onderzoek op een meer dynamische functionaliteit, namelijk de daadwerkelijke realisatie van haar programma vanuit de oppositie zelf i.p.v. haar beurt in de regeringspositie af te wachten.

Grenzen van de onderzoeksmethode.

De resultaten van dit onderzoek zijn onderzoekstechnisch afhankelijk van twee factoren : de politiek-konjunkturele situatie in de periode 1965-1971 en de representativiteit van verkiezingsplatformen en partijprogramma's voor de werkelijke objectieven van de politieke partijen.

De periode 1965-1971 is een beperkte periode, in de Belgische politiek zeker te karakteriseren als een hoogtepunt van de communautaire spanningen en realisaties. Deze periode is zeker mede door VU, RW en FDF gemaakt, maar niet door hen uitsluitend. Het beleid in die periode is

(22) K. KLUXEN, *Das Problem der politischen Opposition*. Freiburg, 1956, blz. 12. Zie ook O. KIRCHHEIMER, a.w., blz. 126-127.

ook niet uit de lucht komen vallen. Zonder de policy inzake taal- en volkenstructurering in België in de daaraan voorafgaande periode 1960-1965 zou het beleid van 1965-1971 niet mogelijk geweest zijn. In die eerste periode bestond van de drie communautaire partijen enkel de VU, zij het nog op een aanzienlijk beperkter schaal. Een eigenaardigheid is dus dat heel wat realisaties komen in 1965-1971, precies als er een soort evenwicht is naar taalstreken in structurele oppositiepartijen. Dit evenwicht in politieke vraag naar taalstreken verhoogt in aanzienlijke mate de mogelijkheid tot evenredigheid en dus tot pacificatiepolitiek (23). Dit zou dus een conjuncturele konditie kunnen geweest zijn. Anderzijds blijkt uit dit evenwicht een sterker maken van de vraag naar dit soort beleid vanuit deze structurele oppositiepartijen en bovendien een machtiger worden van deze oppositiepartijen. Dit past dus volkomen in het oppositieschema.

Naar deze stelling van een conjunctureel resultaat toe moet ook herhaald worden wat boven gezegd is, namelijk dat de realisatie van de programmapunten zich normaal verdelen over de verschillende beleidssectoren. Dit betekent dat zeker niet uitsluitend noch overwegend taal- en volkenbeleidsobjectieven zijn gerealiseerd.

De periode 1965-1971 is niet gekenmerkt door sterk beïnvloedende internationale gebeurtenissen of verschijnselen, zoals nadien de oliekrisis, de economische stagflatie en de daaruit voortvloeiende problemen van tewerkstelling, beveiliging van koopkracht en concurrentievermogen van de ondernemingen. De periode 1965-1971 is duidelijk een normale periode in dat opzicht. De prominente rol die de regering in crisisperiodes krijgt vanuit de noodzaak van onmiddellijke slagvaardigheid heeft derhalve niet gespeeld.

De kwaliteit van de verkiezingsplatformen in België is lang niet altijd bijzonder hoog (24). Daarom werden de verkiezingsplatformen van 1965 aangevuld met : programmatische publikaties van de partij in 1965 door de partij uitgegeven, en bij voorkeur afkomstig van partijkongressen. Als waarnemingspunten zijn deze bronnen het meest aangewezen. Mogelijk vertonen zij nog leemten of slordigheden. Dit kan echter niet aan het onderzoek verweten worden maar aan de politieke partijen. Het is inderdaad ver gekomen als in een democratie de programmatische teksten van de partijen, bestemd om door de kiezers beoordeeld te worden, niet betrouwbaar en geldig zouden zijn.

(23) A. LIJPHART, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam, 1967, blz. 125-127.

(24) G. TEGENBOS, *Overeenkomst en tegenstelling in de verkiezingsplatformen*. In : *Res Publica*, 1974 (XVI), nr 3-4, blz. 425-449.

Interpretatie van de resultaten.

Afgezien van de mogelijkheid van een conjunctureel resultaat, afgezien van het effect van bepaalde tactische zetten of de handigheid van onderhandelaars en dergelijke momentane verklaringen meer, lijken ons vier factoren een verklaring te kunnen verstrekken voor het toch wel ongewoon resultaat dat parlementaire sterkte, duur van regeringsdeelname en niet-elitair oppositiestatuuat niet wezenlijk de realisatie van de beleidsobjectieven determineren.

Het meerpartijenstel laat niet een zo duidelijke regering-oppositie institutionalisatie toe als in een tweepartijenstelsel. Koalitiepartners van het ene moment worden regering-oppositietegenstrevers op het ander moment en omgekeerd. Bovendien zijn én regering, én oppositie opgedeeld in verschillende partijen, waar in het tweepartijenstelsel één partij de regering en één partij de oppositie vormt. De zichtbaarheid, de organiseerbaarheid én het eigen karakter van regering en oppositie, o.m. in een (alternatief) ontwerp en een (schaduw) kabinet zijn overduidelijk kleiner. De tijdelijke koalitie van partijen in de regering staat tegenover een veelheid van partijen in de oppositie, niet eens in een tijdelijke koalitie verbonden. Het verschijnsel partij doorkruist het regering-oppositieschema in een meerderheidsstelsel, in plaats van het in een samenvallen te versterken zoals in een tweepartijenstelsel. De politieke vraag in een meerpartijenstelsel is dienvolgens meer een belangenvertegenwoordigingsvraag, dan wel een belangenintegrerende vraag ; partijen en verkiezingen dienen meer om belangen sterk te maken, dan om belangen en waarden te hiërarchiseren en om politieke conflicten op te lossen.

Partijen en verkiezingen zijn derhalve meer escalatievormen van konflikt dan konfliktoplossend in een meerpartijenstelsel. De oplossing gebeurt in de elitaire consensus (25). Tijdelijke regeringen weten dat zij morgen misschien met andere partners in de regering zitten. Een beleid dat fundamenteel ingaat tegen de objectieven van die mogelijk toekomstige partner kan derhalve niet gevoerd worden want dat snijdt de potentiële combinatie af. Boven partijtegenstellingen heen worden de waarden van de andere regeringsvatbare partijen fundamenteel gerespekteerd in een elitaire, niet uitgesproken overeenkomst over fundamentele waarden. In België is één van die krachtlijnen in de elitaire consensus de pacificatiepolitiek (26). De structurele spanningen in de Belgische samenleving

(25) W. DEWACHTER, Elitaire consensus en veranderingen. In : *Civis Mundi*, 1972 (XI), nr 8, blz. 230-236.

(26) L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuijing in de Belgische politiek*. Antwerpen, 1970, blz. 183-249, en W. DEWACHTER, a.w., blz. 232.

en de bij tijd en wijlen zeer explosieve situaties bij het niet respekteren van deze pacifikatiepolitiek hebben dat wel geleerd. De regering kan motor van beleid in dit consensus- en pacifikatiekader zijn. Zij zal niet fundamenteel tegen een andere basispartij van de elitaire consensus reageren, maar vanuit deze consensus eerder anticiperen op een werkelijke regeringsdeelname.

Strekt zich deze welwillendheid ook uit tot de structurele oppositiepartijen en anti-systeempartijen? Tot in 1974 moet men daarop negatief antwoorden. Tot dan toe zijn FDF/RW en VU duidelijk niet-elitaire partijen; pas in 1974 zal dit zich wijzigen. Bij deze partijen speelt een ander verschijnsel: het mechanisme van de zweeppartij. Een zweeppartij is een doorgaans kleine partij die door het electoraal bedreigen van de machtspositie van een andere, grote partij waarbij zij dicht aanleunt, de grote partij wil dwingen rekening te houden met haar politieke objectieven. Zweeppartij zijn is een politieke strategie die aanzet tot realisaties, maar (vrij of gedwongen) de realisatie moet overlaten aan de grote partij. De VU is in hoge mate een zweeppartij geweest voor de CVP; het FDF is het voor de PLP geweest en RW en KP zijn het ten aanzien van de BSP in bepaalde mate (27). Voorwaarde voor een effectieve zweeppartijstrategie is een binnenpartijdige oppositie of strekking in de partij waartegen men aandrukt, die dezelfde objectieven grotendeels is toegedaan of gaat overnemen. De Volksunie zou niet zo effectief zijn indien in de CVP geen sterke tendens van flaminganten aanwezig zou zijn. Het RW en de KP kunnen hun strategie met enig succes bekronen omdat in de Waalse BSP een federalistische en linkse tendens sterk — soms zelfs in meerderheid — aanwezig is. Het resultaat van het onderzoek toont duidelijk het nut van de zweeppartijstrategie aan. Een aanwijzen in dit succes van het effect van de binnenpartijdige oppositie is niet mogelijk.

Oppositie is niet in de eerste plaats een organisatie, maar een actie. Oppositie is per definitie actie (28). Dit relativiseert dan meteen de parlementaire sterkte van een partij tot één enkele, bovendien tijdsgebonden machtsindikator. De parlementaire sterkte wordt op één moment in een welbepaalde verkiezingsgestalte vastgelegd door de logge verzameling staatsburgers die dan verder voor drie jaar (29) kwasi niet meer te mobi-

(27) Zie bijv. de bekentenis van PVV voorzitter P. Descamps: « Je crois avoir obtenu l'essentiel: la liberté du père de famille » waar de vrijheid-van-het-gezins-hoofd-els oorspronkelijk een FDF objectief is. *Wij*, 23 januari 1971.

(28) Aktie wordt hier breed gedefinieerd als werking, handeling, beweging en niet uitsluitend noch in de eerste plaats als openbaar bekendmaken door straatvertoon.

(29) Gemiddelde duur in België van de parlementaire legislaturen.

liseren zijn. Deze parlementaire sterkte blijft wel drie jaar lang doorlopen. Daar tegenover staat echter de dynamiek van een zich wijzigende politieke cultuur, van een zich wijzigende politieke vraag en van de akties van een werkzaam militantisme. Een deel van het politiek beleid is antwoord op de vragen van drukkingsgroeperingen, oppositiebewegingen en publieke opinie. In deze kunnen de oppositiepartijen in meerdere of mindere mate motor zijn (30). Bovendien kunnen zij — wat heel belangrijk is — de geïnstitutionaliseerde politieke verlengarm van deze dynamiek zijn. Oppositie is dus niet een verkiezingsmoment alleen, maar een permanente aktie. Onze benaderingswijze — doordat zij de konkrete besluitvormingsprocessen volkomen buiten beschouwing heeft gelaten — kan niet een realisatiekoefficiënt toekennen aan deze verschillende akties en dynamieken. Dit is ongetwijfeld de grootste openblijvende onbekende van dit onderzoek, daar waar toch moet aangenomen worden dat deze akties belangrijke politieke variabelen zijn.

De « sociale uitvinding » van het democratisch kiezen tussen het gevoerde regeringsbeleid en de alternatieve politiek door de oppositie voorgesteld zoals dat in een tweepartijstelsel of democratische presidentiële stelsels funktioneert werkt niet zo optimaal in de meerpartijstelsels. De ene, gesloten oppositie die klaar staat om het beleid af te lossen bestaat niet; de kiezer heeft geen klare keuze noch een direkte mogelijkheid van regeringsaanduiding. De verwaterde vorm van de sociale uitvinding in deze politieke stelsels is het zich in de regeringskoalitie trachten te wringen van de oppositie, en zo ook een deel van haar beleid — zij het in kompromis met de andere regeringspartijen — te verwezenlijken. Maar volgens de uitkomsten van dit onderzoek is dit laatste model slechts een theoretisch model. Veelmeer krijgt men de indruk van een regering die als gemandateerde realisator van de elitaire consensus selekteert in de totale politieke vraag volgens aanvaardbaarheid naar die consensus toe. Daar tegenover kan een niet-elitaire oppositie staan die als zij sterk genoeg is — door eigen parlementaire sterkte, door binnen-

(30) Zie bijvoorbeeld voor de Vlaamse Beweging :

« Bij het beantwoorden van deze vraag kan het onrechtvaardig schijnen de rol van de Vlaamse drukkingsgroepen buiten beschouwing te laten. Evenwel is het duidelijk dat ook deze Vlaamse drukkingsgroepen de invloed van de Volksunie ondergaan hebben. Hun programma was aanvankelijk niet federalistisch. Indien zij bijgedragen hebben tot het scheppen van een klimaat van Vlaamse strijdbaarheid, dat ongetwijfeld de VU ten goede gekomen is, moet ook rekening gehouden worden met het aandeel dat VU-mensen gehad hebben in de aktie en de betogingen van deze verenigingen. Anderzijds zou de invloed van deze drukkingsgroepen ongetwijfeld veel geringer geweest zijn indien de drie traditionele partijen in Vlaanderen niet gekonfronteerd werden met de mededinging van de Volksunie. »

F. VAN DER ELST, *20 Jaar Volksunie*, Brussel, 1974, blz. 115.

partijdige oppositie in de andere partij(en), door beïnvloeding van de politieke cultuur, en door actie — een belangrijk deel van haar programma weet te realiseren. In een democratie kan een elite een sterke politieke vraag niet blijven ontlopen. Het gevaar van een onder het kritisch punt komen van de legitimiteit zou wel eens te groot kunnen worden. Dit is een nieuw model van politiek aangezette sociale verandering.

Oppositie is als oppositie dus ook creatief en realiserend. Niet alleen in de mogelijkheid van de afwisseling van de regering door de oppositie berust « één van de grootste en meest onverwachte sociale uitvindingen » maar in de voortdurende mogelijkheid tot verwerkelijking van de oppositie, in de permanente realisatiepotentialiteit en ook realisatie voor de niet-elitaire objectieven. En dat is wat democratisch gezien, zo aantrekkelijk is in onze resultaten. Niet om de vier of vijf jaren krijgt de oppositie stem; zij kan en hoort voortdurend actie naar haar beleidsobjectieven toe te zijn. De periodische konfrontatie voor de kiezers wordt bevrucht en tegelijk overtroffen door een voortdurende politiek naar de doeleinden toe. Oppositie is actie. En de democratie die het aandurft konflikt en oppositie — binnen basisgrenzen — burgerrecht te geven, meer nog als grondslag van de politiek te erkennen, wordt beloond met een hogere consensus en een hogere legitimiteit.

**Summary: The effect of the opposition on the government-policy.
The Belgian case 1965-1971.**

The government-opposition scheme of a two-party system does not function that clearly in a multiparty system which is the case in Belgium. To examine to what extent the opposition parties in a multi-party system are functional for policymaking, the period 1965-1971 was chosen for Belgium, providing a complete scale of government and opposition parties.

A content analysis of all political parties' platforms in 1965 permits to determine the policy objectives, classified in policy areas, so that at the end of the six years a survey could be made about the completely and partly realised planks of the platforms according to government and opposition parties, according to the party-strength which was congruent with the duration of government participation. In Belgium a distinction can also be made between the traditional opposition parties and the non-elitist opposition parties, which during the given period were not accepted as possible government parties by the political elite.

To obtain a correct evaluation of the realisations, the approach took successively into account the absolute number of platform-planks, the

number of specific items of a party and the degree of importance and social repercussion of the distinct planks that could be realised.

Although respectively for 6, 4 and 2 years in the government the CVP, the BSP and the PVV realise approximately the same number of planks. The non-elitist opposition party Volksunie realised a smaller but still considerable number of objectives. So did also, but to a smaller extent the RW, KP and FDF. The interpretation of these results could be the loss of distinctiveness of the government-opposition scheme in a multiparty system, the elite-consensus in Belgium, the function of the « zweepartij » strategy and the definition of the opposition in terms of action.



Le pacte culturel : de sa genèse à son application

par Christian DAUBIE

Assistant à la Faculté de Droit de Louvain.

★

1. Juillet 1973. Dans la bousculade d'une fin de session, le Parlement belge adopte, à une très large majorité une loi garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (1). Ainsi, dans un texte de vingt-sept articles, sont transformées en « obligations légales » (2) les dispositions d'un engagement mutuel signé par cinq partis politiques sous l'appellation de Pacte Culturel.

De la sorte, sont précisées des garanties pour la protection des minorités dont les principes sont formulés par les articles 6 *bis* et 59 *bis*, § VII, de la Constitution révisée et par l'article 3 de la loi du 21 juillet 1971, loi relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise.

Cette loi — typiquement belge si l'on peut dire — vient s'inscrire dans les développements d'un chapitre substantiel de l'œuvre du Constituant de 1970. Le problème de la protection des « minorités », essentiellement et d'abord envisagé sur le plan « communautaire » et accessoirement linguistique, devait presque nécessairement être posé sur le plan proprement culturel. Et cela compte tenu de la complexité de situations historiquement acquises et accusées sous l'emprise d'un mouvement — devenu réalité — d'autonomie culturelle et de régionalisation.

Mais aussi dans une optique particulière, car aussi bien la protection recherchée — pour reprendre l'intitulé même de la loi du 16 juillet 1973 — se définit en termes de protection des tendances idéologiques

(1) Loi du 16 juillet 1973, session 1972-1973 ; Chambre des représentants, Doc. parl. - proposition de loi, n° 633/1 - rapport, n° 633/2 et An. parl. - séance du 28 juin 1973 ; Sénat, Doc. parl. - rapport, n° 401 et An. parl. - Séance du 4 juillet 1973.

(2) Pour citer les termes repris dans les développements de la proposition de loi initialement déposée.

et philosophiques. Ce qui confère une dimension nouvelle à la notion de protection des minorités.

2. Originale, cette loi l'est dès lors assurément là où, conformément à la volonté du Constituant de 1970, elle arrête les mesures en vue de prévenir toute *discrimination* pour des raisons idéologiques et philosophiques (cf art. 6 *bis* et 59 *bis*, § VII, de la Constitution); car s'il s'agit de protéger l'individu contre toute discrimination fondée sur des raisons idéologiques et philosophiques, il s'agit de garantir contre de telles discriminations certains groupes, certaines « familles » exprimant des tendances philosophiques et idéologiques qui s'avèrent (numériquement par exemple) moins puissantes, moins bien organisées tant sur le plan national que régional (plus exactement au niveau des Communautés culturelles) et local.

Ce but qui a première vue paraît relever du domaine psycho-politique (il mérite d'ailleurs d'être bien compris) commande la définition et l'application de garanties relativement inédites. Une œuvre nécessairement complexe, laborieuse et délicate, singulièrement au stade de l'application (3).

On devine en conséquence combien est fondamentale l'interrogation relative à l'utilité et l'opportunité de cette législation (4), à son intérêt et son efficacité. Fondamentale encore l'interrogation sur l'orientation future, l'efficacité aussi de la politique culturelle dont la définition et la mise en œuvre devront sans cesse s'inspirer des dispositions contraignantes de ce que d'aucuns ont appelé — un peu vite — « la Constitution culturelle de la Belgique Communautaire » (5).

GENESE ET PHILOSOPHIE DU PACTE

SECTION I.

Les antécédents dans le domaine de l'enseignement et de la culture.

3. Le Pacte culturel intervient dans un contexte précis ; il prend place dans un ensemble — peu cohérent — de techniques de protection des

(3) Une application sans aucun doute retardée par des circonstances politiques impérieuses mais qui paraît assurément problématique, sinon hypothétique (au vu de certaines intentions ou silences).

(4) Lors du débat au Sénat, M. Lagasse devait remarquer que « la protection des tendances idéologiques et philosophiques devrait aller de soi... il est regrettable que nous devions en arriver à ce système d'une loi protégeant les minorités contre des abus de pouvoir. Mais l'expérience montre que cela est devenu nécessaire à la suite de la dégradation de nos institutions. » (An. parl., session 1972-1973, séance du 4 juillet 1973, p. 2155.)

(5) Pour citer DEBEYS X., *Le Pacte Culturel, Courrier hebdomadaire du CRISP*, 6 juin 1974, n° 647, p. 27.

minorités que l'on qualifie d'idéologiques et philosophiques (6); ces instruments, élaborés depuis plus d'une décennie, procèdent d'une recherche, plutôt laborieuse, d'un *modus vivendi* entre des courants idéologiques, le plus souvent politiquement *médiatisés*.

La protection ainsi recherchée vise essentiellement à reconnaître, à institutionnaliser des situations de « pluralité » : pluralité de groupes et tendances (majoritaires ou minoritaires) dont la coexistence ou la collaboration sont recherchées dans le cadre d'accords politiques en premier lieu, traduits en textes législatifs en un temps second.

4. Le secteur de l'enseignement est sans contredit le plus significatif à cet égard. Il est à peine nécessaire de revenir sur le Pacte scolaire du 20 novembre 1959, traduit dans les lois du 29 mai 1959 (*Moniteur Belge*, 19 juin 1959) et du 11 juillet 1973 (*Moniteur Belge*, 30 août 1973), qui peut contribuer à une meilleure protection des tendances philosophiques et religieuses dont un sentiment éventuel de minorisation s'atténue dès le moment où les discriminations d'ordre financier, social, dans le domaine de l'infrastructure entre les réseaux d'enseignement... disparaissent largement.

Accord politique, négocié et renégocié au fur et à mesure au sein d'une Commission Nationale du pacte scolaire où siègent les représentants des partis politiques, le Pacte a prévu aussi la mise en place d'une Commission, composée de magistrats, chargée d'examiner les infractions à l'article 41 de la loi qui interdit toute activité et propagande politiques dans les réseaux d'enseignement et toute pratique déloyale dans la concurrence qu'ils se font.

Les auteurs du Pacte culturel trouveront ici un modèle qu'ils reprendront *mutatis mutandis* lors de son élaboration, puisqu'aussi bien les objectifs poursuivis dans l'un et l'autre cas sont évidemment proches.

5. L'enseignement universitaire dont le caractère engagé n'est pas remis en cause fait place, dans le cadre de son expansion, à des initiatives qui visent à assurer une collaboration accrue entre les tendances traditionnellement associées à son organisation.

La loi du 27 juillet 1971 vise à assurer le financement des universités sur base de critères objectifs et poursuit un but d'égalité entre les institutions existantes. En outre, de nouvelles institutions de type pluraliste sont créées, en Flandre particulièrement et à cette création sont associées les institutions existantes, d'Etat ou libres comme les tendances

(6) L'existence de ces minorités peut d'ailleurs procéder « plutôt d'un complexe de minorisation que d'un état effectif de minorité » (cf RENS I., « Les garanties parlementaires contre la minorisation et la révision constitutionnelle en Belgique », *Res Publica*, vol. VII, 1965-3, p. 189).

politiques principales de la région qui, par le biais de commissions de contrôle, viseront notamment à faire respecter plus spécialement le principe de la « franchise idéologique » (*ideologische openheid*) de la liberté académique d'enseignement et de recherche. Tel est le cas de l'« Universitaire instelling Antwerpen » (7) et de l'« Universitair Centrum Limburg » (8) où la mise en œuvre d'une telle procédure *curative* tendant à remédier aux discriminations idéologiques éventuelles apparaît comme la résultante de la structure même de ces institutions.

6. Dans le domaine culturel, la radio-télévision constitue un exemple significatif d'une recherche d'institutionnaliser des équilibres philosophico-politiques comme moyen de prévenir des discriminations.

Les décrets du 9 avril 1973 (*Moniteur Belge*, 25 avril 1973) s'inscrivent dans cet effort qui résultait d'une interprétation de l'article 8 de la loi du 18 mai 1960 (loi organique des instituts de radio et de télévision) à la lumière d'un accord conclu entre les trois partis politiques traditionnels le 2 août 1960. Ainsi, le Conseil d'administration de la RTB comprend-t-il 13 membres appartenant aux quatre partis politiques importants de la Communauté française (la représentation proportionnelle élimine les petites formations).

L'accord tripartite du 2 août 1960 devait d'ailleurs amener le Conseil d'Etat, dans son Arrêt Lenaerts c/Radiodiffusion-télévision belge/émissions néerlandaises (9) à conclure que « ne constitue pas un but légalement inadmissible, celui d'assurer un équilibre politique et philosophique lors de la nomination de fonctionnaires dirigeants aux services d'émission, afin de garantir, de la manière la plus large, l'exigence fondamentale d'objectivité dans le fonctionnement de la RTB-BRT » (tiré du sommaire).

Ainsi, devait-on constater que le Conseil d'Etat se ralliait à une interprétation audacieuse de l'article 6 de la Constitution, tenant compte des exigences d'une société « plurale » ou « pluraliste », fondée sur un certain équilibre entre des tendances politiques et philosophiques.

L'équilibre recherché a sans doute ses limites ; et le Conseil d'Etat considérera que toute tendance n'a pas à revendiquer a priori une présence au sein des organes dirigeants des instituts d'émission, ni à exiger un accès à certaines tribunes ou émissions (Arrêt Moulin et De Coninck et Arrêt Association protestante pour la radio et la télévision (10)).

(7) Loi du 7 avril 1971 (*Moniteur Belge*, 15 mai 1971) ; vide spécialement art. 19.

(8) Loi du 28 mai 1971 (*Moniteur Belge*, 10 juillet 1971) ; vide spécialement art. 18.

(9) Conseil d'Etat, Arrêt Lenaerts, n° 13.122, 25 juillet 1968, *AACE*, 1968, pp. 670 et ss.

(10) Conseil d'Etat, Arrêt Moulin et De Coninck, n° 11.749, 6 avril 1966, pp. 321 et ss : rejet du recours du Parti Communiste contre la décision du Conseil d'administration de la RTB, lui refusant l'accès de la « Vrije Politieke Tribune ». Le Conseil d'Etat

L'article 6 de la Constitution a toujours été compris comme impliquant qu'« à des situations de fait identiques, soient appliquées des règles identiques » (11), ce qui veut dire que des différences de traitement, fondées sur des différences objectives eu égard au but légalement poursuivi sont admises. De là à justifier les pratiques ainsi dénoncées à la RTB-BRT, il y a sans doute une marge que le Conseil d'Etat franchit peut-être un peu allègrement et non sans quelque contradiction.

7. Par-delà les dosages qui ont cours dans le domaine de l'enseignement ou de la culture, on décèle sans doute une volonté de garantir réciproquement des « majorités » et des « minorités » (termes d'ailleurs négligés) dont les intérêts sont d'abord pris en charge par les partis politiques qui s'apparentent tant bien que mal aux tendances idéologiques dominantes entre lesquelles il faut essayer de créer un climat de protection, voire de collaboration.

SECTION II.

La protection des minorités dans le cadre de la Constitution Belge.

8. La Constitution du 24 décembre 1970 ne comporte pas comme tel un chapitre consacré à la protection des minorités. Mais elle comprend un article 6 *bis* qui, en disposant que « la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination », énonce sans doute un « prescrit de portée générale » (12) qui devra spécialement être respecté par le Parlement et les Conseils culturels dans l'exercice des pouvoirs normatifs qui leur sont propres et singulièrement mais pas exclusivement dans les matières culturelles ; il précise en effet qu'« à cette fin (jouissance indiscriminée des droits et libertés) la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques ». Il y va de minorités « socio-politiques » (?) et « religieuses », semble-t-il et le législateur devra les déterminer selon les cas et les matières.

L'article 6 *bis* établit à tout le moins un principe de non-discrimination, consacré explicitement par l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (interdisant toute discrimination fondée sur « la

y relève aussi que l'article 14 de la Constitution « n'instaure... (ni) au profit d'un groupe de personnes un droit subjectif à l'émission de programmes au moyen de la radiodiffusion officielle ».

(11) Conseil d'Etat, Arrêt Association protestante pour la radio et la télévision, n° 11.838, AACE, 1966, pp. 485 et ss : « L'égalité des cultes... n'implique pas que le même régime soit appliqué à tous les cultes ».

(12) Déclaration interprétative du Premier Ministre Eyskens, Sénat, CRA, session 1970-1971, séance du 7 juillet 1971, p. 976.

race... la langue... les opinions... l'appartenance à une minorité nationale...). Cet article — qui n'a pas d'existence « indépendante » — a été interprété par la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » de manière non extensive ; la Cour trace en quelque sorte une frontière entre « discrimination » illicite et « différenciation » légitime ; pour elle, « l'égalité de traitement est violée si la distinction manque de justification objective et raisonnable » ; une discrimination recouvre en fait une « discrimination arbitraire », d'autant plus arbitraire qu'elle se fonde sur « la race, la langue... l'appartenance à une minorité nationale... ou toute autre situation ». Cette interprétation donne ainsi à ce principe de non-discrimination un contenu limité mais positif qui se retrouvera sous-jacent aux garanties prévues dans le cadre de la loi du 16 juillet 1973 protégeant les tendances idéologiques et philosophiques que l'article 6 *bis* vise évidemment, même transformées en minorités (ce qu'elles sont toujours sous un angle ou sous un autre) (13).

9. Dans le cadre spécifique de l'autonomie culturelle, l'article 59 *bis* précise à son tour que « la loi arrête les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques ». Le législateur national, à raison même de la composition des Chambres où s'équilibrent les tendances idéologiques et philosophiques des deux communautés culturelles, est ainsi amené à établir des règles de nature à prévenir les discriminations pour des raisons idéologiques et philosophiques qui pourraient résulter du fonctionnement et de l'exercice des pouvoirs normatifs par les Conseils culturels. Ainsi la loi du 3 juillet 1971, relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et à d'autres dispositions relatives aux Conseils culturels comporte un chapitre II dont la section I est intitulée « Dispositions en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques » ; celle-ci instaure une « procédure de sonnette d'alarme idéologique » qui aboutit à ce que « le débat sur le caractère discriminatoire ou non d'une disposition déterminée (soit) porté sur le forum national par excellence, c'est-à-dire le Parlement » (14).

(13) Vide également les art. 26 et 27 du Pacte international des Nations-Unies relatifs aux droits civils et politiques (non ratifié par la Belgique) ; selon l'article 26, « ... la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une *protection égale et efficace* contre toute discrimination... » ;

(14) de STEXHE P., *La révision de la Constitution Belge 1968-1971*, Bruxelles, Larcier, 1972, p. 134 ; certains y voyaient cependant « une atteinte flagrante à l'article 58*bis*, à l'autonomie culturelle français » (CRA, Sénat, session 1970-1971, séance du 17 juin 1971, pp. 841-842, déclaration du sénateur Lagasse) ; contra déclaration du Ministre Debousse (CRA, Sénat, session 1970-1971, séance du 22 juin 1971, p. 851) pour lequel

Ainsi encore, l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1973 commence logiquement par cette référence : « en application des articles 6 *bis* et 59 *bis*, § 7, les décrets... ».

Enfin et parallèlement à la négociation du pré-accord culturel du 15 juillet 1971 (cf *infra*), l'article 3 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels circonscrit de façon plus précise l'intervention du législateur : « les garanties contenues dans les articles 6 *bis* et 59 *bis*, § 7 de la Constitution seront précisées par la loi, pour les matières (culturelles) énumérées à l'article 2 (de cette même loi) ».

SECTION III.

La loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques : une élaboration par étapes.

10. La loi du 16 juillet 1973 traduit sur le plan législatif les dispositions arrêtées au préalable dans le cadre du Pacte culturel du 24 février 1972, lui-même postérieur à un « pré-accord culturel » du 15 juillet 1971. Elle est l'aboutissement de laborieuses négociations entre partis politiques dont les préoccupations en la matière étaient essentiellement fonction de leur importance au sein des communautés culturelles comme de l'importance des organisations socio-culturelles qui s'y rattachaient de près ou de loin. Ainsi, les vives appréhensions du PVV en Flandre, dans une moindre proportion, du PLP en Wallonie déclenchèrent un processus de revendication, appuyé avec nuances par la direction du parti socialiste ; la conclusion d'un accord politique débouchant sur un véritable pacte culturel étant de surcroît liée au vote des lois d'application de l'article 59 *bis* (devant être adaptées à la majorité spéciale), plusieurs péripéties et rebondissements sur lesquels il serait trop long de s'étendre précédèrent la signature du pré-accord, paraphé en un premier temps par les deux formations de la majorité alors au pouvoir (PSC-CVP et PSB-BSP) et en un deuxième temps par le PLP-PVV qui devait recevoir l'assurance qu'un pacte (à signer au plus tard le 30 novembre 1971) serait voté par le Parlement sous forme d'une loi concrétisant les garanties précisées dans la Constitution et cela pour les matières culturelles énumérées à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971.

« la répartition des voix sur de tels problèmes ne suit plus la ligne de partage entre les communautés mais bien la ligne de partage des philosophies, des idéologies ou des partis politiques ».

Pour l'analyse de cette procédure, vide DAUBIE C., « Les techniques de protection des minorités », *Annales de Droit*, 1972, u. XXXV ; n° 2-3, *La Constitution Belge révisée*, pp. 238-239.

La dissolution des Chambres, les élections du 7 novembre 1971 et la crise gouvernementale qui s'ensuivit n'empêchèrent pas qu'un texte fut rédigé par les seuls partenaires PSB-BSP, PSC-CVP et communistes, texte « qui, après une introduction générale sur la politique culturelle, prescrivait des mesures concrètes contre des discriminations à l'égard des minorités idéologiques et philosophiques » ; ce texte fut paraphé en outre par le seul PVV le 7 décembre 1971.

Après la formation de l'équipe Eyskens II dont la déclaration gouvernementale soulignait que le pacte était ouvert à tous les partis, le PLP-PVV faisait admettre quelques amendements jugés recevables par la majorité. Aussi, le 24 février 1972, au cours d'une séance solennelle, PSC-CVP, PSB-BSP, PLP-PVV et FDF-RW (ce dernier sensible aux efforts déployés par le PLP-PVV) signaient une convention entre partis « qui s'engageaient solennellement à appliquer l'article 59 *bis* de la Constitution et les lois organisent le statut et le fonctionnement des Conseils culturels en conformité avec les principes et directives » qu'énonçait cet accord de vingt-huit points (seule la Volksunie restait en dehors).

11. Sans entrer dans une analyse fouillée de cet « accord de fait » dont la teneur se retrouverait presque complètement dans la loi du 16 juillet 1973, il est important d'en situer l'objectif. Il est conclu, selon le préambule, « dans le but de favoriser, par tous les moyens adéquats, et dans le cadre d'une politique rénovée, la *libre expression* des différentes tendances idéologiques et philosophiques ainsi que la *compréhension* et la *coopération*, dans le respect mutuel, entre les personnes, les groupes, les organisations et les institutions à vocation culturelle qui s'en réclament ou non ».

Conclu pour une période indéterminée (moyennant un réexamen après six ans à la demande d'un parti signataire « si des circonstances nouvelles le justifient »), il annonce la structure d'une loi d'*initiative parlementaire* (sur la revendication du PLP-PVV) qui en reprendra les principes essentiels : la participation, la non-discrimination et l'équilibre entre la liberté individuelle et pluralisme social.

Cette loi serait votée en exécution de l'article 3 de la loi du 21 juillet 1971, se référant aux articles 6 *bis* et 59 *bis*, § 7 de la Constitution) et irait de pair avec l'adoption, au cours de l'année suivant l'installation des Conseils culturels, de décrets pour tous les crédits importants relatifs à l'autonomie culturelle (du point de vue volume et répartition) et pouvant faire l'objet de la procédure de la « sonnette d'alarme » prévue à l'article 4 de la loi du 3 juillet 1971).

Cette « loi-cadre » (15) fut adoptée aux termes de débats à la fois brefs et sereins ; son vote devait être salué comme assurant « l'amélioration de nos règles démocratiques. Alors que la tradition veut que la démocratie soit l'émanation du principe majoritaire — la moitié + 1 — la loi instaurant le pacte culturel ouvre la voie à la coopération, la participation, la codécision et la cogestion de la population tout entière dans toute la diversité et quelles que soient ses opinions » (16). Cette loi n'est cependant qu'un point de départ puisque, sur base de celle-ci, doivent être prises un ensemble de dispositions, se situant aux différents niveaux de la hiérarchie des normes puisqu'aussi bien l'autonomie culturelle doit être aussi prise en considération : épilogue nécessaire et permanent d'une « intrigue » dénouée de manière heureuse mais peut-être fuyante.

SECTION IV.

Les limites de la protection organisée dans le cadre de la loi du 16 juillet 1973.

12. Etablir les limites de la protection recherchée dans le cadre de cette loi revient à préciser son champ d'application (ce qu'elle fait dans un chapitre I^{er}) et à définir (ou à tenter de le faire) les tendances qui peuvent se réclamer de son application.

Comme on l'a mentionné « en application des articles 6 *bis* et 59 *bis*, § 7 de la Constitution, les décrets pris par chacun des Conseils culturels ne pourront contenir aucune discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques ni porter atteinte aux droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques ».

La loi présente étant considérée comme loi-cadre (avec les nuances que suppose une telle qualification), on comprendra qu'étant donné leurs compétences en matière culturelle, les Conseils seront amenés à mettre en œuvre les dispositions de cette loi qu'ils peuvent « heureusement » compléter sans remettre en cause leur portée fondamentale (17) (18).

(15) Selon l'opinion du Ministre de la Culture française, An. parl., Sénat, session 1972-1973, séance du 4 juillet 1973, p. 2163.

(16) Déclaration du Ministre de la Culture néerlandaise (CRA, Chambre, session 1972-1973, séance du 28 juin 1973, p. 907).

(17) Ce que suggèrent les développements de la proposition de loi au commentaire de l'article 1 où il est aussi rappelé que « la sonnette d'alarme, procédure instituée par l'article 4 de la loi du 21 juillet 1971, en vue de la protection des minorités, est aussi une garantie d'application du pacte culturel » (Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (2). Un décret du 28 janvier 1974 du Conseil culturel de la communauté néerlandaise reprend les termes de cette loi.

(18) Les arrêtés du Conseil de la Communauté culturelle allemande sont aussi soumis à la loi (Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/2, 27 juin 1973, p. (3)).

13. Les « mesures » soumises à la loi sont prises par les « autorités publiques », « notamment » (donc pas exclusivement) : le pouvoir exécutif, les autorités provinciales, les associations interprovinciales, les autorités communales, les autorités des agglomérations et fédérations de communes, les associations intercommunales, les Commissions culturelles de l'agglomération bruxelloise, les établissements publics relevant de ces autorités.

N'y figurent pas les Conseils culturels, car « il est tenu compte du pouvoir d'initiative législative des Conseils » (19) dont les décrets ne doivent contenir aucune discrimination...

Les mesures de ces autorités doivent être prises dans les matières culturelles visées à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971, relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels, soit dix matières où des discriminations pourraient survenir à des degrés divers mais encore où une participation des tendances doit être garantie (20).

Les dites matières culturelles ne comprennent pas les mesures relevant *essentiellement* du droit pénal, social, fiscal et de la réglementation économique. Comme l'essentiel du domaine de la réglementation culturelle relève du droit administratif, donc du droit public, l'exception relative à celui-ci, prévue dans le texte du pacte n'a plus été reprise, à raison d'ailleurs.

Enfin, les mesures visées peuvent aussi s'inscrire dans le domaine de la coopération internationale (l'article 59 *bis*, § 2, 3^o de la Constitution) dont les formes doivent être encore arrêtées par le législateur à majorité spéciale. Il s'agit donc bien du seul domaine culturel, à l'exclusion de l'enseignement et de l'emploi des langues. Il est dès lors tributaire des difficultés de délimiter soigneusement l'ensemble des matières culturelles en cause.

14. On pourrait s'attendre à ce que ce chapitre comporte des dispositions cernant, avec plus ou moins d'exactitude, les tendances idéologiques et philosophiques dont elle organise la protection.

En fait, le législateur avance un certain nombre de critères dans un deuxième chapitre consacré aux « Principes généraux relatifs à la participation, à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique culturelle », singulièrement à l'article 3 de la loi (subsidièrement aux articles 10 et 11). Il a été entendu que l'article 3 fixait les principes généraux,

(19) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (3).

(20) On a insisté, à la Commission de la Chambre, sur le fait que « la limitation des matières culturelles envisagée s'applique uniquement à la proposition de loi en discussion » (Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/2, 27 juin 1973, p. (3)).

tandis que par exemple, l'article 9 était un cas d'application à la gestion des infrastructures, institutions et services culturels... (21).

Un préalable est posé : les autorités publiques doivent associer les utilisateurs (première catégorie et toutes les tendances idéologiques et philosophiques (deuxième catégorie)... pour autant qu'ils acceptent les principes et règles de la démocratie et s'y conforment. Exigence dont le respect peut être contrôlé par la Commission nationale du Pacte culturel (article 21 de la loi).

15. Le législateur aborde ensuite la notion de « tendance idéologique », « fondée sur une conception de la vie ou de l'organisation de la société » (art. 3, § 2). Après cette définition presque littérale, la loi dispose que « la représentation des tendances est fondée sur leur présence au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante ».

C'est en quelque sorte poursuivre l'assimilation entre famille politique et tendance idéologique, représentée en fonction de sa présence, par le biais nécessaire d'une famille politique (?) au sein d'une assemblée représentative de l'autorité publique amenée à se prononcer sur l'agrégation de cette tendance, sur l'octroi de subsides...

Il a été considéré en Commission de la Chambre qu'« à titre d'exemple, les personnes de religion protestante, les témoins de Jéhovah ou les membres de la ligue révolutionnaire des travailleurs peuvent être considérés comme appartenant à des tendances idéologiques pour autant qu'ils satisfassent aux différentes conditions de l'article ». Mais si ces groupes numériquement minoritaires ne trouvent pas de relais « politique », leur représentation peut s'avérer aléatoire comme aussi — le cas n'est pas théorique — celle de groupes idéologiques numériquement importants, ne trouvant pas une expression politique adéquate (22).

16. Le législateur a heureusement consacré, à côté de cette « source politique », une source « apolitique ou privée » de l'activité culturelle (23) et corrigé ainsi des situations inévitables. L'article 3, § 3 dispose en effet que « la représentation des utilisateurs » est fondée sur l'existence d'organisations représentatives agréées dans le ressort géographique et la compétence des autorités publiques ou de l'organisme culturel ».

Tous les mots ont ici leur importance. Il s'agit en premier lieu que

(21) Opinion de la Commission de la Culture de la Chambre, Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/2, 27 juin 1973, p. (4).

(22) On pourrait imaginer au niveau d'une commune, une communauté chrétienne forte qui ne trouve pas d'expression politique.

(23) DEBEYS X., *op. cit.*, p. 9.

ces utilisateurs soient regroupés en organisations *représentatives* ; le caractère représentatif, précise l'article 3, § 3, « est fonction d'un ensemble de critères que les travaux préparatoires détaillent de manière purement exemplative : nombre de membres, nature des activités réelles, étendue du ressort géographique, personnel permanent, conditions matérielles (local, n° CCP), structures administratives (24). L'article 3, § 3 ajoute opportunément qu'en toute hypothèse, « une reconnaissance ne peut être refusée sur base d'un seul de ces critères, et notamment pas sur base du *nombre de membres ou d'adhérents* ». Cette précision rencontre le problème d'organisations telles que nous les mentionnons plus haut mais qui pourraient, malgré leur faiblesse numérique, développer une activité culturelle relativement intense.

Il importe en deuxième lieu de faire un sort à la condition d'agrégation de l'organisation et cela par l'assemblée représentative de l'autorité publique ou de l'organisme culturel compétent *ratione loci* (ressort géographique) ou *materiae* (compétence).

Selon les articles 10 et 11, la loi, le décret ou une délibération de l'assemblée représentative de l'autorité publique compétente (par exemple un Conseil communal) peuvent seuls établir des règles d'agrégation et d'octroi de subsides en faveur d'activités culturelles régulières.

Les conditions et la procédure d'agrégation (25) sont fixées par une loi ou un décret, selon le cas. La compétence reconnue ainsi aux seules assemblées délibérantes permet donc d'éviter l'arbitraire de l'Exécutif.

Il reste en troisième lieu à considérer l'alinéa 2 de l'article 3, § 3, qui dispose que « les critères en matière de reconnaissance d'organisations représentatives ne peuvent être établis que par une loi ou un décret, selon le cas ». L'organisation doit être reconnue ; la reconnaissance est l'acte par lequel l'autorité publique reconnaît l'organisation comme représentative. L'acte d'agrégation peut implicitement comporter la reconnaissance : en cette hypothèse, la reconnaissance n'est plus nécessaire. Dans les autres cas, loi ou décret assureront cette reconnaissance.

Ces dispositions ne sont certes pas lumineuses ; sans doute fait-on usage en l'occurrence de « diverses techniques juridiques », qui laissent entrevoir une certaine complexité dans la mise en œuvre de dispositions. Au-delà de difficultés qui pourraient procéder d'une technique juridique mal assimilée, il est cependant essentiel de constater que la représentation

(24) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/2, 27 juin, commentaire de l'article 3, p. (3).

(25) L'agrégation, note le commentaire de l'article 3 [Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/2, 27 juin 1973, p. (4)], « est établi en fonction de l'octroi de subsides ».

garantie des utilisateurs assure le sort des « minorités » plus ou moins organisées.

17. Dans cette perspective encore, il est prévu à l'article 3, § 4 que « pour l'application de la présente loi, aucune *personne*, aucune organisation, aucune institution ne peut être considérée sans son accord comme appartenant à une tendance idéologique ou philosophique déterminée ».

Cette dernière garantie vient renforcer heureusement (mais peut-être théoriquement ?) l'impression que le législateur a entendu éviter que le domaine culturel soit l'apanage de quelques groupes (ayant de préférence une « antenne » politique) qui s'entendent à s'y répartir tacitement les influences.

Mais les précautions prises par le législateur peuvent s'avérer illusoires. Des majorités au sein d'assemblées représentatives (les forces politiques qui le composent et aussi les mondes sociologiques qu'elles drainent) ne risquent-elles pas de faire montre de peu d'enthousiasme à appliquer des techniques de reconnaissance, d'agrégation dont elles doivent encore définir le contenu ?

Le sort de minorités marginales, de groupes moins conformistes reste aléatoire ; les clivages traditionnels de l'opinion belge peuvent resurgir et démentir, au moins partiellement des intentions, en soi très pures (26).

SECTION V.

Participation et association : modes de prévention de la discrimination ?

18. Le législateur ne se limite pas à prévoir des garanties de non-discrimination : il entend aussi associer, « intégrer » les personnes et les groupes (garantis déjà contre certaines formes de discrimination) à la démocratie culturelle dont les pouvoirs publics ne peuvent être ni les seuls garants, ni les seuls responsables. Ce qui postule « la participation à l'élaboration de la politique culturelle » (chapitre III) et « la participation à la gestion et à l'administration des organismes culturels » (chapitre IV).

19. A l'élaboration et à la mise en œuvre de leur politique culturelle, les autorités publiques doivent associer « toutes les organisations représentatives reconnues » et « toutes les tendances idéologiques et philoso-

(26) Vide, déclaration de Mme Van der Eecken-Maes (CRA, Chambre, session 1972-1973, séance du 28 juin 1973, p. 908) : « ... Nous craignons surtout que les partis politiques ne sachent pas toujours garantir l'esprit pluraliste de tolérance. Nous vous mettons en garde contre un dialogue qui se limite au partage du gâteau ».

phiques ». Cela dans le cadre d'« organes et structures appropriés existants ou à créer en vue de la *consultation* et de la *concertation* », composés de manière à assurer la représentation de ces tendances et organisations et « à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance » (27). Les autorités publiques gardent la responsabilité premières d'une politique qui s'inspirera des avis — sans aucune portée contraignante en droit — de ces organisations et tendances. Celles-ci devront dégager, semble-t-il, une opinion à la majorité au sein des organes consultatifs puisqu'aussi bien on prévoit — selon une technique désormais courante — que « les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorités » (art. 7, dernier alinéa). Ce mode d'association reste limité ; son mérite est de permettre cependant que la ou les minorités, par leurs avis, incitent les autorités publiques à une certaine pondération en fonction d'une pluralité d'opinions (28).

20. Deuxième niveau de participation : l'association à la gestion et l'administration des organismes culturels.

L'article 8, § 1 dispose qu'en application de l'article 3, les autorités publiques doivent associer, avec voix délibérative ou consultative, dans une juste représentation démocratique et effective, les groupements utilisateurs ainsi que les tendances idéologiques et philosophiques, à la gestion des institutions culturelles créées par les autorités publiques ou ressortissant à celles-ci (ce qui inclut « les interventions des autorités publiques, que celles-ci agissent directement ou indirectement. Cette dernière forme d'intervention étant concrétisée le plus souvent par la création d'une ASBL de gestion à travers laquelle l'autorité publique exerce son influence ») (29).

Première formule : « la représentation proportionnelle des tendances politiques existantes au sein de la ou des autorités publiques concernées » (singulièrement dans leurs assemblées représentatives). Cette formule qui risque de capter l'intérêt presque exclusif des autorités publiques — et pour cause — est corrigée par l'exigence, à côté de

(27) Si on écarte à l'article 7, la prédominance abusive, on pourrait accepter à la rigueur une prédominance justifiée d'une tendance : vide Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin, p. (4).

(28) En application de ces principes, le décret du 25 juillet 1974 de la Communauté néerlandaise garantissant les droits des tendances idéologiques de langue néerlandaise à Bruxelles-Capitale (*Moniteur Belge*, 29 octobre 1974) institue, auprès de la Commission néerlandaise de la culture de l'agglomération, des groupes de travail associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de sa politique culturelle, rassemblant des experts et des représentants des utilisateurs et de toutes les tendances idéologiques et philosophiques, comme prévu aux articles 3, 6 et 8 du décret du 28 janvier 1974 (reprenant le texte de la loi du 16 juillet 1973).

(29) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (4).

l'organe de gestion ou d'administration, d'une commission consultative permanente où toutes les organisations représentatives des utilisateurs et tendances idéologiques et philosophiques sont représentées. Elles auront droit à une information complète sur les actes de l'organe de gestion ou d'administration. Ce droit de regard, défini de manière lâche, atténué très peu le privilège des représentants des tendances politiques et plus spécialement des tendances *majoritaires*.

Deuxième formule : « la cogestion », « l'association de délégués de la ou des autorités publiques avec les représentants des utilisateurs et des tendances ». Système mixte qui associe « politiques » (représentés proportionnellement) et « non-politiques », représentés selon les modalités de l'article 3 [les tendances philosophiques voyant cependant leur représentation liée à une « présence » au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante (30)].

Dernière formule : « l'association de spécialistes ou d'utilisateurs au sein d'un organe autonome, doté ou non d'un statut juridique à laquelle les autorités publiques concernées confient la gestion ».

En ce cas, les articles 3 et 6 de la loi (cf *supra*) sont d'application, ce qui suppose l'association de toutes les tendances et organisations représentatives reconnues (d'utilisateurs) au sein d'organes appropriés en vue de la consultation et de la concertation pour participer au préalable à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle concernée.

On comprend dès lors que « cet article ne s'oppose pas à ce que la direction d'une institution soit confiée à une seule personne, dans le cas où la nature même de l'activité culturelle rend cette formule nécessaire » (31).

Formule à première vue plus efficace, elle ne peut être le moyen élégant d'écartier certaines tendances nécessairement confinées à un rôle purement consultatif.

Le droit à la participation dans un organe de gestion, d'administration ou de consultation se fonde, selon l'article 8, § 3, soit sur l'existence d'une organisation utilisatrice représentative dans le rayon couvert par la compétence du pouvoir public, soit sur la présence d'une représentation de la tendance idéologique ou philosophique au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante (ces deux conditions n'étant évidemment pas cumulatives).

Le principe d'une association directe à la gestion est ainsi reconnu et le stade de la consultation dépassé. Utilisateurs et tendances seront

(30) La représentation des utilisateurs étant fondée sur l'existence d'organisations représentatives... (art. 3, § 4).

(31) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (5).

amenés à participer à la mise en œuvre d'une politique culturelle qu'ils auront au préalable pu orienter et le feront, « dans une juste représentation démocratique et effective ». Ce jargon peu habituel pour des juristes traduit ici encore la philosophie d'une loi qui doit garantir un pluralisme externe dont l'interprétation risquerait d'être discutée (qu'est-ce qu'une *juste* représentation ?). Association et participation ne sont en effet que des techniques ; seul l'esprit qui présidera à leur mise en œuvre pourra en garantir le fonctionnement harmonieux.

21. Mais précisément, « les organes de gestion ou d'administration des infrastructures, institutions ou services culturels créés par les autorités publiques ou ressortissant à celles-ci... doivent être composés suivant une des trois formes suivantes de représentation... » (art. 9). Ces organes de gestion des organismes culturels (institutions créées par les autorités publiques ou ressortissant à celles-ci, ainsi la RTB-BRT) doivent nécessairement épuiser l'une des trois formes de représentation prévues par la loi, mais le choix des autorités publiques est libre à l'intérieur de cet éventail de formules auxquelles on peut donner les noms de « proportionnalité », de « cogestion » et d'« association ».

La perplexité paraît de rigueur quand on constate que ce libre choix (contenu il est vrai) laisse aux autorités publiques (et aux majorités politiques) le soin d'imposer telle formule sans que des critères objectifs ne les obligent à justifier leur choix.

Le domaine culturel est sans doute évolutif, et une certaine souplesse se recommandait pour avoir égard à la diversité des situations et des initiatives. Certes, le respect du pluralisme est ici garanti mais on ne peut exclure, dans l'une et l'autre formule, l'emprise de majorités (plutôt politiques) s'exerçant au moins indirectement. Ce à quoi on rétorquera que la participation ne peut s'assortir d'une paralysie issue du jeu étroit de minorités ; ce à quoi encore on opposera l'article 17, déclaré applicable aux organes de gestion et d'administration, selon lequel « la programmation ou le contenu des activités qui se déroulent au sein de l'infrastructure culturelle ne peuvent faire l'objet d'intervention de la part des autorités publiques, ni des organes de gestion et d'administration, sauf en ce qui concerne les mesures qui relèvent du droit pénal, du droit social, du droit fiscal ou de la réglementation économique ; et sans préjudice des garanties constitutionnelles ». En d'autres termes, « les autorités publiques ne peuvent exercer d'ingérence dans la programmation artistique des groupements utilisateurs, freiner ou troubler les tâches de l'éducation permanente... » (32).

(32) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (5).

Le pluralisme a ses limites et ses contraintes ; il corrige mais ne supprime pas la loi du nombre dont il peut raboter les excès. Participation et association doivent sans doute écarter les discriminations et les prévenir, mais ne peuvent empêcher certaines formes de réapparaître à un moment ou un endroit donné (33).

SECTION VI.

Les remèdes à la discrimination : des garanties formelles ou effectives ?

22. Il ne suffit pas de tenter de prévenir les formes de discrimination, encore faut-il s'en garantir là où leur existence risque de s'avérer difficilement évitable a priori ; si des distinctions de traitement sont normales (cf *supra*), elles ne peuvent être injustifiées ou arbitraires, en droit comme en fait. C'est à ces distinctions qui sont des formes de discrimination que doivent parer des garanties légales qui assurent au départ une égalité de chances tant aux individus qu'aux groupes intéressés, à divers degrés, à divers titres, à la vie culturelle quant à l'accès aux voies et moyens qu'elle postule et utilise.

A ces conditions seulement peut s'instaurer une démocratie culturelle où les minorités plus particulièrement doivent trouver les moyens de s'exprimer et de s'épanouir sans entraves.

23. En premier lieu, l'infrastructure culturelle : cette notion globale recouvre, de l'avis de la Commission de la Culture de la Chambre (34), « tout support matériel, mobilier ou immobilier, sur lequel se greffe une activité culturelle, par exemple, une plaine de sport, un théâtre, une maison de la culture ».

C'est la « res communis » de tous ceux qui ont vocation d'y accéder et d'en disposer ; c'est pourquoi l'article 4 dispose de manière assez générale (pour rencontrer toute hypothèse de discrimination) que « toute autorité publique, tout organisme créé, par un pouvoir public ou à son initiative, tout organisme ou personne disposant en permanence d'une *infrastructure appartenant à un pouvoir public*, et sans réserve de ce qui est dit à l'article 5, s'abstiennent de quelque forme que ce soit de *discrimination*, d'exclusion, de restriction ou de préférence pour des motifs idéologiques ou philosophiques ayant pour effet d'annihiler ou de

(33) Vide Doc. parl., Sénat, session 1972-1973, n° 401, 3 juillet 1973, p. (2) : selon un membre, « la présente loi n'excluera pas toutes les discriminations, mais (...) l'on réalisera mieux cet objectif en recourant à des décrets ».

(34) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/2, 27 juin 1973, p. (2).

compromettre l'exercice des droits et libertés, l'agrégation ou le bénéfice de l'application des lois, décrets et règlements ».

La portée générale de cet article ne doit pas échapper : la disposition d'une infrastructure à caractère public ne peut être un mode de pression aux mains de l'autorité, de l'organisme ou de la personne (par exemple un concessionnaire) qui en disposent en permanence, à l'égard d'utilisateurs actuels ou potentiels, de tendances idéologiques ou philosophiques qui verraient, par le jeu de discriminations, d'exclusions, de préférences, leur existence, leur activité compromise [l'agrégation (cf art. 3) pouvant dès lors leur être refusée].

Dans cet esprit, l'article 5 avance en quelque sorte un cas d'application : « aucune autorité publique ne peut mettre de manière permanente une infrastructure à la disposition d'un organisme relevant d'une tendance idéologique et philosophique que si elle est à même d'octroyer dans un délai raisonnable un avantage équivalent aux autres organismes qui en font la demande ».

Les travaux préparatoires ont souligné la nécessité d'une application souple de cette disposition ; si « on ne peut admettre une occupation artificielle d'une infrastructure publique pour faire obstacle à d'autres activités », la Commission, se basant sur le terme « avantage équivalent » (et non pas identique) a jugé que « même si elle dispose d'une infrastructure limitée, l'autorité doit recourir à un système de compensation tel que paiement de loyer, etc. » (35). Une différence de traitement n'est pas nécessairement une forme de discrimination.

En outre, « cette mise à disposition ne peut dépasser en tout cas le délai restant à courir jusqu'au renouvellement par voie d'élection de l'organe représentatif de l'autorité publique qui prend la décision » ; (ceci pour déjouer toutes manœuvres de majorités politiques menacées).

Enfin, — hypothèse plutôt fréquente — si l'autorité publique ne dispose que d'une infrastructure, elle ne peut mettre celle-ci à la disposition des différentes tendances idéologiques que par *roulement* : solution de bon sens qui suppose peut-être une certaine ingéniosité pour éviter les discriminations d'ordre surtout psychologique ! (36).

24. Toujours à propos de l'infrastructure, l'article 15 stipule que « toute organisation ou groupement culturel dûment *agrée*, qu'il se réclame ou non d'une tendance idéologique ou philosophique, peut utiliser l'infrastructure culturelle gérée sous l'autorité d'un pouvoir public

(35) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (4).

(36) Il faut en core tenir compte de l'article 16 qui stipule que « les règles fixant les conditions d'utilisation tiennent compte uniquement des caractéristique matérielles propres à l'infrastructure considérée ».

et se prêtant à cette utilisation par sa nature et le statut de l'établissement ». Seule disposition à avoir suscité un débat — sans conclusion — en séance publique du Sénat, cet article consacre, au profit de tout groupement à vocation et à mission culturelle, politique ou apolitique, la *possibilité* qui s'apparente à *un droit* d'utiliser les infrastructures, se prêtant à une utilisation culturelle. On a évoqué l'existence d'une servitude qui grèverait ces infrastructures gérées sous l'autorité des pouvoirs publics (37).

La question était de savoir si la « servitude » évoquée s'étendait aux écoles gérées sous l'autorité d'un pouvoir public, par exemple, une école communale. Cela semblait aller de soi dès le moment où une telle école « est occupée par des activités culturelles ou parascolaire » ; dès qu'elle « est mise à la disposition d'une organisation, cette faculté doit être étendue à d'autres organisations qui le demanderaient » (38). Mais quid des écoles libres qui à défaut d'être « gérées sous l'autorité des pouvoirs publics » n'en sont pas moins subventionnées à 90 % (pour les tâches d'enseignement, il est vrai) par les pouvoirs publics qui ne sont pas jusqu'ici propriétaires de leurs bâtiments ?

Un amendement insérant les mots « ou subventionnés par lui », prévoyait que les écoles subventionnées du réseau privé devraient également mettre leur infrastructure à la disposition de toute organisation agréée si elles le font pour une organisation ne fut pas retenu (39).

Lors du débat à la Chambre, une déclaration du député Parisis devait reporter l'examen du problème... à la Commission élargie du pacte scolaire, qui ne s'est toujours pas saisie du problème. Cette « déclaration d'intention » pouvait être de nature à éviter certains affrontements, mais le problème reste posé. Il semble en tous cas, que l'article 15 devrait viser les seuls bâtiments scolaires de l'enseignement officiel, ce qui n'est pas nécessairement admis par tous les signataires du pacte culturel (40).

De *lege ferenda*, il paraîtrait opportun que l'on s'oriente vers une extension de l'article 15 aux infrastructures culturelles de l'enseignement libre.

Indépendamment du fait que certains bâtiments des écoles libres seront bientôt construits à l'aide de crédits de l'Etat, il faut souhaiter qu'une

(37) DEHOUSSE J.M., *Le Monde du Travail*, édition du 3 juillet 1973.

(38) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/2, 27 juin 1973, p. (6) et (7).

(39) Amendement des députés socialistes Dehousse, Dejardin et Gondry.

(40) CRA, Chambre, session 1972-1973, séance du 28 juin 1973, p. 908 : le député PSC ajoutait que « Cette déclaration n'engage évidemment que les partis qui ont adhéré à la fois aux pactes scolaire et culturel ».

Pour le député Perin (RW) « l'article 15, s'il subsiste tel quel, ne comprend pas les bâtiments scolaires » (CRA, Chambre, session 1972-1973, séance du 28 juin 1973, p. 908).

réciprocité très large puisse jouer dans la mise à la disposition des organisations des infrastructures culturelles des écoles ; il n'est même pas nécessaire de légiférer à nouveau pour arriver à une solution qui s'impose en saine logique.

35. La question des subsides et encouragements ne revêt pas moins d'importance, à raison du caractère impérieux de leur octroi pour la mise en œuvre d'une politique culturelle longtemps traitée en « parente pauvre », comme des craintes de discriminations dans l'attribution des subsides et avantages, éprouvées plus ou moins légitimement par certaines tendances politiques.

L'article 10 stipule que « les règles (d'agrément) et d'octroi de subsides en espèces ou en nature en faveur d'activités culturelles régulières ne peuvent être établies selon les cas qu'en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une délibération de l'Assemblée représentative de l'autorité publique ».

Il revient donc aux organes investis du pouvoir législatif de délibérer sur l'octroi des subsides ; leur composition « pluraliste » (associant toutes les tendances politiques) étant davantage de nature à prévenir les discriminations que les organes investis du pouvoir « exécutif » normalement aux mains de parti(s) majoritaire(s) et peut-être intolérants.

Au sein des assemblées, la règle de la majorité joue ; néanmoins, s'il y a abus ou discrimination dans les règles arrêtées, les partis minoritaires pourront s'en plaindre publiquement et certaines délibérations sont susceptibles de recours (cf *infra*). La garantie, si elle n'est pas absolue, n'est pas inexistante non plus.

On notera encore le deuxième alinéa de l'article 10 : « en l'absence de pareilles dispositions, l'octroi de tous subsides et avantages doit faire l'objet d'une inscription *nominative particulière* dans un budget » (ce qui peut éviter certaines irrégularités).

Quant à l'article 11, il doit être replacé dans la perspective de l'autonomie culturelle :

« Lorsqu'il s'agit d'organismes reconnus, exerçant des activités destinées à l'ensemble d'une *communauté culturelle* (au sens de l'article 54 *bis* de la Constitution), le décret prévoit que l'intervention financière des autorités publiques doit consister *simultanément* dans :

- le subventionnement d'un noyau d'agents ;
- l'octroi *annuel* d'un subside forfaitaire (ou de base) de fonctionnement ;
- l'octroi de subsides en fonction d'activités effectivement prestées. »

En conséquence, les organismes culturels dont le rayonnement s'étend à toute une communauté culturelle se voyent garantir une aide financière

fixée par un décret dont la loi fixe le contenu obligatoire et minimal. Autre façon de prévenir des tentatives de discriminations puisqu'aussi bien les Conseils culturels sont liés et quant à l'opportunité d'octroi d'une aide (41) et quant aux dépenses qu'elle doit nécessairement comporter.

26. La politique culturelle n'est une politique figée. Il fallait donc aussi prévoir le sort « des nouvelles initiatives expérimentales » qui pourront bénéficier d'une aide financière spécifique. Ces initiatives qui doivent être nouvelles et expérimentales à la fois (42) bénéficieront donc d'un subside de démarrage, octroyé pendant trois exercices annuels au plus ; la décision d'octroi devant faire l'objet d'un avis motivé d'un organisme consultatif compétent (plutôt que « complaisant »), répondant sans doute aux conditions des articles 6 et 7 de cette loi et donc pas nécessairement créé pour la circonstance. Disposition heureuse là où elle tente de concilier les exigences d'une politique culturelle dynamique et diversifiée et le respect des « partenaires » directement ou indirectement intéressés.

27. L'activité culturelle ne peut cependant être définie en termes d'initiatives purement publiques ou collectives. Les prestations individuelles (artistiques, sportives, littéraires...) contribuent pour une part non négligeable à l'épanouissement d'une vie culturelle de qualité. Longtemps encouragées par des mécènes privés, elles appellent un encouragement des autorités publiques qui a toujours existé mais qui ne peut être prodigué selon le « bon plaisir » des majorités au pouvoir.

Aussi, aux termes de l'article 13, « dans le domaine des arts, des lettres et des sciences, toute intervention ou encouragement des autorités publiques se fonde *exclusivement* sur des critères artistiques, esthétiques et scientifiques » ; l'encouragement peut être individualisé *sensu lato*, c'est-à-dire accordé aussi à une équipe, par exemple, un trio musical.

« L'égalité des droits entre les citoyens, quelles que soient leurs *convictions*, doit être assurée, en ce qui concerne notamment l'octroi de prix, bourses, prêts et allocations quelconques, la participation aux compétitions sportives et activités culturelles et l'encouragement à la recherche. »

Des recours doivent évidemment exister pour ceux qui se prétendent victimes d'une discrimination et ils existent (cf *infra*). Mais n'est-ce

(41) Les travaux préparatoires soulignent d'ailleurs que « s'il arrivait qu'une autorité publique ajoute une condition à celles fixées soit par la loi, soit par le décret, cette condition ne pourrait être ni directement ni indirectement en contradiction avec la loi ou le décret ». [Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (6).]

(42) Certains membres de la Commission de la Chambre avaient estimé que le mot : « expérimentales » visait les matières et le mot « nouvelles » visait la structure [Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (6)].

pas ici une disposition de principe que l'on risque de solliciter sans discernement ? Une autre disposition, plus originale mais d'efficacité limitée, prévoit une mesure de publicité qui devrait combattre les velléités de discrimination ; l'article 14 stipule en effet que « toute autorité publique qui octroie des subventions et des encouragements à des individus, organisations ou organismes exerçant des activités d'ordre culturel, *doit publier* chaque année en annexe à son budget, la liste détaillée des bénéficiaires avec indication des noms et avantages ». Les appellations trop générales peuvent en effet masquer certains traitements préférentiels.

28. Dans l'ordre des voies et moyens, l'accès aux moyens d'expression relevant des pouvoirs publics — singulièrement aux moyens de communication sociale que constituent la radio et la télévision relevant des seuls pouvoirs publics des deux communautés culturelles — reste une question délicate et fondamentale pour le maintien d'un régime de libre opinion. Dès avant le pacte culturel, le problème s'était posé (cf *supra*) ; dans la ligne de la loi du 18 mai 1960 et de l'accord tripartite du 2 août de la même année (auquel le Conseil d'Etat s'est lui-même référé dans l'arrêt Lenaerts), l'article 19 dispose que « les instituts de la radio et de la télévision doivent dans la composition de leurs organes d'administration et de gestion, respecter la représentation proportionnelle des groupes politiques au sein de chacun des Conseils culturels » (ce qu'ont en fait réalisé les deux décrets antérieurs du 9 avril 1973).

L'article 19 (alinéa 1) applique ainsi un principe général contenu à l'article 18 qui constitue une garantie s'inscrivant en continuité avec des situations acquises au sein des instituts de radiodiffusion, mises en lumière notamment par l'arrêt Moulin et De Coninck : « chaque tendance idéologique et philosophique représentée dans un Conseil culturel doit avoir accès aux moyens d'expression relevant des pouvoirs publics de la Communauté concernée ». Cette dispositions consacre une assimilation — déjà dénoncée — entre tendance politique et tendance idéologique, et risque de privilégier les seules tendances représentées par des partis politiques au sein des Conseils culturels (on peut de la sorte retrouver la situation existant à la BRT, dénoncée *in illo tempore* par le parti communiste pour la communauté néerlandaise).

Certes, « les normes et règlements qui peuvent être établis dans le cadre de cet article doivent l'être dans tous les cas par l'assemblée délibérative (...). On a voulu empêcher qu'une majorité n'utilise les deniers publics pour en faire un bulletin de propagande unilatérale » (43).

(43) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (7).

Les événements se chargeront de confirmer ou d'infirmer un certain scepticisme, d'ailleurs démenti en une occasion récente et précise (44).

Toujours à propos de la RTB-BRT, l'article 13, alinéa 2 prévoit que « les organes d'administration et de gestion doivent être assistés d'une Commission consultative permanente, au sein de laquelle sont représentés tous les utilisateurs reconnus et toutes les tendances idéologiques et philosophiques. Cette Commission a droit à une information complète sur les actes des organes d'administration et de gestion ».

L'article 19 constitue ainsi une application de l'article 9 de la loi (participation de toutes les tendances à la gestion de l'infrastructure culturelle), sous cette réserve que la loi détermine ici d'office la composition de l'organe de gestion et des articles 6 et 7 (association à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle). Ce qui, dans le cadre des structures propres à la RTB-BRT, peut poser problème à raison même du rôle et de la composition du Conseil d'administration.

En somme, ces dispositions ratifient pour une large part des situations consacrées dans les institutions qui s'y rapportent en tenant compte dans la mesure du possible de l'économie générale du texte dans lequel elles s'insèrent.

29. Une seule disposition, particulièrement longue, détaille les garanties relatives au personnel. L'article 20, à son tour, consacre une jurisprudence acquise depuis l'arrêt Lenaerts du 25 juillet 1968, jurisprudence qui appelait certaines critiques qui semblent avoir été écartées lors des travaux préparatoires, même si certains commissaires se sont inquiétés de la constitutionnalité de l'insertion de ce texte dans une loi.

En ce qui concerne donc les membres du personnel exerçant des fonctions culturelles dans les établissements et organismes culturels, recrutement, désignation, nomination et promotion du personnel (statutaire, temporaire ou sous contrat) se feront selon le principe de l'égalité des droits, donc sans discrimination idéologique ou philosophique et selon les règles de leur statut respectif. Les principes sont saufs, mais l'article 20 ajoute : « en tenant compte de la nécessité d'une répartition *équilibrée* des fonctions, attributions et affectations entre les différentes tendances représentatives, d'une *présence minimale* pour chacune des tendances et en évitant tout monopole ou toute prédominance injustifiée de l'une de ces tendances ».

(44) Lors de la campagne électorale précédant les élections législatives du 10 mars 1974, le PLDP (parti libéral démocratique et pluraliste bruxellois), uni en cartel au FDF, s'était plaint d'avoir été évincé d'une émission télévisée préélectorale consacrée au pacte scolaire (auquel il a adhéré) ; ultérieurement, il fut admis à participer aux débats télévisés sur Bruxelles, sur décision du Conseil d'administration qui semble s'être inspiré de cette disposition.

Conformément à l'équilibre déjà en vigueur au sein de la RTB-BRT, il s'agit d'institutionnaliser la proportionnalité dans la répartition des fonctions culturelles selon la représentation des tendances idéologiques et philosophiques au sein des assemblées représentatives des autorités publiques concernées. Cela dans le cadre d'une disposition légale qui aménage — pour parler pudiquement — les principes constitutionnels que l'on entend d'ailleurs respecter autant que faire se peut !

Cette disposition, indépendamment même de sa conformité au principe de l'égalité des droits, paraît en tous cas inquiétante par les pratiques proprement politiques qu'elle ratifie et institue, en leur donnant la caution du législateur.

30. L'ensemble des garanties de non-discrimination prévues au niveau des voies et moyens de la politique culturelle sont certes conçues en fonction de la spécificité des domaines ainsi couverts. Visant, les unes l'activité culturelle des pouvoirs publics, les autres l'activité culturelle à caractère privé, elles s'efforcent de rencontrer la plupart des cas où une approche « pluraliste » s'impose. Réquérant pour certaines d'entre elles la protection du législateur, elles n'éliminent évidemment pas toute discrimination et n'excluent pas tout danger d'immobilisme. Elles peuvent aussi — il en est ainsi du problème du personnel exerçant des fonctions culturelles — aboutir à créer des situations qui, en recherchant une égalité au moins artificielle au niveau collectif, peuvent engendrer des discriminations au niveau individuel. On peut, par souci exagéré de prohiber ce qu'on envisage comme des situations discriminatoires, en créer d'autres à rebours. Cela dit, ces garanties ont le mérite d'exister ; leur aspect « dissuasif » (qui rejoint celui des techniques de participation) l'emporte peut-être en définitive sur l'aspect « curatif » qui peut paraître, pour celles-ci, plus immédiat.

SECTION VII.

Un organe de contrôle : la Commission nationale permanente du Pacte Culturel.

31. Comment garantir le respect des dispositions de cette loi ? Sans doute ce respect effectif dépend-t-il d'un esprit de tolérance réciproque qui peut être altéré en plus d'une occasion, ne serait-ce qu'à la suite d'une difficulté dans l'application ou l'interprétation de dispositions assurément complexes.

Des recours existent sans doute en cas de litige : « sonnette d'alarme » au sein des Conseils culturels, suspension ou annulation par les autorités de tutelle des actes ou règlements contraires aux dispositions de

la loi (art. 27 de la Loi) en plus des recours ordinaires devant les tribunaux judiciaires appliquant éventuellement l'article 107 de la Constitution ou des recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

Il apparaît néanmoins qu'une « (telle) loi qui serait dépourvue de mécanisme de sanction sous forme d'un organe juridictionnel resterait vaine » (45); une Commission *nationale* permanente du Pacte culturel, organe de conciliation et d'avis aura dès lors pour tâche « de contrôler l'observance des dispositions de la présente loi » (art. 21).

32. Dans l'esprit du Pacte culturel, accord politique avant tout, la Commission présente un caractère politique évident dans sa composition : treize membres (non titulaires d'un mandat électif) pour chaque communauté, désignés par les Conseils culturels « selon la représentation proportionnelle des groupes politiques qui composent les Conseils » (art. 22, al. 2); les (petits) partis non représentés en conséquence peuvent y désigner un « observateur » en quelque sorte ; deux membres germanophones s'y ajoutent et n'ont voix délibérative qu'en cas de plainte intéressant leur région (46).

La Commission, toujours dans l'esprit du Pacte, est nationale : paritairement constituée et dirigée par deux présidents désignés à la majorité des membres de chaque communauté ; ses délibérations peuvent être prises selon des majorités plus politiques (et idéologiques...) que communautaires (47).

33. Saisie de plaintes, introduites par toute partie qui fait preuve d'*intérêt* (?) ou estime avoir subi un préjudice, la Commission joue successivement le rôle d'un juge d'instruction (audition des parties, des témoins, constats...), d'un organe de conciliation (dont l'objet et les conditions restent à déterminer...) et d'un organe d'avis : elle rend, dans les soixante jours de réception de la plainte un avis *motivé* sur le bien fondé de celle-ci, accompagné de cas *échéant* d'une recommandation à l'autorité intéressée, demandant de constater la nullité de la décision prise ou de prendre toute mesure nécessaire pour assurer le respect de la loi (48).

(45) Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 633/1, 27 juin 1973, p. (7).

(46) Les membres « francophones » ont été désignés au cours de la séance du Conseil culturel du 17 décembre 1974, soit 5 PSB, 3 PSC, 3 FDF-RW et 2 PLPF ; il faut noter que leur mandat « expire trois mois après le renouvellement des Chambres législatives » (art. 23, al. 1). La Commission a été installée le 19 mars 1975.

(47) Le règlement intérieur pourrait prévoir des réunions séparées des membres de chaque communauté et un quorum de présence au sein de chaque groupe linguistique.

(48) Il est à peine nécessaire de souligner que les décrets ne pourront être soumis à cette Commission ; l'autonomie culturelle qui inclut un mécanisme de protection

L'avis sauvegarde entièrement le pouvoir de décision de l'autorité visée ; son autorité n'est cependant pas négligeable, politiquement parlant, selon qu'il a été dégagé à une plus ou moins forte majorité au sein de la Commission et du fait aussi de sa notification au Ministre de la Culture compétent et éventuellement aux autorités de tutelle qui peut amener l'autorité, à première vue récalcitrante, à revoir son attitude.

34. On ne peut exclure au sein de la Commission des affrontements quelque peu partisans à propos de plaintes dérisoires ou mesquines.

La Commission n'a cependant aucun pouvoir de décision et son rôle de conciliation peut être utile même s'il risque de donner lieu à des échanges de bons procédés entre partenaires « politiques ».

Son intervention rapide (évitant des recours longs et onéreux) peut aussi être « politiquement » plus efficace (avec des risques éventuels au niveau du respect strict des droits des parties).

De toute manière, sa « jurisprudence » (si on peut employer l'expression) sera précieuse pour éclairer certains concepts d'un texte relativement hermétique, et cela au gré des impératifs d'une politique culturelle sans cesse renouvelée.

SECTION VIII.

Autour et au-delà d'un texte.

35. Né d'une revendication de caractère politique, lié dans son élaboration et sa conclusion à des péripéties d'ordre politique, le Pacte culturel était un accord entre partis politiques, visant à jeter les bases d'une politique culturelle à la fois tolérante et « participative ».

La loi du 16 juillet 1963, par la volonté de ces familles politiques représentées au Parlement, est venue sanctionner cet accord en des dispositions dont l'application et l'interprétation sont attendues avec curiosité. *Etait-ce utile et nécessaire ?* On peut en douter (49) en constatant combien cette législation proprement originale fait appel à des techniques de protection ou de participation qui apparaissent, à certains égards, trop complexes, trop théoriques ou formelles pour être applicables à la multiplicité des problèmes et la diversité des situations qu'elles

(sonnette d'alarme) comme la valeur normative des décrets empêchent tout contrôle de cette espèce.

(49) An. parl., Sénat, session 1972-1973, n° 67, séance du 4 juillet 1973, 2159, intervention de M. Dujardin « ... Je vous avouerai franchement que lorsque j'ai chargé les services du Conseil culturel français de préparer un avant-projet de proposition de loi (!) concernant le pacte culturel, j'ai douté que l'on puisse parvenir à mettre sur pied une loi valable dans ce domaine... ».

prétendent résoudre. Les diverses « autorités publiques », singulièrement les Conseils culturels devront tenter d'exécuter cette loi qui a valeur contraignante ; maintenu à l'état d'accord politique, le Pacte énonçait un certain nombre de principes et garanties qui auraient dû certes guider les pouvoirs publics et les assemblées délibérantes en matière culturelle mais qui leur auraient permis d'agir plus vite dans un domaine qui requiert aujourd'hui leur nécessaire attention.

Sans doute a-t-on redouté que l'intolérance dénoncée reste, en plus d'un cas, la règle (50) ; à cet égard, la traduction des obligations assumées par les partis en un texte de loi apparaissait essentielle. Mais on peut craindre que se vérifie ce jugement sans concession de Georges Vedel : « Le juriste, comme la plus belle fille du monde, mais de façon moins consolante, ne peut donner que ce qu'il a ; il n'a rien d'autre que des principes et une méthode dont l'application conduit à mécontenter beaucoup de gens, et, souvent, lui-même » (51).

36. Quoi qu'il en soit, une loi existe qui s'insère dans un système plus large de protection des minorités. Sans doute, assure-t-elle les droits de « minorités », mais il faut s'entendre à cet égard.

La vie culturelle comprise au sens large (en l'absence d'une définition de la « culture » par le législateur) est un champ de compétition où se côtoient des groupes, mouvements, associations... qui sont tous, à l'un ou l'autre égard, « minoritaires » : majoritaires par le nombre, ils peuvent rester minoritaires par le rayonnement de leurs activités ; minoritaires par le nombre, ils peuvent s'imposer grâce à des infrastructures propres ou des moyens financiers importants. Tous sont confrontés à des pouvoirs publics plus ou moins favorables ou défavorables ; ces pouvoirs publics qui conduisent et orientent largement la politique culturelle pèsent d'un poids certain sur la vie et le devenir de ces « acteurs » de la vie culturelle. Au sein de ces pouvoirs publics, la dialectique majorité-minorité s'exerce ; le jeu politique a ses règles et ses conséquences ; celles-ci peuvent s'avérer discriminatoires ou préjudiciables pour des organismes et mouvements culturels qui, idéologiquement, peuvent s'opposer à un groupe politique majoritaire ou échapper à tout classement.

(50) *Le Soir*, mercredi 17 juillet 1974, dans la rubrique « Faits et rumeurs » parle de « non-agression culturelle et mini-guerre scolaire ! ».

(51) *Le Monde*, 22 décembre 1968, cité par LECLERCQ C., *Le Principe de la majorité*, Paris, A. Colin, Collection U, Série Droit public interne, 1971, p. 84.

Contra GROSSER A. in *Le Monde*, 25 mars 1969, cité par LECLERCQ C., *op. cit.*, p. 85, « ... le fait que l'approbation circonstancielle peut changer de sens et que celui qui profite aujourd'hui de son pouvoir dans l'indifférence au droit sera peut-être heureux demain d'être, face à une majorité nouvelle, abrité par un texte, par une institution, bref par le droit ».

D'où la nécessité d'assurer une égalité de traitement et de chances, mais aussi de prévoir des mécanismes d'association et de participation qui tempèrent et modalisent l'action des pouvoirs publics en matière culturelle qui ne soit plus aussi régie par les seuls canons traditionnels.

Des mécanismes de collaboration obligée (ou presque) sont ainsi créés : « politiques » et « non-politiques » s'y retrouvent : tendances idéologiques et philosophiques indirectement rattachées aux familles politiques, ce qui est en soi regrettable mais inévitable dès le moment où des partis politiques sont à l'origine du pacte), utilisateurs (représentatifs !) seront amenés à coopérer ; mais représentés souvent selon des critères de proportionnalité plutôt rigides, ils devront fréquemment le faire comme des minorités agissantes auxquelles de toute manière un traitement égal est garanti au niveau des voies et moyens dont devront disposer, à leur avantage, les pouvoirs publics. Quelles que soient les incertitudes à propos de la qualification des tendances, des utilisateurs, malgré le rôle limité (d'ordre essentiellement consultatif) qui leur est accordé dans la définition de la politique culturelle, on peut considérer que peut se vérifier ici la phrase de John Kennedy : « La démocratie signifie bien plus que le gouvernement du peuple et que le règne de la majorité ».

Ceci pour autant qu'un esprit de saine collaboration et de confiance mutuelle soit le fait de tous ceux que la loi entend protéger ! Le danger existe en effet de voir se développer, dans la mise en œuvre de cette charte de la politique culturelle, un juridisme étroit et un contentieux artificiel entretenus par d'aucuns, confondant allègrement usage et abus des garanties de protection, mécanismes de protection et mécanismes de blocage... au détriment même des minorités qu'ils prétendraient servir !

On veut croire toutefois que s'amorce, avec cette loi — aussi imparfaite soit-elle — une expérience qui peut contribuer, modestement, à une approche plus sereine, plus constructive du principe majoritaire dans une Belgique où toutes les minorités ne disposent pas de tels privilèges, au moins potentiels ! (52). Or... « une société ne peut se prétendre « pluraliste » si elle n'offre pas de moyens d'expression à toutes ses minorités... » (53).

(52) DELPÈRE F. in « La Belgique Etat fédéral ? », *Revue de Droit public et de science politique en France et à l'étranger*, 1972, n° 3, p. 657 souligna à raison que « la protection qui est instaurée s'adresse aux tendances idéologiques et philosophiques minoritaires (...) et non aux minorités culturelles et linguistiques ».

Il suffit de songer aux minorités culturelles, nombreuses à Bruxelles et en Wallonie (émigrés italiens, espagnols...) et aux minorités linguistiques qui ne bénéficient pas de « facilités » dans plusieurs communes du pays.

(53) LASSALE Jean-Pierre, *Clefs pour la politique*, Seghers, 1964, p. 80.

Summary : The Belgian « Cultural Agreement » : from the genesis to the application.

The Belgian Parliament passed in 1973 a law protecting the ideological and philosophical tendencies ; this text is a legal translation of an agreement between most of Belgian political parties, the « cultural agreement ».

The laborious elaboration of this text especially is to be seen in connexion with the existence, since 1970, of autonomous cultural communities.

This agreement organizes, in the « cultural » sphere, a protection of ideological and philosophical tendencies, more especially in connexion with political families, according to the traditional approach of the pluralism — more precisely of the plurality — in the Belgian State.

The cultural agreement has two objects in view : to prevent and to bring remedies to the discrimination by specific guarantees (rather « negative »).

The law institutes an organ of control, a national permanent Commission, with a principally consultative competence.

The agreement is protecting at first minorities and majorities, with a political expression ; the efficiency of these provisions chiefly depends on the collaboration and the reciprocal confidence between the « cultural partners ».





Les questions parlementaires écrites

par Françoise DRION

Chargée de recherches au Centre Interuniversitaire de Droit public.

*

Remarque préliminaire.

Ce texte constitue une synthèse de l'étude que l'auteur a consacré, dans le cadre de ses recherches au Centre Interuniversitaire de Droit Public, à la procédure des questions écrites*.

Introduction.

Nous analyserons, dans la présente étude, un des mécanismes d'investigation susceptible de surveiller la politique gouvernementale et les activités de l'Administration. Il s'agit de la procédure des « questions » qui doit notamment permettre au parlementaire d'obtenir des informations sur diverses matières.

La question pourrait se définir comme « l'acte par lequel un membre d'une Assemblée demande à un ministre des explications sur un point déterminé » (1).

Ce contrôle de la politique gouvernementale sous forme de « questions » n'est prévu qu'implicitement par la Constitution belge. Il procède en effet de la responsabilité ministérielle que notre texte fondamental établit aux termes de ses articles 63, 64 et 88, et est organisé par les règlements de nos Assemblées.

* ABBREVIATIONS.

A.P. Annales parlementaires.

D.P. Documents parlementaires.

Bull. Q.R. Bulletin des questions et réponses.

C.R.A. Compte rendu analytique.

S.E. Session extraordinaire.

I.B.S.P. Institut Belge de Science Politique.

(1) AMELLER M., *Parlements*. Paris, PUF, 1966, p. 337.

Le système des questions parlementaires, tel qu'il fonctionne en Belgique, prévoit l'existence de trois sortes de questions : les questions écrites, les questions écrites à réponses orales et les questions orales à réponses orales ou questions urgentes.

Seule la procédure des questions écrites envisagée par les règlements de nos Assemblées législatives et décrétales fera l'objet de notre attention (2).

(2) *Chambre, règlement ;*

art. 70 :

1. Le texte des questions doit se restreindre aux termes indispensables pour formuler avec concision et sans commentaires l'objet de la question.
2. Sont irrecevables, notamment :
 - a) les questions relatives à des cas d'intérêt particulier ou à des cas personnels ;
 - b) les questions tendant à obtenir exclusivement des renseignements d'ordre statistique ;
 - c) les questions qui constituent des demandes de documentation ; les questions qui ont pour unique objet de recueillir des consultations d'ordre juridique ;
 - e) les questions dont l'objet est le même que celui d'une demande d'interpellation ou d'un projet de loi ou d'une proposition déposés antérieurement.
3. Les réponses des Ministres aux questions ne font l'objet d'aucune réplique ni discussion et le dernier alinéa de l'article 31 ne leur est pas applicable.
4. Il ne peut être déposé d'ordre du jour à la suite de la réponse à une question.

art. 71 :

1. Le membre qui désire poser une question au Gouvernement, en remet le texte écrit au président ; ce texte ne peut être contresigné par plus de trois membres ; le président le transmet au Ministre en cause.
2. La réponse est envoyée au président au plus tard dans les quinze jours.
3. La question et la réponse sont insérées dans le Bulletin des Questions et Réponses qui, lorsque la Chambre tient séance, paraît une fois par semaine.
4. Si la réponse ne parvient pas au président dans le délai prévu par le présent article, la question est publiée, sauf à être reproduite lors de la publication de la réponse.

Sénat, règlement, art. 32 :

Les membres qui désirent poser des questions au gouvernement en remettent le texte écrit et signé au président ; ce texte ne peut énoncer que les faits indispensables pour rendre la question intelligible.

Une question ne peut être signée par plus de trois membres.

Lorsque l'objet d'une question est d'un intérêt purement privé, que sa divulgation est de nature à porter préjudice à l'intérêt général, ou qu'elle n'est pas conforme aux prescriptions de l'alinéa premier, le président peut décider, après avoir entendu le membre intéressé, qu'il n'y a pas lieu de l'insérer au Bulletin des questions et réponses. L'auteur de la question est averti de cette décision par les soins du greffier.

Le ministre compétent envoie sa réponse au président dans la quinzaine du dépôt de la question. Le président la communique au membre et la fait insérer dans le Bulletin des questions et réponses portant la date du mardi qui suit la réception de la réponse.

Si la réponse ne parvient pas au président dans le délai prévu, la question est publiée, sauf à être reproduite lors de la publication de la réponse.

Une liste des questions demeurées sans réponse est insérée régulièrement dans le Bulletin (adopté le 20 novembre 1963).

Notre étude se divise en deux parties : la première se présente comme l'analyse juridique des règlements en vigueur, la seconde relève d'une approche politicologique. Les données sur lesquelles elle se fonde sont

Conseil Culturel de la Communauté culturelle française, règlement,

art. 62 :

1. Le texte des questions au Gouvernement doit se restreindre aux termes indispensables pour formuler avec concision et sans commentaires l'objet de la question.
2. Le président du Conseil juge de la recevabilité de la question.
3. Sont irrecevables :
 - a) les questions relatives à des cas d'intérêt particulier ou à des cas personnels ;
 - b) les questions tendant à obtenir exclusivement des renseignements d'ordre statistique ;
 - c) les questions qui constituent des demandes de documentation ;
 - d) les questions qui ont pour unique objet de recueillir des consultations d'ordre juridique ;
 - e) les questions dont l'objet est le même que celui d'une demande d'explications, d'un projet ou d'une proposition de décret déposés antérieurement.
4. Les réponses des ministres aux questions ne font l'objet d'aucune réplique ni discussion, contrairement à ce qui peut être prévu dans d'autres cas.
5. Il ne peut être déposé de motion à la suite de la réponse à une question.

art. 63 :

1. Le membre qui désire poser une question au Gouvernement, en remet le texte au président ; ce texte ne peut être contresigné par plus de trois membres ; le président le transmet au ministre en cause.
2. La réponse est envoyée au président au plus tard dans les 15 jours.
3. La question et la réponse sont insérées dans le bulletin des Questions et Réponses publié périodiquement par le Conseil.
4. Si la réponse ne parvient pas au président dans le délai prévu par le présent article, la question est publiée, sauf à être reproduite lors de la publication de la réponse.
5. A la fin de chaque session du Conseil, le président fait dresser une liste des questions auxquelles chaque ministre n'a pas donné réponse ; cette liste est publiée dans les comptes rendus des débats.

Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap, reglement,

art. 50 :

1. De tekst van de vragen moet beperkt blijven tot wat strikt nodig is opdat het onderwerp beknopt en zonder nadere toelichting kan worden uiteengezet.
2. De voorzitter oordeelt over de ontvankelijkheid van de vragen.
Niet ontvankelijk zijn onder meer :
 - a) vragen met betrekking tot particuliere zaken of persoonlijke gevallen ;
 - b) vragen die uitsluitend strekken tot het verkrijgen van statistische gegevens, documentatie of juridische adviezen ;
 - c) vragen over kwesties waaromtrent reeds voordien een vraag om uitleg of inlichtingen van algemeen belang en van dringende aard is gesteld dan wel een ontwerp-decreet of een voorstel is ingediend.
3. Antwoorden van de ministers op vragen geven geen aanleiding tot repliek of debat.

art. 51 :

1. Leden die een schriftelijke vraag tot de Regering wensen te richten, stellen de tekst ervan de voorzitter ter hand ; deze tekst mag door niet meer dan drie leden ondertekend zijn ; de voorzitter zendt de tekst door naar de betrokken minister.
2. Het antwoord moet uiterlijk binnen veertien dagen naar de voorzitter worden gezonden.

puisées pour une large mesure dans l'examen du Bulletin des Questions et Réponses, recueil hebdomadaire des questions écrites.

Des indications complémentaires illustrant cette observation nous ont été fournies lors d'entretiens que nous avons eus avec des parlementaires ainsi qu'avec des fonctionnaires des Greffes des Assemblées parlementaires.

I. Analyse et commentaires des règlements des Assemblées législatives.

1. Conditions de recevabilité concernant la forme de la question.

Aux termes de l'article 71 du règlement de la Chambre et de l'article 32 du règlement du Sénat, le député ou le sénateur qui désire poser une question au gouvernement en remet le texte écrit au président de sa chambre.

Comme l'exige l'article 70 du règlement de la Chambre (3), le règlement du Sénat prévoit également que le texte doit être concis et se restreindre aux termes indispensables pour rendre la question intelligible.

Cette disposition étant parfois négligée, les services des Chambres se voient alors obligés d'écourter ou d'expurger les questions, mais il semble, qu'aux dires des fonctionnaires interrogés, seules des corrections de forme ou dues à des raisons financières soient prises en considération.

Or, selon certains parlementaires que nous avons interrogés, cette censure serait parfois justifiée, non par de tels impératifs, mais plutôt par des raisons politiques.

2. Conditions de recevabilité concernant le fond de la question.

Saisi de la question et l'ayant examinée en fonction des critères de recevabilité (4), le président de la Chambre la transmet au ministre en cause.

Différentes raisons peuvent expliquer qu'il est difficile aux présidents des Chambres de s'ériger en juge de la recevabilité des questions.

La première réside dans le caractère subjectif de l'application, aux cas pratiques, des critères fixés par le règlement.

3. Vraag en antwoord worden opgenomen in het Bulletin van Vragen en Antwoorden van de Raad.

4. Is het antwoord bij de voorzitter niet ingekomen binnen de in 2 gestelde termijn, dan verschijnt alleen de vraag, met dien verstande dat zij bij de publikatie van het antwoord opnieuw wordt opgenomen.

(3) *Chambre*, règlement, art. 70. al. 1, voyez supra p. 2.

(4) *Chambre*, règlement, art. 70, al. 2, voyez supra p. 2.

La seconde revêt un aspect politique. Lorsque la question émane d'une personnalité politique influente, n'est-il pas embarrassant d'y faire opposition (5).

En tout état de cause, l'étude des mécanismes parlementaires montre que l'alinéa 2 de l'article 70 est interprété largement, et, qu'il est rare que le président de la Chambre déclare une question irrecevable.

L'on peut d'ailleurs relever dans les Bulletins des questions et réponses, des questions qui dérogent aux prescriptions réglementaires.

Bien qu'exercé de manière moins officielle qu'à la Chambre, car le règlement ne le prévoit pas expressément, un contrôle de recevabilité des questions est également appliqué au Sénat.

Dans les cas où une question contient des erreurs dues visiblement à l'ignorance de son auteur, lorsqu'elle porte atteinte à la famille royale, lorsqu'elle contient des incriminations injurieuses, le président peut décider, après en avoir averti son auteur, de la supprimer ou d'en retirer les passages inconvenants.

En 1963, une question concernant de toute évidence un cas personnel avait été transmise au Ministre de la Défense nationale (6).

Celui-ci fit savoir au député que « compte tenu du caractère personnel de la question, il serait répondu directement à l'Honorable Membre ».

Cet exemple illustre un autre aspect du contrôle de recevabilité des questions, à savoir la possibilité pour un ministre de juger également de la recevabilité d'une question.

Dès le moment où le président de la Chambre a autorisé le dépôt de la question, il nous semble qu'un ministre refusant d'y répondre outrepasserait ses prérogatives.

3. Les signataires des questions.

A la Chambre comme au Sénat, le règlement prévoit qu'une question ne peut être signée par plus de trois membres. En fait, la grande majorité des questions sont déposées par un seul parlementaire.

Néanmoins, il ressort des discussions qui ont précédé les modifications apportées au règlement du Sénat en novembre 1963 que cette disposition, introduite au début du siècle dans nos règlements, répond à différents objectifs (7).

(5) VAN IMPE H., *Le régime parlementaire en Belgique*, Bruxelles, 1967.

(6) Bull. Q.R., Chambre, 1963-1964, n° 33, 14 juillet 1964, p. 1337.

(7) A.P., Sénat, 20 novembre 1963, p. 72.

Le premier est d'éviter la multiplication des interventions en permettant à deux ou trois parlementaires intéressés par le même problème, et animés par la volonté de « questionner » le gouvernement, de le faire simultanément.

Selon le second point de vue, cette disposition tend à favoriser la dépolitisation des questions parlementaires. En effet, la même question pourra être posée par les représentants de groupes différents, et elle prendrait alors l'aspect, non d'un acte politique, mais plutôt d'une demande d'explication, d'une simple manifestation d'intérêt.

A un tel caractère, la question de MM. F. Dehousse, sénateur PSB, A. Lilar, sénateur PLP et H. Rolin, sénateur PSB adressée au Ministre des Affaires étrangères, qui concerne l'opportunité d'une adhésion de la Belgique à la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer (8).

Cette question acquiert un poids supplémentaire du fait qu'elle est posée par trois personnalités politiques de grand format, juristes par surcroît, tous professeurs de droit international.

4. Conditions de publication de la question.

L'alinéa 3 de l'article 32 du règlement du Sénat prévoit un contrôle a posteriori en ce qui concerne la publication des questions (9).

Normalement, le Bulletin des questions et réponses du Sénat contient la question posée par le sénateur et la réponse qui lui a été donnée par le ministre. Toutefois, si la question est d'un intérêt purement privé, si sa divulgation est de nature à porter préjudice à l'intérêt général, ou, si elle n'est pas suffisamment concise et claire, le président peut décider, après avoir entendu le membre intéressé, qu'il n'y a pas lieu de l'insérer au Bulletin des questions et réponses.

Il semble donc, à la lecture des dispositions réglementaires, que la décision du président d'interdire la publication d'une question n'intervienne — la question ayant été transmise au département intéressé — que, lorsque la question lui a été renvoyée, et après qu'il en eût informé le parlementaire demandeur.

Or, nous avons vu que dans la pratique, le droit de regard du président s'exerce aussi préalablement (10).

(8) Bull. Q.R., Sénat, 1962-1963, n° 20, 2 avril 1963.

(9) VAN IMPE, H., *De parlementaire vragen*. Administratief lexicon, Brugge 1971..

(10) C'est dans ce sens que se sont prononcés les membres composant la Commission du Règlement chargée d'apporter des modifications aux articles 32 et 33 du règlement du Sénat (D.P. Sénat, 1972-1973, n° 312, 12 juin 1973). La dernière phrase du troisième alinéa de l'art. 32 serait amendé comme suit : « Le Président peut également décider, après avoir entendu l'auteur de la question, que celle-ci ne sera pas transmise au Ministre ».

Dans un cas comme dans l'autre d'ailleurs, le président a relativement peu l'occasion d'exercer ses prérogatives.

Mais, certaines réponses à des questions laissent présumer qu'il ferait parfois montre d'une trop grande largesse d'appréciation.

Refusant de fournir une réponse à la question de M.E. Vanhaegendoren, sénateur VU, par laquelle celui-ci souhaitait connaître « la rémunération (traitement, jetons de présence ou allocations diverses) des président, vice-président, administrateurs, commissaires et autres responsables » de certains parastataux, le Ministre des Finances alléguait que « la question posée par l'Honorable Membre présentait un caractère individuel et personnel tel, qu'il n'estimait pas souhaitable d'y répondre par le Bulletin des questions et réponses.

Nous pensons, au contraire, que la volonté du président d'autoriser de telles questions est favorable au bon exercice du contrôle parlementaire, et, que la fin de non recevoir opposée par le ministre paraît peu justifiée, — la question visée concerne l'affectation des dépenses de l'Etat, matière indubitablement soumise au contrôle, d'autant plus qu'elle est relative aux appointements attribués à certaines fonctions et non à certaines personnes.

Peu satisfait du sort qui était réservé à sa question, le sénateur la reposa peu après, insistant bien sur le fait que « la demande de communication directe de ces renseignements à un membre du Parlement est une demande normale » (11).

Il ne fut pas répondu dans le délai réglementaire à la question de M. Vanhaegendoren, ce n'est qu'un mois après le dépôt de la question qu'il fut avisé qu'il lui serait répondu directement.

5. Le délai de réponse.

Dans les deux Chambres, un délai de réponse de quinze jours est accordé aux ministres (12).

A défaut de répondre dans le délai réglementaire, le ministre est passible d'une « sanction ».

En effet, le Bulletin des questions et réponses de la Chambre reproduit la question et la fait précéder de la mention : « question à laquelle il n'a pas été répondu dans le délai réglementaire ».

(11) Bull. Q.R., Sénat, 1970-1971, n° 40, 27 juillet 1971, p. 1421.

Bull. Q.R., Sénat, 1970-1971, n° 43, 17 août, p. 1477.

(12) Chambre, règlement, art. 71 ; Sénat, règlement, art. 32 : 15 jours à dater de la réception de la question par le département.

Le règlement du Sénat prévoit en outre une deuxième sanction, elle consiste à insérer régulièrement dans le dit bulletin, une liste de questions demeurées sans réponse, le délai réglementaire écoulé. Cette mesure a été adoptée lors de la modification qu'a subi le règlement du Sénat en 1963.

Il ressort des discussions, que, selon M. H. Rolin, sénateur, « la liste publiée fait apparaître clairement la mauvaise volonté manifestée éventuellement par l'un ou l'autre département » (13).

Quant au Président du Sénat, M. P. Struye, « la publication de cette liste donne la possibilité de tirer des conclusions de la longueur des listes respectives des questions laissées sans réponse par les divers départements (14).

a) *Le retard de la réponse.*

Dans certains bulletins, la proportion des questions demeurées sans réponse après le délai prescrit, auxquelles il n'est répondu que tardivement, est très forte et atteint même 50 % (15).

Dans la majorité des cas, cette proportion est moindre et oscille, à la Chambre, aux environs de 25 à 30 %.

Au Sénat, ce rapport est légèrement inférieur, la raison semble être la plus grande souplesse avec laquelle le délai est appliqué par les services de cette Chambre.

Le retard avec lequel il est répondu à la question est parfois très important, nous avons relevé des exemples où il atteignait seize mois !

Que le Bulletin des questions et réponses fasse apparaître un grand nombre de questions auxquelles il est répondu avec retard, tend à prouver que le délai réglementaire est parfois trop court.

Il n'est peut-être pas sans signification qu'en France, en Finlande, aux Pays-Bas, le gouvernement dispose d'un mois pour fournir les informations demandées.

Précisons que lorsque la question est transmise au département sollicité, elle voyage du cabinet à l'administration, et vice-versa, en passant par la voie hiérarchique.

De plus, dans certains secteurs de l'activité gouvernementale, dans la mesure où une question concerne un « parastatal », le ministre ira recueillir l'information auprès de celui-ci.

(13) A.P. Sénat, 1963-1964, 20 novembre 1963, p. 73.

(14) A.P. Sénat, 1963-1964, 20 novembre 1963, p. 74.

(15) C'est le cas pour le bulletin n° 24 de la Chambre du 9 mai 1967, dans lequel 47 questions sur 91 n'ont pas reçu de réponse dans le délai réglementaire.

b) *La réponse provisoire.*

Le ministre ne fournit pas toujours une réponse complète et définitive à la question qui lui est adressée. Le Bulletin des questions et réponses fait en effet apparaître des réponses provisoires.

Légitime lorsque l'ampleur des renseignements la justifie, cette forme de réponse est parfois utilisée afin de faire patienter le parlementaire, ou de faire bonne figure aux yeux du public ou de la presse qui s'empare des questions, ou sert de faux-fuyant par lequel le ministre évite de s'expliquer.

Jusqu'il y a peu en effet, la réponse provisoire permettait d'échapper à la sanction qui consiste à faire précéder au Bulletin des questions et réponses, la question d'une mention disant qu'elle n'a pas eu de réponse.

Récemment, les Bureaux des deux Chambres prirent la décision de faire figurer en début de chaque Bulletin, les questions auxquelles il n'a pas été répondu dans le délai réglementaire, et les questions auxquelles une réponse provisoire a été fournie, suivies des questions auxquelles il a été répondu.

Ces relevés font ainsi apparaître que certains ministres et départements auraient l'habitude d'esquiver ainsi la réponse souhaitée.

Confirmation de cette opinion nous a été donnée par les services législatifs compétents.

II. Analyse et commentaires des règlements des Assemblées décrétales.

Les dispositions générales (art. 62 Conseil culturel et art. 50 Cultuurraad) sont « calquées » sur celles prévues par l'article 70 du règlement de la Chambre.

Les prescriptions propres aux questions écrites et réponses écrites (art. 63 Conseil culturel et art. 51 Cultuurraad) (16) sont sensiblement les mêmes que celles édictées par les règlements des Assemblées législatives.

Il en est ainsi des conditions de recevabilité concernant la forme de la question, des limites apportées au nombre de parlementaires habilités à poser conjointement des questions et du délai de réponse.

En ce qui concerne la publication des questions et de leurs réponses ; chaque assemblée décrétales possède son bulletin de questions et réponses propre.

Le paragraphe 3 de l'article 63 du Conseil culturel prévoit que ce bulletin est publié périodiquement, tandis que le paragraphe 3 de l'arti-

(16) Articles des règlements, voyez supra p. 2 et 3.

de 51 du Cultuurraad déclare que les questions et réponses sont reprises dans le bulletin des questions et réponses du Conseil sans préciser la fréquence de publication du bulletin (17).

A l'instar des règlements des assemblées législatives, les règlements des assemblées décrétales sanctionnent l'inobservance du délai de réponse.

Les paragraphes 4 des articles ci-mentionnés stipulent en effet que si la réponse ne parvient pas au président dans le délai prévu, « la question est publiée sauf à être reproduite lors de la publication de la réponse ».

Le règlement du Conseil culturel instaure en outre une mesure frappant les ministres n'ayant pas fourni de réponse à la fin de la session. Aux termes de l'article 63 paragraphe 5 : à la fin de chaque session du Conseil, le président fait dresser une liste des questions auxquelles chaque ministre n'a pas donné réponse ; cette liste est publiée dans les comptes rendus des débats.

Le renforcement des sanctions, par la double publication des questions laissées sans réponse, au « bulletin » et aux comptes rendus du Conseil culturel, témoigne de la volonté du législateur d'éviter les abus des assemblées législatives, en assurant le respect de la procédure.

Néanmoins dans la phase actuelle de démarrage des institutions, les sanctions prévues pour inobservance du délai de réponse et pour absence de réponse à la fin de la session ne sont pas appliquées. Il semble en effet que les services des Conseils culturels estiment qu'il ne faut pas attirer l'attention sur les imperfections du système et jeter le discrédit sur son fonctionnement, alors qu'il est en pleine « période de rodage » !

III. Importance numérique des questions écrites.

Dès la naissance de la procédure, nos députés portèrent un vif intérêt aux questions écrites.

Au cours de ses vingt premières années d'existence, de 1909 à 1929, les députés posèrent une moyenne de 1.465 questions par session.

Durant les deux décennies qui suivirent, conséquences de la crise économique, de la vacance de nos assemblées législatives et des circonstances particulières nées de la guerre, on constate une chute sensible de la moyenne qui passe aux environs de 600 questions pour les années 1929 à 1939 et de 800 questions pour les années de 1939 à 1949.

(17) Depuis la date de leur création, les Conseils culturels ont publié une quinzaine de bulletins de questions et réponses (session 1971-1972, session 1972-1973, session 1973-1974).

Depuis, l'importance numérique des questions écrites n'a cessé d'augmenter, et la moyenne oscille à nouveau aux environs de 1.500.

Pour la session 1972-1973, 2.365 questions ont été posées par les députés, et 1.791 par les sénateurs.

Ainsi que l'écrivait M. J. Temmerman en 1955, « l'augmentation du nombre des questions prouve que les mandataires de la Nation ont de plus en plus le souci de s'informer de tout ce qui a trait à la gestion publique (18).

Il convient toutefois de nuancer quelque peu cette opinion quand on songe à l'accroissement du nombre de parlementaires depuis 1909 (19) et à la multiplication des départements ministériels, conséquence de l'intervention de l'Etat dans un nombre grandissant de secteurs d'activités (20).

Le relevé des questions écrites démontre que certains ministères sont plus sollicités que d'autres.

(18) TEMMERMAN, J. *Les questions parlementaires en Belgique*. (In *Annales de Droit et de Sciences Politiques*, Bruxelles, n° 2, 1955, p. 143.

(19) Elections législatives du 25 mai 1929 : Chambre : 166 sièges.

Elections législatives du 2 juin 1912 : Chambre : 186 sièges.

Elections législatives du 5 avril 1925 : Chambre : 187 sièges.

Elections législatives du 26 mai 1929 : Chambre : 187 sièges, Sénat : 153 sièges.

Elections législatives du 27 novembre 1932 : Chambre : 187 sièges, Sénat : 159 sièges.

Elections législatives du 24 mai 1936 : Chambre : 202 sièges, Sénat : 167 sièges.

Elections législatives du 26 juin 1949 : Chambre : 212 sièges, Sénat : 175 sièges.

Elections législatives du 23 mai 1965 : Chambre : 212 sièges, Sénat : 178 sièges.

(20) 1929-1939 : Cabinet Jaspas du 22 novembre 1927 au 21 mai 1931 : 11 départements ministériels.

Ministère Renkin du 5 juin 1931 au 18 octobre 1932 : 13 départements ministériels.

Ministère de Broqueville du 22 octobre 1932 au 13 novembre 1934 : 13 départements ministériels.

Ministère Theunis du 20 novembre 1934 au 19 mars 1935 : 12 départements ministériels.

Ministère Van Zeeland du 25 mars 1935 au 26 mai 1936 : 12 départements ministériels + 3 ministres sans portefeuille.

Ministère Van Zeeland du 13 juin 1936 au 25 octobre 1937 : 15 départements ministériels.

Ministère P.E. Janson du 23 novembre 1937 au 13 mai 1938 : 15 départements ministériels.

Ministère Spaak du 15 mai 1938 au 9 février 1939 : 12 départements ministériels.

1959-1969 : Gouvernement Eyskens du 6 novembre 1958 au 27 mars 1961 : 19 ministres, 17 départements ministériels.

Ce gouvernement est remanié le 2 septembre 1960 et se compose alors de 24 ministres et 16 départements ministériels.

Gouvernement Lefèvre-Spaak du 25 avril 1961 au 24 mai 1965 : 23 ministres et 16 départements ministériels.

Gouvernement Harmel-Spinoy du 27 août 1965 au 11 février 1966 : 20 ministres, 7 ministres secrétaires d'Etat, 1 Commissaire du Roi à la Coopération au développement, 15 départements ministériels.

Gouvernement Van Den Boeynants-Declercq du 19 mars 1966 au 7 février 1968 : 22 départements ministériels, 4 ministres secrétaires d'Etat.

Ainsi, l'Education nationale, les Finances, la Prévoyance sociale figurent toujours parmi les départements les plus « questionnés ». Il semble qu'il faille y trouver la raison dans la plus ou moins grande masse de citoyens qui sont touchés par l'action du ministère.

a) *Rôle des présidents des Chambres* (21).

Face à l'accroissement du volume des questions, l'attitude adoptée par le président du Sénat semble plus libérale que celle du président de la Chambre.

M. Van Acker, « afin de freiner l'augmentation inquiétante du nombre des questions », adressa en novembre 1968, une circulaire aux députés, « en les priant d'appliquer strictement les dispositions du règlement et spécialement de l'article 70 », en leur rappelant « la possibilité qu'ils ont d'écrire directement aux ministres ou leur département, pour obtenir des informations, des statistiques, des solutions à des cas particuliers ». Il leur annonça enfin, qu'il avait décidé de « limiter le nombre des questions parlementaires » à trois par semaine pendant les périodes de session de la Chambre, et à une question par semaine et par membre pendant les périodes de vacances.

Cette décision n'a pas plu à tous les parlementaires qui considèrent qu'en « rationnant » ainsi les questions écrites, le président agit contrairement au rôle qui lui est imparti, et excède ses pouvoirs.

b) *Répartition politique des questions.*

C'est en nous basant sur les « tables alphabétiques » des questions et réponses publiées par les Chambres que nous avons pu établir ce partage.

Il se déduit de nos investigations, que, quelle que soit la coalition au pouvoir, les membres de l'opposition sont plus nombreux à poser des questions que ceux de la majorité, et, corollairement, que le nombre de questions posées par chaque élu est plus élevé parmi ceux de l'opposition.

Différentes raisons peuvent expliquer cette constatation.

Il semble que le parlementaire de la majorité ait plus facilement accès que son collègue de l'opposition aux sources d'information de l'Administration.

Il est par ailleurs normal que dès que l'opposition, qui dispose de toutes ses forces vives, constate une irrégularité ou une anomalie dans une action ministérielle, elle la mette en évidence.

(21) Notre étude porte sur la période qui couvre les Présidences de M. P. STRUYE (24 juin 1958 au 5 octobre 1973) et de M. A. VAN ACKER (27 avril 1961 au 10 mars 1974). Choix justifié par le souci tant de rester dans l'actualité, que de tenir compte de présidents ayant exercé leurs fonctions sous des gouvernements de composition politique différente.

IV. Nature de la question écrite.

La doctrine est divisée quant à la nature de la question parlementaire écrite.

Si pour certains auteurs elle constitue essentiellement un moyen de contrôle et de critique de la politique gouvernementale, d'autres la considèrent plutôt comme un moyen d'information ou lui attribuent le double rôle d'informer et de contrôler.

Selon Errera, « les questions sont, dans le gouvernement de cabinet, le moyen normal de contrôle exercé par le Parlement sur le Gouvernement » (22).

C'est l'avis partagé également par M. Temmerman, qui estime que « la question est avant tout un moyen de contrôle (23) et, par M. Van Impe, selon lequel la question parlementaire est essentiellement une arme de contrôle dont dispose le parlementaire à l'égard du gouvernement mais également de l'administration publique (24).

La conception — question moyen d'information et de contrôle — est défendue par M. F. Perin, député, selon lequel s'exerce par la voie des questions et réponses, « un contrôle incontestable du Parlement sur le Gouvernement, mais ce contrôle pourrait être symbolisé par une formule telle que le droit à l'information » (25).

Quant à M. Lambotte, député, il considère que les questions écrites se subdivisent en deux catégories : « les questions écrites à caractère politique et les questions écrites de renseignements. Ces dernières concourant à fournir des renseignements précis facilitent d'ailleurs le contrôle parlementaire » (26).

L'étude des Bulletins des questions et réponses confirme ces deux points de vue, et l'on peut estimer que questions de contrôle ou questions d'information se retrouvent à peu près à parts égales.

Cependant, eu égard aux prescriptions de l'article 70 du règlement, les services du Greffe de la Chambre estiment que les questions ne peuvent être des questions d'information, alors qu'elles sont destinées à contrôler la manière dont le gouvernement assume sa charge. Toutefois, le Greffe

(22) ERRERA Paul, *Traité de droit public belge*. Paris 1918, p. 189.

(23) TEMMERMAN, Jean, *op. cit.* p. 189.

(24) VAN IMPE, Herman. *De Parlementaire Vragen*, Administratief Lexicon, Brugge, 1971.

(25) PERIN François, *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale*. Institut belge de Science Politique, 1957, p. 33.

(26) LAMBOTTE, *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale*. Institut belge de Science Politique, 1957, p. 39.

admet que par la force des choses, pour expliquer le pourquoi des décisions, le ministre fournit nécessairement une série d'informations.

Nous ne défendons pas cette opinion et, croyons au contraire, que l'article en question n'exclut pas l'information en général.

Tel est d'ailleurs l'avis exprimé par M. P. Struye alors qu'il était Président du Sénat, et de certains parlementaires interrogés.

a) *La question d'information.*

La question, acte informatif, est le plus souvent une demande de renseignements n'ayant pas un caractère politique direct et pouvant concerner des actes d'administration ou une information plus large.

A titre d'exemple, citons la question de M. E. Raskin, député, au Ministre des Communications, et qui consiste à lui demander son avis sur les pneus à clous (27).

b) *L'acte de contrôle.*

La question, instrument de contrôle, vise plutôt à obtenir une explication, une confirmation ou un démenti sur un acte posé.

Elle peut également souligner une carence ou un abus, dénoncer une situation anormale telle qu'une mauvaise application de la loi, suggérer une amélioration ou préconiser une réforme.

Le type même de la question de contrôle est celle de M. C. De Clercq, sénateur, au Ministre de la Famille et du Logement, afin de savoir si le rapport sur le Logement a été soumis aux Chambres ainsi que l'exige la loi (28).

Outre les questions d'information et les questions de contrôle, il est fréquent de trouver des questions qui — bien qu'ayant l'aspect d'une simple demande de renseignements — constituent un contrôle implicite. Nous les appellerons les questions mixtes.

Telle est la question de M. R. Mattheyssens, député, au Ministre de la Défense nationale, demandant de lui faire connaître par régime linguistique : « le nombre des officiers appartenant à la direction générale de son département, ainsi que le nombre de fonctionnaires appartenant à cette direction » (29).

Avec une apparence d'information, cette question constitue une chausse-trape politique, plus ou moins embarrassante pour le ministre, pour le

(27) Bull. Q.R. Chambre, 1970-1971, n° 21, 23 mars 1971, p. 941.

(28) Bull. Q.R. Sénat, Ext. 1968, n° 13, 13 février 1968 ; p. 428.

(29) Bull. Q.R. Chambre, 1970-1971, n° 21, 23 mars 1971, p. 930.

cas où, dans son département, la parité ne serait pas établie conformément aux lois linguistiques.

Les questions se substituant au procédé traditionnel de l'interpellation représentent certainement une forme importante de contrôle parlementaire.

Toutefois, certains parlementaires les emploient abusivement et harcèlent le gouvernement de questions mineures.

On arrive ainsi à une situation telle que l'Administration, monopolisée et surchargée par la pléthore de questions, n'est plus à même de répondre dans le délai à des questions destinées à renseigner les parlementaires ou à assurer le contrôle de l'activité gouvernementale.

V. Origines et mobiles des questions écrites.

a) *Origines.*

Une grande partie des questions sont provoquées par des démarches ou des sollicitations des électeurs, faisant part à « leurs parlementaires » de leurs mésaventures administratives ou autres.

D'autres trouvent leur origine dans les contacts qu'entretiennent les parlementaires avec les groupes de pression tels que les organisations syndicales, les mutualités, les groupements sociaux, économiques, culturels...

La question peut être provoquée par de simples incidents de la vie courante, par l'expérience personnelle du parlementaire.

Telle est la question de M. Goffart, sénateur, au Ministre des Communications, par laquelle il déplore l'état de délabrement d'un muret séparant le chemin de fer de la route, dans la région de Dinant (30).

Elle peut encore être suggérée par une information recueillie dans la presse officielle ou non officielle.

A cet égard, nous avons relevé la question de M. Knoops, député, au Ministre des Travaux publics, qui débute en ces termes, « ayant lu dans la presse l'écho suivant... » (31).

b) *Mobiles.*

Outre les motivations d'information et de contrôle, et répondant à des buts moins « nobles », la question peut être suscitée par le désir

(30) Bull. Q.R. Sénat, 1970-1971, n° 47, 14 septembre 1971, p. 1580.

(31) Bull. Q.R. Chambre, 1970-1971, n° 21, 23 mars 1971, p. 948.

qu'a le parlementaire de se mettre en avant quand un événement politique d'importance se fait jour, elle peut aussi avoir pour but de faire connaître à la grande masse de la population qu'on défend ses intérêts, rendre publique une information privée, dans l'objectif d'inciter à l'action, ou bien encore, exercer une pression sur l'administration dans le but non d'obtenir immédiatement une réponse à la question, mais de voir finalement sa cause gagnée.

VI. La portée des questions écrites.

Les hommes politiques et les juristes émettent des avis différents sur la portée des questions parlementaires écrites.

Pour certains, comme M. Wigny, « les questions ne sont justifiées que par l'intérêt général qui s'y attache » (32), et il faut limiter les questions à celles où l'intérêt général est manifeste.

M. Van Impe, par contre, reconnaît à la question la vocation de résoudre des situations de moindre importance (33).

C'est également l'avis de M. Ganshof van der Meersch, selon qui, « moins l'intérêt est général, et plus il est particulier, plus il est indiqué de recueillir l'éclaircissement sous la forme d'une réponse à une question » (34).

Selon M. Moureaux, sénateur, « tout ce qui se rapporte à des faits, à des points de l'activité gouvernementale limités à des intérêts régionaux, à des intérêts de catégories de citoyens, doit se cantonner dans le secteur de la question parlementaire » (35).

Cette thèse était également défendue par M. Grégoire lors d'un colloque de l'Institut Belge de Science Politique. C'est la seule manière, disait-il, « d'intervenir dans notre régime, sur toute une série de petits points très importants pour les intéressés, quoiqu'ils concernent peut-être moins l'intérêt général, si ce n'est par leur accumulation » (36).

C'était encore l'avis du Ministre des Travaux publics, M. De Saeger, qui, en octobre 1972, lors de la discussion en séance publique de la

(32) WIGNY P., *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1962, p. 537.

(33) VAN IMPE H., *Administratief Lexicon*, Brugge, 1971.

(34) GANSHOF van der MEERSCH W., *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale*. Bruxelles, Colloque du 17 mars 1966, IBSP, p. 18.

(35) MOUREAUX, Ch., *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale*, Bruxelles, Colloque du 17 mars 1966, IBSP, p. 14.

(36) GREGOIRE Marcel, *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale*. Bruxelles, Colloque du 17 mars 1966, IBSP, p. 53.

Chambre, du budget de son département, préconisa que les interventions relatives à des besoins locaux, et qui ne justifient pas un débat public par l'intérêt limité qu'elles concernent, fussent l'objet de questions écrites.

Contrairement à ce que pense M. Wigny, il semble en effet que les questions écrites constituent un moyen efficace de résoudre la multitude des problèmes d'ordre particulier ou local qui s'offrent aux Parlementaires.

VII. Diffusion des questions écrites.

La publicité donnée à la question.

Outre les principaux intéressés : parlementaires, départements ministériels et éventuellement tiers à la demande de qui les questions ont été posées, la diffusion du Bulletin des questions et réponses démontre qu'un public plus large témoigne de l'intérêt à cette procédure parlementaire. L'édition globale du « Bulletin » s'élevait en effet, pour la session 1971-1972 à 3.400 exemplaires. Ce montant comprenant environ 3.300 abonnements (37) souscrits dans de nombreux cas par des institutions à caractère politique, des banques, des firmes privées, des groupements professionnels, des organes de presse, des associations d'anciens combattants, etc. Tous ces organismes s'intéressent pour des raisons diverses à la source de renseignements que constituent les questions écrites, et en font le plus souvent profiter leur « clientèle » par la voie de revues ou de bulletins publiés sous leur égide.

La presse quotidienne fait aussi largement écho dans ses colonnes à des questions écrites, soit qu'elles lui soient transmises par des parlementaires désireux de leur donner une plus large publicité, soit qu'elles lui soient suggérées par la lecture du « Bulletin ».

(37) D'après les renseignements recueillis au « Moniteur belge », voici la ventilation approximative des abonnements :

- 2.534 abonnements « intérieurs » dont
- ± 400 (députés et sénateurs),
- ± 50 (services de la Chambre),
- ± 14 (fonctionnaires de la Chambre souhaitant recevoir le bulletin à domicile),
- ± 30 (services du Sénat).

Le solde étant constitué par les « abonnements postes », souscrits par certains départements ministériels, des administrations communales, des firmes privées, des citoyens.

- 532 abonnements demandés par les ministères,
- 60 abonnements demandés par le Ministère de l'Education nationale pour son service d'échanges internationaux,
- 16 abonnements destinés à l'étranger,
- 164 collections reliées, destinées à la Chambre (exemple : secrétariats politiques),
- 40 destinés à la vente au numéro.

Vue sous cet angle, la question écrite apparaît donc comme un moyen d'information du grand public.

VIII. Spécialisation du parlementaire.

Existe-t-il une spécialisation du parlementaire dans le choix des questions qu'il adresse au ministre, et, dans l'affirmative, en fonction de quels critères s'établit-elle ?

Nous avons tenté de répondre à cette question en nous basant sur les témoignages recueillis auprès de parlementaires et sur les données que nous avons établies à partir de deux hypothèses de travail.

La première consistant à limiter notre recherche à 5 commissions permanentes choisies au hasard (Affaires étrangères, Education nationale, Prévoyance sociale, Agriculture, Défense nationale); la seconde à envisager seulement les parlementaires ayant posé plus de 10 questions écrites au cours des sessions 1966-1967 et 1969-1970.

Après avoir relevé pour chacun de ces parlementaires les questions adressées aux départements ministériels correspondant à ces commissions, nous avons calculé la moyenne des questions posées par les parlementaires appartenant à la commission et la moyenne des questions posées par les parlementaires n'y appartenant pas.

Nous avons déduit qu'il existe un lien entre l'appartenance à une commission parlementaire et la fréquence des questions adressées au département ayant les mêmes attributions. Pourquoi ?

La majorité des parlementaires ont l'occasion de choisir les commissions aux travaux desquelles ils participeront durant la législature ; seuls quelques « jeunes » parlementaires ne jouissent pas de ce privilège. On peut donc présumer que cette option est guidée par des affinités dues à la profession ou à d'autres centres d'intérêts. Il semble que les collègues des parlementaires, leurs électeurs, des sympathisants, des groupes de pression conscients de cette spécialisation font plus volontiers appel à eux lorsqu'ils ont certaines précisions à obtenir, certains problèmes à débattre dans ces matières.

On pourrait toutefois défendre le principe selon lequel le parlementaire qui a l'occasion de questionner directement le ministre ou ses fonctionnaires en commission lui adressera moins de sollicitations par le biais du bulletin des questions et réponses.

Si cet argument est valable pour des questions sans caractère politique, il ne l'est plus dans la mesure où le parlementaire tient à en augmenter l'impact en leur donnant une publicité.

D'autre part, alors que le parlementaire agit en toute liberté lorsqu'il interroge le ministre via la question écrite, il n'interviendra en commis-

sion que s'il a la conviction qu'il est soutenu par les membres de son groupe parlementaire.

IX. L'absence de réponse aux questions écrites.

Les règlements n'envisagent pas l'hypothèse dans laquelle les ministres ne répondent pas aux questions qui leur sont posées.

Cette situation se rencontre, mais il est vrai que le pourcentage de questions auxquelles il n'est pas répondu au terme de la session est peu élevé.

A titre d'exemple et en ce qui concerne la Chambre, pour la session 1970-1971, sur un total de 2.381 questions, 48 d'entre elles n'ont pas reçu de réponse, soit 2 % des questions. Pour la session 1971-1972, sur un total de 1.528 questions, 59 sont restées sans réponse, soit 3,8 % des questions.

Ne perdons pas de vue que ces relevés ne mentionnent pas la multitude de questions qui ont reçu une réponse provisoire et à laquelle il n'est souvent pas donné suite.

Parmi les questions laissées sans réponse, certaines ont été repostées à diverses reprises, mais il semble que l'assiduité manifestée par les parlementaires soit inopérante à l'égard de certains départements.

C'est pour tenter de remédier à cette situation, et par suite des plaintes qui lui avaient été adressées, que le Président de la Chambre écrit personnellement au Premier Ministre à la rentrée parlementaire de 1972, afin que le chef du gouvernement attire l'attention de ses collègues sur l'opportunité qu'il y a de répondre dans le délai et de façon définitive aux questions qui leur sont soumises.

M. Van Acker regretta en effet que les parlementaires soient obligés de recourir aux questions orales, auxquelles les ministres ne refusent jamais de répondre, et qui encombrent l'ordre du jour des séances publiques, afin d'obtenir plus rapidement satisfaction.

C'est ainsi également que M. P. Struye répondit en 1968 au Premier Ministre de l'époque, M. P. Van Den Boeynants, qui se plaignait de la multiplication et de la longueur des recherches à effectuer, afin de répondre aux questions des parlementaires.

Lorsque la question, disait M. Struye, demande des recherches trop étendues, le ministre, s'il a toujours l'obligation de répondre, peut dire que son administration est astreinte à trop de recherches et, qu'en conséquence, il lui est impossible de satisfaire à la demande. « Ce qui est inadmissible, et ce contre quoi j'ai protesté auprès de tous les gou-

vernements, c'est que certains ministres ont parfois l'habitude de ne pas répondre à des questions » (38).

Pour clôturer ce chapitre, tentons de cerner les raisons pour lesquelles des questions sont sans écho.

Une première justification peut être l'incompétence du ministre interrogé. Dans ce cas, il suffirait pourtant, afin de ne pas laisser la question en suspens, soit de se borner à déclarer son incompétence et opposer une fin de non recevoir au parlementaire, soit de transmettre la question à un de ses collègues de façon à assurer la continuité de la procédure.

Un second motif peut être la négligence ou la désinvolture de l'Administration.

Selon le Greffe des Chambres, certains départements ministériels sont coutumiers des questions sans réponse, et il apparaît souvent, que l'obtention de la réponse dépend de l'ascendant qu'a le ministre sur son administration.

D'autres causes revêtent des aspects politiques.

Le refus à l'information correspondant à une volonté politique de laisser la question en suspens.

X. Conclusions.

Le système des questions écrites, moyen d'information et de contrôle politique, n'est certainement pas à l'abri des critiques.

Le premier reproche tient à l'usage que font certains parlementaires des questions écrites. En effet, l'utilisation systématique des questions à des fins de publicité personnelle ou dans des buts purement électoraux dépasse la conception originale du système et a pour conséquence de favoriser sa dégradation.

Une autre circonstance non moins substantielle et qui en altère le bon fonctionnement est l'attitude du pouvoir exécutif.

Lorsque la question n'est pas de nature documentaire, si elle aborde les facettes politiques d'un problème, la réponse est souvent évasive, dilatoire ou esquivée.

De même, lorsque le ministre fait savoir à « l'Honorable Membre » qu'il lui sera répondu directement, il arrive que la réponse n'arrive jamais à son destinataire. Et, dans l'hypothèse où le parlementaire recevrait satisfaction par cette forme de réponse, une telle pratique ne peut que nuire au contrôle parlementaire, puisqu'elle exclut la publicité. Il faut

(38) CRA Sénat, 1967-1968, 24 janvier 1968, p. 230.

toutefois tenir compte de ce que dans l'intérêt supérieur de l'Etat, certaines publicités peuvent être considérées comme nocives.

Le ministre détient donc la clef de la qualité de la procédure ; cette dernière étant mise en échec par le non respect du jeu.

Enfin, un autre point devrait être observé plus scrupuleusement : le délai de réponse. Trop nombreux sont les cas dans lesquels ce délai est franchement dépassé. Or, l'efficacité du contrôle et l'intérêt du système en dépendent.

Nous afficherions trop de pessimisme en ne formulant que les aspects négatifs de la procédure ; l'évolution de son accroissement numérique depuis sa création constitue la preuve évidente de son succès.

En outre, même si la question est parfois utilisée à des fins détournées, elle contribue à entretenir un contact entre les parlementaires et le gouvernement.

En tant que moyen d'information pour les parlementaires, si les questions ne constituent qu'un apport limité dans ce qu'ils souhaiteraient connaître, elles fournissent cependant des renseignements sur les problèmes les plus divers.

Enfin, par la publicité dont elles sont l'objet, elles forcent parlementaire et ministre à préparer le dossier relatif à la question, et obligent souvent ministre et administration à prendre ouvertement position.

Bibliographie.

Ouvrages généraux.

AMELLER M. Parlements. Paris, PUF, 1966.

CHANDERNAGOR A. Un Parlement, pour quoi faire ? Editions Gallimard, 1967.

DE BUYST F. La fonction parlementaire en Belgique. Mécanismes d'accès et images. Bruxelles, 1967. Les études du CRISP.

DE CROO H. Parlement et Gouvernement. Editions Emile Bruylant. Bruxelles, 1965, 204 p.

ERRERA P. Traité de Droit public belge. Paris, 1918.

GANSHOF VAN DER MEERSCH W. Pouvoir de fait et règles de droit dans le fonctionnement des institutions politiques. Bruxelles, 1957. Coll. Institut belge de Science politique. Ed. de la Librairie encyclopédique.

MAHIEU Y. Options pour la démocratie parlementaire belge. Institut Administration - Université Bruxelles, 1970.

MAHIEU Y. Enquête sur les attitudes des parlementaires à propos de la gestion de l'Etat. Institut Administration - Université Bruxelles, 1970.

MAST A. Les pays du Benelux. Paris, 1960. Librairie de droit et de jurisprudence.

PERIN F. La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958. Bruxelles. Institut belge de Science politique, 1960, 288 p.

SENELLE R. Aperçu de l'évolution politique et administrative de la Belgique. Bruxelles, 1964.

- SENELLE R. La révision de la Constitution 1967-1970. Bruxelles, 1970. Textes et documents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur.
- TEMMERMAN J. Droit public. Ecole royale militaire. Bruxelles, 1967.
- VAN IMPE H. Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique belge. Bruxelles, Bruylant, 1966.
- VAN IMPE H. Le régime parlementaire en Belgique. Bruxelles, Centre Inter-universitaire de Droit public, 1967.
- VON ZUR MÜLHEN A. Le fonctionnement de la Chambre des Représentants. Ville de Bruxelles. Institut d'enseignement supérieur Lucien Cooremeans, 1967-1968.
- WIGNY P. Propos constitutionnels. Bruxelles. Bruylant, 1963.
- COLLOQUE 17 mars 1956. Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale. Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique. Bruxelles, 1957, 129 p.
- Revue.*
- BRUYNEEL. Aspects nouveaux de l'examen des budgets par les Chambres législatives. *Res Publica*, 1965, pp. 38-47.
- CISELET G. Faut-il réformer le régime parlementaire ? Dans « Aspects du régime parlementaire ». Ed. de la Librairie encyclopédique. Bruxelles, 1956.
- DE CROO H. Une initiative belge : la Commission des Affaires européennes. *Revue du Marché commun*, n° 64, décembre 1963.
- DE CROO H. Le Parlement belge, pouvoir de contrôle et de législation. *Res Publica*, vol. IX, n° 3, 1967.
- DE TOLLENAERE V. Le Parlement au travail. *Revue de l'Administration et du Droit administratif de la Belgique*, 1967.
- GANSHOF VAN DER MEERSCH W. Réflexions sur le régime parlementaire belge. Dans « Aspects du régime parlementaire belge ». Bibliothèque de l'ISB. Ed. de la Librairie encyclopédique. Bruxelles, 1956.
- MAST A. La primauté de l'Exécutif en droit belge. Rapport du VII^e Congrès de Droit comparé. Uppsala, 1966.
- REMY C. La question parlementaire orale. *Res Publica*, vol. III, n° 2. Bruxelles, 1961.
- ROLIN H. Le rôle du Parlement et des parlementaires dans les relations internationales. Dans « Aspects du régime parlementaire ». Ed. de la Librairie encyclopédique. Bruxelles, 1956.
- SENELLE R. Parlementaire vragen. Administratief Lexicon.
- SOMERHAUSEN M. Le contrôle parlementaire de l'Administration. Rapport du VII^e Congrès de Droit comparé belge. Uppsala, 1968.
- SOMERHAUSEN M. L'adaptation du Pouvoir Exécutif aux exigences présentes de la gestion de l'Etat. Société d'études politiques et sociales. Cahier n° 4, 1964, Louvain.
- TEMMERMAN J. Les questions parlementaires. *Annales de Droit et de Sciences politiques*. Bruxelles, 1955, n° 2, pp. 137-148.
- VAN IMPE H. De parlementaire vragen. Administratief Lexicon. Brugge, 1971.



De opinierichtingen in de Belgische dagbladers

door Theo LUYKX

Gewoon Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.



De Belgische pers was van bij haar ontstaan overwegend een opiniepers. De conservatief-katholieke en de liberaal-burgerlijke pers dateren echter reeds van vóór het ontstaan van de gelijkdenkende partijen. Reeds sedert de doorbraak van de Nieuwe Denkbeelden op het einde van de 18e eeuw werd immers door privé-initiatief een katholieke en liberale pers op de markt gebracht, waar de liberale partij slechts dateert van 1846 en de katholieke van 1884. Dit is wellicht de hoofdoorzaak dat de katholieke partij (CVP sedert 1945) en de liberale partij (PVV sedert 1961), in tegenstelling met de socialistische partij, nog steeds over geen uitgesproken partijorganen beschikken. Alleen de merkelijke jongere christelijke arbeidersbeweging, die sedert de late 19e eeuw opkwam, bezit zowel in Vlaanderen als in Wallonië een eigen dagbladpers, namelijk *Het Volk* en *La Cité*. Het is in dit verband trouwens geen toeval dat *Het Volk* in het jaar van Rerum Novarum (1891) werd opgericht.

De zogezegde linkse partijen, de socialistische en de communistische, kwamen tot stand op een ogenblik dat de goedkope massapers reeds haar intrede had gedaan. Van bij hun stichting hebben zij zich dan ook onmiddellijk ingespannen om door middel van een goedkoop massablad, dat meteen als partijorgaan zou optreden, hun invloed bij de volksmassa uit te breiden. De Gentse *Vooruit*, officieel orgaan van de Gentse socialistische federatie, dateert immers van 1884 en de Brusselse *Le Peuple*, officieel orgaan van de BSP, van 1885. Hetzelfde gebeurde met de communistische partij: bij haar stichting in 1921 lanceerde zij onmiddellijk het partijblad *Le Drapeau Rouge*.

Wat betreft de federalistische of zogezegde communautaire partijen, valt het op eerste gezicht op dat het VNV van vóór de oorlog steeds over een partijkrant heeft beschikt — *De Schelde* in 1919-1936 en *Volk*

en Staat in 1936-1944 — terwijl na de oorlog, noch de Volksunie, noch het Rassemblement Wallon of het Brusselse Front des Francophones, eigen partij-organen bezitten. Dit kan wel enigszins verband houden met het feit dat zij voldoende aan bod komen in sommige bestaande dagbladpers, doch de hoofdoorzaak ligt elders. De periode van de nieuwe krantenstichtingen lijkt in onze democratische landen immers definitief afgesloten. De stichting van een nieuw dagblad vereist immers ontzaglijke investeringen, zodat de bestaande kranten gaan gelijken op « instituties », die de krantenmarkt monopoliseren.

Naast de grote meerderheid van kranten, die, met uitzondering van de socialistische en communistische niet partijgebonden doch enkel ideologisch gericht zijn, bestaat in ons land ook een groep van vier zogezegde « neutrale » kranten. Deze « neutraliteit » komt hierop neer dat zij beweren voor geen enkele partij uitdrukkelijk te opteren. Voor het overige belet hen dat niet stelling te nemen in een groot aantal problemen, die het openbare leven beroeren. Het hoofddorgaan van deze zogezegde « neutrale groep » is de Brusselse *Le Soir* die zich kon meester maken van de Luikse *La Meuse* en de Brusselse beeldkrant *La Lanterne*. Opvallend is dat deze zogezegde « neutrale » pers tot Brussel en Wallonië beperkt is, terwijl de Vlaamse pers globaal ideologisch gebonden is.

Om een dieper inzicht te bekomen in de Belgische pers als uitdrukking van de verschillende politieke ideologieën in ons land, schetsen wij vooreerst de na-oorlogse evolutie van het aantal kranten per opinierichting, waaruit onder meer zeer duidelijk het na-oorlogse concentratieverschijnsel in de Belgische pers zal blijken. Wij gaan vervolgens even dieper in op de ideologische strekkingen die langs de Belgische dagbladpers aan het licht komen. Daarna trachten wij vast te stellen welke de werkelijke oplage is van de kranten per opiniegroep. In een laatste paragraaf vergelijken wij het aantal krantenlezers van een bepaalde opiniegroep met het aantal kiezers voor de gelijkdenkende politieke partij.

1. Evolutie van het aantal titels per opinierichting.

Op basis van de opinierichtingen, die de kranten zich zelf toekennen, kan men vijf groepen in de Belgische pers onderscheiden: de katholieke, de liberale, de socialistische, de communistische en de zogezegde neutrale of onafhankelijke. Binnen deze groepen bestaan echter nog schakeringen, die dikwijls verband houden met de sociale en ook de Belgische communautaire problemen. De katholieke pers bezat steeds meer dan de helft van de titels van de Belgische pers, doch bij haar

waren de schakeringen op de genoemde vlakken ook het meest uitgesproken.

Indien wij voor de testjaren 1950, 1960, 1970 en 1975 de titels van de kranten rangschikken volgens hun opinierichting, dan komt men tot volgende tabellen.

1. In 1950 (49 titels).

	Katholiek	Socialist	Liberaal	Communist	Neutraal	Totaal
Nederlandstalig	14	2	2	1	—	19
Franstalig . .	11	6	6	1	5	29
Duitstalig . .	1	—	—	—	—	1
Totaal . . .	26	8	8	2	5	49

Tussen 1950-1960 verdween de neutrale *La Nation Belge* en de communistische *De Rode Vaan* werd weekblad, zodat de situatie de volgende werd :

2. In 1960 (47 titels).

	Katholiek	Socialist	Liberaal	Communist	Neutraal	Totaal
Nederlandstalig	14	2	2	—	—	18
Franstalig . .	11	6	6	1	4	28
Duitstalig . .	1	—	—	—	—	1
Totaal . . .	26	8	8	1	4	47

Tussen 1960-1970 verdwenen drie nederlandstalige katholieke kranten (*De Gazet*, *Het Nieuws van den Dag* en *'t Vrije Volksblad*) en een franstalig katholiek blad (*Gazette de Liège*). De communistische *Le Drapeau Rouge* werd weekblad, terwijl de liberale pers een titel bijkreeg door de oprichting van *Le Progrès* (plaatselijke editie van *La Nouvelle Gazette*) en de socialistische een titel verloor door de fusie van de *Journal de Charleroi* en *Indépendance*.

De situatie in 1970 werd aldus de volgende :

3. In 1970 (42 titels).

	Katholiek	Socialist	Liberaal	Communist	Neutraal	Totaal
Nederlandstalig	11	2	2	—	—	15
Franstalig . .	10	5	7	—	4	26
Duitstalig . .	1	—	—	—	—	1
Totaal . . .	22	7	9	0	4	42

Tussen 1970-1975 verdwenen de nog in Vlaanderen bestaande frans-talige kranten, namelijk de liberale *La Flandre Libérale* en *Le Matin*, alsmede de katholieke *La Métropole*. De communistische *Le Drapeau Rouge* werd echter van weekblad opnieuw een dagblad, terwijl de *Nieuwe Gids* en de *Antwerpse Gids* hun titels versmolten, zodat de situatie sedert 1975 de volgende werd :

4. Sedert 1974 (39 titels).

	Katholiek	Socialist	Liberaal	Communist	Neutraal	Totaal
Nederlandstalig	10	2	2	—	—	14
Franstalig . . .	9	5	5	1	4	24
Duitstalig . . .	1	—	—	—	—	1
Totaal	20	7	7	1	4	39

2. De katholieke Opiniepers.

Deze bezat steeds het grootste aantal titels (26 in 1950 en nog 20 in 1975) en tevens het grootste aantal lezers. Geen enkele van deze kranten kan voorgesteld worden als de officiële spreekbuis van de CVP-PSC. Wel valt het op dat in perioden, waarin de CVP een kartelregering vormt met de BSP vooral *De Nieuwe Gids*, die financieel afhankelijk is van het ACW, als officieuze spreekbuis fungeert van de CVP (bijvoorbeeld in de jaren 1961-1965 tijdens de regering Th. Lefèvre-Spaak). Naast *De Nieuwe Gids* vertoont *Het Belang van Limburg* wellicht de meeste neiging om zich met de CVP te vereenzelvigen. Deze niet-gebondenheid van de katholieke pers aan een politieke partij belet echter niet dat zij in verkiezingstijd, met min of meer ijver, de CVP-PSC steunt. Dit wordt trouwens vooral het geval als bij de verkiezingen belangrijke katholieke belangen op het spel staan, zoals bijvoorbeeld in 1958 bij de strijd rond de schoolwetgeving-Collard. (1) De schakeringen binnen de katholieke pers houden essentieel verband — zoals wij boven reeds schreven — met de sociale en Belgisch-communautaire problemen.

1. De sociaal-conservatieve kranten.

De meest uitgesproken sociaal-conservatieve krant is *La Libre Belgique*. Zij pleit tegen elke vorm van staatsdirigisme, zodat zij op sociaal-eco-

(1) Cf W. VAN DER BIESEN, *De verkiezingspropaganda in de democratische maatschappij. Een literatuur-kritische studie en een inhoudsanalyse van de (Belgische) verkiezingscampagne van 1958 in de katholieke pers en in de propagandapublicaties van de CVP*, in : *Massacommunicatie*, zomer 1973, pp. 205-224.

romisch vlak overhelt naar het economisch-liberalisme en affiniteiten bezit met het politiek liberalisme, vooral nadat de liberale partij in 1961 omgevormd werd tot de PVV-PLP, die haar anticlerikaal standpunt liet varen. De krant neemt dan ook een bijzonder kritische houding aan tegenover de CVP-PSC, als deze partij regeert met de BSP.

Tot deze conservatieve richting, maar toch minder uitgesproken, behoort ook de groep van *Le Rappel* (Charleroi) met zijn twee regionale edities *Le Journal de Mons* en *L'Echo du Centre* (La Louvière). Twee katholieke kranten, die traditioneel ook een conservatieve koers vaarden, zijn ondertussen verdwenen: de oude *La Gazette de Liège*, die op 1 januari 1967 opgeslorpt werd door de leidinggevende conservatieve krant *La Libre Belgique* en *La Métropole* (Antwerpen), die sedert oktober 1966 toebehoorde aan de krantengroep-Rossel en reeds veel van haar individualiteit had verloren; zij verdween definitief op 30 juni 1974.

2. Christendemocratische kranten.

De meest verspreide krant in deze richting is *Het Volk* (Gent). Zij werd opgericht in het jaar van « Rerum Novarum » (1891) en bleef sedertdien trouw aan haar oorsprong. Tegenover de Vlaamse emancipatie heeft zij, vooral sedert 1929 (standpuntsverklaring van het ACW ten voordele van het regionaliteitsprincipe), een zeer positieve houding aangenomen. De krant behoort toe aan het ACW. Haar franstalige tegenhanger is *La Cité* (Brussel), spreekbuis en eigendom van de « Mouvement Ouvrier Chrétien » (MOC). Zij bezit helemaal niet de uitstraling in Wallonië, die *Het Volk* in Vlaanderen heeft weten te veroveren (2).

De krantengroep van *Vers L'Avenir* (Namen) bezit geen syndikale bindingen, doch sluit nauw aan bij de christendemocratische richting van de PSC. Ook de kranten, die door deze groep gecontroleerd worden, ondergaan vanzelfsprekend sterk deze invloed. Dit is het geval met *Le Courrier* (Verviers) en *L'Avenir du Luxembourg* (Aarlen), die nochtans eertijds de spreekbuis was van de conservatieve politicus Pierre Nôthomb. Ook de oude conservatieve *Courrier de l'Escaut* is nu praktisch volledig in handen van de groep-*Vers L'Avenir*.

Het gematigd vlaamsgezinde *Het Belang van Limburg* kan moeilijk een christendemocratische krant genoemd worden, omdat zij als dominerende regionale krant in Limburg de belangen van alle standen wenst

(2) *La Cité* is in feite de opvolgster van *La Cité Nouvelle*, gesticht in 1937 door Jean Bodart en verdwenen in 1940. Onder deze laatste titel verscheen zij opnieuw in 1944-47 als orgaan van de UDB (Union démocratique belge), de nieuwe partij die onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog een kort en roemloos bestaan kende.

te verdedigen. Toch was de krant zeer lange jaren de spreekbuis van Mgr. P.J. Broeckx (1881-1968), die een zeer belangrijke rol speelde in de uitbouw van het ACW in Limburg.

3. Vlaams-vooruitstrevende kranten.

Alhoewel de hele pers, vooral sedert de jaren 1960, door de communautaire problemen in België beroerd wordt en alle vlaamstalige kranten met min of meer ijver de belangen van Vlaanderen trachten te verdedigen, zijn een aantal kranten traditioneel de spreekbuis geweest van de Vlaamse emancipatiestrijd.

Naast *Het Laatste Nieuws* van de familie Hoste, dat langs vrijzinnige kant onafgebroken voor de Vlaamse belangen in de bres sprong, is van katholieke zijde *De Standaard* zijn oorsprong essentieel verschuldigd aan de groei van de Vlaams Beweging. De grondleggers van deze krant — Frans Van Cauwelaert, Dr. A. Van de Perre en A. Hendrix — wensten in de Belgische hoofdstad een invloedrijke spreekbuis op te richten voor de katholieke Vlaamse intelligentsia. Aan deze roeping is *De Standaard* steeds trouw gebleven, ook nadat de krant na de tweede Wereldoorlog uitgroeide tot de basiskrant van de zogezegde Standaard-groep. Tot deze groep behoren nu : *De Standaard*, *Het Nieuwsblad*, *Het Handelsblad*, *De Gentenaar* en *De Landwacht*.

Alhoewel de *Gazet van Antwerpen* in 1891, het jaar van « Rerum Novarum », als christendemocratisch centenblad ontstond, kan men ze nog moeilijk als dusdanig aanzien, omdat zij een belangrijk deel van haar lezers werft in de Antwerpse zakenwereld. Vooral na de jaren 1960 is zij de nadruk gaan leggen op haar vlaamsgezinde houding, die wel eens kordater klinkt dan het proza van *De Standaard*. Opvallend is zelfs dat zij ruime aandacht besteedt aan de activiteiten van de Volksunie, die, in tegenstelling met het vooroorlogse VNV over geen eigen dagblad beschikt. In tegenstelling met *De Standaard*-groep, die op religieus en ethisch gebied graag zogezegde progressistische stellingen voorstaat, blijft de *Gazet van Antwerpen* op deze gebieden meer de getrouwe verdediger van de traditionele christelijke waarden.

4. Duitstalige pers.

Het enige duitstalige dagblad, dat in België nog verschijnt, namelijk de *Grenz-Echo* (Eupen), behoort tot de katholieke opinierichting. Het is eerder conservatief gericht en verdedigt een loyaal-Belgisch standpunt. Wel is het sedert de laatste jaren, in het kader van de regionalisering van België, ten zeerste begaan met de toekomst van de Belgische Oostkantons, waarvan de krant de spreekbuis wenst te zijn.

3. De liberale opiniepers.

Sedert het verdwijnen op 30 juni 1974 van *Le Matin* (Antwerpen) en *La Flandre Libérale*, de laatste spreekbuizen van de franstalige liberale bourgeoisie in Vlaanderen, beschikt de liberale opiniepers nog over zeven titels : 2 Vlaamse en 5 franstalige. Geen enkele van deze kranten fungeert als officieel orgaan van de Liberale partij (sedert 1961 de PVV-PLP). Op sociaal-economisch vlak zijn zij alle behoudsgezind, in deze zin dat zij stelling nemen tegen de steeds sterkere druk van de overheid in de sociaal-economische sector. Ook al heeft het zogezegde neo-liberalisme op dit gebied wel compromissen aangegaan, toch blijven zij alle de nadruk leggen op het belang van het privaat initiatief in het ondernemingsleven.

Bij al deze kranten is het anti-clerikalisme, dat in de 19e - begin 20e eeuw een van de hoofdthema's uitmaakte, gaan verbleken. Op deze evolutie heeft de stichting van de PVV door O. Vanaudenhove op 8 oktober 1961 een niet geringe invloed uitgeoefend.

De twee liberale kranten met de hoogste oplage zijn *Het Laatste Nieuws* en *La Dernière Heure*, beide verschijnend te Brussel. Oorspronkelijk waren het radikale anti-clerikale bladen, doch het zijn nu overwegend algemene informatiekranen. *Het Laatste Nieuws* en zijn afhankelijke krant *De Nieuwe Gazet* dateren beide uit het einde van de 19e eeuw, doch weken tussen de beide wereldoorlogen nogal sterk van elkaar af wat hun houding tegenover de Vlaamse Beweging betreft. Terwijl *Het Laatste Nieuws* toen een vurige voorvechter werd van de realisatie van het Vlaamse minimumprogramma, stond *De Nieuwe Gazet* eerder afzijdig en vijandig. Deze toestand wijzigde zich echter na de Tweede Wereldoorlog, nu beide kranten een actieve rol spelen in de Vlaamse Beweging. *De Nieuwe Gazet* kan geen kopblad genoemd worden van *Het Laatste Nieuws* : zij is duidelijk afgestemd op de Antwerpse toestanden en is wellicht meer verpolitiekt dan *Het Laatste Nieuws*, dat met zijn hoge oplage een algemeen Vlaams volksblad wil zijn.

Langs franstalige zijde is *La Dernière Heure* de meest verspreide liberale krant, die meteen na de Tweede Wereldoorlog *L'Avenir du Tournaisis* kon opsloppen. Op het vlak van de advertentie is zij sedert 1946 verbonden met de katholieke conservatieve *La Libre Belgique*. Dit leidde tot economische interpenetratie van de twee kranten. Nadat eerst *La Libre Belgique* een belangrijke participatie in de aandelen van *La Dernière Heure* had verworven, gelukte er deze laatste in een meerderheidsparticipatie te bekomen in *La Libre Belgique*. *La Dernière Heure* is

op het vlak van de communautaire betrekkingen de tegenhanger van *Het Laatste Nieuws*, waar zij het Brusselse en Waalse standpunt bijtreedt.

De liberale *La Nouvelle Gazette* (Charleroi) met haar plaatselijke edities — *La Province* te Bergen en *Le Progrès* te Namen — verloren sedert 1 maart 1968 hun economisch-financiële onafhankelijkheid, toen meer dan de helft van de aandelen in handen kwam van de S.A. Rossel. Zij blijven echter hun liberaal uithangbord bewaren en nemen, wat het communautair probleem betreft, een uitgesproken wallingantisch standpunt in.

4. De socialistische pers.

De socialistische pers, die over 7 titels beschikt, is, in tegenstelling met de katholieke en de liberale pers, veel meer partijgebonden. De socialistische kranten hangen ofwel rechtstreeks af van de BSP ofwel van de syndikaten. Daardoor vertonen deze kranten wel de neiging hun opdracht als opinievormers meer aan bod te laten komen dan hun meer algemene sociale functie, die in de eerste plaats ligt op het terrein van de algemene informatie. Buiten *Le Peuple*, die wil optreden als landelijke spreekbuis van de BSP zijn de andere kranten meer regionaal georiënteerd.

Rechtstreeks afhankelijk van de partij zijn: *Le Peuple* (Brussel), *Vooruit* (Gent), *Volksgazet* (Antwerpen), *Le Monde du Travail* (Luik) en *Le Travail* (Verviers). Dit blijkt onder meer uit sommige gemeenschappelijke hoofdartikels, meestal gepubliceerd door een vooraanstaand partijlid of de voorzitter van de partij, waarin de officiële stellingen van de partij over actuele vraagstukken worden verkondigd. *Le Peuple* met zijn plaatselijke edities — *Le Monde du Travail* en *Le Travail* — is in feite het officieel orgaan van de partij, terwijl de twee Vlaamse kranten — *Vooruit* en *Volksgazet* — eerder moeten doorgaan als de officiële organen van de Gentse en de Antwerpse socialistische federaties.

Naast de 5 officiële partijbladen verschijnen er in Wallonië nog 2 kranten, die nu overwegend toebehoren aan het syndikaat, FGTB. Zij kennen echter een eigen ontwikkeling die niet altijd trouw in het spoor liep van de BSP.

La Wallonie is eigendom van de federatie der metaalbewerkers van de FGTB der provincie Luik. Lang werd zij geleid door de socialistische wallingant André Renard (3) en zij is nog de spreekbuis van de « Mou-

(3) André Renard overleed plots op 20 juli 1962. Het directeurschap van de krant kwam in handen van Robert Lambion.

vement populaire wallon », een linkse, wallingantische drukkingsgroep, gesticht in april 1961 door André Renard na de mislukte stakingen tegen de zogezegde Eenheidswet (4). De krant is aanhangster van het federalisme, vooral ook op economisch gebied, en nam op internationaal vlak herhaalde malen stelling tegen de Nato. Als dusdanig kwam zij meermaals in botsing met de officiële stellingen van de BSP.

Le Journal et Indépendance is in 1967 ontstaan uit een fusie tussen de oude *Journal de Charleroi* en de jongere *Indépendance*. *Le Journal de Charleroi*, gesticht als liberale krant in 1837 was in 1880 tot het socialisme overgegaan, doch behoorde tot 1967 toe aan de familie Bufquin des Essarts. Zij volgde dikwijls een zeer onafhankelijke socialistische koers. *Indépendance* (Charleroi), ontstaan uit de weerstand van tijdens de Tweede Wereldoorlog, was eerder linkssocialist georiënteerd (medewerking van F. Demany, minister van de weerstand in de na-oorlogse regering-Pierlot). Toen de twee kranten in 1967 fuseerden onder de gemeenschappelijke titel *Journal de Charleroi - Indépendance*, gaf dit tijdelijk aanleiding tot de uitgave van een nieuwe titel; de plaatselijke editie te La Louvière werd immers genoemd: *Journal du Centre-Indépendance*. Deze afzonderlijke titel werd echter opgeheven en nu heet de krant *Le Journal et Indépendance*, maar draagt verschillende onder-titels volgens de plaatselijke edities (de Charleroi, du Centre, de l'Entre Sambre et Meuse, du Namurois, du Brabant Wallon). De krant is nu eigendom van de socialistische organisaties van Charleroi (de partij, het syndikaat en de socialistische mutualiteiten en coöperatieven).

De socialistische pers, en inzonderheid deze die rechtstreeks afhangt van de BSP heeft de laatste jaren met grote moeilijkheden te kampen. Zij dringt dan ook het sterkst aan op rechtstreekse overheidssteun om te kunnen voortbestaan. Alhoewel deze nu werd toegestaan, toch werden de kranten verplicht hun toevlucht te nemen tot materiële fusies. Op 17 juli 1974 besloten de socialistische partij-instanties *Le Peuple* en zijn twee kopbladen — *Le Travail* en *Le Monde du Travail* — van de Zandstraat te Brussel voortaan te laten drukken te Gosselies op de persen van *Le Journal et Indépendance*. De onderhandelingen tussen de twee Vlaamse socialistische kranten — *Vooruit* en *Volksgazet* — hebben voorlopig nog tot geen resultaat kunnen leiden.

(4) Deze wet voorzag, na de Congo-crisis, een verzwaring van de belastingen, maar tevens ernstige bezuiniging op de overheidsuitgaven, ook in de sociale sector, wat de socialistische oppositie in het harnas joeg tegen de CVP-liberale regering-Eyskens-Lilar.

5. De « neutrale » pers.

Na het verdwijnen van *La Nation Belge* in december 1956, bestaan er in België nog vier kranten, die zichzelf « neutrale » informatiekranen noemen, namelijk *Le Soir*, *La Meuse*, *La Lanterne* en *Le Jour* (Verviers). Opvallend is dat het allemaal franstalige kranten zijn.

La Nation Belge werd op het einde van de Eerste Wereldoorlog gesticht door de bekende publicist Fernand Neuray en ontwikkelde tussen de twee wereldoorlogen als « organe d'union nationale » een grote invloed. Na de Tweede Wereldoorlog trad er verval in en was er een ogenblik sprake van dat de krant zou worden overgenomen door de PSC. Uiteindelijk werd de krant eigendom van de financiële groep-graaf de Launoit, die op dat ogenblik reeds de hand had kunnen leggen op *La Meuse* van Luik en *La Lanterne* te Brussel. De krant bleek echter niet meer leefbaar en haar laatste nummer kwam van de pers op 31 december 1956.

De belangrijkste der zogenaamde « neutrale » kranten is *Le Soir*, oorspronkelijk een gratis advertentieblad. Zij noemt zich neutraal en wil dit bewijzen door de inschakeling van een « Tribune libre », waar regelmatig de prominenten van de drie traditionele partijen hun standpunt over actuele problemen kunnen verkondigen. Opvallend is dat deze « Vrije Tribune » sedert 31 maart 1968 ook voor het FDF-RW werd open gesteld, doch niet voor de Volksunie. De krant heeft trouwens nooit een werkelijk neutraal standpunt gehuldigd en nam regelmatig scherp stelling in de grote problemen van de dag: vóór de Eerste Wereldoorlog pleitte zij voor de overname door België van Congo-Vrijstaat (1908) en voor het verplicht lager onderwijs (Wet van 19 mei 1914); tussen de twee wereldoorlogen nam zij stelling tegen het VNV en het Rexisme; na de Tweede Wereldoorlog kantte zij zich tegen de terugkeer van koning Leopold III. Daarbij is zij doorlopend anti-flamingant, onder meer in het probleem van de Brusselse randgemeenten, waar zij de stellingen van het FDF verdedigt.

De oude Luikse krant *La Meuse*, opklimmend tot 1856, geeft zich uit als « quotidien belge d'information illustré ». Oorspronkelijk was het een liberale krant, die zich reeds sedert 1899 « neutraal » heeft genoemd. Sedert 1944 bezat zij te Brussel de beeldkrant *La Lanterne*. In 1948 werden de twee kranten opgekocht door graaf de Launoit, die ze in oktober 1966 op zijn beurt overmaakte aan de groep Rossel (*Le Soir*), zodat deze groep op dit ogenblik drie van de vier zogezegde « neutrale » kranten in zijn bezit heeft. Evenmin als *Le Soir* hebben *La Meuse* en *La Lanterne* een werkelijk neutraal standpunt gehuldigd.

Zij namen bijvoorbeeld scherp stelling tegen de beweging van André Renard in 1961-62 tijdens de staking tegen de Eenheidswet; verder volgen zij op internationaal vlak eerder een rechtse koers.

Le Jour van Verviers, de vierde krant die zich als « neutraal » voorstelt, houdt zich wellicht nog het best aan haar opdracht. Als « journal quotidien d'information » hecht zij vooral belang aan de economische streeksbelangen.

6. De oplage van de Belgische pers per opinierichting.

Na de afschaffing van de zegelbelasting op de Belgische pers door de wet van 26 mei 1848 (5) kennen wij de oplage van deze pers slechts bij benadering. De zeer precies gekende cijfers uit de periode van de zegelbelasting, toen alleen de rijke cijnskiezers op de krant abonneerden, zijn trouwens niet vergelijkbaar met de oplage sedert de late 19e eeuw, toen de krant een goedkoop massaproduct werd. Tussen 1830 en 1848 groeide de oplage van de Belgische pers van ongeveer 22.000 tot ongeveer 50.000 nummers per dag. Op dit ogenblik mag aanvaard worden dat, trots de stagnatie die zich voordoet, de Belgische pers nog steeds een dagelijkse oplage van boven de 2 miljoen bezit (6).

Dat wij nu met een zekere benadering de werkelijke oplage van de Belgische pers kunnen bepalen, danken wij aan een aantal controle-middelen, waaraan een groot gedeelte van de Belgische pers zich wel wil onderwerpen. Sedert 1951 werd de DEVEA (Dienst voor publicitaire verspreidingsanalyse) of OFADI (Office d'Analyse de la Diffusion Publicitaire) opgericht. Deze dienst ontstond op initiatief van drie groepen, die om beurt het voorzitterschap waarnemen: De Belgische Bond van Adverteerders, de Publiciteitsagenten en de Persorganen. DEVEA/OFADI stelde tot 1971 de oplage vast van een aantal kranten, die zich aan de controle van deze organisatie wilden onderwerpen. Op 12 mei 1971 versmolt DEVEA/OFADI met het « Belgisch Studiecentrum voor Reclamemedia » (Centre d'Etude belge des supports de publicité) onder de benaming « Centrum voor Informaties over de media » (CIM).

(5) Cf Th. LUYKX, *Een halve eeuw zegelbelasting op de Belgische pers (september 1797-mei 1848)*, in: Med. Kon. Vl. Acad. voor Wet., Lett. en Schone Kunsten, Brussel, 1956; *De verhouding van de Vlaamse en franstalige pers in België rond 1844*, in: Hand. Kon. Zuidnéd. Mij voor Taal-Lett. en Geschiedenis, dl. XXII, 1968, pp. 305-318.

(6) De pers zelf heeft vanzelfsprekend de neiging haar oplage te overdrijven. Dit is dan ook de oorzaak dat de Unesco (*L'Information à travers le Monde*, 1956), op basis van de mededelingen van de krantendirecteuren, een oplagecijfer van 3.343.000 opgaf, wat erg overdreven is. Wij mogen wel aanvoorden dat de oplage in 1975 lager ligt dan in 1955, doch het staat vast dat de Belgische pers geen miljoen lezers in 20 jaar tijd verloor.

De oplage van de kranten, die zich tot 1971 door DEVEA en sindsdien door CIM laten controleren, kan wel als volledig betrouwbaar aangezien worden.

Het is een opvallend verschijnsel dat praktisch heel de nederlandstalige pers zich aan de oplagecontrole van CIM onderwerpt, terwijl heel wat franstalige kranten dit weigeren te doen. Voor deze laatste kranten beschikken wij enkel maar over een onrechtstreekse controle langs Belga, dat zijn abonnementsprijs afhankelijk maakt van het door de directeurs van deze kranten medegedeeld oplagecijfer. De ongecontroleerde kranten hebben er wel voordeel bij hun oplagecijfers te overdrijven om alzo de adverteerders te misleiden, doch anderzijds moeten zij daarvoor het Belga-abonnement duurder betalen. Alhoewel wij mogen aanvaarden dat de ongecontroleerde kranten hun oplagecijfer naar de hoge kant afronden, toch heeft de verklaring van de uitgever een zekere waarde. Ook moet onderstreept worden dat de verschillende bestaande krantengroepen de laatste jaren alleen de oplage mededelen voor de hele groep van kranten en niet voor de afzonderlijke krantentitels, die tot de groep behoren.

1. Oplage van de katholieke pers.

Van de 20 titels van de katholieke pers behoren er niet minder dan 16 tot 5 verschillende krantengroepen : drie in Vlaanderen en twee in Wallonië. De drie Vlaamse krantengroepen laten alle hun oplage door CIM controleren, terwijl slechts één van de twee franstalige krantengroepen dit goed voorbeeld volgt. Van de 4 overige afzonderlijke kranten weigeren de drie franstalige zich aan een controle te onderwerpen, terwijl het enige Vlaamse dit wel doet.

De drie Vlaamse krantengroepen zijn : 1. *De Standaard-groep* (*De Standaard, Het Nieuwsblad, De Gentenaar, De Landwacht en Het Handelsblad*) met een gecontroleerde oplage van 335.839 in 1969 en 340.148 in 1973 ; 2. de groep van *Het Volk* (+ *De Nieuwe Gids*) met een gecontroleerde oplage van 216.351 in 1966 en 222.508 in 1973 ; 3. de groep van de *Gazet van Antwerpen* (+ de *Gazet van Mechelen*) met een gecontroleerde oplage van 174.786 in 1965 en 210.823 in 1973.

De twee franstalige krantengroepen zijn : 1. de groep van *Vers l'Avenir* (+ *L'Avenir du Luxembourg, Le Courrier en Le Courrier de l'Escaut*), die een gecontroleerde oplage bezat van 87.657 in 1967 en van 113.327 in 1973 ; 2. de groep van *Le Rappel* (+ *L'Echo du Centre en Journal de Mons*), die echter zijn oplage niet laat controleren. De uitgever, die gedurende enkele jaren volhield dat de oplage van zijn krantengroep 70.500 nummers bedroeg, daalde in 1973 af tot 69.000.

Van de 4 afzonderlijke katholieke kranten laat alleen *Het Belang van Limburg* zijn oplage door CIM controleren. Deze regionaal -georiënteerde krant is trouwens nog steeds in volle expansie. Haar oplage in 1966 bedroeg 55.661 nummers en in 1973 was dit reeds opgeklommen tot 76.284. *La Libre Belgique*, waarvan de uitgever in 1969 nog verklaarde dat de oplage 170.000 bedroeg, geeft sedert 1970 onveranderlijk het oplagecijfer van 160.000. De christendemocratische *La Cité* vermeldt onveranderlijk sedert 1969 het oplagecijfer van 40.000, terwijl de katholieke *Grenz-Echo* ook onveranderlijk sedert jaren verklaart dat zij een oplage van 15.000 bezit.

Op basis van al deze gegevens komt men voor het jaar 1973 tot de slotberekening dat de vlaamstalige pers een oplage bezit van 849.783, de franstalige een oplage van 366.827 en de duitstalige van 15.000. Wij mogen echter gerust aannemen dat de franstalige en de duitstalige enigszins haar oplage overdrijft.

2. De oplage van de liberale pers.

De 7 titels van de liberale pers behoren allen tot 3 krantengroepen, waarvan er 2 hun oplage door CIM laten controleren. 1. *Het Laatste Nieuws* (+ *De Nieuwe Gazet*) bezat in 1964 een gecontroleerde oplage van 296.558 en kon zijn oplage nog opdrijven tot 307.959 in 1973; 2. *La Nouvelle Gazette* (+ *La Province* en *Le Progrès*), waarvan echter de meerderheid van de aandelen sedert 1 maart 1968 in de handen berusten van SA Rossel (*Le Soir*), laat ook haar oplage controleren, waaruit trouwens blijkt dat zij tot de weinige franstalige kranten behoort, die met betrekking tot de oplage winst boekt. Haar oplage evolueerde immers van 59.960 in 1965 tot 72.834 in 1973; 3. *La Dernière Heure* (+ *L'Avenir du Tournaisis*) laat haar oplage niet controleren. De uitgever verklaart elk jaar opnieuw dat de oplage van zijn krantengroep 160.000 nummers bedraagt.

Op basis van deze gegevens komt men voor het jaar 1973 tot de slotsom dat de vlaamstalige liberale pers een oplage van 307.989 bezit, de franstalige een oplage van 232.834. Andermaal moet echter rekening gehouden worden met het feit dat het oplagecijfer van de franstalige pers enigszins overdreven kan zijn.

3. De oplage van de socialistische pers.

Van de 7 titels van de socialistische pers maken er 3 deel uit van een krantengroep, namelijk van *Le Peuple*, die echter zijn oplage niet laat controleren. Van de overige 4 afzonderlijke kranten lieten alleen de vlaamse zich controleren, doch slechts tot het jaar 1971, terwijl de franstalige ook niet in hun oplage-papieren laten kijken. Men mag dus bij

voorbaat aanvaardden, dat de meegedeelde oplage, die al niet groot is, nog erg overdreven is.

De krantengroep van *Le Peuple* (+ *Le Monde du Travail* en *Le Travail*) beweerden in 1960 dat de gezamenlijke oplage voor de 3 kranten nog ongeveer 130.000 bedroeg, doch naar de eigen verklaring van de uitgever was dit oplagecijfer in 1973 gedaald tot 60.000. De twee Vlaamse socialistische kranten, *Vooruit* en *Volksgazet*, lieten hun oplage controleren tot in het jaar 1971 en vermelden sedertdien steeds onveranderd hetzelfde cijfer. De oplage van *Vooruit* daalde van 41.415 in 1959 tot 32.639 in 1971; deze van *Volksgazet* daalde van 111.753 in 1959 tot 78.034 in 1971. De twee franstalige afzonderlijke kranten laten zich helemaal niet controleren, zodat wij ons hier moeten tevreden houden met een verklaring van de uitgever. *Le Journal et Indépendance* geeft onveranderlijk het oplagecijfer 70.000 aan, terwijl *La Wallonie*, steeds volgens de uitgever, zijn oplage zag slinken van 50.000 in 1969 tot 40.000 in 1973.

Op basis van deze gegevens zou de Vlaamse socialistische pers nog een oplage bezitten van 110.673 en de franstalige van 170.000. Het staat echter vast dat deze oplagecijfers erg overdreven zijn.

4. De oplage van de zogezegde neutrale pers.

Drie van de vier zogezegde neutrale kranten behoren toe aan de SA Rossel, die *Le Soir* uitgeeft en sedert oktober 1966 ook *La Meuse* (Luik) en *La Lanterne* kon bemachtigen.

De groep van *Le Soir* (+ *La Meuse* en *La Lanterne*) laat haar oplage door CIM controleren en hieruit blijkt dat hij de laatste jaren ernstige verliezen boekt. De oplage van *Le Soir* zelf evolueerde immers van 305.041 in 1957 tot 270.709 in 1972. De afhankelijke kranten — *La Meuse* en *La Lanterne* — schijnen echter beter stand te houden. De oplage van de twee kranten samen evolueerde van 182.819 in 1969 tot 186.498 in 1973.

De neutrale krant van Verviers, *Le Jour*, laat haar oplage niet controleren en de uitgever verklaart jaarlijks dat zij een oplage van 22.000 bezit.

Op basis van deze gegevens zou de Belgische zogezegde « neutrale » pers, die alleen franstalig is, een oplage van 479.205 bezitten.

5. Oplage van de communistische dagbladpers.

Nadat *De Rode Vaan* op 1 januari 1959 en *Le Drapeau Rouge* op 1 oktober 1966 van dagblad tot weekblad waren overgeschakeld, bezat de communistische partij tijdelijk geen dagblad meer. Op 2 januari 1974 schakelde *Le Drapeau Rouge* opnieuw over van weekblad op dagblad,

zodat sedertdien de communistische partij opnieuw over een dagelijks partij-orgaan beschikt. De krant laat haar oplage niet door CIM controleren en wij moeten ons dus tevreden houden met de verklaring van de uitgever dat zij op 15.000 exemplaren op de markt wordt gebracht.

Besluit.

Het staat vast dat de oplage van de Belgische pers, die op basis van de bovenvermelde inlichtingen nagenoeg 2,5 miljoen zou bedragen, zeker met een paar honderdduizend moet gereduceerd worden. Dit is te wijten aan het feit dat een groot gedeelte van de franstalige pers geen oplagecontrole toestaat en anderzijds dat ook de vlaamstalige socialistische pers haar oplage overdrijft.

Op basis van de bovengenoemde oplagecijfers en abstractie gemaakt van de plausibele overdrijvingen, zou de Belgische pers in 1973-74 per opinierichting er als volgt uit zien :

	Nederlandstalig	Franstalig	Duitstalig	Totaal
Katholiek	849.783	366.827	15.000	1.231.610
Liberaal	307.989	232.834	—	540.823
Socialist	110.673	170.000	—	280.673
Communist	—	15.000	—	15.000
Neutraal	—	479.205	—	479.205
Totaal	1.268.445	1.263.866	15.000	2.547.311

Uitgedrukt in procenten van de oplage van de gehele Belgische pers, verloopt de evolutie van de oplage per opinierichting in de jaren 1958-1973 als volgt :

Nederlandstalige pers (in procenten der totale Belgische oplage).

	1958	1961	1965	1968	1973
Katholiek	25,21 %	27,51 %	29,01 %	32,89 %	33,55 %
Socialist	5,80 %	5,73 %	5,01 %	4,42 %	4,36 %
Liberaal	11,52 %	11,27 %	12,12 %	11,89 %	12,15 %

Voor de franstalige pers moet men, in tegenstelling met de nederlandstalige, rekening houden met een zogezegde neutrale pers, die in Vlaanderen niet bestaat.

Wat de franstalige opiniepers betreft, stelt men, wat de oplage betreft, nagenoeg dezelfde evolutie vast als in Vlaanderen.

Franstalige pers (in procenten der totale Belgische oplage).

	1958	1961	1965	1968	1973
Katholiek	15,89 %	15,67 %	15,76 %	15,68 %	14,58 %
Socialist	11,70 %	9,83 %	8,81 %	7,32 %	6,70 %
Liberaal	10,09 %	10,40 %	10,57 %	9,81 %	9,18 %
Neutraal	19,77 %	19,59 %	18,72 %	18,76 %	18,92 %

7. De verhouding krantenlezers-kiezers.

Er bestaat in België een duidelijke wanverhouding tussen het aantal lezers van kranten en het aantal stemmen, dat op politieke partijen bij verkiezingen wordt uitgebracht (7).

De toestand is echter wel verschillend geworden na 1961, toen het partijleven zelf in België ernstige wijzigingen onderging.

1. De toestand tot 1961.

Toestand in 1958.

Partijen	Kiezers	Lezers	Vershil
CVP	46,49 %	41,11 %	— 5,39 %
Socialisten	35,79 %	17,50 %	— 18,28 %
Liberalen	11,05 %	21,62 %	+ 10,56 %
Volksunie	1,98 %	—	— 1,98 %
Communisten	1,89 %	0,50 %	— 1,39 %
(Neutrale pers)	—	19,67 %	+ 19,67 %

Toestand in 1961.

Partijen	Kiezers	Lezers	Vershil
CVP	41,46 %	43,18 %	+ 1,72 %
Socialisten	36,73 %	15,56 %	— 21,17 %
Liberalen	12,33 %	21,67 %	+ 9,34 %
Volksunie	3,46 %	—	— 3,46 %
Communisten	3,08 %	0,50 %	— 2,58 %
(Neutrale pers)	—	19,59 %	+ 19,59 %

(7) Wat het aantal kiezers betreft, steunden wij ons vanzelfsprekend op de officiële verkiezingsuitslagen. Voor het aantal krantenlezers konden wij te raden gaan bij het tijdschrift *De Pers-La Presse*. Het is echter duidelijk dat de statistieken betreffende de kiezers precieser zijn dan deze betreffende de krantenlezers. Voor het uitrekenen van de verhouding kiezers-krantenlezers steunden wij ons op de licentieverhandeling van JULIEN HERREMANS, *Discrepancie tussen kiezers en dagbladlezers sinds 1958* (Gent, academiejaar 1970-1971). Voor de jaren 1971 en 1974 werden de berekeningen door ons zelf gemaakt.

Uit deze verhoudingen mag afgeleid worden dat tot 1961 het aantal lezers van katholieke kranten ongeveer samenviel met het aantal CVP-stemmers. Men merke echter op dat het aantal stemmers voor de CVP verminderde, terwijl het aantal lezers van katholieke kranten toenam. Het aantal lezers van liberale kranten overtrof in grote mate het aantal liberale kiezers, terwijl het aantal lezers van socialistische kranten ver beneden het aantal kiezers ligt, dat voor de BSP stemt. Men zou er ook uit kunnen afleiden dat de lezers van neutrale kranten meestal niet stemmen voor de CVP.

2. De toestand in de jaren 1961-1974.

Na 1961 onderging het partijwezen in België betrekkelijk ernstige omvormingen, zodat ook het kiezerscorps, dat tot dan toe zeer stabiel was, zich wijzigde. Ingevolge de koerswijziging van de liberale partij, die haar anti-clericalisme liet varen en de nieuwe naam kreeg van Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (PVV) lokte de partij meer kiezers aan. Daarbij wonnen de federalistische partijen — de Volksunie in Vlaanderen en het Rassemblement Wallon in Wallonië — veld, terwijl ook de Brusselse francofone taalpartij, het Front des Francophones (FDF) haar intrede deed in het parlement. Van dit alles werden de twee grote partijen — de CVP en de BSP — slachtoffer.

Toestand in 1965.

Partijen	Kiezers	Lezers	Vershil
CVP	34,48 %	44,77 %	+ 10,29 %
Socialisten	28,28 %	13,82 %	— 14,46 %
Liberalen	21,61 %	22,69 %	+ 1,08 %
Volksunie	6,69 %	—	— 6,69 %
Communisten	4,57 %	0,20 %	— 4,30 %
FDF	1,44 %	—	— 1,44 %
Front Wallon	0,84 %	—	— 0,84 %
(Neutrale pers)	—	18,72 %	+ 18,72 %

Hieruit blijkt vooreerst dat de krantenlezers de zwenking van de politieke verschuivingen niet volgden. De krantenlezers bleken stabieler te zijn dan de kiezers. Het aantal liberale krantenlezers benadert nu het aantal kiezers, doch dit was niet te wijten aan de vermindering van de liberale lezers, maar aan de toename van de PVV-stemmers. De

afbraak van de socialistische pers blijkt echter onafgebroken verder te gaan (8).

Toestand in 1968.

Partijen	Kiezers	Lezers	Verschil
CVP	31,73 %	47,80 %	+ 16,06 %
PSC			
VDB			
Socialisten	27,98 %	11,74 %	— 16,25 %
Liberalen (PVV-PLP)	20,87 %	21,70 %	+ 0,83 %
Communisten	3,30 %	—	— 3,30 %
Volksunie	9,79 %	—	— 9,79 %
DFD + RW	5,90 %	—	— 5,90 %
(Neutrale pers)	—	18,76 %	+ 18,76 %

Wat de katholieke pers betreft heeft het verschijnsel van 1965 zich nog geaccentueerd : het aantal CVP-stemmers daalt nog, doch het aantal lezers van katholieke kranten neemt steeds toe. Zowel het aantal kiezers van de PVV als dat van de lezers van liberale kranten zijn iets verminderd, doch de verhouding tussen de twee is zeer evenwichtig. De BSP heeft een klein aantal kiezers verloren, doch de oplage van de socialistische pers blijft in veel grotere mate dalen.

Toestand in 1971.

Partijen	Kiezers	Lezers	Verschil
CVP/PSC	30,05 %	47,91 %	+ 17,86 %
BSP/PSB	26,45 %	11,31 %	— 15,14 %
PVV/PLP	15,08 %	22,07 %	+ 6,99 %
Communisten	3,08 %	—	— 3,08 %
Volksunie	11,11 %	—	— 11,11 %
DFD-RW	11,30 %	—	— 11,30 %
(Neutrale pers)	—	18,71 %	+ 18,71 %

De CVP/PSC-kiezers zijn nog verminderd, doch de katholieke pers heeft haar oplage nog kunnen vergroten sedert 1968. Het aantal socia-

(8) Cf M. BAUWENS, *De Partijkrant, een noodlottige formule*, in : Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen, jg. XV, 1970, pp. 42-46. — Een onderzoek, uitgevoerd door J. Van Buggenhout bij jongens tussen 15 en 20 jaar, wees uit dat 81 % van de jeugdige lezers de voorkeur geeft aan een niet uitgesproken partijkrant. Cf J. VAN BUGGENHOUT, *Een enquête over de dagbladpers bij jongeren*, in : Socialistische Standpunten, 1971, nr 2 ; Zie ook : J. VERHELST, *De socialisten moeten een goede krant maken die de lezers willen kopen*, in : De Bond, 25 september 1970.

listische kiezers is lichtjes verminderd en haar pers, die reeds op een laagtepunt stond in 1968, heeft nog lezers verloren. De PVV/PLP kiezers kennen een ernstige achteruitgang, zodat er opnieuw een verschil optreedt tussen het aantal kiezers en lezers van liberale kranten: het aantal lezers heeft weer in ernstige mate het aantal kiezers overtroffen, zij het dan ook niet in zo grote mate als in de jaren 1958-1961, vóór de hervorming van de liberale partij.

Toestand in 1974.

Partijen	Kiezers	Lezers (9)	Vershil
CVP/PSC	32,34 %	48,35 %	+ 16,01 %
BSP/PSB	26,66 %	11,03 %	— 15,63 %
PVV/PLP	15,20 %	21,23 %	+ 6,03 %
Communisten	3,16 %	0,59 %	— 2,57 %
Volksunie	10,20 %	—	— 10,20 %
FDF-RW	10,94 %	—	— 10,94 %
(Neutrale pers)	—	18,81 %	+ 18,81 %

De CVP/PSC hebben een ernstige winst geboekt, die iets groter is dan de aangroei van de katholieke krantenlezers, doch dit neemt niet weg dat het aantal lezers van katholieke kranten nog steeds toeneemt. De socialisten hebben op electoraal vlak een kleine winst geboekt, maar het aantal lezers van socialistische kranten daalt nog steeds voort. Wat de PVV/PLP betreft werd, zowel wat betreft het aantal kiezers als het aantal krantenlezers, nagenoeg het status quo van 1971 bewaard.

3. De verhouding van de nederlandstalige en franstalige pers tegenover het Vlaamse en franstalige kiezerscorps.

Voor de verhouding kiezers-lezers kunnen, zoals boven blijkt, voor de situatie in het land wel nagenoeg preciese gegevens worden meegedeeld. Dit wordt echter onmogelijk, indien men het Vlaamse en franstalige kiezerscorps wil vergelijken met de kiezers in de verschillende landsgedeelten. De oorzaak hiervan is gelegen in het arrondissement Brussel, waar men wel kan uitmaken hoeveel Vlaamse en franstalige kandidaten werden gekozen, maar niet hoeveel nederlandssprekenden en fransprekenden aan de verkiezingen deelnamen.

(9) Wij hebben voor het aantal lezers geen rekening meer gehouden met de drie franstalige kranten in Vlaanderen — *La Métropole*, *Le Matin* en *La Flandre Libérale* — die op 30 juni 1974 definitief verdwenen.

Toch loont het de moeite de evolutie vast te stellen van de percentages die de verschillende opinierichtingen vertegenwoordigen in de nederlands- en franstalige pers.

De nederlandstalige pers

	1958	1968	1970	1974
Katholiek	57,45 %	65,90 %	66 %	67 %
Liberaal	27,90 %	24,50 %	24 %	24,30 %
Socialist	13,83 %	9,60 %	8,8 %	8,70 %
Communist	0,82 %	—	—	—
Neutraal	—	—	—	—

De nederlandstalige pers in Vlaanderen is dus overwegend katholiek en won in 16 jaar zelfs nagenoeg 10 % bij van de totale oplage van de nederlandstalige pers in Vlaanderen. De liberale pers in Vlaanderen circuleert rond de 24 %, terwijl de socialistische pers geen 10 % van het aantal lezers in Vlaanderen bereikt.

De franstalige pers

	1958	1968	1970	1974
Katholiek	27,10 %	28,14 %	29,10 %	29,03 %
Liberaal	18,95 %	19,85 %	18,70 %	18,42 %
Socialist	17,60 %	14,63 %	14,20 %	13,45 %
Communist	1,45 %	—	—	1,18 %
Neutraal-onafhankelijk	34,90 %	37,38 %	38 %	37,92 %

Bij de franstalige pers is de situatie enigszins verwrongen, omdat zulk groot procent lezers zogezegde neutrale kranten leest. Vooral socialistische kiezers moeten deze neutrale pers lezen, want het aantal socialistische kiezers overtreft in zeer sterke mate het aantal lezers van socialistische kranten.

Nabeschouwing.

De geschreven pers wordt de laatste jaren in alle democratische landen, ook in België, met een aantal problemen geconfronteerd, die in hoofdzaak verband houden met de verdere industrialisering van de krantenonderneming en de steeds toenemende concurrentie van de audiovisuele media.

In de meeste landen wordt vooral de uitgesproken politieke pers hiervan het eerste slachtoffer. Dit kan echter niet beweerd worden voor het geheel van de Belgische pers en zeker niet voor de Vlaamse pers. Zowel de katholieke als de liberale kranten houden in het algemeen goed stand, ook al wordt hun expansie geremd door de twee bovenvermelde factoren.

Voor de socialistische pers is dit echter helemaal niet het geval. Onze berekeningen steunden op een zagezegde oplage van ongeveer 280.000 in 1973; dit op basis van de cijfers, die door de socialistische pers zelf wordt medegedeeld. In werkelijkheid zou deze oplage slechts ongeveer 210.000 bedragen. Rond de oorzaken van dit verval kan ongetwijfeld geredetwist worden. Feit blijft dat zij, in tegenstelling met de katholieke en de liberale pers, veel meer partij-gebonden is. Dat deze oorzaak zonder twijfel meespeelt, blijkt duidelijk uit de houding van *Vooruit*, die enkele maanden geleden maatregelen trof om deze partijgebondenheid te verdoezelen.

Om te maken dat bepaalde opinierichtingen, inzonderheid de socialistische, langs de dagbladers nog voldoende aan het woord zou komen, werd de laatste jaren de « rechtstreekse overheidssteun » aan de kranten als de enige mogelijke remedie aangezien. Ook de krantenondernemingen, die financieel gezond zijn, hebben deze overheidssteun aanvaard, echter bij wijze van « compensatie » voor de geleden schade, inzonderheid vanwege de TV. Dat de Overheid in 1958 ertoe bijdroeg om de dagbladers van haar zondagsnummer te beroven, terwijl de TV, gespijzigd door overheidsgelden, de informatie op Zondag verder bleef verzorgen, lijkt wel op deloyale concurrentie. Welke invloed deze betwistbare « rechtstreekse overheidssteun » op de politieke pers zal uitoefenen, moet de toekomst nog uitwijzen.

Summary : Opinion trends in the Belgian newspapers.

From the outset the Belgian press has been a political press. The catholic and liberal newspapers, however, have never been tightly linked to the corresponding political parties, whereas the socialist and communist newspapers depend officially from their respective political party so that they can be considered as real party-papers.

Of the 39 Belgian newspapers 20 can be defined as catholic, 7 as liberal, 7 as socialist and 1 as communist; 4 newspapers call themselves « neutral », but on several political occasions they have nevertheless taken up position. Among these 39 newspapers only 19 can be considered as « independent »: of the 20 catholic newspapers 16 belong to 5 dif-

ferent newspaper chains ; 7 of the liberal dailies are owned by only 3 newspaper groups ; 3 of the 7 socialist papers belong to the same chain and 3 of the so-called « neutral » dailies are published by only one group.

From the circulation figures of the Flemish press it emerges that the catholic and liberal newspapers make some progress, while the socialist dailies are constantly regressing. The total circulation of the French-speaking newspapers is slightly receding, but here again the socialist newspapers are the big losers. It should be noticed that only the circulation figures of the Flemish newspapers are officially ascertained, whereas the major part of the French-speaking newspapers do not allow such an official control.

From this it is clear that in Belgium there exists a real disproportion between the number of readers of political opinion newspapers and the voters for the corresponding political parties. For the moment the number of readers of catholic newspapers surpasses the amount of voters for the CVP-PSC-party in an considerable way. This also applies to the liberal press, where the amount of readers outnumber the voters for the PVV-PLP-party. On the other hand, the number of readers of socialist newspapers even does not amount to half of the numbers of voters for the BSP-PSB-party.



Note sous l'article 25 bis de la Constitution belge

par Stefan SCHEPERS

Chercheur au Centre of European Governmental Studies
(University of Edinburgh).

★

On sait que la création des Communautés Européennes posait un certain nombre de problèmes dans les ordres constitutionnels internes des États-membres. La question de la constitutionnalité des Traités constitutifs des Communautés Européennes a été soulevée lors de la ratification de ces derniers par les Parlements nationaux (1 a). C'était surtout en raison de la nature juridique très particulière des Communautés que le problème s'était posé (1 b). En Belgique, c'était notamment à propos de la conformité des Traités européens à l'article 25 de la Constitution que le débat s'est engagé (1 c).

Dès 1952, date de la création de la CEECA, la révision de l'article 25 était envisagée. Une première tentative échoua en 1953-1954. Dans la déclaration gouvernementale de 1958, l'article 25 était de nouveau mentionné. Outre la modification de l'article 68, on avait déjà l'intention de laisser intact l'article 25 et de lui ajouter un article 25 bis, introduisant une exception à la règle générale énoncée par lui. Cette tentative a également échoué, pour des raisons politiques étrangères à la révision de cet article.

Le Parlement constituant de 1968-1971 eut donc pour tâche d'adapter la Constitution aux réalités du XX^e siècle. Mais on laissa intact l'ancien article 25 ; comme si les parlementaires voulaient maintenir, contre

(1 a) En Belgique : Loi du 25 juin 1952 approuvant le traité de Paris et loi du 2 décembre 1957 approuvant les traités de Rome.

(1 b) F. RIGOUX, La nature juridique des Communautés Européennes, in *Les Nouvelles*, pp. 27-40.

(1 c) A ce sujet, M. WAELBROECK et Y. VAN DER MENSBRUGGHE, in *Actes du Colloque sur « L'adaptation de la Constitution belge aux réalités internationales contemporaines »*, 6-7 mai 1965, pp. 52 et suiv.

leurs propres convictions, les anciennes idées sur l'Etat, la Nation et la Souveraineté. Il n'est pas exclu que « l'Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » a influencé les parlementaires en cette matière. La révision fut introduite par un document de travail proposé par le gouvernement à la commission de la Chambre des Représentants. La commission du Sénat y ajoutait quelques amendements, qui aboutirent au texte final.

1. Les problèmes posés par la nature juridique des Communautés Européennes.

On a maintes fois souligné le caractère spécifique des Communautés Européennes. C'est dans la déclaration Schumann que les origines immédiates des Communautés doivent être cherchées. Celle-ci déclare que « l'Europe ne se construira que par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait et par l'établissement de bases communes de développement économique ; ... Résolus à... une fusion de leurs intérêts essentiels, à fonder par l'instauration d'une communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre les peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes et à jeter les bases d'institutions d'orienter un destin désormais partagé ». On constate donc que le but lointain de cette déclaration est de créer l'unité européenne. Les Communautés Européennes se proposent d'établir un Marché commun en deux étapes : sur la base d'une union douanière, il s'agit d'établir une union économique générale.

L'originalité des Communautés Européennes se reflète d'abord par sa structure institutionnelle. Cette dernière contient deux organes de décisions et deux organes de contrôle. S'agissant des organes de décisions, à côté d'un Conseil de ministres composé des représentants des Etats-membres et représentant les intérêts des Etats, il existe une Commission indépendante des Etats, et qui a pour tâche « d'assurer le fonctionnement et le développement du Marché commun » (CEE art. 155). La Commission participe par son droit d'initiative à l'élaboration du droit communautaire dérivé et exerce dans certains cas un pouvoir de décision propre. Considérée comme gardienne des Traités, la composition et les pouvoirs et le fonctionnement de la Commission représentent déjà une originalité certaine.

Les deux organes de contrôle sont, d'une part, le Parlement européen et, d'autre part, la Cour de Justice. Le Parlement européen exerce un contrôle politique ; ses attributions sont actuellement peu significatives. Il faut relever cependant que dans l'avenir ses membres devraient être

élus par suffrage universel direct (CEE art. 138,3), ce qui pourrait lui donner un rôle plus important.

Un contrôle juridictionnel est exercé par la Cour de Justice, composée par neuf juges et quatre avocats-généraux, indépendants des Etats-membres. La Cour exerce des pouvoirs qui lui sont expressément attribués par les trois Traités, sans qu'aucun compromis entre les parties ne soit nécessaire. Son prétoire est ouvert non seulement aux Etats-membres et aux institutions communautaires, mais aussi, sous certaines conditions, aux personnes physiques et morales (des Etats-membres). Ses arrêts ont force exécutoire dans tous les Etats-membres (art. 187).

Les organes communautaires exercent des pouvoirs réels. Le droit communautaire comprend en effet un droit originaire (les Traités, leurs annexes, etc.) et un droit dérivé (législation édictée par les organes de décision). Un certain nombre des dispositions de ce droit, aussi bien originaire que dérivé, sont d'applicabilité directe. On sait en effet que, depuis l'avis n° 15 de la Cour Permanente de Justice Internationale, certaines dispositions des traités internationaux peuvent être d'applicabilité directe. A côté des règlements qui ont cet effet en vertu du texte même du traité, la Cour a formulé les conditions requises afin que d'autres mesures de droit secondaire puissent être directement applicables. Cette applicabilité directe est un élément fondamental de l'organisation de l'ordre juridique des Communautés Européennes ; surtout, on sait qu'elle permet aux individus de se prévaloir de droit communautaire devant leurs juridictions nationales.

Une autre caractéristique fondamentale des Communautés se trouve dans le partage des compétences entre les Communautés et les Etats-membres. Il existe des compétences exclusivement communautaires, des compétences retenues par les Etats-membres et un certain nombre de compétences parallèles. La Cour de Justice a bien souligné que les Etats-membres ont limité au profit des Communautés Européennes « bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains » (2). Mais même dans l'exercice des compétences retenus par les Etats-membres, ceux-ci ne sauraient permettre « de prendre unilatéralement des mesures qu'interdit le Traité » (3). Cependant, les Traités ne contiennent pas de règle générale concernant ce partage, qui soulève d'ailleurs le problème de hiérarchie des normes communautaires et nationales. C'est le transfert de compétences de la part des Etats-membres au profit des Communautés Européennes, considéré par certains d'« irrévo-

(2) Recueil de la Cour de Justice des C.E., vol. IX, aff. 26-62, p. 23.

(3) *Idem*, vol. XV, aff. 6-69, p. 523.

cable » (4), et qui est d'ailleurs jugé de « définitif » par la Cour (5) qui nous paraît constituer la difficulté première que la révision constitutionnelle devait résoudre.

2. La nécessité d'une révision constitutionnelle et les ambiguïtés de l'article 25 bis.

C'était autour du principe énoncé par l'article 25 de la Constitution que la question de révision constitutionnelle s'était posée. Selon cet article, « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ». On sait que les organes communautaires sont titulaires de pouvoir de décision propre et que par conséquent tous les pouvoirs n'émanent plus de la Nation.

Dans un avis donné au gouvernement, quatre professeurs éminents ont défendu l'opinion que le Parlement ne pourrait voter une loi ratifiant un traité (*in casu* celui de la CECA) dont le contenu serait en contradiction avec l'article 25 de la Constitution (6). Cette même opinion était exprimée par le Conseil d'Etat dans son avis sur la ratification du traité instituant la Communauté Européenne de Défense (7). Selon la conception traditionnelle de la souveraineté, les professeurs pensaient que les Belges ne pouvaient être soumis qu'au pouvoir émanant de la Nation. Un transfert d'une partie de la souveraineté était considéré contraire à la Constitution. Les professeurs Dabin et Mast considéraient que l'article 25 ne pouvait affecter que les situations de droit public interne ; le premier concluait que la ratification n'était interdite par aucune disposition constitutionnelle, tandis que pour le second il était plus prudent de réviser la Constitution (8).

Une approche différente était prise par le professeur J. de Meyer. En raison de la primauté du droit international sur le droit national et aussi de la relativité de la notion de souveraineté, il estimait que la question constitutionnelle ne pouvait être posée à l'égard d'un traité international. En effet, la Constitution est la norme supérieure de l'ordre

(4) N. CATALANO, Manuel de Droit des C.E., 1963, p. 19.

(5) Recueil de la Cour de Justice des C.E., vol. X, aff. 6-64, p. 1146.

(6) Documents Parlementaires, Chambre 1952-1953, n° 696, pp. 2 et suiv. : « Avis donné au gouvernement par MM. G. Dor, W. Ganshof van der Meersch, P. De Visscher et A. Mast, au sujet des dispositions constitutionnelles qu'il y aurait lieu de réviser en vue de permettre l'adhésion de la Belgique à une communauté politique supranationale ».

(7) Doc. Parl., Chambre, 1952-1953, p. 8.

(8) J. DABIN, Note complémentaire sur le problème de l'intégration des souverainetés, in *Annales de Droit et de Sciences Politiques*, t. XIII, 1953, n° 51 ; A. MAST, De soevereiniteitsopdrachten en de herziening van de grondwet, in *Annales de Droit et de Sciences Politiques*, t. XIII, 1953, n° 52.

juridique étatique ; elle a une valeur interne et ne peut pas affecter un ordre juridique distinct et supérieur. Dans ce contexte, la Constitution ne peut que déterminer la compétence formelle des organes étatiques. Ceci est valable a fortiori pour les traités supranationaux, dont les auteurs peuvent être considérés comme possédant une certaine compétence constitutionnelle en ce qui concerne la détermination du contenu de l'ordre juridique nouvellement créé ; ils créent le droit constitutionnel d'une communauté supérieure aux Etats. Les Constitutions nationales ne peuvent pas affecter l'ordre juridique de cette communauté (9).

Le Parlement constituant de 1968-1971 ajoutait donc un article 25 *bis* qui déclare « L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public ». C'est la procédure normale pratiquée plusieurs fois par la Constitution de fixer d'abord un principe fondamental et d'y ajouter ensuite une ou plusieurs exceptions. De cette manière, le droit est le mieux garanti. Mais il faut alors que la règle générale et son exception soient en harmonie et que l'exception soit formulée de façon qu'elle serve son but. Une analyse de l'article 25 *bis* s'impose donc pour apprécier la solution qu'elle apporte au problème posé par la confrontation de l'existence des Communautés Européennes et de l'article 25.

Le premier point du nouvel article saute aux yeux : seulement l'*exercice* de pouvoirs peut être attribué et non pas les pouvoirs eux-mêmes. Ce fait impliquerait que l'Etat belge reste titulaire de la souveraineté et qu'il reprendrait l'exercice de ces pouvoirs si l'institution auquel l'exercice de ces pouvoirs a été attribuée venait à disparaître ou si la Belgique s'en retire (10).

Deuxièmement, il s'agit de « *pouvoirs* ». Ce terme a donné lieu à discussion au Parlement, car le document de travail du gouvernement parlait de « *compétences* ». La commission du Sénat le remplaçait par le terme traditionnel de « *pouvoirs* » dans un souci d'harmonie, parce que l'article 25 *bis* se trouve sous le titre III de la Constitution intitulé « *Des Pouvoirs* ». Le rapporteur au Sénat, le professeur F. Dehousse, soulignait « que le mot « *pouvoirs* » n'est pas utilisé dans le sens constitutionnel des articles 26 (le pouvoir législatif), 29 (le pouvoir exécutif), 30 (le pouvoir judiciaire) : dans ces articles, la Constitution vise les organes de ces pouvoirs. Dans l'article 25 *bis*, le mot « *pouvoirs* » est pris dans le sens de la fonction et de la compétence normative, administrative ou judiciaire. Au surplus, les compétences qu'il

(9) J. de MEYER, in *Synthèses* n° 69, février 1952, cité in *Staatsrecht*, Leuven, 1969, pp. 288-289.

(10) P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, 1972, p. 348.

s'agit de déléguer à des institutions internationales sont d'ailleurs, en dernière analyse, des démembrements de l'un ou l'autre pouvoir » (11). Cette interprétation large semble écarter toute discussion future sur la question de savoir de quels pouvoirs il s'agit (législatif, exécutif, judiciaire), puisque tous les trois sont visés. Qu'il s'agisse de compétences déterminées est compréhensible, car un transfert complet impliquerait la disparition de l'Etat et un transfert sans spécification conduirait à l'incertitude juridique et politique. Pourtant, on ne peut pas oublier l'article 235 du Traité CEE. Cet article permet aux institutions communautaires de prendre des dispositions appropriées si l'action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser l'un des objets de la Communauté, sans que le Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet. Le résultat indirect de cette disposition peut être qu'il en résulte un certain accroissement de compétences des Communautés Européennes.

Le terme « *attribuer* » est assez vague, volontairement semble-t-il (12). On n'a pas voulu le limiter à des procédures juridiques déterminées telles que la délégation ou le mandat. Dans la mesure qu'on veut exprimer l'idée d'une permanence dans le transfert de ces pouvoirs, il nous paraît approprié.

Le Parlement faisait preuve de clairvoyance quand il stipula que l'attribution de ces pouvoirs peut être faite par une loi ou par un traité. En fait, il y aura normalement un traité qui, en accord avec l'article 68, sera soumis à l'approbation du Parlement ; le terme « loi » était, à l'origine, seulement conçu dans ce contexte. Mais un amendement, proposé par MM. Pierson et Moyersoen, précisait qu'on ne pouvait exclure la possibilité d'une loi sans traité (13). Les auteurs donnaient l'exemple d'une loi belge qui déciderait enfin de l'élection directe au suffrage universel des membres belges du Parlement Européen. Mais dans ce cas, on n'attribuerait rien aux Communautés Européennes ; on ne changerait que le mode de désignation des membres belges du Parlement européen.

Finalement, la notion « des institutions de droit international public » est sans doute la plus appropriée dans le cadre de cet article. Elle englobe des organisations de droit international classiques aussi bien que les Communautés Européennes qui, malgré quelques caractéristiques fédérales, sont aussi des organisations de droit international public. Dans une lettre adressée au Parlement, le Ministre des Affaires étrangères a pré-

(11) Doc. Parl. Sénat, 1969-1970, p. 4.

(12) Chevallier P. de STEXHIE, *La révision de la Constitution belge 1968-1972*, Bruxelles-Namur, 1972, p. 237.

(13) Doc. Parl. Chambre, 1964-1965, doc. 993, n° 6.

cisé que les Communautés Européennes sont comprises dans la formulation de l'article 25 *bis* (14).

Néanmoins, l'article 25 *bis* ne nous semble pas satisfaisant lorsqu'il parle de « l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué... » Nous avons déjà vu que parmi les caractéristiques essentielles des Communautés Européennes se trouve le transfert définitif de compétences. On ne peut donc plus dire que la Belgique peut reprendre l'exercice des pouvoirs attribués. Il y a eu un partage définitif de compétences entre l'État-membre et les Communautés Européennes ; il existe deux ordres juridiques distincts, se mouvant chacun dans leur propre sphère de compétences (15). On sait que les Communautés ne constituent pas encore une fédération complète, mais selon certains auteurs elles méritent d'être définies comme une fédération partielle (16). Que la Belgique quitte les Communautés Européennes est une hypothèse aussi illusoire que le Nevada quitte les Etats-Unis ou la Biélorussie l'Union Soviétique. En outre, il est exclu que la Belgique reprenne l'exercice des pouvoirs attribués pour une raison supplémentaire. La cour de Justice parle d'une limitation définitive de droits souverains, ce qui va plus loin qu'une attribution de l'exercice de pouvoirs déterminés. En effet, si on accepte la distinction qui semble être faite entre les *pouvoirs* eux-mêmes et l'exercice de ces pouvoirs, la formulation « attribution de l'exercice » ne suffit pas. Il y a eu un transfert de pouvoirs déterminés au profit des Communautés Européennes et non seulement une attribution de pouvoirs. Les pouvoirs transférés appartiennent *définitivement* à un nouvel ordre juridique. Mais si on limite définitivement certains droits souverains, que reste-t-il alors ? N'est-ce pas dire que ces droits souverains eux-mêmes sont perdus au profit des Communautés Européennes ? Le système même des Communautés implique donc un transfert irrévocable de certains droits souverains (17).

La formulation de l'article 25 *bis* ne couvre pas cette situation : elle est en retard sur l'évolution juridique et politique ; comme l'article 25, il ne suffit pas pour justifier, si besoin il y a, la participation de la Belgique aux Communautés Européennes (20).

(14) Cité in Chevallier P. de STEXHE, *op. cit.*, p. 239.

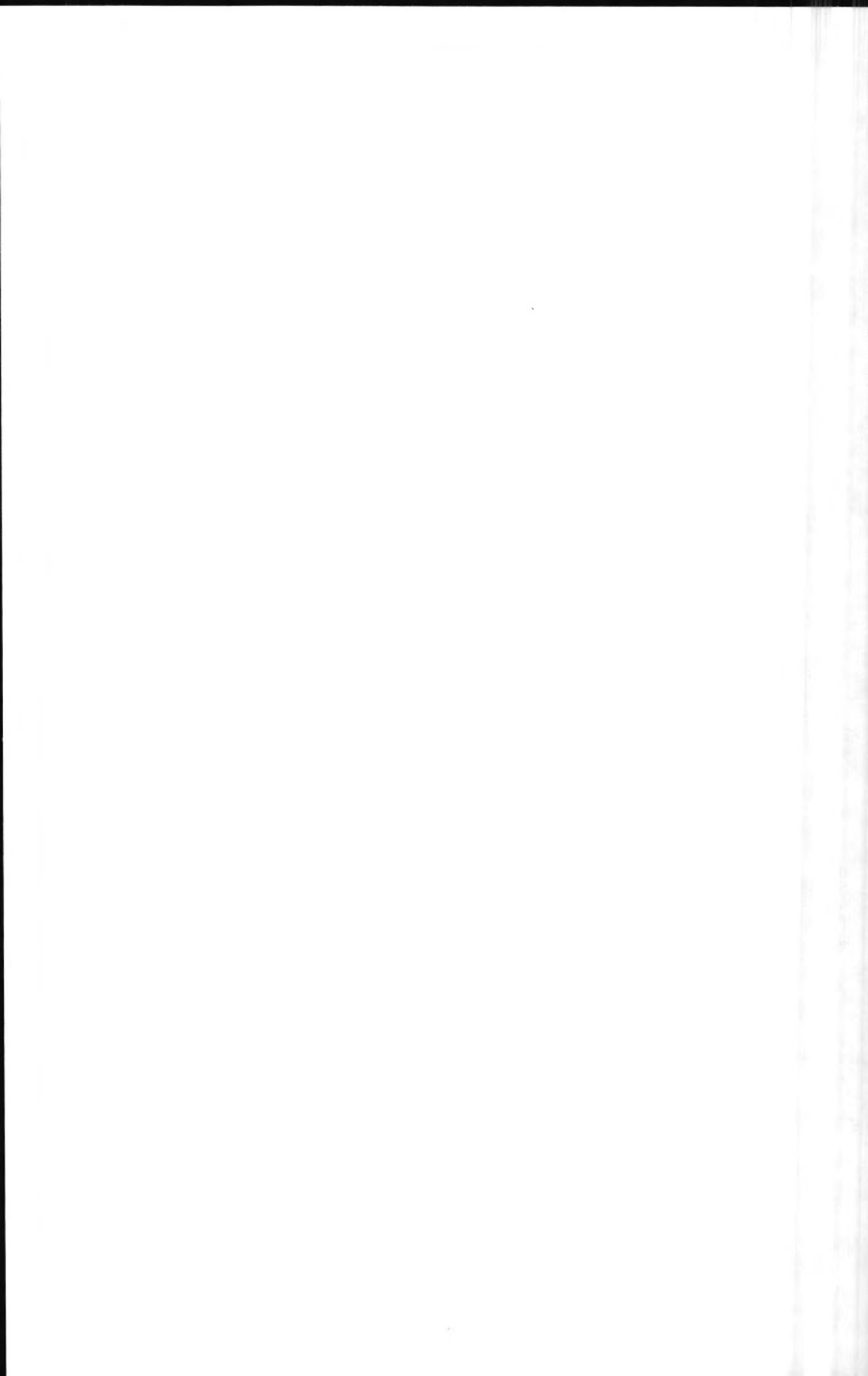
(15) W. GANSHOF van der MEERSCH, *Droit des Communautés Européennes*, Bruxelles, 1971, p. 54.

(16) N. CATALANO, *op. cit.*, p. 23.

(17) W. HALLSTEIN, *Der unvollendete Bundesstaat*, Düsseldorf, 1969, pp. 39-42 ; P. HAY, *Federalism and Supranational Organisations*, London, 1966, p. 102.

(20) Voyez aussi la conclusion plus optimiste de J.V. LOUIS. L'article 25*bis* de la Constitution belge, in *Revue du Marché Commun*, 1970, p. 416.





Chronologie d'une équivoque : les "Sommets" et l'Europe politique

par Nicole LOEB.

Chercheur à l'Université Libre de Bruxelles.

★

Depuis l'échec du projet de Communauté européenne de défense en 1954 et la relance de 1956, les mêmes divergences profondes n'ont cessé de ressurgir chaque fois qu'a été levé le voile jeté sur la vieille querelle de la supranationalité.

Il nous a paru intéressant de retracer, à travers les efforts de « relance politique » de l'Europe au cours des dernières années, la double équivoque qui a pesé sur ces tentatives : celle, fondamentale, touchant les buts poursuivis ; et la confusion due à l'utilisation du mot « politique » pour désigner d'une part la nature même d'un processus de prise de décision, d'autre part les domaines spécifiques de la politique étrangère et de la défense. Il ne s'agit pas d'une simple confusion sémantique. Il s'agit du fond du problème qui depuis quinze ans — qu'il s'agisse des projets d'« union politique » (plan Fouchet, 1961), des « progrès à réaliser dans le domaine de l'unification politique » (La Haye, 1969); de l'« Union européenne » (Paris, 1972), de l'« identité européenne » (Copenhague, 1973) — incite les Européens même les plus avertis à se demander, comme en septembre dernier M. Berkhouwer, président du Parlement européen : « Où va-t-on, en avant ou en arrière ? ».

La signification à accorder aux consultations intergouvernementales et aux réunions au sommet est, depuis 1959, au cœur de ce problème.

Dans les deux Communautés nées des traités de Rome, les Européens convaincus ont voulu voir une étape devant engendrer l'intégration complète des pays membres sur un modèle fédéral. La première phrase du préambule du Traité instituant la CEE n'affirme-t-elle pas que les signataires sont « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » ? Très rapidement s'est reposé le problème du prolongement « politique » du fonction-

nement des institutions créées en 1957, avec ses deux aspects : démocratisation de ces institutions par la création d'un contrôle parlementaire véritable et primauté du « communautaire » sur le « national » ; extension du processus d'intégration — pour les uns — ou de coopération — pour d'autres — aux domaines de la politique étrangère et de la défense.

Le retour au pouvoir du général de Gaulle, le 1^{er} juin 1958, coïncide à peu près avec la mise en place des institutions de la CEE et de l'Euratom : comme l'a souligné J.B. Duroselle, il sera un « alibi » commode pour tous ceux qui préfèrent ne pas voir soustraire à l'Etat national la défense d'intérêts politiques ou économiques. A l'idée d'une Europe communautaire se consolidant à partir des institutions existantes, le général de Gaulle oppose une Europe des patries fondée sur la coopération intergouvernementale. Notons que l'une et l'autre auront nom « union politique »...

Le plan Wigny et les premières consultations régulières des ministres des Affaires étrangères.

Dans le courant de 1959, le succès rencontré par les nouvelles institutions et l'attachement montré par la France au Marché commun font penser que le moment est venu de proposer une relance du processus d'intégration européenne.

Le ministre belge des Affaires étrangères, Pierre Wigny, prend l'initiative de présenter un plan au Conseil de Ministres des 13 et 14 octobre 1959. Le ministre a élaboré et remanié son projet après des entretiens avec le général de Gaulle, avec Jean Monnet, avec ses homologues des autres pays de la Communauté ; dans la meilleure tradition de notre politique européenne, c'est un plan « possibiliste », n'exigeant aucune révision des traités. En matière institutionnelle, il propose l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel et une coordination de l'activité des trois « exécutifs ». Au chapitre du « développement politique », il ne retient pas la formule d'un organe permanent, qui aurait les faveurs du gouvernement français et, semble-t-il, italien ; officiellement, ce secrétariat aurait été écarté pour éviter toute atteinte à la cohésion de l'OTAN ; officieusement, on voudrait éviter que la France n'utilise un tel organe pour se constituer porte-parole politique des Six. Le plan Wigny propose une confrontation régulière des politiques étrangères des six pays.

L'opportunité de telles consultations périodiques est unanimement reconnue. Le mois suivant, les six ministres des Affaires étrangères réunis à Strasbourg conviennent d'avoir entre eux des consultations régulières trimestrielles sur la politique internationale. Ces consultations porteront

à la fois sur les prolongements politiques de l'activité des Communautés européennes et sur les autres problèmes internationaux. Des réunions de hauts fonctionnaires ou d'ambassadeurs pourront préparer les réunions. Les consultations seront conduites sans préjudice des consultations qui ont lieu dans le cadre de l'OTAN ou de l'UEO. Les Commissions des trois Communautés seront informées dans le cadre de leur compétence et pourront être invitées à assister aux consultations.

Le flou artistique qui entoure cette décision dissimule mal les divergences de conceptions qui ne cesseront plus d'entraver les tentatives de prolonger, sur le plan politique, l'intégration européenne.

Entre janvier 1960 et mai 1961, six réunions trimestrielles auront lieu : réunions restreintes, préparées par les secrétaires généraux aux Affaires étrangères, ne donnant lieu à aucun communiqué. Du point de vue belge, il semble que cette formule réserve une première déception lorsque, mise au banc d'accusation au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale des Nations Unies au sujet de la crise congolaise, la Belgique ne verra pas, malgré ses appels, la solidarité européenne dépasser le stade des expressions de sympathie — sauf de la part de la France dont le représentant à l'ONU prend position nettement en faveur de la Belgique.

Pendant l'année 1960, il apparaît que le gouvernement français forme d'autres projets, remettant en question d'une part le rôle de l'Europe et sa place dans le monde, d'autre part la nature des institutions d'une union européenne.

Au cours d'une série de consultations bilatérales ouverte par la rencontre de Gaulle-Adenauer à Rambouillet les 29 et 30 juillet 1960, de Gaulle s'efforce de rassurer des partenaires très attachés au système mis en place par les traités de Rome. Il semble se dégager un accord sur la nécessité de poursuivre l'intégration sur la base des Traités, en développant en complément une coopération « politique ». La conférence de presse du général de Gaulle du 5 septembre 1960 laisse peu de doute sur l'opposition radicale entre sa conception de l'Europe et celle des fédéralistes : les organismes extra- ou supranationaux ne peuvent avoir de valeur que technique, l'autorité et l'efficacité politique appartient aux Etats qui ne peuvent s'en dessaisir : la coopération est la seule voie possible pour la décision touchant des problèmes communs.

Pendant les partenaires de la France ne disposent d'aucun contre-projet concret et voient dans les projets français une possibilité de progresser. Ils acceptent donc l'organisation d'une conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement : ce sera le *premier sommet européen*, qui aura lieu à Paris les 10 et 11 février 1961.

Ainsi ce premier sommet présente l'ambiguïté fondamentale de tous ceux qui suivront : il procède de l'espoir de donner à la construction européenne une nouvelle impulsion en même temps qu'il s'inspire des relations inter-étatiques du type diplomatique le plus classique ; il repose sur une notion de « progrès » qui pour les uns signifie extension du domaine de la coopération, pour d'autres intégration plus réelle par abandons de souveraineté.

Les premiers « Sommets ».

Au cours de la réunion de Paris, la délégation néerlandaise s'oppose aux propositions françaises (institutionnalisation des réunions de chefs d'Etat ou de gouvernement et de ministres des Affaires étrangères, création d'un organisme permanent). Il semble que ce soit la délégation belge qui ait permis de rallier tout le monde au texte du communiqué, par un de ces compromis grâce auxquels la rupture est évitée mais l'équilibre reste entière. En effet, la seule décision sera de « charger une commission composée de représentants des six gouvernements de présenter à la prochaine session des propositions concrètes concernant les réunions des chefs d'Etat ou de gouvernement et des ministres des affaires étrangères, ainsi que toute autre réunion qui paraîtrait souhaitable. Cette commission étudiera aussi les autres problèmes concernant la coopération européenne, notamment ceux qui sont en rapport avec le développement des Communautés. Il a été décidé de tenir la deuxième réunion le 19 mai 1961 à Bonn » (elle aura lieu en juillet). C'est l'inclusion du passage relatif au développement des Communautés qui a permis le ralliement néerlandais, les commentateurs y voyant l'assurance d'un parallélisme entre coopération politique et intégration économique.

Pour mince qu'il puisse paraître, le résultat de ce premier sommet constitue une étape importante : les travaux qui en sont issus renoncent au cadre communautaire pour retourner à l'intergouvernemental. F. Dehousse soulignera à l'Assemblée Parlementaire Européenne ce qu'il estime être une grave erreur de procédure : les représentants permanents auraient pu se voir confier la tâche d'élaborer des propositions. Rappelons qu'en 1952 c'est à l'Assemblée parlementaire que les rédacteurs du traité CED avaient confié l'élaboration d'un projet de communauté politique. Cette différence de procédure marque bien la modification du climat politique européen.

La commission se réunit sous la présidence de l'ambassadeur Chr. Fouchet ; la base de discussion est un document de travail établi par la

délégation française. Le représentant belge est M. Champenois, dont l'ambassadeur Fouchet écrira plus tard (1) : « La délégation belge, en ces premiers mois, se montra beaucoup plus coopérante (2), et son président, le regretté M. Champenois, fut plus d'une fois fort embarrassé entre son voisin néerlandais et ses autres collègues ». Il semble que les travaux aient été freinés par la réserve des pays du Benelux, qui s'efforcent en vain de définir une position commune. Le développement des Communautés (essentiellement, la fusion des exécutifs et l'élection du Parlement au suffrage universel) est pour les Hollandais la contre-partie indispensable à l'acceptation d'une coopération politique ; cependant que selon P.-H. Spaak ce développement est de la compétence des institutions créées par les traités et ne doit pas être discuté par une commission intergouvernementale (c'est pourtant son prédécesseur aux Affaires étrangères, M. Wigny, qui serait à l'origine de l'inclusion de ce problème dans les tâches de la commission). De grosses difficultés proviennent du fait que la France propose d'inclure les problèmes de défense dans la coopération politique projetée, à l'encontre de la fidélité atlantique de ses partenaires.

Le rapport soumis par la commission au *deuxième Sommet* (Bonn, 18 juillet 1961) fait état des divergences entre délégations, qui ont cependant toutes marqué leur accord au principe de réunions périodiques au sommet. La conférence intergouvernementale se voit aussi adresser une résolution de l'Assemblée parlementaire européenne, précisant qu'un renforcement de la coopération serait un progrès dans l'intégration à condition que restent intacts le fonctionnement et les compétences des institutions communautaires.

On voit donc prendre forme et se cristalliser autour de ce deuxième sommet les divergences qui entourent encore, à l'heure actuelle, la préparation de celui qu'on nous annonce pour fin 1974*. Le résultat sera la décision de principe d'organiser la coopération afin « de donner forme à la volonté d'union politique, déjà implicite dans les traités » ; celle de tenir des réunions régulières, de poursuivre une collaboration active entre ministres des Affaires étrangères, et « de charger leur commission de leur présenter des propositions sur les moyens qui permettraient de donner aussitôt que possible un caractère statutaire à l'union de leurs peuples ».

Ce sera la « commission Fouchet », qui se met au travail en septembre 1961.

(1) *Le Figaro* du 6 mars 1959. Comment échoua en 1962 le premier projet d'union politique européenne, par Chr. Fouchet.

(2) Que la délégation néerlandaise.

* Le présent article a été rédigé en novembre 1974.

Le plan Fouchet et l'échec des négociations sur l'union politique.

Dans une interview récente (3), M. Couve de Murville affirme que les Français, accusés par certains d'avoir saboté l'Europe, en ont été au contraire les artisans actifs : « ... dans le domaine politique, eux seuls, depuis quinze ans, ont fait des propositions ».

En effet, le « premier plan Fouchet », qui est présenté à la commission sous forme d'un projet de traité, s'impose à la discussion — les autres délégations ne soumettant que des documents exposant des vues générales sur les suites à donner à la déclaration de Bonn.

On sait les objections rencontrées par ce projet d'« Union des Etats », objections portant essentiellement sur son manque de supranationalité et sur l'insertion d'une politique commune de défense parmi les buts de l'Union. En outre, la demande d'adhésion faite au mois d'août 1961 par la Grande-Bretagne permet à la délégation hollandaise, suivie en novembre par les Belges, d'enfermer le problème de l'union politique dans une alternative qui, plus que jamais, laisse planer l'équivoque sur la nature des objectifs : c'est l'exigence soit d'une organisation supranationale, soit d'une participation de la Grande-Bretagne si l'on envisage une « Europe des patries ».

Le climat se détériore, la méfiance s'installe. La France est soupçonnée de volonté hégémonique ; quant à l'attachement supranational des pays du Benelux, ne sert-il pas de paravent à un atlantisme inconditionnel et à des préoccupations mercantiles ?

Une nouvelle rédaction des propositions françaises, marquant un net raidissement, durcit l'opposition, et des contacts bilatéraux entre les trois plus grands pays, dans l'espoir de débloquer la situation, provoquent l'irritation des Belges et des Hollandais. Le 17 avril 1962, les ministres des Affaires étrangères se séparent sans décider de nouveau rendez-vous et sans confier de nouvelle tâche à la commission. La décision du deuxième Sommet restera sans suite, car si la « volonté d'union politique » a pu rallier l'unanimité à Bonn, les significations profondément divergentes de cette volonté commune sont apparues à l'examen de projets précis.

C'est aussi la fin des tentatives de consultations de politique étrangère : les rencontres ministérielles périodiques inaugurées en janvier 1960 ont été interrompues pendant les négociations sur l'union politique ; à l'initiative des Italiens, une réunion aura lieu en octobre 1962, au moment de la crise de Cuba : ce sera la dernière. Ce n'est qu'en novem-

(3) *Le Point*, 7 octobre 1974.

bre 1970 que des consultations de politique étrangère entre les pays membres des communautés reprendront, en application du « rapport Davignon ».

De l'échec du plan Fouchet au Sommet de La Haye.

La rupture des pourparlers sur l'union politique est rapidement suivie de celle, brutale, des négociations avec le Royaume-Uni.

Conscients de l'étendue de leurs désaccords, et soucieux de ne pas compromettre les Communautés, les Six, échaudés, se cantonnent dans un immobilisme prudent. Quelques initiatives — belge, allemande, italienne — restent sans suite en 1964. Inutile d'ailleurs d'aller au-devant de nouvelles difficultés ; le fonctionnement des institutions existantes entretient le climat de tension. En effet, en octobre 1964, l'« ultimatum » du général de Gaulle fait peser sur la Communauté une menace qui ne sera levée que par le résultat du célèbre « marathon agricole » de décembre. Celui-ci contribuera fortement à l'image d'une Europe ne pouvant progresser que de crise en crise, et dans la défense acharnée des intérêts nationaux. Et nous revoici en pleine crise politique en 1965 — il s'agit non pas de politique étrangère ou de créations nouvelles, mais du système décisionnel communautaire. La « crise de la chaise vide » déclenchée par la France le 30 juin 1965 à l'occasion des règlements agricoles cristallisera la divergence entre, d'une part, la conception gaulliste d'un Conseil de ministres fonctionnant sur le modèle diplomatique et jouant un rôle prépondérant, chaque Etat gardant ainsi un droit de regard souverain sur ses intérêts nationaux ; d'autre part, la vision inspirant les propositions faites par la Commission Hallstein, faisant de la Commission l'organe communautaire par excellence, expression de l'intérêt commun, et du Conseil un organe fédéral représentant la Communauté et non pas simplement les intérêts nationaux. C'est à cette époque (conférence de presse du 9 septembre 1965) que le général de Gaulle fustige la notion d'une fédération européenne qui « serait régie par un aréopage technocrate apatriote irresponsable ».

Lors de la conférence de « retrouvailles » des six ministres des Affaires étrangères en janvier 1966, la crise est résolue par un constat de désaccord tempéré d'un *modus vivendi* au sujet du vote majoritaire au sein du Conseil de ministres (dont la France refuse d'accepter l'entrée en vigueur, prévue pour le 1^{er} janvier 1966). Les cinq partenaires de la France ne renoncent pas au principe de l'évolution vers la décision majoritaire prévue par le traité, mais acceptent en fait un arrêt de cette évolution. Ce qu'on a appelé le « compromis de Luxembourg »

marque donc un très net coup de barre vers l'intergouvernemental, ce d'autant plus qu'il prévoit que la Commission (qui sera une Commission unique des trois Communautés dès la mise en application du traité de fusion du 8 avril 1965) sera tenue à une coopération étroite avec les gouvernements et que son budget sera contrôlé par eux.

Une fois de plus, la crise de 1965 a montré que toute tentative de brusquer un mouvement dans le sens de la supranationalité est voué à l'échec aussi longtemps qu'un consensus politique réel n'existe pas.

Quant aux politiques étrangères, le retrait de la France de l'organisation militaire de l'OTAN en 1966 et la position qu'elle adopte lors du conflit du Proche-Orient en 1967 accuse les divergences latentes sans ouvrir de perspectives de rapprochement.

Dix ans après la signature des traités de Rome, leurs prolongements « politiques » se trouvent bloqués, qu'il s'agisse de la politisation de l'activité communautaire, de la coopération en politique étrangère ou de l'élargissement (la nouvelle demande britannique, introduite en mai 1967, se voit opposer le veto français).

Cependant pour célébrer cet anniversaire, un *troisième Sommet* des chefs d'Etat ou de gouvernement a lieu à Rome les 29 et 30 mai 1967. Le climat qui l'entoure est suggéré par les titres des éditoriaux de l'agence Europe consacrés à l'événement : « Une célébration qui ne doit pas devenir un enterrement » ; « Un nouveau départ ou la reprise d'un dialogue de sourds ? ».

La conférence décide de fixer au 1^{er} juillet 1967 la fusion des institutions des trois Communautés. Les Six confirment « l'engagement d'accomplir les efforts nécessaires pour atteindre les objectifs définis dans les traités de Rome ». Ce n'est donc pas l'enterrement. Ce n'est pas non plus le déblocage, comme en témoigne la merveilleuse « décision » par laquelle « les Etats participant à la conférence sont convenus d'étudier les possibilités de resserrer graduellement leurs liens de nature politique par les méthodes et les procédures suggérées par les expériences et par les circonstances. Les ministres des Affaires étrangères ont été chargés de continuer l'examen de ce problème ».

En janvier 1968, le « memorandum Benelux » soumis aux partenaires de la Communauté, à la Commission européenne et aux pays candidats à l'adhésion, tente de remédier à l'impossibilité d'arriver à une décision concernant l'ouverture de négociations avec ces derniers, en préconisant la mise en place d'une procédure de consultation entre la Communauté et les Etats membres d'une part, les Etats candidats d'autre part. Dans le domaine politique, ils décident de renforcer leur coopération et de se consulter avant toute décision ou prise de position sur les questions d'intérêt commun et les questions importantes de poli-

tique étrangère, et invitent les autres Etats européens à s'associer à cette expérience.

Dans la foulée de cette initiative, le « plan Harmel » est présenté par le ministre belge lors de l'ouverture du Conseil de l'UEO à Rome. Il est basé sur les positions générales de la Belgique en matière européenne, telles qu'elles seront définies par le ministre au Sénat en janvier 1969 :

« 1. L'Europe occidentale doit associer ses politiques non seulement économiques mais ses prolongements sociaux, technologiques, monétaires ; elle doit associer ses politiques extérieures : les politiques dites étrangères et la défense.

» 2. Le Traité de Rome demeure pour nous le noyau solide de l'Europe, autour et dans le prolongement duquel doivent s'édifier progressivement d'autres politiques que celle de l'économie.

» 3. Il n'y aura pas d'Europe occidentale achevée, sans la présence, la solidarité et l'amitié mutuelle de ses plus grands pays : la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la République fédérale.

» 4. Il y a assez d'institutions européennes ; il n'y a pas lieu d'en ajouter mais, au contraire, de vivifier celles qui existent.

» 5. Dans les situations difficiles que traverse l'Europe, nous refusons un faux dilemme : l'impossibilité temporaire d'élargir les communautés ne justifierait pas l'arrêt du parachèvement des communautés.

» Au contraire, nous le répétons depuis trois ans : il faut construire l'Europe partout où elle est possible et donc pousser le développement interne des communautés. »

La Belgique, selon le ministre, serait prête à s'associer immédiatement à un traité créant les Etats-Unis d'Europe ; mais ce n'est pas le cas de tous ses partenaires. Puisque l'accord n'est pas possible sur une conception générale et une vision à long terme, il faut progresser de manière pragmatique. Outre le développement interne des Communautés, le plan Harmel préconise des actions de coopération dans le domaine de la politique étrangère, de la défense, de la technologie, de la monnaie ; ces actions seraient tentées à sept (les Six plus la Grande-Bretagne) dans le cadre de l'UEO, par l'instauration de consultations obligatoires sur des sujets précis.

En déclenchant au sein de l'UEO une crise à l'occasion de la non-application de la règle de l'unanimité à l'établissement de l'ordre du jour (le Conseil a été convoqué par la Grande-Bretagne pour examiner

la situation au Moyen-Orient), la France évitera que des négociations relatives à l'adhésion de la Grande-Bretagne soient amorcées par ce biais.

Ainsi, au moment où le général de Gaulle quitte le pouvoir en 1969, les désaccords mis en évidence lors de la négociation Fouchet se sont creusés. Ces désaccords empêchent la construction européenne de se développer par son dynamisme interne et interdisent tout progrès d'ordre politique. L'interdépendance des divers problèmes en suspens au sein des Communautés — obstacles sur la voie de l'union économique prévue au traité — et la nécessité de mettre fin à l'immobilisme lié à l'incertitude quant au sort des candidatures, rendent indispensable une nouvelle impulsion politique : c'est dans la réunion d'un nouveau Sommet qu'on la cherchera.

Le Sommet de La Haye.

Le départ du général de Gaulle va-t-il, comme certains le pensent, marquer un tournant pour l'Europe ? Elu le 15 juin 1969, dès le mois suivant, le Président Pompidou propose officiellement une nouvelle rencontre au sommet. Ce quatrième sommet aura lieu à La Haye, les 1 et 2 décembre 1969.

Le gouvernement français a défini sa politique européenne par les trois formules « achèvement, approfondissement, élargissement » — ce dernier, peut-être, un jour. La conférence — qualifiée par S. Mansholt de « pure mesure de détresse » — s'ouvre dans un climat de grand scepticisme : les Six ont-ils dépassé l'époque des grandes controverses et sont-ils en mesure, pour débloquer la construction européenne à la veille de l'ouverture de la phase définitive du Marché commun (4), d'arriver à un compromis ? C'est bien de compromis qu'il s'agit, puisque si la France attache une importance primordiale à l'achèvement (c'est-à-dire au règlement financier de la politique agricole) et, avec la République fédérale, à l'approfondissement (union économique et monétaire), ses partenaires mettront l'accent sur l'élargissement. La grande inconnue est la politique du nouveau gouvernement français : jusqu'à quel point sa bonne volonté européenne détermine-t-elle un changement de politique, et notamment la levée du veto à l'ouverture des négociations d'élargissement ?

Sans être miraculeux, le résultat de la réunion est suffisamment honorable pour que, dans les années qui ont suivi, l'on se réfère avec une certaine nostalgie à l'« esprit de La Haye ». Outre un catalogue d'intentions assez pieuses concernant la coopération technologique, Euratom,

(4) Fixée par le traité au 1^{er} janvier 1970.

l'Université européenne et la réforme du Fonds social, le communiqué en 16 points diffusé à l'issue des travaux réaffirme les finalités politiques de la Communauté et fait état de quatre décisions :

- Les règlements financiers de la politique agricole seront arrêtés pour la fin de l'année 1969 et permettront ainsi le passage au stade définitif de la Communauté. Le principe des ressources propres de la Communauté et celui du renforcement des pouvoirs du Parlement européen, qui avaient été le nœud de la crise de 1965, sont acceptés par la France.
- Au cours de l'année 1970, sera élaboré un plan par étapes en vue de la création d'une union économique et monétaire.
- Les six gouvernements sont d'accord pour l'ouverture des négociations avec les 4 pays candidats après l'établissement d'une position commune des Six ; selon la déclaration interprétative, les négociations pourront commencer avant le 30 juin 1970.
- Des propositions seront faites par les ministres des Affaires étrangères avant le 31 juillet 1970 sur la meilleure manière de réaliser des progrès en matière d'unification politique.

Le temps des suspicions n'est pas dépassé : la France ayant enfin levé son veto aux négociations d'adhésion, certains la soupçonnent de se résigner à l'élargissement en misant sur l'affaiblissement institutionnel qu'il entraînera pour la Communauté.

Cependant la Conférence de La Haye a un grand retentissement, dans la presse sinon dans l'opinion : pour la première fois depuis 1962, les Six se retrouvent d'accord sur des points essentiels, dont le plus attendu est l'élargissement.

Les consultations de politique étrangère.

Chargés en vertu du point 15 du communiqué de La Haye « d'étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique », les ministres confient à un comité groupant les directeurs des affaires politiques de leurs départements, la tâche d'élaborer des propositions. Ce comité, présidé par le belge Davignon, présente son rapport aux ministres le 20 juillet 1970 ; il est adopté définitivement lors de la réunion des ministres à Luxembourg le 27 octobre 1970.

Le « rapport Davignon » fonde ses propositions sur une triple constatation :

1° l'opportunité de « donner forme à la volonté d'union politique, qui n'a cessé de soutenir les progrès de la Communauté » ;

2° la nécessité de voir des développements dans l'ordre proprement politique correspondre à la mise en œuvre des politiques communes ;

3° les responsabilités et le rôle grandissant de l'Europe dans le monde.

Les propositions se limitent à une amorce de coopération en matière de politique étrangère, dont les objectifs sont :

- « assurer par une information et des consultations régulières une meilleure compréhension mutuelle sur les grands problèmes de politique internationale ;
- renforcer leur solidarité en favorisant une harmonisation des points de vue, la concertation des attitudes et, lorsque cela apparaîtra possible et souhaitable, des actions communes. »

Ainsi l'accord semble s'être fait sur le plus petit commun dénominateur : concertation qui n'est ni obligatoire ni préalable, et ne s'étend pas aux problèmes de défense.

Les moyens de cette coopération seront des réunions, au moins tous les six mois, des ministres des Affaires étrangères (la réunion peut se tenir, si les circonstances l'exigent, au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement) ; en outre, un Comité politique composé des directeurs des affaires politiques se réunira au moins 4 fois par an, et « les gouvernements se consulteront sur toutes les questions importantes de politique étrangère ». La Commission des Communautés sera invitée à donner son avis « dans le cas où les travaux des ministres entraîneraient des effets sur les activités des Communautés européennes ». Un colloque semestriel et informel réunira les ministres et les membres de la Commission politique de l'Assemblée parlementaire européenne.

La troisième partie du rapport ouvre des perspectives meilleures en stipulant que « les Ministres se proposent de poursuivre leurs travaux sur la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique et de présenter un deuxième rapport » (au plus tard deux ans après la mise en œuvre de la consultation en matière de politique étrangère). Une quatrième partie organise l'association des pays candidats à la concertation prévue.

La procédure de consultation ainsi instaurée représente un très net retour à l'intergouvernemental, tant par l'absence de toute institution commune que par la ténuité de la participation prévue pour les institutions communautaires existantes, et aussi par le fait qu'aucun rôle

n'est prévu pour ces dernières dans l'étude des progrès ultérieurs à réaliser.

Les sommets de Paris et de Copenhague.

Le traité d'adhésion des quatre pays candidats est signé le 22 janvier 1972 et dès le mois d'août 1971, le président Pompidou lance l'idée d'un Sommet de la Communauté élargie : ce sera le Sommet de Paris (19-20 octobre 1972).

On dira du sommet de Paris qu'il a été « préparé dans l'inquiétude, réuni dans l'incertitude, conclu dans la dispute » (5). On sait que les positions en matière institutionnelle restent inconciliables, et les Beneluxiens n'ont guère d'espoir d'obtenir grand'chose en matière de renforcement des institutions communautaires — ils y tiennent beaucoup cependant, y voyant un rempart contre des déséquilibres dus à des politiques trop « personnelles » des plus grands Etats ou à des liens privilégiés entre certains de ces derniers. On ne parlera plus à Paris du secrétariat politique, dont le principe aurait pu rallier les suffrages mais dont la volonté française de voir fixer le siège à Paris, c'est-à-dire ostensiblement extérieur aux institutions existantes, a fait un sujet de discorde pendant de longs mois. Dans son discours à la conférence au sommet, le Premier Ministre Eyskens rappellera en ces termes le point de vue de la Belgique : « ... toutes les politiques qui s'articulent sur la réalisation de l'union économique, monétaire et de progrès social seront traitées suivant (les) règles communautaires. Il s'agit de la politique régionale, industrielle, technologique et scientifique, sociale et de l'environnement humain...

... « Cependant, quelle que soit l'importance de cette décision, elle ne nous satisfait pas complètement, car elle ne répond pas entièrement aux objectifs politiques que nous nous sommes fixés et qui jusqu'à présent ne sont inscrits que dans les préambules des traités et dans les déclarations que nous avons faites au cours de précédentes Conférences au Sommet.

« Les différentes actions communautaires dont nous venons de décider la réalisation postulent des engagements dans le domaine politique. *La réalisation des objectifs de la Communauté et la mise en place d'une union politique sont indissociables* » (6)...

... « S'il ne convient pas maintenant de préciser le contenu de l'union, je souhaiterais cependant indiquer très clairement, ce que, à nos yeux,

(5) *Le Monde*, 29-30 octobre 1972.

(6) C'est nous qui soulignons.

elle n'est pas... *Il ne peut être question de créer un centre de décisions parallèle* » (6).

Le résultat du Sommet de Paris sera : la confirmation des délais concernant l'union économique et monétaire, et la création d'un Fonds européen de coopération monétaire ; la fixation d'un programme de travail pour la Communauté en matière de politique régionale, sociale, industrielle, scientifique et technologique, politique de l'environnement, énergie. Sauf pour l'énergie, des échéances sont fixées pour le dépôt des rapports dont l'élaboration est confiée aux institutions de la Communauté. En matière de coopération politique, intensification des consultations. Enfin, les chefs d'Etat ou de Gouvernement décident « de transformer avant la fin de l'actuelle décennie et dans le respect absolu des Traités déjà souscrits, l'ensemble des relations des Etats membres en une *Union Européenne* ». Ce paragraphe, dû à l'initiative de la délégation belge, répond à la nécessité d'ouvrir de vastes perspectives sans pouvoir concilier les conceptions sur la supranationalité et les institutions. La nécessité d'ouvrir des perspectives est d'autant mieux ressentie qu'on est au lendemain du referendum norvégien ; tous les discours de Paris ont fait allusion au besoin de rendre attrayante une Europe dont l'opinion, et particulièrement celle des jeunes, se désintéresse ou se détourne. C'est le cas notamment de l'opinion belge, dont les sondages révèlent qu'elle est singulièrement ignorante et apathique pour tout ce qui concerne l'Europe, au-delà d'un consensus très général.

Les événements d'octobre 1973 surviennent alors que l'Europe élargie est en pleine crise institutionnelle, les mécanismes communautaires ne s'étant pas montré capables de donner la suite attendue au programme de travail fixé par le Sommet de Paris, le rapport sur l'« Union européenne » n'étant encore entrepris par aucun organe communautaire, et les réunions de coopération en politique étrangère n'ayant pas abouti à une position commune concernant le Proche-Orient. Cette position commune ne sera atteinte, sous la pression des événements, que le 6 novembre.

Le Sommet de Copenhague, qui avait été proposé à l'origine par le Président Pompidou comme un entretien « au coin du feu » sur quelques grands problèmes, se tient les 14 et 15 décembre dans une atmosphère de crise et sans préparation suffisante. Le « document sur l'identité européenne » et le communiqué final restent au niveau des déclarations de principe — volonté de voir l'Europe parler d'une seule voix, accélération des travaux de définition de l'Union européenne, attachement à l'acquis communautaire. A la suggestion du Président Pompidou, il est décidé de réunir plus fréquemment les chefs d'Etat ou de gouvernement.

Une fois de plus, à l'heure actuelle, les propositions françaises d'institutionnalisation des réunions de chefs de gouvernement repose, dans une conjoncture économique et diplomatique mondiale différente, le problème des fins et des moyens : pour progresser dans la construction européenne, convient-il de « dépolitiser » les institutions communautaires en confiant les tâches essentielles à des mécanismes de coopération ? d'autre part, l'amélioration indispensable du fonctionnement de ces mêmes institutions peut-elle être obtenue sans une impulsion venant des gouvernements ?

L'insertion de réunions des chefs de gouvernement dans le contexte communautaire par la création d'un « Conseil européen » marquerait-elle une étape nouvelle dans le déclin des mécanismes communautaires au profit de la coopération intergouvernementale ou, au contraire, serait-elle la condition d'un renouveau des institutions créées par les traités et de l'inclusion progressive de la politique étrangère dans le processus communautaire ? Il est peu probable qu'une réponse puisse être donnée à ces questions dans un proche avenir : cela suppose une clarification du projet relatif à la structure de l'Europe et à son rôle dans le monde, alors qu'aucune convergence ne se dessine entre les Neuf. Mais l'expérience des quinze dernières années, et tout récemment l'échec reconnu de Copenhague et l'incapacité de donner suite aux décisions prises au Sommet de Paris, ont démontré la nécessité d'un consensus sur des points précis, celle de la définition des moyens destinés à traduire ce consensus en décisions et surtout la vanité de vouloir remplacer ces deux démarches par le camouflage des divergences sous une unanimité de façade autour de déclarations équivoques.

Novembre 1974.

Principales sources utilisées.

- Parlement européen. Commission politique. *Le dossier de l'Union politique*, janvier 1964.
- ARTHAUD Ed. *L'année dans le monde*.
- Agence Europe. Bulletins quotidiens et Documents.
- DUROSELLE J.B. *L'unité politique de l'Europe : espoirs et désillusions*. Rapport présenté à la XXII^e Table Ronde des Problèmes de l'Europe. Paris, 7 et 8 novembre 1969.
- MASLET J.-Cl. *L'Europe politique*. Paris, PUF, 1972.
- DELMAS Cl. *Histoire des projets d'unification politique de l'Europe, 1815-1970*. Heule, Ed. UGA, 1970.
- DE GRAVE J. *Les plans d'unification politique européenne*. ULB, Mémoire de deuxième licence en sciences politiques et diplomatiques.





Internationale integratie als de vorming van een belangengemeenschap

door Frans GOVAERTS

Aspirant N.F.W.O.

Assistent aan het Departement Politieke Wetenschappen KU Leuven.



1. Internationale integratietheorieën.

Om het coöperatie- en integratieproces dat na de Tweede Wereldoorlog in West-Europa op gang is gebracht te analyseren en te interpreteren, zijn reeds zeer uiteenlopende wetenschappelijke methodes en benaderingswijzen aangewend geworden. De meeste hadden een bepaald aspekt van dit integratieproces als objekt van studie, enkele wilden dieper en globaler te werk gaan. Ik geloof dat de waarde van deze pogingen tot beter begrijpen van het fenomeen der internationale integratie hierin ligt, dat zij alle erg complementair zijn en voortdurend in combinatie met elkaar moeten toegepast worden.

Er zijn vooreerst die werken die het ontstaan en de evolutie van de Europese eenmaking bestuderen volgens wat men zou kunnen heten een « historisch-descriptieve » of « traditioneel-historische » methode (1).

Andere auteurs leggen de nadruk op de eerder institutioneel-juridische aspecten van de integratie, en ontleden vooral de Europese instellingen, hun structuren, bevoegdheden en werking (2). Daarnaast is er nog de aanbreng vanuit de economische wetenschap die de economische integratie in al haar vormen en aspecten ontleedt (3). Er zijn zelfs auteurs

(1) A. ALBONETTI, *Préhistoire des Etats-Unis d'Europe*, Paris, 1963; H. BRUGMANS, *Histoire de l'idée européenne*, Brugge, 1970; J. LECERF, *Histoire de l'unité européenne*, Paris, 1965; R. MAYNE, *The Community of Europe*, London, 1962; P. Van De MEERSSCHE, *De Europese Integratie 1945-1970*, Leuven, 1971; ...

(2) W. GANSHOF van der MEERSCH, *Organisations européennes*, Paris, 1966; A.H. ROBERTSON, *European Institutions*, London, 1966; ...

(3) B. BALASSA, *The Theory of Economic Integration*, London, 1969; S. DELL, *Trade Blocs and Common Markets*, London, 1963; J. TINBERGEN, *International Economic Integration*, Amsterdam, 1965; ...

die een bepaalde economische theorie trachten toe te passen op de integratie (4).

Ten slotte zijn er die werken die de integratie benaderen vanuit de politieke theorie, met methodes en conceptuele kaders waarin het onderscheid tussen de politieke theorie en de sociologie zeer klein, zelfs onbestaande wordt (5). Daarom noem ik ze gemakkelijkschalve « politiek-sociologische » werken.

Het is naar mijn mening deze laatste categorie die met het meeste succes gepoogd heeft een meer samenhangend inzicht te verwerven in het complexe sociale proces dat integratie wordt geheten. Het zijn vooral Amerikaanse auteurs geweest die bijdragen hebben geleverd tot de uitbouw van deze benaderingswijze (6). Sommigen onder hen hebben de theorievorming zover gedreven dat zelfs louter of overwegend kwantitatieve onderzoeks- en voorstellingswijzen het licht zagen. Dat deze benadering als de belangrijkste wordt beschreven, betekent vanzelfsprekend niet dat de hoger genoemde benaderingswijzen geen verdiensten zouden hebben. De politiek-sociologische approach ware niet mogelijk geweest zonder de gegevens en de resultaten uit de andere benaderingswijzen.

Toch zijn een aantal globale kritische bemerkingen te maken ten aanzien van al deze methodes van analyse en beschrijving (7).

(4) Zie bijvoorbeeld : B.M. RUSSETT en J.D. SULLIVAN, « Collective Goods and International Organization », in : *International Organization*, nr 4, Autumn 1971, blz. 845-865.

(5) Zie de werken van A. ETZIONI, E.B. HAAS, K.W. DEUTSCH, L. LINDBERG, S. SCHEINGOLD, J. NYE, D. PUCHALA, Ph. SCHMITTER, ... Bij deze auteurs vindt men begrippen en benaderingswijzen uit o.a. de volgende « theorieën » : federalisme, functionalisme, communicatietheorie, systeemtheorie.

(6) Deze Amerikaanse theorieën kunnen weer onderverdeeld worden in verschillende groepen : zie S. WARNECKE, « American Regional Integration Theories and the European Community », in : *Integration. European Studies Review*, Brussels, 1971, blz. 1-20 ; en R.W. COBB en C. ELDER, *International Community. A Regional and Global Study*, New York, 1970, blz. 13-21. Voor globale kritische overzichten zie : C. PENTLAND, *International Theory and European Integration*, Londen, 1973 ; P. TAYLOR, *International Co-operation Today*, Londen, 1971 ; en M. HODGES (ed.), *European Integration. Selected Readings*, Harmondsworth, 1972. Een uitstekend overzicht vindt men ook in : M.-E. De BUSSY, H. DELORME en F. DE LA SERRE, « Approches théoriques de l'intégration européenne », in : *Revue Française de Science Politique*, vol. XXI, nr 3, juni 1971, blz. 615-653. Interessante studies in verband hiermee zijn ook : R. HANSEN, « Regional Integration : Reflections on a Decade of Theoretical Efforts », in *World Politics*, januari 1969, vol. 21, blz. 257-269 ; L.J. CANTORI en S.L. SPIEGEL, « The Analysis of Regional Integration Politics : the Integration versus the Empirical Systems Approach », in *International Organization*, vol. 27, nr 4, Autumn 1973, blz. 465-494 ; Ph. E. JACOB en J.V. TOSCANO (eds.), *The Integration of Political Communities*, Philadelphia, 1964 ; en L. LINDBERG en S. SCHEINGOLD (eds.), *Regional Integration : Theory and Research*, Cambridge, 1971. (Ook verschenen in *International Organization*, Autumn 1970).

(7) Het is hier noch de plaats, noch de bedoeling om een kritische analyse te maken van elk van deze benaderingswijzen.

Een eerste tekortkoming — vooral bij Amerikaanse auteurs — zou ik noemen : het gebrek aan inzicht in de cruciale betekenis van de Europese natiestaat en het onderschatten van zijn kracht en vitaliteit ook in een wereld van steeds groeiende interdependentie (8). Misschien staat bij velen de vorming van de Amerikaanse federale staat te zeer voor ogen. Die vertrok echter vanuit een heel andere kontekst en vanop een zeer verschillende basis, in vergelijking met de Europese staten.

Een tweede gebrek ligt m.i. in de te beperkte geografische en historische kontekst waarin men het fenomeen integratie heeft benaderd. Het werd al te zeer een studie van de na-oorlogse ontwikkeling in West-Europa. Het is natuurlijk wel in deze periode en in dit deel van de wereld dat het proces van interstatelijke toenadering en integratie het meest sensationele succes heeft geboekt, maar elders en in andere periodes zijn ook minder opvallende processen van integratie aan de gang geweest die onvoldoende de aandacht hebben gekregen.

Ten derde, werd de aandacht te weinig gericht op de psychologische, sociologische en cultuur-historische factoren die bij dit proces van integratie een niet te onderschatten rol hebben vervuld. Men heeft de discussie te sterk toegespitst op vragen van juridische en structurele aard, rond begrippen als federatie-confederatie, cooperatie-integratie, interstatelijk of supra-nationaal.

Ten vierde, heeft men te weinig gebruik gemaakt van de studies van integratieprocessen die zich hebben voltrokken buiten het vlak van de natiestaat, met name in kleinere sociale gehelen als : familie-verband, verenigingen, belangengroepen (9). Vergelijkingen konden hier waarschijnlijk heel wat geleerd hebben over de dynamiek van het proces van integratie in het algemeen. Met andere woorden, men heeft te weinig studie gewijd aan het *proces van integratie zelf*, aan het waarom en het waartoe ervan, aan zijn eigen aard en dynamiek, aan zijn beperktheden en mogelijkheden.

De volgende pagina's bevatten een poging om, ingaande op punt vier van de bovenstaande kritische bemerkingen, *aan het proces van internationale integratie een meer algemene sociologische verklaring te geven* door een vergelijking van de werking van belangengroepen met deze van het internationaal integratieproces. Deze poging wil geen afbreuk doen aan de waarde van de hoger vernoemde benaderingswijzen. Zij wil enkel een kritische aanvulling zijn en een bijdrage tot de studie van de inter-

(8) Het effect van honderd of meer jaren bestaan als natiestaat wordt niet gemakkelijk uitgewist.

(9) Dit kan gaan van een filatelistenclub tot een vakbeweging of een orde van advocaten of geneesheren.

nationale integratie. Reeds in 1937 suggereerde G. Simpson dat de studie van kleinere groepen elementen kon opleveren voor de studie van grotere sociale gehelen, zoals staten en de internationale gemeenschap. Hij meende dat «...what is needed is a return to the ideals of the primary group in such a shape and so adjusted as to be capable of application to cosmopolitan conditions» (10). Volgens hem was het probleem waarmee de mensheid geconfronteerd werd er een van «...communalizing those who are to conflict. (...) It is the problem of carrying over the ideals of the primary or face-to-face group which is most easily communalized, to the larger groups, and ultimately to nations and international action (11)».

Een belangengroep kan natuurlijk niet beschouwd worden als een «primary» of «face-to-face» groep. In het citaat van Simpson is het mij alleen te doen om het principieel van de terugkeer naar de studie der kleinere sociale gehelen om eventueel hieruit elementen te halen voor de studie der grotere sociale gehelen zoals staten en het internationale systeem.

2. Internationale integratie als vorming van een belangengemeenschap.

Wat is internationale integratie?

Wanneer men de definities van de twee voornaamste auteurs over de politiek-sociologische integratietheorievorming, E.B. Haas en K.W. Deutsch (12), naast elkaar plaatst, dan merkt men hoezeer ze complementair zijn. Haas definieert integratie als «the process whereby political actors in several discrete national settings are persuaded to shift their loyalties and political activities toward a new center whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states (13)». De nadruk ligt hier op structuren, instellingen en machtsfenomenen.

Volgens Deutsch is integratie «a relationship among units in which they are mutually interdependent and jointly produce system properties which they would separately lack. Sometimes, however, the word «integration» is also used to describe the integrative process by which such

(10) G. SIMPSON, *Conflict and Community*, New York, 1937, blz. 33, geciteerd in D.B. CLARK, «The Concept of Community: a Re-examination», in *The Sociological Review*, vol. 21, nr 3, August 1973, blz. 397-416.

(11) Geciteerd in *ibid.*, blz. 408.

(12) Respektievelijk de grondleggers van het «neo-functionalisme» en het «transactionalisme», de twee voornaamste richtingen in het politiek-sociologisch denken over integratie.

(13) HAAS, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, 1958, blz. 16.

a relationship or state of affairs among formerly separate units is attained » (14). De nadruk ligt hier op : wederzijdse afhankelijkheid, samen realiseren wat afzonderlijk niet mogelijk was.

De opvattingen van Haas en Deutsch vullen elkaar aan. Zowel gemeenschappelijke instellingen en politieke machtscentra als interacties en wederzijdse afhankelijkheid zijn essentiële kenmerken van een interstatelijk integratieproces. Toch verklaren zij niet voldoende over de dynamiek van het integratieproces zelf. Een ander Amerikaanse auteur, *D. Puchala* meent in een recent artikel dat de conventionele benaderingswijzen (hij vernoemt de federalistische benadering, het functionalisme, de Deutsch - benadering en de « power - politics » - benadering) «... ons inzicht in de hedendaagse internationale integratie meer hebben vertroebeld dan verduidelijkt » (15).

Zijn bepaling en zijn ganse benadering willen daarom een verbetering zijn ten overstaan van de voorgaande benaderingswijzen. *Puchala* legt de nadruk op een m.i. zeer belangrijk aspect van de internationale integratie, namelijk de harmonizatie van belangen en het vergaren van wederzijdse beloningen uit interacties tussen staten. Volgens *Puchala* « contemporary international integration can best be thought of as a set of processes that produce and sustain a concordance system at the international level » (16). En zulk « concordance system » is voor hem dan « an international system wherein actors find it possible consistently to harmonize their interests, compromise their differences and reap mutual rewards from their interactions (17).

Deze definitie en de voorheen geciteerde bemerking van *Simpson* waren een direkte aanleiding om te pogen een band te leggen tussen het verschijnsel « internationale integratie » en het sociologisch begrip « belangengroep » of « belangengemeenschap ».

Wat verstaat men onder een belangengroep ?

Deutsch geeft een algemene definitie in de volgende zin : « *An interest group* is a collection of persons who expect a parallel or joint reward from some possible course of events, and who are therefore likely, though not certain, to act in some ways in common in regard to what they perceive to be their common chances » (18). Hij wijst er bovendien op dat

(14) DEUTSCH, *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs, 1968, blz. 150.

(15) PUCHALA, « Of Blind Men, Elephants and International Integration », in *Journal of Common Market Studies*, 1972, vol. 10. Nr 3, blz. 276.

(16) *Ibid.*, blz. 277.

(17) *Ibid.*

(18) DEUTSCH, *op.cit.*, blz. 52. Over belangengroepen bestaat een uitgebreide literatuur. Omwille van haar algemeenheid prefereren wij de definitie van DEUTSCH.

een belang niet noodzakelijk economisch hoeft te zijn, maar dat het kan te maken hebben met godsdienst, ideologie, of om het even welke andere waarde die de mens nastreeft (19).

De belangengroep is een veel voorkomend sociaal verschijnsel zowel in de pre-industriële als in de moderne geïndustrialiseerde maatschappij. Haar ontstaan is eenvoudig te verklaren. Het menselijk gedrag wordt meestal bepaald door eigenbelang. De mens tracht zich ten eerste staande te houden, te overleven. Dit is de meest elementaire reflex. Ten tweede tracht hij zich als individu te realiseren, d.w.z. hij tracht een aantal verwachtingen over zichzelf in te lossen en zijn eigen capaciteiten en mogelijkheden in te zetten in een aantal realisaties en creaties waarmee hij zichzelf optimaal tracht te identificeren. De meeste belangen van de mens worden echter slechts gerealiseerd met de hulp van anderen of mits gebruik van de anderen als individu of in groepsverband. Vanuit de *bewustwording* dat het eigenbelang moeilijk alleen kan gerealiseerd worden, en ten tweede dat er nog andere individuen dezelfde belangen nastreven, groeit de drang naar aaneensluiting. Dit is een reflex van machtsvorming en terzelfdertijd een gehoorzamen aan de wet van de minste inspanning. Waarom individueel zich uitputten als via een groepsverband hetzelfde belang gemakkelijker, sneller, efficiënter kan bereikt worden? Een groepsbelang zal echter slechts ontstaan via de bewustwording dat het individuele belang er het best door gediend wordt. Voorwaarde voor het behoud van de gevormde belangengroep lijkt te zijn het feit dat elk individu, elk lid, voortdurend in voldoende mate zijn belang moet blijven herkennen in het gemeenschappelijk of groepsbelang. Met andere woorden, een voldoende graad van te verwachten voldoening dient steeds aanwezig te zijn bij elk lid. Zoniet dreigt de groep snel te desintegreren. Dat is zeker het geval bij een belangengroep die slechts de realisatie van één belang op het oog heeft (20). Vele belangengroepen streven echter meerdere belangen van hun leden terzelfdertijd na, zoals bijvoorbeeld een vakvereniging (21). Nog andere belangengroepen zijn gericht op de realisatie van alle belangen van hun leden tegelijkertijd (22). Tot deze laatste behoren de nationale staten. De natiestaat is tot nog toe de meest omvattende belangengroepering of belangengemeenschap. Hij vormt een complex geheel waarin de belangenstrevingen van de meest diverse groepen, subgroepen en individuen mekaar voortdurend

(19) *Ibid.*, blz. 53.

(20) Slechts één belang houdt hen samen.

(21) De mogelijkheden tot het bereiken van realisatie van een belang zijn hier ruimer. Men kan immers een « pakket » samenstellen waarin elk lid in één of andere belangensektor voldoening krijgt.

(22) *Idem.*

kruisen, in evenwicht houden of tot konflikt komen. De nationale staat wordt echter geacht het algemeen welzijn van al deze groepen en individuen voortdurend te behartigen. Op dit hoogste niveau kan het bepalen van een gemeenschappelijk belang en vooral een gemeenschappelijke strategie om dit belang te realizeren soms per uitzondering gemakkelijk zijn. In de meeste gevallen leidt dit echter telkens weer tot tijdelijke konflikten tussen verschillende groepen (bijvoorbeeld vakbonden en werkgeversorganisaties). Het gemeenschappelijk of groepsbelang wordt telkens opnieuw bereikt via een uitbalanceren, een harmonisatieproces van de individuele (23) belangen, tot een evenwichtspunt (toppunt van geïntegreerd belang) is bereikt via een reeks van compromissen (24). Ieder lid (25) dient voortdurend de zekerheid te hebben of minstens de indruk, dat er een evenredige voordeelsrealisatie gebeurt bij dit groepscompromis. Een zekere synchronisatie werkt stimulerend en is zelfs essentieel. Hierin is eveneens essentieel het bereiken van overeenkomst omtrent de prioriteiten inzake gemeenschappelijke belangen, inzake te volgen strategie, en inzake de verdeling der gemeenschappelijke kosten.

Om het groepsbelang of de groepsbelangen te realizeren zal de groep in de meeste gevallen gemeenschappelijke structuren (beslissings-, uitvoerings-, controle-organen en kanalen) opbouwen via dewelke de interactie in functie van het groepsbelang zal gebeuren. Bij verandering in de groep, bijvoorbeeld uitbreiding der leden, uitbreiding der belangen, verandering van strategie..., zullen deze structuren gewijzigd worden. Het is zeer goed mogelijk dat een groep start met een beperkt belang, maar dat nadien de belangen uitbreiden en de groep ook qua samenstelling gaat veranderen. De weerslag van dit proces van voortdurende integratie zal dan zijn: het creëren van nieuwe organen, onder andere beslissingsorganen, uitvoerende en administratieve organen, controleorganen, eventueel juridische organen. Dit kan met zich brengen een toenemende sociopsychologische identificatie met de evoluerende belangen en structuren (26). Deze integratieve of steeds meer groepsvormende beweging heeft dus een dubbele evolutiemogelijkheid: ten eerste, in verticale zin naar diepere integratie, ten tweede, in horizontale zin naar ruimere integratie (meer belangensektoren, meer actoren).

(23) Hiermee zijn bedoeld: individuen en afzonderlijke groepen.

(24) Het gaat hem hier natuurlijk telkens om onvolmaakte, tijdelijke compromissen, gebaseerd op tijdelijke machtsverhoudingen, met betrekking tot de als « gemeenschappelijk belang » nagestreefde doeleinden of waarden.

(25) *Idem.* als (23).

(26) Soms kunnen slechte structuren de leden van de groep eerder vervreemden van elkaar of van de leiding van de groep. Dan kan de groep desintegreren of een nieuwe, beter aangepaste, structuur zoeken.

Het vormingsproces van een meervoudige of alles omvattende belangengroep is, mijns inziens, typisch voor de internationale integratie (27). De nationale staten (28) — zelf de incarnatie van alle mogelijke groepsbelangen die binnen hun grenzen worden nagestreefd en dus alles omvattende belangengroepen of « all-purpose interest groups » (29) — worden er zich van bewust dat een aantal, of de meeste, van hun belangen niet meer op de beste manier, dit wil zeggen de goedkoopste en meest efficiënte kunnen gerealiseerd worden. Het feit dat door de almaar toenemende internationale interdependentie de gemeenschappelijke belangen die tussen een aantal staten bestaan steeds duidelijker worden, leidt tot gemeenschappelijk overleg om deze belangen, met prioriteiten en aangepaste strategie en kostenverdeling, te harmoniseren en om gemeenschappelijke organen en structuren hiervoor in het leven te roepen. Mogelijk, en zelfs waarschijnlijk, leidt dit bij de individuen en subgroepen van de nationale staten tot een groeiende identifikatie (psychologische faktor) met het hogere beslissings- en uitvoeringskader (verschuiving van loyaleiteit). De vorming van zulke internationale belangengemeenschap noemen wij « internationale integratie ». Dit internationaal integratieproces wordt geconditioneerd door heel wat positieve of negatieve factoren, de zogeheten « background factors » (positieve o.a. geografische nabijheid, gelijkvormigheid van waarden, zelfde niveau van sociaal-ekonomische en politieke ontwikkeling, hoge graad van interacties op alle gebieden etc.) (30). Bovendien kan de integratie op het niveau van de nationale staten zeer sterk in positieve zin beïnvloed worden door de toenemende integratie — transnationaal — van een aantal belangrijke subgroepen (politieke partijen, vakbonden, industrieverenigingen, banken, multinationale ondernemingen...), los van de integratiepolitiek die door de regeringen wordt gevoerd (31).

Het telkens opnieuw bereiken via overleg en discussie van een uitgebalanceerd belangcompromis tussen leden die hierdoor steeds meer een

(27) Het hierna opgehangen beeld van de internationale integratie steunt grotendeels op de visies van HAAS, DEUTSCH en PUCHALA.

(28) In feite is hiermee bedoeld : de leidende elite, vooral de politieke en sociaal-ekonomische, en zo mogelijk de grote belangengroepen en de grote massa's.

(29) DEUTSCH, *op.cit.*, blz. 67.

(30) Zie : COBB en ELDER, *op.cit.* ; JACOB en TOSCANO (eds.), *op.cit.* ; en DEUTSCH, *op.cit.*, blz. 192-193 en 195-196.

(31) Volgens R.J. LIEBER is dit misschien [« HAAS' chief finding : as pressure groups begin to organize across national boundaries in order to be able to influence policy decisions that were once the monopoly of national governments, but that now come under the purview of supranational institutions, group pressures « spill over into the federal sphere and thereby add to the integrative impulse »] (HAAS, *The Untying of Europe*, 1968 edition, blz. XXXIII) ; LIEBER, *Theory and World Politics*, Londen, 1973, blz. 44.

belangengemeenschap gaan vormen (32), is het centrale mechanisme of de motor die het proces van internationale integratie vooruitstuwt. Deutsch wijst ook op de noodzaak van compromissen in een proces van integratie : « Van bij het begin zullen belangrijke *politieke compromissen* nodig zijn om deze geïntegreerde bewegingen en ruime « cross-class » coalities bijeen te houden, waarvan de leden bijna zeker gekenmerkt worden door sterke verschillen inzake achtergrond, belangstelling en visie. Maar het zullen compromissen zijn van een bijzonder soort. Het mag niet hun bedoeling zijn elk der partijen te frustreren door hen veel minder te geven dan zij wensen, maar integendeel hen te belonen door vele of al die wensen te voldoen die voor hen het belangrijkste zijn, in ruil voor hun toegevingen op andere gebieden die minder dringend zijn voor hen, maar belangrijker voor andere partners in de coalitie. Dergelijke compromissen veronderstellen bereidheid tot politiek geven en nemen in plaats van wederzijds obstructionisme. In plaats van elkaar te frustreren moeten de partners een weg vinden om politieke voordelen uit te wisselen en om werkelijke en substantiele concessies te doen ten opzichte van mekaars vitale belangen » (33).

Bewustwording van onderlinge interdependentie en van de voordelen van integratie, gemeenschappelijke structuren en « background factors », zijn alle *voorwaarden* voor de werking van dit centrale mechanisme van compromisvorming.

Samengevat zou men kunnen stellen dat integratie en onder andere de internationale integratie een dynamisch sociaal proces is van toenemende onderlinge vervlechting en interactie, dat vertrekt en voortgedreven wordt vanuit het bewustzijn dat de individuele belangen der samenstellende delen van de groep (actoren) beter gediend worden via een samensmelting en uitbalancering van deze belangen tot een groepsbelang (compromis). Dit gaat gepaard met de oprichting van aangepaste structuren (34) ter bevordering van de realisatie der groepsbelangen en met een toenemende verschuiving van loyaliteit naar het groeps- of gemeenschapsniveau (psychologische faktor).

3. Toepassing.

In 1974 heerste er een duidelijke impasse, stagnatie en zelfs crisis in de Europese Gemeenschap en in het integratieproces als geheel. De oor-

(32) Zie PUCHALA'S definitie, blz. 273.

(33) Deutsch, *op. cit.*, blz. 199.

(34) Hoe deze structuren, beslissingskanalen en organen eruit kunnen of moeten zien is reeds overvloedig beschreven geworden in vele werken. Belangrijk is dat zij

zaak voor deze stagnatie lag in de onmogelijkheid om voor de gemeenschappelijke belangen prioriteiten te bepalen, een strategie op te zetten en het eens te worden over de verdeling van de lasten. Het is evident dat het belang van verschillende staten op een gegeven ogenblik niet noodzakelijk en slechts zelden gemeenschappelijk belang is voor 100 %. En omtrent prioriteiten bestaan zelfs de grootste tegenstellingen. De meningsverschillen tussen de negen EG-landen eind 1974 over het programma van de te houden Europese Top waren hiervoor erg illustratief. Men kan slechts vooruitgaan door een gemeenschapsbelang te vormen via verschillende compromissen waarbij in het eerste compromis bv. staten A en D en G voor 100 % hun belang realiseren, terwijl staten B, C en E dit slechts voor 50 % gerealiseerd zien en staten F, H en J er helemaal geen belang bij hebben. Bij het volgende compromis, in een andere sektor van het politiek, sociaal of economisch leven, zal dan de volgorde van voordeelsverwerving weer gans omgekeerd liggen. Indien deze volgorde steeds dezelfde ware, dan zou snel een crisis optreden, omdat tenminste op korte of middellange termijn, en zo mogelijk op vrij korte termijn elke staat de indruk moet hebben voordeel te halen uit deze communautarizingering der nationale belangen. Het is natuurlijk nefast dat bij elk « deal » of compromis, iedere lidstaat vraagt: « en nu wil ik dadelijk « hic et nunc », een compensatie voor mijn bijdrage. » Toch mag anderzijds het vooruitzicht niet te ver af liggen.

De crisis die de Europese Gemeenschap de laatste tijd meemaakt moet men als normaal beschouwen omdat de moeilijkheden die zich voordoen ook van normale aard zijn (35). Indien men bijvoorbeeld zegt dat in 1950-1951 de Europese integratie haar hoogtepunt kende (36), dan vergeet men dikwijls dat de externe druk van de internationale situatie en de juist voorbije oorlog sterke krachten waren die het gemeenschappelijk veiligheidsbelang prioritair stelden. Hier was het gemeenschappelijk belang veel duidelijker en gemakkelijker te bereiken. Ook was de realisatie van de doeane-unie een vrij gemakkelijk te bereiken gemeenschapsbelang of gemeenschapsdoel. De Kennedy-ronde heeft in GATT-verband ook bewezen dat op dat stuk door grondig overleg wel heel wat successen te behalen zijn. De gemeenschappelijke landbouwpolitiek was en is nog steeds veel moeilijker. Veel moeilijker worden echter de

zo zouden ingericht zijn dat zij de mogelijkheden tot harmonisatie van belangen optimaal zouden maken.

(35) Ook zonder de huidige toenemende economische recessie zouden zich zulke moeilijkheden hebben voorgedaan. De huidige crisis in de geïndustrialiseerde wereld verhoogt alleen de moeilijkheidsgraad.

(36) Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, Europese Defensie Gemeenschap, Europese Politieke Gemeenschap.

komende jaren wanneer bijvoorbeeld één economische, één monetaire, sociale, budgettaire, energie-, milieu-, cultuur- en buitenlandse politiek moeten uitgebouwd worden. Een internationale crisis zou misschien de integratiebeweging kunnen versnellen (37). Maar dit middel verkiest wel niemand. Het is echter normaal dat harmonizatie en integratie van zoveel diverse belangentegenstellingen niet op een zeer korte termijn kan gebeuren, zeker niet tussen nationale staten met een zo sterk gevoelen en lange traditie van onafhankelijkheid (38).

Ten slotte zal alleen het voortdurende bewustzijn en de toenemende druk van dit bewustzijn op de elite en op het ruime publiek in de Europese landen een soliede basis voor verdere integratie vormen, bewustzijn van het feit dat de nationale belangen beter te realizeren zijn via communautair uitgebalanceerde belangencompromissen waarin iedereen bevredigd wordt, en waarbij de lidstaten op lange termijn, stap voor stap, meer en meer een gemeenschap gaan erkennen, naar dewelke hun loyaliteit verschuift en voor dewelke zij passende structuren en besluitvormingskanalen oprichten.

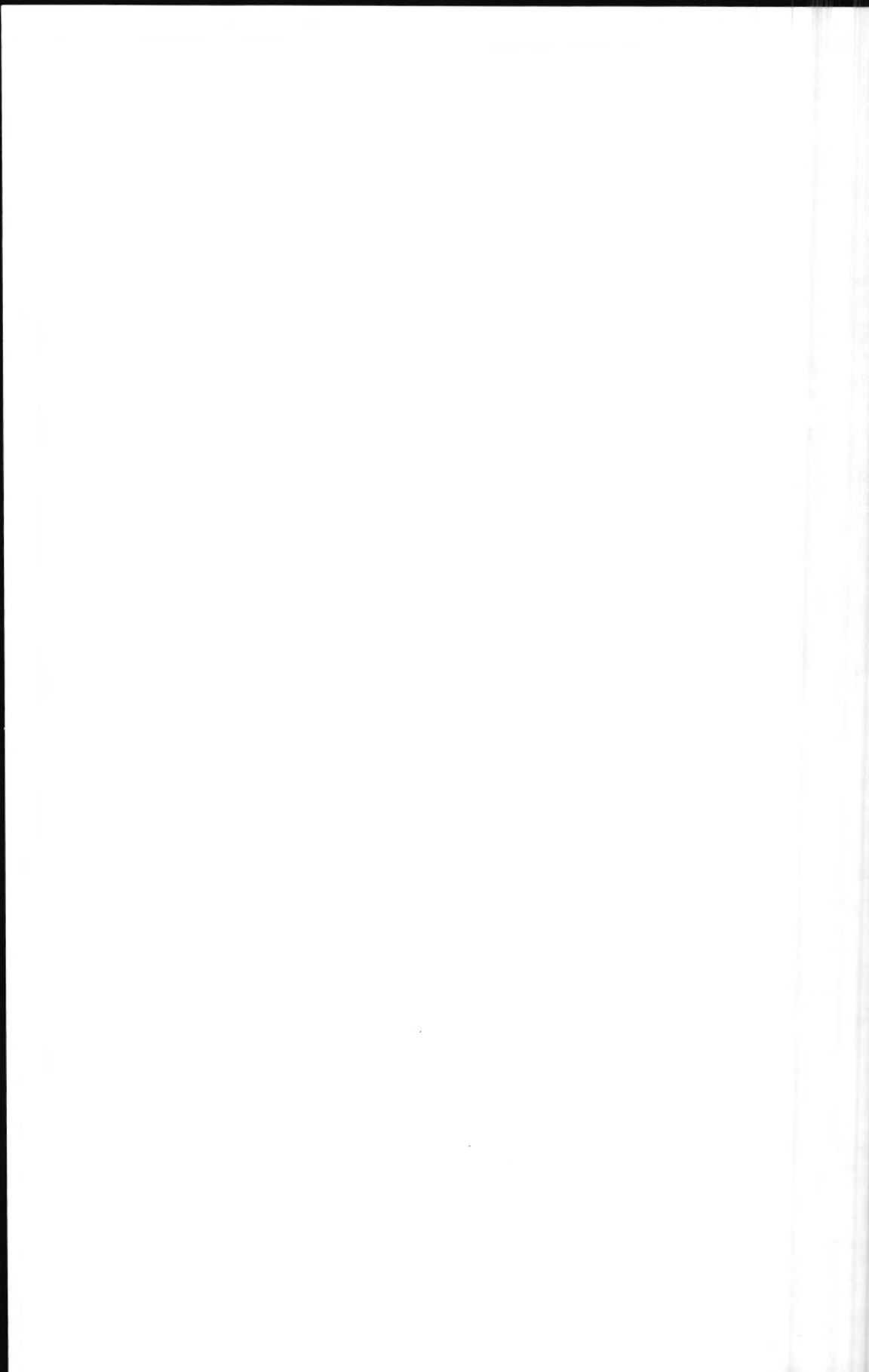
Summary: An Interest-group View on International Integration.

Comparisons between international integration and integrative processes on lower social levels or in other social sectors have rather been neglected in the recent development of integration theory. However, they might have taught something more about the dynamics of integrative processes in general. International integration here, is compared with the creation and development of multi-purpose or all-purpose interest groups. Both are viewed as dynamic social processes of increasing interdependence and interaction, which start from the recognition that individual interests might better be served by turning them into group-interests, through a process of successive compromises. Such social processes are accompanied by the creation of proper structures and by a shift of loyalty to the group or community-level.

(37) Een toenemende konfliktsituatie tussen de geïndustrialiseerde wereld en de Derde Wereld met betrekking tot de grondstoffenvoorziening en de grondstoffenprijzen zou eventueel integratie-bevorderend kunnen zijn. Maar in de huidige omstandigheden lijkt zich eerder het tegengestelde voor te doen: de omverwerping van de mondiale economische orde leidt tot egoïstische nationale reflexen en de spanningen met de USA dreigen Europa meer uiteen te drijven.

(38) « This work of discovering and establishing viable patterns of mutual political accommodation often will take considerable time. » (Deutsch, *op. cit.* blz. 199).





Propositions pour une sociologie de l'opinion publique

par A. DELOBELLE

Sociologue



1. Etude de l'opinion publique.

Ayant passé en revue la plupart des définitions de l'opinion publique, Childs laisse finalement la question ouverte (1). Ne prétendant pas mieux la définir, Sauvy ne veut en décrire que les « multiples manifestations » et la « définir à l'usage » (2). Quant à Stoetzel et Girard, ils terminent leur présentation de l'opinion publique en écrivant qu'il serait « vain de chercher à définir l'opinion publique. L'opinion publique n'est pas un objet, c'est un chapitre pour la recherche » (3).

En fait, depuis 1900 environ, l'étude de l'opinion publique est traditionnellement rattachée à la psychologie sociale. Les bornes qui marquent approximativement le tournant, pourraient être *La psychologie des foules* (1895) de Gustave Le Bon et *L'opinion et la foule* (1901) de Gabriel Tarde. Cette manière de voir est renforcée dans l'entre-deux-guerres par la prise de conscience de la propagande et la découverte de la publicité, avec l'étude des attitudes et des motivations qu'elles entraînent. Aujourd'hui encore, de nombreuses bibliographies classent l'opinion publique avec la psychologie sociale.

Les définitions actuelles sont généralement de type psychologique : l'opinion y est donnée comme la verbalisation ou la manifestation d'une attitude. Elle est éventuellement étudiée dans son influence sur l'action. Cependant, si ce genre d'approche présente encore un grand intérêt, il apparaît qu'il faut en préciser les modalités. Il n'y a ni automaticité,

(1) Harwood L. CHILDS, *Public opinion : nature, formation, and role*. Princeton, Van Nostrand, 1965, pp. 12-26.

(2) Alfred SAUVY, *L'opinion publique*. Paris, PUF, 1964, p. 16.

(3) Jean STOETZEL, Alain GIRARD, *Les sondages d'opinion publique*. Paris, PUF, 1973, p. 31.

ni sincérité totale dans l'opinion. Aussi tend-on, aujourd'hui, à se tourner vers des explications de type plus sociologique. Ce qui est une manière de retour aux sources.

En effet, depuis l'Antiquité grecque, les auteurs traitaient l'opinion publique en liaison avec les phénomènes politiques. Ce point de vue reste dominant au cours de l'histoire. Il reçoit des développements brillants au XVIII^e siècle. Jean-Jacques Rousseau relance, dans ce sens, le terme d'opinion dans le *Contrat social* (1762), tandis que le ministre Jacques Necker popularise le terme d'opinion publique à l'approche de la Révolution française. Ce dernier la présente comme le fondement du crédit dont jouissent les institutions politiques. Selon lui, il existe un lien direct entre la forme d'opinion publique et le type de gouvernement d'un pays : l'opinion est partout le meilleur rempart contre les abus de pouvoir. Depuis lors, son étude reste l'un des grands thèmes de la science politique. Les auteurs qui traitèrent de l'opinion publique au XIX^e siècle, le firent toujours dans une perspective politique. La richesse et la fécondité scientifiques de cette optique sont évidentes pour qui cherche à expliquer le phénomène (4).

Le vague — si pas l'absence complète — des définitions actuelles de l'opinion publique s'explique probablement par la montée, au XX^e siècle, des aperçus plus psychologiques. Occupant désormais seuls le devant de la scène scientifique, ils ont fini par masquer des définitions plus essentielles. Il faut rétablir la hiérarchie des notions, en situant les aspects psychologiques en référence aux aspects sociologiques.

Les deux genres d'explication se complètent, mais l'essentiel se passe au niveau politique et sociologique. En lui restituant sa prééminence, il faut en même temps lui intégrer les données psychologiques en montrant comment s'établissent les relais.

2. Définition de l'opinion publique.

2.1. *Opinion latente et opinion manifeste.*

Dans cette distinction se trouve la clé qui permet de relier l'opinion personnelle à l'opinion publique. Il n'y a, en réalité, opinion publique qu'à partir du moment où elle se trouve extériorisée, exprimée publiquement. Et cela, quel que soit le groupe, étendu ou restreint. Le fait d'explicitement une opinion en présence d'autres, l'introduit immédiate-

(4) Paul A. PALMER, « The concept of public opinion in political theory » (1936), republié in Bernard BERELSON, Morris JANOWITZ (eds), *Reader in public opinion and communication*, 2d ed., New York, Free Press of Glencoe, 1953, pp. 3-13. Harwood L. CHILDS, *op. cit.*, pp. 26-38.

ment dans le champ de l'opinion publique. Une opinion latente, jamais exprimée, toujours gardée pour soi, échappe par cela même au processus public. Ce silence équivaut d'ailleurs à l'acceptation de l'opinion qui prévaut : « Qui ne dit mot, consent » !

Si toutes les manifestations de la pensée appartiennent déjà à l'opinion publique, elles ne coïncident pas nécessairement avec le sentiment profond de la personne. Il peut s'agir d'une opinion émise en réaction à une situation soudaine, sous le coup de l'émotion, sans que rien y préparât apparemment. C'est cependant cet acte « objectif », extérieur, qui introduit une opinion dans le jeu des interactions sociales. Par la même occasion, elle transcende le niveau purement individuel pour se joindre au processus proprement sociologique.

Entre ces deux niveaux, il n'y a pas simplement continuité comme le serait la seule manifestation extérieure d'un sentiment intérieur. Au contraire, les deux niveaux se trouvent eux-mêmes dans un rapport proprement dialectique. La personne peut réagir intérieurement à ce qu'elle vient de déclarer. La déclaration peut être ressentie comme un amoindrissement de ce qu'elle voulait dire, ou comme « dépassant » ses intentions premières.

Au-delà des réactions de consonance ou de dissonance de la personne par rapport à ses propres comportements, il faut citer encore le caractère dialectique de ses déclarations publiques, puisqu'elles constituent autant de réactions aux opinions émises en sa présence ou dans un contexte plus large. Chaque manifestation publique peut être ressentie par la personne comme favorable ou défavorable, positive ou négative. Ses réactions sont l'équivalent de mouvements vers un rééquilibre (tel qu'elle le souhaite ou le conçoit).

La manifestation d'une opinion peut prendre diverses formes : verbale, écrite, gestuelle. L'absentéisme lui-même peut être un indicateur d'opinion. Elle peut passer par l'utilisation de techniques de diffusion ou non. Elle peut se dérouler au sein de groupes ou de publics présentant une importance sociologique ou politique plus ou moins importante : elle en tire alors un poids social variable.

L'opinion peut être donnée comme un simple avis, comme une simple information. Elle peut être simple adhésion momentanée à l'opinion du groupe où l'on se trouve, tel qu'il est constitué ce jour-là. Van Gennep parlait, dans ce sens, du « pivotement des valeurs », de la relativité des opinions personnelles selon le milieu fréquenté ou les circonstances (5). Il n'y a à cela aucune hypocrisie, mais bien la trace du

(5) A. VAN GENNEP, *Les rites de passage* (1909). Paris, Mouton, 1969, II + 288 + 30 pages.

caractère profondément dialectique de la personne elle-même. Comme sujet historique, elle est elle-même source de *discontinuités*.

C'est donc la manifestation, en tant que telle, de l'opinion, qui la fait entrer dans le processus multidimensionnel de l'opinion publique. Chaque ensemble d'interactions sociales constitue un milieu en propre, même momentanément, orienté selon ses propres axes. Il s'insère d'une manière chaque fois particulière dans le processus plus vaste de la problématique sociale, avec ses familles d'opinion, ses courants d'opinion, ses mouvements d'opinion. C'est par là que l'opinion se constitue en un vaste *processus dialectique*, dont les manifestations prolongent et contredisent à la fois les opinions particulières ou personnelles.

2.2. *Opinion publique et décision politique.*

Considérée dans son rapport à la problématique individuelle ou sociale, les moyens font défaut à l'opinion pour le passage à l'action. La décision intervient ici comme la donnée complémentaire et obligée. En faisant coïncider les options dominantes de l'opinion publique avec celles qui guident les choix politiques, l'autorité institutionnelle assure une liaison essentielle. Le phénomène est d'ailleurs identique à tous les niveaux de l'opinion et de la décision. L'autorité familiale, en tant qu'organe de décision au sein de l'institution familiale, exerce la même fonction critique par rapport au pluralisme des opinions au sein du groupe familial. La même procédure se répète dans toutes les institutions. De même, la personne individuelle décide en fonction de ses options particulières, selon ses goûts personnels.

Et cependant, la liaison n'est automatique entre opinion et décision, ni chez la personne, ni dans les groupes informels, ni dans les institutions. Partout se reproduit le même rapport dialectique : la décision peut prolonger l'opinion ou s'y opposer, ou arbitrer entre les opinions en présence. La décision reste donc critique par rapport aux opinions. Inversement, l'opinion garde une fonction critique par rapport aux décisions prises par l'autorité compétente. Elle peut accepter, refuser ou mettre en question la décision. Selon l'image de Festinger, il y aura alors, selon les cas, consonance ou dissonance entre l'autorité et le public (6).

S'il existe, comme nous l'avons vu au paragraphe précédent, un lien dialectique entre l'opinion personnelle et l'opinion publique, il en existe un autre entre l'opinion et la décision, quelle que soit l'instance considérée (personnes, groupes, institutions). En fait, cette seconde dialectic-

(6) L. FESTINGER, *A theory of cognitive dissonance*. London, Tavistock, 1959, XII + 292 pages.

tique nous donne le lieu du *processus principal* : c'est par rapport à elle qu'il faut situer la première, comme c'est par rapport à elle qu'il faudra situer la suivante (opinion/action). Les approches psychologiques ou sociales de l'opinion doivent lui faire référence, et chercher à travers elle leur intégration théorique.

Au niveau de ce processus central, *il faut considérer l'opinion et la décision comme les deux faces d'une même pièce de monnaie, mais dont les rapports seraient dialectiques*. Là est la clé du phénomène, quel que soit le niveau considéré (personnel, social, politique, etc.). A partir de là, l'analyse se trouve simplifiée parce que les liaisons logiques apparaissent avec les aspects particuliers relevés par les auteurs. En même temps, nous retrouvons le sens des définitions anciennes de l'opinion publique, tant en philosophie politique qu'en politologie moderne. Nous nous retrouvons devant un cadre théorique valable, unifié.

Ce cadre implique l'idée d'une *conjonction sociologique* entre opinion et décision. Or, c'est bien ce que nous enseigne l'étymologie ancienne du terme « opinion ». Le mot apparaît en français écrit vers 1190, par dérivation du latin *opinio*, tiré lui-même du verbe *opinari* : opiner. Au XIV^e siècle encore, opiner est couramment utilisé pour « dire, énoncer son opinion, son avis » dans une assemblée, une délibération. On parlait ainsi des opinants dans un débat (1470). Ceux-ci pouvaient s'y montrer opiniâtres (1431), c'est-à-dire obstinément attachés à leur opinion. De là, également, l'adverbe « opiniâtrément » (1431) ou le verbe « opiniâtrer » (1538). Au XV^e siècle, opinion signifie bien l'avis qu'une personne émet dans une délibération. On pouvait ainsi « recueillir les opinions », c'est-à-dire recevoir les suffrages, compter les votes, et constater, par exemple, que les opinions étaient « partagées », c'est-à-dire qu'il n'y avait pas de majorité. Nous parlons encore, dans ce sens, d'un journal « d'opinion », par opposition à une feuille d'information. L'opinion est donc fondamentalement jugement de valeur en connexion dialectique, immédiate ou à terme, avec une procédure de décision.

Mais puisque le phénomène est dialectique, la possibilité existe également de penser l'opinion comme distincte, différente, voire opposée à la décision. Il peut donc également exister une idée de *disjonction sociologique* entre opinion et décision. Cette tradition sémantique se rencontre dès l'Antiquité grecque, puisque Platon distinguait fermement l'opinion (en grec : *doxa*) de la pensée spéculative ou scientifique : la première est erratique ; la seconde est certaine. Par la suite, théologiens et philosophes continueront d'opposer l'opinion aux vérités de la foi ou aux impératifs de la morale. Le dogme échappe ainsi à l'opinion. Cette interprétation semble avoir été notablement renforcée par l'accélé-

ration de la centralisation politique depuis la Renaissance. A partir de cette époque, environ, le sens décisionnel de l'opinion disparaît et l'opiniâtreté devient péjorative. Le siècle des Lumières l'assimilera volontiers à la bêtise. Et aujourd'hui, « opiner » ne se rencontre plus guère que sur le mode plaisant (« opiner du bonnet ») ou dans certaines tournures du style administratif ou judiciaire (où il a été conservé par ritualisation des formules). De nos jours, l'opinion n'est plus qu'une « manière de penser, de juger sur tel ou tel sujet », parmi d'autres, ou le simple « point de vue » que l'on a sur une question particulière. Ces opinions peuvent, éventuellement ne pas être purement individuelles : il s'agit alors d'un « ensemble d'idées, de jugements partagés par plusieurs personnes ». Ainsi, désormais, l'opinion n'est plus que l'opinion... (7).

C'est ce courant d'opinion même, avec sa force et ses conditionnements, qu'il faut avoir à l'esprit pour comprendre la prééminence actuelle des définitions psychologiques de l'opinion. Il importe donc de retrouver la tradition inverse, celle qui insiste sur la conjonction de l'opinion et de la décision. Cette inversion pourrait elle-même être analysée sur fond d'institutions démocratiques actuelles. Mais il ne suffit pas de remplacer les points de vue et de réenfiler des aperçus théoriques dans l'autre sens. Ce qu'il faut, c'est comprendre que les rapports opinion/décision sont dialectiques et que, comme tels, ils peuvent être vécus en conjonction ou en disjonction. Ils sont même généralement les deux à la fois. L'essentiel, c'est de les analyser désormais toujours de pair, et non plus comme des domaines scientifiques qui n'ont que peu de rapports entre eux. L'important est de penser l'opinion par rapport à la décision, et vice versa, et de se poser *ensuite* la question du type de connexion qui existe entre eux dans telle ou telle circonstance historique ou pour tel ou tel milieu socio-politique.

2.3. *Opinion et action.*

Si l'opinion fut définie comme la verbalisation de l'attitude, celle-ci fut définie à son tour à travers son influence sur l'action. Et puisque l'opinion et l'action étaient deux manifestations de l'attitude, il était légitime d'analyser les corrélations entre elles et d'approcher l'attitude à partir de ces liaisons statistiques. Mais que fallait-il entendre exactement par ces trois notions : attitude, opinion et action ? Résolues ou non, ces questions restaient centrales pour toutes les techniques de persuasion : propagande, publicité, relations publiques, etc. Elles restent

(7) Articles « Opiner » à « Opinion », in P. ROBERT, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, tome IV, 1963, pp. 908-911.

capitales dans l'appréciation des sondages pré-électoraux. Par ce biais de l'étude des liaisons opinion-action, la science de l'opinion publique préservait et redécouvrait à la fois l'autre liaison : celle qui va de l'opinion à la décision.

Si l'opinion est un jugement de valeur sur une question, l'action elle-même se distingue du mouvement mécanique par les jugements de valeur qu'elle implique constamment. La qualité de la réflexion importe peu ici. Ce qui compte, c'est la différence radicale entre action et mécanique. Il y a un monde entre une bille qui roule et un individu qui s'écarte, quelles que soient les similitudes apparentes. Entre l'opinion et l'action, la décision vient s'insérer comme le facteur intermédiaire. Elle comporte également une dimension morale qui la distingue nettement, en tant que choix, de toute errance anarchique, par essais et erreurs.

Ce rapport opinion-action, au travers de la décision, est lui-même de type dialectique. On peut dire dans ce sens, comme pour la propagande (qui en est une forme particulière), que l'opinion est une « unité double » (8). L'action peut être conforme à la décision et par celle-ci à l'opinion, mais elle peut encore s'opposer à elles. Toute opinion émise vise, en principe, sa mise en œuvre. « Parler pour ne rien dire » est un comportement anormal, une sorte d'entropie du langage. L'opinion se veut influence, persuasion, guide de l'action.

L'opinion veut structurer ou restructurer les mentalités, afin d'orienter ou de réorienter les conduites personnelles ou les activités sociales. Le fait que l'opinion et l'action se trouvent dans le prolongement l'une de l'autre, crée une *consonance*, un effet de stabilisation confiante. Au contraire, toute distorsion entre opinion et action entraîne une *dissonance*, un effet de trouble, de méfiance, d'éclatement. Sous les sentiments divers, consonnants et dissonnants, nous retrouvons donc entre opinion et action les mêmes processus de conjonction ou de disjonction que nous avons rencontrés entre opinions latente et manifeste ou entre opinion et décision.

Mais, si l'opinion s'allie ainsi à l'action dans un même phénomène psycho-social, et qu'il faut donc étudier en tant que tel, l'inverse est vrai également : l'opinion s'enracine dans l'action. Elle est réponse aux problèmes que pose l'action autant que prospective pour l'action future. Nous reviendrons sur ce point essentiel. Mais il faut noter à ce stade que la circularité du phénomène n'est qu'apparente. Il est, au contraire, profondément dialectique, en chacune de ses charnières. A chaque

(8) « Een twee-éénheid », Maarten SCHNEIDER, « Enkele opmerkingen over politieke propaganda in heden en verleden », in XXX. *Pers, propaganda en openbare mening*. Leiden, 1956, pp. 81-92.

moment du processus, les bifurcations existent et sont d'ailleurs utilisées. Rien n'y est jamais donné d'avance, même si la tendance normale est à la consonance et à la conjonction.

3. L'opinion publique comme processus : un lieu de controverse.

Tout ce qui peut être catalogué sous la rubrique « manières de penser » d'une société ou d'une époque, n'appartient pas automatiquement à l'opinion publique. Et cela, quel que soit le régime politique, autoritaire ou démocratique. En réalité, l'opinion publique est spécifique d'un niveau intermédiaire entre la très forte unanimité, au moins manifeste, que rencontrent les valeurs et les normes fondamentales d'une culture, d'une part, et la diversité infinie des goûts individuels, d'autre part. Elle est essentiellement constituée, à ce niveau, de jugements portés par des sous-ensembles d'une population donnée, sur les problèmes quotidiens de la vie collective. Les traits propres à chaque niveau peuvent être décrits en partant de la théorie, déjà ancienne, de Stoetzel (9).

A un niveau que, par convention, nous appellerons inférieur, les résultats des sondages décrivent des distributions purement aléatoires. Nous nous trouvons alors devant la manifestation de goûts individuels, d'appréciations particulières, d'opinions indépendantes. L'éventail complet des choix peut s'y retrouver à propos d'une même question. Ils s'y étalent de part et d'autre de positions d'indifférence, mais celles-ci sont largement dominantes. Echelonnées selon une gradation qui va du négatif au positif, les réponses ne laissent percevoir aucune structuration typique, significative au point de vue collectif (10). L'opinion y reste fluide, individualisée. Les quelques regroupements ou mouvements que l'on pourrait y déceler, sont plutôt l'effet de l'imitation et de la mode. Dupréel considérait ce niveau « libre » comme étant celui « des questions mineures ou des questions frivoles » (11).

A l'exact opposé de ces phénomènes surtout psychologiques, les sondages révèlent encore, à un niveau que nous considérerons comme supérieur, des réponses présentant un caractère unilatéral nettement prononcé. Elles se signalent, dans ce cas, par des courbes en « L » ou en « J » plus ou moins accentuées (12). L'échelle restant bipolaire, les réponses se concentrent, selon les cas, sur le pôle positif ou sur le pôle

(9) J. STOETZEL, *Théorie des opinions*. Paris, PUF, 1943, pp. 81-176.

(10) J. STOETZEL, *op. cit.*, p. 272.

(11) Cité par P. OURLIAC, « L'opinion publique en France du XIII^e au XVIII^e siècle », in G. BERGER *et al.*, *L'opinion publique*. Paris, PUF, 1957, p. 27.

(12) J. STOETZEL, A. GIRARD, *op. cit.*, pp. 29-30. Nicole et François BERTHIER, *Le sondage d'opinion*. Paris-Montréal, Bordas, 1971, pp. 8-11.

néгатif. Le pôle opposé reçoit un pourcentage nettement plus faible d'avis contestataires, mais bien réels quand même. Par contre, les positions centrales, marquant l'indifférence, sont les moins choisies. Ce genre de présentation se rencontre d'autant plus que la question fait davantage référence aux normes ou aux autorités morales.

Nous nous trouvons alors en présence de valeurs ou de rites fondateurs et instaurateurs de la culture du groupe. Peu discutés, ils font l'objet de réflexions en profondeur, mais non de choix proprement dits. Constitués d'archétypes et de stéréotypes (13), ils impliquent consensus et obéissance. Ils servent de justification aux institutions (14).

Plus est grand le regroupement des réponses dans un sens particulier, plus est grande la cohésion culturelle de l'univers analysé. On peut y mesurer le degré d'adhésion d'un groupe à ses propres valeurs culturelles. Mais il s'agit d'une cohésion manifeste, de principe, amenée par la généralité de la question et favorisée par la référence aux autorités culturelles. Au contraire, toute question qui fait allusion à un problème concret de la personne interrogée, modifie plus ou moins le degré de cohésion de l'univers étudié (15).

Entre ces deux niveaux extrêmes, l'inférieur et le supérieur, celui des goûts individuels et celui du consensus culturel, et évoluant constamment de l'une à l'autre forme, de l'éclatement à l'unanimité, se rencontrent les phénomènes proprement dits d'opinion publique. Ils supposent toujours un regroupement minimum des opinions individuelles en tendances générales. Mais, en même temps, ils exigent une plus grande souplesse d'appréciation que les valeurs culturelles fondamentales d'une société. L'opposition entre croyances collectives et opinion publique va ainsi de pair avec une différence dans la stabilité temporelle et la polarisation structurale : « la croyance est d'ordre structurel ; l'opinion, d'ordre conjoncturel » (16).

Un courant d'opinion, même largement majoritaire, se vérifie toujours par la présence simultanée de courants minoritaires plus ou moins importants. Plus généralement, plusieurs familles ou courants d'opinion se font face et s'opposent entre eux sur les mêmes questions. Parler d'opinion publique au singulier n'est donc qu'un raccourci du langage

(13) Jean MAISONNEUVE, *Introduction à la psychosociologie*. Paris, PUF, 1973, pp. 124-141.

(14) P. OURLIAC, *op. cit.*, p. 26.

(15) Ce niveau « supérieur » correspond à ce que Sauvy appelle « opinion permanente ». Il l'oppose aux « courants d'opinion » qu'il considère comme le véritable domaine de l'opinion publique. A. SAUVY, *op. cit.*, pp. 10-12.

(16) Abraham MOLES (ed.), *La communication et les mass media*. Verviers, Gérard, 1973, p. 562.

courant. Elle est toujours plurielle, cristallisée autour de hiérarchies de valeurs différentes et opposées.

Cependant, même divisée, l'opinion publique continue de se distinguer des choix individuels et indépendants (17). Les réponses aux sondages présentent alors des courbes multimodales qu'il importe d'expliquer. Plusieurs raisons sont possibles : l'opinion publique est appréhendée seulement dans ses préférences, sans référence directe à une prise de décision, où les circonstances socio-politiques sont telles qu'elles rendent cette dernière pratiquement impossible et renforcent le caractère conflictuel de l'opinion publique. Normalement, plus une question fait directement référence à une prise de décision, plus les réponses peuvent devenir bimodales et se présenter selon des courbes en « U ». Un sondage pré-électoral peut offrir les deux aspects à la fois selon la manière dont les résultats sont totalisés : il peut révéler le caractère multimodal des familles et courants d'opinion en présence, ou montrer le caractère bimodal de l'opposition entre majorité et opposition.

Plusieurs auteurs ont souligné cet aspect conflictuel de l'opinion publique. Pour Allport, l'opinion publique renvoie à une situation multi-individuelle où les personnes expriment des opinions favorables ou défavorables à un type de réponse, devant un problème important (18). Pour Berelson, une opinion publique est toujours une réponse d'approbation, de désapprobation ou d'indifférence sur une question *controversée* d'importance sociale et politique (19). Pour Sauvy, une opinion publique existe à partir du moment où elle dispose d'un point d'appui par rapport auquel elle peut développer une résistance. Mais il situe celle-ci essentiellement entre l'Exécutif (c'est-à-dire le lieu de la décision) et l'opinion. En fait, la pluralité des opinions en présence crée automatiquement de pareilles résistances à l'intérieur de l'opinion publique elle-même (20).

En somme, une opinion publique est toujours *critique*. Elle n'existe que par cette fonction critique. Tout le processus sociologique de l'opinion publique y trouve son origine et en tire ses développements. De par ce caractère conflictuel, elle est « naturellement » *dualiste*. Ce dont les courbes en « U » rendent compte.

L'analyse par niveaux présente donc l'avantage de « visualiser » le mode d'intégration ou de désintégration de l'opinion publique. Les instan-

(17) Ce que Sauvy confond peut-être, *op. cit.*, p. 8.

(18) Floyd H. ALLPORT, « Toward a science of public opinion », in *Public opinion quarterly*, vol. I, janvier 1937, p. 23.

(19) Bernard BERELSON, « Communications and public opinion » (1948), républié in Wilbur SCHRAMM (ed.), *Mass communications*, 2^e édition, Urbana, University of Illinois Press, 1960, p. 528.

(20) A. SAUVY, *op. cit.*, pp. 6-7.

tanés que nous livrent les sondages peuvent ainsi être remis en perspective. Comme une sonde, ils nous fournissent une information sur le point d'insertion d'une question dans la stratification culturelle d'une société. Selon la souplesse ou le conformisme des réponses, ils renseignent sur le caractère marginal ou essentiel d'une question pour un public. Dans ces processus sociologiques d'ensemble, l'opinion publique occupe une position intermédiaire, ni trop fluide, ni trop inélastique. Sa versatilité est très relative.

4. L'opinion publique comme lieu essentiel du changement.

Remarquons qu'aucun domaine n'appartient définitivement et de soi à l'un de ces trois niveaux. Ceux-ci ne font que décrire des processus *formels* plus ou moins souples ou plus ou moins rigides. En tant que tels, ils sont susceptibles de prendre en charge n'importe quel domaine, n'importe quel « contenu ». Une question longtemps abandonnée aux libres choix des personnes individuelles, comme la mode, peut soudainement entrer dans le champ des débats de l'opinion publique. Inversement, une norme culturelle très anciennement établie et qui a toujours été reçue sans rencontrer d'opposition, comme l'interdiction de l'avortement, peut tomber dans la controverse publique et se relativiser.

Une question dont l'opinion publique a longtemps débattu, peut être laissée par celle-ci aux préférences individuelles ou, au contraire, gagner en consensus et devenir norme culturelle. Elle s'impose alors aux décisions des institutions et est traduite dans le droit. Elle s'impose même d'autant plus à l'autorité institutionnelle qu'elle est devenue source de légitimation des institutions. La démocratie comme valeur nouvelle en serait un exemple pour le XIX^e siècle. La participation des travailleurs à la gestion des entreprises en serait un autre exemple aujourd'hui.

Par là, il apparaît également qu'il ne suffit pas de considérer le dualisme de l'opinion publique dans une perspective purement synchronique, momentanée. Cette même fonction critique assure son dynamisme à travers le temps, par un exercice continu de rééquilibre des tendances. Et cela, en fonction des événements, mais également des opinions émises, lesquelles constituent à leur tour autant de faits d'événements : l'opinion publique est auto-portante.

Saul Forbes Rae notait que l'opinion publique était un processus social dynamique, constitué de phases successives, au cours desquelles des « publics » en compétition ou en concurrence entre eux, tentent d'adapter la charpente économique, sociale, politique, morale de la société à

leurs besoins et à leurs aspirations en évolution constante (21). Dans ce sens, *l'opinion publique est le lieu véritable de la diachronie socio-culturelle* (22). C'est pourquoi également, l'opinion publique est un *phénomène qualitatif* d'abord et, en second lieu seulement, un phénomène quantitatif.

5. Acteurs et connexions formelles dans l'opinion publique.

Comme en un jeu de miroirs, tous les niveaux décrits plus haut se retrouvent présents à ce niveau « intermédiaire » de l'opinion publique. Mais ils y sont présents de deux manières qu'il importe de distinguer, bien que parfaitement complémentaires. Il y a, d'une part, l'opinion publique comme activité. En tant que telle, elle comporte obligatoirement sujets et action. Il y a ensuite, l'opinion publique comme processus formel, avec ses modes d'intégration et de glissement, c'est-à-dire ses modes de connexion.

5.1. Acteurs et action.

5.1.1. Personnes et groupes.

À la base, l'opinion publique reste faite d'opinions exprimées par des personnes particulières. Il s'agit là d'une évidence, mais qu'il est utile de répéter tant on tend facilement à la négliger du point de vue théorique, alors que toute la méthodologie du sondage est fondée sur l'interrogation individuelle. C'est à cet aspect personnel de la parole que l'on doit la possibilité d'émergence de significations et de valeurs nouvelles dans la société.

Mais ces opinions personnelles ne prennent une consistance sociale que par le « poids » politique de ceux qui les professent. Ce peut être l'opinion d'un notable ou celle d'une personne exerçant un rôle d'autorité dans une institution. Leur avis attire immédiatement l'attention. Le plus souvent, cependant, des opinions personnelles ne gagnent en audience que dans la mesure où elles sont partagées par des groupes, petits ou grands, et défendues par ces mêmes groupes. Ces opinions de notables ou de groupes constituent la matière première de l'opinion publique. Ces microcultures, plus ou moins durables, à évolution lente ou rapide, assurent la permanence de l'opinion publique et son changement.

(21) SAUL FORBES RAE, « The concept of public opinion and its measurement » (unpublished Ph.D. Thesis). London School of Economics, 1938, p. 161. Cité in H.L. CHILDS, *op. cit.*, p. 18.

(22) André DELOBELLE, « Rétroaction, cybernétique et sociologie ». Communication à la deuxième Rencontre inter-universitaire des chercheurs en Communication sociale, Louvain, 1973, pp. 15-26.

A l'intérieur de ces groupes, la discussion est plus ou moins spontanée. La liberté d'expression est commandée par le statut égalitaire des membres. Plus ces conditions sont respectées, plus la libre discussion y assure la cohésion du groupe. La vivacité du débat peut y être un critère de cohésion. Au contraire, les silences soulignent le poids des leaders. Dans chaque cas, les guides d'opinion jouent leur rôle, animant les groupes ou leur injectant leur avis (23). En réalité, le caractère fondamentalement pluriel de toute opinion fait que, même dans les petits groupes, les opinions sont toujours multiples. Leur dialectique suit simplement certains axes préférentiels, propres au groupe en question, y créant une opinion « prépondérante ». Les deux phases que toute une série de recherches américaines a appris à distinguer au cours de la pénétration des informations dans la société, révèlent à foison cette réalité des groupes dans le processus d'opinion publique (24).

5.1.2. *Système social et opinion publique.*

Si l'opinion publique s'exprime au cours des interactions sociales (25) et en fonction d'elles, il doit exister un lien intrinsèque avec le système social qui commande ces interactions et qui résulte de leur équilibre. A la différence des groupes qui sont structurés en fonction de valeurs dominantes, le système social trouve sa logique dans les échanges (main-d'œuvre, biens et services, messages) qui assurent la vie économique d'une société. Ces échanges peuvent être de deux types : ou ils sont internes à un ensemble relativement clos et s'effectuent par dons et contre-dons entre sous-ensembles spécialisés, ou ils résultent de transactions commerciales entre ensembles relativement autonomes et moyennement spécialisés les uns par rapport aux autres. Dans le premier cas, la cohésion sociale est préservée, tandis que la spécialisation des rôles est respectée. Dans le second cas, le marché disloque peu à peu la société dans la mesure même où il prend de l'ampleur. La société se désintègre comme ensemble culturel, sans que pour cela s'opère une véritable spécialisation. On y a, au mieux, une apparence de système social. En réalité, on n'y trouve qu'un équilibre de forces entre groupes plus ou moins autonomes ou entre catégories sociales concurrentes. Logiquement, l'anomie y domine la vie quotidienne.

Le jeu des intérêts est différent également selon les cas. Dans le premier, les compensations sont globales ; dans le second, elles sont stric-

(23) Luk BOONE, *Massamedia en interpersonale communicatie* (een kritische balans van de rol der zogenaamde « opinion leaders » en van de hypothese van het tweefasig verloop van de communicatieprocessen). Leuven, Cecowe, 1971, 72 pages (Werkdocumenten, n° 2).

(24) Luk BOONE, *ibidem*.

(25) William ALBIG, *Public opinion*. New York, McGraw-Hill Book Co., 1939, p. 210.

tement comptabilisées, monnayées. Dans le premier type de système social, chacun est tour à tour offreur et demandeur, et les échanges ne donnent pas lieu à accumulation individuelle. Au contraire, le second type implique que les échanges soient orientés et commandés par les marges bénéficiaires les plus favorables. Ils donnent lieu à accumulation, à capitalisation différentielles. Dans ce contexte, l'évolution concurrentielle peut stabiliser les rôles d'offreurs ou de demandeurs dans des portions différentes de la société. Le marché entraîne ainsi un processus concurrentiel et conflictuel général, dont la lutte des classes est la manifestation la plus tangible.

Selon le système social, on conçoit dès lors que les interactions sociales prennent une tournure différente et pèsent différemment sur le processus de l'opinion publique et de ses controverses. Dans un système de services réciproques, par dons et contre-dons, basés sur l'égalité des partenaires, les débats pourront garder une aisance plus grande, comme dans la palabre des sociétés « primitives », véritable dynamique de groupe. Mais une stratification peut déjà apparaître dans ces sociétés traditionnelles. Elle est apparue, en fait, dans à peu près toutes ces sociétés. Les droits et obligations qu'impliquaient les échanges de dons, s'y trouvent progressivement détournés de leur sens premier, au profit de minorités plus ou moins fermées. On assiste alors à un fractionnement rigide de l'opinion publique. Tous n'y prennent plus la parole dans la même mesure. A la prise de parole des uns correspond désormais les silences des autres. Si la société en question, stratifiée ou non, en vient à être entraînée dans le maëlstrom du marché, les rivalités se sclérosent et les classes sociales se substituent aux strates anciennes.

Cette typologie permet de rendre compte des liens plus ou moins profonds qui existent dans nos pays modernes entre familles ou courants d'opinion, d'une part, et strates ou classes sociales, d'autre part. Les corrélations peuvent, en certains cas, être particulièrement fortes. Tout dépend du contexte politique du moment. Mais, même si le lien n'existe jamais à 100 %, il n'est jamais entièrement absent dans les sociétés à marché.

Mise en présence des événements de la vie quotidienne, l'opinion publique émet des jugements sur la ligne à suivre dans l'action socio-politique. Elle le fait sur base de l'expérience passée, des aspirations et espoirs de ses groupes, lesquels occupent différentes positions dans le système social. C'est à partir du point de vue qu'ils occupent (et chaque point de vue découpe un horizon) et des valeurs qui sont les leurs, qu'ils interprètent la situation et formulent des opinions. Les groupes le font par intermédiaire des organes de presse, des médias, des personnalités, des groupes de pression qui représentent leurs familles et

courants d'opinion. Comme la plupart des problèmes politiques demandent des solutions à court ou à moyen terme, ce sont ces intermédiaires qui mènent le combat. A la limite, on est en droit de se demander si l'opinion publique existe en dehors d'eux (26) ?

Processus d'adaptation de la société au fil des événements (qui lui constituent une sorte d'agenda), l'opinion publique est ainsi, de plus, événement pour elle-même (27). Les dires de ses porte-paroles sont autant d'incidents ou d'événements qui alimentent les phases du débat ou scandent les séquences historiques (28). Mais toute option du public ne peut devenir décision que par l'entremise de ses institutions. C'en est du moins le moyen privilégié.

5.2. Connexions formelles.

5.2.1. Familles d'opinion et courants d'opinion.

Le propre de toutes ces opinions, qu'elles soient personnelles ou de groupe, est d'être structurées selon des hiérarchies de valeurs plus ou moins complexes, différentes ou opposées entre elles. Quel qu'en soit le « contenu », les valeurs créent autour d'elles des réseaux formels de *connexions finales* ou téléologiques qui intègrent les groupes en ensembles plus ou moins vastes. Elles le font, *par conjonction*, autour d'archétypes culturels ou, *par disjonction*, en s'opposant à leurs contre-valeurs présentées sous forme de stéréotypes. Leur pression formelle suscite la réaffirmation régulière des axes fondamentaux de l'ensemble concerné. Intimement liées aux points de vue des acteurs, elles servent de charpente et de couverture à la fois aux idéologies les plus particulières.

Les valeurs qui structurent implicitement les opinions émises, sédimentent donc également des sous-ensembles sociaux effectuant les mêmes hiérarchisations. Ces *familles d'opinion* dessinent à chaque époque un éventail original. Elles correspondent le plus souvent à des *courants d'opinion* anciens, couvrant parfois plusieurs générations. Cette durée est liée à leur degré de pénétration de la société, en même temps qu'elle est pour elles une source de légitimité. Ces courants d'opinion peuvent trouver leur origine dans des traditions culturelles différentes (religions, langues, ethnies, etc.), ou résulter de crises historiques anciennes qui ont façonné des psychologies politiques différentes.

(26) Pierre BOURDIEU, « L'opinion publique n'existe pas ». in *Temps modernes*, vol. 29, 1973, pp. 1292-1309.

(27) B. BERELSON, *op. cit.*, pp. 534-535. Ralph D. CASEY, « The press, propaganda and pressure groups », in W. SCHRAMM (ed.), *op. cit.*, pp. 230-232.

(28) Hadley CANTRIL, « The use of trends », in H. CANTRIL (ed.), *Gauging public opinion*. Princeton, University Press, 1944, p. 226.

La famille d'opinion serait ainsi dans l'ordre synchronique, ce que le courant d'opinion serait dans l'ordre diachronique. Mais il faut se souvenir que l'histoire est faite de discontinuités et que, dès lors, une famille d'opinion n'est jamais le simple prolongement d'un courant d'opinion. Elle est toujours, pour une part, une construction nouvelle. La tradition et le changement s'y épuisent sous l'impact des événements et des réactions auxquelles ils obligent.

5.2.2. *Les mouvements d'opinion.*

Si la société s'adapte ainsi continuellement et même change, par influence du processus dialectique opinion/décision, les familles d'opinion changent et évoluent également, donnant lieu à des virages plus ou moins accentués dans les courants d'opinion. En réalité, à chaque moment, la disposition relative des familles d'opinion les unes par rapport aux autres reste approximativement la même. La gauche ne devient pas la droite, et vice versa. Mais toutes subissent des *mouvements d'opinion* qui les portent vers certains points de vue ou les écartent de certaines préoccupations. Ces mouvements d'opinion peuvent être intérieurs aux familles d'opinion. Mais le plus souvent, il s'agit de mouvements d'ensemble qui touchent toutes les familles d'opinion. Par un jeu de poussées latérales, elles se trouvent toutes entraînées dans un sens ou dans l'autre, et s'y adonnent ou y résistent. Tout se passe comme si les connexions finales qui assurent la stabilité et la continuité des sous-ensembles dans l'opinion, se trouvaient soutenues ou contrecarrées par des *connexions latérales* à plus court terme.

Cette fine dialectique, semblable à celle de la chaîne et de la trame, est bien résumée dans cette remarque de Stoetzel et Girard : « Ainsi, le changement global ne s'explique en aucune manière par le retournement, quel qu'il soit, de quelque groupe particulier. Un groupe favorable ne cesse pas tout à coup de l'être, et encore moins ne devient pas hostile. L'opinion n'est pas susceptible de telles palinodies, elle n'est en aucune manière versatile. Mais, quand un mouvement se produit dans l'ensemble de l'opinion, sous l'effet d'une cause qui pourrait le plus souvent être précisée, il affecte tous les groupes. Les plus favorables, même du point de vue idéologique, le sont moins, et les moins favorables voient monter leur hostilité ou inversement. Les différences entre groupes restent les mêmes, mais tous sont touchés en même temps par les mêmes circonstances » (29). Les mouvements d'opinion agissent ainsi à l'instar des vases communicants, déplaçant les masses et inclinant autrement les choix dans un mouvement d'ensemble, bien que *différentiel*.

(29) J. STOETZEL, A. GIRARD, *op. cit.*, pp. 202-203.

Ce sont ces mouvements d'opinion qui déplacent les voix aux élections. Tout homme politique doit pouvoir les interpréter pour apprécier les tendances du public. Qu'ils soient intérieurs ou extérieurs aux formations politiques, ces mouvements sont, en outre, employés par les hommes politiques pour assurer leur succès. S'y opposer peut coûter cher. A moins que, plus tard, les circonstances ayant changé, on ne reconnaisse aux opposants historiques des qualités d'hommes d'Etat...

6. Le cadre institutionnel de l'opinion publique.

Il a été tellement question du lien qui existe entre opinion et décision dans les processus sociologiques, qu'il importe de préciser encore les différences que peuvent imposer à cette dialectique les cadres institutionnels présents. Par la même occasion, il devient possible de réfuter une assertion qui court encore les travaux scientifiques, notamment le lien entre opinion publique et démocratie occidentale. Comme si le phénomène n'existait pas ailleurs. Il faut, au contraire, partir du principe de l'existence universelle de l'opinion publique, puisqu'elle constitue, avec la décision, un processus essentiel à toute société.

L'ayant posée en principe, il faut plutôt s'interroger sur les formes que l'opinion peut prendre selon les contextes institutionnels. De ce point de vue, il nous semble qu'il faille distinguer, fondamentalement, entre deux genres d'opinion publique, à la fois opposés et complémentaires entre eux.

6.1. *Institutions hiérarchiques.*

Dans la mesure où une société se pense de manière strictement hiérarchique, soit par tradition, soit par idéologie, certains reçoivent un droit de parole plus important que d'autres. Ce noyau, reconnu comme la « major et sanior pars », critique à l'intérieur de lui-même, développe une opinion « justification » vers les cercles plus périphériques (30). Dans ce genre de régime, les listes des *dignitaires*, classés par ordre d'importance, occupent toujours une place centrale. Ce fut le cas pour la plupart des sociétés d'Ancien Régime. Ce l'est encore aujourd'hui de la plupart des Etats à régime fort. Mais même au sein des pays démocratiques, certaines organisations, certains mouvements sociaux, certaines entreprises peuvent présenter ce genre de structuration de l'opinion publique. Toujours dans les mêmes pays, le fait est encore vrai pour la différence de poids politique entre l'opinion des citoyens de plein

(30) P. OURLIAC, *op. cit.*, pp. 25-44.

droit et celle des marginaux : tous ceux qui n'ont pas le droit de vote (femmes, jeunes, étrangers selon les cas) ou qui pèsent trop peu dans le jeu politique (vieillards, par exemple).

Ce genre de cadre institutionnel doit être analysé selon un principe « centre-périphérie ». Il établit une gradation dans le droit de prise de parole. Mais il rend également possible, à terme, des mouvements critiques à la périphérie. Il faut pour cela que certaines conditions puissent être remplies, comme la multiplication des contacts (média, urbanisation, etc.).

6.2. *Institutions égalitaires.*

Quel que soit le nombre des partis et leur force, il s'établit toujours, dans les démocraties, une fonction critique autour de la ligne de clivage majorité-opposition. Les résistances et les nécessités de l'arithmétique parlementaire tendent à maintenir cet équilibre entre égaux en droit.

La preuve « a contrario » de la fonction critique de l'opinion y est donnée par la multiplication des scandales, lorsqu'un parti y domine le pouvoir de telle manière qu'il échappe pratiquement aux critiques de l'opposition. De manière générale, les régimes qui permettent le dualisme de l'opinion publique, sont ceux qui réalisent le mieux les conditions de la fonction critique exercée par elle. « The duty of the opposition is to oppose », dit un adage anglais.

Ce genre de cadre institutionnel peut être analysé selon un principe « multipolaire » entre groupes égaux en droit et en pouvoir.

6.3. *Alternances et complémentarités des deux types d'institutions.*

Il faudrait analyser plus attentivement la simultanéité des deux principes dans certaines institutions, selon que l'on se trouve devant une assemblée générale (où la multipolarité des tendances peut jouer), ou devant l'Exécutif, seul maître des interprétations et des choix en temps ordinaires (où joue le principe du centre opposé à la périphérie). Les ensembles concernés se trouvent structurés d'une manière assez radicalement différente selon les cas, et des heurts peuvent en découler. Si le Législatif l'emporte, des difficultés peuvent surgir dans les prises de décision si les tendances sont trop nombreuses et équilibrées en force. Si l'Exécutif l'emporte, il peut avoir pour réflexe d'éviter au maximum la réunion des assemblées législatives.

Ceci vaut aussi bien pour les Etats que pour les Eglises, les partis politiques, les organisations sociales ou tout autre organisme ayant quelque ampleur et relativement bureaucratisé. Dans un parti, on pourrait

distinguer entre son idéologie publique, sa fonction officielle, d'une part, et sa vie interne sous la direction d'un secrétariat, d'autre part (31).

7. Consonances et dissonances entre opinion et décision.

Si opinion et décision se trouvent bien entre elles dans un rapport dialectique continu, dont nous avons présenté quelques modalités essentielles, quelques conclusions générales peuvent être tirées.

7.1. Influences réciproques, opinion publique - décision politique.

Aucune autorité publique ne peut tenir à long terme, à moins de disposer de la force et de la contrainte, si elle n'est soutenue par l'opinion publique (au moins par une large portion de celle-ci). De plus, un gouvernement ne peut changer ses options fondamentales qu'en accord avec l'évolution de l'opinion publique elle-même. La cohésion sociale comme l'autorité du gouvernement supposent donc une consonance générale entre opinion publique et décision politique.

Si l'opinion dominante fait bloc autour du gouvernement qu'elle a mis en place et tend à une consonance constante avec ses décisions, les partis d'opposition maintiennent, au contraire, une fonction critique : ils finissent par représenter seuls la controverse publique.

Mais, par le fait des partis, la dissonance reste constante, puisque les différences marginales sont essentielles à leur survie. La tentation est grande de restaurer la cohésion sociale par la suppression des partis. Cependant, il existe un lien intrinsèque entre la démocratie à partis et les systèmes sociaux basés sur le commerce avec ses marges bénéficiaires et ses pratiques concurrentielles. La véritable démocratie doit se trouver plutôt du côté des systèmes sociaux à dons et contre-dons.

7.2. Censure et propagande gouvernementales.

Afin de maintenir la cohésion du pays autour de son action et de son idéologie, le gouvernement peut être amené à développer une censure sur les informations adverses ou sur les interprétations qui lui sont contraires. Cette censure peut aller jusqu'à la coercition physique, y compris la torture et la mise à mort. On connaît aujourd'hui également les formes de pression et de coercition psychologiques. Mais toute censure de la part du noyau central favorise les rumeurs et la publicité secrète dans la périphérie. Toute censure développe ainsi sa propre contre-censure.

(31) Robert MICHELS, *Les partis politiques*. Trad. Paris, Flammarion, 1971, 310 pages.

Inversement, le gouvernement peut assurer sa propre propagande. Ce fut même là l'origine historique de celle-ci. Elle reste crédible tant qu'elle va de pair avec une liberté d'expression de l'opposition. Tout arrêt de celle-ci rend la première non crédible. La propagande entraîne donc aussi une contre-propagande. Aujourd'hui, le contrôle politique des média audio-visuels peut assurer une propagande continue, malgré les apparences de droit de réponse donné à l'opposition. La contre-propagande s'en trouve handicapée d'autant.

Censure et propagande sont donc toujours retournées contre elles-mêmes par l'opposition, quand elles se veulent exclusives, totalitaires. Elles ne sont rentables que si elles acceptent le jeu de la contre-censure ou de la contre-propagande. C'est en cela que censure et propagande peuvent être acceptées, éventuellement, dans un débat politique, si l'opposition peut disposer des mêmes armes. Censure et propagande concurrentielles pourraient être recevables, à la limite, si les procédures restaient véritablement ouvertes.

Le dialogue pur et simple reste évidemment la procédure la plus riche et la plus féconde pour l'avenir. Les synthèses nouvelles y restent possibles et, avec elles, le dépassement des anciens conflits.

7.3. Cohésion et dissensions de l'opinion publique.

Si l'opinion est toujours diversifiée à l'intérieur, il est remarquable de voir combien facilement elle se regroupe sous les attaques étrangères. Le fait est courant en matière de politique extérieure des Etats. L'opinion y apparaît rapidement homogène, docile aux décisions gouvernementales. Cela a même pu faire croire à sa passivité en ces domaines. Pour peu, les organes de presse ou les chaînes de radio-télévision, même indépendants de l'autorité politique, y assurent une fonction d'explicitation des options gouvernementales, beaucoup plus qu'une critique de celles-ci ? Les rares fois où il en va réellement autrement, devraient être étudiées de plus près.

Au contraire, la critique est l'atmosphère habituelle en matière de politique intérieure. Le phénomène se répète dans toutes les institutions. Cette critique n'est peut-être qu'une autre forme de la cohésion des groupes. La cohésion contre l'extérieur est d'autant plus aisée que la critique est plus habituelle à l'intérieur. L'absence de celle-ci ou son mauvais fonctionnement doivent rendre plus attentif aux critiques extérieures et plus accueillant à celles-ci.

Cette inversion des attitudes selon que l'on se trouve à l'intérieur ou à l'extérieur montre, peut-être mieux que tout autre phénomène, l'unicité profonde du processus d'opinion publique au sein des institutions. « Un principe supérieur, qui pourrait bien être ce qu'il est convenu

d'appeler l'opinion publique, dépasse en pouvoir l'attachement porté par ses membres aux normes et à l'idéologie du groupe restreint. Ce principe supérieur est lié à la situation générale de l'ensemble auquel se rattachent les groupes restreints, car cet ensemble se meut dans le temps et a une histoire. La conscience individuelle, la conscience partisane et la conscience nationale sont ancrées dans une même histoire » (32).

Summary : Propositions for a sociology of public opinion.

Since about 1900, public opinion has generally been defined as a psychosocial phenomenon. We want to return to a more political definition because it provides a more synthetical view of it.

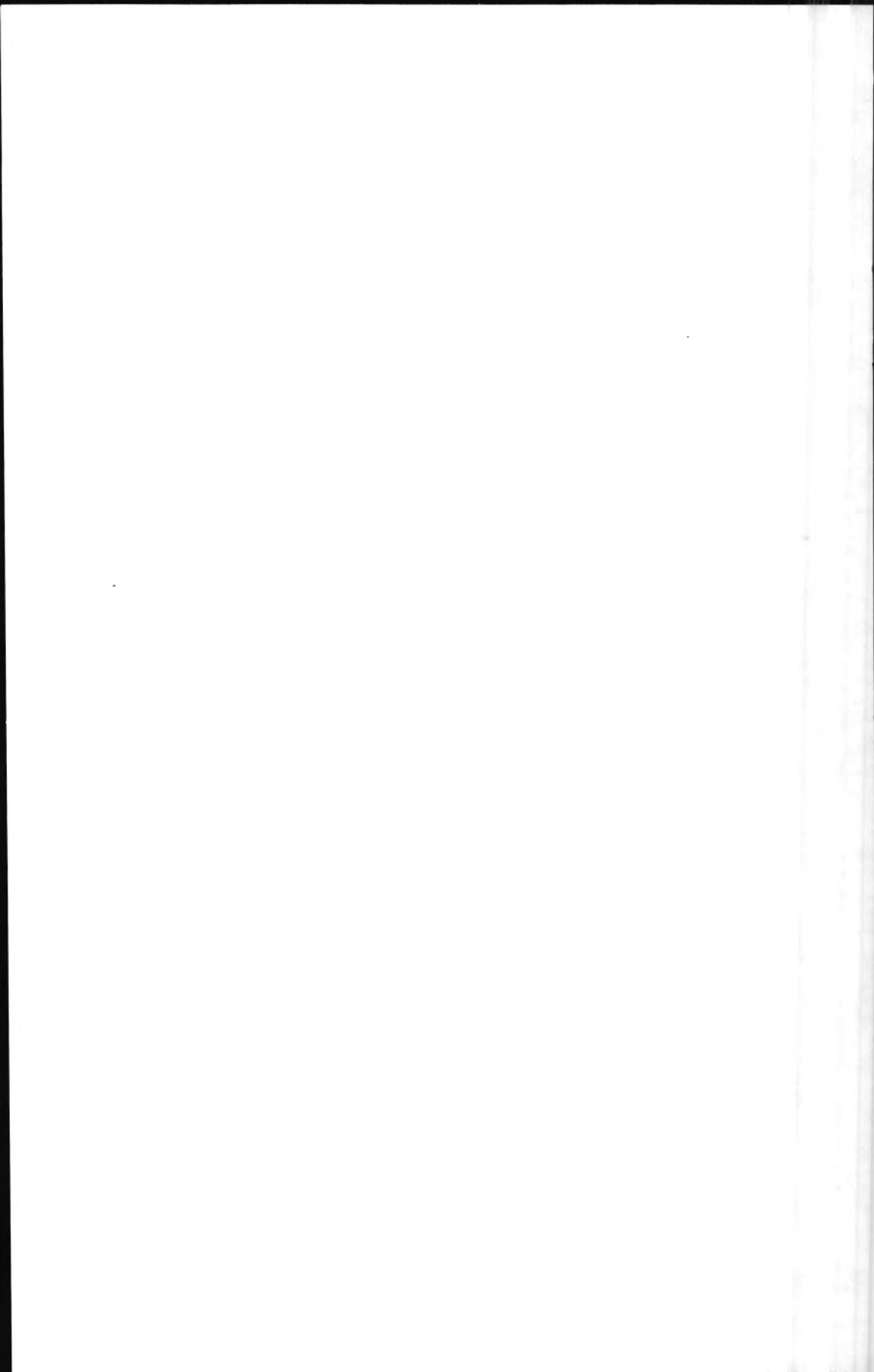
As such, it requires to be analyzed essentially in dialectical contrast with decision making.

Different aspects may be distinguished in it, such as « opinion families » and « opinion movements ». Their processes are not quite identical, although they are simultaneous.

Furthermore, public opinion exists everywhere. But it follows different ways whether it appears in hierarchical or in egalitarian institutions.

(32) J. STOETZEL, A. GIRARD, *op. cit.*, p. 203.





Secondary education and the British parties' ideologies

by Raphaella BILSKI,

The Hebrew University, Jerusalem.



The observations about British politics which occupy most of this article derive from a case study on the relations between ideology and policy on the national level in the debate about the comprehensive schools in Britain from 1944 to 1970. Because of the necessarily limited scope of the present article, only the principal conclusions of the case study will be presented here. Awareness of the limits of the general significance of any case study should, of course, underlie the conclusions drawn from it. Hence, certain implications with regard to the comprehensive schools' case which seem to repudiate some generally accepted assumptions about British politics actually only modify them.

Two concepts, often used in this article, require some clarification: ideology and professionalism. I use « ideology » in the sense of a set of action-oriented beliefs, whatever the orientation of the beliefs (conservative, reformist, radical etc.), and in my analysis I apply the recently introduced distinction between two dimensions of ideological argumentation: the fundamental and the operative (1). In the fundamental dimension, or in the fundamental ideology, the final goals and the ways and means of achieving them are prescribed. Operative ideology justifies actual policies whether or not they deviate from what is prescribed by fundamental ideology. In the fundamental dimension centrality is given to moral prescriptions (such as equality or justice), while in the operative dimension centrality is often accorded to technical prescriptions (deriving

(1) The case for the conception of ideology used here has been made out by M. Seliger. I also follow his distinction between the two dimensions of ideological argumentation and its implications. See M. SELIGER, *Fundamental and Operative Ideology: The Two Principal Dimensions of Political Argumentation*, in: *Policy Sciences*, vol. I, 1970; M. SELIGER, *The Concept of Ideology: The Case Against a Restrictive Definition*, Political Studies Conference 1971; M. SELIGER, *Ideology and Politics* (Manuscript, Jerusalem, October 1969).

from considerations such as utility or efficiency). Yet the technical prescriptions are always related, or an attempt is being made to relate them, to the moral prescriptions (2).

By professional arguments I mean all those arguments expressed by experts in education : educationalists, sociologists and psychologists. Using the term « professional arguments » does not imply that these arguments are devoid of ideological influence. The nature of the object of inquiry — man and his educability — makes purely scientific arguments almost impossible. However, professional arguments differ from ideological arguments in so far as there is no direct or conscious attempt on the part of the expert to connect the arguments to any specific party ideology.

The case study: the comprehensive schools debate.

The years from 1944 to 1970 can be divided into six periods, the criteria being the changes in the parties' policies and their relations to the parties' ideologies. In the first period, 1944-1951, Labour's policy was in conflict with the party's fundamental ideology, whereas in the Conservative party policies corresponded to the party's fundamental ideology.

It was possible to interpret those parts of the 1944 Education Act, which deal with secondary education, both on tripartite lines and on comprehensive lines (3). A tripartite system of secondary education involved an examination (I.Q.), achievement tests and teachers' evaluation at the age of eleven plus, and consequently the segregation of the children into three types of secondary school : grammar school, technical school and secondary modern school. Grammar schools were designed for those children who showed ability and aptitude for abstract learning, and provided O level and A level examinations. The pupil with a sufficient number of O and A level passes was entitled to apply to a university. The technical school put a greater emphasis on science and it also provided O and A levels. The secondary modern school was designed for the majority of children, who failed to pass the eleven plus examination in a satisfactory way. The aim of this school was to provide general practical education till the school leaving age (15 and later 16). Thus, for the majority of the children, that is for those who went to

(2) M. SELIGER, *Fundamental and Operative Ideology : The Two Principal Dimensions of Political Argumentation*, op. cit., pp. 326-327.

(3) Education Act. 1944, HMSO (London 1944), Clause 8(I) (b), p. 5. — Some points made here concerning Labour have been made in detail in my « Ideology and the comprehensive schools », *Political Quarterly* vol. 44 n° 2 1973, which deals exclusively with Labour.

the secondary modern schools, the doors of higher education were closed for a long period. The idea of a system of secondary education based on comprehensive schools differed basically from the idea of the tripartite system. A comprehensive school was to cater for all the children aged eleven plus in a certain area. That is to say, no examination at eleven plus and no segregation of the children into three different types of secondary education, but one secondary school, providing O and A levels, for all children.

From 1945 till Labour left office, the Ministers of Education — E. Wilkinson and G. Tomlinson — defended the view that the tripartite system was the right way to achieve equality of educational opportunity (4). Yet the Labour party at large was of a different opinion, and by 1951 the comprehensive principle became an integral part of the party's fundamental ideology as the only way of achieving equality of educational opportunity and thus of contributing to a more equal society (5). The criticism raised by the party conference on the Ministers' policies was sharp and constant (6). Yet the Ministers continued to pursue their policy of defending the tripartite system.

The Conservative view was clear: the educational system had to correspond to the moral principles of the party's fundamental ideology: elitism, tradition, diversity, freedom of choice, and inequality. Consequently, the tripartite system with its grammar schools was considered to be the norm, and comprehensive schools were regarded with great suspicion and at best as experiments suitable only for areas where there was no risk that the establishment of a comprehensive school will endanger a grammar school (7).

The result was that at this period there was a similarity between the policies of the two parties. However the consensus on the policy level was not accompanied by a similar consensus on the fundamental

(4) E. WILKINSON continued to circulate *The Nation's Schools* Pamphlet no. 1. Ministry of Education, H.M.S.O. (London, 1945), which interpreted the 1944 Education Act on tripartite lines. Also *The New Secondary Education*, Pamphlet no. 9 Ministry of Education, H.M.S.O. (London, 1947) outlined the case for the tripartite system. G. Tomlinson's opinion regarding the comprehensive schools can be seen in Circulars 142, 144. See also Hansard, vol. 424, cols. 1809, 1810, 1813; 1946 Labour Annual Conference Report, pp. 189, 194; Hansard, vol. 443, col. 1052; vol. 475, Col. 1373.

(5) See for example, 1947 Labour Annual Conference Report p. 198; 1948 Labour Annual Conference Report, p. 157; *Labour Believes in Britain* (The Labour Party, London, 1949); 1950 Labour Annual Conference Report, p. 223; The final authorisation to the comprehensive principle was given in *A Policy for Secondary Education* (The Labour Party, London, 1951).

(6) See for example, Hansard, vol. 424, col. 1833; 1946 Labour Annual Conference Report pp. 192, 193; 1947 Labour Annual Conference Report p. 198.

(7) See for example *The Nation's Schools*, *op. cit.*, pp. 12, 23-24, 15-16; *The Right Road for Britain*, Central Office (London, 1949); Topics for Today no. 25, *The Working of the Education Act of 1944*, Conservative Political Centre (London, 1951); *One Nation*, C.P.C. (London, 1950).

and operative levels of the parties' ideologies. The fundamental ideologies of both parties remained distinct and a conflict persisted between the interpretation of secondary education in each of the two fundamental ideologies. While Labour made the comprehensive principle a part of its fundamental ideology as a means to achieve equality, the Conservatives adopted the tripartite system because it served to safeguard their fundamental principles and in order to fight egalitarianism. Interestingly enough even in their operative ideologies, i.e., in the arguments used by the Labour Ministers on the one hand, and by the Conservative party on the other hand, to justify their policies, there was no consensus, despite the consensus between them concerning the tripartite policies themselves. The reason was that each of the justifications attempted to show the relatedness between the party's policy and its fundamental ideology. The Labour Ministers justified the tripartite system on the grounds that this system, with a parity of esteem between the three types of secondary schools, was the only one which could secure equality of educational opportunity, and because they saw in the grammar schools the gateway to further opportunities for working-class children (8). The Conservatives justified the same tripartite system but according to their fundamental ideology, i.e. because it preserved elitism, tradition and diversity (9).

In the second period, 1951-1958 a correspondence existed between the fundamental ideology and policy within each party. The gap between fundamentals and policy in the Labour Party diminished gradually as a result of the adaptation of the policies to the fundamentals formulated during the years 1946-1951. In opposition the party succeeded, on the national level, in rallying around the comprehensive principle (10). There was no change in the Conservative Party's defence of the tripartite system. From the time they returned to power, all their policies concerning secondary education were opposed to the comprehensive principle (11). The party conference asserted over and over again that only the tripartite

(8) See for example, Hansard, vol. 424, cols. 1809, 1813; 1946 Labour Annual Conference Report pp. 189, 194; Hansard, vol. 443, col. 1052; *ibid.*, vol. 475, col. 1373.

(9) See for example Hansard, vol. 391, col. 1867; *One Nation, op. cit.*; *The Right Road for Britain, op. cit.*; Hansard, vol. 466, col. 2062.

(10) See for example, *A Policy for Secondary Education, op. cit.*; M. COLE, *Education and Social Democracy*, in: R. CROSSMAN (ed.), *New Fabian Essays* (London, 1956), pp. 108-109; 1952 Labour Annual Conference Report p. 174; 1953 Labour Annual Conference Report p. 86; *Challenge to Britain* (The Labour Party, London, 1953); *Towards Equality, Labour's Policy for Social Justice* (The Labour Party, London, 1956).

(11) Till May 1953 not even one purpose-built comprehensive school was established. See also Hansard, vol. 498, col. 696; 1955 Manifesto *United for Peace and Progress*, Central Office (London, 1955), pp. 24-25.

system was right educationally, as it was suited to the different abilities and aptitudes of the children (12). While Labour was bringing forward the professional arguments of the environmentalists which opposed the idea of selection and segregation, the Conservatives continued to rely on the theories of the hereditary school. Consequently the consensus between the two parties on the policy level disappeared, and the conflict which existed in the first period only in regard to the fundamental and operative ideologies spread to the policies as well.

During the third period, 1958-1962, the overall picture was the same as in the second period: Conflict both on the ideological (fundamental and operative) and on the policy levels. Yet this time Labour reached congruity between its fundamental ideology and policies through the adaptation of the former to the change in policies which occurred in 1958. If formerly the party spoke about the eleven to eighteen comprehensive school as the only type of secondary school through which equality of educational opportunity could be realised, it now accepted that a two-tier system with a break at 15 was also compatible with the comprehensive principle. Consequently, the definition of the comprehensive principle was changed to mean every system of secondary education which succeeded in providing a real choice for its pupils (13). The reforms of secondary education, suggested by the Conservative party in these years, were all within the limits of the tripartite system, and the emphasis was on an attempt to improve the secondary modern schools (14).

During the fourth period, 1962-1964, there was a change in the general picture. While in the Labour Party the situation remained the same as in the previous period, there was a change in policies in the Conservative Party. The Conservative Minister of Education, Sir Edward Boyle, was much more flexible in his policies. He did not adhere to the Conservative's previous attitude to the tripartite system as the norm, and the comprehensive schools as exceptions suitable only to scarcely populated rural areas or to newly developed ones (15). However, this change of policy was not accompanied by a new definition of equality of educational opportunity in the Conservative Party's fundamental ideology, which continued to stress the important role played by the

(12) 1952 Conservative Annual Conference Report, pp. 93, 94; 1953 Conservative Annual Conference Report, pp. 37, 38; 1956 Conservative Annual Conference Report, p. 101; 1957 Conservative Annual Conference Report, p. 111.

(13) *Learning to Live* (The Labour Party, London, 1958), p. 26

(14) The main document is *Secondary Education for All. A New Drive*, Cmnd paper 604, H.M.S.O. (London, 1958).

(15) Sir Edwards' attitude to the comprehensive plans of Bradford, Leeds, Hull, Staffordshire and Derbyshire testify to this change.

grammar schools in preserving elitism, tradition and diversity (16). Consequently, there emerged for the first time a tension between fundamental ideology and policies in the Conservative Party itself. Thus the conflict between the fundamental ideologies of the two parties continued, but at the same time on the policy level consensus broadened.

In the fifth period, 1964-1968, developments inside both parties led to an even more substantial change in the overall picture. The Labour Party, which was now in office, issued circulars 10/65 and 10/66, using the « purse » to compel local authorities to adopt the comprehensive system. Thus the party went a step further in implementing the comprehensive principle. As for the Conservative Party, after it went into opposition, it presented its suggested policies as a critique of the way Labour intended to implement the comprehensive schools and not of the principle itself (17). As a result of this acceptance of the comprehensive principle by the Conservative Party, (perhaps not a sincere acceptance but at least a declared one), the degree of consensus between the policies of the two parties grew. As for the fundamental ideologies, the Conservative Party adapted to its policies certain of its moral principles, or their interpretation, and thus the tension of the previous period between the party's fundamental ideology and its policies diminished. The belief in the innate inequality of human beings had to be modified, and the traditional form of the grammar schools was sacrificed. To counter balance this change in the fundamentals, the principles of excellence, parental choice and the rights of local authorities were emphasized (18).

One would, therefore, expect some correspondence as regards the fundamental ideologies of both parties. However, this did not occur because Labour took the first opportunity that presented itself to revert to a reiteration of the orthodox definition of the comprehensive principle, i.e., no form of selection or segregation from 11 to 18 (19). Thus the conflict between the fundamental ideologies continued. As for the operative ideologies, as in 1945-1951, there remained a substantial difference between the arguments used by Labour and by the Conservatives in justification of their converging policies. Labour saw in the comprehensive

(16) *Educational Opportunity*, Central Office (London, 1963) ; 1964 Manifesto (London, 1964).

(17) 1965 Conservative Annual Conference Report, p. 51.

(18) Notes on Current Politics 1965 no. 3 Research Department (London, 1966) ; *Educating the Individual Child*, Pest Education Series no. 1, C.P.C. (London, 1966) ; E. HEATH speaking to the National Advisory Committee On Education 17th June 1967, News Service Central Office (unpublished).

(19) See Circular 10/65 Ministry of Education, H.M.S.O. (London, 1965).

schools a means of achieving a more equal society. In the Conservative Party there prevailed two main views: Those Conservatives who did believe that the comprehensive schools would help to achieve a more equal society, justified them on the basis of the primacy of the individual over the state, which meant that equality of educational opportunity must be provided for all children (20). Other Conservatives, who continued to believe that the comprehensive schools would reduce or efface inequalities, accepted them only provided that they did not exclude the existence of elitist institutions. As mentioned above, the change in the fundamental ideology of the Conservative Party in these years was not such as to enable us to speak of convergence between the fundamental ideologies of the two parties. Far from it; and as the arguments used by the Conservatives to justify their policies were related to their fundamental ideology, it is obvious that they differed from the arguments used by Labour, as those were also in harmony with Labour's fundamental ideology.

In the last period, 1968-1970, the parties reached the apex of polarization. Both parties assumed extreme orthodox positions. The Conservative Party turned the clock back and returned to its traditional position of opposing the comprehensive principle itself, both in the fundamental ideology and on the policy level (21). Labour made the final step towards complete harmony between its commitment to the comprehensive principle, as a means of achieving equality, in fundamental ideology and in policy, by introducing in 1970 a Bill making comprehensive education compulsory (22). Consequently complete conflict existed between the two parties on all levels.

The nature of consensus.

What, then, are the conclusions which can be drawn as regards the degree of consensus which at times prevailed between the two parties. Consensus in the fundamental dimension never existed, not even when consensus on the policy level was high. The distinct character of the two fundamental ideologies was maintained throughout the period.

(20) *Conservatives and Comprehensives*, a Bow Group Memorandum, C.P.C. (London, 1967), p. 12; *Educating the Individual Child*, *op. cit.*

(21) The Report of Secondary Education, The National Advisory Committee 1969, Inner Publication, vol. II, especially the last page; 1969 Conservative Annual Conference Report, p. 41; Hansard, vol. 790, cols. 599-600; *A Better Tomorrow*, Central Office (London, 1970), p. 20.

(22) Education (re-committed) Bill, Standing Committee, H.M.S.O. 1970.

Precisely because the parties' fundamental ideologies remained distinct, a gap was created within each party whenever its policies were adapted to the demands of the day. As Seliger concludes in general « ... deviations from fundamentals are a universal phenomenon... It is necessarily in the nature of ideological, as of all other, thought not only that it should run ahead but also that it lags behind facts » (23). The closest the fundamental ideologies of the parties reached to each other was between 1942-1944 and 1964-1968. During these two periods there was some resemblance in the interpretation of equality of educational opportunity in the fundamental dimension of the two ideologies. However in 1942-1944 the resemblance was much stronger. But there was never a consensus between the operative ideologies of the two parties, i.e., between the arguments used to justify the actual policies. Even when the parties to all intents and purposes agreed on policy, they justified the same policy in two different ways and by relying on their different fundamental ideologies. In effect claimed to pursue different goals by the same means. Some degree of consensus or convergence existed only in the policies themselves ; chiefly in the period 1945-1951, when both the Labour Ministers and the Conservative Party advocated the tripartite system, and to a smaller extent in 1962-1968 when the Conservative attitude towards the comprehensive schools was more flexible. The periods of the greatest degree of consensus, on the policy level, occurred while Labour held power and the Conservatives were in opposition, that is during 1945-1951 and 1964-1968. The reasons for consensus in each of the two periods were different.

In 1945-1951 convergence between policies was based on a combination of two reasons. First, the interpretation the Labour Ministers gave to the moral principle of equality. In contradiction to their party's interpretation, they argued that the tripartite system was the actualisation of the moral principle of equality. Second, the great, though unacknowledged, part played by administrative and financial considerations in the formulation of the Labour Ministers' policies in favour of the tripartite system. Since the Conservative Party also affirmed, at that period, the tripartite principle for secondary education, a consensus in policies existed. In 1964-1968, while Labour was in power, inter-party consensus did not reflect any flexibility on the part of Labour for they fervently adhered to the comprehensive principle. Consensus was a result of the Conservatives' awareness that for electoral, professional and economic reasons they must change their policies and accept the

(23) M. SELIGER, *Ideology and Politics*, op. cit., chap. VI, p. 20.

comprehensive principle while opposing only the ways by which Labour intended to implement it. The consensus in both periods was thus largely the result of various pragmatic and professional considerations.

It is therefore safe to generalise and say that the politics of consensus were a result of technical prescriptions of various kinds. Yet in general the importance of the demands arising from reality should not be exaggerated vis-a-vis the fundamental ideologies. Both Labour and the Conservatives pursued at times policies in contradiction to the demands of the day. Labour pursued the policy of comprehensive schools in the early 1950s when the idea was not popular at all, and had as yet almost no professional arguments to back it. The Conservative Party continued to defend the tripartite system when public opinion was already set against it and acted for years against the accumulating professional findings of the environmentalists.

Adaptability and flexibility.

Concerning the question which of these two parties adapted its policies more easily to public demands, even if this meant the creation of a gap between policies and fundamental ideology, at first glance there seems to be no difference between the parties. While in 1945-1951 Labour's Ministers openly defied the party's fundamental ideology and their policies were primarily dictated by technical considerations, in the years 1962-1968 the same happened in the Conservative Party which from 1962 started adapting its policies to the wind of change. Indeed further consideration shows that there is no substantial difference between the two parties as regards their adaptability.

A dogmatic approach on the policy level rather than flexibility would seem to be the most appropriate posture for a party in opposition, when the tendency is to formulate policies in greater harmony with the fundamental ideology. While in power all parties tend to attenuate, as circumstances require, dictates of fundamental ideology. However, Labour revealed flexibility only in its first term of government (1945-1951). Thereafter, except for the adaptation of fundamental ideology to policies in 1958, the party attempted all the time with growing ardour to pursue policies in harmony with the orthodox interpretation of its moral principles and the allegedly best ways and means of achieving them.

On their part, the Conservatives also defied the rule of flexibility in government and orthodoxy in opposition. The party showed more adaptability while in opposition (1964-1968), while in government it left flexibility and adaptability behind. For eleven out of its thirteen

years in government, the party's policies reflected no flexibility whatsoever. It clung, almost desperately, to those policies which were in harmony with the party's fundamental ideology and paid almost no heed to the changes in the climate of opinion.

Thus we can conclude that the differentiation between periods of government and opposition is not a universally valid indicator of flexibility or orthodoxy.

Both parties avoided a creation of a long lasting gap and tension between their policies and fundamental ideologies. A gap ensued only when there was no other way out, yet each party seized upon the first opportunity to close the gap, and if at all possible did so by adapting policies to fundamental ideology and not the other way about. The resulting inflexibility, however, was not the rule. On other issues both parties, though they disliked it, lived for long periods with policies which were not in harmony with their fundamental ideologies. In the comprehensive schools' issue, however, the parties showed great reluctance to formulate policies contrary to the orthodox interpretation of their moral principles, or introduce changes in their fundamental ideologies. Secondary education policy was for both parties more inseparable from their fundamental ideologies than most other policy issues. Each party fastened upon secondary education as an important means to realising certain of its specific moral principles. That is why, in contrast to other areas of welfare policy, the consensus reached in educational policy was limited not only in duration but in content as well. If the Conservative and the Labour parties reached a great degree of consensus in regard to other aspects of the welfare state, such as housing or health, the attitude to education which was connected directly with the view of society desired, limited the consensus on the meaning of equality of opportunity in education. Yet even limited consensus was always quickly broken because basically the two parties conceived equality of educational opportunity differently. Labour understood by equality of educational opportunity the provision of the same type of secondary education to all children, whereas the Conservatives saw it in the availability of different types of secondary education to all.

Education furnishes perhaps the best criterion for distinguishing between socialist and non-socialist welfare policy. The latter does not aim at an equal society but merely towards a more humane one. For socialists the welfare state is an intermediate stage on the way to the classless society. Welfare policy should, above all, bring the nation a step nearer to the socialist goal of establishing an equal society.

Ideology, policy and professionalism and the phenomenon of ideological change.

As for the general assumptions about the inevitable connection between ideology and politics and the claim that ideological change is heralded first in policy decisions and operative ideology, and afterwards may be acknowledged in the dimension of the fundamentals (24), the present case study confirms these propositions. It could be objected that no connection between ideology and politics existed, if at certain stages one of the parties had justified its policy by using purely professional arguments. However, the case study shows that during the whole period in the justification of the policies, planned or executed by both parties, whether in government or in opposition, professional arguments were always coupled with or overridden by ideological arguments. Indeed, as we have seen, psychological, sociological, educational, administrative and financial arguments were always brought in either to fortify the argument while the centrality was accorded to moral principles, or when professional arguments occupied a central place they nevertheless were connected, or at least an attempt was made to connect them, with moral principles. In this respect there was no difference between Labour and the Conservatives.

Secondly, whenever a change in fundamental ideology occurred it was either as a result of *a*) strong pressure to bring fundamentals into line with policies. For example Labour introduced a change in its fundamental ideology in 1958 by changing the definition of the comprehensive principle to bring it in line with realistic two-tier policies; *b*) as a result of the reappraisal of policies, which previously had been considered in harmony with the fundamentals, it became clear that as previously conceived these fundamentals were unrealizable and the interpretation of the fundamental ideology was changed. It was acknowledged that the accepted interpretation had been proved false through the policies which derived from it. For example, the change in Labour's interpretation of equality in the sphere of secondary education during 1945-1951, derived mainly from observation of the tripartite system. When judged in the light of the final goals of Labour's fundamental ideology, one system of secondary education — the tripartite system — was rejected and another — the comprehensive school — was established in Labour's fundamental ideology as the more appropriate specification of the ways and means of achieving equality. Accordingly equality of educational

(24) These general assumptions are put forward by M. SELIGER, *Ideology and Politics*, *op. cit.*

opportunity was no longer conceived of as providing different secondary education to each child in accordance with his ability and aptitudes, but as providing the same secondary education for all.

In all instances the hatred of inner tension helped to bring about the adaptation of fundamentals. All the changes of fundamental ideology were always the result of what was happening on the level of action. In other words, the policies actually being carried out gave rise to the re-interpretation of fundamental ideology and in this way to ideological change. In each case the deviation of policies from the established specification of fundamentals was unavoidable, and the parties only reluctantly adapted their fundamental ideologies to policies. Indeed in both parties dislike of changes in the fundamental dimension often went so far that in 1965 Labour, for instance, took the first opportunity to return to the old definition of the comprehensive principle by claiming again that a two-tier system with a break at 15 was not truly comprehensive. Likewise from 1968 the Conservative Party restored in its educational policies the traditional specifications to fundamentals and rejected again the comprehensive principle.

What are the general conclusions which can be drawn from the comprehensive schools' case? Within the framework of the bifurcation of ideology into fundamental and operative ideology, evinced in gaps between them and leading possibly to ideological change, consensus will be found above all in policies, unless parties come to agree on fundamentals. The similarity between policies is the result of pragmatic consideration of what is feasible in a given situation. Our case also shows that parties try to avoid long periods of inner conflict just as much as they dislike changes in their fundamental principles. The gap between policies and fundamental ideology does not only usually occur while the party is in power, nor does the adaptation of the former to the later take place only while the party is in opposition. Furthermore, our case indicates that in education, perhaps more than in other spheres, e.g. foreign policy, arguments prevail in which complete centrality is given to moral prescriptions. The predominance of such purely fundamental arguments in the comprehensive schools' case is a direct result of the close relation between fundamentals bearing on education and the overall ideological orientation. For Labour, comprehensive schools are an important specification of the ways and means of achieving the final object of equality, which the Conservative fundamental ideology rejects with equal vigour. The fight of the Conservatives against compulsory comprehensive education was part of the battle for local autonomy and parental choice. For the Conservatives the grammar school bore the same relation to their fundamental ideology as the comprehensive school

did to Labour's fundamental ideology: the grammar schools were to ensure quality and tradition over and against egalitarianism.

Modification of images.

A. *The Conservative Party*

As their attitude towards the issue of the comprehensive school shows, it would seem that the Conservative did not manifest the ability, often attributed to them in the literature, of adapting themselves easily to new situations. Rather, in virtue of the strong relationship between the issue of secondary education and the party's central fundamental principles, the speed of adaptation of the Conservative Party to changing circumstances depended on whether or not considerations, such as electoral success or financial aspects, were strong enough to override the desire of the party to preserve its fundamental principles. An accumulation of factors external to education was therefore essential to bring about an adaptation. Hence as long as public opinion, professional arguments and financial, administrative and electoral considerations permitted, the party adopted an uncompromising stance, as it did from 1951 till 1962. Moreover, even when there was strong pressure arising out of professional arguments and public opinion, it was weighed in the balance with the many fundamentals which were at stake and the party chose to defend its fundamentals. This was the case in 1968-1970. In other issues which are not so closely related to the central principles of the party, or which are more closely related to other strong considerations, the party can be expected to adapt itself to change much more quickly.

Similarly, the generally pragmatic, *ad hoc* nature of Conservative policy is not confuted by the apparently dogmatic conduct of the comprehensive school debate. It was again the nature of the specific issue which led to a debate on principles.

Another assumption — that the Conservative Party is much less concerned with education than the Labour Party — has been challenged. It is usually assumed that since the Labour Party believes in the perfectability of man and in the possibility of achieving a better society by « bringing out » (*e-duco*) the best in men through education, it is much more interested in education than the Conservative Party, because the latter does not believe in such perfectability. We have seen, however, that generally speaking, from 1951 to 1970, education formed an important part in the Conservative Party's debate and official publications. Yet it was not until the grammar schools were challenged by Labour's

proposed comprehensive policy that the Conservative Party started to take such a lively interest in the education of all children. The important place given by the party to secondary education did not reflect a sudden interest in the education of the majority. It was rather the result of the party's persistent interest in the education of an elite. This concern was at the root of Conservative Ministers' interference during 1951-1962 with the autonomy of the local education authorities, although such an interventionism is in contradiction to the party's belief in local autonomy, as expressed both in its fundamental ideology and past policy. The fundamental of local autonomy was overridden by the fundamentals of elitism and personal excellence, which the grammar schools were to preserve and protect.

The Conservatives' attitude in the comprehensive schools debate confirms that the absence of an utopian conception of society does not weaken adherence to a party's fundamental beliefs, that is to the maintenance of their ideology. The Conservative Party, though it denies the fact, does have an ideology and this ideology does influence its policies.

B. The Labour Party

The case study shows the great importance attached by the Labour Party to the principle of equality up to 1970. If the party gave way in the economic sphere, it compensated by shifting the emphasis to social engineering, and the comprehensive school became one of its specifications. In a way it is precisely because the party, until it left office in 1970, abandoned universal nationalisation, that it fought so strongly for the comprehensive schools.

It was also shown that the policies outlined by Labour during its long period in opposition were the basis of the party's actual policies when it returned to government. But such continuity is by far not the rule. For generally, the policies Labour formulated while in opposition were in greater harmony with its fundamental ideology than the policies pursued when the party returned to office. This is due to the fact that while the party is in opposition, the Annual Conference exercises great influence. Also, when out of government the party is not called upon to implement its promises immediately. Education and the economy are the two main spheres which in the view of Labour decide the character of society. That in the issue of the comprehensive schools the policies outlined in opposition were carried out when the party returned to power, was a result of the party's need to adhere to some policy which was in close relation to the principle of equality, because in other spheres,

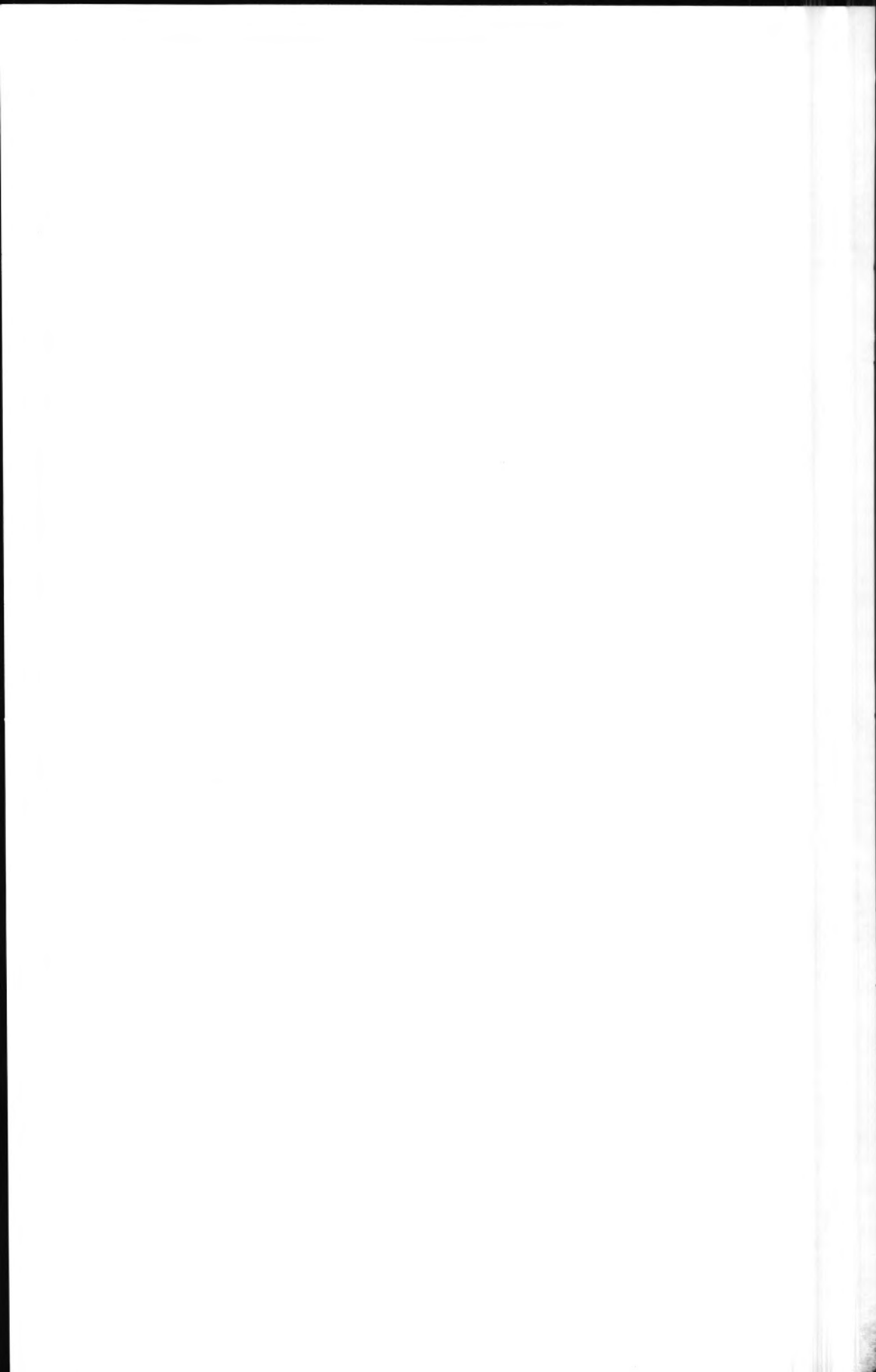
and especially in economic reorganisation, the policies had to be modified according to the demands of the day.

In sum, because as a left wing party it had no *raison d'être* unless it acts to promote equality, Labour chose comprehensive schools as the one issue through which it manifested its adherence to the traditional goal of a more classless society. That comprehensive schools did not and could not, at least in their present form, achieve this goal was ignored. This reinforces my assertion that once Labour had picked the comprehensive issue as the one through which it wanted to manifest its fight for equality, the real facts and the instrumental questions often played a subordinate part (25). Labour's strong desire to present its ideology as centered around equality is manifested also in the developments inside the party from 1970 to our day. The revival, with even a greater fervour, of the issue of nationalisation in the party's last Annual Conference manifests only too well Labour's determination to appear as a left wing party.

Finally, the practical lesson to be learned from the case of the comprehensive schools is that any policy issue intimately connected with fundamental ideology, requires professional judgment to lay bare the implications of ideological commitments. Admittedly, to devise policies on purely professional grounds is utopian, even though the tendency is anti-utopian. But at least we can avoid what happened in the case of the comprehensive schools: to assign to instrumental considerations secondary importance to the point of rendering them almost irrelevant.

(25) Among the conclusions concerning the Labour Party, stated in this concluding section, a few restate those reached in mine « Ideology and the comprehensive schools » op. cit.





INFORMATIONS

★

Les citoyens belges et leur conception du monde politique

Enquête de l'Institut Belge de Science Politique
Projet AGLOP - GLOPO (Analyse Globale de l'Opinion Publique —
Gloabal Overzicht van de Politieke Opinie).

La sociologie électorale est une des plus anciennes et des plus fécondes traditions de la sociologie politique contemporaine.

Le succès et l'ampleur de ce type de recherches en a vite fait apparaître les limites : attention excessive portée à un phénomène politique parmi d'autres et trop souvent considéré indépendamment de son environnement politique ; insuffisance et non-renouvellement des fondements théoriques du genre ; la technologie des enquêtes fermement installée dans un rôle ambigu de servante-maîtresse ; cette même technique évoluant peu et reproduisant souvent les mêmes types de résultats.

Il est aujourd'hui devenu évident qu'on ne peut espérer progresser dans la connaissance du fonctionnement global d'une société politique — d'un « système politique » — en se contentant d'en surétudier certains rouages particuliers.

Plus ou moins conscients de cette situation, les politologues occidentaux ont commencé à s'intéresser à l'étude des systèmes politiques dans le but d'appréhender globalement leur fonctionnement. Récemment, on s'est avisé que l'association de la théorie des systèmes politiques et des techniques de sondages permettait peut-être d'atteindre un objectif que ces deux « approches » utilisées séparément n'avaient pas permis de contrôler d'une manière satisfaisante.

Diverses équipes à l'étranger ont entrepris, sur cette base, de grandes enquêtes ayant pour objet l'étude des réactions d'un large échantillon représentatif d'une population à l'égard de tous les aspects importants de son système politique national, tandis qu'en marge de ces enquêtes,

des sondages plus limités se multipliaient dans le but d'étudier des aspects moins ambitieux, mais non moins généraux, du même phénomène.

La sociologie électorale s'est rapprochée, en même temps, de la sociologie politique générale.

Les résultats obtenus à ce jour apparaissent satisfaisants et prometteurs.

C'est dans cette ligne de recherche récente qu'un groupe d'universitaires patronnés par l'Institut Belge de Science Politique a voulu se situer. Il se compose de N. Delruelle-Vosswinkel, S. Bernard, W. Dewachter, A.-P. Frogner et A. Van den Brande.

Ce groupe est parti de la constatation du caractère trop partiel ou sommaire (limité à des objets politiques précis ou à des régions ou sous-régions) des enquêtes réalisées en Belgique dans le domaine politique, dû sans doute à l'introduction tardive du behaviorisme chez nous et au peu d'attention des milieux politiques pour ces méthodes. Ce groupe a essayé alors de rédiger un questionnaire qui pourrait, dans le cadre d'une enquête d'opinion publique, rendre compte de l'analyse la plus globale possible de notre système politique. C'est en étant conscient des difficultés de cette entreprise et du fait que l'on ne peut avancer dans ce domaine que pas à pas et par un processus d'« essais et d'erreurs » que le groupe a fonctionné. Le questionnaire a été terminé il y a environ deux mois. Le groupe espère que son travail ouvrira le chemin à des recherches futures sur le même objet afin d'améliorer la connaissance du système politique où nous vivons.

L'enquête a été financée par l'IBSP sur proposition d'un des membres du groupe. L'INUSOP (ULB) a été chargée des interviews dans le cadre de l'utilisation de son échantillon « panel » (N = 1.500, 500 pour chacune des 3 Régions) et les Archives Belges de Sciences Sociales (BASS-UCL) de l'analyse et de la conservation des données.

Toute enquête de ce genre a de fortes composantes d'actualité. Cette actualité, les hommes politiques, les fonctionnaires, les journalistes sont professionnellement intéressés à la connaître le mieux possible. C'est la raison pour laquelle les auteurs ont cru utile de rendre dès à présent publics quelques résultats actuels — et partiels — de leur travail. Il s'agit essentiellement des problèmes que les citoyens belges jugent les plus importants dans le présent et des intentions de vote du corps électoral. Ces premières réactions sont rendues publiques très peu de temps après les interviews.

Les résultats complets seront publiés dans un prochain numéro de *Res Publica* qui leur sera entièrement consacré.

Problèmes considérés comme importants.

Le questionnaire AGLOP-GLOPO a tenté de déceler les problèmes que les Belges considèrent actuellement comme les plus importants pour eux. Trente problèmes ont été pris en considération. En posant plusieurs questions, il a été possible de définir finalement le problème considéré comme le plus important.

Les résultats figurent dans le tableau I. Dans la première colonne (pour le pays, la Flandre, la Wallonie et Bruxelles), on trouve le rang qu'occupe chaque problème d'après le pourcentage des interviewés qui ont mentionné ce problème comme le plus important pour eux. Cette présentation n'est qu'une première approximation, car on n'a pas tenu compte dans ce tableau des problèmes cités en deuxième ou troisième lieu.

On constate que pour le pays le problème le plus important est la stabilité de l'emploi (16,2), suivi de l'inflation (18,8), de l'énergie (10,7), de l'environnement (9,9) et de la croissance économique (7,8).

Si l'on considère les résultats par région, on trouve :

- en Flandre : l'inflation (15,2), l'environnement (14,4) et la stabilité de l'emploi (14,2) en tête, suivi de l'énergie (10,5) et de la croissance économique (8,1);
- en Wallonie : la stabilité de l'emploi (22,1) dépasse nettement l'inflation (15,8), et l'énergie (11,2); le désarmement (1,4) vient en quatrième position et la croissance économique (6,1) en cinquième. L'environnement est dépassé comme problème dans cette région, par le pouvoir des travailleurs dans l'entreprise ;
- à Bruxelles : l'inflation (18,6) vient largement en tête, la croissance économique (10,8), l'énergie (10) et la stabilité de l'emploi (9,7) suivent. Ici la défense des consommateurs (7,5) est devenue le cinquième problème.

A noter également les différences par région pour les problèmes de la défense des consommateurs, du troisième âge, du désarmement, de l'avortement, du pouvoir des travailleurs dans les entreprises, de l'intégration européenne et des pays sous-développés.

Les problèmes économiques et d'emploi viennent donc partout en tête. A noter cependant la place qu'occupe en Flandre le problème de l'environnement. Les problèmes à caractère « éthique » ou communautaires occupent une position beaucoup moins forte. Cela n'exclut évidemment pas que, par exemple, les problèmes socio-économiques et régionaux puis-

TABLEAU I

L'importance des problèmes actuels

	PAYS		FLANDRE		WALLONIE		BRUXELLES	
	Rang	%	Rang	%	Rang	%	Rang	%
la stabilité de l'emploi	1	16,2	3	14,2	1	22,1	4	9,7
l'inflation	2	15,8	1	15,2	2	15,8	1	18,6
l'énergie	3	10,7	4	10,5	3	11,2	3	10,0
l'environnement	4	9,9	2	14,4	7	3,4	6	6,9
la croissance économique	5	7,8	5	8,1	5	6,1	2	10,8
la défense des consommateurs	6	4,3	7	4,2	9	3,2	5	7,5
le troisième âge	7	4,1	6	5,3	9	3,2	12	1,9
le désarmement	8	4,0	11	2,1	4	7,4	8	3,8
l'avortement	9	3,2	9	2,7	7	3,4	7	5,6
le pouvoir des travailleurs dans l'entreprise	10	2,7	13	1,8	6	4,1	9	3,1
la sécurité routière	11	2,3	8	2,9	15	1,5	15	1,6
les inégalités de revenus	12	2,1	10	2,4	13	2,2	22	0,6
la criminalité	13	1,9	16	1,3	11	2,9	12	1,9
les problèmes locaux	14	1,7	11	2,1	15	1,5	26	0,3
le logement	15	1,6	18	1,0	11	2,9	19	0,9
l'intégration européenne	16	1,3	25	0,6	14	1,8	9	3,1
l'émancipation de la femme	17	1,3	13	1,8	24	0,5	15	1,6
le contrôle par l'état de l'économie	18	1,2	15	1,6	17	0,9	22	0,6
les relations Flandre-Wallonie	19	1,1	18	1,0	17	0,9	12	1,9
les travailleurs étrangers	19	1,1	16	1,3	21	0,7	19	0,9
la libéralisation des mœurs	21	0,9	18	1,0	21	0,7	22	0,6
l'extension de Bruxelles	22	0,8	18	1,0	-	-	15	1,6
la démocratisation de l'enseignement	22	0,8	23	0,8	17	0,9	22	0,6
la publicité	24	0,7	18	1,0	26	0,2	-	-
les deux réseaux d'enseignement	24	0,7	23	0,8	21	0,7	-	-
les pays sous-développés	26	0,6	26	0,3	26	0,2	9	3,1
la participation politique	27	0,4	-	-	17	0,9	19	0,9
la contestation des jeunes	28	0,3	26	0,3	24	0,5	26	0,3
le maintien de l'ordre	28	0,3	-	-	26	0,2	15	1,6
les équipements collectifs	30	0,2	26	0,3	-	-	-	-

sent être liés, ce qui n'a pas été possible de faire apparaître dans la formulation de cette question qui n'envisage par les relations entre les problèmes. Avec l'environnement, la défense des consommateurs et le troisième âge les nouveaux problèmes figurent en assez bonne position.

Intentions de vote.

La lecture du tableau relatif à la mise en rapport des votes en 1974, avec les intentions de vote actuelles, permet de faire une série de constatations (1).

TABLEAU II

Les intentions de vote

Vote en 1974	Intentions de vote en avril 1975							Sans réponse	Totaux = 100
	CVP/ PSC	PSB/ BSP	PVV/ PLP	FDF	RW	VU	PC		
CVP/PSC	77,7	1,0	3,2	-	0,2	0,5	0,3	17,1	31,1
PSB/BSP	2,6	80,9	0,8	0,2	-	-	0,2	15,3	21,9
PVV/PLP	4,3	1,4	68,5	1,2	-	1,2	1,4	22,0	12,3
FDF	5,7	4,1	4,9	72,4	-	-	1,6	11,4	4,4
RW	2,6	5,1	2,6	-	53,8	-	-	35,9	2,7
VU	1,5	-	1,5	-	-	94,1	-	2,9	9,7
PC	-	-	-	-	-	-	94,7	5,3	1,3
Sans réponse	0,4	-	-	-	-	-	-	99,6	16,6
Ensemble	25,8	18,6	10,0	3,3	1,6	9,4	1,7	29,6	100,0

- Si on compare les totaux marginaux du tableau, renseignant sur la répartition des suffrages en 1974 (dernière colonne du tableau) et les intentions de vote actuelles (dernière ligne), on constate que les choix précis, quel que soit le parti considéré, sont moins fréquents en ce qui concerne les intentions de vote : chaque parti enregistre ainsi une diminution de ses suffrages en faveur du groupe des sans-réponses (les hésitants).
- les électeurs ayant voté RW en 1974 comptent le plus d'hésitants : 36 % d'entre eux ne précisent pas leurs intentions de vote. Le nombre d'hésitants paraît également assez important en ce qui con-

(1) Les données ont été calculées sur 1.400 des 1.500 interviews. Cette limitation ne change pas les tendances.

cerne les électeurs PLP/PVV (22 % ne précisent pas leurs intentions).

- Si on compare entre elles les cases diagonales donnant, pour chaque famille politique, la proportion de « fidèles » ayant l'intention de voter pour le même parti qu'en 1974, on constate que c'est au sein de la VU et du PC que la fidélité est la plus grande (94 % de fidèles). Ensuite vient le PSB-BSP (81 % de fidèles), puis le PSC-CVP (78 %), puis le FDF (72 %), le PLP-PVV (68,5 %) et enfin le RW (54 %).
- Parmi les déplacements de votes, on retiendra plus spécialement certains passages :
 - du PSC-CVP vers le PLP-PVV,
 - du PSC-BSP vers le PSC-CVP,
 - du PLP-PVV vers le PSC-CVP,
 - du FDF vers les trois partis traditionnels (de manière assez égale),
 - du RW vers le PSB.
- Enfin, le fait que certains déplacements soient *minimes* (voire paraissent inexistantes au niveau de l'enquête), mérite d'être spécialement signalé.

Il en est ainsi des passages :

- du CVP vers la VU,
- du PSC vers le RW et le FDF,
- du PSB vers le RW et le FDF,
- du PSB-BSP vers le PLP-PVV,
- du PLP vers le RW.

Ces passages en effet avaient caractérisé la rupture de 1965 au sein des familles politiques, rupture qui s'était trouvée renforcée au cours des élections ultérieures.

Au départ d'un tableau comme celui-ci, certaines estimations concernant la portée électorale des tendances observées peuvent être faites.

De telles estimations peuvent différer selon les hypothèses que l'on adopte concernant le comportement électoral des hésitants et de ceux qui ne veulent pas dévoiler le sens de leurs votes.

Nous avons procédé à des estimations reposant :

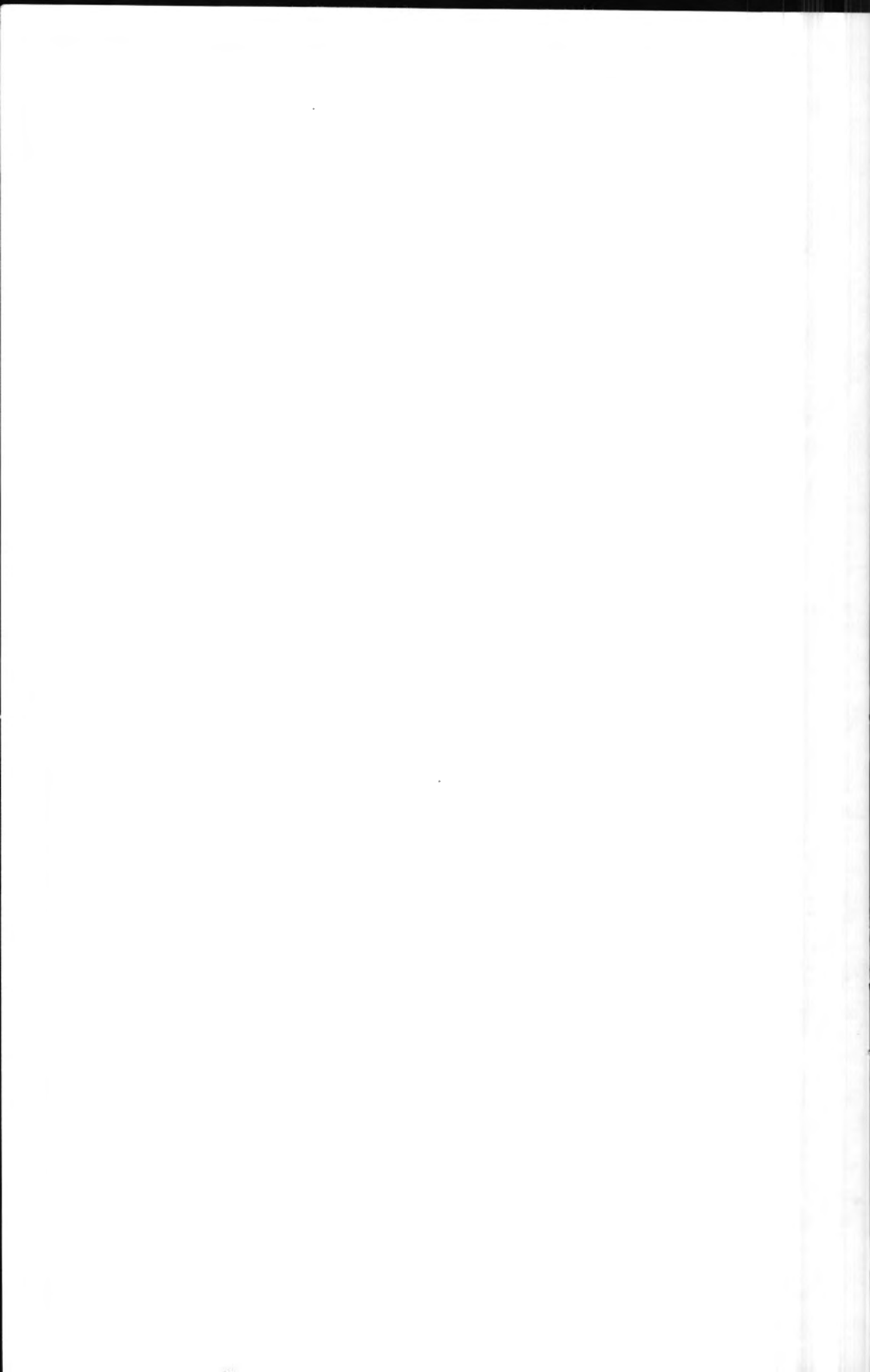
1° sur l'hypothèse que les hésitants, dans chacun des partis, se comporteraient comme l'ensemble des électeurs de ce parti ayant pris une décision (soit de rester fidèles, soit de modifier leurs suffrages);

2° sur l'hypothèse selon laquelle ceux qui refusent de répondre aux questions sur les votes, ne se répartissent pas au hasard dans chaque famille politique ; la répartition de leurs suffrages pouvant être estimée sur base du décalage entre les chiffres électoraux de 1974 et la répartition des réponses sur les votes de 1974.

Sur base de ces hypothèses, les calculs d'estimation donnent :

	PSC CVP	PSB BSP	PLP PVV	FDF RW	VU	PC	(autre)
Estimation	32	27	16	10	10	4	imprévisible mais petit
Chiffres électoraux de 1974	(32,3)	(26,7)	(15,2)	(10,9)	(10,2)	(3,2)	(1,4)





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 — Hoofdredacteurs

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 renvoyés.

Het is toegelaten, de artikels hetzij integraal, hetzij samengevat, over te nemen. De referenties moeten nochtans nauwkeurig aangeduid worden (naam van de schrijver, titel van het artikel, nummer en bladzijden van het tijdschrift). De vertaalrechten zijn voorgehouden voor alle landen.

Het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen ; deze verbinden slechts de auteurs. De niet opgenomen manuscripten worden niet terugggegeven.

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.

SIÈGE DE L'INSTITUT — ZETEL VAN HET INSTITUUT :

Hôtel de Sociétés scientifiques, rue des Champs-Élysées 43 - B-1050 Bruxelles (Belgique).
Tél. : 649.13.57 - 647.89.94 C.C.P. n° 000.00533.74-24 — Hotel voor Wetenschappelijke Genootschappen. Elyzeese Veldenstraat 43 - B-1050 Brussel (België). Tel. : 649.13.57 - 647.89.94 P.C.R. nr 000.00533.74-24.

Conditions de vente et d'abonnement de la revue RES PUBLICA :

Verkoops- en abonnementsvoorwaarden van het tijdschrift RES PUBLICA :

Sales conditions and annual subscription of RES PUBLICA Review :

	1975	
1. Abonnement annuel (4 numéros) — jaarlijks abonnement (4 nummers). Annual subscription (14 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 1974. Collectie per jaar vanaf 1959 tot 1974 - Set per Year of 1959 through 1974		
Belgique - België	500	
Autres pays - Andere landen - Others countries	700	
3. Vente au numéro - Verkoop per nummer - Number sale (1962 à/tot/through 1974		
	200	
4. Collection complète de 1959 à 1974 inclus : Belgique : 7.000 F.B. - Autres pays : 8.000 F.B. Volledige Verzameling van 1959 tot 1974 inbegrepen : België : 7.000 B.F. - Andere landen : 8.000 B.F. Full set of 1959 through 1974 : Belgium : 7.000 B.F. - Others countries : 8.000 B.F.		

La revue RES PUBLICA est publiée
avec le concours du Ministère de l'Éducation nationale
Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de medewerking van het Ministerie van Nationale Opvoeding

Dépôt légal — Wettelijk depot : D/R.P. 1975/2/1173

Imprimé en Belgique

DOCUMENTATION POLITIQUE INTERNATIONALE INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS

27, rue Saint-Guillaume, 75341 PARIS CEDEX 07, FRANCE

Comité de rédaction : Jean Laponce (Université de la Colombie britannique, Président de l'Association Internationale de Science Politique), Stein Rokkan (U. de Bergen), David Easton (U. de Chicago), H.R.C. Greaves (London School of Economics), Richard I. Hofferbert (U. du Michigan), Jean Meyriat (Comité International pour la Documentation des Sciences Sociales), André Philippart (Secrétaire général de l'A.I.S.P.), **Directeur :** Serge Hurtig (Fondation Nationale des Sciences Politiques).

Aux Universités et aux Instituts de recherche

Vos enseignants et vos chercheurs peuvent-ils facilement avoir accès aux **Abstracts** de science politique? Sont-ils à la portée de vos étudiants? La bibliothèque de votre université y est-elle abonnée et en possède-t-elle une collection complète? Celle de chacune de vos salles spécialisées et institutions de recherche, dans des domaines tels que la science politique, les relations internationales, l'histoire contemporaine, les sciences administratives, la sociologie, l'étude des grandes régions du monde, y est-elle également abonnée?

Aux Bibliothèques générales

Vos lecteurs disposent-ils d'un instrument de référence leur permettant de se renseigner aisément sur les articles que les revues du monde entier consacrent aux problèmes politiques? Une collection des **Abstracts** ne serait-elle pas utile à votre service de référence?

Publiés depuis 1951 par l'Association Internationale de Science Politique (tous les volumes anciens sont encore disponibles), les **Abstracts** sont le principal instrument de documentation en science politique. Les analyses d'articles publiés dans des revues spécialisées et dans des revues d'intérêt général sont désormais complétées par des analyses des contributions aux principaux annuaires. Les articles publiés en anglais sont analysés en anglais; ceux publiés dans toutes autres langues le sont en français. En 1972, quatre livraisons ont apporté 2.998 analyses d'articles publiés dans 474 périodiques, deux fois plus qu'en 1968. L'amélioration se poursuit, et en 1974 on aura trouvé, dans six livraisons, 4.955 analyses. Chaque numéro contient un index des matières détaillé, ainsi qu'une liste des périodiques dépouillés. Le dernier numéro de chaque volume annuel contient un index des matières cumulatif ainsi qu'un index des auteurs.

DOCUMENTATION POLITIQUE INTERNATIONALE INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS

27, rue Saint-Guillaume, 75341 PARIS CEDEX 07, FRANCE

- Abonnement au Vol. XXIII, 1974 Commande permanente (Vol. XXV et suivants, sauf annulation)

Nom de l'abonné (particulier ou institution) :

Adresse :

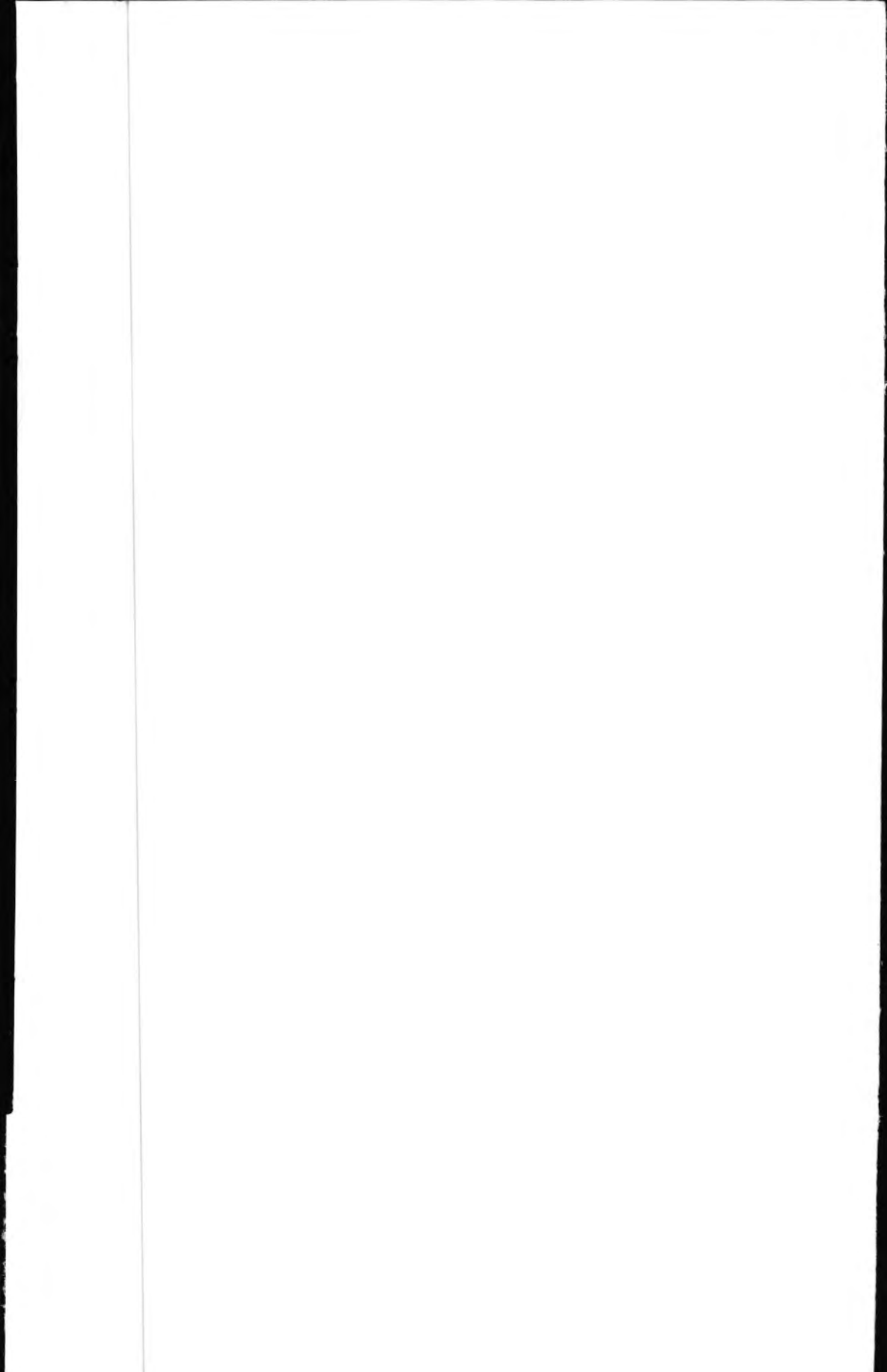
..... Code postal :

Date : Pays :

Nom et fonctions : Signature :

- Paiement joint : **Volume XXV, 1975** **Volume XXIV, 1974**
- Veuillez envoyer une facture Tarif normal (institutions) : F.F. 300 Tarif normal (institutions) : F.F. 225
- Instructions particulières : Tarif réduit (particuliers) : F.F. 100 Tarif réduit (particuliers) : F.F. 100

Les règlements peuvent être faits en toute monnaie convertible, en coupons de livres Unesco, ou par virement au CCP 3.517.41 Paris. Prière d'établir les chèques à l'ordre de **IPSA-Abstracts**.



IMPRIME EN BELGIQUE / GEDRUKT IN BELGIE

par / door

L'IMPRIMERIE DES SCIENCES S.A.



Dir. : Ch. SCHROEF
Avenue Emile de Beco 75
B-1050 Bruxelles (Belgique)