

RES PUBLICA



1975/1

Pareto et la démocratie

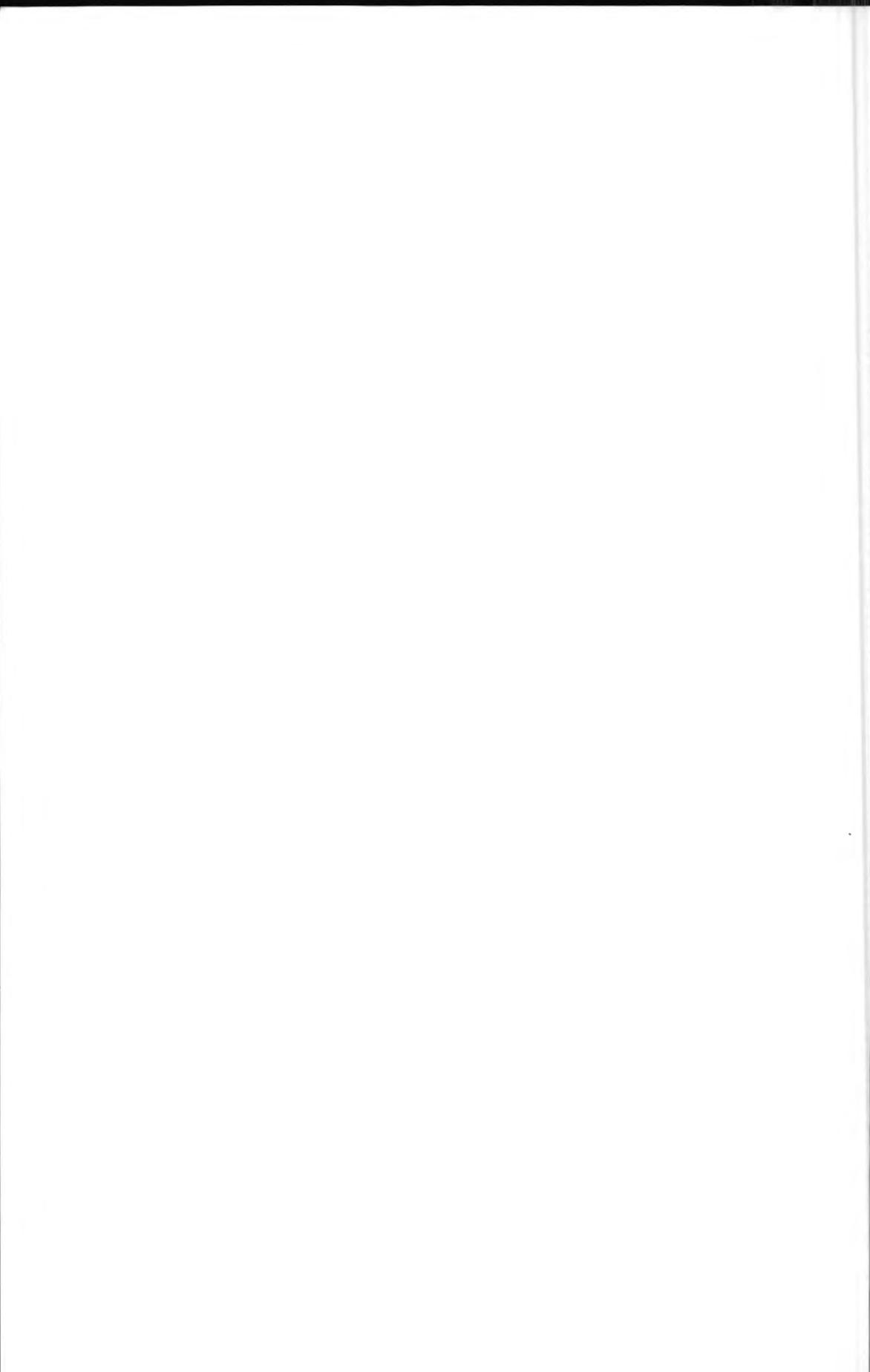
L'immunité parlementaire

La diplomatie moderne

Les idées politiques de Napoléon

Communauté et société

INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK



RES PUBLICA

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

SOMMAIRE - INHOUD - CONTENTS

- La conception parétienne de la démocratie,
par Piet TOMMISSEN 5- 30
- La responsabilité politique des ministres devant les
conseils culturels,
par René GERAIN 31- 52
- L'immunité parlementaire : Evolution et aspects nou-
veaux,
par Guy SOUMERYN 53- 68
- La diplomatie moderne
Observations et réflexions.
par Alfred FRISCH 69- 78
- Le fédéralisme soviétique, un modèle possible pour
l'Europe ?
par R. FERRIER 79- 98
- Le contraste entre communauté et société en tant
qu'exemple d'une distinction dualiste. Réflexions à
propos de la structure et du sort de ce type d'anti-
thèses,
par Carl SCHMITT 99-120
- Contribution à l'étude
des idées politiques de Napoléon 1^{er}
par André CABANIS 121-144

VOLUME - BUNDEL XVII - 1975 - N. 1

INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

Etablissement d'utilité publique — Instelling van openbaar nut

CONSEIL D'ADMINISTRATION — BEHEERRAAD :

Président d'Honneur - Ere Voorzitter :

M. GREGOIRE, ancien Ministre de la Justice.

Président - Voorzitter :

L. MOULIN, professeur au Collège d'Europe à Bruges et à la Faculté de Droit de Namur, maître de conférences à l'Université catholique de Louvain.

Vice-président - Ondervoorzitter :

L. TINDEMANS, Volksvertegenwoordiger, Eerste Minister, Premier Ministre.

Membres du Conseil - Leden van de Raad :

R. AUBERT (chanoine), professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.

St. BERNARD, chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles.

M. BOEYNAEMS, hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.

J. BUCHMANN, professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.

L. CLAES, Senator.

R. DE KINDER, gouverneur van de Provincie Oost-Vlaanderen.

J. DE MEYER, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

O. DE RAYEMAER, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

H. FAYAT, hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.

J. GERARD-LIBOIS, président-directeur du Centre de recherche et d'informations socio-politiques.

Ch. GOOSSENS, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.

G. GORIELY, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

L. GYSELYNCK, professeur émérite de l'Université libre de Bruxelles.

P. HARMEL, Président du Sénat, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.

M.P. HERREMANS, publiciste.

T. LUYKX, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

A. MAST, raadsheer bij de Raad van State, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent

A. MOLITOR, Chef de Cabinet du Roi, professeur extraordinaire à l'Université catholique de Louvain.

M. NAESSENS, Voorzitter en Ere Voorzitter van de Vereniging voor Economie.

L. OPDEBEECK, Sekretaris-Generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

F. PERIN, Ministre, membre de la Chambre des Représentants, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.

H. SIMONET, vice-président de la Commission de la CEE, professeur extraordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

F. SWAELEN, Volksvertegenwoordiger.

L.E. TROCLET, Ministre d'Etat, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

H.F. VAN AAL, membre de la Chambre des Représentants; Secrétaire d'Etat, adjoint au Ministre des Affaires étrangères.

E. VAN BOGAERT, Senator, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

K. VAN ISACKER, hoogleraar aan de Universiteit Faculteit Sint-Ignatius.

Secrétaire général :

A. PHILIPPART, chargé de recherche à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Association internationale de Science politique.

Sekretaris Generaal :

H. VAN HASSEL, lektor, Vervolmakingscentrum voor Bedrijfsleiding en Administratie, aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Bureau :

L. MOULIN, président — voorzitter.
 L. GYSELYNCK, administrateur-trésorier — beheerder-schatbewaarder.
 M. BOEYNAEMS, L. CLAES, J. GERARD-LIBOIS, M.P. HERREMANS, membres du Conseil — leden van de Raad.

Suppléants - Plaatsvervangers :

St. BERNARD, J. BUCHMANN, T. LUYKX.

RES PUBLICA :**Rédacteur en chef :**

L. MOULIN, président de l'Institut.

Hoofdredacteur :

W. DEWACHTER, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Conseil de Res Publica — Redactieraad.

J. BEAUFAYS (Liège), M. BOEYNAEMS (K.M.S.), P.H. CLAEYS (V.U.B.), B. DE BACKER (Hasselt), A. FROGNIER (U.C.L.), Anne JAUMIN (U.C.L.), J. LUKASZEWSKI (Collège d'Europe), D. NORREBERG (U.L.B.), G. PROVOOST (R.U.G.), D. SEILER (Namur), A. VAN DEN BRANDE (R.U.G.), M. VAN LUNEN (C.E.E.-P.E.G.), A. VAN VAERENBERGH (U.C.L.), Cath. ZWETKOFF (Liège).

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'INSTITUT :**WETENSCHAPPELIJKE RAAD VAN HET INSTITUUT :****Président - Voorzitter :**

T. LUYKX, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Membres - Leden :

H. BALTHAZAR, Docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 J. BARREA, chargé de cours à l'Université Catholique de Louvain.
 J. BARTIER, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 S. BERNARD, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 M. BOEYNAEMS, hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.
 Mvr. M. CLAEYS- VAN HAEGENDOREN, docent aan de Economische Hogeschool Limburg te Hasselt.
 P. CLAEYS, chargé de recherche à l'institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles.
 R. DEMOULIN, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.
 W. DEWACHTER, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 J. GERARD-LIBOIS, président-directeur du CRISP.
 Ch. GOOSSENS, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.
 G. GORIELY, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 J. GOTOVITCH, assistant à l'Université libre de Bruxelles.
 H. HAAG, professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.
 M. LIEBMAN, hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.
 R. MAES, hoofd van de studiedienst bij de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.
 A. PHILIPPART, secrétaire général de l'Institut.
 I. RENS, professeur à l'Université de Genève.
 J. STENGERS, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 P. VAN DE MEERSCHE, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 H. VAN HASSEL, lektor, Vervolmakingscentrum voor Bedrijfsleiding en Administratie, aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 C. VAN OUDENHOVE, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
 A. VRANCKX, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
 J. WILLEQUET, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 C. WIJFFELS, algemeen rijksarchivaris — archiviste général du Royaume.

Secrétaires - Secretarissen :

Les secrétaires généraux de l'Institut — De secretarissen-generaal van het Instituut.

PERSONNEL SCIENTIFIQUE DE L'INSTITUT :**WETENSCHAPPELIJK PERSONEEL VAN HET INSTITUUT :**

Attaché de recherches - Navorser : W. PLAVSIC.

Chercheurs associés - Geassocieerde onderzoekers :

J. BEAUFAYS, J. GALLANT, F. LACHAERT, H. OFFERMANN, J. PUISSANT, J. VAN HILLE,
J. ZYLBERBERG.

Documentaliste - bibliothécaire - Documental. - bibliothecaresse : M^{me} M. SCOHY.

SIEGE DE L'INSTITUT — ZETEL VAN HET INSTITUUT :

Hôtel de Sociétés scientifiques, rue des Champs-Élysées 43 - B-1050 Bruxelles (Belgique).
Tél. 649.13.57 - 647.89.94. C.C.P. n° 000-0053374-24 — **Hotel voor Wetenschappelijke**
Genootschappen. Elyzeese Veldenstraat 43 - B-1050 Brussel (België). Tel. : 649.13.57 -
647.89.94. P.C.R. nr 000-0053374-24.



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 leurs auteurs. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

Het is toegelaten, de artikels hetzij integraal, hetzij samengevat, over te nemen. De referenties moeten nochtans nauwkeurig aangeduid worden (naam van de schrijver, titel van het artikel, nummer en bladzijden van het tijdschrift). De vertaalrechten zijn voorgehouden voor alle landen.

Het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen ; deze verbinden slechts de auteurs. De niet opgenomen manuscripten worden niet terugggegeven.

Bibliographie - Boekbespreking.

Il est rendu compte de tout ouvrage relatif à la science politique dont deux exemplaires sont envoyés au Secrétariat général de l'Institut.

Elk werk in verband met de wetenschap der politiek waarvan twee exemplaren aan het Secretariaat-generaal van het Instituut worden gezonden, zal besproken worden.

**MEMBRES HONORAIRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION**

Henri Buch (†), André Buttgenbach, René Clémens, Victor Crabbe, Richard Declerck, Fernand Dehousse, Paul De Visscher, Jean Dhondt (†), Arthur Doucy, Jean Duvieusart, Louis Frédéricq, Walter Ganshof van der Meersch, John Coormaghtigh, J.P. Haesaert, Henri Janne, Jacques Leclercq (†), Georges Smets (†), Paul-Henri Spaak (†), Lucienne Talloen, Jean Van Houtte, Pierre Wigny.

**NOTE A L'ATTENTION DE TOUS COLLABORATEURS**

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, gefijnt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een engeltalige samenvatting van maximum 150 woorden.



La conception parétienne de la démocratie*

par Piet TOMMISSEN

Professeur ordinaire à la Economische Hogeschool Sint-Aloysius, Bruxelles.

★

1. Position du problème.

Dans un livre dense et plein de digressions savantes, l'économiste bien connu Nicholas Georgescu-Roegen (°1906) a proposé de qualifier d'« arithmomorphe » tout concept parfaitement distinctif, séparé de son opposé par une césure nette, et ayant donc pour chaque être humain raisonnable la même signification ; et, inversement, de « dialectique » tout concept ne répondant pas à ce critère d'autonomie absolue, car s'entremêlant aux confins avec son contraire sans perdre pour autant sa substance authentique (1). Le savant constate que pas mal de concepts vitaux pour le jugement humain — bien, justice, désir, etc. — n'ont malheureusement pas de frontière arithmomorphe. Il examine plus particulièrement le cas de la démocratie, puisque de la même façon qu'un homme a parfois l'air d'être simultanément jeune et vieux, de sorte qu'il devient difficile de préciser son âge réel, il n'est nullement exclu qu'à un moment donné une nation est à la fois démocratique et non-démocratique : « ... arguments often proceed, however unawares, from the position that the pure idea of « democracy » is represented by one particular country — usually the writer's : all other countries only partake of the idea in various degrees » (2).

* Cet article est surtout basé sur deux livres de Pareto :

a) Soc. = *Traité de sociologie générale* (éd. Busino), Genève, Droz, 1968, XXVIII + 1818 p. ;

b) TP = *La transformation de la démocratie* (éd. Busino), Genève, Droz, 1970, XIII + 99 p.

Pour éviter un nombre excessif de notes, les citations empruntées à ces livres sont immédiatement suivies dans le texte même du sigle Soc. ou TP, suivi du paragraphe (§) ou de la page *ad hoc*.

(1) N. GEORGESCU-ROEGEN, *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1971, XV + 457 p. Cf pp. 43-47.

(2) N. GEORGESCU-ROEGEN, *op. cit.* (cf note 1), p. 48.

En effet, le moins que l'on puisse dire, c'est que la notion de démocratie est l'une des plus ambiguës qui soient. Ainsi, comme suite à une résolution de la deuxième session de l'UNESCO, tenue en 1947 à Mexico City, deux chercheurs norvégiens, le sociologue Stein Rokkan (°1921) et le philosophe Arne Naess (°1912), se sont efforcés de réunir un maximum d'information quant au sens concret du mot démocratie dans la pensée de diplômés universitaires intéressés dans l'étude des idéologies. Le résultat fut la publication en 1951 d'un rapport assez volumineux, divisé en deux parties, notamment le questionnaire *ad hoc* élaboré par Naess et des études détaillées émanant de 33 personnalités hautement qualifiées, mais politiquement, voire idéologiquement différemment engagées, comme Giuseppe Antonio Borgese (1882-1952), Henri LeFebvre (°1901), Emmanuel Mounier (1905-1950), Paul M. Sweezy (°1910), Charles Bettelheim (°1913), John Dewey (1859-1952), Wilhelm Röpke (1899-1966), Stanislas Ossowski (1897-1963) *et al.* (3). Convaincu que l'enquête devrait être élargie et amplifiée en incorporant des convictions antérieures à notre époque, Naess a continué avec deux collaborateurs les recherches nécessaires, et présenté en 1956 un rapport supplémentaire, non moins volumineux (4).

Or, bien que l'ouvrage de Naess contienne en appendice tout de même 311 définitions différentes, l'opinion de penseurs aussi importants et aussi controversés que Vilfredo Pareto (1848-1923) fait néanmoins défaut. L'aveu qu'il ne s'agit en somme que d'un « *small sample of definitoid statements by influential personalities and scholars* » (5) n'est guère convaincant en l'occurrence. Dans le cas de Pareto, le fait qu'il s'est pratiquement abstenu de formuler une définition de son propre cru aurait, à la rigueur, pu justifier pareil ostracisme (6). Ne perdons pas de vue que le savant italien a mis en relief à diverses reprises certains aspects de ce que le « *Committee on Conceptual and Terminological Analysis* » (COCTA) essaie de nos jours d'examiner de plus près et sur une plus

(3) R. McKEON (éd.), *Democracy in a World of Tensions. A Symposium prepared by UNESCO*, Chicago, The University of Chicago Press, 1951, XVIII + 540 p.

(4) A. NAESS, J.A. CHRISTOPHERSEN and K. KVALÖ, *Democracy, Ideology and Objectivity. Studies in the Semantics and Cognitive Analysis of Ideological Controversy*, Oslo, University Press + Oxford, Blackwell, 1956, IX + 346 p.

(5) A. NAESS *et al.*, *op. cit.* (cf note 4), p. 276.

(6) Toutefois, on trouve une espèce de définition « économique » de la démocratie dans une lettre que Pareto a adressée en date du 22 décembre 1891 à son ami intime Maffeo Pantaleoni. A consulter V. PARETO, *Lettere a Maffeo Pantaleoni* (éd. G. de Rosa), Rome, Edizioni di Storia e Letteratura, 1962, tome 1 = XXIV + 505 p. (période : 1890-1896). Cf p. 122 : « Infatti io sono un pretto democratico in questo senso, che procurare la maggiore somma possibile di bene al maggiore numero d'uomini è lo scopo della vita ». Traduction libre : En effet, je suis un vrai démocrate dans ce sens que procurer au plus grand nombre d'hommes un maximum de biens est le but de la vie.

large échelle. Pourtant, il n'était pas encore victime de ce « *loss of etymological anchorage* », récemment stigmatisé par son compatriote Giovanni Sartori (°1926) comme une tare de notre condition scientifique actuelle, ni responsable de cette « *frenzy of novitism* », autre tendance contemporaine contre laquelle ledit Sartori s'insurge à juste titre (7). Au contraire, il ne souffre pas de doute que Pareto se méfiait plutôt des définitions et surtout des dénominations, si facilement à la merci de la contamination et/ou de la déformation. Néanmoins, la notion d'ophélimité mise à part (8), il ne préconise que peu de néologismes et se sert de préférence de termes usités en d'autres disciplines scientifiques. Et encore le fait-il par analogie, tout en spécifiant qu'analogue et identique ne sont nullement des qualificatifs synonymes (Soc. § 121, 128). Sous sa plume, on trouve régulièrement l'avertissement que les lettres de l'alphabet feraient aussi bien l'affaire, ce procédé étant uniquement à déconseiller parce qu'il « embarrasse quelque peu l'exposé et le rend moins clair » (Soc. § 868). Mais la conviction du « danger toujours imminent dans les sciences sociales, de voir quelqu'un chercher le sens des mots, non dans la définition objective qui en est donnée, mais dans l'usage courant ou dans l'étymologie » (Soc. § 119) reste constamment présente dans l'esprit de notre savant.

Bien qu'il reste possible de glaner dans des œuvres antérieures, surtout dans « *Les Systèmes socialistes* » (1901-1902), des éléments épars qui, réunis, donneraient un spécilège intéressant, Pareto n'aborde le problème du régime politique pour la première fois plus ou moins systématiquement que dans son célèbre « *Traité de sociologie générale* » (Soc. § 2237/2328) (9). Rappelons à toutes fins utiles que le manuscrit de ce livre énorme, mal construit mais débordant d'érudition, a été écrit entre 1908

(7) G. SARTORI, *The Tower of Babel*, Honolulu, Social Science Research Institute, 1973, IV + 55 p. Les expressions citées sont définies pp. 1 et 4.

(8) V. PARETO, *Cours d'économie politique* (éd. Busino), Genève, Droz, 1964, XXX + XIII + 430 + II + 426 p. Cf p. 397 du tome 2 : « Si le terme « agréabilité » existait en français, on pourrait, à la rigueur, l'adopter, mais puisqu'il n'existe pas, il convient d'imiter les sciences naturelles, qui tirent leurs termes techniques du grec. Nous avons donc appelé « ophélimité » la qualité abstraite des choses qui satisfont un désir ou un besoin, légitime ou non ».

(9) René de LACHARRIÈRE prétend dans son livre *La divagation de la pensée politique* (Paris, PUF, 1972, 362 p.) que l'essentiel de l'étude des comportements non logiques faite dans la *Sociologie parétienne* « se rapporte en fait à la politique » (p. 58 note 1). J'estime qu'il s'agit d'une évaluation exagérée. Il en résulte que je trouve également douteuse l'assertion de Jean-Pierre COT et Jean-Pierre MOUNIER dans leur livre *Pour une sociologie politique* (Paris, Ed. du Seuil, 1974, tome 2 = 190 p.), selon laquelle Pareto et autres « se sont attachés à démontrer le *primat du politique* » par opposition à la théorie marxiste affirmant « que la vie politique n'est que le reflet de la lutte des classes, elle-même conséquence des contradictions du mode de production » (p. 96).

et 1913 (10), et que la parution de l'édition italienne n'a eu lieu qu'en 1916, celle de la traduction française (légèrement amputée) entre 1917 et 1923. L'auteur précise *expressis verbis* qu'il a soigneusement évité d'apporter des corrections ou des ajouts sous l'influence des événements qui ont suivi l'attentat de Sérajevo. Mais il annonce d'ores et déjà un appendice dans lequel les leçons des bouleversements en cours seront étudiées : « Ce travail ne pourra être accompli que lorsque la guerre actuelle aura pris fin » (Soc. p. 1806). Les spécialistes considèrent certains textes parus après 1918 comme l'ébauche d'une sorte de troisième tome du « Traité » (11). Giovanni Busino (°1932) est encore allé plus loin en suggérant qu'à la fin de sa vie, Pareto se serait pour ainsi dire muté en politologue (TP p. IX). De toute manière, une appréciation équitable de la conception parétienne de la démocratie nécessite un rappel de sa méthode favorite, ainsi que de certaines de ses théories, celles des élites en particulier.

2. Le soubassement théorique de la conception parétienne de la démocratie.

Pareto se base sur l'expérience et l'observation (Soc. § 6 dernier alinéa), d'où il déduit des théories logico-expérimentales qui sont, chronologiquement, assez souvent précédées par des théories non-logico-expérimentales (Soc. § 57), mais en tout état de cause caractérisées par la subordination des principes aux faits (Soc. § 57) (12). Au point de vue du caractère logico-expérimental, l'homme accomplit deux sortes d'actions, dites logiques du moment qu'elles sont « au moins dans leur partie principale, le résultat d'un raisonnement » (Soc. § 161), et non-logique lorsqu'elles « proviennent principalement d'un certain état psychique » (Soc. § 161). L'étude de ces états psychiques — sentiments, subconscience, instincts, etc. — étant du ressort de la psychologie (Soc. § 161), Pareto concentre sa perspicacité sur leurs manifestations concrètes, qu'il nomme

(10) Il y a des divergences de vue quant à la genèse du « Traité ». Cf P. TOMMISSEN. *De economische epistemologie van Vilfredo Pareto*, Bruxelles, Economische Hogeschool Sint-Aloysius, 1971, 448 p. ; surtout pp. 219-220.

(11) Ainsi, Gottfried EISERMANN (°1918) se pose la question si l'épilogue de « Fatti e teorie » (non traduit en français jusqu'à présent) n'est pas conçu en fonction de ce troisième tome. Cf p. 45 dans l'introduction qu'il a écrite pour sa traduction partielle du Traité, *Vilfredo Pareto's System der allgemeinen Soziologie*, Stuttgart, Enke, 1962, 264 p.

(12) Pour de plus amples informations au sujet de la méthode parétienne, cf P. TOMMISSEN, *La notion d'idéologie dans la pensée de Pareto*, in : *Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali*, vol. 20, n° 3, 1973, pp. 219-241 ; surtout pp. 226-227.

les résidus et ordonne en six classes (Soc. § 888) (13), dont les deux premières — l'instinct des combinaisons et la persistance des agrégats (14) — acquièrent dans sa pensée une importance primordiale non avouée ni justifiée. Les arguments « par lesquelles on tâche de faire apparaître logiques les actions non logiques » (Soc. § 1397) sont appelées des dériva-tions et cataloguées en quatre classes (Soc. § 1419). Etant donné que Pareto veut se « rendre compte de la forme que prend la société, sous l'empire des forces qui agissent sur elle » (Soc. § 1687), il est obligé de prendre en considération un nombre impressionnant d'éléments et leurs interactions : « Pour déterminer entièrement la forme sociale, il serait nécessaire d'abord de connaître tous ces innombrables éléments, ensuite de savoir comment ils agissent, et cela sous forme quantitative » (Soc. § 2062).

Pareto n'est pas dupe du caractère herculéen de pareil devoir : même en supposant qu'il s'avère possible de comprimer toutes les conditions requises en un nombre d'équations égal à celui des inconnues, restera toujours « la difficulté pratique de la résolution de ces équations » (Soc. § 2062, note 1). Moyennant certaines simplifications comme l'élimination de l'action exercée par le sol et le climat (Soc. § 2064 ; cf cependant § 1728), et la réduction de l'analyse « aux peuples de l'Europe et du bassin de la Méditerranée, en Asie et en Afrique » (Soc. § 2065), le savant peut s'engager, enfin, dans les arcanes de l'hétérogénéité sociale. Reprenant l'énoncé antérieurement formulé : « Diviser la société en deux couches, dont l'une est appelée inférieure, l'autre supérieure, nous rapproche un peu plus de la réalité, que considérer la société comme homogène » (Soc. § 1724), il le traite dorénavant comme un fait « si manifeste qu'il s'est en tout temps imposé à l'observateur le moins expert » (Soc. § 2047). Grâce à quelques approximations successives, il parvient ainsi à diviser une population en deux couches : l'élite composée de deux fractions antagonistes, celle qui détient le pouvoir et celle qui y aspire, et la classe étrangère à l'élite (Soc. § 2034). C'est manifestement une conception statique,

(13) Pour des détails et des précisions, cf l'analyse due à G.-H. BOUSQUET (1900), *Précis de sociologie d'après Vilfredo Pareto*, Paris, Dalloz, 2^e éd. = 1971, 207 p. Aussi le livre de J. FREUND (un des rares valables sur Pareto en langue française), *Pareto. La théorie de l'équilibre*, Paris, Seghers, 1974, 206 p. Dans son introduction au cours de sociologie que le célèbre biochimiste américain et parétologue réputé Lawrence Joseph Henderson (1878-1942) organisa à Harvard de 1938 à 1942 avec l'aide d'une trentaine de spécialistes, il est dit que le président de ladite Université, Abbott Lawrence Lowell (1856-1943), a proposé d'ajouter encore deux classes supplémentaires à la typologie parétienne : « the desire to rule » et « the residue of limiting risk ». A consulter l'anthologie due à Bernard BARBER, *L.J. Henderson on the Social System*, Chicago/Londres, The University of Chicago Press, 1970, IX + 261 p. ; cf pp. 126-127.

(14) Hans Lennart ZETTERBERG (1927) a proposé de remplacer ces termes par « innovation » et « consolidation » ; cf p. 7 dans l'introduction à sa traduction d'une étude de Pareto, *The Rise and Fall of the Elites. An Application of Theoretical Sociology*, Totowa (N.J.), The Bedminster Press, 1968, IV + 120 p.

basée sur la notion d'équilibre si importante pour la sociologie parétienne (15). Cependant, le système social n'est pas immuable ; il se transforme au fur et à mesure que la composition en résidus de l'élite gouvernante change : « L'histoire nous enseigne que lorsque la proportion de la première et de la deuxième classe varie chez l'élite, les mouvements ne continuent pas indéfiniment en un même sens, mais que, tôt ou tard, ils sont remplacés par des mouvements en sens contraire » (Soc. § 2221).

Autrement dit, la circulation des élites mène vers un nouvel état d'équilibre (Soc. § 2056). Le phénomène peut se produire lentement mais sûrement — par voie d'évolution (Soc. § 2052) — ou par soubresaut et radicalement — en cas de révolution (Soc. § 2057/2059 et 2227). Or, une élite gouvernante dispose en principe de deux moyens majeurs pour consolider ses positions et garder le pouvoir : la force et l'artifice ou la clientèle (Soc. § 2257). Ceci semble partiellement en contradiction avec l'affirmation suivante : « Dans toute l'histoire, le consentement et la force apparaissent comme des moyens de gouverner » (Soc. § 2251). Mais ne nous arrêtons pas devant cette difficulté théorique, car mise en pratique elle est encore un tantinet plus compliquée : « A part des exceptions qui sont en petit nombre et de peu de durée, on a partout une classe gouvernante peu nombreuse, qui se maintient au pouvoir, en partie par la force, en partie avec le consentement de la classe gouvernée, qui est beaucoup plus nombreuse. Au point de vue du fond, les différences résident principalement dans les proportions de la force et du consentement ; au point de vue de la forme, dans les manières dont on fait usage de la force et dont on obtient le consentement » (Soc. § 2244). A noter que Pareto ne se fait pas d'illusions : « Aujourd'hui, il paraît que l'on doit attendre l'âge d'or pour le moment où la « corruption bourgeoise » cédera la place à l'« honnêteté socialiste ». Mais il n'est pas certain que cette promesse sera mieux tenue que tant d'autres semblables, faites par le passé » (Soc. § 2266). Mais il connaît fort bien la différence entre l'emploi et l'abus de la force, les transgressions des règles de la morale existant dans une société, « le prétexte commode de la fin qui justifie les moyens », etc. (Soc. § 2267).

Le résultat de ces réflexions est une typologie des régimes politiques. Mais comme Pareto se contente de « certains types de gouvernements que l'histoire nous fait connaître » (Soc. § 2274), elle ne dépasse pas le stade d'une simple ébauche axée sur l'Europe. Ce qui donne en définitive le

(15) J. FREUND place cette notion au centre de son analyse de la contribution parétienne ; cf *op. cit.* (cf note 13), p. 34 : « ... Je voudrais insister dès maintenant sur le fait que la notion d'équilibre constitue pour ainsi dire la trame de la pensée générale de Pareto ».

tableau succinct suivant, en résumant les paragraphes *ad hoc* (Soc. § 2274/2277) :

a) les gouvernements qui s'appuient principalement sur la force (donc prédominance des résidus de la deuxième classe) sans négliger pour autant l'appel à des sentiments d'ordre religieux ou autre : les cités grecques à l'époque des tyrans, Rome sous l'empereur Auguste (63 a.C.-14 p.C.), Venise vers la fin de l'hégémonie doganale ;

b) les gouvernements qui ont surtout recours à la ruse sous toutes ses formes (donc prédominance des résidus de la première classe) :

1. les régimes théocratiques (il n'y en a plus en Europe) ;
2. les régimes démagogiques (la démocratie athénienne ; plusieurs républiques du moyen âge) ;

c) les gouvernements dits mixtes (infiniment plus nombreux que les autres) :

1. forte dose de a) + démagogie (le Haut-Empire romain) ;
2. forte dose de démagogie + a) (Carthage).

Giuseppe Palomba (°1908) a donné un tableau plus détaillé en combinant deux facteurs étudiés par Pareto, notamment la proportion entre les deux premières classes de résidus et la vitesse du cycle parcouru (16).

Ajoutons encore à ce résumé, fatalement incomplet et éclectique à la fois, que Pareto accepte tacitement l'existence d'une affinité entre pouvoir politique et influence économique. Ce lien mystérieux conduit d'ailleurs à une typologie remarquable :

Classe de résidus dominante	Type d'homme élitaire	
	Economiquement parlant	Politiquement parlant
I = l'instinct des combinaisons ; arme favorite = la ruse (Soc. § 2313)	les spéculateurs (Soc. § 2233, 2235 et 2254)	les renards (Soc. § 2178)
II = la persistance des agrégats ; arme favorite = la force (Soc. § 2314)	les rentiers (Soc. § 2234, 2235)	les lions (Soc. § 2178)

Attention toutefois car « nous voyons que la plus grande force d'un parti n'est pas réalisée par la prédominance exclusive des résidus de la première classe, ni de ceux de la deuxième, mais par une certaine proportion des uns et des autres » (Soc. § 2255).

(16) G. PALOMBA, *Quattro medaglie in sociologia. Pareto, Spengler, Toyndee, Jung*, in : *Cahiers Vilfredo Pareto*, n° 5, 1965, pp. 187-212. Cf p. 195.

3. La conception parétienne de la démocratie découlant du «*Traité*».

Disons d'emblée que Pareto est d'avis que le phénomène du régime politique est régi par l'interdépendance de plusieurs facteurs sociaux (Soc. § 2237). Comme il importe d'étudier aussi bien la forme que le fond de ce phénomène, il met le lecteur en garde contre l'erreur coutumière de sur- ou de sous-estimer soit la forme, soit le fond en discutant notre problème (Soc. § 2238/2239) (17). Quant à lui, il s'intéresse davantage à l'étude du fond, et confie, par conséquent, l'examen de la forme des régimes politiques à la sociologie spéciale (Soc. § 2239). Mais force lui est d'admettre que « dès les premiers pas, nous nous heurtons à l'obstacle de la terminologie » (Soc. § 2240). Au lieu de donner dans le panneau de la discussion sémantique, Pareto décide de s'occuper des faits que la notion de démocratie est sensée couvrir ou représenter (Soc. § 2240). Dans une note intéressante, il loue toutefois la démocratie directe de la Suisse qui n'a « que le nom de commun avec les gouvernements qui se disent aussi « démocratiques », dans d'autres pays » (Soc. § 2240, note 1). A la veille de la première guerre mondiale, le savant voit à l'œuvre deux tendances très marquées : le progrès de cette forme de gouvernement « où le pouvoir de faire des lois appartient en grande partie à une assemblée élue par une fraction au moins des citoyens » (Soc. § 2241), et les efforts en vue d'« augmenter le nombre des citoyens qui élisent l'assemblée » (Soc. § 2241) en accordant le droit de vote aux femmes et peut-être même aux adolescents (Soc. § 2242).

Cette double évolution, équivalant à coup sûr à la victoire de la démocratie parlementaire, semble trompeuse à Pareto, en ce sens qu'elle suggère la présence sur l'échiquier politique d'une représentation populaire efficiente, tandis qu'il s'agit en vérité d'une chimère, d'une fiction, pour ne pas dire d'un leurre (Soc. § 2244). Ce qui se cache derrière la belle façade est le recours généralisé à l'artifice et à la clientèle, par opposition à l'emploi de la force pendant l'époque précédente (Soc. § 2259). Le savant considère le référendum suisse comme l'exception qui confirme la règle générale (Soc. § 2242), et interprète le régime soi-disant démocratique de son temps comme « une féodalité en grande partie économique où le principal moyen de gouverner en usage est le jeu des clientèles » (Soc. § 2259). Conclusion importante : « Un régime en lequel le « peuple » exprime sa « volonté », — à supposer qu'il y en ait une, — sans clientèles ni brigues ni coteries, n'existe qu'à l'état de pieux désirs de théoriciens, mais ne s'observe en réalité ni dans le passé, ni dans le présent, ni dans nos contrées, ni en d'autres » (Soc. § 2259). A observer qu'il ne

(17) Dans une étude récente (cf *infra* note 50), R. ARON fait la critique de l'emploi parétien des notions forme et fond (cf pp. 183-186).

parle pas de l'avenir, ce qui laisse ouverture à toute conjecture. J'attire pourtant l'attention sur l'évaluation suivante : « Aujourd'hui, en plusieurs pays, ils (sc. les spéculateurs-renards) ont contribué au triomphe du régime qu'on appelle « démocratique », et qui s'appellerait plus proprement régime de ploutocratie démagogique ; maintenant, ils sont en train de préparer la ruine de ce régime » (Soc. § 2227, note 1). Autrement dit, l'espoir que Pareto avait formulée dans une lettre du 22 décembre 1891 — « *Io spero (non dico di essere certo) che i mali della democrazia si possano correggere colla libertà* » (18) a complètement disparu pour faire place à un réalisme au moins partiellement sceptique.

C'est en vain — toujours dicit Pareto — qu'on essaie de présenter les déviations constatées de son temps — la corruption, le mensonge par omission et le mensonge par commission (Soc. § 1755), etc. — comme formes de dégénérescence de la démocratie (Soc. § 2260), la démocratie athénienne ayant déjà connu des tares pathologiques similaires (Soc. § 2261). En outre, n'importe quel régime politique a ces défauts, et pour étrange que cela puisse paraître, de ce point de vue « on ne peut affirmer que certains genres de ces régimes diffèrent beaucoup des autres » (Soc. § 2261). Les divagations éthiques seules empêchent de voir clair dans le fonctionnement du mécanisme sous-jacent commun à tous les systèmes politiques, et de se réaliser l'omniprésence perpétuelle sous forme ouverte ou occulte d'abus et de machinations (Soc. § 2262/2267). Il n'y a que de petits pays comme la Suisse qui « peuvent demeurer en dehors de ce courant qui inonde tous les grands pays civilisés, et qui coule boueux du passé au présent » (Soc. § 2265). Au début de notre siècle, ce courant, ce cycle que parcourent les sociétés étudiées dans le « Traité », vient d'atteindre un stade que Pareto décrit sous le vocable de ploutocratie (sous-entendu : démo-ploutocratie). En intercalant deux tactiques, on crée l'illusion que la révolution est un phénomène superflu ou dépassé. Il y a d'abord le moyen pacifique des élections qui donne à la démocratie l'occasion d'offrir « un débouché à toutes les ambitions, depuis l'électeur influent d'une commune, aux conseillers communaux, provinciaux, aux députés, aux sénateurs » (Soc. § 1152). Il y a ensuite la mainmise sur la presse par l'oligarchie financière (Soc. § 1755, début du dernier alinéa), ce qui permet de divulguer les nouvelles à sa façon, c'est-à-dire en fonction des besoins vitaux de la haute finance et des politiciens véreux (Soc. § 1755).

Si bref soit-il, cet exposé est néanmoins fort instructif. Contrairement à la fable tenace et largement répandue selon laquelle le « Traité » est

(18) V. PARETO, *op. cit.* (cf note 6), p. 122. Traduction libre : J'espère (je ne dis pas qu'il est certain) que les maux de la démocratie puissent être corrigés grâce à la liberté.

écrit à partir de certaines idées préconçues, il nous enseigne que Pareto s'évertue de se conduire en observateur impartial, sans préférence spéciale. Pour lui, le problème de la meilleure forme de régime politique « a peu ou point de sens, si l'on n'ajoute pas à quelle société cette forme doit s'adapter, et si l'on n'explique pas le terme "meilleure" » (Soc. § 2110, note 1 et § 2239). D'autre part, il a bien vu l'équivoque du préjugé (Soc. § 1987), l'amphibologie du terme vérité historique (Soc. § 1578), et il a abandonné la conception d'une évolution linéaire pourtant très à la mode dans la deuxième partie du XIX^e siècle (Soc. § 217, surtout point 4 et § 344) (19), rejetant ainsi en même temps la foi dans le progrès (Soc. § 2002 et surtout 2173). Je ne crois pas que Pareto aurait souscrit au conseil célèbre que le politicien suédois comte Oxenstjerna (1583-1654) donna jadis à son fils : « *Videbis, filii mei, quam parva sapientiam regitur mundus* »... C'est plutôt Raymond Aron (°1905) qui a raison lorsqu'il arrive à la conclusion que « Pareto n'est le porte-parole d'aucun groupe » (20). N'empêche que le savant connaît un moment de faiblesse puisqu'il termine son « Traité » par un renvoi au sort de Byzance et en insistant sur les conséquences qu'on est forcé d'en tirer : « Byzance nous fait voir où peut atteindre la courbe que nos sociétés sont en train de parcourir. Quiconque admire cet avenir est nécessairement amené à admirer aussi ce passé, et vice-versa » (Soc. § 2612) (21).

Pour autant qu'il me soit possible d'en juger, j'estime que des connaissances du climat intellectuel des décennies qui ont précédé la première guerre mondiale, peu favorable en général à l'éclosion et à la propagation d'une réalité démocratique digne de ce nom, facilitent la compréhension et l'explication de la démarche parétienne décrite ci-dessus. Voici une brève énumération de quelques thèmes qui n'ont pas seulement suscité des discussions passionnées lors de leur divulgation mais, par surcroît, exercé un effet ultérieur pendant l'interbellum 1918-1939 :

- l'intérêt grandissant pour le rôle charismatique de l'homme élitare, codifié dans les publications *ad hoc* de Thomas Carlyle (1795-1881)

(19) Le lecteur trouve des exemples éloquentes de ce culte de l'évolution linéaire dans la traduction française du livre controversé de Karl A. WITTFOGEL (°1896), *Le despotisme oriental*, Paris, Les Editions de Minuit, 1964, 671 p. Cf p. 485.

(20) R. ARON, *Les étapes de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, 1967, 659 p. Cf p. 479.

(21) Cf Carl BRINKMAN (1885-1954), *Soziologische Theorie der Revolution*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1948, 119 p. Dans ce livre, le lecteur trouve une analyse fort originale du modèle parétien, malheureusement restée inaperçue (pp. 16-17).

- (22), Friedrich Nietzsche (1844-1900) (23), Alfredo Oriani (1852-1909) (24);
- l'impact des thèses d'un Cesare Lombroso (1835-1909) (25) sur l'homme criminel, véritable pendant négatif de l'homme providentiel précité ;
 - l'idée du salut grâce à l'intervention de groupes élitaires, prônée par Henri de Saint-Simon (1760-1825) (26), Georges Vacher de Lapouge (1854-1936) (27), Gaetano Mosca (1858-1941) (28);
 - la « découverte » des masses par le médecin français Gustave Le Bon (1841-1931) (29);

(22) Sur cet auteur et ses opinions, cf l'étude de Robert A. DONOVAN, *Carlyle and the Climate of Hero-Worship*, in : *University of Toronto Quarterly*, vol. 42 n° 2, hiver 1973, pp. 122-141 ; le livre d'Albert J. LAVALLEY, *Carlyle and the Idea of the Modern. Studies in Carlyle's Prophetic Literature and its Relation to Blake, Nietzsche, Marx, and Others*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1968, 351 p. ; la publication savante de Philip ROSENBERG, *The Seventh Hero. Thomas Carlyle and the Theory of Radical Activism*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1974, XV + 235 p.

(23) Il s'agit, bien entendu, de la théorie nietzschéenne de l'« Uebermensch » ; pour les références, cf Richard OEHLER (1878-1948), *Nietzsche-Register*, Stuttgart, Kröner, 1948, VII + 533 p., notamment pp. 460-462.

(24) Sur cet auteur, cf le livre de Herbert FRENZEL, *Alfredo Oriani (1852 bis 1909)*, Stuttgart, Deutsche Verlagsanstalt, 1941, 105 p.

(25) C. LOMBROSO, *L'homme criminel. Étude anthropologique et psychiatrique*, Paris, Alcan, 2^e éd. = 1895, tome 1 = XLIV + 567 p., tome 2 = 583 p. Il est fort significatif que cette traduction est enrichie d'une lettre de Taine à Lombroso (pp. I-III) (cf *infra* note 34).

(26) Je vise, bien entendu, la fameuse parabole des abeilles et des frelons inscrite dans les premières pages de *L'Organisateur* (1819). Cf l'étude de Pierre HASSNER, *Les industriels comme classe dirigeante*, in : *Le contrat social*, vol. 10 n° 2, mars-avril 1966, pp. 85-96, surtout pp. 88-90.

(27) G. VACHER de LAPOUGE, *L'Aryen. Son rôle social*, Paris, Fontemoing, 1899, XX + 569 p. Ce livre contient des réflexions prophétiques stupéfiantes. Sur l'auteur entre autres l'étude du juriste allemand Edgar TATARIN-TARNHEYDEN, *Ein französischer Seher europäischer Zukunft*, in : *Europäische Revue*, vol. 18 n° 7-8, juillet-août 1942, pp. 362-369. J'attire l'attention sur l'avis intéressant de Jules MONNEROT (°1908), formulé dans son livre *Sociologie du communisme* (Paris, Gallimard, 1949, 510 p.) : « La notion d'élite procède vraisemblablement d'une réflexion originale de Pareto sur la théorie des « sélections sociales » de Vacher de Lapouge. Ce qui était « matérialisme zoologique » chez Lapouge se transforme chez Pareto en « sociologie positive » (p. 35 note 2). Je me réserve le droit de revenir sur cette hypothèse dans une étude que j'ai l'intention de consacrer aux sources, avouées ou non, du grand savant italien.

(28) Cf Francis VECCHINI, *La pensée politique de Gaetano Mosca, et ses différentes adaptations au cours du XX^e siècle en Italie*, Paris, Cujas, 1968, 334 p.

(29) Au lieu de faire un tri dans la littérature abondante sur ce thème, je préfère attirer l'attention sur l'étude de Robert A. NYE, *Two Paths to a Psychology of Social Action. Gustave Le Bon and Georges Sorel*, in : *The Journal of Modern History*, vol. 45 n° 3, septembre 1973, pp. 411-438. Cet auteur publiera fin 1974 un livre sur Le Bon (Londres, Sage).

- l'analyse des partis politiques par Moisei Iakovlevich Ostrogorski (1854-1919) (30) et Robert(o) Michels (1876-1936) (31);
- le plaidoyer pour le traditionalisme intégral par le marquis Eugène-Melchior de Vogüé (1848-1910) (32) et Paul Bourget (1852-1935) (33), nourri par certains écrits d'Hippolyte Taine (1828-1893) (34) et culminant dans la personne de Maurice Barrès (1862-1923) (35).

A l'une ou l'autre exception près, Pareto a connu ces idées, lu les livres des auteurs cités, subi des sentiments d'attraction ou de répulsion vis-à-vis des nouvelles doctrines. Comment négliger alors leur importance dans la généalogie de l'édifice scientifique que nous lui devons ?

4. La transformation de la démocratie selon Pareto.

Après la publication du « Traité », Pareto était surtout occupé et préoccupé par le problème épineux de la vérification des théories y émises. Mainte indication dans sa correspondance témoigne explicitement de ce souci. On pourrait aisément composer une petite anthologie de citations qui corroborent cette thèse (36). Lorsque Busino rappelle que le savant « a écrit un peu plus de 110 articles » (TP p. VIII) au cours des trois dernières années de sa vie, il y a lieu d'apprécier ce fait à la lumière de la confession suivante, empruntée à une lettre de Pareto à Guido Sen-

(30) Cf Rolf EBBIGHAUSEN, *Die Krise der Parteiendemokratie und die Parteiensoziologie. Eine Studie über Moisei Ostrogorski, Robert Michels und die neuere Entwicklung der Parteienforschung*, Berlin, Duncker und Humblot, 1969, 89 p.

(31) Très utile est la réédition de l'œuvre de base de Michels parce qu'elle contient une importante postface de Werner CONZE (©1911), *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Stuttgart, Kröner, 3^e éd. = 1957, XXXI + 548 p. Sur la contribution proprement dite de Michels, cf l'étude de C.W. CASSINELLI, *The Law of Oligarchy*, in : *The American Political Science Review*, vol. 47 n° 3, septembre 1953, pp. 773-784, et celle de C.L. KRUTHOF, *Het begrip oligarchie bij Roberto Michels en in de literatuur*, in : *Politica*, vol. 21 n° 2, juillet 1971, pp. 119-134.

(32) Je considère cet auteur, devenu passagèrement célèbre à cause de son *Roman russe* (1886), comme injustement traité par ceux qui s'intéressent au contexte visé. Qu'il me soit permis d'attirer l'attention sur son roman *Les morts qui parlent*, Paris, Nelson, s.a. (la première édition date de 1899), 14 + IV + 444 p. Cf *infra* note 33.

(33) P. BOURGET, *Pages de critique et de doctrine*, Paris, Plon, 1912, tome 1 = VIII + 331 p. + tome 2 = 327 p. Le tome 2 contient une introduction utile à l'œuvre et à la signification du marquis de Vogüé (pp. 285-325).

(34) N'est-ce pas curieux que Pierre NORA a publié un essai remarquable sur cet auteur sous le titre *L'ombre de Taine*, in : *Contrepoint*, n° 9, janvier 1973, pp. 67-76 ? LOMBROSO l'appelait « ce maître à nous tous » : *op. cit.* (cf note 25), p. XLIV.

(35) Vu l'abondance de littérature sur cet écrivain, je me contente de renvoyer au livre de Jacques MADAULE (©1908), *Le nationalisme de Maurice Barrès*, Paris, Le Sagittaire, 1943, 271 p. Néanmoins, une étude récente de François LÉGER mérite également d'être signalée : *Trois aspects de la pensée politique de Maurice Barrès*, in : *Contrepoint*, n° 14, mai 1974, pp. 139-155.

(36) P. TOMMISSEN, *op. cit.* (cf note 10), pp. 240-241.

sini (1879-1958) du 1^{er} avril 1922 : « *Scrivo articoli in giornali e riviste perchè mi porgono occasione di applicare e di verificare i teoremi generali della Sociologia* » (37). Le moment était fort propice : les événements de la dernière phase de la première guerre mondiale, la croisade pacificatrice du président américain Thomas Woodrow Wilson (1856-1924), la fièvre révolutionnaire envahissant dès l'armistice l'Europe tout entière, ce furent tant d'occasions rêvées pour réaliser ce double but. C'est donc dans ce cadre d'effervescence politique et para-militaire qu'il faut situer les quatre articles que Pareto a publiés en 1921 dans la « *Rivista di Milano* » sous le titre général « *Trasformazione della democrazia* ». Puis, il les a réunis et édités sous forme d'opuscule, enrichi d'une postface dans laquelle il analyse encore l'évolution tumultueuse des mois écoulés depuis la parution du dernier article en date du 20 juillet 1921. Cet écrit est précieux, ne fût-ce que parce qu'il nous renseigne utilement sur les dernières options et opinions du savant. Mais encore faut-il l'apprécier aussi en tant que tentative en vue de saisir la quintessence du pouvoir politique (38). L'erreur magistrale de la plupart des chercheurs de se contenter de la lecture du « *Traité* » (39) est certainement responsable du fait qu'il a fallu du temps pour qu'on s'intéresse timidement à cette dernière publication d'envergure de Pareto (40), et pour qu'on se décide à en faire une traduction française.

A vrai dire, le premier chapitre, présenté comme un aperçu de certains résultats du « *Traité* » (TP p. 3), contient une apologie savamment orchestrée de la science logico-expérimentale : « c'est un travail plus fatigant, plus modeste, d'un niveau plus terre à terre, mais beaucoup plus utile que d'aller vagabonder de manière fantaisiste dans les espaces infinis qui s'étendent au-delà de l'expérience » (TP p. 16). Pareto décline la dignité de thérapeutiste et se considère comme une espèce de médecin spécialisé

(37) G. SENSINI, *Corrispondenza di Vilfredo Pareto*, Padoue, Cedom, 1948, II + 176 p. Cf. p. 135. Traduction libre : J'écris des articles dans les journaux et les revues parce qu'ils me permettent d'appliquer et de vérifier les thèses majeures de la Sociologie.

(38) Je rappelle à toutes fins utiles que J. FREUND vient de consacrer une excellente étude à l'interprétation parétienne du pouvoir : *Pareto et le pouvoir*, in : *Res Publica*, vol. 16 n° 1, 1974, pp. 19-31. Le livre de Warren J. SAMUELS (*Pareto on Policy*, Amsterdam, Elsevier, 1974, 244 p.) m'est parvenu trop tard pour en incorporer les idées dans cette étude ou pour en comparer les thèses avec celles de Freund.

(39) Le livre de Freund (cf. note 13) est une exception méritoire. Et, bien entendu, la plupart des écrits de Bousquet se rapportent à Pareto.

(40) La seule étude consacrée à ce livre et digne d'être mentionnée est celle de Günther KRAUSS (©1911), *Wer bietet dem Terror Schach? Lehren der italienischen Krise 1920*, in : *Zeitschrift für Geopolitik*, vol. 23 n° 7, juillet 1952, pp. 385-391, presque simultanément parue en traduction espagnole, *Transformaciones de la democracia*, in : *Revista de estudios políticos*, vol. 12 n° 63, mai-juin 1952, pp. 15-35. KRAUSS est l'auteur d'une autre étude qui contient des remarques pertinentes se rapportant à notre sujet : *Die totalitäre Staatsidee*, in : *Die neue Ordnung*, vol. 3 n° 6, décembre 1949, pp. 494-508 (cf. pp. 503-508).

dans l'art de diagnostiquer (TP p. 7). Il réaffirme l'importance capitale de la mutuelle dépendance des diverses parties du phénomène social (TP p. 9), et insiste de nouveau sur le caractère répétitif des oscillations dans la sphère sociale (TP p. 6). D'après lui, « le terme de démocratie est indéterminé » (TP p. 3) et la recherche du « meilleur » gouvernement un exercice vain et chimérique (TP p. 10). D'ores et déjà, il profite de l'aubaine pour décocher quelques flèches empoisonnées, contre les aruspices de l'époque qui croyaient être nés sous d'heureux augures grâce aux quatorze points de Wilson et la Société des Nations (TP p. 11) (41), mais également contre des hérésies colportées à propos des indemnités de guerre à infliger à l'Allemagne vaincue (TP p. 14) (42). Le lecteur a l'impression que les dérivations sont traitées dans ce chapitre introductif avec déférence (TP pp. 5, 13), les résidus au contraire écartés vers l'arrière-plan (TP pp. 4, 16). Or, il ne s'agit que d'une anomalie apparente, la mise en vedette des dérivations étant compréhensible en fonction de l'ambition parétienne d'expliquer trois phénomènes, caractéristiques pour la période étudiée :

- l'affaiblissement de la souveraineté centrale et le renforcement de facteurs anarchiques ;
- la progression rapide du cycle de la ploutocratie démagogique ;
- la transformation des sentiments de la bourgeoisie et de la classe qui gouvernait encore (TP p. 17).

Les chapitres II, III et IV explorent en profondeur des couches superposées de la réalité observable. Cette application exemplaire du procédé des approximations successives (43) révèle que l'état et la loi sont la forme et la superstructure de la société et de la vie économique, dont la description du cycle qu'ils parcourent nécessite une analyse spéciale, et qu'ils doivent leur substance orthodoxe à l'esprit des élites gouvernantes, dont l'étude exige à son tour un forage supplémentaire. Pareto parle du combat ininterrompu dans n'importe quelle collectivité humaine entre les forces centripètes favorisant la concentration du pouvoir central, et les

(41) Pareto s'est volontiers moqué de l'idéal wilsonien. Or, lorsque la Société des Nations était bel et bien créée, lord Robert Cecil (1864-1958), un des pionniers de la première heure, fut interpellé par son frère Hugh (†1893) : « Will your League work ? », et répondit ce qui suit : « Think again, Hugh. Does a spade work ? ». J'imagine que cette façon de souligner que la Ligue n'était qu'un instrument et qu'il faudrait de la bonne volonté de la part des gens pour le faire marcher, aurait plu à Pareto. L'anecdote est communiquée par Ruth Nanda ANSHEN, *The Emergence of Universal Man*, in : *Comprendre*, n° 10-11, mai 1954, pp. 103-110 (cf p. 108).

(42) Il y a lieu de rappeler ici l'avis similaire de John Maynard KEYNES (1883-1946).

(43) Il s'agit d'un procédé cher à Pareto : « Nous procéderons par approximations successives, en allant du simple au composé » (Soc. par. 2046).

forces centrifuges incitant à sa division (TP p. 21). Le point d'équilibre de ces deux forces changeant continuellement par la force des choses (TP p. 22), son déplacement du côté centrifuge signifie que le pouvoir central se désagrège et que les faibles ont tendance à s'en désintéresser pour chercher refuge ailleurs, d'où naît petit à petit le besoin de s'organiser et à la longue la sujétion à celui qui promet protection et justice (TP pp. 27-28). A condition de ne pas confondre analogie et descendance (TP p. 15) (44), il peut être utile de se référer à des situations antérieures semblables pour voir plus clair dans la structure de développements contemporains (TP p. 32). Pareto met cette idée heuristique à l'épreuve en signalant des similitudes frappantes entre l'avènement de la féodalité après les concessions faites en 877 à Quierzy par Charles le Chauve (823-877) (45) et le changement d'optique et de décor intervenu après la défaite militaire des Empires centraux : l'Eglise est remplacée par le socialisme (TP p. 33), les syndicats se comportent virtuellement comme les grands d'antan (TP pp. 35 sq., surtout 37) (46), le droit à la résistance s'est transformé en un droit de grève (TP p. 34), la théologie prolétarienne remplit à peu près les fonctions de la théologie médiévale (TP p. 46). Or, c'est le drame de l'après-guerre que la société est gouvernée par deux élites, par la ploutocratie composée des *beati possidentes* et guidée par l'esprit du spéculateur dû à la prédominance des résidus de la première classe (l'instinct des combinaisons), et par la démagogie qui fait fureur dans les milieux des moins favorisés (TP pp. 49-50). L'auteur vise la disjonction entre le pays légal et le pays réel, variante moderne du principe « *rex regnat, sed non gubernat* » formulé en 1573 par le politicien polonais Jan Zamoyski (1542-1605) et repris plus tard dans un tout autre contexte par le français Louis Adolphe Thiers (1797-1877).

Pour caractériser la véritable situation et accentuer la gravité du moment, Pareto s'est servi d'un trope qu'on a malheureusement remplacé dans la traduction française du texte par une formule infiniment moins adaptée aux circonstances : « *E proprio il caso di dire che la biscia ha addentato*

(44) L'emploi du vocable analogie par Pareto est identique à celui d'Oswald SPENGLER (1880-1936) dans son livre célèbre sur « Le déclin de l'Occident ». D'ailleurs, ce n'est pas le seul point de contact entre les deux savants. H. Stuart HUGHES (1916) a insinué dans son livre consacré à Spengler une dette scientifique de celui-ci vis-à-vis de Pareto. La question mérite un examen approfondi.

(45) Le capitulaire de Quierzy est considéré à juste titre comme la charte constitutive de la féodalité française. Cf Emile BOURGEOIS, *Le Capitulaire de Quierzy-sur-Oise (877). Etude sur l'Etat et le régime politique de la Société Carolingienne à la fin du IX^e siècle d'après la législation de Charles le Chauve*, Paris, Hachette, 1885, 314 p.

(46) La thèse que le syndicalisme serait une espèce de feudalisme fonctionnel a été vivement débattue en Italie avant 1914. Je ne cite que les interventions passionnées de Gaetano Mosca et de Sergio Panunzio (1886-1944).

il ciarlatano » (47). Autrement dit, l'auteur craint l'aube d'une espèce de kakistocratie, pour employer un néologisme forgé par le grand historien allemand Leopold von Ranke (1795-1886) (48). C'est d'autant plus plausible qu'un de ses élèves, le juriste allemand Edgar Julius Jung (1894-1934) a écrit plus tard (1927) un livre important sous le titre symptomatique « *Die Herrschaft der Minderwertigen* » (49). Rappelons en passant que le savant a utilisé cette fois-ci non seulement les classes de résidus I et II, mais également les classes III (le besoin de manifester ses sentiments par des actes extérieurs) (TP p. 21), IV (résidus en rapport avec la sociabilité) et V (intégrité de l'individu et de ses dépendances) (TP p. 64, note 4). Plus que jamais, il est convaincu d'avoir eu raison : « La « Sociologie » a été écrite avant la guerre mondiale, et les caractères de la ploutocratie qu'on y a décrits se trouvent aujourd'hui précisés avec plus de vigueur. De la même manière, le cycle dont il était question s'est poursuivi et continue à être parcouru de la façon qui avait été prévue » (TP p. 53, note 3).

Bien sûr, les mois d'anarchie politique que l'Italie a survécu en 1920 ont confirmé la prognose parétienne. Toutefois, la kyrielle de grèves et émeutes, d'occupations d'usines et de mairies, d'homicides et d'attentats restés impunis, de confrontations sanglantes entre milices rouges et noires a visiblement sensibilisé le savant sur l'avenir de sa propre patrie. Mais au lieu « de donner le catalogue des nombreux faits qui se sont produits » (TP p. 77), il préfère réfuter dans l'appendice de sa publication, arguments à l'appui, les assertions mensongères et/ou hypocrites qu'osait débiter le politicien rusé Giovanni Giolitti (1842-1928) à la séance du Sénat italien du 26 septembre 1920 (TP pp. 78 sq.). Comment sortir de l'impasse ? Le savant voit cinq formules politiques concentrées en cinq fractions en lice : les *popolari* ou sociaux-chrétiens avant-la-lettre qui ne sont cités qu'incidentellement (TP p. 56, note 6); les ploutocrates qu'il méprise vu les bêtises qu'ils ont accumulées en si peu de temps (TP p. 56); les démagogues sociaux qu'il condamne parce qu'il les rend cou-

(47) Traduction libre : « Voilà donc l'occasion de dire que la vipère a mordu son dompteur ». Voici ce qui se trouve dans le texte : « Voilà donc l'occasion de dire que la tricherie est revenue à son maître » (TP p. 56).

(48) L. von RANKE, *Weltgeschichte*, Berlin, Duncker und Humblot, 4^e éd. = 1921, tome 8 = 304 p. Cf p. 151.

(49) Traduction libre : « Le règne (ou mieux : la despotie) de l'homme inférieur (ou mieux : des scélérats) ». A lire sur cet homme, victime de la Saint-Barthélemy hitlérienne de 1934, la monographie de Bernhard JENSCHKE, *Zur Kritik der konservativrevolutionären Ideologie in der Weimarer Republik. Weltanschauung und Politik bei Edgar Julius Jung*, Munich, Beck, 1971, VIII + 200 p. Selon Walter STRUVE (*Elites against Democracy. Leadership Ideals in Bourgeois Political Thought in Germany, 1890-1933*, Princeton, University Press, 1973, XI + 486 p.), Jung se serait distancé dans son opus magnum aussi bien de Pareto que de Spengler (p. 342).

pables des délits commis (TP p. 85); les bolchéviques qu'il trouve maladroits malgré le fait qu'il semble avoir de la sympathie pour Lénine (1870-1924) (TP p. 39); et les nationalistes qu'il préfère dans son for intérieur, « mais ils sont peu nombreux et n'ont pas continué » (TP p. 85). Il ne préconise pas une solution, mais reste convaincu d'une chose : « C'est la force, justement la force, qui tôt ou tard décidera qui doit commander et qui obéit » (TP p. 85).

5. Une cinquième lecture de Pareto.

L'analyse parétienne a donné lieu à des commentaires qui sont loin d'être univoques. Tandis qu'Aron part de la thèse que « La théorie politique et la théorie sociologique de Pareto, selon l'intention de l'auteur, visent à la vérité, non à l'utilité » (50), Sam Finer (°1915) prétend que notre auteur pense et juge en fonction de ses « *private criteria for social utility* » (51). Pour Aron, l'affaire ne souffre pas de doute : « Il (sc. Pareto) ne choisit donc pas lui-même et ne peut pas choisir entre les diverses leçons que le lecteur peut tirer du "Traité" » (52). Finer arrive à une conclusion diamétralement opposée : « *The first matter to be dealt with is Pareto's private prejudice against parliamentary democracy. He was always reiterating that he held no such prejudice, that his work was scientific, not subjective. This is absurdly false* » (53). *In media res* ? On est tenté de le croire en prenant connaissance d'une troisième interprétation, due à Guy Perrin : « La dénonciation de l'illusion démocratique découle logiquement de la conception parétienne de l'organisation politique » (54) et basée sur une phrase écrite par Pareto lui-même : « En fait, avec ou sans suffrage universel, c'est toujours une oligarchie qui gouverne, et qui sait donner l'expression qu'elle désire à la "volonté populaire" » (Soc. § 2183). Quoi qu'il en soit, je discute maintenant brièvement les lectures de Pareto proposées par Aron, pour esquisser en guise de conclusion une cinquième possibilité qui me semble plus défendable à la lumière des faits et des textes.

En substance, Aron suggère donc quatre lectures dans l'ordre suivant :

a) la lecture fasciste ou darwinienne : bien qu'elle camoufle quelques éléments de la pensée parétienne, elle se justifie selon lui du fait que « Pareto

(50) R. ARON, « Lectures » de Pareto, in : *Contrepoint*, n° 13, février 1974, pp. 175-191. Cf pp. 189-191.

(51) S. FINER, p. 65 dans son introduction à l'anthologie anglaise de textes de Pareto, *Sociological Writings*, Londres, Pall Mall Press, 1966, VIII + 335 p.

(52) R. ARON, *art. cit.* (cf note 50), p. 189.

(53) S. FINER, *op. cit.* (cf note 51), p. 65.

(54) G. PERRIN, *Sociologie de Pareto*, Paris, PUF, 1966, 248 p. Cf p. 197.

choisissait volontiers pour cibles de ses sarcasmes les mêmes ennemis que pourfendaient les fascistes » (55). Toutefois, je ne vois pas très bien en vertu de quoi fascisme et darwinisme sont jumelés dans cette optique ? Une précision s'impose...

b) la lecture machiavélienne ou autoritaire : elle lui semble admissible dans la mesure où on accepte qu'un savant ne doit pas glorifier un idéal ou une utopie quelconques au détriment des faits. Même en supposant que le dernier mot sur l'essence du machiavélisme serait dit, resterait toujours le jugement sévère de Freund : « Prétendre qu'il (sc. Pareto) approuve doctrinalement les procédés qu'il analyse, c'est non seulement lui chercher une mauvaise querelle, mais manifester une absence d'esprit critique en matière scientifique » (56);

c) la lecture machiavélienne libérale : il s'agit somme toute d'une version idéalisée de la lecture précédente, et il faut reconnaître en toute sincérité qu'elle a l'avantage de jeter de la lumière sur l'amélioration des conditions sociales qu'attendait Pareto du progrès lent mais certain de la science logico-expérimentale ;

d) la lecture sceptique ou cynique : il la considère comme « probablement la plus proche de la vérité psychologique » (57). Elle se caractérise par l'accentuation de deux soucis primordiaux dans l'œuvre de Pareto : son démasqué de l'hypocrisie tentaculaire, et sa mise en garde contre les illusions auxquelles l'homme est en permanence en proie.

Sans vouloir nier le moins du monde la plausibilité de ces lectures, ni leur application dans la littérature secondaire, je suis quand même frappé par un point faible dans le raisonnement aronien. En effet, il présente lui-même la lecture *b)* comme « une version modérée » de la lecture *a)*, et la lecture *c)* comme « une version quelque peu plus idéaliste » de la lecture *b)*. Dès qu'on partage mon impression que la lecture *d)* s'apparente à la lecture *c)*, l'importance scientifique de toute cette systématique devient douteuse. En déclinant mon hypothèse, soit en refusant l'existence d'accointances entre les lectures *c)* et *d)*, il nous reste deux lectures fondamentales, celle dite fasciste et celle dite cynique. Or, bien que le fascisme soit un phénomène historique intervenu après la rédaction et la publication du « Traité », ne discutons pas pour éviter de tomber dans le piège du cercle vicieux, et admettons qu'il est une variante du machiavélisme. Mais aucun machiavélisme n'étant possible sans un arrière-fond de

(55) R. ARON, *art. cit.* (cf note 50), p. 190.

(56) J. FREUND, *art. cit.* (cf note 38), p. 22.

(57) R. ARON, *art. cit.* (cf note 50), p. 191.

cynisme, nous voilà de nouveau coincés, c'est-à-dire forcés de nous rendre à l'évidence : la valeur intrinsèque de la proposition aronienne réside uniquement dans ses qualités heuristiques et vraisemblablement aussi didactiques. Aron ne s'étonnera pas de ce verdict. Il croit ferme que Pareto a voulu le destin d'auteur maudit, contrairement à son compatriote Machiavel (1469-1527). Pareto — *dixit* Aron, bien entendu — est parvenu à dérouter ses lecteurs, et il gardera toujours des adversaires et des partisans farouches. Sa culpabilité est cependant manifeste ; il a « simulé l'innocence » et « donné libre cours à ses passions sous prétexte de pure et simple objectivité ». Cette conclusion d'Aron ne concorde plus avec son point de départ cité ci-dessus et s'approche dangereusement de la position de Finer. Contradiction évidente ? C'est peu probable. Je crois plutôt que le sociologue français sait qu'il n'a pas encore percé le mystère Pareto et qu'il doit poursuivre sa quête, commencée en 1937 et continuée depuis lors sous forme de toute une série d'approximations successives (58).

Lorsque Aron a présenté sa théorie lors du Colloque international Pareto organisé par l'*Accademia Nazionale dei Lincei* en octobre 1973 à Rome, je me suis permis d'intervenir dans le débat en suggérant une cinquième lecture, celle du pessimisme mitigé (59). Il s'agissait d'une idée intuitive et j'étais dans l'impossibilité la plus absolue de la motiver. Disons qu'elle était le fruit d'une réaction mentale déclenchée par le renvoi aronien à la situation byzantine selon Pareto. Mais le hasard a voulu que je tombe, quelques mois plus tard, sur l'avis du célèbre juriste Hans Kelsen (1881-1973). Il date de 1926 (60) et conteste formellement certaines affirmations hâtives de Robert(o) Michels, le grand responsable de l'image fasciste qu'on s'est formé du savant dans certains milieux allemands et italiens (cf la lecture fasciste, selon Aron) (61). Michels se référait au soi-disant testament politique de Pareto (62) et lui attribuait un machi-

(58) Tous les renvois et citations de ce paragraphe se rapportent ou sont empruntés à R. ARON, *art. cit.* (cf note 50), pp. 190-191.

(59) Les Actes de ce Colloque seront publiés (incessamment : ils contiendront le texte d'Aron (cf note 50), mon intervention et la réponse d'Aron à mes questions (en réalité une étude spéciale...). On y trouvera, en outre, un texte important de FINER sur le sujet *Patrons, Clients, and the State in the Work of Pareto and at the Present Day*, dont la traduction française paraîtra en 1975 dans la revue louvaniste *Recherches sociologiques*.

(60) H. KELSEN, *Das Problem des Parlamentarismus*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2^e éd. = 1968, 44 p. Cf la longue note 19 pp. 42-44.

(61) P. TOMMISSEN, *Vilfredo Pareto und der italienische Faschismus*, pp. 365-391 dans le *liber amicorum* Arnold GEHLEN (c1904), *Standorte im Zeitstrom*, Francfort, Athenäum, 1974, VII + 428 p. Cf p. 388.

(62) V. PARETO, *Pochi punti di un futuro ordinamento costituzionale*, in : *La vita italiana*, vol. 22 n° 128-129, 15 septembre-15 octobre 1923, pp. 165-169. Ce texte a été repris dans d'autres périodiques sous le titre *Il testamento politico di Vilfredo Pareto*. Une traduction libre de ce texte figure en annexe à la présente étude.

avélisme purifié (63). Non, répliquait Kelsen, tout cela est absolument faux. Primo, Pareto recommande deux moyens éminemment démocratiques pour endiguer l'influence démesurée du parlement, le référendum et la liberté de la presse. Secundo, il est illicite de rattacher au machiavélisme le fait que Pareto tolère à contre-cœur le parlementarisme comme le moindre mal. Et tertio, l'argumentation parétienne correspond à sa position libérale innée. Il serait téméraire de négliger ou de sous-estimer cet avis, car il s'accorde *grosso modo* avec plusieurs points de repère dans la biographie parétienne. Nonobstant sa valeur certaine, il y a pourtant quelque chose qui manque pour comprendre le comportement et les visées du savant dans toute leur plénitude.

Serait-il hasardeux de renvoyer ici à l'explication que Pareto a donnée lui-même de sa fameuse découverte d'une régularité dans la distribution des revenus ? Déjà dans son « Cours d'économie politique » (1896-1897), nous lisons textuellement que « le hasard seul ne suffit pas pour expliquer la répartition des revenus, il faut, en outre, admettre nécessairement l'hétérogénéité sociale » (64). Celle-ci est présentée dans le « Traité » comme un dogme : « Que cela plaise ou non à certains théoriciens, il est de fait que la société humaine n'est pas homogène : que les hommes sont différents physiquement, moralement, intellectuellement » (Soc. § 2025). Dans « La Transformation de la démocratie », Pareto affirme que l'ordre social oscille entre deux pôles et que « Ces oscillations proviennent de la nature même des hommes » (TP p. 51). Et dans un texte datant de 1922, il est dit ce qui suit : « L'inégalité, sous différentes formes, paraît être une caractéristique irréductible de la nature humaine. Là même où, comme de nos jours en Russie, le communisme a été établi, au moins nominalement, l'inégalité des revenus et des conditions existe et est considérable » (65). Bref, le savant n'a jamais renié son point de vue initial. Toute la question est de savoir s'il a orienté ses recherches dans le but d'avoir gain de cause, ou si les recherches sont venues corroborer l'hypothèse de 1895, spontanément pour ainsi dire ? D'un côté, il est relativement facile de suivre un fil rouge à travers l'avalanche typographique parétienne (66), mais d'autre part, il est fort délicat d'évaluer cette production extraordinaire en fonction d'un critère d'objectivité. Tant d'incitations ont joué : le duel avec Karl Marx (1818-1883), l'appréciation des libéraux italiens devenue hargneuse au fil des années, le hasard d'avoir

(63) R. MICHELS, *Sozialismus und Fascismus in Italien*, Karlsruhe, Braun, 1925, tome 2 = VII + 339 p. Cf pp. 299-304.

(64) V. PARETO, *op. cit.* (cf note 8), tome 2, p. 417.

(65) V. PARETO, *Mythes et idéologies* (éd. Busino), Genève, Droz, 1966, 344 p. Cf p. 320.

(66) P. TOMMISSEN, *De wet van Pareto*, Bruxelles, Economische Hogeschool Sint-Aloysius, 1971, 68 p. Cf pp. 17-21.

pu enseigner en Suisse, la correspondance avec Maffeo Pantaleoni (1857-1924), etc. Une étude sérieuse de tous ces éléments et de leurs interactions dépasse de loin le cadre de cette modeste étude.

Pour autant qu'on soit d'accord de considérer les deux éléments que nous venons seulement d'effleurer comme des constantes dans la biographie intellectuelle de Pareto, il suffit de les combiner pour obtenir une cinquième lecture du « Traité ». Voici le raisonnement adéquat. Il est certain que Pareto est né libéral, qu'il a publiquement défendu l'orthodoxie libérale jusqu'à son arrivée à Lausanne, et qu'il s'est vu obligé d'apporter des corrections sérieuses à ses convictions et préférences sous l'impact du travail scientifique effectué. Les faits — et uniquement les faits — l'ont amené ainsi à douter de l'efficacité sacro-sainte du libre-échange, et lui ont imposé une anthropologie méta-politique. Cette dernière a favorisé un certain scepticisme dans la pensée du savant. Pour lui, l'homme est conditionné par sa nature et il est peu probable que cette situation change. Mais il espère qu'au fur et à mesure que la science logico-expérimentale fera du progrès, que l'homme de la science comprendra mieux le pourquoi et le comment des agissements irrationnels des gens, et sera à même de prédire certaines évolutions futures (TP p. 94). D'où ma proposition d'appeler cette lecture celle du pessimisme mitigé. Dans cette perspective, Pareto n'est plus un anti-démocrate de la pire espèce, ni même un anti-démocrate tout court, puisqu'il s'avère qu'il s'est seulement distancé des faiblesses et opposé aux aberrations d'un régime politique qu'il a connu de son vivant et qui n'était, en réalité, qu'une variante historique de la démocratie parlementaire. Ce refus de tout dogmatisme, ce relativisme outrancier ont été d'ailleurs attestés par le savant lui-même dans une lettre adressée en date du 14 septembre 1920 à Ernesto Rossi (? — 1968) : « *La circolazione delle élites è per me un semplice fatto di osservazione, non è per niente un dogma, neppure il principio di un sistema, ecc.* » (67). J'approuve donc volontiers l'avis de l'Anglais Malcolm Jack : « *Neither Mosca nor Michels attempt anything on the vast, metaphysical, Paretian scale* » (68). Mais je souscris aussi à la conclusion d'Ivor Crewe dans sa réfutation d'une analyse due à Nicos Poulantzas (°1936) : « ... *The claim that Marx's analysis (in its Althusserian interpretation) is scientific, whereas pluralist concepts are ideological, without*

(67) V. PARETO, *Epistolario 1890-1923* (éd. Busino), Rome, Academia Nazionale dei Lincei, 1974, tome 2 = pp. 675-1291. Cf p. 1045. Traduction libre : Pour moi la circulation des élites est un simple fait d'observation, et nullement un dogme ni le principe d'un système.

(68) M. JACK, *Elite Theory : Ideological, Tautological, or Scientific ?*, pp. 264-278 in : *British Political Sociology Yearbook*. Vol. 1 : *Elites in Western Democracy* (éd. I. Crewe), Londres, Croom Helm, 1974, 360 p. Cf p. 271.

telling us what makes them so is amusingly reminiscent of Pareto's insistence sixty years ago that he was scientific and Marxism was a mere "derivation" » (69, 70).

Annexe : le texte du prétendu testament politique de Pareto (71).

Ce qui suit est une espèce d'énumération de propositions tirées de l'expérience historique, et d'applications possibles aux cas présents. Le *Prince* de Machiavel en est le modèle.

L'expérience historique peut seulement donner les lignes générales, elle ressemble à la stratégie théorique ; il incombe à l'homme pratique de fixer les détails, au capitaine génial d'appliquer la stratégie.

... ..

Tôt ou tard, la dictature actuelle mettra en œuvre une réforme constitutionnelle. Mieux vaut tôt que tard. Il convient que la réforme respecte autant que possible les formes existantes tout en renouvelant la substance. Exemples : la Rome antique, l'Angleterre.

... ..

Comme il a été démontré dans la *Sociologie* (72), force et consentement sont les fondements du gouvernement. Pour cela, les deux dispositions prises jusqu'à présent par le Fascisme méritent des éloges, sans aucune restriction : l'institution de la milice nationale ; la composition du gouvernement de représentants non des cliques parlementaires, mais des grands courants de sentiments qui existent dans le pays.

Il faut avoir soin de rester dans cette voie. Attention aux infiltrations dans la milice d'éléments adverses ! Encore plus d'attention en jugeant sans la moindre passion les sentiments en présence ; à ne pas céder à ceux qui veulent se servir du gouvernement pour imposer aux autres leurs propres sentiments ! En particulier, le respect du catholicisme est de rigueur ; le pire serait de vouloir s'imposer, même indirectement, à cette religion ou à toute autre. L'expérience prouve que les gouvernements qui se lancent dans cette voie n'obtiennent rien d'autre que des ennuis, et pas

(69) I. CREWE, *Introduction : Studying Elites in Britain*, in : *op. cit.* (cf note 68), pp. 9-51. Cf p. 37.

(70) Cette étude est principalement basée sur deux livres de Pareto. Sans doute contiennent la correspondance et les multiples articles et études du savant d'indications utiles. Mais je ne pense pas que l'intercalation de ces sources infirmerait substantiellement mes conclusions.

(71) Il s'agit de la traduction du texte cité dans la note 62. C'est la première fois, pour autant que je sache, que ce document est traduit en français. Je remercie M. Giuseppe P. Torrisi (Assistant à l'UCL) de m'avoir soumis un avant-projet que j'ai respecté dans les grandes lignes.

(72) Il s'agit, bien entendu, du *Traité de sociologie générale* de Pareto (note de P.T.).

de profits. Il est utile d'imiter la Rome antique et de s'en tenir aux *actes* seuls, sans s'occuper de théologie ou d'idéologie.

... ..
 Quelle que soit l'opinion qu'on s'est formée du Parlement, il convient désormais de le conserver. Le problème à résoudre y consiste à trouver le moyen pour qu'il donne des avantages, avec un minimum de dommage.

... ..
 La solution de ce problème *n'est pas la recherche du meilleur système d'élection*. Cela ne se voit pas, car l'idéologie démocratique du gouvernement populaire jette un voile. « Le meilleur gouvernement — croit-on — est celui du peuple. On ne peut pas l'avoir directement en face de millions de citoyens ; il s'agit donc de trouver le moyen de le faire représenter, et si on réussit, on a un gouvernement parfait ». Par contre, *le gouvernement du peuple n'est guère bon, celui de ses représentants l'est encore moins*. En Suisse, on l'a corrigé grâce au référendum. C'est à tort qu'on cite l'Angleterre ; dans ce pays, le gouvernement était encore récemment la dictature d'un des deux partis historiques. Ce système est en train de se transformer, et l'on ne sait pas encore si la transformation donnera de bons fruits.

Je ne prétends pas que le mode d'élection soit sans importance ; je dis que cette importance est de loin inférieure à celle qu'il faut attribuer aux pouvoirs accordés au Parlement. Le Prince Louis Napoléon donna au pays le suffrage universel, considéré comme une disposition démocratique, et comme contre-poison il restreignit fortement le pouvoir de la Chambre. Chez nous, ce suffrage si méritant existe déjà ; on y a ajouté la bénéfique représentation proportionnelle. Il reste à trouver le contre-poison.

... ..
 La Chambre actuelle est pour le Fascisme la meilleure qui existe ; on la regrettera le jour qu'elle serait remplacée par une autre. Elle ne peut pas mal faire, et c'est déjà beaucoup.

Est-ce qu'elle est impuissante, puisque scindée en groupes et groupuscules ? De quoi vous plaignez-vous ? Voulez-vous imiter les grenouilles demandant un roi à Jupiter ? A l'impuissance de la Chambre, substituez la puissance d'une *élite*.

Est-ce qu'elle n'est pas compétente, techniquement parlant ? Remerciez Dieu qui vous la maintient dans cet état ! A son incompétence, substituez la compétence d'un *bon* Conseil d'Etat, de Conseils des producteurs (n'oubliez pas les consommateurs) (73), etc. Qu'on réserve à la Chambre la partie de la haute politique, dans laquelle elle peut faire du bien. Qu'elle

(73) Voilà Pareto en tant que précurseur de Ralph Nader (1934), l'avocat américain qui anime en ce moment l'idée des associations de consommateurs (note de P.T.).

exprime des sentiments, des intérêts, même des préjugés, à condition qu'ils soient généraux, en grand nombre, en somme d'Etat.

... ..

Chercher le système pour qu'une Chambre toute puissante ait une forte majorité, c'est se mettre en position dangereuse. Qui vous dit que les élections vous donneront cette majorité ? et si elle passait par contre aux mains des Bolchéviques ? Cela pouvait fort bien arriver en 1919-1920 ; ce fut alors une chance pour l'Italie que des groupes et des groupuscules enlevèrent le pouvoir à la Chambre. Et même si vous auriez aujourd'hui pareille majorité, qui vous assure que vous la conserverez demain ? L'expérience montre que les fortes majorités se scindent vite. Le Second Empire français trouva des opposants même parmi les élus par le biais des candidatures officielles. En Italie, on a observé que le gouvernement qui « fait » les élections, garde rarement le pouvoir.

Aujourd'hui, tout le monde est devenu fasciste en Italie. Même ceux qui sont pris à coups de cravache lèchent la main de celui qui les frappe. Le jour des élections, combien parmi eux seront des candidats fascistes ? Comment distinguer le bon grain de l'ivraie ? Et une fois la séparation faite, qui vous assure que les élus ne changeront pas d'avis ? Passée la fête, dupe est le saint (74) ; faites attention, plus d'un lèche-bottes s'apprête à mordre.

... ..

Il y a plusieurs moyens expérimentés pour enlever à la Chambre le pouvoir de malfaire. On doit les étudier avec soin afin de les adapter aux coutumes italiennes.

La disposition anglaise, selon laquelle les députés peuvent réduire mais pas augmenter les crédits demandés par le Gouvernement, mérite attention. On doit aussi prêter plus d'attention aux dispositions du genre employées par le Prince Louis Napoléon, à savoir le vote du budget en grandes lignes, lois préparées par un Conseil d'Etat, auquel nous pouvons encore ajouter d'autres Conseils, prohibition (même uniquement restriction) des interpellations, remplacées de temps à autre par une réponse dans le discours du Trône, etc. Qu'on ajoute la faculté donnée au Gouvernement de faire des recettes et des dépenses dans les limites du budget précédent, si le nouveau n'est pas approuvé en temps opportun. Qu'on voie comme Bismarck sut résister, dans l'intérêt suprême de l'Etat, au parlement prussien. Peut-être obtiendra-t-on quelque chose en donnant une plus grande force au Sénat, et par un usage discret du référendum ?

... ..

(74) L'expression italienne est plus élocuente : *Passata la festa, gabbato lo santo* (note de P.T.).

Gouverner avec le seul consentement de la majorité, même si celle-ci est forte, est chose impossible, car il faut maintenir les dissidents dans le droit chemin. Gouverner longtemps avec la seule force n'est pas possible non plus. Il faut donc savoir s'il y a consentement, au moins implicite, de la part du grand nombre. Pour cela une Chambre est fort utile (utile est également le référendum), indispensable une large liberté de presse. Ce fut une grave erreur du Second Empire, en France, de la supprimer presque entièrement. A quoi a-t-il servi au tzarisme russe de l'avoir totalement ignorée ?

Attention donc de ne pas céder à la tentation de la limiter sérieusement. Laissez tomber toutes les vanités, dont un exemple sont les procès contre la littérature « immorale », subversive, visant à inspirer « haine et mépris » vis-à-vis du gouvernement, etc. Laissez croasser les corneilles, *mais soyez inexorables* dans la répression des *faits*. Que qui veut les accomplir sache que la force le frappera sans miséricorde... et le plus souvent il n'essaiera même pas de les accomplir.

.....

Il existe de grands courants de sentiments qui ne disparaissent jamais, bien qu'ils puissent apparaître plus ou moins à la surface. De ce genre sont les courants de foi, ceux du scepticisme, de l'idéalisme, du matérialisme, des religions positives et de la libre pensée (qui est d'ailleurs elle-même une religion). Se trompe celui qui croit pouvoir les supprimer. En dessous de l'idéologie démocratique coulait le courant du Fascisme, pour venir plus tard à la surface. Maintenant c'est le courant adverse qui coule en dessous de lui. Attention qu'il ne vient pas à son tour à la surface ! Attention de ne pas lui donner de la force en voulant l'arrêter complètement !

Les pires ennemis d'une formule gouvernementale sont ceux qui essaient de la pousser à l'extrême. Un exemple typique est celui des *ultra-royalistes* (75), au temps de la Restauration en France. Ils furent des facteurs importants de la chute de la monarchie qu'ils désiraient tant défendre.

.....

La réorganisation des institutions communales en Italie est aussi importante que la réforme de l'Etat, et elle devrait être un des buts principaux en se servant des pleins pouvoirs.

Hier, un grand nombre de communes appartenaient aux socialistes ; aujourd'hui, elles appartiennent aux Fascistes. A qui appartiendront-elles demain ? Il faut répéter ici ce qu'on a déjà dit à propos de l'Etat.

(75) En français dans le texte original (note de P.T.).

Chercher le meilleur système d'élection des conseils communaux importe bien moins que de trouver le moyen de limiter le pouvoir de ces conseils. Il faut que ne se répète pas trop facilement ce qui a eu lieu à Milan et à Bologne, en ne parlant pas de communes plus petites. L'expérience a montré l'inefficacité de l'actuelle tutelle et du présumé travail modérateur de la minorité du conseil. Il faut trouver autre chose. Peut-être pourrait-on réaliser quelque chose par des dispositions semblables à celles des *Convocati* des communes de la Lombardie au temps de la domination autrichienne, par le référendum, par une tutelle qui, par différents canaux, aboutit au Sénat, modérateur suprême, par des interventions prudentes de l'autorité judiciaire, etc. Les moyens sont infinis, le but est unique et il s'agit de se débarrasser des idéologies démocratiques de la souveraineté de la majorité. Que celle-là garde l'apparence, car elle flatte des sentiments puissants, mais que la substance aille à une *élite*, car c'est pour le mieux — objectivement parlant.

Vilfredo Pareto.



La responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels

par René GÉRAIN,

Docteur en Droit, ULB, Chercheur au Centre d'Etudes René Marçq.

★

Introduction.

La révision constitutionnelle de 1970 a fait de la Belgique unitaire une Belgique communautaire et régionale.

Des réformes institutionnelles s'imposaient afin d'aplanir les différends d'ordre politique, économique, social et culturel qui opposaient les communautés française et flamande. S'adressant aux Chambres, M. Gaston Eyskens, Premier ministre, déclara le 25 juin 1968 : « Au point de vue culturel le gouvernement propose la réalisation effective et complète de l'autonomie des deux grandes communautés, sans oublier la communauté de langue allemande » (1).

C'est aujourd'hui chose faite.

Monsieur le procureur général Ganshof van der Meersch, dans sa remarquable mercuriale du 1^{er} septembre 1972, a fait une analyse systématique des dispositions constitutionnelles et légales nouvelles relatives à cette autonomie (2).

Dans le cadre de notre étude, nous nous limiterons au rappel de ces dispositions avant d'aborder notre sujet proprement dit : « La responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels ».

(1) Déclaration du gouvernement EYSKENS (1968-1971). Doc. parl. Chambre, 25 juin 1968, p. 8.

(2) « Réflexions sur la révision de la Constitution », texte de la mercuriale prononcée par M. le procureur général GANSHOF van der MEERSCH, au cours de la séance solennelle de rentrée de la Cour de Cassation le 1^{er} septembre 1972. J.T., 9 septembre 1972, p. 479 et suiv. Voyez dans le même sens MM. GANSHOF van der MEERSCH W.J. et VANWELKENHUYZEN A., « La Constitution de la Belgique », Tirage-à-part du Corpus constitutionnel, tome I, fascicule 3, Leyden, 1972, chapitre IV, p. 594.

Les dispositions constitutionnelles et légales relatives aux communautés culturelles.

1. Les communautés culturelles.

« La Belgique comprend trois communautés culturelles : française, néerlandaise et allemande ». Ainsi en dispose l'article 3^{ter}, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

En son alinéa 2, l'article ajoute : « Chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par des lois prises en vertu de celle-ci ». C'est là une introduction aux articles 59^{bis} et 59^{ter} ainsi qu'aux lois dont ces deux articles annoncent l'élaboration (3).

Parmi ceux-ci l'article 59^{bis} consacre expressément le principe de l'autonomie culturelle des communautés française et néerlandaise, en créant les organes propres à leur fonctionnement, à savoir les « conseils culturels ».

2. Les conseils culturels.

« Il y a un conseil culturel pour la communauté culturelle française comprenant les membres du groupe linguistique français des deux Chambres et un conseil culturel pour la communauté culturelle néerlandaise comprenant les membres du groupe linguistique néerlandais des deux Chambres » (4).

(3) La loi du 3 juillet 1971, votée à la majorité simple, relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise (*Moniteur*, 6 juillet 1971).

La loi du 21 juillet 1971, relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et la communauté culturelle néerlandaise (*Moniteur*, 23 juillet 1971). Il s'agit d'une loi adoptée à la majorité surqualifiée, à savoir qu'elle nécessite un quorum de présences (la majorité des membres de chaque groupe linguistique), une majorité de type communautaire (la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres) et une majorité qualifiée (les deux tiers des suffrages exprimés).

La loi du 10 juillet 1973, relative au conseil de la communauté culturelle allemande (*Moniteur*, 14 juillet 1973).

(4) Implicitement cette disposition de l'article 59^{bis}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, se réfère à l'article 32^{bis} nouveau de la Constitution aux termes duquel « les membres élus de chaque Chambre sont répartis en un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais, de la manière fixée par la loi ». (Loi du 3 juillet 1971, articles 1 à 3.)

Cette répartition est en principe fixée par le régime linguistique de la région dans laquelle les parlementaires ont été élus (Loi du 3 juillet 1971, art. 1^{er}, § 1^{er}, et § 2, 1^o), sans pour autant qu'il y ait coïncidence entre la communauté culturelle et la région linguistique. Précisons qu'aux termes de l'article 3^{bis} de la Constitution le pays est divisé en quatre régions linguistiques : française, néerlandaise, allemande et celle de Bruxelles-Capitale, formée du territoire de Bruxelles et de celui des 18 communes qui forment avec elle l'agglomération bruxelloise.

Les conseils culturels connaissent un fonctionnement dont les règles s'inspirent de celles que la Constitution a prévues pour le fonctionnement des Chambres législatives (5).

Représentatif des communautés culturelles française et néerlandaise, les conseils culturels sont compétents pour légiférer sur la partie du territoire national indiquée par le constituant (6), dans les domaines linguistiques et culturels « *lato sensu* », tels qu'ils sont déterminés par la Constitution (7) et par la loi du 21 juillet 1971, laquelle devait être et a été adoptée à la majorité surqualifiée (8).

L'acte normatif par lequel les conseils culturels français et néerlandais règlent les matières qui relèvent de leur compétence est le « décret » (9). Le décret est sanctionné et promulgué par le Roi (10). Il est obligatoire le dixième jour après celui de sa publication au *Moniteur* (11). C'est également le Roi qui, en tant que chef de l'exécutif, prend les règlements et arrêtés d'exécution que les décrets exigent (12).

La compétence normative reconnue aux conseils culturels des deux grandes communautés trouve sa principale application dans le financement de leur politique culturelle. L'article 59*bis* § 6 de la Constitution règle la procédure relative à ce financement. Cette procédure comporte obligatoirement deux phases. En effet, les conseils culturels ne peuvent décider de la levée d'impôts au sein de leur communauté respective, la fiscalité restant de la compétence du Parlement national : « La loi fixe le crédit global (13) qui est mis à la disposition de chaque conseil culturel ». Chaque conseil culturel détermine ensuite par décret l'affectation de ce montant en le ventilant, à son gré, entre les différents secteurs de la politique culturelle qu'il entend réaliser.

(5) Ces règles sont fixées par la loi du 21 juillet 1971, (chap. IV, art. 6 à 26), et précisées dans le Règlement arrêté par chaque conseil.

Voyez le tableau comparatif établi par M. le Professeur J. VELU, in *Droit public - addendum § fin* ; Editions Presses Universitaires-Bruxelles, 1971-1972, p. 163 et 164.

(6) Cf art. 59*bis*, § 4.

(7) Cf art. 59*bis*, § 2 et 3.

(8) Rappelons que la notion des « matières culturelles » est précisée à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971.

(9) Cf art. 59*bis*, § 2.

(10) Cf art. 59*bis*, § 5, al. 2, qui renvoie à l'article 69 de la Constitution. Voyez aussi la loi du 3 juillet 1971, art. 7.

(11) Loi du 3 juillet 1971, art. 9.

(12) Cf art. 59*bis*, § 5, al. 2, qui renvoie à l'article 67 de la Constitution.

(13) Précisons que par « crédit global » il faut entendre le montant total des crédits mis à la disposition de chaque conseil culturel. En effet, à côté des crédits qui relèvent du Ministère de la Culture proprement dit, figurent aussi des crédits culturels dans les budgets d'autres départements ministériels.

Pour le calcul du « crédit global » voyez M. TINDEMANS L., « L'autonomie culturelle », CEPSS., 1971, pp. 17 et 18.

Juridiquement le décret, qui est en somme une loi régionale, a une force égale à celle de la loi (14). Le constituant a néanmoins tenu à prévenir et à régler les conflits entre la loi et le décret, ainsi qu'entre les décrets.

La loi du 3 juillet 1971, prise en exécution du § 8 de l'article 59*bis* de la Constitution, organise les procédures à cet effet (15).

3. Conclusion.

Dans la schématisation que nous venons de faire des conseils culturels, nous retiendrons que deux éléments essentiels à leur autonomie font défaut, à savoir un pouvoir fiscal et un exécutif propre.

En effet, ce sont les Chambres législatives qui fixent le crédit global qui est mis à la disposition de chaque conseil culturel. Seule l'affectation de cette somme, par ventilation entre les différents secteurs de la politique culturelle qu'il entend réaliser, est réglée, par décret, par chaque conseil culturel lui-même.

Dans ces conditions, il est permis de s'interroger sur les conséquences que pourraient avoir un vote de méfiance d'un conseil culturel vis-à-vis d'un ministre de la Culture dont il rejetterait le budget, précisément lors du vote sur l'affectation de ce crédit.

D'autre part, le ministre assume la responsabilité de la sanction, de la promulgation et des mesures d'exécution que le décret exige. Il est certain, comme le dira le procureur général M. Ganshof van der Meersch, que les conseils culturels « ne resteraient pas indifférents à l'obligation du ministre de s'inspirer des droits et des intérêts que le décret a pour objet de régler, conformément au décret lui-même, d'une part, à la Constitution et aux lois, d'autre part, en prenant les mesures réglementaires requises pour l'exécution des décrets (16).

Certes, l'arrêté d'exécution du décret est pris sous la responsabilité d'un ministre auquel le conseil culturel ne pourra pas en demander compte. En effet, le ministre n'est pas responsable devant le conseil culturel, ainsi le proclame l'article 13, alinéa 4, de la loi du 21 juillet 1971 : « La responsabilité politique des ministres reste du domaine exclusif des Chambres législatives ».

(14) Cf art. 59*bis*, § 4.

(15) La prévention des conflits est confiée à la section de législation du Conseil d'Etat, la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat connaissant du règlement des conflits. Dans les deux cas, la décision finale appartient, en principe, aux Chambres législatives.

Au sujet de la Prévention et du Règlement des Conflits, voyez M. GANSHOF van der MEERSCH W.J., in *J.T.*, 9 septembre 1972, pp. 487 et suivantes.

(16) M. GANSHOF van der MEERSCH W.J., in *J.T.*, p. 485.

Cependant aux termes de l'alinéa 3 de l'article précité, les conseils culturels peuvent requérir la présence des ministres. Comme les articles 63 et 64 de la Constitution, qui consacrent le principe de la responsabilité des ministres devant les Chambres, n'ont été ni modifiés ni complétés et que la Constitution, d'autre part, est muette concernant la responsabilité des ministres devant les conseils culturels, on peut se demander si aucune responsabilité politique n'est exercée au sein des conseils culturels.

Qu'en est-il en fait sinon en droit ? C'est à cette question que nous allons tenter de répondre.

La responsabilité politique des ministres devant les chambres législatives.

1. *Sens et origine.*

La responsabilité politique du ministre est celle qu'il assume par sa participation à l'exercice du pouvoir exécutif. Le ministre est responsable des actes du Roi et des siens propres devant le Parlement.

« C'est aux parlementaires que les ministres doivent fournir des explications et des justifications. Ce sont aussi les Chambres qui sanctionnent éventuellement les fautes politiques commises par les ministres en leur exprimant leur méfiance » (17).

Si de nos jours la responsabilité des ministres est essentiellement politique et s'oppose à leur responsabilité juridique (pénale ou civile), historiquement elle trouve son origine dans la responsabilité pénale, répressive, avant l'instauration du régime parlementaire organisé.

Quand la notion d'inviolabilité n'existait pas, on punissait le Roi. Cependant les conseillers du Roi deviennent bien vite eux-mêmes responsables des erreurs commises par le chef de l'Etat, dès lors on punit « pénalement » leurs erreurs. Mais la responsabilité pénale disparaît à son tour au moment où l'on se rend compte que, de ce fait, la situation de l'Etat ne s'améliore pas. La notion de responsabilité « politique » va donc intervenir : on écarte le ministre de la vie politique et on le remplace, c'est « l'impeachment » anglais, à savoir la sanction des erreurs commises (18).

(17) A. VANWELKENHUYZEN, *Cours de droit public*, Presses Universitaires de Bruxelles, 1^{re} édition 1972, p. 343.

(18) L'impeachment est la mise en accusation d'un ministre qui commet des erreurs, elle est décrétée par la Chambre des Communes. Ce ministre sera jugé par la Chambre des Lords. Originellement cette procédure n'existait que pour des jugements de caractère pénal, elle s'étendit ensuite aux jugements de caractère politique. Dans cette procédure se profile l'origine du contreseing ministériel, qui sera la « marque » par

La responsabilité politique des ministres est à la fois solidaire du principe de l'inviolabilité de la personne du Roi, consacré dans l'article 63 de la Constitution, ainsi que du principe de l'incapacité du Roi d'agir seul, consacré dans l'article 64 de la Constitution.

Il s'ensuit que constitutionnellement il suffit qu'un seul ministre assume la responsabilité ministérielle, sous forme du contreseing ministériel, pour que, dans le système de gouvernement de cabinet, tous les ministres soient solidairement responsables. De toute manière, le Roi se trouve ainsi hors d'atteinte des réactions que ses actes politiques pourraient provoquer. C'est en effet le ministre qui rend compte au Parlement des actes du Roi et des siens propres. Le Parlement va approuver ou désapprouver ces actes, avec comme sanction le maintien ou la démission du ministre, voire du gouvernement tout entier, responsable devant les Chambres.

2. « La question de confiance ».

La responsabilité politique des ministres telle qu'elle est sanctionnée par les Chambres est une pratique qui se range parmi nos coutumes constitutionnelles.

Les faits peuvent par leur répétition créer une coutume qui va s'intégrer dans le Droit public, soit et le plus souvent, pour le compléter, soit plus rarement pour le modifier, jamais pour l'abroger. Il faut tenir compte de deux facteurs : la circonstance de la répétition d'un usage (facteur matériel) et l'idée que cet usage est obligatoire et qu'il sera, si besoin est, sanctionné par la force publique (facteur psychologique).

Comme le disait à la Cour M. le procureur général Ganshof van der Meersch : « L'autorité de la coutume constitutionnelle naît en droit belge de l'assentiment tacite du législateur, qui a la faculté, par la procédure de révision constitutionnelle, soit d'enrayer une pratique, s'il est d'avis que c'est là une déviation de la règle, soit de l'ériger en règle de droit écrit, s'il estime la forme coutumière insuffisante » (19).

On comprend dès lors l'inutilité de définir les conditions de la confiance, la responsabilité politique des ministres, ou encore le moment où ils doivent démissionner. « La confiance est affaire psychologique, elle ne s'apprécie pas par l'application mécanique de règles. Une institutionnalisation n'est pas souhaitable, mais le jeu doit être correctement joué » (20).

laquelle un ministre assume la responsabilité des actes politiques du Roi vis-à-vis du Parlement.

Concernant l'origine pénale de la responsabilité des ministres, voyez M. WIGNY P., *Droit Constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1952, t. II, p. 703, nos 527 à 532.

(19) M. GANSHOF van der MEERSCH W.J., *J.T.*, p. 478.

(20) M. WIGNY, *La Troisième révision de la Constitution*, Bruylant, 1972, p. 217.

Dans la pratique parlementaire, la question de confiance peut se poser, notamment, de deux manières.

C'est le gouvernement lui-même qui prend l'initiative du débat sur la confiance, obligeant les Chambres à approuver la politique gouvernementale ou à renverser le ministère. Ou bien l'initiative est prise par la Chambre sous forme d'une interpellation parlementaire. Suit alors un débat au terme duquel la Chambre dépose un ordre du jour contenant une motion de confiance ou de méfiance dont peut dépendre l'existence du ministre interpellé, voire celle du cabinet lui-même, solidairement responsable devant les Chambres législatives.

La responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels.

1. *L'article 13, alinéa 4, de la loi du 21 juillet 1971.*

Les ministres sont-ils responsables devant les conseils culturels, ainsi qu'ils le sont devant les Chambres législatives ?

En d'autres termes, les ministres peuvent-ils être tenus de justifier leur action et de s'expliquer sur les actes du Roi et les leurs devant les conseils culturels et une motion de méfiance adoptée par l'un de ceux-ci peut-elle les obliger à démissionner ?

L'article 13, alinéa 4, de la loi du 21 juillet 1971 élimine toute équivoque à ce sujet (21) : « La responsabilité politique des ministres reste du domaine exclusif des Chambres législatives ». Ainsi se trouvait confirmé le point 15 de l'accord entre le PSC et le PSB, approuvé le 12 juin 1968 en annexe à la déclaration du gouvernement Eyskens (22).

2. *Genèse de l'article 13 (23).*

Dans le projet de loi portant exécution de l'article 59bis § 1 et 2 de la Constitution, l'article 13 actuel se limitait à trois alinéas, exactes répliques de l'article 88 de la Constitution : « Les ministres n'ont voix délibérative dans l'un ou l'autre conseil que quand ils en sont membres ». « Ils ont leur entrée dans chaque conseil culturel et doivent être entendus quand ils le demandent. »

« Les conseils culturels peuvent requérir la présence des ministres. »

(21) *Moniteur* du 23 juillet 1971.

(22) Annexe à la déclaration du Gouvernement, p. 7 : « La responsabilité politique des Ministres de l'Education nationale et de la Culture reste du domaine exclusif du Parlement ».

Précisons que cette responsabilité ne se limite pas aux deux ministres cités ; l'article 13 alinéa 4 parle de la responsabilité « des » ministres.

(23) Notons que l'article 13 actuel correspond à l'article 12 ancien,

A ce stade de sa conception, l'article 12 ne dit mot de la responsabilité des ministres, semblable en cela au silence de la Constitution en matière de responsabilité politique des ministres devant les Chambres législatives.

Il était dès lors normal qu'à l'occasion de son examen en commission l'article 12 fut l'objet de nombreuses questions : « La question de confiance peut-elle être posée par le Gouvernement devant un conseil culturel ? Inversement un membre de ce conseil culturel peut-il interpeller le ministre avec l'espoir de le mettre en minorité ? D'une manière générale, la responsabilité du Gouvernement tout entier ou d'un seul ministre peut-elle être envisagée vis-à-vis des conseils ? » (24).

Dans sa réponse, le ministre des relations communautaires, M. Tindemans, réfute le principe de la responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels. Comme l'article 59*bis* qui se réfère notamment aux articles 33, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 59, 70 et 88 de la Constitution pour préciser le fonctionnement des conseils culturels, ne reprend pas dans son énumération les articles 63 et 64 qui fondent aussi bien la responsabilité ministérielle que le droit d'interpellation (25), le ministre en déduit que l'on ne peut exciper de ces deux articles pour conclure à la responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels, d'autant plus que la question de confiance n'est pas expressément réglementée par la Constitution mais par la coutume constitutionnelle (26).

« Jamais aucun texte n'a stipulé qu'un ministre mis en minorité au Parlement national devait automatiquement donner sa démission » (27).

Certes, il est vrai que les articles 63 et 64 de la Constitution ne sont pas repris dans l'article 59*bis* § I, alinéa 2, de la Constitution.

Il est exact, d'autre part, que l'énumération des articles cités à l'article 59*bis*, § I, alinéa 2, et dont le législateur doit s'inspirer pour régler « le mode selon lequel les conseils culturels exercent leurs attributions » est précédée de l'adverbe « notamment » (28).

Enfin, il est tout aussi vrai que la notion de confiance n'est pas prévue par la Constitution, mais qu'elle est une coutume constitutionnelle.

Ceci étant admis nous disons que l'article 59*bis* § I, alinéa 2 n'exclut pas les articles 63 et 64 de la Constitution qui n'ont été ni modifiés, ni complétés lors de la révision constitutionnelle. L'énumération non exhaustive des articles n'implique pas que les articles 63 et 64 de la

(24) Doc. parl. Sénat, 17 juin 1971, 497, p. 11, Rapport de M. VAN BOGAERT.

(25) Précisons que les articles 63 et 64 de la Constitution n'ont été ni modifiés ni complétés lors de la révision constitutionnelle.

(26) Doc. parl. Chambre, 15 juillet 1971, 1053, n° 4, p. 10, Rapport de M. WIGNY.

(27) Ann. parl. Sénat, 7 juillet 1971, n° 83, p. 2358 : « U weet dat er nergens een tekst bestaat die bepaalt dat wanneer een minister in minderheid wordt gesteld in het nationaal parlement, daaruit automatisch zijn ontslag zou volgen. »

(28) Ann. parl. Chambre, 16 juillet 1971, n° 105, p. 8.

Constitution ne sauraient s'appliquer par analogie aux rapports des ministres avec les conseils culturels. Nous n'en voulons pour preuve que le gouvernement lui-même jugera nécessaire d'écarter semblable interprétation par un amendement à l'article 12 de la loi (29). Qui plus est, les articles 63 et 64 de la Constitution « ne peuvent » être complètement exclus puisqu'ils s'appliquent nécessairement aux actes du Roi qui intéressent la compétence des conseils culturels. En effet, aux termes de l'article 59*bis*, § 5, alinéa 2, les articles 67, 69 et 129 sont d'application aux décrets. En d'autres termes, le ministre assume la responsabilité vis-à-vis du Parlement de la sanction et de la promulgation du décret comme il assume celle des mesures d'exécution que le décret exige. La loi du 3 juillet 1971, en son article 7, comporte les dispositions réglant en détail cette sanction et cette promulgation.

Quant à la « question de confiance », nous ne partageons pas l'interprétation que nous en donne le ministre des relations communautaires, M. Tindemans. S'il est vrai que les textes n'exigent pas la démission d'un cabinet solidaire, la coutume cependant oblige, en principe, le cabinet tout entier à démissionner dans le cas où l'un de ses membres est l'objet d'un vote de méfiance au Parlement (30).

Au terme de la discussion générale et du vote des articles, l'article 12, limité à ses 3 alinéas, fut adopté à l'unanimité par la commission du Sénat. La commission de la Chambre en fit de même (31).

Pendant, à la demande d'un membre de la commission, le gouvernement manifesta sa volonté de déposer en séance publique des amendements « justifiés par de récentes négociations politiques » (32).

3. Amendements parlementaire et gouvernemental à l'article 13 de la loi du 21 juillet 1971.

De quoi s'agissait-il ?

Le gouvernement avait exprimé son désir de donner une forme légale à plusieurs interprétations qui s'étaient fait jour (33) lors de la discussion de l'actuelle loi du 21 juillet 1971.

(29) *Ibidem*.

(30) Précisons que si certains gouvernements n'ont pas démissionné à la suite d'un vote de méfiance, c'est que le Roi avait estimé que la politique générale du gouvernement continuait dans son ensemble à être conforme aux vœux de la majorité parlementaire. Il convient de censurer un principe de politique générale et non pas un acte particulier de gestion. Les exceptions ne mettent pas le principe de la solidarité ministérielle en cause.

(31) Doc. parl. Chambre, 15 juillet 1971, 1053, n° 4, p. 11. Rapport de M. WIGNY.

(32) *Ibidem* et Doc. parl. Chambre, 15 juillet 1971, 1053, n° 6, p. 1. Rapport complémentaire de M. WIGNY.

(33) Ann. parl. Sénat, 7 juillet 1971, n° 83, p. 2359.

Ajoutons que le ministre saisit l'occasion pour préciser qu'à côté des ministres de l'Education nationale et de la Culture, les autres ministres y compris le Premier Ministre pourraient avoir à répondre de leur politique devant les conseils culturels.

Déjà le point 15 de l'accord gouvernemental du 12 juin 1968 stipulait expressément : « la responsabilité politique des Ministres de l'Education nationale et de la Culture reste du domaine exclusif du Parlement » (34).

En fait, cet accord gouvernemental traduisait vraisemblablement la crainte de voir un ministre, et le gouvernement à sa suite, mis en difficulté devant un conseil culturel après une interpellation, à l'instar de ce qui se passe au Parlement, alors que devant les assemblées nationales ils conserveraient l'appui de la majorité. En d'autres termes, l'instabilité gouvernementale se serait considérablement accrue en raison de la composition politiquement différente des Chambres, d'une part, des conseils culturels, d'autre part.

Il va sans dire que la valeur d'un tel accord est strictement d'ordre politique et non juridique (35). Le point 15 de cet accord n'affecte en rien la force obligatoire d'une règle de droit constitutionnel, fût-elle coutumière, en l'espèce la pratique de la motion de confiance.

Sans doute est-ce pour prévenir toute équivoque à ce sujet que fut déposé au Sénat l'amendement Vanaudenhove-De Baeck du 8 juillet 1971. L'article 12 serait à compléter par un alinéa ainsi conçu : « Une motion de méfiance ou de confiance ne peut être déposée dans un conseil culturel ». La justification en était la suivante : « Chacun reconnaîtra qu'un

(34) Accord entre le PSC et le PSB, approuvé le 12 juin 1968 en annexe à la déclaration du Gouvernement, p. 7.

Il convient de rappeler ici que, lors des discussions relatives à l'article 59bis, des amendements en faveur de la responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels furent déposés, en leur temps, par divers sénateurs. Mentionnons à cet égard :

— Doc. parl. Sénat, 1969-1970, n° 463 (MM. BAERT et JORISSEN).

— Doc. parl. Sénat, 1969-1970, n° 493 (MM. THIRY et consorts).

Ces amendements à l'article 59bis précisait que les ministres et secrétaires d'Etat chargés des affaires culturelles seraient exclusivement responsables devant l'Assemblée Culturelle de leur communauté.

« Il va de soi que c'est à l'Assemblée culturelle (ou au Conseil culturel suivant le texte de la commission) que les ministres ou secrétaires d'Etat aux affaires culturelles devront rendre compte de leurs actes politiques. »

« Le texte proposé par la Commission ne prévoit pas la responsabilité exclusive des Ministres de la Culture devant leur propre organe législatif : l'application de l'article 88 est certes prévue, mais les ministres intéressés restent responsables devant le Parlement national, ils peuvent y être interpellés, etc. On pourrait donc difficilement parler d'un pouvoir exécutif propre. Or, une autonomie culturelle dépourvue d'un exécutif spécifique et exclusivement responsable devant son organe législatif n'est pas authentique, pas plus d'ailleurs qu'une autonomie culturelle ne disposant pas de ressources financières propres. »

Ces amendements furent rejetés pour le motif que les ministres d'un même gouvernement ne peuvent être responsables devant des assemblées différentes (Ann. parl. Sénat, 10 juin 1970, p. 1823. M. VAN BOGAERT, rapporteur).

(35) Annexe à l'accord PSC-PSB, 1968, p. 5 : « Il va de soi que le présent accord se borne à traiter uniquement les problèmes pour lesquels un accord au départ est indispensable, pour permettre au Gouvernement d'aborder tous les autres problèmes parlementaires dans un climat plus serein. »

conseil culturel n'a pas la compétence requise pour exprimer sa méfiance ou sa confiance à l'égard d'un membre du Gouvernement national. Toutefois, afin d'éviter tout malentendu, il est nécessaire que cela soit expressément inscrit dans la loi » (36).

S'adressant au ministre Tindemans, en néerlandais, M. Vanaudenhove se demande si un ministre de la Culture qui n'a plus la confiance de son conseil culturel doit démissionner ? J'ai consulté différents juristes à ce sujet et ils m'ont répondu par l'affirmative. Je présume cependant que le Ministre répondra par la négative. Cette réponse doit donc être précisée en toute clarté, au mieux dans la forme d'un amendement (37).

« Qu'arrivera-t-il lorsqu'un ministre de la Culture aura obtenu la confiance de la Chambre et du Sénat mais pas celle de son conseil culturel ? » (38).

A ces questions du sénateur Vanaudenhove, le ministre des relations communautaires, M. Tindemans, répond (39) par le rappel de l'accord gouvernemental du 12 juin 1968, aux termes duquel « la responsabilité politique des ministres de l'Education nationale et de la Culture reste du domaine exclusif du Parlement ».

« Devons-nous écrire cela dans un texte légal ? Jamais aucun texte n'a stipulé qu'un ministre mis en minorité au Parlement national devait automatiquement donner sa démission. Nous pouvons volontiers déclarer et expressément faire voter que le ministre qui est mis en minorité devant le conseil culturel ne doit pas démissionner, et ainsi fixer dès à présent la « tradition » pour les conseils culturels. »

De son côté, le ministre francophone des relations communautaires, M. Dehousse, dira à M. Vanaudenhove (40) : « La Constitution belge, quand elle institue l'obligation du contreseing ministériel pour les actes du Roi, établit par le fait même la responsabilité politique des ministres devant le Parlement. Une telle situation juridique ne se rencontre pas au niveau des conseils culturels. Le mécanisme même de la question de confiance est donc inconcevable dans le statut qui est fait à ces derniers par la Constitution révisée. Le Roi contresignera en effet les décrets, mais la responsabilité des ministres n'est pas prévue à ce niveau-là. Elle reste une responsabilité à l'échelon national, cela ne fait pas

(36) Doc. Parl. Sénat, 8 juillet 1971, p. 633.

(37) M. VANAUDENHOVE. Ann. parl. Sénat, 7 juillet 1971, n° 83, p. 2358, « De traditie bepaalt dat een minister die op een belangrijk punt geen vertrouwen krijgt van het Parlement, ontslag moet nemen. Ik heb hierover verschillende juristen geraadpleegd en ze hebben positief geantwoord ».

(38) Ann. parl. Sénat, 7 juillet 1971, n° 83, p. 2359.

(39) *Ibidem*.

(40) Ann. parl. Sénat, 7 juillet 1971, n° 83, p. 2367. M. DEHOUSSE a vraisemblablement voulu dire « Le Roi signera en effet les décrets... ».

l'ombre d'un doute ». Le ministre ajoutera « Cette responsabilité politique est absente de la loi qui est actuellement en discussion. Il n'y a nulle part de responsabilité politique envisagée ni organisée pour les ministres au niveau du conseil culturel. Par conséquent, l'amendement est tout à fait superflu » (41).

« Une interpellation devant la Chambre ou le Sénat est sanctionnée par le dépôt d'un ordre du jour, suivi d'un vote de confiance ou de méfiance, ce qui n'est pas envisagé dans le projet de loi au niveau des conseils culturels. »

« C'est donc le mot « interpellation » qui crée le quiproquo. En réalité, ce qu'on peut faire, c'est poser des questions au ministre ou pour employer une expression à la mode, engager le dialogue avec le ministre devant le conseil culturel, mais il ne s'agit pas d'une interpellation » (42).

Mis aux voix, l'amendement de MM. Vanaudenhove et De Baeck est rejeté (43).

A son tour, le gouvernement, ainsi qu'il en avait exprimé la volonté, en conclusion au vote de l'article 12 en commission de la Chambre, présenta un amendement ainsi conçu : « La responsabilité politique des ministres reste du domaine exclusif des Chambres législatives » (44).

En fait, ce texte reprend le point 15 de l'accord gouvernemental du 12 juin 1968.

« Cette précision importante, dira M. Wigny, rapporteur, résulte a-t-on dit de l'article 59bis lui-même, qui ne cite pas les articles 63 et 64 parmi les textes dont le législateur doit s'inspirer (45). Comme l'énumération est précédée de l'adverbe « notamment », il a paru préférable de confirmer expressément l'interprétation par un amendement que le gouvernement propose d'ajouter à l'article 12 » (46).

L'amendement fut adopté. Le Parlement l'approuva par le vote de l'alinéa 4 de l'article 13 de la loi du 21 juillet 1971 (47) aux termes duquel « La responsabilité politique des ministres reste du domaine exclusif des Chambres législatives ».

La volonté du législateur de 1971 d'exclure toute responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels est très nette. Mais il en résulte d'autant plus clairement qu'il existait au moins un doute quant à la volonté du constituant de 1970 à cet égard. Or, le législateur ne

(41) Ann. parl. Sénat, 8 juillet 1971, n° 84, p. 2415.

(42) Ann. parl. Sénat, 8 juillet 1971, n° 84, p. 2416.

Vis-à-vis du gouvernement les conseils culturels ne prennent que des « résolutions » comme en dispose les règlements d'ordre intérieur des conseils culturels.

(43) Ann. parl. Sénat, 8 juillet 1971, n° 84, p. 2417.

(44) Doc. parl. Chambre, 15 juillet 1971, 1052, n° 5, Amendements.

(45) Rappelons que l'énumération des articles qui précisent le fonctionnement des conseils culturels comporte les numéros 33, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 59, 70 et 88.

(46) Ann. parl. Chambre, 16 juillet 1971, n° 105, p. 8.

(47) *Moniteur* du 23 juillet 1971.

saurait modifier la Constitution si celle-ci attribue expressément ou implicitement le pouvoir de mettre en cause la responsabilité d'un ministre, voire de l'obliger à résigner ses fonctions, le législateur ordinaire ne saurait lui enlever ce pouvoir. Quant à l'accord politique de 1968, non seulement aucune valeur juridique ne peut lui être reconnue, mais encore les textes constitutionnels votés en 1970 s'en sont tellement écartés qu'il ne peut plus être considéré sans réserve comme un élément sûr de leur interprétation. Au moment qu'il fut conclu, il n'était envisagé de conférer aux « conseils des sénateurs » qu'une compétence, « réglementaire » et non proprement législative ; surtout, il n'était pas question de leur reconnaître un pouvoir de décision en matière budgétaire.

En fait, l'article 59bis en ne citant pas les articles 63 et 64 de la Constitution manquait de précision. Peut être n'est-ce qu'une simple faute par omission mais non pour autant une exclusion des deux articles précités. Il s'ensuit qu'à notre estime la loi du 21 juillet 1971 ne pouvait dénier aux conseils culturels des attributions que l'article 59bis de la Constitution n'a pas lui-même interdites. En sorte que les articles 63 et 64 de la Constitution non seulement consacrent le principe de la responsabilité politique des ministres, mais sont aussi d'application pour l'exécution des décrets puisque ceux-ci requièrent le contreseing du ministre qui par là seul s'en rend responsable. Qui plus est, nous estimons pouvoir considérer les articles 63 et 64 comme l'affirmation d'une attribution nécessairement comprise parmi les attributions expressément reconnues aux conseils culturels, par l'article 59bis, et qui doit permettre à ces derniers de « censurer » le gouvernement dans sa politique culturelle. Il est difficile en effet de concevoir que les membres des conseils culturels, étant membres de la Chambre ou du Sénat, demeurent sans action sur le gouvernement, soit lors du vote sur le crédit global mis à leur disposition, soit lors des mesures d'exécution que les décrets exigent. L'absence d'un pouvoir fiscal rendra les conseils particulièrement attentifs à s'assurer les moyens nécessaires à leur politique culturelle. Faute d'exécutif propre, ils veilleront aussi à ce que les décrets qu'ils ont votés soient l'objet d'une interprétation authentique par le conseil des ministres. Les articles 63 et 64 de la Constitution permettront de censurer, s'il échet, la politique culturelle du gouvernement.

4. Analyse critique de la responsabilité ministérielle devant les conseils culturels.

La responsabilité politique des ministres reste du domaine exclusif des Chambres législatives, ainsi le proclame la loi (48).

(48) Loi du 21 juillet 1971, art. 13, al. 4.

Il s'ensuit que les ministres n'ont pas à poser la question de confiance. Ils ne peuvent être l'objet d'une interpellation. On ne peut dès lors sanctionner leur politique par le dépôt d'un ordre du jour suivi d'un vote de confiance ou de méfiance, comme il en va au Parlement.

Par contre, il est possible de leur poser des questions avec demandes d'explications (49) et éventuellement de déposer une motion en conclusion d'une demande d'explication (50). Toutefois, la motion ne peut exprimer qu'une recommandation. Toute motion de censure ou de méfiance, tout ordre du jour, fût-il pur et simple, sont irrecevables (51).

Enfin, les réponses des ministres ne font l'objet d'aucune réplique ni discussion, et il ne peut être déposé de motion à la suite de la réponse à une question (52).

On peut dès lors se demander s'il n'est pas permis de rapprocher ces motions ou recommandations de la forme atténuée du vote de confiance ou de méfiance des Chambres, à savoir les « vœux » qui sont une indication pour le ministre de la volonté politique de la majorité parlementaire. Personnellement nous y voyons une forme de la responsabilité politique des ministres devant des conseils culturels. A coup sûr, une responsabilité politique ignorée par la loi, mais une responsabilité politique de « fait » au-delà de l'article 59bis, § I, alinéa 2, de la Constitution et de l'alinéa 4 de l'article 13 de la loi du 21 juillet 1971.

Une responsabilité sans motion de méfiance, puisque la loi l'interdit (53), mais qui s'exprime dans la forme d'une « résolution » à l'adresse du gouvernement et dont la teneur plus ou moins vive peut suffire au véritable but poursuivi (54). En effet, « le gouvernement a besoin de la confiance des Chambres. Dès que cette sympathie disparaît, sans même que la méfiance soit formellement exprimée, il se sent réduit à l'impuissance ». « Le gouvernement préfère disparaître par l'escalier dérobé » (55).

(49) Ann. parl. Chambre, 16 juillet 1971, n° 105, p. 8.

(50) Règlement d'ordre intérieur du conseil culturel de la Communauté culturelle française, art. 50, al. 4 et 5.

(51) *Ibidem*, art. 50, al. 2.

(52) *Ibidem*, art. 50, al. 4 et 5.

(53) Loi du 21 juillet 1971, art. 13, al. 4.

(54) Dans le même sens M. HOUBEN, Ann. parl. Sénat, n° 84, 8 juillet 1971, p. 2416 : « Het heeft geen zin hier in het bijzonder te wijzen op de mogelijkheid een motie van wantrouwen of van vertrouwen in de cultuurraad in te dienen. Er zijn immers 36 andere middelen om een stemming uit te lokken. Men heeft daarvoor geen motie van wantrouwen nodig. Men kan bijvoorbeeld een voorstel indienen dat regelrecht indruist tegen het voorstel van de Minister en daardoor het bewijs leveren dat men niet eens is met de Minister. Men kan op allerlei manieren een stemming uitlokken in de cultuurraad waaruit blijkt dat men al of niet met de minister akkoord gaat. »

(55) P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, Bruylant 1952, tome II, pp. 532 et 533.

En résumé, une responsabilité inchangée quant au fond ; de forme à peine différente de la responsabilité politique des ministres devant les Chambres, mais avec des caractères analogues, à savoir :

- son principe consacré par les articles 63 et 64 de la Constitution, sortis inchangés de la révision constitutionnelle, nonobstant l'article 59bis, § I, alinéa 2, qui ne les exclut pas ;
- sa nature « coutumière » tacitement confirmée par le constituant de 1970.

Ces considérations nous permettent de conclure : l'alinéa 4 de l'article 13 de la loi du 21 juillet 1971 est d'une utilité pour le moins contestable, quels qu'aient été les mobiles de son auteur. Ce n'est pas en effet en interdisant aux conseils culturels de voter une motion de méfiance que les relations entre les ministres et les conseils seront pour autant facilitées (56).

Les préventions politiques qui ont inspiré la loi empêcheront-elles que des blâmes, résolutions de méfiance par exemple, puissent sinon sanctionner l'action politique d'un ministre, du moins émettre sur elle un jugement de valeur ? (57). Nous ne le pensons pas. D'autant plus que les causes de friction entre le Parlement et les conseils culturels, entre ces derniers et le gouvernement ne manqueront pas. Nous n'en voulons entre autres exemples que le vote sur l'affectation du crédit global, l'absence d'exécutif propre et le règlement des conflits, autant de matières où les conseils culturels sont tributaires des Chambres législatives à qui, en définitive, appartient le dernier mot.

Il importe toutefois de souligner que les membres qui composent les conseils culturels sont en même temps membres des assemblées nationales et peuvent ainsi influencer le gouvernement en conditionnant leur vote par des considérations d'ordre politique au profit de leur communauté culturelle respective.

En d'autres termes, « faut-il croire que les parlementaires, membres des conseils culturels travailleront en représentants de la Nation ou que les membres des conseils culturels poursuivront au sein des Chambres, la tâche de défense, en premier ordre, de leur communauté ? » (58).

Le danger existe en effet depuis la constitution au sein des Chambres de groupes linguistiques dont les mêmes membres composent aussi les

(56) M. A. PIERSON, Ann. parl. Sénat, 8 juillet 1971, n° 84, p. 2415.

(57) P. DE VISSCHER et DELPEREE F., « Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique » in *Actualités du contrôle juridictionnel des lois*, Edit. Larcier, 1973, chap. I^{er}, sect. 2, § 1^{er}, p. 265.

(58) *Ibidem*, p. 264.

conseils culturels, de voir le groupe le plus nombreux monnayer sa confiance au gouvernement en échange du soutien gouvernemental à sa politique culturelle (59).

On peut imaginer une majorité gouvernementale différente de celle de l'un ou de l'autre conseil culturel, et s'interroger sur le sort du ministre qui a dans ses attributions la matière faisant l'objet d'un décret. Qu'il s'agisse d'un vote sur l'affectation du crédit global, de l'exécution d'un décret ou du règlement d'un conflit, la position du ministre responsable comme celle du gouvernement tout entier peut être telle qu'une démission n'est pas à exclure a priori.

A la lumière de ce qui vient d'être dit, on s'aperçoit que le fonctionnement des conseils culturels se conçoit difficilement sans qu'implicitement soit évoqué le principe de la responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels.

Lors de la révision de la Constitution, le législateur n'a pas jugé nécessaire de traiter de la responsabilité politique des ministres pour ériger cette coutume constitutionnelle en règle de droit écrit. Par contre, le législateur du 21 juillet 1971 a décidé que les ministres ne seraient pas politiquement responsables devant des conseils culturels, ce qui élimine toute référence à la « question de confiance » proprement dite. Nous avons dit comment, selon nous, il convenait d'interpréter cette disposition légale (60).

5. Le budget des Affaires culturelles de 1972 et la motion de méfiance.

Les premiers débats des conseils culturels font apparaître sans équivoque possible le parallélisme de fonctionnement qui existe entre les conseils culturels et les Chambres législatives. L'alinéa 4 de l'article 13 de la loi n'a pas empêché que les ministres qui se présentent devant les conseils culturels y soient l'objet de critiques dont la gravité est parfois l'expression d'une authentique méfiance.

Limiter le principe de la responsabilité politique des ministres aux seules Chambres législatives par crainte de voir tomber un gouvernement c'est, à notre avis, faire obstacle au déroulement normal et démocratique de la procédure parlementaire. C'est aussi aller à l'encontre du texte de la Constitution qui veut que les membres des conseils culturels trou-

(59) Nous citerons deux exemples qui illustrent cette pression exercée sur la politique du gouvernement : « L'incident des 180 millions » relatif aux crédits d'heures et que nous détaillerons plus loin. D'autre part, le vote d'un crédit de 500.000 francs pour la « Promotion de la culture française dans les six communes des Fourons » [CCF.41 (1971-1972) n° 1 : Projet de Budget] - CCF 41 (1971-1972) n° 2, Amendement J.M. DEHOUSSE *et al.* - CRI du CCF n° 8 (1972-1973) 5 juin 1973, p. 12.

(60) *Supra*, pp. 13, 14 et 15.

vent devant eux des ministres toujours politiquement responsables. Il est, à notre avis, illusoire de proclamer que la responsabilité des ministres demeure de la compétence exclusive des Chambres et de permettre cependant que ces ministres puissent être invités à s'expliquer, c'est-à-dire puissent tout d'abord être attaqués par d'autres assemblées. D'autant plus que ces autres assemblées sont formées des mêmes parlementaires qui, répartis autrement, sont en droit de refuser leur confiance au gouvernement.

A cet égard, l'examen du budget des Affaires culturelles de 1972 s'avère doublement intéressant. Il nous montre, en effet, un cas de refus d'exécution par le gouvernement d'un décret voté par le conseil culturel de la communauté culturelle française. On y trouve en même temps une demande d'explications au ministre de la Culture française, demande qui n'est en fait, selon nous, qu'une indéniable motion de méfiance.

Venons-en d'abord à la demande d'explications de M. Persoons au ministre de la Culture française, M. Falize, portant notamment sur « Le retard apporté par le gouvernement à présenter à la sanction royale les décrets budgétaires votés par le conseil culturel en séance du 19 décembre dernier... » (61).

Voici ce dont il s'agit :

Le 6 juillet 1972, le conseil culturel de la communauté culturelle française votait le budget de la culture française. Survint alors ce que le Président du conseil, M. Dejardin, a appelé l'incident des 180 millions (62). Le gouvernement avait prévu un crédit de 195.400.000 francs pour le secteur Emploi et Travail au bénéfice des « crédits d'heures » (63). Le ministre responsable, M. Major, déclara, le 7 novembre 1972, devant la Commission de la Politique générale et du Budget que « ces 195 millions qui apparaissaient au budget de 1972 ne seraient pas dépensés en 1972 et qu'ils seraient réduits par la voie du feuillet d'ajustement. On consommerait peut-être 12 à 13 millions maximum pour les indemnités de promotion sociale, la loi sur les crédits d'heures n'ayant pu être votée. Par conséquent, il ne s'imposait pas de maintenir un crédit qui de toute manière ne serait pas dépensé » (64).

(61) CRI n° 6 (1972-1973), 8 mai 1973.

(62) M. DEJARDIN, CRI, n° 9 (1972-1973), 19 juin 1973, p. 2. Précisons qu'il s'agit très exactement de 195.400.000 francs.

(63) « Budget des Affaires culturelles de la Communauté culturelle française pour l'année budgétaire 1972 — Section Emploi et Travail — », in CCF 4-IV (1971-1972) n° 1, 23 juin 1972.

Pour les crédits d'heures, voyez Loi du 10 avril 1973, accordant des crédits d'heures aux travailleurs en vue de leur promotion sociale (*Moniteur* du 21 avril 1973).

(64) CCF, 4 IX (1971-1972) - n° 1-D, 14 novembre 1972, Rapport de la Commission de l'Éducation permanente et de l'Animation culturelle à la Commission de la politique générale et du budget, par M.E. GUILLAUME, pp. 2 et 3.

La Commission de la Politique générale et du Budget saisit l'occasion. A l'unanimité elle décida que, juridiquement, elle avait le droit, en vertu de l'article 59bis, § 6, de la Constitution, de considérer que l'affaire relevait de sa compétence (65). En effet, aux termes de cet article, « la loi fixe le crédit global qui est mis à la disposition de chaque conseil culturel qui en règle l'affectation par décret ».

A l'unanimité la Commission amenda l'article 33.06 du budget en réduisant le crédit en question à 15.400.000 francs (66), et elle décida d'affecter elle-même les 180 millions restants. A cette fin, elle vota successivement trois amendements affectant des crédits aux secteurs de la Culture française, de la Santé publique et de l'Education nationale (67).

Le gouvernement marqua son opposition à cette affectation et, fin novembre 1972, en informa, par lettre, le Président du conseil culturel de la communauté culturelle française, M. Dejardin. M. Eyskens, Premier Ministre du gouvernement démissionnaire, disait, notamment, avoir appris que le conseil culturel aurait l'intention d'affecter à d'autres fins la tranche de la dotation qui avait été prévue pour le financement du système des crédits d'heures. Pour sa part, le gouvernement se proposait de modifier la dotation qui avait été votée pour 1972 et, les crédits qui devaient normalement tomber en annulation, comme par exemple, le montant prévu pour les crédits d'heures, seraient défalqués.

Le conseil culturel passa outre et le 19 décembre 1972 votait, à la quasi unanimité, l'affectation des 180 millions relevant de sa dotation à des « objets concernant plusieurs départements ministériels et qui n'avaient pas été prévus dans la présentation du budget » (68).

Le gouvernement maintint son opposition.

Précisons qu'un des arguments dont il fut fait état, à l'époque, dans les journaux, était que le conseil culturel de la communauté culturelle néerlandophone n'avait pas disposé de sa quotité de la même dotation, rendue libre du fait de la carence d'initiative gouvernementale en matière de crédits d'heures (69). Ajoutons que le ministre des Finances était M. Vlerick, membre du CVP. Il avait argué de la nécessité de récupérer les 180 millions pour équilibrer le budget (70).

M. Persoons, devant le conseil culturel de la communauté culturelle française, dira : « Il est extraordinaire que l'on se réfère à une décision

(65) CRI, n° 2 (1971-1973), 21 novembre 1972, p. 15.

(66) CCF 4 IV (1971-1972), n° 2, 21 novembre 1972. Amendement.

(67) Précisons que le problème de la répartition des 180 millions s'est posé ; M. DEHOUSSE, rapporteur, s'en est expliqué. Voyez à ce sujet CRI, n° 2 (1972-1973), 21 novembre 1972, pp. 15 et 16.

(68) CRI, n° 6 (1972-1973), 8 mai 1973, p. 16.

(69) *Ibidem*, p. 17. Voyez aussi parmi les journaux : *Le Soir* des 24 et 27 décembre 1972, Edit. XX.

(70) *Ibidem*, p. 17.

du conseil culturel de la communauté culturelle néerlandaise dans un système d'autonomie des deux communautés. Il est anormal aussi que les arguments financiers du ministre des Finances aient pu prévaloir » (71).

« Rarement la démonstration aura été aussi bien faite que l'autonomie culturelle est impossible si les ministres chargés d'exécuter les décrets, et notamment les décrets budgétaires, s'y refusent parce que cela ne convient pas à l'autre communauté » (72).

Le gouvernement motiva son refus de sanctionner les décrets votés. Le Premier Ministre, M. Eyskens, écrivit, en janvier 1973, à M. Dejardin, que la question de la sanction des décrets votés par le conseil culturel français n'avait jamais été examinée en fonction d'aspects communautaires, ni en termes d'opposition entre les deux conseils culturels.

Le gouvernement s'était laissé guider uniquement par des considérations d'ordre constitutionnel, en se demandant si un gouvernement démissionnaire, chargé uniquement de la liquidation des affaires courantes, pouvait encore sanctionner les décrets dont il était question.

La lettre précisait que les conseils culturels devraient s'inspirer de la tradition selon laquelle les Chambres ne se réunissent pas sous un gouvernement démissionnaire, sauf pour régler des matières urgentes qui ne soulèvent aucune difficulté politique. Or, le conseil culturel avait précisé, apporté aux projets de décrets de budget, présentés par le gouvernement, des modifications fondamentales. Le Conseil des ministres avait donc estimé ne pas être en mesure de prendre la responsabilité de sanctionner et de promulguer les décrets (73).

Ces considérations du gouvernement feront dire à M. Persoons, en conclusion à sa demande d'explications du 8 mai 1973 : « Ce sont des raisons propres à l'Etat central qui tiennent automatiquement en échec la volonté des communautés culturelles.

Ne serait-il pas normal qu'à l'avenir les gouvernements cessent d'oser refuser la sanction d'un décret, puisqu'ils n'osent pas refuser celle d'une loi, et de considérer la communauté minoritaire comme sans pouvoir de sanction politique, ce que ailleurs ils n'oseraient faire à l'égard de l'autre communauté culturelle qui tient les clés du parlement national ?

La responsabilité politique des ministres devant les Chambres est d'abord un fait de pratique et de jurisprudence plus encore que de texte constitutionnel.

(71) CRI, n° 6 (1972-1973), 8 mai 1973, pp. 16 et 17.

(72) *Ibidem*.

(73) Précisons que le gouvernement modifia la dotation qui avait été votée en 1972, par le dépôt, le 9 mars 1973, d'un projet de loi annulant, notamment, les crédits prévus pour les crédits d'heures. Loi du 11 juillet 1973 (*Moniteur* du 5 septembre 1973).

Ne convient-il pas que les ministres les plus directement impliqués dans notre action et dans l'application des décrets budgétaires que nous votons, et notamment le ministre qui nous fait l'honneur d'être présent, reconnaissent désormais qu'il est inadmissible de refuser la sanction des décrets que nous votons et que, si leurs collègues du Gouvernement s'y opposent, eux-mêmes par dignité, s'en aillent ? » (74).

Conclusions.

Nous croyons à la lumière de cette « demande d'explications » avoir clairement établi que l'existence d'une responsabilité ministérielle devant les conseils culturels est un « fait » qu'il serait difficile de ne pas reconnaître.

Certes la responsabilité politique des ministres reste du domaine exclusif des Chambres législatives, ainsi le proclame la loi. Le dépôt d'un ordre du jour suivi d'un vote de confiance ou de méfiance, comme il en va au Parlement, et venant sanctionner la politique gouvernementale est donc à exclure.

Mais il convient pareillement de souligner que les articles 63 et 64 de la Constitution doivent nécessairement se ranger au rang des articles « notamment » énumérés par l'article 59bis, § I, alinéa 2, qui détermine le mode selon lequel les conseils culturels exercent leurs attributions. En effet, l'énumération non exhaustive à laquelle se livre cet article n'entraîne pas « *ipso facto* » l'exclusion des articles 63 et 64 de la Constitution. Au contraire, nous affirmons que ces deux articles *ne peuvent* être exclus de cette énumération puisque aux termes de l'article 59bis, § 5, alinéa 2, ils s'appliquent aussi aux actes du Roi qui intéressent la compétence des conseils culturels et qui requièrent le contreseing ministériel. En effet, c'est le Roi qui sanctionne, promulgue et prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, sous la responsabilité d'un ministre auquel le conseil culturel ne pourra pas en demander compte.

Nous estimons que les articles 63 et 64 de la Constitution sont l'affirmation d'une attribution nécessairement comprise parmi les attributions reconnues aux conseils culturels, qui doit permettre à ces derniers de censurer, éventuellement, le gouvernement dans sa politique culturelle. Une censure, qui lorsqu'elle s'exerce doit réglementairement revêtir la forme d'une résolution à l'adresse du gouvernement mais dont le contenu peut être tel qu'elle suffit à manifester la méfiance à l'égard du ministre « interrogé ».

(74) CRI, no 6 (1972-1973), 8 mai 1973, pp. 16 et 17.

En définitive, nous retrouvons devant les conseils culturels une responsabilité inchangée quant au fond, de forme à peine différente de la responsabilité politique des ministres devant les Chambres législatives.

On peut dès lors s'interroger sur l'utilité de la loi du 21 juillet 1971 dont l'article 13, alinéa 4, traduit si mal, sinon pas du tout, la réalité politique qui caractérise les conseils culturels.

En fait, l'autonomie des conseils culturels demeure un mythe, si l'on refuse à l'échelon des conseils culturels, une sanction des fautes politiques commises par les ministres dans l'exécution des décrets et dans l'action gouvernementale menée grâce aux crédits votés par ces conseils.

Une réelle autonomie implique la responsabilité des ministres devant ceux qui votent leurs budgets. Pour que le droit écrit reflète une réalité politique qui risque, sans cela, de s'imposer malgré lui, il suffirait que le législateur abroge purement et simplement l'alinéa 4 de l'article 13 de la loi du 21 juillet.

Dans l'hypothèse où se trouverait pour le réaliser la majorité surqualifiée nécessaire, le jeu de la responsabilité politique des ministres devant les conseils culturels deviendrait alors identique à celui qui se déroule traditionnellement devant les Chambres législatives. Le ministre responsable pourrait y être sensible et tirer d'une éventuelle sanction de méfiance l'enseignement que celle-ci comporte. Sans doute, conviendrait-il parallèlement à cette abrogation d'amender le texte de la loi du 21 juillet par l'ajouté d'une disposition aux termes de laquelle le départ du ministre mis en minorité par un conseil culturel n'entraînerait pas automatiquement la chute du gouvernement solidaire ; il suffirait de pourvoir au remplacement du ministre démissionnaire, ainsi serait évité le danger d'instabilité gouvernementale que cette réforme pourrait comporter.

Il appartiendra à une prochaine Constituante de définir sa conception de l'autonomie culturelle, vraisemblablement avec la volonté d'accorder aux organes des communautés culturelles les moyens de leur assurer un véritable et total affranchissement.

Summary.

The revision of the Constitution in 1970 changed the so far unitary Belgium into a state made of four regions and three communities: the French, the Flemish and the German one.

Specific organs guarantee their working: the « cultural councils ». The French and the Flemish councils legislate by « decree ».

The Chambers vote the credit total allowed to each council, which, in its turn, by decree, appropriates that sum.

The minister is responsible for the sanction, the promulgation and the execution of the decree. Yet, he has not to account for it before the council.

Does it mean that there exists no political responsibility before the cultural councils? We do consider that this responsibility is equivalent to the responsibility that prevails before the Chambers and that the Constitution recognizes expressively and implicitly the right to incriminate the minister, even to compel him to resign, if he has lost the cultural council's confidence.

Bibliographie.

- DE VISSCHER Paul et DELPEREE Francis. « Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique », in « Actualités du contrôle juridictionnel des lois ». (Travaux des sixièmes Journées d'études juridiques Jean DABIN.) Ed. Larcier, 1973.
- DUGUIT L. « Traité de droit constitutionnel », 1924.
- GANSHOF van der MEERSCH W.J.
- « Réflexions sur la révision de la Constitution. » *Journal des Tribunaux*, 1972, n° 4793.
 - « La fonction législative en régime démocratique. » Edit. ULB, 1949.
 - « Réflexion sur le régime parlementaire belge. » Librairie encyclopédique, 1956.
 - « De l'influence de la Constitution dans la vie politique et sociale. » *Revue de l'ULB*, 1954.
 - « Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques. » *Revue de l'ULB*, 1957.
- GANSHOF van der MEERSCH W.J. et VANWELKENHUYZEN A. « Les tendances actuelles de la répartition des fonctions législatives entre le Parlement et le gouvernement. » in « Rapports belges au VIII^e congrès international de droit comparé », 1970, Bruxelles CIDC.
- GANSHOF van der MEERSCH W.J. et VANWELKENHUYZEN A. « Constitution de la Belgique. » Tirage à part du Corpus constitutionnel, 1972, tome I, fascicule 3, Leiden, E.J. Brill.
- Institut belge d'Information et de Documentation (INBEL). « Le Conseil culturel de la communauté culturelle française », 1972.
- MASQUELIN M.J. « Etapes et procédure de la récente révision de la Constitution. » in « Annales de droit », 1972, tome XXXII.
- TINDEMANS L. « L'Autonomie culturelle. » in « Cahiers CEPSS », 1971, n° 3.
- VELU J. « Cours de droit public. » Presses Universitaires de Bruxelles, 1972.
- VANWELKENHUYZEN A. « Cours de Droit public. » Presses universitaires de Bruxelles, 1972.
- « Les sous-secrétaires d'Etat du cabinet Eyskens. » in « *Res Publica* », 1961, vol. III.
- VAN IMPE H. « Le régime parlementaire en Belgique. » Bruylant, 1962.
- WIGNY P. « Droit constitutionnel. » Bruylant, 1952, Tome I et Tome II.
- « La troisième révision de la constitution. » Bruylant, 1972.



L'immunité parlementaire : Evolution et aspects nouveaux

par Guy SOUMERYN,

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

★

Introduction.

Le but de la présente étude n'est pas d'étudier de façon exhaustive la matière de l'immunité parlementaire telle qu'elle est fixée par les articles 44 et 45 de la Constitution. Le sujet a été traité par M. le Procureur général Raoul Hoyoit de Termicourt dans la mercuriale qu'il a prononcée à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de Cassation, le 15 septembre 1955 (1).

Nous nous attacherons plutôt, dans les pages qui suivent, à analyser l'évolution récente de la doctrine des Chambres législatives concernant l'application de l'article 45 de la Constitution. Plus précisément, nous tenterons de dégager les motifs pour lesquels une assemblée, à l'égard d'un de ses membres qui a commis une infraction, soit refuse la levée de l'immunité parlementaire, soit requiert la suspension des poursuites qui auraient déjà été engagées.

Nous voudrions tout d'abord définir le sens du terme « immunité » dans le cadre de l'article 45 de la Constitution. Certains auteurs emploient en effet le terme « inviolabilité temporaire », l'immunité prévue par l'article 45 de la Constitution ayant un caractère personnel puisqu'elle couvre le représentant ou le sénateur lui-même (2). M. Hoyoit de Termicourt estime avec raison que cette conception est erronée ; en effet, les membres du Parlement ne sont pas soustraits à toute poursuite ; ils restent soumis aux lois pénales « sous la seule réserve que, pendant la session et hormis le cas de flagrant délit, (...) l'autorisation de la

(1) *J.T.*, 1955, pp. 614-620.

(2) WIGNY P., *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1952, t. II, p. 585, n° 324 ; SOULIER G., *L'Inviolabilité parlementaire en droit français*, Paris, LGDJ, 1966, pp. 5-9.

Chambre ou du Sénat est requise pour la recevabilité de l'action publique » (3). C'est donc une simple surséance que prévoit l'article 45 de la Constitution.

Remarquons d'ailleurs que les auteurs tels que Wigny et Soulier, que nous avons cités, bien qu'utilisant le terme « inviolabilité », s'accordent à reconnaître que le mot est inexact.

Il faut souligner également que le terme « immunité » lui-même prête à équivoque puisqu'il recouvre des situations fort différentes ; ainsi, par exemple, dans le cas de l'article 44 de la Constitution, qui vise l'irresponsabilité des parlementaires pour les votes et opinions émis dans l'exercice de leurs fonctions, l'immunité supprime l'élément légal de l'infraction ; d'autre part, en matière diplomatique, l'immunité est une cause d'exonération de la peine, mais ne fait pas disparaître le caractère illicite de l'acte (4).

Exposé des faits.

Le 11 juillet 1972, M. Gromyko, Ministre des Affaires étrangères de l'URSS était en visite à Bruges. Une manifestation, que les autorités locales avaient refusé d'autoriser, avait été organisée pour protester contre la politique de l'URSS à l'égard des minorités baltes. MM. Babylon et Kuypers, députés, membres de la Volksunie, participaient à cette manifestation. Au cours d'incidents qui opposèrent les forces de la police et les manifestants, M. Babylon porta des coups à des agents de police en civil, provoquant à l'un d'eux une fracture du nez et des blessures, tandis que M. Kuypers, afin de libérer M. Babylon, se rebellait contre la police. Ils furent tous deux interrogés par la police et relâchés le soir même. Cependant, le 13 juillet, le Procureur du Roi de Bruges se rendit au domicile de M. Babylon en vue de son arrestation. M. Babylon ne s'y trouvait point et demeura introuvable jusqu'au 18 juillet, jour où il se constitua lui-même prisonnier. Il fut mis en détention préventive jusqu'au 20 juillet.

Il faut remarquer que les Chambres étaient toujours en session bien que ne siégeant pas effectivement puisqu'elles s'étaient séparées le 29 juin 1972 jusqu'à convocation ultérieure.

M. Babylon contesta devant la Chambre du Conseil la compétence du Tribunal correctionnel du fait que, selon lui, son délit était de

(3) HAYOIT de TERMICOURT R., « L'immunité parlementaire », *J.T.*, 1955, pp. 615-616, n° 13.

(4) SOULIER G., *op. cit.*, pp. 6-7 et la note (3).

caractère politique. La Chambre du Conseil rejeta sa thèse. La Chambre des mises en accusation fit de même. La Cour de Cassation, par la suite, déclara son pourvoi non recevable. M. Babylon fut alors cité à comparaître devant le Tribunal correctionnel de Bruges le 30 novembre 1972 (5). L'affaire fut remise une première fois au 31 janvier 1973 (6) et une seconde fois au 15 février 1973 (7). Entretemps, le 25 octobre 1972, le Ministre de la Justice avait transmis le dossier à la Chambre afin que celle-ci puisse se prononcer sur une éventuelle suspension des poursuites. Une commission spéciale fut constituée le 26 octobre 1972 (7). Cette dernière se prononça en faveur de la suspension des poursuites, après avoir développé l'argumentation dont on trouvera ci-dessous l'analyse.

Le flagrant délit.

La notion de flagrant délit ne présente pas de difficultés d'interprétation. Dans le cadre de l'article 45 de la Constitution, elle recouvre toute infraction flagrante c'est-à-dire toute infraction qui se commet actuellement ou vient de se commettre (8). Cependant, dans le cas qui nous occupe, il faut observer que selon la commission de la Chambre « le flagrant délit, dans le cas de MM. Babylon et Kuypers, paraît établi. De ce fait, les autorités judiciaires avaient le droit d'entamer les poursuites » (9).

Nous aurions préféré, en l'espèce, voir la Commission parlementaire se pencher, non pas sur l'existence du flagrant délit, mais plutôt par exemple sur les conditions énumérées par M. Hayoit de Termicourt sans lesquelles l'infraction d'un parlementaire ne peut être considérée comme un cas de flagrant délit :

- « — le fait est vu ou entendu par un témoin ou constaté immédiatement par un agent de police judiciaire ;
- le témoin en avertit sur le champ le parquet, la gendarmerie ou la police, soit oralement, soit par porteur spécial, ou bien le parquet est, de la même manière, informé de l'infraction par le verbalisant ;
- dès que le parquet est ainsi averti, il requiert une instruction contre le membre du Parlement ou exerce lui-même les poursuites ;
- le juge d'instruction requis ouvre aussitôt son instruction.

(5) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 3.

(6) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 10 novembre 1972, n° 439/1.

(7) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 3.

(8) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, *J.T.*, 1955, p. 616 n° 14 ; Code Ins. Crim., art. 41.

(9) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 3.

Il est essentiel que tout ceci s'exécute sans interruption ... » (10).

La vérification de l'existence de ces conditions pourrait sembler peu utile, puisque, au moment où elle a lieu, les poursuites ont déjà été entamées. Cependant, elle nous paraît avoir de l'importance dans la mesure où cet examen aiderait les Chambres à élargir leur champ d'investigation à l'égard des circonstances matérielles entourant l'infraction, circonstances qui leur permettraient, dans certains cas, de mieux asseoir leur conviction quant à la question de savoir si la poursuite est sérieuse « c'est-à-dire si elle n'est pas inspirée par des préoccupations étrangères à une bonne administration de la justice » (11).

Pareille vérification se situe dans l'esprit de l'article 45 de la Constitution, à savoir éviter que le gouvernement, par le biais de poursuites pénales, puisse écarter un adversaire politique (12).

Il nous faut noter par ailleurs, que l'autorisation prévue par l'article 45 de la Constitution, bien que n'étant pas requise en cas de flagrant délit, pourrait être également demandée par le ministère public au cas où il y a doute sur le caractère flagrant du délit (13).

La suspension des poursuites ou l'autorisation des poursuites.

Lorsqu'un parlementaire commet une infraction, la Chambre à laquelle il appartient peut, selon les cas, autoriser les poursuites à son égard ou requérir la suspension des poursuites. L'article 45, alinéas 1 et 3 de la Constitution recouvre en effet plusieurs hypothèses :

- l'infraction est commise pendant la durée de la session et il n'y a pas flagrant délit ; les poursuites ne peuvent avoir lieu qu'avec l'autorisation de la Chambre dont le parlementaire fait partie (article 45, alinéa 1) ;
- l'infraction est commise pendant la durée de la session, mais il y a flagrant délit ; les poursuites peuvent avoir lieu mais les Chambres peuvent requérir leur suspension (article 45, alinéas 1 et 3) ;
- l'infraction est commise en dehors de la session ; les poursuites peuvent avoir lieu, mais pourront être suspendues lorsque la session sera ouverte (article 45, alinéa 3).

(10) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 617, n° 17.

(11) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 618, n° 24.

(12) WIGNY P., *op. cit.*, p. 483, n° 322.

(13) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 617, n° 18.

Qu'il s'agisse d'autoriser les poursuites ou d'en requérir la suspension, l'on doit se demander dans quelles limites se situent les pouvoirs des Chambres. Cette question est essentielle pour déterminer la portée exacte de l'immunité parlementaire. L'examen de la doctrine et de l'attitude des Chambres permet de relever certaines divergences et quelques imprécisions.

La plupart des auteurs s'accordent à reconnaître que les Chambres ne peuvent s'ériger en juridiction et que leur décision ne peut constituer une présomption de culpabilité ou d'innocence. D'autre part, pour la majorité de la doctrine, les Chambres doivent vérifier si la demande d'autorisation de poursuites est sérieuse et si les poursuites n'auraient pas pour effet de perturber le déroulement normal des travaux parlementaires (14).

Selon Wigny, les Chambres doivent également vérifier le caractère sérieux des griefs invoqués, bien qu'il reconnaisse lui-même combien pareil examen est dangereux puisqu'il pourrait amener l'assemblée à se transformer en juridiction d'accusation (15).

Quant à la doctrine des Chambres, elle a été recensée par M. Hayoit de Termicourt jusqu'à l'année 1955 et peut se résumer comme suit : La Chambre des Représentants refusait l'autorisation de poursuivre si la poursuite n'avait pas de fondement en droit ou en fait ou encore si elle était de nature à troubler le déroulement normal des travaux parlementaires.

Le Sénat fondait sa décision sur la gravité ou l'insignifiance des faits ou sur l'existence d'indices sérieux d'infraction, et ce n'est qu'en 1953 qu'il prit pour la première fois en considération l'incidence des poursuites sur la bonne marche des travaux parlementaires. Enfin, M. Hayoit de Termicourt souligne encore que la Chambre des Représentants, en 1934-35 et en 1939-40, et le Sénat, en 1949, émirent l'idée selon laquelle l'immunité parlementaire était la règle et qu'il ne pouvait y être dérogé que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles et graves (16).

(14) BURDEAU G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 16^e éd., Paris, LGDJ, 1974, p. 546 ; DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, t. IV, Paris, éd. Boeckard, 1924, pp. 220-221 ; GAUDEMET P., Dalloz, *Encyclopédie juridique*, « Droit criminel », Paris, Jurisprudence générale Dalloz, 1954, t. II, Vo « Immunités », n^o 55 ; HAURIOU M., *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1928, p. 534 ; HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 619, nos 28 et 30 ; LAFERRIERE J., *Manuel de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, éd. Domat Montchestrien, 1947, p. 723 ; MAST A., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, 3^e éd., Gand-Louvain, Stary-Scientia, 1972, p. 129, n^o 120 ; VEDEL G., *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1949, p. 405.

(15) WIGNY P., *op. cit.*, p. 487, n^o 325. Voyez aussi PRELOT M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 4^e éd., Paris, Dalloz, 1969, p. 734, n^o 517.

(16) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, pp. 618-619, n^o 25.

Cette conception de l'immunité parlementaire a heureusement été abandonnée depuis, tant par la Chambre que par le Sénat, bien que ce dernier, en 1959, se soit encore élevé « contre la tendance à restreindre la portée de l'immunité parlementaire » et, en l'espèce, ait décidé d'accorder la levée de l'immunité sous la condition que le sénateur ne soit appelé à comparaître devant les juridictions qu'à « des dates où la présence de l'intéressé ne sera pas requise au Sénat » (17).

Cependant, depuis 1955, une certaine évolution s'est produite dans la doctrine des Chambres. En 1959, l'on voit apparaître à la Chambre des Représentants une nouvelle formulation assez catégorique selon laquelle la Chambre refuse la levée de l'immunité :

« Chaque fois que l'inculpation se révèle d'une importance minime ; chaque fois que l'inculpation est manifestement sans fondement ; chaque fois qu'un élément politique se révèle soit à l'occasion des poursuites, soit dans les actes commis ; chaque fois également que les poursuites sont de nature à entraver l'exercice du mandat politique » (18).

Il faut souligner que c'était la première fois que l'on envisageait la suspension des poursuites en invoquant la présence d'un élément politique *dans les actes commis*. Pareille formulation fut reprise plusieurs fois par la Chambre des Représentants (19) en précisant parfois que la suspension des poursuites était requise parce qu'il s'agissait « d'une affaire à caractère exclusivement politique » (20). Enfin, dans le cas de M. Babylon, la Chambre a estimé qu'il fallait requérir la suspension « lorsque les faits sont de caractère purement politique, s'ils sont de peu d'importance ou s'ils ne sont pas manifestement prouvés » (21). Plus récemment encore, dans les affaires concernant les députés qui avaient refusé de remplir le questionnaire relatif au recensement général de la population au 31 décembre 1970, la Chambre a affirmé le principe du refus de la levée de l'immunité parlementaire « lorsqu'il s'agit d'un délit dont la motivation est politique, sans cependant que la Chambre se prononce sur la nature politique du délit au sens du Code d'instruction criminelle » (22). Signalons, d'autre part, que ce n'est qu'en 1973 que, pour la première fois, le Sénat invoqua le caractère purement politique

(17) *Doc. Parl.*, Sén., sess. 1958-1959, 5 mai 1959, n° 149, p. 3.

(18) *Doc. parl.*, Ch., sess. 1958-1959, 9 juin 1959, n° 261/1, p. 3.

(19) *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 1965, 30 juillet 1965, n° 15, p. 2 ; *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1965-1966, 17 décembre 1965, n° 80, p. 2 ; *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1968-1969, 27 novembre 1968, n° 174, p. 2.

(20) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1971-1972, 22 mars 1972, n° 132, p. 2 ; *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1971-1972, 22 mars 1972, n° 133, p. 2. *CFR. infra* p. 9.

(21) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 3.

(22) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 21 juin 1973, n° 624, p. 2.

des faits pour refuser la levée de l'immunité parlementaire, et ce également à l'égard d'un sénateur qui avait refusé de répondre au questionnaire relatif au recensement de la population (23).

A l'examen de cette évolution de la doctrine des Chambres, l'on peut constater, comme le faisait déjà M. Hayoit de Termicourt (24), que le pouvoir législatif n'a pas en la matière une attitude constante. L'on peut parfois également relever certaines contradictions ; ainsi, par exemple, lorsque la Chambre affirme qu'il faut refuser la levée de l'immunité parlementaire lorsque les faits sont de peu d'importance (25) et par ailleurs autorise les poursuites parce qu'il s'agit « d'une simple affaire de circulation » (26). En fait, nous pensons que cette situation est inhérente à la justification du principe de l'immunité parlementaire, à savoir que le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ne peuvent en aucun cas ni tenter ni être en mesure d'influencer le déroulement normal du travail législatif. Le pouvoir législatif pourra même aller jusqu'à considérer qu'il doit se protéger de ses propres membres ; ainsi l'on peut lire dans un rapport de commission de la Chambre : « Un membre a fait remarquer qu'il convenait d'éviter que des poursuites pénales à charge de mandataires politiques en fonction fournissent aux intéressés une publicité pour le moins inopportune » (27).

L'on voit donc que nombreuses sont les raisons pour lesquelles les Chambres peuvent estimer devoir requérir la suspension des poursuites à charge d'un parlementaire ou refuser la levée de l'immunité.

C'est pourquoi, nous pensons qu'il faut faire une distinction entre les éléments sur lesquels une Chambre doit se prononcer lorsqu'elle est amenée à envisager une demande de levée d'immunité. Elle devra d'abord vérifier un élément objectif, c'est-à-dire qu'elle devra examiner la recevabilité de la demande ; pour ce faire, elle contrôlera le caractère sincère et sérieux de cette demande. Selon M. Hayoit de Termicourt, « N'est pas sincère, la demande inspirée par d'autres motifs qu'une bonne administration de la justice. N'est pas sérieuse, la demande qui se heurte manifestement à un obstacle de droit ou qui n'est pas appuyée d'indices suffisants de l'existence des faits imputés » (28). Nous pensons par ailleurs qu'il faut considérer comme n'étant pas sérieuse la demande qui n'est pas accompagnée des pièces nécessaires à la Chambre pour

(23) *Doc. Parl.*, Sén., sess. 1972-1973, 10 mai 1973, n° 237, p. 2.

(24) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, pp. 618-619, n° 25.

(25) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1958-1959, 9 juin 1959, n° 261/1, p. 3 ; *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 3.

(26) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1968-1969, 27 novembre 1968, n° 174, p. 2.

(27) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 21 juin 1973, n° 624, p. 2.

(28) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 619, n° 28.

qu'elle puisse prendre sa décision. Le cas s'est déjà produit à la Chambre ; le Procureur général refusait de communiquer le dossier pénal en se retranchant derrière le caractère secret de l'instruction, des personnes étrangères à la Chambre étant mêlées à l'affaire. L'attitude du pouvoir judiciaire paralysant ainsi l'action du pouvoir législatif, la Chambre a conclu avec raison à la suspension immédiate des poursuites (29).

Ensuite s'étant prononcée sur la recevabilité de la demande, la Chambre aura à se prononcer sur d'autres éléments que nous appellerons subjectifs. C'est-à-dire qu'elle devra se demander si, malgré le caractère recevable de la demande, il n'existe pas d'autres éléments d'opportunité qui requièrent une suspension des poursuites ; l'on peut ranger dans cette catégorie les cas où les faits sont de caractère politique ou peu importants.

La suspension des poursuites quand les faits sont de caractère politique.

Pour ce qui concerne la suspension des poursuites motivée par le caractère politique de l'infraction, nous voudrions revenir au cas de MM. Babylon et Kuypers. En l'espèce, le raisonnement de la Commission de la Chambre à l'égard de M. Babylon était le suivant : la manifestation organisée à l'occasion de la visite du Ministre des Affaires étrangères d'URSS et concernant la politique de ce pays, « revêtait un caractère nettement politique » (30). Par ailleurs, disait la Commission, faut-il considérer que le fait de porter des coups et de blesser des agents de police est également de nature politique, c'est-à-dire est couvert par le caractère politique de la manifestation ? La Commission a répondu par la négative, ou du moins a estimé que les faits ne pouvaient être pleinement justifiés par le caractère purement politique de la manifestation. Par contre, la Commission a estimé que les faits imputés à M. Kuypers (rébellion par attaque ou résistance avec violence ou menaces envers des agents de police) étaient totalement couverts par le caractère politique de la manifestation.

Le fondement de cette décision n'apparaît pas clairement. Que veut dire en effet la Commission lorsqu'elle utilise les termes « faits justifiés par le caractère purement politique de la manifestation » ? Nous pensons qu'en fait, pour asseoir sa décision, la Commission a dû examiner quelle était l'intention de l'auteur de l'infraction. La Commission, en l'espèce,

(29) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1958-1959, 3 juin 1959, n° 261/1, p. 1 ; *Ann. Parl.*, Ch., sess. 1958-1959, 17 juin 1959, p. 36-37.

(30) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 3.

a estimé semble-t-il, que le fait pour M. Babylon de porter des coups à des agents de police à l'occasion d'une manifestation politique ne révélait pas de motivation politique dans le chef de l'auteur de l'infraction, mais que, par contre, la rébellion de M. Kuypers était guidée par une motivation politique.

Cette décision de la Commission a suscité de vives réactions à la Chambre. Selon M. Perin, notamment, c'est à tort que la Commission a « disjoint les faits matériels du caractère politique de la manifestation (...). Le mobile de la présence dans la manifestation est un mobile politique et l'incident matériel (les coups) en sont la conséquence directe et indissociable » (31).

Nous nous trouvons donc ici devant deux conceptions possibles ; ou bien, ainsi que l'a fait la Commission de la Chambre pour M. Babylon, on vérifie si dans la motivation de l'auteur de l'infraction apparaît un élément politique, ou bien, ainsi que le préconise M. Perin, on tient compte à la fois de l'intention de l'auteur de l'infraction et du caractère politique des circonstances qui ont entouré l'infraction.

Mais il apparaît que la Chambre ne recherchera pas toujours l'existence d'un élément politique dans l'intention de l'auteur d'une infraction. Ainsi dans une affaire où M. J. Van Eynde, éditeur responsable du journal « Volksgazet » était mis en cause à l'occasion du refus de ce journal de publier un droit de réponse, la Commission de la Chambre a estimé que l'Assemblée avait à juger de l'opportunité d'autoriser les poursuites et que, s'agissant d'une affaire à caractère exclusivement politique, il y avait lieu de requérir la suspension des poursuites à charge de M. Van Eynde (32). En d'autres mots, dès que l'infraction se situe dans un contexte politique, il est inopportun d'autoriser des poursuites.

La Chambre des Représentants a jusqu'à maintenant, employé diverses formulations pour justifier la suspension des poursuites. Ainsi leur suspension a été demandée quand : « les faits sont de caractère purement politique » (33), « il s'agit d'une affaire à caractère exclusivement politique » (34), « il s'agit d'un délit dont la motivation est politique » (35), « un élément politique se révèle soit à l'occasion des poursuites, soit dans les actes commis » (36). De ceci nous pensons pouvoir conclure que la Chambre ne s'attachera donc pas à vérifier uniquement le caractère

(31) *Ann. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 15 février 1973, p. 690.

(32) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1971-1972, 22 mars 1972, n° 132, p. 2.

(33) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 3.

(34) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1971-1972, 22 mars 1972, n° 132, p. 2.

(35) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 21 juin 1973, n° 624, p. 2.

(36) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1958-1959, 9 juin 1959, n° 261/1, p. 3.

politique de l'intention de l'auteur d'une infraction, mais pourra également requérir dans certains cas la suspension des poursuites pour la seule raison de l'existence d'un élément politique dans les circonstances qui entourent l'infraction. Tout le problème repose donc, on l'a vu dans le cas de MM. Babylon et Kuypers, sur le fait que la Chambre, pour asseoir sa décision, ne dispose pas de règles à contenu fixe et peut en arriver à se prononcer au vu de considérations de pure opportunité.

Nous nous trouvons ici fort loin de la notion de délit politique telle que l'a définie la jurisprudence. En fait, le délit politique visé par l'article 98 de la Constitution a été progressivement défini par la Cour de Cassation. Celle-ci distingue le délit politique par sa nature et les infractions de droit commun devenant politiques à raison des circonstances (37).

Le délit politique par sa nature est celui qui « dans l'intention de son auteur comme par son effet porte directement atteinte aux institutions politiques » (38).

Par contre, pour qu'un délit de droit commun puisse être qualifié de politique, il faut « que l'agent ait agi avec l'intention de porter atteinte à l'ordre politique et que les faits, dans les circonstances où ils ont été commis, fussent de nature à avoir cet effet » (39). Il faut donc ici que soient réunis un élément matériel et un élément moral, à savoir une atteinte à l'ordre politique et l'intention de l'auteur d'atteindre ce résultat. La Cour de Cassation a donné une interprétation de plus en plus rigoureuse de la notion de délit politique. Ainsi il faut que le préjudice politique soit la conséquence directe et immédiate de l'infraction commise et n'a donc pas de caractère politique le délit de droit commun qui ne peut entraîner des conséquences politiques que de manière indirecte, c'est-à-dire par l'intervention d'un facteur intermédiaire (40). Par exemple, le refus de remplir le questionnaire relatif au recensement général de la population est une infraction de droit commun parce qu'il ne peut entraîner que des conséquences politiques indirectes (41).

Or, précisément, nous avons vu que, dans ces cas de refus de répondre au questionnaire relatif au recensement de la population, la Chambre

(37) BERNARD-TULKENS F., Note d'observation sous Cassation 15 juin 1972, *Revue de droit pénal et de criminologie*, juillet 1972, no 10, p. 1144.

(38) Cass., 5 mai 1913, *Pas.*, 1913, I, 207.

(39) Cass., 21 avril 1947, *Pas.*, 1947, I, 168 (avec les conclusions de M. le Premier avocat général Raoul Hayoit de Termicourt) ; MAST A., *op. cit.*, p. 323, no 348.

(40) BERNARD-TULKENS F., *op. cit.*, pp. 1144-1145.

(41) Cass., 25 février 1963, *Pas.*, 1963, I, 710 ; Cass. 28 octobre 1963, *Pas.*, 1964, I, 212 ; Cass., 2 avril 1973, *J.T.*, 1973, p. 420.

et le Sénat ont requis la suspension des poursuites parce qu'il s'agissait d'un délit dont la motivation est politique (42).

On voit donc que dans certains cas, les Chambres ne retiennent que l'existence d'un mobile politique dans le chef de l'auteur de l'infraction pour requérir la suspension des poursuites et ne s'attardent pas à rechercher l'existence d'un élément matériel, c'est-à-dire une atteinte à l'ordre politique. De plus, ainsi que nous l'avons déjà dit, il n'est pas exclu que les Chambres dans certains cas requièrent la suspension des poursuites uniquement parce qu'elles constatent l'existence d'un élément politique dans les circonstances entourant l'infraction, sans même rechercher si l'intention de l'auteur de l'infraction présente un caractère politique. Cependant, dans ce cas, ou encore dans le cas de M. Babylon qui avait commis une infraction sans mobile politique mais dans un contexte politique, nous préférierions voir les Chambres autoriser les poursuites mais requérir la suspension de toute arrestation ou de toute mesure de détention, dans la mesure où seule la privation de liberté du parlementaire est de nature à constituer une entrave injustifiée à la mission du Parlement, ce procédé étant de plus conforme au prescrit de l'article 45 de la Constitution (43).

A la lumière de ceci, nous pensons qu'il faut poser le problème en termes clairs. Ou bien l'on considère qu'il ne faut pas tenir compte du caractère politique des faits qui entourent l'infraction et dès lors l'assemblée devra vérifier essentiellement si les poursuites sont susceptibles de troubler le déroulement normal des activités parlementaires. D'ailleurs, M. Struye, Président du Sénat, à l'occasion de la demande de levée de l'immunité parlementaire du sénateur Lagasse, a rappelé que c'était la première fois que le Sénat, à la suite de la Chambre des Représentants, prenait en considération le caractère politique des faits entourant une infraction pour autoriser ou refuser la levée de l'immunité parlementaire (44).

Ou bien l'on estime que le caractère politique des circonstances entourant l'infraction rend l'autorisation des poursuites inopportune. Pareil raisonnement peut se justifier par la considération que toute poursuite dans un contexte politique est susceptible de perturber le déroulement normal des activités parlementaires ou, du moins, suspecte

(42) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1971-1972, 22 mars 1972, n° 133, p. 2 ; *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 21 juin 1973, n° 624, p. 2 ; *Doc. Parl.*, Sén., sess. 1972-1973, 10 mai 1973, n° 237, p. 2.

(43) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 620, n° 31 ; BELTJENS G., *La Constitution belge révisée*, Liège, J. Godenne, 1894, p. 356, n° 8 ; *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1965-1966, 17 décembre 1965, n° 80, p. 2.

(44) *Ann. Parl.*, Sén., sess. 1972-1973, 29 mai 1973, p. 1175.

d'avoir pour but pareille perturbation. Ceci appelle cependant deux réflexions. La première est que la gravité des faits, même dans un contexte politique, doit retenir l'attention des Chambres ; celles-ci devraient en effet veiller à ce que le refus d'exercer des poursuites à charge d'un parlementaire ne crée, dans l'opinion publique, un trouble plus grand que celui dont le Parlement veut se préserver lui-même. La seconde réflexion est que le but initial et traditionnel de l'immunité parlementaire est de permettre au Parlement de fonctionner normalement en garantissant à ses membres la possibilité d'y être présents. L'on s'écarterait de ce but, ou du moins lui donnerait-on une interprétation fort extensive, en cherchant, par le biais de l'immunité parlementaire, à éviter que soient exercées des poursuites qui agiteraient l'opinion publique et, par là-même, influenceraient l'attitude des parlementaires.

Cependant, nous voudrions nous arrêter un moment à cette notion de perturbation du déroulement normal des activités parlementaires. A cet égard, la Commission de la Chambre, dans le cas de MM. Babylon et Kuypers a estimé que pouvait troubler le fonctionnement de l'assemblée le fait que, pendant la session, il faudrait voter des projets requérant une majorité spéciale (45). Ainsi que le faisait remarquer M. De Croo à la Chambre, l'on peut s'interroger sur la valeur de pareil argument (46). L'on voit mal, en effet, la raison pour laquelle il faudrait faire la différence entre une loi votée à la majorité spéciale et une loi votée à la majorité ordinaire ; de plus, pareille attitude pourrait entraîner l'assemblée à adopter une position différente selon que son représentant qui fait l'objet de poursuites fait partie de la majorité ou de l'opposition. En fait, il nous semble que ce qui est essentiel, ce n'est pas que le parlementaire puisse exprimer un vote, mais bien que sa présence, en tant que représentant de la souveraineté nationale, soit assurée afin de « protéger le fonctionnement régulier des Chambres législatives, considérées dans leur ensemble... » (47).

Partant de cela, l'on peut comprendre que l'assemblée décide souverainement que des poursuites exercées contre un parlementaire, qui a commis une infraction dans un contexte politique, soient susceptibles de perturber l'activité parlementaire.

L'on a parfois estimé qu'en la matière l'application du principe de l'immunité parlementaire apparaît comme choquante du fait qu'elle introduit deux catégories de justiciables pour lesquels le même fait

(45) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 4.

(46) *Ann. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 8 mars 1973, p. 1118.

(47) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, pp. 619-620, n° 30.

serait apprécié différemment (48). Cependant, si l'on se trouve ici devant deux principes essentiels, à savoir la liberté d'action du pouvoir législatif et la répression des infractions, il faut admettre que le premier l'emporte sur le second (49). De plus, l'on peut rappeler que l'immunité parlementaire n'est pas une inviolabilité puisqu'elle ne fait que suspendre l'action publique.

A ce sujet, l'on a attiré l'attention sur le fait que l'usage s'était établi de ne clore la session que peu de jours avant l'ouverture de la session suivante, et que dès lors les poursuites devenaient pratiquement impossibles (50). Cette situation avait retenu l'attention de la Commission de la Chambre dans le cas de MM. Babylon et Kuypers ; afin d'y remédier, elle avait proposé qu'à l'égard de M. Babylon les poursuites ne soient continuées qu'au moment où les Chambres se seraient séparées jusqu'à convocation ultérieure, c'est-à-dire au début des vacances parlementaires d'été. M. Perin est intervenu à ce sujet à la Chambre et a fait remarquer que « la notion de vacances d'été est une notion de fait » (51) puisque pendant l'été l'assemblée est toujours en session. A la suite de cette intervention, le rapport de la Commission fut amendé, en ce sens que les poursuites contre M. Babylon étaient suspendues jusqu'au 31 août 1973 (52) ce qui, selon nous, n'était guère satisfaisant eu égard au prescrit constitutionnel. En effet, l'article 45 de la Constitution dispose qu'à la requête de la Chambre la détention ou la poursuite d'un de ses membres est suspendue « pendant la session *et pour toute sa durée* ». Il fallait donc à l'égard de M. Babylon requérir la suspension des poursuites pour toute la durée de la session, ou ne rien requérir du tout. La Chambre s'est finalement ralliée à la première solution (53). Cependant, l'usage qui s'est établi en matière de clôture des sessions parlementaires assure pratiquement l'impunité des parlementaires pour lesquels il y a suspension des poursuites (54). C'est pourquoi, dans un souci de respect des principes constitutionnels, il paraît souhaitable que les Chambres législatives voient leurs sessions limitées à la durée réelle pendant laquelle elles siègent. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'en vertu de l'article 70 de la Constitution, le Roi a le droit de

(48) *Ann. Parl.*, Sén., sess. 1972-1973, 29 mai 1973, p. 1175.

(49) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 617, n° 19.

(50) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 620, n° 33 ; *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 4 ; *Ann. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 28 juin 1973, p. 2744.

(51) *Ann. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 15 février 1973, p. 690.

(52) *Ann. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 8 mars 1973, pp. 1118-1119 ; *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 28 février 1973, n° 439/3.

(53) *Ann. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, pp. 1118-1119.

(54) HAYOIT de TERMICOURT R., *op. cit.*, p. 620, n° 33.

convoquer les Chambres en session extraordinaire au cas où la nécessité s'en présenterait.

Conclusion.

A l'issue de cet aperçu de l'évolution dans l'attitude du pouvoir législatif à l'égard de l'immunité parlementaire l'on peut se demander si pareille protection des parlementaires est encore justifiée. Ainsi, l'on pourrait considérer que l'article 6 de la Constitution se concilie mal avec le privilège que l'on accorde aux membres de la représentation nationale. Cependant, pareil privilège, s'il favorise la personne du sénateur ou du député, n'a été institué que pour protéger la fonction parlementaire. D'autre part, faut-il rappeler que l'immunité prévue par l'article 45 de la Constitution n'a pour effet que de suspendre temporairement les poursuites, sans pour autant soustraire le représentant à l'action de la justice ?

En fait, l'institution de l'immunité parlementaire se justifie toujours car il est essentiel que le pouvoir législatif puisse exercer ses fonctions sans avoir à craindre d'être inquiété par le pouvoir exécutif ou le pouvoir judiciaire.

Par ailleurs, l'attitude nouvelle du Parlement, et surtout de la Chambre des Représentants, quant à la nécessité de suspendre les poursuites dans le cas d'une infraction commise par un parlementaire dans un contexte politique, peut être comprise dans la mesure où le caractère politique de l'infraction en atténue le caractère répréhensible. Ainsi, nous avons vu que dans le cas de MM. Babylon et Kuypers, la Commission de la Chambre des Représentants a estimé que les faits imputés à M. Kuypers étaient « couverts par le caractère politique de la manifestation », en d'autres termes la circonstance que l'infraction a été commise à l'occasion d'une manifestation politique constitue une circonstance atténuante (55).

Selon nous cependant, le Parlement devrait autoriser les poursuites, et accepter le trouble qui en découle, lorsque les faits sont suffisamment importants pour justifier ce trouble. Dans certains cas, en effet, le maintien de l'immunité pourrait, si les faits sont graves ou particulièrement choquants pour l'opinion publique, être considéré comme une entrave injustifiée au cours normal de la justice.

Nous avons vu d'autre part que, spécialement dans les cas de refus de remplir le questionnaire relatif au recensement général de la population,

(55) *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1972-1973, 7 février 1973, n° 439/2, p. 4.

le Parlement a en fait craint que certains de ses membres tirent profit des poursuites exercées contre eux. En l'espèce, le caractère politique de l'infraction ne se présente plus comme une excuse pour le parlementaire poursuivi. Au contraire, ce dernier réclamera l'autorisation des poursuites à sa charge, le Parlement refusant, pour sa part, d'autoriser les poursuites parce qu'elles fourniraient aux intéressés une « publicité pour le moins inopportune » (56). L'on constate ici que l'atteinte au principe d'égalité que constitue l'immunité parlementaire joue, non plus en faveur du parlementaire, mais en sa défaveur, le droit de s'exprimer devant les tribunaux et, par là-même, devant l'opinion publique lui étant refusé.

Nous nous trouvons ici devant une conception qui s'écarte fort du but traditionnel que l'on assigne à l'immunité parlementaire, à savoir garantir le fonctionnement régulier des travaux parlementaires. Selon nous, c'est à la Chambre dont il est membre, et non au parlementaire, qu'il appartient de décider si les poursuites doivent être autorisées ou non. D'autre part, le Parlement devrait éviter de refuser l'autorisation des poursuites pour le seul motif que ces dernières influenceraient l'opinion publique et, par là-même, l'attitude des parlementaires.

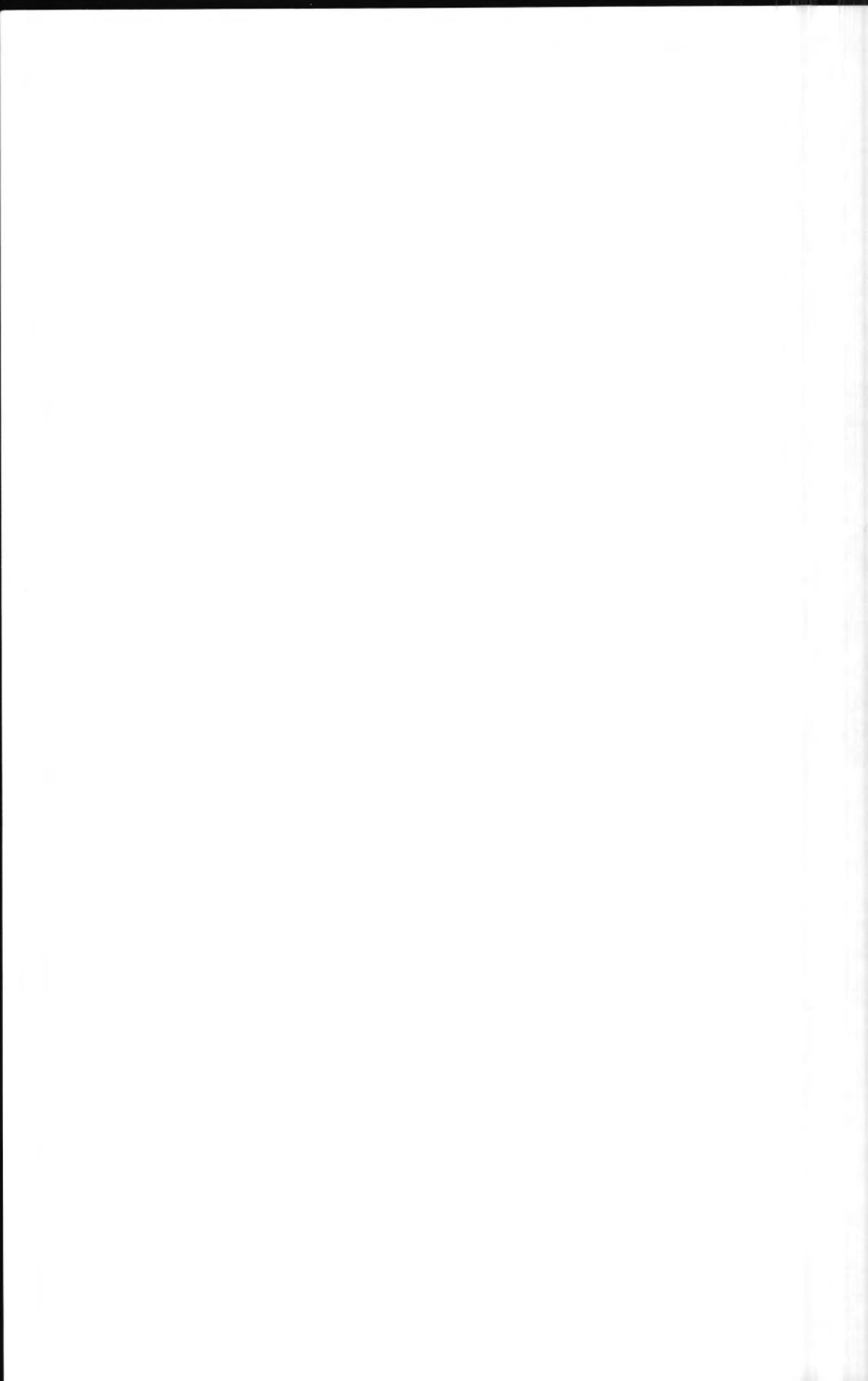
Enfin, nous rappellerons qu'il faut souhaiter que l'on ne procure pas aux parlementaires une certaine impunité par le biais de la clôture des sessions à la veille de l'ouverture de la session suivante, conjuguée avec un renouvellement à chaque session du refus de lever l'immunité parlementaire.

Summary.

In Belgian law, parliamentary immunity is stated as a principle under Article 45 of the Constitution. Pursuant to that principle, no prosecution may be started against Members of Parliament without the consent of the House to which they belong, unless they are caught in the act. This principle, in its application to cases by the Houses, received a new interpretation in recent years. The suspension of the prosecution against a Member of Parliament is now requested when prosecution does not seem to be serious, when it would disturb the normal functioning of parliamentary work or whenever there appears to be a political element involved either in the prosecution or in the commitment of the offense. The present comments primarily deal with the introduction of that new concept of misdemeanour committed under political circumstances.

(56) Doc. Parl., Ch., sess. 1972-1973, 21 juin 1973, n° 624, p. 2.





La diplomatie moderne

Observations et réflexions.

par Alfred FRISCH

Directeur de la Revue « Les Problèmes de l'Europe ».



L'auteur de ces lignes a eu l'occasion d'observer d'assez près pendant plus de vingt-cinq ans le jeu diplomatique en tant que correspondant de presse étrangère. De multiples contacts personnels lui ont permis d'obtenir des informations sur les rouages et sur les mécanismes de décision. Les comptes rendus de la presse et de la radio sur l'actualité internationale se limitent en général aux événements et négligent trop souvent les forces motrices ou inertes d'un système qui est largement responsable de la paix dans le monde. Les propos suivants se basent sur les expériences d'un observateur non engagé, qui n'a pas la prétention de prononcer des jugements de valeur, ni de proposer des réformes, mais qui espère seulement apporter un peu de lumière dans un domaine qui depuis des siècles se plaît trop d'évoluer dans l'obscurité, c'est-à-dire dans un secret à la fois inutile, nuisible et souvent purement fictif.

Y a-t-il une diplomatie moderne ? La première réaction à cette question est plutôt négative. Aucun autre secteur politique n'est resté autant attaché à la tradition, qui souvent n'a même pas été ébranlée par des révolutions. Les structures de l'appareil diplomatique soviétique sont ainsi restées fidèles au modèle français, adopté aux XVII^e et XVIII^e siècles. Pourtant, d'importants éléments nouveaux ont fait leur apparition et ont incontestablement transformé la technique diplomatique, qui souffre probablement de cette contradiction interne d'être restée ancrée dans le passé, tout en étant sujette aux exigences de notre époque.

Richelieu et Kissinger.

La position prédominante de quelques personnalités plus ou moins exceptionnelles qui se laissent largement guider par leur seule volonté pour la conduite des affaires n'est pas une nouveauté. Richelieu et Metternich ont

agi de la même façon et n'avaient même pas besoin de voyager avec une hâte excessive à travers le monde. Que les uns dépendirent de monarques de droit divin et les autres de présidents élus, n'a guère d'importance. Les chancelleries, ces traditionnels noyaux de la diplomatie, ont dans l'histoire souvent dû céder la place à des ministres omnipotents. La liste de ces hommes déterminants est aussi longue que variée. On y trouve Bismarck et Disraeli, Briand et Stresemann, Lloyd George et Clemenceau, sans oublier Talleyrand et bien d'autres. L'étonnement provoqué par le phénomène moderne du genre est dû à cette double illusion que le monde change, parce que la technique avance, et que la démocratie pénètre dans toutes les ramifications de l'appareil public. Or, en réalité, notre société est profondément conservatrice, et la démocratie ne dépasse que difficilement le stade du suffrage universel direct ainsi que la garantie des libertés individuelles.

Qu'on ne crie pas non plus au scandale et qu'on ne tire surtout pas des conclusions rapides des susceptibilités personnelles des autocrates contemporains à visage démocratique. Que la Libye menace l'Italie de sanctions, parce qu'un de ses journaux publie des articles désagréables pour son président, que Koweït s'oppose à la levée de l'embargo pétrolier contre les Pays-Bas, parce qu'une caricature publiée dans la presse néerlandaise a ridiculisé son émir, que le Général de Gaulle interdise l'exportation d'armes vers Israël, parce que le gouvernement de cet Etat ne croyait pas pouvoir suivre ses bons conseils, tout cela peut nous paraître, à juste titre, absurde, mais n'est pas nouveau. Autrefois, de telles susceptibilités ont été à l'origine de conflits armés. Les hommes en possession du pouvoir n'ont jamais su faire une nette distinction entre les intérêts de l'Etat et leur amour-propre.

Traditions et routines.

Nous sommes aussi obligés de constater que dans la plupart des pays, avec la grande exception des Etats-Unis, les appareils diplomatiques sont restés désespérément fidèles à leur tradition. Avec des nuances, ils ont tous adopté le modèle français, qui s'est aussi solidement imposé à Moscou qu'à Paris, Bonn ou Rome. Le progrès technique a eu comme principale conséquence d'alourdir la bureaucratie, qui a progressivement étouffé l'esprit d'initiative et les étincelles de l'intelligence créatrice. La mentalité de caste devait, par ailleurs, admirablement résister à la société de masse, même dans les pays où une certaine démocratisation du recrutement a eu lieu, notamment dans le bloc communiste. Avec un naturel étonnant, les diplomates de carrière se considèrent, souvent inconsciemment, comme une classe à part, qui vit d'ailleurs trop souvent en vase clos. Tout en

se moquant des vieilles règles du protocole, ils s'y soumettent volontiers et s'y accrochent même, parce que ce protocole est pour eux le fossé protecteur qui les sépare des autres. Même dans les capitales occidentales, les diplomates consacrent une partie importante de leur temps aux contacts professionnels ou sociaux avec leurs collègues des autres pays, au lieu d'établir des relations fructueuses avec les différentes couches de la société locale, pour ne pas dire avec les indigènes. Ce n'est pas seulement en raison du cloisonnement de cette société locale que les diplomates restent fréquemment dans leur pays hôte des étrangers dans le sens total du mot. Leur volonté de communication en dehors et au-delà de leur milieu laisse en effet à désirer. Que dire, par exemple, d'un attaché social qui est incapable de dire ce que pensent les ouvriers et qui ne sait que répéter les propos largement connus des responsables syndicaux ?

Le sentiment de supériorité est un barrage à l'information personnelle. Combien de fois, des diplomates, pourtant intelligents, disent plus ou moins ouvertement à un interlocuteur hors caste que l'information qu'il apporte ne peut pas être exacte, car autrement l'ambassade ou le ministère en question le saurait ! Combien de fois le même diplomate ajoute une demi-heure plus tard, dans la même conversation, que réflexion faite, il avait déjà entendu la même chose ailleurs. Il est très difficile à un nombre important de diplomates parfaitement qualifiés d'admettre qu'un non-diplomate sache dans leur propre domaine davantage qu'eux-mêmes.

L'école diplomatique américaine a, cependant, dans une large mesure rompu avec ces malheureuses traditions de la vieille Europe. Certes, les appareils d'outre-Atlantique sont terriblement bureaucratiques, mais point finalement, parce qu'ils disposent de moyens considérables dont la coordination n'est pas facile. Le volume de ces moyens et notamment la taille des missions diplomatiques facilitent naturellement le travail et surtout la pénétration dans tous les milieux du pays hôte. Toutefois, l'ouverture de l'esprit et la souplesse des méthodes ne sont pas moins responsables d'une activité plus efficace. Contrairement à une opinion largement répandue, les diplomates américains évitent la vie de ghetto. Ils font souvent preuve d'une grande curiosité et recherchent tous les contacts possibles. Les relations dont dispose l'ambassade américaine, par exemple dans les différents groupes de la société française, de l'extrême-gauche jusqu'à l'extrême-droite, des milieux syndicalistes jusqu'aux intellectuels, dépassent de beaucoup le rayon d'action des autres missions diplomatiques. Bien sûr, la puissance d'attraction de l'Amérique favorise ce jeu, mais les résultats obtenus sont surtout dus à des initiatives personnelles et à une disponibilité totale pour toute communication humaine. Il est surprenant de voir avec quelle rapidité les Américains découvrent les jeunes éléments qui sont déjà appréciés par leurs supérieurs

et qui exerceront donc, dans un avenir assez proche, une influence certaine sur les décisions. Ces contacts sont, en outre, dégagés du corset hiérarchique qui obsède encore tant d'autres ambassades. Un secrétaire d'Etat américain n'hésite point à rendre visite à un conseiller influent du chef de gouvernement, même s'il n'a officiellement aucun rang, tandis qu'un secrétaire d'Etat allemand, dans le cas précis un haut fonctionnaire, avait manifesté son indignation, parce qu'il a eu comme interlocuteur le directeur de cabinet du ministre, en voulant ignorer que ce personnage avait infiniment plus d'influence que lui-même.

Dans le domaine de l'information, aucune source digne de confiance n'est sans intérêt pour l'appareil américain, tandis que d'autres ambassades ne veulent tenir compte que des informations officielles ou officieuses, en se méfiant par principe des autres sources, d'autant plus qu'ils se font souvent mal voir par leurs ministères s'ils utilisent ces informations pour la rédaction de leurs rapports. Un petit fait caractérise bien les différences entre les méthodes de travail des Américains et de la plupart des autres ambassades. Les Américains ont le droit de communiquer directement avec leurs missions diplomatiques installées dans d'autres pays pour s'informer réciproquement sur toutes les données susceptibles de les intéresser. Cette intercommunication passe par telex ou téléphone sans formalités. La plupart des autres pays ont, par contre, maintenu le vieux système hiérarchique qui prévoit le passage obligatoire par les ministères des Affaires étrangères, avec l'incertitude absolue de la retransmission, qui s'effectuera en tout cas avec de grands retards.

La personnalisation du pouvoir.

Le maintien de traditions dépassées ne protège évidemment pas la diplomatie contre les effets d'un environnement politique parfois excessivement moderne. Elle souffre ainsi gravement d'un fossé grandissant entre les appareils (c'est-à-dire entre les chancelleries classiques) et les centres de décision. La personnalisation du pouvoir qui, indépendamment des régimes constitutionnels, se manifeste dans tous les pays d'une certaine importance, fait entrer la diplomatie dans le domaine réservé du chef d'Etat. Assez curieusement, les relations extérieures imposent leur priorité, malgré le penchant de tous les grands responsables de s'occuper en premier lieu de leurs problèmes internes qui touchent directement les électeurs, peu sensibilisés pour les grands événements de ce monde, dont ils apprécient mal la signification. On aurait tort de voir dans cette priorité de la diplomatie une fuite en avant, dans l'espoir que les arbres internationaux cachent la forêt nationale. Récemment, deux nouveaux chefs de gouvernement, le Chancelier allemand Helmut Schmidt et le Président français

Valéry Giscard d'Estaing, avaient la ferme intention de se consacrer en premier lieu à la solution de quelques problèmes intérieurs urgents, mais les événements les obligèrent rapidement à accorder à la politique étrangère une place de choix et à s'y consacrer personnellement.

La personnalisation du pouvoir est gênante pour les appareils diplomatiques, parce qu'il existe rarement un climat de confiance et de coopération entre le chef de gouvernement et le ministère des Affaires étrangères. Parfois, le ministre fait lui-même partie de l'entourage du pouvoir personnalisé, étant ainsi coupé de son ministère, dont il se méfie et dont il écarte plus ou moins ouvertement les recommandations. S'il se confond, par contre, plus ou moins avec son ministère, il perd une bonne partie de son influence sur le véritable centre de décision. Les exemples les plus marqués de la première situation sont le secrétaire d'Etat américain Kissinger et l'ancien ministre français des Affaires étrangères Jobert, et de la deuxième, les anciens ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, Walter Scheel et Lord Home.

La personnalisation du pouvoir paralyse les appareils qui ignorent souvent les intentions du chef de gouvernement ou ne sont même pas rapidement, ni suffisamment informés de ses déclarations et décisions. Les comptes rendus sur les entretiens dits « au sommet » sont riches en lacunes et parfois même inexistantes, lorsque les interlocuteurs peuvent se passer d'interprètes. Dans ces conditions, il n'est pas seulement difficile, mais parfois aussi pénible pour les diplomates d'entretenir les relations habituelles avec leurs collègues étrangers. L'inflation des sommets de toutes sortes dévalorise, en outre, les ambassades qui sont condamnées à la rédaction de rapports qui ne seront pas nécessairement lus par les grands responsables. Il n'y a pas le moindre doute que de nombreuses questions traitées dans des conversations personnelles entre ministres ou chefs de gouvernement pourraient fort bien être réglées par des ambassades dûment informées. Dans un tel climat, il ne faut pas s'étonner que la diplomatie traditionnelle se prête à des critiques de toutes sortes, mais la responsabilité de cette défaillance incombe beaucoup plus aux responsables qu'aux agents d'exécution. Ce contexte rend par ailleurs les susceptibilités des grands particulièrement gênantes. Il est ainsi de plus en plus risqué pour un ambassadeur d'envoyer des rapports peu conformes aux opinions dominantes, même s'il est parfaitement en mesure de démontrer le bien-fondé de sa thèse.

Lorsqu'un chef de gouvernement s'est une fois fait une certaine idée d'un pays, il n'aime pas la changer ni la corriger, car il est déjà suffisamment débordé, et de telle sorte qu'il ne dispose que d'un temps limité pour l'étude des dossiers. D'une façon absurde, le temps consacré à la réflexion est dans le système actuel inversement proportionnel au pou-

voir de décision. C'est évident pour les chefs d'Etat ou de gouvernement, mais ce n'est pas moins vrai pour les ministres des Affaires étrangères qui passent une bonne partie de leur temps dans les avions, sans parler de leurs obligations protocolaires et d'un nombre considérable de tours d'horizon dépourvus d'inspiration. La masse de connaissances et d'informations disponibles dans les chancelleries reste largement inutilisée. Une bonne diplomatie exigerait, même dans notre époque, une décentralisation sensible et la limitation des interventions suprêmes aux grands problèmes réellement décisifs.

D'autre part, la personnalisation du pouvoir n'est admissible que dans la mesure où elle s'accompagne d'un système d'information valable du responsable. Bien entendu, le filtrage des informations est indispensable, mais on doit s'étonner qu'il se trouve souvent entre les mains de fonctionnaires moyens, dont la qualification n'est pas en cause, mais qui restent exclus des mécanismes de décision et qui manquent, par conséquent, de l'orientation nécessaire pour leur filtrage. En conclusion, on ne peut que constater que personne n'a jusqu'à présent sérieusement étudié les conséquences dans le domaine diplomatique de la personnalisation du pouvoir. On se trouve en face d'un incroyable mélange d'improvisation, de pragmatisme, d'arbitraire et d'insouciance.

Une indispensable modernisation.

On peut se demander dans quelle mesure le pouvoir personnalisé évite les canaux diplomatiques traditionnels, parce qu'ils ne sont plus adaptés aux exigences de notre époque. Il n'y a guère de doute qu'une modernisation radicale des appareils s'impose dans presque tous les pays européens, à l'exception des Pays-Bas, qui s'inspirent depuis quelque temps largement de l'exemple américain, sans pourtant succomber à sa lourdeur bureaucratique. Les chefs de gouvernement et leurs ministres des Affaires étrangères feraient bien de se pencher sérieusement sur les modernisations d'un mécanisme indispensable, au lieu de le court-circuiter et de prendre des décisions mal préparées. En attendant, nous voudrions nous contenter d'indiquer ici quelques faiblesses, qui sont beaucoup plus la faute d'un système que des hommes qui l'enferme dans un conformisme contraignant.

Commençons par l'esprit de ghetto, déjà signalé. Même dans les grandes capitales du monde libre, les diplomates ont souvent davantage de rapports entre eux qu'avec la population. Il serait amusant d'établir une statistique du nombre des heures consacrées par les membres des différentes ambassades au cours d'une année à des cocktails, déjeuners ou dîners organisés par leurs collègues étrangers. On constaterait alors probablement que la différence n'est pas très grande entre Moscou et Paris,

la Nouvelle Delhi et Londres ou Canberra et Bruxelles. Le rendement de ces contacts à caractère social est d'autant plus limité qu'ils ne permettent que rarement des conversations sérieuses. Par contre, les relations avec les différentes catégories sociales de la population laissent fortement à désirer. Les ambassades explorent en général les milieux politiques, elles établissent aussi quelques antennes dans le monde des affaires, tandis que leurs attachés spécialisés essaient de pénétrer dans les sphères du syndicalisme et de la science, mais tout cela est assez sporadique et plutôt le jeu du hasard. Rares sont les diplomates étrangers qui réussissent à se faufiler dans les coulisses de leur pays hôte ou de nouer des rapports personnels avec ceux qui influencent les décisions. Ils négligent aussi trop les ministères techniques, qui sont souvent de précieuses sources d'information sur les structures de la société et sur les sentiments ou réactions des citoyens.

Il faut donc reconnaître que le fossé qui sépare les ambassades étrangères de ce qu'on appelle les forces vives de la nation est large. On doit aussi regretter que les diplomates ne sont que rarement préparés et incités à le combler par des initiatives appropriées. Pour réussir, ils devraient avant tout avoir des connaissances linguistiques plus solides, avec la possibilité et le devoir de les perfectionner en permanence. Il est temps que la formation permanente leur soit imposée. Une connaissance parfaite de l'anglais est certes précieuse, mais pas suffisante. Pour comprendre un pays, il faut en tout cas être capable de soutenir pendant plusieurs heures une conversation dans sa langue.

Si les contacts strictement diplomatiques se nouent rapidement, ceux avec les différentes catégories de la population demandent du temps, car ils exigent un capital de confiance qu'on n'acquiert pas du jour au lendemain. Il est donc parfaitement contre-indiqué de changer un diplomate de poste tous les trois ou quatre ans. L'efficacité de travail doit être plus importante que la routine administrative. Il est certain que les ambassades à rotation diplomatique plus lente sont beaucoup mieux informées sur leur pays hôte que les autres.

L'esprit de ghetto provient aussi du fait que la diplomatie est une profession trop fermée. Il n'est évidemment pas nécessaire d'aller aussi loin que les Etats-Unis, qui choisissent une partie de leurs ambassadeurs pour des raisons pas toujours défendables dans les milieux les plus divers, mais une certaine interchangeabilité, au moins entre les différentes administrations nationales, semble indispensable. Ce service a besoin d'apports de l'extérieur. Les attachés militaires démontrent le bien-fondé de cette thèse. Ils sont beaucoup plus ouverts que leurs collègues diplomates et, par conséquent, politiquement mieux informés. Il est regrettable qu'on essaie fréquemment de les enfermer dans leur spécialité, comme d'ailleurs

les conseillers sociaux ou même commerciaux. On oublie tout simplement que la compréhension d'un problème n'est pas possible si l'on n'est pas capable de découvrir et d'apprécier toutes ses ramifications.

La profession diplomatique est d'ailleurs tellement fermée et compartimentée qu'il devient difficile à l'intérieur même du ministère des Affaires étrangères de passer d'un secteur à l'autre, de l'économie à la politique, de la science à la culture, de l'information aux affaires sociales, etc. Il est évident que dans un monde largement interdépendant, toute spécialisation limite dangereusement l'horizon et incite les personnes à abandonner l'action créatrice en faveur de la routine.

Le sens de la hiérarchie est le frère jumeau de l'esprit de ghetto. Comment s'informer si l'on n'admet comme interlocuteur que des personnes d'un rang semblable ? Notons que les Américains ne connaissent point de telles préoccupations, ni d'ailleurs la plupart des attachés militaires. D'autres ambassades étouffent, par contre, dans le conventionnel. Citons comme exemple extrême le refus d'un secrétaire d'Etat d'un pays européen de rencontrer en tête-à-tête un des principaux conseillers d'un chef de gouvernement étranger, parce qu'il lui était hiérarchiquement inférieur. On pourrait multiplier les exemples, en parlant notamment des conseillers d'ambassade qui se jugent trop dignes pour rendre des visites à des premiers secrétaires du ministère du pays hôte, et de tout le fatras protocolaire qui enferme la diplomatie dans une mentalité de caste devenue totalement obsolète.

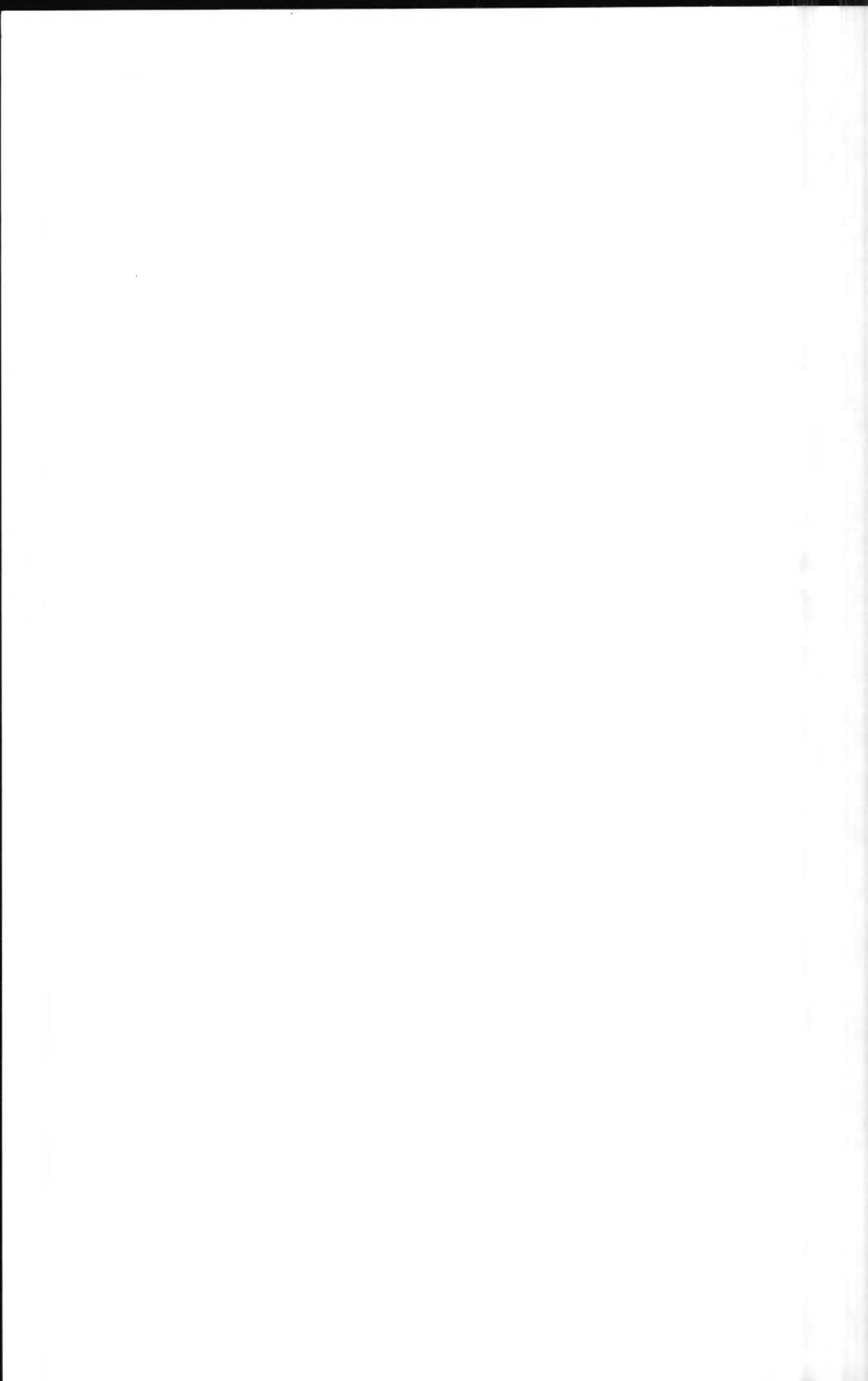
Un effort d'adaptation paraît, en outre, nécessaire, parce que, à des degrés variables, la démocratie parlementaire a cédé la place à une démocratie technocratique. Les racines du pouvoir ne se trouvent plus dans les couloirs des parlements nationaux, mais dans les sphères supérieures des administrations, dont les éléments dirigeants forment une nouvelle caste, à la fois discrète et efficace. Seules les ambassades qui ont accès à ces milieux peuvent faire un travail réellement utile, tandis que les autres, qui se contentent de soigner des parlementaires sans influence, perdent leur temps. Même la direction des partis politiques est devenue technocratique et échappe plus ou moins à ceux qui occupent trop fièrement l'avant-scène.

Enfin, le monopole de la diplomatie a pris fin, car la politique étrangère est devenue un facteur important de la politique intérieure. Cette mutation est à la fois une cause et une conséquence de la personnalisation du pouvoir. Du moment que tous les fils se trouvent entre les mains d'une seule personne, il n'est pas concevable de séparer nettement les divers domaines. C'est une raison de plus pour les ambassades de ne pas se contenter de contacts avec le ministère des Affaires étrangères, mais d'essayer de rayonner partout et de comprendre à sa juste valeur l'impor-

tance des ministères techniques, qui fournissent l'infrastructure de la politique intérieure.

Ces réflexions ne veulent nullement être un acte d'accusation. Elles sont encore moins le fruit d'une quelconque amertume personnelle. Elles partent de la double conviction que la fonction diplomatique a encore un rôle à jouer et que les ambassades pourraient fournir une contribution précieuse si on les libérait de certains carcans traditionnalistes ou conformistes. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, ce n'est pas la valeur des hommes qui est en cause, mais un système partiellement dépassé par l'évolution du monde. Il paraît particulièrement impérieux de rendre opérationnellement compatible la personnalisation du pouvoir avec le fonctionnement d'un service diplomatique à la fois respecté et efficace.





Le fédéralisme soviétique, un modèle possible pour l'Europe ?

par R. FERRIER,

Licencié en sciences politiques et sociales.

Diplômé d'études européennes.

Membre du personnel enseignant de l'Ecole Royale Militaire.

★

L'union européenne se cherche. En fait limitée au domaine économique, depuis le Traité de Rome, traumatisée par les échecs des années cinquante et des diverses tentatives qui ont suivi, l'unification de l'Europe doit pourtant se réaliser un jour sur le plan politique, le processus en cours étant pratiquement irréversible.

Cette union politique cependant peut revêtir des formes diverses. Pour l'heure, les déclarations des chefs d'Etat ou de gouvernement, à l'occasion de rencontres bilatérales ou lors des « sommets » de plus en plus fréquents, expriment le principe d'une volonté d'union politique sans définir les formes que prendra celle-ci.

Nous voudrions tenter, dans les lignes qui suivent, d'étudier une forme particulière d'union qui pourrait servir de modèle au processus d'unification européenne. Il s'agit de la société multinationale soviétique, comparable, sous l'aspect de la diversité ethnique du moins, à notre société européenne composée de grands peuples et de minorités ethniques chaque jour plus conscientes de leur état.

Pour ce faire, après avoir examiné brièvement la formation de la fédération soviétique, nous nous livrerons à une rapide étude critique du système fédéral soviétique et nous nous efforcerons ensuite de voir si l'Europe, dans son processus d'intégration, peut adopter le modèle soviétique de fédéralisme, ou l'adapter le cas échéant, eu égard aux particularités de l'une et de l'autre forme d'union. En d'autres termes, cette dernière partie cherche à déterminer si un fédéralisme ethnique selon le modèle soviétique peut constituer une base possible pour un système européen.

*
**

PREMIERE PARTIE

LA FORMATION DE LA FEDERATION SOVIETIQUE

Les institutions de l'URSS ont été marquées par les circonstances dans lesquelles est née la fédération, c'est-à-dire dans les convulsions de la Révolution, suivies de la guerre civile et de l'intervention étrangère, puis des conditions difficiles de redressement du pays.

A cet égard, la position de Lénine vis-à-vis de la question des nationalités revêt une grande importance : le chef communiste place au-dessus de tout l'internationalisme prolétarien et, s'il proclame le droit des nations à disposer d'elles-mêmes, c'est essentiellement en vue de permettre une meilleure utilisation des mouvements nationaux dans la lutte contre la bourgeoisie.

En 1917, Lénine fait adopter une résolution dans ce sens : « A toutes les nations composant la Russie doit être reconnu le droit de se séparer librement et de se constituer en Etats indépendants (...) ».

Mais Lénine écrit également :

« Il n'est pas permis de confondre *le droit* des nations à se séparer librement avec *l'utilité* de se séparer, pour telle nation, à tel ou tel moment. Ce dernier problème, *le Parti* du prolétariat *doit le résoudre*, dans chaque cas particulier, d'une façon absolument indépendante, en se plaçant du point de vue des intérêts de l'ensemble du développement social et des intérêts de la lutte de classe du prolétariat pour le socialisme » (1).

I. Origines de la dualité des pouvoirs existants en Union Soviétique.

En 1917, les institutions de la Russie tsariste étaient au nombre de trois : la Douma, le Conseil d'Etat et le Conseil des ministres.

A la révolution d'octobre, le 2^e Congrès des Soviets décrète qu'il détient le pouvoir et que le pouvoir *local* sera transféré aux Soviets des députés des ouvriers, soldats et paysans. Il décide la création d'un gouvernement provisoire ouvrier et paysan, appelé *Conseil des Commissaires du Peuple* et institutionnalisé par la Constitution de 1918, de même que diverses autres institutions, dont le *Comité exécutif central des Soviets*. Les rapports entre ces deux organes n'ont toutefois pas été définis avec précision.

(1) LENINE : *Œuvres choisies*, Moscou, Edit. en langues étrangères, 1953, tome II, 1, pp. 59-60. Cité par LESAGE (*Les régimes politiques de l'U.R.S.S. et de l'Europe de l'Est*, Paris, P.U.F., 1971, p. 38) qui ajoute : « Les formes d'organisation de l'Etat varieront mais le Parti conservera, lui, toujours, une organisation politique unique, pour tous les communistes de l'ancien Empire russe ».

Le 3^e Congrès adopte en janvier 1918 la « Déclaration des peuples travailleurs et exploités », qui précise que la République soviétique russe est instituée sur la base d'une « libre union des nations libres » comme fédération des républiques soviétiques nationales.

Le 10 juillet 1918, la Constitution de la République socialiste fédérative soviétique de Russie (RSFSR) est adoptée. Selon celle-ci, l'organe supérieur est le *Congrès des Soviets*, convoqué au moins deux fois l'an et, dans l'intervalle, le pouvoir supérieur appartient au *Comité exécutif central* (CEC), organe législatif, exécutif et de contrôle supérieur.

Quant au *Conseil des Commissaires du Peuple*, il est responsable devant le CEC et devant le Congrès de l'administration générale de la République.

On voit ainsi s'affirmer deux institutions, ancêtres des organes actuels du pouvoir en URSS, le Soviet suprême et le Conseil des ministres.

LE PARTI.

Pour comprendre les modalités d'exercice du pouvoir politique dans le cadre juridique de l'Etat soviétique, il faut percevoir nettement la conception du rôle du Parti dans la société.

Pour Lénine et ses successeurs, seul le Parti est en mesure de diriger les masses laborieuses et partant le pays tout entier. Ce rôle dirigeant, le Parti ne peut le partager avec d'autres formations et toutes les institutions de l'Etat devront lui être subordonnées.

Lénine s'est exprimé nettement à ce sujet : « Et, dans notre République, il n'est pas une question politique ou d'organisation de quelque importance qui soit tranchée par une institution d'Etat sans que le Comité central du Parti ait donné ses directives » (2).

L'exercice du pouvoir politique sera dès lors marqué par deux traits fondamentaux : la concentration du pouvoir au sein des organes dirigeants du Parti et la subordination de l'administration, des Soviets et des syndicats, en plaçant aux fonctions de responsabilité des membres influents du Parti, ou des militants responsables, sur le plan local.

II. Origines du Fédéralisme Soviétique.

Après la création de la RSFSR, un gouvernement ouvrier et paysan est formé en Ukraine en novembre 1917 et une Constitution est adoptée en mars 1919, sur le modèle russe, cependant qu'en février, une Constitution était adoptée également en Biélorussie. Au Caucase, des républiques socialistes soviétiques sont créées en 1920 en Azerbaïdjan et en Arménie

(2) LENINE : *La maladie infantile du communisme*, « Œuvres choisies », vol. III, p. 437.

et une Constitution y est adoptée en 1921 et 1922 respectivement, de même qu'en Géorgie où l'Armée rouge a contribué à l'installation du pouvoir soviétique.

Le 1^{er} juin 1919, le CEC adopte un décret relatif à une union des diverses républiques soviétiques, en particulier sur les plans militaire, économique, de l'administration des finances, des chemins de fer et du travail.

Au fur et à mesure de la création des nouvelles républiques, des liens seront établis dans certains des domaines énumérés. Ainsi, les armées des républiques soviétiques du Caucase, notamment, seront intégrées dans l'Armée rouge.

En 1919-1920, des républiques autonomes d'Asie centrale sont créées au sein de la RSFSR cependant que des traités d'union et des accords économiques sont conclus avec d'autres républiques populaires.

Au début de 1922, la RSFSR comprend huit républiques autonomes et treize régions autonomes. En outre, cinq autres républiques, liées à la première par divers accords, complètent ainsi *le système fédéral soviétique*.

L'unité de ce système est assurée par différents éléments : un *parti communiste unique*, qui dirige l'ensemble, le *Commissariat du Peuple aux nationalités*, qui définit la politique nationale du gouvernement central, certaines administrations unifiées, en particulier *l'armée* et les *services économiques*, de plus, il y a un budget unique, un système monétaire unique, une citoyenneté unique.

Il n'existe cependant pas de règles juridiques précises et, en août 1922, sur décision du Comité central, une commission est créée pour examiner les problèmes du développement du fédéralisme soviétique et tenter de donner à l'Union une forme juridique appropriée.

Diverses positions se font jour dont celle de Staline, partisan de l'intégration des différentes républiques dans la RSFSR, et celle de Lénine, qui préconise une fédération distincte, celle de l'Union des Républiques soviétiques d'Europe et d'Asie.

Finalement, un Congrès général des Soviets des diverses républiques est convoqué à la fin de 1922. Ce Congrès — qui sera le premier de l'URSS — approuve la déclaration et le traité sur la formation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques conclue entre la RSFSR et les républiques d'Ukraine, de Biélorussie et de Transcaucasie, cette dernière ayant été créée récemment sur l'insistance de Staline.

Le traité du 30 décembre 1922 fixe les dispositions fondamentales qui serviront de base à la Constitution de l'URSS. Adoptée par le CEC de l'URSS et entrée en vigueur en juillet 1923, la Constitution deviendra officielle le 31 janvier 1924, après son approbation par le III^e Congrès des Soviets de l'URSS.

Créée ainsi par quatre républiques, dont deux fédérales (RSFSR et Transcaucasie), l'URSS verra s'adjoindre, en 1924, deux nouvelles républiques, l'Ouzbékistan et le Turkménistan — elles-mêmes dissociées de la RSFSR —, puis le Tadjikistan, en 1929.

Les *organes fédéraux*, dont la conséquence est très large, sont ceux de la RSFSR, transposés sur le plan fédéral :

a) Le *Congrès des Soviets de l'Union* est élu au suffrage restreint, indirect et public. Il se réunit en principe une fois l'an.

b) Le *CEC* est l'organe suprême du pouvoir d'Etat entre les Congrès. A la différence des CEC des républiques, il est *bicaméral* pour l'Union et comprend le *Conseil de l'Union*, composé des représentants des républiques, proportionnellement à la population, et le *Conseil des nationalités*, composé de cinq représentants par république fédérée ou autonome et un par région autonome.

c) Le CEC tient trois sessions par an et, dans l'intervalle, c'est son *présidium* qui est l'organe législatif, exécutif et administratif supérieur.

d) Le *Conseil des Commissaires du Peuple* est le gouvernement de l'URSS. C'est un organe exécutif et administratif mais qui exerce également des compétences législatives : il adopte des décrets et des arrêtés. La Constitution de 1924 distingue trois catégories de commissariats du Peuple : *fédéraux*, au niveau de l'Union, *unifiés*, à la fois au niveau fédéral et au niveau des républiques fédérées, et *républicains*, uniquement au niveau des républiques fédérées.

III. La constitution actuelle.

En 1935, le Comité central du Parti communiste (PC) décide une modification de la Constitution. Le nouveau projet sera adopté le 5 décembre 1936 par le VIII^e et dernier Congrès des Soviets de l'URSS, cet organe s'appelant désormais le « Soviet suprême » de l'URSS.

La nouvelle Constitution modifie en effet la structure des organes représentatifs centraux de l'URSS.

Cette Constitution de 1936 est toujours d'application aujourd'hui. C'est donc celle-là qui servira de base à l'étude du système fédéral soviétique tel que nous le connaissons (3).

(3) Des projets de remaniement sont actuellement à l'étude.

I. ORGANISATION DE L'ETAT (chapitre II de la constitution)

a) *Composition.*

L'art. 13 stipule :

« L'Union des Républiques socialistes soviétiques est un Etat fédéral constitué sur la base de *l'union librement consentie* de Républiques socialistes soviétiques égales en droits (...) ».

Suit l'énumération des quinze républiques que compte actuellement l'Union soviétique (onze à la fin de 1936).

b) *Compétences de la fédération.*

L'article 14 énumère les attributions qui sont du ressort de l'Union.

Parmi les vingt-quatre paragraphes énoncés, relevons :

- la représentation diplomatique ;
- les questions de guerre, de paix, d'organisation de la défense et des forces armées ;
- le contrôle de l'application de la Constitution de l'URSS ;
- le budget de l'URSS, etc.

c) *Souveraineté des républiques fédérées.*

L'art. 15 précise que la souveraineté des républiques fédérées n'a d'autres limites que celles indiquées à l'art. 14 ci-dessus.

L'art. 16 attribue à chaque république fédérée sa Constitution « établie en pleine conformité avec la Constitution de l'URSS ».

L'art. 17 reconnaît à chaque république fédérée le *droit de sortir librement de l'URSS*.

Selon l'art. 18, le territoire des républiques fédérées ne peut être modifié sans leur consentement.

L'art. 18-a dispose : « Chaque république fédérée a le droit d'*entrer en relations directes avec les Etats étrangers, de passer des accords avec eux et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires* (voir infra).

II. ORGANES SUPERIEURS DU POUVOIR D'ETAT (chapitre III)

Dans la Constitution de 1936, le Congrès des Soviets et son Comité exécutif central (CEC) sont remplacés par le *Soviet suprême de l'URSS*, « *organe supérieur du pouvoir d'Etat* » (art. 30) qui, dorénavant, exercera *exclusivement* le pouvoir législatif (art. 32).

a) *Composition.*

L'art. 33 précise que le Soviet suprême de l'URSS se compose de deux Chambres : le Soviet de l'Union et le Soviet des nationalités.

Le *Soviet de l'Union* est élu par les citoyens de l'URSS répartis dans les circonscriptions électorales, à raison d'un député par 300.000 habitants (art. 34).

Le *Soviet des Nationalités* est élu par les citoyens de l'URSS dans le cadre des républiques fédérées et autonomes, des régions autonomes et des arrondissements nationaux, à raison de trente-deux députés (vingt-cinq en 1936) par république fédérée, onze députés par république autonome, cinq par région autonome et un par arrondissement national, quelle que soit la population du territoire considéré.

b) *Fonctionnement et compétences.*

Le Soviet suprême est élu pour quatre ans. Il tient normalement deux sessions par an et compte quelque 1.500 à 1.600 membres. La Constitution stipule que les deux Chambres ont le même pouvoir. Leurs sessions s'ouvrent et s'achèvent en même temps. Elles ont chacune un président et quatre vice-présidents.

Pour qu'une loi soit adoptée, il faut la majorité simple dans chaque assemblée. En cas de désaccord, le projet est envoyé à une Commission de conciliation puis, s'il n'aboutit pas, il est réexaminé par les Chambres et si aucun accord n'intervient, les Chambres sont dissoutes.

Les lois adoptées par le Soviet suprême sont promulguées dans les langues des républiques fédérées.

En cas de divergence entre la loi d'une république fédérée ou autonome et celle de l'Union, c'est cette dernière qui prévaut.

c) *Le Présidium du Soviet suprême.*

Le Présidium assure la permanence du pouvoir dans l'intervalle des sessions du Soviet suprême. Il est élu par les deux Chambres réunies en séance plénière.

Il comprend : un président, quinze vice-présidents (un par république fédérée), un secrétaire et vingt membres (art. 48).

Cet organe collégial remplit les fonctions de chef de l'Etat. Il nomme et révoque les ministres, décrète la mobilisation, ratifie les traités, proclame l'état de guerre, etc.

d) *Au niveau des Républiques fédérées et autonomes* (chap. IV et VII).

Chaque république fédérée (et chaque république autonome) dispose de ses organes supérieurs du pouvoir d'Etat : le Soviet suprême et le présidium du Soviet suprême.

Le Soviet suprême est élu pour quatre ans par tous les citoyens de la république, âgés de 18 ans, au suffrage universel, égal, direct et au scrutin secret.

Il tient deux sessions par an et plus si nécessaire.

Composés d'une seule Chambre, les Soviets suprêmes des républiques fédérées et autonomes ne peuvent, comme le Soviet suprême de l'Union, être dissous avant terme (la question d'un désaccord entre les Chambres ne se posant pas).

A noter que l'art. 60-e de la Constitution de l'URSS stipule que le Soviet suprême de la République fédérée « établit la représentation de la République fédérée dans les relations internationales ».

e) *Organes locaux du pouvoir d'Etat* (chapitre VIII).

Les organes du pouvoir d'Etat dans les autres subdivisions territoriales (territoires, régions (autonomes), arrondissements, districts, villes, bourgs et villages) sont les Soviets des députés des travailleurs.

III. ORGANES DE L'ADMINISTRATION D'ETAT.

La hiérarchie administrative comprend l'administration fédérale, les administrations des républiques fédérées, qui sont les organes centraux et républicains de l'administration, et l'administration des régions, arrondissements, villes, villages, etc., qui sont les organes locaux.

a) *L'administration centrale ou fédérale* (chapitre V).

Conformément à l'art. 64 de la Constitution soviétique, l'organe exécutif et administratif supérieur du pouvoir d'Etat de l'URSS est le *Conseil des ministres*, élu par le Soviet suprême pour la durée de la législature. Mais les administrations centrales sont également représentées par les ministères et les comités d'Etat.

Le *Conseil des ministres* est un organe complexe qui compte près de cent membres, soit le président, deux premiers vice-présidents, neuf vice-présidents, les ministres fédéraux et fédéraux-républicains, les présidents de comités d'Etat et d'administrations centrales, ainsi que les présidents des Conseils des ministres des républiques fédérées.

Depuis 1953, un organe restreint, le *Présidium*, regroupe le président et les vice-présidents.

Les *ministères* sont de deux sortes :

- les ministères *fédéraux* dirigent une branche de l'administration sur *tout* le territoire de l'Union (il en est ainsi de la défense, du commerce extérieur, etc.) soit directement, soit via leurs services extérieurs ;
- les ministres *fédéraux-républicains* dirigent une branche de l'administration sur tout le territoire de l'URSS, par l'intermédiaire de leurs homologues dans les républiques fédérées.

b) *L'administration locale* (chapitre VI).

En raison de la théorie de l'unité de la souveraineté des républiques et de la fédération, les organes de la république ne doivent pas être considérés comme des organes de l'administration locale. Néanmoins, la nature de leurs tâches correspond à la notion d'affaires locales.

Il convient de distinguer les collectivités *fédérées* ou *autonomes* des divisions administratives ordinaires.

Parmi les premières, les républiques fédérées et les républiques autonomes disposent d'un *Conseil des ministres*, organe exécutif et administratif supérieur du pouvoir d'Etat, qui comprend des ministres fédéraux-républicains et des ministres républicains, ceux-ci correspondant aux domaines de la compétence exclusive de la République.

En général, il s'agit d'affaires mineures (transports, routes, industrie locale, etc.). En d'autres termes, la république doit *adapter* les décisions administratives des instances centrales aux conditions locales et ne dispose que d'un domaine résiduel de compétence exclusive (4).

IV. ORGANES JURIDIQUES (chapitre IX)

L'art. 102 de la Constitution soviétique mentionne que la justice en URSS est rendue par la *Cour suprême* de l'URSS, par les Cours suprêmes des républiques fédérées et par les tribunaux des autres territoires et régions.

La *Cour suprême* de l'URSS est l'organe juridique supérieur (art. 104). Elue par le Soviet suprême pour une durée de cinq ans, elle est chargée de la surveillance de l'activité judiciaire des organes judiciaires de l'URSS, ainsi que des organes judiciaires des républiques fédérées, dans les limites établies par la loi.

DEUXIEME PARTIE

ETUDE CRITIQUE ET CONCLUSIONS

I. Caractéristiques du Fédéralisme Soviétique.

I. UN ETAT « MULTINATIONAL »

Le fédéralisme soviétique procède indubitablement du souci d'intégrer en un vaste Etat (socialiste) la diversité des nations et des peuples composant la Russie tsariste ou des territoires conquis par elle.

(4) GELARD : *L'administration locale en U.R.S.S.*, Paris, P.U.F. (Dossiers Thémis), 1972, p. 20.

Depuis sa fondation, l'Union soviétique n'a d'ailleurs cessé de se présenter comme un « Etat multinational », tout en soulignant le caractère fédéral de son union. La dénomination du premier Etat soviétique, la République socialiste *fédérative* soviétique de Russie montre bien ce souci de résoudre, avant la lettre, par le fédéralisme, la complexité de sa composition plurinationale.

Nous nous trouvons ainsi devant un cas de *fédéralisme à base ethnique*, le premier du genre dans l'histoire du fédéralisme. Cette particularité n'est pas la seule difficulté rencontrée dans l'analyse du fédéralisme soviétique. Comme dans l'étude du système fédéral des démocraties socialistes en général, les critères et modèles classiques des démocraties occidentales ne peuvent être utilisés en raison du schéma particulier des régimes communistes où le parti joue un rôle ignoré chez nous.

II. CONFEDERATION OU ETAT FEDERAL

Dès lors, s'agit-il réellement de fédéralisme, au sens classique, dans le système soviétique et, plus précisément, quelle forme revêt-il essentiellement, celui de la fédération ou de la confédération, ou bien se distingue-t-il des deux par ses traits originaux ?

Pour Brugmans et Duclos, bien qu'anachronique, la distinction entre fédéralisme interétatique ou international (c'est-à-dire la confédération), et fédéralisme interne (l'Etat fédéral) peut correspondre à certaines situations (5).

Dans le cas de l'URSS, l'étude de la Constitution nous montre que, sous certains aspects, l'Union soviétique tient à la fois de l'un et de l'autre.

C'est que, pour répondre aux besoins d'un Etat multinational, le fédéralisme doit distinguer entre Etat et nation, c'est-à-dire accorder une autonomie au moins culturelle à la collectivité nationale, autonomie pouvant aller jusqu'à l'autodétermination et donc la sécession (6).

Pour certains, l'application de ce droit par un Etat membre transformerait la fédération en une confédération ; la souveraineté serait passée du niveau fédéral au niveau fédéré.

Or, l'art. 17 de la Constitution soviétique reconnaît expressément ce droit de sécession. En outre, comme le souligne C. Durand, depuis février 1944, la Constitution de l'URSS (art. 18-a) autorise les républiques fédérées (c'est-à-dire les Etats membres) à entretenir des *relations directes* avec l'étranger et leur confère le droit de légation actif et passif, l'autorité

(5) BRUGMANS et DUCLOS : *Le fédéralisme contemporain*, Leyde, A.W. Sythoff, 1963, pp. 75-77 et pp. 178-184.

(6) A. JALLON : *Le fédéralisme*, Paris, P.U.F. (Dossiers Thémis), 1971, p. 8.

fédérale pouvant établir les directives générales quant à l'usage de ces facultés (7).

Mais, ajoute ce même auteur, celles-ci sont demeurées *purement théoriques* et un Etat étranger qui a tenté d'établir des relations diplomatiques avec l'Ukraine n'a pu y parvenir. Cette réforme illusoire de 1944 a cependant fourni un *prétexte juridique* à la décision qui a fait entrer l'Ukraine et la Biélorussie à l'ONU, comme collectivités distinctes de l'URSS, mesure dont l'unique effet pratique est de donner à cette dernière trois voix au lieu d'une.

Il faut cependant reconnaître que les attributs de la souveraineté reconnus aux art. 17 et 18-a sont aussitôt limités par les art. 14 et 15 et que, en raison de l'emprise du parti communiste dans les différentes républiques, une attitude excentrique de la part de celles-ci est inconcevable, ce qui exclut du même coup le caractère confédéral que l'on pourrait attribuer à l'ensemble.

III. PARTICULARITES DU FEDERALISME SOVIETIQUE.

Situant dès lors l'Union soviétique parmi les formes d'unions fédérales classiques, tentons de discerner ce qui la distingue néanmoins, dans la réalité, de ce fédéralisme classique. Un auteur bien connu a examiné ces diverses caractéristiques (8). Reprenons-en l'essentiel.

a) *Prédominance de certaines parties.*

M. Duverger constate que, à la différence des Etats-Unis d'Amérique ou de la Suisse, les Etats membres ne sont point placés sur un pied d'égalité juridique, ce qui est normal, selon l'auteur, à cause de leur différence d'importance réelle : si l'URSS est en effet formée de quinze « républiques fédérées », certaines de celles-ci comprennent dans leur sein des « républiques autonomes », des « régions autonomes » et des « territoires nationaux ».

Républiques autonomes, régions et territoires ont droit à une *représentation distincte* de celle de la République fédérée dont elles font partie au sein de la Seconde Chambre de l'Union, de sorte que les grandes Républiques fédérées (et notamment celle de Russie, qui porte d'ailleurs le nom de république « fédérative ») y disposent d'un nombre de voix très supérieur à celui des petites.

Leur prédominance ne s'exerce pas seulement dans la première Chambre, conformément à la technique habituelle du fédéralisme, mais également

(7) DURAND C. : *Confédération d'Etats et Etat fédéral*, Paris, M. Rivière et Cie, 1965, p. 39.

(8) DUVERGER M. : *Les régimes politiques*, Paris, P.U.F. (« Que sais-je ? », n° 289), 1960, chap. III : *Les régimes de type russe*, pp. 100-111.

dans la seconde, ce qui est tout à fait particulier. Le fédéralisme russe est ainsi très inégalitaire, ce qui est sans doute moins logique, mais beaucoup plus conforme à la réalité.

b) *Les fonctions de chef d'Etat.*

Abordant les pouvoirs du Présidium du Soviet suprême, M. Duverger distingue deux catégories de pouvoirs, les uns correspondant à la fonction habituelle d'un chef d'Etat (droit de grâce, nominations, etc.) tandis que d'autres dépassent les attributions normales du chef d'un Etat parlementaire : révocation des ministres, référendum, interprétation des lois, rôle suprême en matière militaire et diplomatique, droit d'annulation des arrêtés et décisions illégaux du Conseil des ministres, et par là-même confusion entre les pouvoirs exécutif et juridictionnel.

c) *Fédéralisme et exécutif.*

A propos du Conseil des ministres, l'auteur note que le fédéralisme y est introduit de deux manières : d'une part, ledit Conseil comprend les présidents des Conseils des ministres des républiques fédérées ; d'autre part, les ministres « fédéraux-républicains », de par leurs fonctions, doivent coordonner l'action des ministres qui dirigent, à l'intérieur de chaque république fédérée, la même branche de l'administration, ce qui est une nouvelle application du principe fédéral.

d) *Le Parti communiste, contrepoids à la diversité.*

Mais ce qui constitue un élément fondamental du « mécanisme profond » du système soviétique, c'est le *parti communiste* (PC). Son existence et son rôle sont d'ailleurs indiqués dans une phrase de l'art. 126 de la Constitution soviétique qui souligne que « les citoyens les plus actifs et les plus conscients appartenant à la classe ouvrière, aux paysans travailleurs et aux travailleurs intellectuels s'unissent librement au sein du PC de l'Union soviétique, avant-garde des travailleurs dans leur lutte pour la construction de la société communiste et *noyau dirigeant de toutes les organisations de travailleurs, aussi bien des organisations sociales que des organisations d'Etat* ».

Par une intrusion permanente dans tous les rouages de la vie politique et sociale, le parti contribue à regrouper et cimenter les forces centrifuges dues à la composition de l'Union soviétique, forces dont la Constitution favorise l'autonomie et la dispersion, en raison de la division de l'autorité telle qu'elle est conçue à de nombreux échelons territoriaux et administratifs.

Mais, comme l'écrit encore M. Duverger, « ce gigantesque mouvement centrifuge est compensé par la force centripète du PC : derrière le Présidium, les ministres, les Soviets, à tous les échelons, se retrouvent les

dignitaires du Parti, pratiquement désignés par les organes supérieurs et capables ainsi de diffuser, à travers l'ensemble du pays et de ses multiples institutions, les mêmes directives, émanées du Secrétariat et du Politburo » (9).

Si l'on considère enfin qu'à côté du PC, une police politique pousse ses ramifications dans tous les secteurs de la société, on conviendra sans peine que ces deux organisations représentent des éléments d'unification et de centralisation qui compensent largement les potentialités d'autonomie et de libéralisation contenues dans le système fédéral soviétique.

e) *Un autre ciment de l'Union : la langue russe.*

La Constitution soviétique reconnaît aux citoyens des républiques fédérées et des autres subdivisions territoriales — généralement basées sur la prédominance d'une communauté ethnique ou linguistique — le droit d'user de leur propre langue dans leurs rapports avec l'administration, la justice, et de recevoir, de même, communication des lois de l'Union et de la république, dans la langue de leur région.

L'art. 40 dispose en effet que les lois adoptées par le Soviet suprême de l'URSS sont promulguées dans les langues des républiques fédérées, sous les signatures du président et du secrétaire du Présidium du Soviet suprême de l'URSS.

L'art. 110, relatif à la procédure judiciaire, stipule que celle-ci se fait dans la langue de la république fédérée ou autonome, ou de la région autonome.

Enfin, l'art. 121 garantit le droit à l'instruction, entre autres « par l'enseignement scolaire en langue maternelle », enseignement qui est d'ailleurs dispensé dans plus de cinquante langues des peuples de l'URSS.

Néanmoins, des écoles secondaires ou supérieures en langue russe existent partout et, généralement mieux pourvues, elles encouragent ainsi indirectement les études dans cette langue. En outre, la mobilité sociale, la perspective de promotions dans la hiérarchie administrative de l'Union, dans la carrière politique ou autre, font du russe un instrument indispensable d'élévation sociale.

Le service militaire enfin réalise, en Union soviétique, un brassage social et ethnique dont on n'a qu'une faible idée dans nos pays. D'une durée de deux ou trois ans, selon les armées, il soude indistinctement des individus issus de la centaine de nationalités ou d'ethnies qui composent l'Union soviétique. Ici encore, la langue russe est le véhicule essentiel au sein de la vaste organisation militaire soviétique.

(9) DUVERGER M. : *op. cit.*, p. 109.

On imagine sans peine les difficultés gigantesques que provoquerait l'usage, par chaque citoyen, de sa langue maternelle, en particulier dans les nombreux contacts qu'ont les Soviétiques, surtout aux niveaux élevés, dans les divers secteurs de la vie politique, économique et sociale.

C'est pourquoi une langue véhiculaire est indispensable à la fédération. Il était normal que, par le poids de la population grand-russe, le russe s'imposât.

Ce fait est aujourd'hui acquis, même s'il lui est donné une apparence volontariste :

« Toutes les nations et ethnies de l'URSS ont volontairement choisi la langue russe comme instrument de communication qu'elles utilisent pour leurs contacts et leur coopération. La langue russe est donc devenue un puissant instrument de liaison et d'union des peuples soviétiques, un moyen d'accéder aux meilleures réalisations de la culture nationale et mondiale » (10).

II. Un modèle possible pour l'Europe ?

I. LE PROBLEME MULTINATIONAL

Fédéralisme classique, juridique ou ethnique, le fédéralisme soviétique est une réalité.

En dépit du monolithisme réalisé par le truchement du parti et de l'idéologie communistes, la formule soviétique du fédéralisme ethnique représente une solution satisfaisante, même si, de temps à autre, les remous qui surviennent ci et là (pays baltes, Géorgie) et aussitôt jugulés, révèlent un malaise, dû en ordre principal au système centralisateur du Parti qui empêche ainsi la souveraineté reconnue en droit aux parties fédérées de s'exprimer dans les faits.

a) *Similitude Europe - URSS.*

Partant de la constatation que l'URSS est une fédération qui se dénomme « Etat multinational », et qu'un certain nombre de pays européens, actuellement groupés dans la CEE, pays « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » (11), envisagent une union politique dont on s'accorde à reconnaître qu'elle revêtirait d'abord une forme confédérale, il est dès lors raisonnable — et même nécessaire — d'envisager une évolution possible de cette confédération, soit en la concevant sous différents aspects, soit en imaginant les formes possibles d'une fédération à laquelle elle pourrait aboutir.

(10) U.R.S.S. 72 (Moscou, A.P. Novosti), p. 13.

(11) Préambule du Traité de Rome instituant la C.E.E.

Quoi qu'il en soit, le problème posé par l'existence en Europe non-communiste d'un certain nombre d'Etats-Nations, au sein desquels des communautés culturelles, linguistiques ou ethniques manifestent des velléités d'autonomie, ne laisse pas de faire apparaître une certaine similitude, dans la perspective d'une union fédérale ou confédérale, avec le cas de l'Union soviétique qui a dû, à l'origine, résoudre cette question essentielle de la plurinationalité.

b) *Une fédération ethnique.*

Un auteur français, Guy Héraud, a étudié plus particulièrement le problème des ethnies en Europe et développé une théorie de l'intégration tenant compte de cet aspect des choses. Selon lui, trois sortes d'Europes sont concevables d'après la nature de l'articulation fédérale : celle des Etats historiques, première étape inévitable ; celle des régions économiques et, enfin, celle des ethnies (12).

Dans cette dernière perspective, les régions monoethniques seraient groupées au sein de nations culturellement homogènes, dont l'union constituerait l'Etat fédéral.

Guy Héraud voit la répartition des pouvoirs selon un schéma fédéral assez classique : la collectivité de base, la commune, disposerait d'une assemblée municipale ; la région serait pourvue d'un parlement bicaméral et d'un gouvernement régional ; la nation, d'un conseil culturel, et la fédération, d'un parlement tricaméral et du conseil fédéral. Enfin, la Cour suprême serait l'organe juridictionnel constituant l'ultime recours pour tout individu, groupe ou collectivité.

c) *Importance de l'intégrité culturelle.*

Dans un autre ouvrage (13), le même auteur soulève la question de savoir si le respect de la diversité linguistique est compatible avec l'indispensable unification de l'Europe. Une analyse très développée l'a convaincu que la réponse à cette question est affirmative et que « l'unification de l'Europe ne saurait, sans grave dommage, mettre en péril la fine mosaïque qui fait la richesse singulière de ce continent ».

Partant du principe que la langue est le critère le plus significatif de l'ethnotype d'une nation, Guy Héraud en conclut qu'elle doit prendre place à côté des institutions sociales, juridiques et politiques de la nation.

Aussi, dans l'union fédérale européenne envisagée, les collectivités fédérées devraient être axées sur les ethnonations, en respectant leur langue, critère essentiel de leurs délimitations territoriales au sein de la fédération.

(12) Cfr. G. HERAUD : *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Paris, Presses d'Europe, 1968.

(13) G. HERAUD : *Peuples et langues d'Europe*, Paris, Denoël, 1966, p. 141.

Dans cette perspective, le modèle soviétique présente quelque intérêt et une union européenne gagnerait à s'inspirer de l'une ou de l'autre formule. Ce sera l'objet des paragraphes suivants.

II. LES VOIES POSSIBLES DE FEDERATION

a) *La situation actuelle.*

La CEE, selon la volonté exprimée par ses créateurs et leurs héritiers, doit constituer une étape dans la construction qui mène à la confédération et ensuite, peut-être, à la fédération européenne.

Sa structure constitutionnelle fait apparaître certaines caractéristiques fédérales. Elle prévoit, par exemple, que son droit prévaut, en matière communautaire, sur celui des Etats. Un rapide examen de ses organes permettra de mieux déceler leurs potentialités à cet égard.

La *Commission* incarne et représente les intérêts supérieurs de la Communauté, sur les plans interne et externe. Elle est indépendante des gouvernements des Etats membres et elle a un caractère strictement collégial. Elle détient les pouvoirs d'initiative, de décision et d'exécution.

Le *Conseil* est l'organe fédéral de la Communauté, formé des représentants des Etats-membres. Il a un rôle d'initiative et de conciliation entre les intérêts des Etats. Ses décisions sont prises le plus souvent à l'unanimité. Un comité de représentants permanents, en abrégé « Coreper », assure au Conseil un fonctionnement continu.

Le tandem *Commission-Conseil* est le centre moteur de tout le système institutionnel de la Communauté et un de ses aspects les plus originaux. Bien qu'un strict équilibre soit prévu entre les deux organes, le rôle du Conseil a pris de plus en plus d'importance dans les faits.

L'*Assemblée parlementaire* exerce le contrôle démocratique de l'ensemble. Elle est composée de représentants désignés par les parlements nationaux et n'a qu'une audience limitée, vu son rôle consultatif.

La *Cour de justice*, organe juridictionnel, est chargée d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités.

Ces institutions reflètent un certain particularisme (notamment leur exécutif à deux têtes, comme l'Aigle autrichien !) et il est difficile de leur attribuer les caractéristiques de tel système, fédéral ou confédéral.

Pour Guy Héraud et quelques auteurs, elles relèvent du type confédéral ; pour d'autres, elles présentent plusieurs caractéristiques du type fédéral : immédiateté de certaines décisions, composition du Conseil, etc.

Plus généralement, on qualifiera ce système de *fédéralisme fonctionnel*.

b) *L'évolution vers l'union politique.*

Les institutions actuelles offrent des possibilités évolutives vers l'une ou l'autre forme de fédéralisme, mais son indication est imprévisible et il

est probable que le fédéralisme européen présentera une forme originale, issue du particularisme actuel des institutions communautaires.

Des principes peuvent dès à présent être dégagés, qui seraient sans doute maintenus dans les premières phases d'une formation fédérale ou confédérale.

En premier lieu, comme le préconise le rapport Vedel, l'association du Conseil et de la Commission devrait rester une des bases fondamentales du système communautaire, de façon à garantir l'intérêt commun d'une part, celui des Etats membres de l'autre.

Ensuite, il conviendrait de rendre à la Commission son vrai rôle politique et de donner plus de relief à son président, par le procédé de l'investiture.

Le Conseil, de son côté, pourrait peut-être bénéficier de l'apport de ministres européens, dont le rôle serait à préciser. Le Parlement, enfin, élu au suffrage universel, verrait ses pouvoirs accrus. Quant aux conférences présidentielles ou sommets européens, une institutionnalisation pourrait être envisagée, qui préfigurerait une sorte de présidence collective, comme en Yougoslavie, ou de Conseil fédéral à la mode suisse, Conseil ayant les attributions de chef d'Etat européen, quitte à faire les accommodations nécessaires sur le plan interne des Etats.

Les chefs d'Etat ou de gouvernement n'ont pas précisé, lors du sommet d'octobre 1972, à Paris, la façon dont ils envisageaient l'*Union européenne* prévue au par. 16 de la déclaration finale et ils s'en remettent aux institutions à cet égard, en les priant d'élaborer un rapport sur le sujet. La Conférence de Copenhague, en décembre 1973, n'a rien apporté de neuf si ce n'est l'intention renouvelée de parvenir à une union européenne et la décision d'accélérer les travaux dans ce but. Depuis, le Conseil a chargé le Coreper de préparer un rapport à soumettre à la prochaine conférence présidentielle de Bonn, dont on voudrait espérer quelque résultat tangible.

Une observation attentive des positions des différents Etats membres durant la dernière décennie ne laisse malheureusement pas augurer des transformations spectaculaires dans la réalisation de cette union et il est probable qu'à ses débuts en tout cas, elle revêtira la forme d'une timide confédération.

Dans cette perspective, on voit difficilement se créer de nouvelles institutions, ou évoluer radicalement les institutions présentes, et c'est sans doute par une évolution du Conseil des ministres actuel, jointe à une institutionnalisation de la Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement, que l'on s'acheminera vers cette union politique européenne, qui pourrait s'apparenter au plan Fouchet du début des années soixante, ou à l'une de ses variantes.

c) *Au-delà de la confédération.*

Une Europe véritablement fédérale doit s'écarter plus hardiment des institutions communautaires telles que nous les connaissons, sans pour autant négliger de s'inspirer de leur esprit.

A cet égard, le modèle soviétique présente quelque utilité : on pourrait concevoir un Conseil des ministres unique englobant les membres de l'actuelle Commission. Le fédéralisme y serait introduit par la dualité d'intérêts : le communautaire par les membres de la Commission (les ministres fédéraux-républicains en URSS) et celui des Etats par des ministres européens représentant leur pays (les premiers ministres des républiques fédérées en Union soviétique), les premiers ministres étant ici membres du Conseil des chefs d'Etat ou de gouvernement assurant la présidence collective.

Sans doute n'est-ce pas là un *fédéralisme dualiste* pur (ce que semble préconiser G. Héraud, dans son exécutif fédéral) mais toute la nuance réside dans la répartition des compétences.

Le Parlement européen, lui aussi, devrait s'éloigner de sa forme actuelle et englober au moins deux Chambres (G. Héraud envisage un parlement tricaméral, incluant un Conseil économique et social), et le fédéralisme soviétique n'a rien que de très classique à cet égard, à cette exception près — qui est d'importance — que l'égalité des parties n'est pas respectée, du fait de leur composition « plurirégionale » interne.

A côté d'une Chambre élue au suffrage universel, et représentant l'ensemble de la fédération, il est permis d'imaginer une Chambre des Etats, au nombre de voix égal, mais incluant le cas échéant des sous-collectivités fédérées (provinces ou régions) disposant, elles aussi, d'un nombre de voix qui serait à déterminer.

Une Cour suprême, enfin, serait l'organe juridictionnel ultime auquel pourrait avoir recours tout individu ou toute collectivité.

III. CONCLUSIONS

Le schéma ci-dessus est forcément simplifié mais le lieu n'est pas, dans un travail extrêmement limité, de développer de longues considérations sur une hypothétique union fédérale européenne, à partir d'un modèle de fédéralisme ethnique (l'Etat multinational soviétique) dont on a vu le particularisme et les raisons de sa cohésion.

Cependant, à la lumière de l'étude du fédéralisme soviétique et à la lecture d'auteurs tel que Guy Héraud, une évidence apparaît nettement, celle de l'importance primordiale du critère national, ethnique ou linguistique, peu importants les termes car ils traduisent un même sentiment d'appartenance à une communauté déterminée.

C'est pourquoi c'est notre conviction que, sans aller jusqu'à une Europe des ethnies qui implique une transformation totale, sinon la disparition, des Etats-nations actuels de l'Europe, une formule doit être trouvée qui permette, tout en sauvegardant, fût-ce partiellement, la souveraineté des Etats actuels, d'accorder une certaine autonomie aux régions ethniques d'Europe au sein d'un éventuel Etat fédéral.

C'est dans ce sens que s'orientent les quelques idées exprimées dans ce travail. Elles ne seraient pas complètes cependant si l'on n'y ajoutait une dernière considération.

Dans une fédération des Etats et des régions d'Europe se posera inévitablement le problème d'une langue de contact entre les peuples qui la composent. Si le système fédéral doit tendre à préserver la langue et la culture de chaque partie fédérée, une union et un progrès véritables ne sont pas concevables sans un instrument de dialogue, de contact, sans une langue unique qui permette à tous les citoyens européens de se comprendre, quelle que soit leur appartenance régionale.

Les grandes fédérations n'échappent pas à ce problème et sa solution suscitera bien des controverses. Bilinguisme et plurilinguisme présenteront toujours quelque inconvénient, ne fût-ce que par le choix des langues à promouvoir.

L'imposition de fait de la langue d'une des parties constituerait une inégalité flagrante à l'égard des autres. Le fait qu'en URSS, la langue russe se soit imposée traduit bien la domination de la nation grand-russe, majoritaire, sur le reste de l'Union.

La seule solution équitable consiste en une langue neutre et nous rejoignons Guy Héraud à cet égard. Quant au choix d'une telle langue — latin ou espéranto — il est secondaire. Seul compte le principe, dans un souci de stricte égalité entre les parties fédérées, égalité sans laquelle il ne peut y avoir de vrai fédéralisme.

Cependant, dans ce domaine comme en d'autres, les meilleures idées ne peuvent être traduites en actes sans l'indispensable *volonté politique* des gouvernants, seule capable de créer les institutions nécessaires à la vie d'une Europe nouvelle.

Des institutions qui reflèteraient les deux principes-clés du fédéralisme : autonomie et participation des différentes collectivités, dans un souci d'égalité maximum, seraient certes garantes de succès d'une future fédération européenne et offriraient sans doute un gage de cohésion plus sûr que le centralisme autoritaire d'un parti dont l'existence est incompatible avec l'humanisme dont se réclament à juste titre les peuples d'une Europe libre et véritablement démocratique.

Summary.

Could Soviet federalism provide a pattern for a European Union? The similarity between the national diversity of the Soviet Union (this multinational state) and that of Europe could lead us to think so.

A careful examination of Soviet federalism reveals certain particularities which could be adapted to a federal Europe, but the most powerful element of centralisation and unity in the USSR is the Communist Party, besides a tough political police and a common language — Russian — another cement of the Union.

Bearing in mind the present institutions of the European Community, it is difficult to imagine an evolution towards such a federal state.

Nevertheless, if some principles were applied, such as the safeguard of the common interest as well as that of the member-states, it may be hoped to go further than a timid confederation.

In such a prospect, some institutions of the Soviet Union could be taken as examples and an institutionalisation of the present « summit » conferences could be imagined to act as a European collective head of state, in the same way as the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR.

Furthermore, Europe would need a common language and this should be a neutral one (latin or esperanto), so as to achieve among member-nations strict equality, for this is an element of success as are two other basic principles of federalism : autonomy and participation. Since the Communist Party just would not fit within a free and democratic Europe, it is in the above principles that the Community should seek the ferments of its union.



Le contraste entre communauté et société en tant qu'exemple d'une distinction dualiste

Réflexions à propos de la structure et du sort
de ce type d'antithèses.

par Carl SCHMITT,

Professeur de droit constitutionnel et de droit international public.

★

En guise de justification.

Il y a quelques années déjà, le philosophe et essayiste Jean-François Revel (°1924), auteur du livre controversé « Ni Marx ni Jésus » (1970) (1), s'est efforcé de démontrer, exemples parfois stupéfiants à l'appui, qu'en France, le retard en ce qui concerne la traduction de travaux étrangers importants serait un grand principe, instauré et respecté par ceux qui détenaient ou détiennent encore le monopole du savoir dans les différentes disciplines scientifiques (2). Je suis mal placé pour apprécier à sa juste valeur pareil jugement, sacrilège et iconoclaste à la fois. Mais il m'étonne tout de même d'apprendre, rien qu'en feuilletant un numéro récent d'une revue sérieuse, qu'il a fallu attendre 1964 pour que « Animal Farm » (1945) de Georges Orwell (1903-1950) soit traduit en français, tandis que la première traduction intégrale du célèbre « Léviathan » (1651) de Thomas Hobbes (1588-1679) n'a été éditée qu'en 1971... (3). Je reste également rêveur devant le fait que Giovanni Busino (°1932) a eu tant de peine à faire traduire en français « Fatti e teorie » (1920), le dernier livre de Vilfredo Pareto (1848-1923) restant en souffrance (4). Et à l'occasion de la parution (1974) d'une traduction

(1) Jean-François REVEL, *Ni Marx ni Jésus. La nouvelle révolution mondiale est commencée aux Etats-Unis*, Paris, Laffont, 1970.

(2) Jean-François REVEL, *Pourquoi des philosophes. 2. La cabale des dévots*, Paris, Pauvert, 2^e éd. = 1965, 304 p. Cf pp. 171-193.

(3) *Contrepoint*, n° 14, mai 1974, p. 52 note 24, et p. 168 note 26.

(4) Bien que la première traduction allemande d'un livre de Pareto, digne de ce nom, date de 1955, il existait déjà à ce moment au moins six thèses de doctorat allemandes entièrement consacrées au sociologue italien. Jusqu'à présent, la France

tardive du livre fondamental de Karl Raimund Popper (°1902) « *Logik der Forschung* » (1934) (5), on pouvait lire ce qui suit dans les colonnes du journal *Le Monde* : « Considéré souvent comme un des théoriciens officiels du réformisme libéral, Karl Popper appartient simultanément au monde de la philosophie politique et à celui de la philosophie des sciences. Le seul de ses ouvrages à avoir été traduit en français avant « *La Logique de la découverte scientifique* » étant « *Misère de l'historicisme* » (Plon, 1956), on peut supposer qu'il est plus connu (ou plus exactement moins ignoré) dans notre pays sous le premier aspect que sous le deuxième » (6).

Or, sans vouloir insinuer que l'œuvre de Carl Schmitt (°1888) ait été victime d'un traitement similaire, il n'en reste pas moins vrai qu'encre tout récemment ses publications n'étaient connues en France que dans un cercle restreint d'initiés — et encore. Cela explique peut-être que le politologue Maurice Duverger (°1927) ait pu se tromper au point d'oser qualifier de pamphlet la très solide étude schmittienne sur la dictature (7) ? Ainsi s'explique également que les auteurs de manuels et de précis à l'usage universitaire se contentent d'un renvoi hâtif à l'une ou l'autre théorie du savant allemand — c'est le cas de Marcel Prélot (°1898) (8) — ou les ignorent purement et simplement — comme par exemple feu Jean Touchard (1919-1971) (9). Et aussi comprend-on aisément l'absence jusqu'à l'heure actuelle d'une thèse française, entièrement consacrée à Schmitt et/ou à son œuvre scientifique. Cependant, je ne crois pas que cette ignorance puisse être caractérisée valablement de conspiration du silence. En effet, lorsqu'il s'agissait de « comprendre » l'Allemagne soi-disant schizophrène ou de démasquer « scientifiquement »

n'en a produit que deux, y compris celle de Guy PERRIN (°1926), défendue en Suisse et parue sous forme de livre en France : *Sociologie de Pareto*, Paris, PUF, 1966, 248 p. (cf *infra* note 15).

(5) Karl R. POPPER, *La Logique de la découverte scientifique* (trad. par Nicole Thyssen-Rutten et Philippe Devaux), Paris, Payot, 1974, 480 p.

(6) Jacques BOUVERESSE, *Logique de la science ou épistémologie ?*, in : *Le Monde*, 28-29 juillet 1974, p. 15.

(7) Maurice DUVERGER, *De la dictature*, Paris, Julliard, 1961, 211 p. ; cf pp. 205-206. Julien Freund a attiré le premier l'attention sur ce procédé étrange ; cf son introduction au livre de Francis ROSENSTIEL (°1936), *Le principe de « supranationalité ». Essai sur les rapports de la politique et du droit*, Paris, Pedone, 1962, 134 p.

Tandis que Freund s'est abstenu de donner des précisions, j'ai donné la référence exacte dans mon compte-rendu du livre de Hasso HOFMANN (°1934), in : *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, vol. 51 n° 1, février 1965, pp. 153-160 ; cf p. 1. Dans son introduction à la traduction de Marie-Louise Steinhauser, Freund a de nouveau rappelé la chose, cette fois-ci en citant le nom de Duverger ; cf *op. cit.*, *infra* note 19, p. 9.

(8) Marcel PRÉLOT, *Histoire des idées politiques*, Paris, Dalloz, 3^e éd. = 1966, 729 p. Cf pp. 337, 338 et 503.

(9) Jean TOUCHARD, *Histoire des idées politiques*, Paris, PUF, 2^e éd. = 1962, tome 2 = pp. 383-869 + IV.

le national-socialisme, son nom a été cité à plusieurs reprises. Pour Jacques Maritain (1882-1973), ami d'antan, qui ne se gênait nullement d'envoyer des livres dédiés à Schmitt, il fut tout d'un coup « un des inspireurs et des conseillers intellectuels du régime nazi » (10). Moins apodictique sonna alors l'avis de Roger Bonnard, inspiré qu'il était de deux autres coryphées du moment, Ulrich Scheuner (°1903) et Reinhard Höhn (°1904) (11). Le vénérable Edmond Vermeil (1878-?) rangea Schmitt — erronément, bien entendu — parmi les porte-parole du groupe de la revue *Die Tat* (12).

La véritable raison de l'ignorance généralisée en France quant à l'œuvre et la signification de Schmitt doit donc être cherchée ailleurs. Personnellement, je suis enclin à croire qu'il fut victime d'une décision unilatérale de quelques universitaires parisiens, concrétisée dans des mots d'ordre bien précis incitant à l'ostracisme, punition infiniment plus grave que la conspiration du silence. Bien sûr, il faudra des recherches étendues pour étayer cette supposition. Mais d'ores et déjà, nous disposons d'indications précieuses. Lorsque William Gueydan de Roussel a publié en 1936 sa traduction du livre de Schmitt intitulé « *Legalität und Legitimität* » (1932), munie d'une introduction (13), Georges Gurvitch (1894-1965) s'est fâché en clouant ce « scélérat » publiquement au pilori (14). Beaucoup plus tard, Paul Albou (°1926) a fait à peu près la même expérience avec ce même Gurvitch : « ... Cette étude (sc. de la sociologie parétienne), ..., nous nous proposons, en 1954, de la reprendre pour l'approfondir, quand nous en avons été détourné par Georges Gurvitch, définitif et péremptoire dans son mépris à l'égard du maître de Lausanne. Nous regrettons d'avoir suivi les conseils de ce sociologue, stimulant dans son enseignement, mais déconcertant par ses préjugés. Sa partialité a conforté une certaine critique « de gauche » dont la seule préoccupation semble d'examiner si Pareto était fasciste (elle est obligée de reconnaître qu'il ne l'était pas), ... » (15).

(10) Jacques MARITAIN, *Humanisme intégral. Problèmes temporels et spirituels d'une nouvelle chrétienté*, Paris, Aubier, 2^e éd. = 1947, 317 p. Cf p. 107.

(11) Roger BONNARD, *Le droit et l'Etat dans la doctrine nationale-socialiste*, Paris, Pichon & Durand-Auzias, 2^e éd. = 1939, 304 p. Le nom de Schmitt est cité à plusieurs reprises mais ne figure pas dans l'index nominum.

(12) Edmond VERMEIL, *Doctrinaires de la révolution allemande (1918-1938)*, Paris, Nouvelles éditions latines, 2^e éd. = 1948, 335 p. Cf pp. 161-163.

(13) Carl SCHMITT, *Légalité, légitimité* (trad. par William Gueydan de Roussel), Paris, Pichon et Durand-Auzias, 1936, 102 p. Cf pp. 1-38.

(14) Georges GURVITCH, récénsion du livre cité *supra* note 13, in *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, vol. 6 n° 1-2, 1936, pp. 235-236.

(15) Paul ALBOU, *Contribution à l'histoire des motivations économiques. Les apports de Keynes et de Pareto*, in : *Bulletin de psychologie*, vol. 26 n° 308, 1972-1973, pp. 942-953 ; cf p. 947 note 33. Dans cette étude (même note), le livre précité de Guy PERRIN (cf *supra* note 4) est qualifié de « pamphlet, souvent contradictoire ».

Ne serait-ce pas fort téméraire de sous-estimer l'influence de gens pareils et de l'impact de leurs jugements de valeur ? De toute façon, de Roussel ne s'est pas fait d'illusions (16) : il a expérimenté le bras long de l'immigré Gurvitch, chef de file d'une école sociologique dont les sujets de recherche préférés viennent d'être sévèrement critiqués (17). Quoi qu'il en soit, dans le cas de Carl Schmitt c'est indubitablement Julien Freund (°1921) qui a donné le branle à un redressement équitable de la situation invraisemblable. Pour vrai dire, il l'a réalisé lui-même en deux temps. En bon membre intrépide de la Résistance française, il a tout d'abord pris position. Dans sa thèse sur « L'essence du politique » (1965), il a eu l'audace d'affirmer : « J'ai eu deux grands Maîtres », notamment Raymond Aron (°1905) et Carl Schmitt (18). Ensuite, il a encouragé une de ses collègues à terminer sa traduction librement envisagée de deux livres de Schmitt ; le résultat a été une publication remarquable dans la collection au titre significatif « Liberté de l'Esprit », que dirige Aron (19). Comme par enchantement, Schmitt est depuis lors plus souvent cité dans des revues françaises. La publication susmentionnée coïncidait plus ou moins avec celle de la thèse étonnante du très actif Jean Pierre Faye (°1926), symptomatique à cause de ses failles, mais témoignant en même temps du changement de climat vis-à-vis de Schmitt (20).

C'est dans le cadre de ce véritable rattrapage du temps perdu que je me suis décidé à traduire un texte que le savant allemand a écrit comme contribution au *liber amicorum* « Estudios juridico-sociales » (1960), offert au célèbre philosophe du droit Luis Legaz y Lacambra (°1906) (21). Il s'agit, par conséquent, d'un texte relativement peu connu (même en Allemagne) et certainement peu cité, bien que mon choix n'ait pas été dicté par cette situation. Le fait que l'exposé proprement dit contient le canevas d'un développement décisif dans l'histoire

(16) Carl SCHMITT, *Considérations politiques* (trad. par William Gueydan de Roussel), Paris, Pichon et Durand-Auzias, 1942, VIII + 96 p. Cf p. VII.

(17) Giovanni BUSINO, *Le métier de sociologue*, in : *Revue européenne des sciences sociales*, no 20, février 1970, pp. 77-91. Cf pp. 80-81.

(18) Julien FREUND, *L'essence du politique*, Paris, Sirey, 1965, 764 + 47 p. ; cf p. 6. Il existe une traduction espagnole de ce grand livre, due à Sofia NOËL, *La esencia de lo político*, Madrid, Editora Nacional, 1968, XV + 959 p.

(19) Carl SCHMITT, *La notion de politique / Théorie du partisan* (trad. par Marie-Louise Steinhauser), Paris, Calmann-Lévy, 1972, 331 p.

(20) Jean-Pierre FAYE, *Langages totalitaires*, Paris, Hermann, 1972, VII + 771 p. Et du même auteur : *Théorie du récit. Introduction aux « Langages totalitaires »*, Paris, Hermann, 1972, 140 p.

(21) Carl SCHMITT, *Der Gegensatz von Gemeinschaft und Gesellschaft als Beispiel einer zweigliedrigen Unterscheidung. Betrachtungen zur Struktur und zum Schicksal solcher Antithesen*, in : *Estudios juridico-sociales. Homenaje al Profesor Luis Legaz y Lacambra* (Santiago de Compostela, Université, 1960, tome 1 = 581 p.), pp. 165-178.

des idées en Allemagne, dont la connaissance est indispensable à qui-conque veut s'occuper de l'histoire intellectuelle post-hégélienne du peuple d'outre-Rhin, me semble justifier cette traduction et sa publication dans cette revue spécialisée.

Comme le suggère le titre de son étude, Schmitt s'inspire du livre « *Gemeinschaft und Gesellschaft* » (1887) de Ferdinand Tönnies (1855-1936) (22). Il existe heureusement une traduction française de cet ouvrage, due à J. Leif (23), qui est aussi l'auteur d'une analyse serrée de la pensée du sociologue allemand (24), laquelle acquiert en ce moment un regain d'actualité (25). Quant à cette traduction, il y a lieu de regretter qu'elle ne donne que l'avant-propos de la huitième édition allemande de 1935. Le lecteur francophone intéressé rate ainsi l'occasion de prendre connaissance de plusieurs explications figurant dans les avant-propos précédents et qui sont parfois fort copieuses. Par exemple, l'avis de Tönnies que son œuvre contient déjà, disons en germe, l'idée maîtresse qu'Oswald Spengler (1880-1936) a brillamment développée dans les deux tomes de son livre au titre retentissant « *Der Untergang des Abendlandes* » (1918/22) (26). En outre, Leif n'est pas parvenu à résoudre complètement et de façon satisfaisante le problème épineux de la terminologie de Tönnies. Emile Durkheim (1858-1917) nous avait averti pourtant : « Comme l'auteur (sc. Tönnies), je crois qu'il y a deux espèces de sociétés et les mots dont il se sert pour les désigner en indiquent assez bien la nature : il est regrettable qu'ils soient intraduisibles » (27). Le sociologue hollandais J.P. Kruijt (°1898), élève de Rudolf Sebald Steinmetz (1862-1940), a formulé des remarques pertinentes à ce sujet (28).

Infiniment plus délicate encore est la tâche de rendre tangible les vocables de « *Wesenswille* » et « *Kürwille* ». Même en anglais, il y a des divergences de vue à ce propos (29). Voici quelques propositions faites en français qui illustrent suffisamment la difficulté sémantique :

(22) Ferdinand TÖNNIES, *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2^e éd. = 1970, LI + 259 p.

(23) Ferdinand TÖNNIES, *Communauté et société. Catégories fondamentales de la sociologie pure* (trad. par J. Leif), Paris, PUF, 1944, XXXI + 247 p.

(24) J. LEIF, *La sociologie de Tönnies*, Paris, PUF, 1946, 230 p.

(25) Cf par exemple le recueil d'études dû à Werner Jacob CAHNMANN (°1902) (éd.), *Ferdinand Tönnies. A New Evaluation*, Leyde, Brill, 1973, VIII + 302 p.

(26) Ferdinand TÖNNIES, *op. cit.* (cf *supra* note 22), p. XL.

(27) Emile DURKHEIM, *Compte-rendu du livre de Tönnies*, in : *Revue philosophique de la France et de l'étranger*, vol. 14 n° 4, 1889, pp. 416-422. Cf p. 420.

(28) J.P. KRUIJT, *Gemeenschap als sociologisch begrip. Een kritiek op Tönnies*, Amsterdam, Noord-Hollandsche Uitgeverij, 1955, 26 p.

(29) Werner Jacob CAHNMANN, *A Note on Translation and Abbreviation*, in : *op. cit.* (cf *supra* note 25), pp. 28-29. Cahnmann rejette les équivalents proposés par Charles

	« Wesenswille »	« Kürwille »
— Raymond Aron (30)	Volonté profonde, organique	Volonté de décision
— Gaston Bouthoul (°1906) (31)	—	Volonté libre, volonté de choix
— Armand Cuvillier (1887-1973)		
a) (32)	Vouloir profond	Volonté libre, volonté de choix
b) (33)	Vouloir naturel, organique	Volonté de choix, vo- lonté factice, volonté réfléchie
— Jacques Leclercq (1891-1971) (34)	Vouloir profond et spontané	Choix délibéré

Quant à lui, Leif propose volonté organique, et volonté réfléchie ; il écarte expressis verbis volonté essentielle, et volonté arbitraire (35). Peut-être que volonté spontanée, et volonté cérébrale ne rendraient de meilleurs services ? C'est mon humble avis, ce qui ne m'empêchera pas de respecter provisoirement la suggestion de Leif, acceptée par la plupart des sociologues d'expression française.

En ce qui concerne le texte de Schmitt, bien qu'écrit dans un langage clair et relativement facile, là aussi il a fallu faire face à certaines difficultés d'ordre linguistique. Tout en sachant gré à l'auteur d'avoir insisté sur les particularités du vocable allemand « Wert », je me suis malgré tout servi de l'équivalent inadéquat français « valeur » — ne fût-ce que pour faciliter la lecture de ma traduction. Pour éviter tout équivoque,

Price Loomis (°1905) dans sa traduction du livre majeur de TÖNNIES (*Community and Society*, East Lansing, The Michigan State University Press, 1957, 298 p. ; réédité en 1963), notamment « natural will » et « rational will », et les remplace par « essential will » et « arbitrary (or : reflective) will » (p. 28).

(30) Raymond ARON, *La sociologie allemande contemporaine*, Paris, PUF, 2^e éd. = 1950, IV + 177 p. Cf p. 21.

(31) Gaston BOUTHOU, *Traité de sociologie. 1. Les structures sociologiques*, Paris, Payot, 1968, 318 p. Cf p. 35.

(32) Armand CUVILLIER, *Introduction à la sociologie*, Paris, Colin, 1936, 208 p. Cf p. 56.

(33) Armand CUVILLIER, *Manuel de sociologie*, Paris, PUF, 1950, tome 1 = XXVIII + 380 p. Cf pp. 144-145.

(34) Jacques LECLERCQ, *Introduction à la sociologie*, Louvain, Université, 1948, 272 p. Cf 63.

(35) J. LEIF, *op. cit.* (cf *supra* note 23), p. 19 note 2.

j'ai aussi mis entre parenthèses le mot original allemand lorsqu'il fallait rendre le plus exactement possible le sens d'expressions quasi intraduisibles, comme par exemple « *Obrigkeitsstaat* ».

Piet Tommissen.

Les réflexions suivantes ont été provoquées par l'étude que D. Luis Legaz y Lacambra a récemment publiée sous le titre « *Communauté juridique des peuples, idéologie, utopie et réalité* » (36). Cette étude montre avec une parfaite maîtrise que l'ancienne dualité accentuée entre communauté et société se dissout des deux côtés, et que la présente société internationale n'est plus une communauté ni une union contractuelle, mais une structure globale basée sur des rapports de domination. Nous souscrivons volontiers à ces développements et à ces conclusions ; ils sont tellement convaincants que nous prions le lecteur de ne considérer nos propres réflexions que comme des suites descriptives et complémentaires de l'exposé du célèbre philosophe de droit. Toutefois, à la fin de son étude, celui-ci souligne qu'une communauté ne saurait jamais se baser sur des mots, mais uniquement sur les valeurs qui se cachent derrière ces mots. L'étude se termine ainsi par une profession de foi en faveur de la philosophie des valeurs, et c'est à ce sujet que nous voudrions formuler quelques remarques critiques. Les deux cependant — la suite consentante et la remarque critique — reposent sur la reconnaissance de la position dirigeante que détient Luis Legaz y Lacambra en tant que philosophe du droit dans la discussion internationale de pareils problèmes, et elles sont motivées par le souhait de fournir une véritable contribution à l'occasion de son jubilé.

Durant la première partie de notre siècle, le contraste entre communauté et société a exercé en Allemagne une influence décisive sur toutes les conceptions et notions se rapportant à la vie sociale de l'homme. Grâce à ce contraste, on se croyait en possession d'une première orientation à la fois générale, fondamentale et totale. L'opposition n'a pas seulement été utilisée sociologiquement dans le sens étroit d'une discipline scientifique ; elle a envahi aussi la pensée juridique et la philosophie morale, et même les digressions des philosophes de l'art et autres. Elle avait toute la force suggestive d'une antithèse simple et claire, lorsqu'elle fut interprétée en particulier comme alternative ou même comme disjonction sélective. Chaque groupe social était alors une communauté ou une société ou une construction intermédiaire ou une transition. Des antithèses

(36) In *Liber amicorum Carl Schmitt*, Berlin, Duncker und Humblot, 1959, pp. 123-143 (note CS).

pareilles simplifient la classification de la masse de matériaux et rendent plausibles l'argumentation. L'étude de Luis Legaz y Lacambra aussi bien que certains développements qui suivent nous en fourniront plusieurs exemples.

De pareilles antithèses deviennent tout-à-fait irrésistibles dès qu'elles s'approchent de systèmes de valeurs et qu'elles se connectent avec des jugements de valeur avoués ou tacites, moraux ou autres. Par exemple, lorsque la communauté apparaît comme le naturel, le véritable et le vrai, et donc fatalement la société comme l'artificiel, le tout-fait et le non-vrai ; ou, inversement, lorsque la société est dite supérieure parce que progresse, d'où il résulte que la communauté, parce qu'elle serait primitive, barbare ou réactionnaire, ne saurait recevoir automatiquement qu'une valeur négative. Ainsi se justifie la note critique sur le problème de la philosophie des valeurs que nous intercalons dans la présente contribution sous le point IV.

I

Devenir simple position de valeur dans des graphiques de valeurs positives ou négatives, tel est le sort inhérent à la distinction même entre communauté et société. Présentée ainsi, il s'agit d'une distinction typiquement allemande. L'on sait que, pour la première fois, elle a été construite et développée par Ferdinand Tönnies pour servir de fondement sociologique à son livre « Communauté et société » (1887). Ce livre de Tönnies est assez souvent présenté comme le premier exemple allemand d'une recherche et d'un essai de définition formels dans l'ordre sociologique. L'opposition de Tönnies repose sur la confrontation de deux formes différentes de la volonté humaine, la volonté organique et la volonté réfléchie : au départ, elle est donc d'inspiration psychologique. Mais en même temps elle rejoint la formule « from Status to Contract » de Harry Sumner Maine (37). De cette manière, elle trace la ligne d'une évolution historique, interprétable aussi bien comme ligne du progrès vers le haut (du primitif vers le plus évolué) que comme ligne de descente vers le bas (de l'origine à la décomposition).

Avec sa perspicacité pour les interrelations dans l'histoire des idées, Erich Rothacker (38) a remarqué que la distinction entre communauté

(37) « ...Dans son étude sur le droit antique, notamment le droit romain, Maine avait conclu que l'évolution du droit suivait un tracé qui allait d'un droit établissant le statut des personnes à un droit régissant le contrat entre des personnes. » (Guy ROCHER, *Introduction à la sociologie générale. 2. L'organisation sociale*, Paris, Editions HMH, 1968, 254 p. ; cf p. 56). Que cette soi-disant loi de Maine n'est pas sans équivoque prouve Jean CARBONNIER, *Sociologie juridique*, Paris, Colin, 1972, 320 p. ; cf p. 265 note 2.

(38) Il y a une petite note sur ce philosophe allemand (1888-1965) dans le livre de Henri ARVON, *La philosophie allemande*, Paris, Seghers, 1970, 222 p. ; cf pp. 66-67.

et société a été assez vite transformée en d'autres distinctions, surtout celle entre culture et civilisation ou celle entre romantique et classique (39). Quant à nous, il nous semble que c'est un trait général de cette époque de la pensée allemande qui se termine en 1914 lors de la Première Guerre mondiale, de préférer des antithèses simples et dualistes, aux schèmes triasiques de la philosophie précédente. Dans la première partie du XIX^e siècle, les constructions sous forme de trias furent prépondérantes. Ce fut une conséquence du pouvoir de la philosophie hégélienne et de ses degrés dialectiques : communauté naturelle, société bourgeoise, et état. Aussi la célèbre loi des trois états d'Auguste Comte se compose-t-elle de trois phases successives, la théologie, la métaphysique et la scientificité positive.

Les oppositions triasiques sont manifestement plus axées sur l'entente par réconciliation de contrastes et, conformément à leur structure, elles réalisent plus vite une synthèse que les distinctions dualistes. La trias fut caractéristique de la période de Restauration et d'un besoin profond de paix, aspirant, au-delà de la coexistence des antagonismes, à une unité supérieure et englobante. Pour l'histoire de la sociologie en tant que science autonome, nous estimons qu'il est fort significatif que, jadis, on qualifia la sociologie de « science oppositionnelle » (Carl Brinkmann) (40), tandis qu'à l'heure actuelle il ne nous semble plus du tout paradoxal de considérer le philosophe le plus important de la Restauration française après 1815, le vicomte de Bonald, comme le véritable fondateur et le père de la sociologie moderne. De Bonald fut le premier à donner la réponse dans sa grande « Recherche de la vérité » : « la vérité est dans la société et dans l'histoire » (41). Récemment, le jeune philosophe allemand Robert Spaemann publiait un livre sur de Bonald, dont le titre seul contient déjà un défi évident : « Les origines de la sociologie dans le génie de la Restauration » (42). Mais, décidément, le repos de cette période de Restauration a uniquement servi à fournir une façade de synthèses triasiques, derrière laquelle se formèrent des antithèses simples et dualistes, dont la force de frappe polémique rejeta bientôt de côté les constructions à tendance médiatrice.

(39) Erich ROTHACKER, *Geschichtsphilosophie*, Munich/Berlin, R. Oldenbourg, 1934, 156 p. ; cf p. 34 (note CS).

(40) Carl BRINKMANN (1885-1954), sociologue et économiste allemand, qui a entrepris une traduction partielle du célèbre « Traité de sociologie générale » de Vilfredo Pareto. Il est également l'auteur d'une remarquable *Soziologie der Revolution*, Vandenhoeck und Ruprecht, 1948, 119 p.

(41) Carl SCHMITT, *Politische Romantik*, Berlin/Munich, Duncker und Humblot, 2^e éd. = 1925, 234 p. ; cf pp. 77 sqq : *La recherche de la Réalité* ; p. 88 sqq sur de Bonald et son affirmation « La société et l'histoire, voilà la réalité » (note CS).

(42) Robert SPAEMANN (*1927), *Der Ursprung der Soziologie aus dem Geist der Restauration. Studien über L.G.A. de Bonald*, Munich, Kösel, 1959, 216 p. (note CS).

Le contraste entre communauté et société a connu le sort inévitable de toutes les distinctions dualistes dont s'empare l'homme. Par le truchement de transformations de toutes sortes, elles entrent en contact avec d'autres antithèses dualistes, elles s'intègrent et fondent même ensemble pour former de nouvelles tensions et de nouveaux fronts antagonistes. Il était dans l'ordre des choses d'amalgamer un antagonisme, confrontant une volonté organique substantielle et une volonté réfléchie consciemment créée, et le contraste entre l'organique et le mécanique. Nous y reviendrons plus explicitement dans quelques instants (sous point 2), car ce phénomène est symptomatique pour l'histoire des idées dans l'Allemagne du XIX^e siècle. Le mot et la notion d'organique à l'appui, on croyait pouvoir jeter un pont sur l'abîme qui séparait Etat et société, abîme dont on refusa d'admettre l'existence dans le cas de l'Allemagne. Il y a plus de cent ans, en 1859, l'historien renommé de l'histoire allemande du XIX^e siècle, Heinrich von Treitschke, publia un essai qu'il intitula « La science sociale » et qu'il qualifia d'« ébauche critique » (43). Selon sa thèse, les querelles des classes sociales reculent en faveur de l'unité politique du tout pendant des périodes historiques vraiment grandes et solides, par exemple celle de la Rome antique ; le contraste entre Etat et société ne doit pas être exagéré. Il en tire la conclusion que la sociologie n'avait pas droit au statut de science autonome dans l'Allemagne d'antan, et que ses thèmes et problèmes devaient être traités dans le cadre de la science politique ou de l'histoire. Ce combat de la sociologie pour obtenir le statut de discipline autonome académique est un excellent exemple pour étayer la thèse d'Ernst Forsthoff, d'après laquelle les vastes mouvements de l'histoire des idées et de l'histoire politique se reflètent dans la classification des disciplines académiques (44).

II

L'histoire politique et constitutionnelle allemande du XIX^e siècle, aussi et surtout le libéralisme allemand de la première partie de ce siècle, restent incompréhensibles aussi longtemps qu'on n'a pas jeté un coup d'œil sur le contraste entre *l'organique* et *le mécanique*. L'intensité avec laquelle ce contraste s'est amalgamé avec celui de communauté et société résulte déjà du renvoi à Rothacker, qui se trouve dans l'étude de Luis Legaz y Lacambra et qui appelle organique la véritable communauté. Ici se regroupent donc plusieurs couples d'antithèses. Nous pensons qu'il est important de récapituler dans une énumération simple les complica-

(43) Heinrich von TREITSCHKE (1834-1896), *Die Gesellschaftswissenschaft. Ein kritischer Versuch*, Leipzig, Hirzel, 1859, III + 108 p.

tions et les incertitudes qui en résultent pour la pensée politique du XIX^e siècle allemand. Les fronts obscurs, politiquement effacés, vers la droite et la gauche, donnent un tableau général dont le polymorphisme était voué à l'échec vis-à-vis d'un adversaire aussi univoque que résolu qu'était le socialisme marxiste. La signification pratique et même théorique du mot *organique* scintillait et changeait d'un moment à l'autre de sens, en fonction de l'adversaire changeant. On obtenait ainsi des séries complètes de possibilités quant à la signification du mot *organique*, généralement défini à partir du pôle négatif, c'est-à-dire à partir de l'adversaire (45). Organique pouvait signifier :

1° *non-mécanique* : le mot est alors dirigé contre toutes les représentations instrumentales de l'Etat, contre l'image de l'Etat-machine et de l'Etat comme appareil administratif, contre une bureaucratie centralisée et contre l'identification d'Etat et de bureaucratie ;

2° *pas d'origine extérieure* : alors, le monarque situé au-dessus et en dehors de l'Etat est arraché de sa transcendance et replacé dans l'Etat ; il devient organe d'état ; c'est dans cette signification que le mot soutient la tentative — d'ordre général dans le cadre de l'histoire des idées et réussie au XIX^e siècle — d'expliquer l'Etat et le monde à partir de leur immanence ;

3° *pas d'origine supérieure* : l'Etat ne réside pas alors dans le commandement d'un chef, mais dans la volonté combinée de tous ; il n'est pas règne mais corporation, il n'est pas état autoritaire (« *Obrigkeitsstaat* ») mais état du peuple (« *Volksstaat* »), construit à partir d'en bas, donc démocratie, une conclusion tirée surtout par Hugo Preuss (46) et Kurt Wolzendorff (47) ;

4° *non violent* : alors le mot vise le contraste vis-à-vis du combat et de la décision, et décrit les tendances inter-différenciées au compromis, à l'entente, à la discussion et à l'évolution comme antipode de la révolution ; dans ce cas, il peut se combiner avec des idées typiquement libérales ;

(44) Ernst FORSTHOFF (1902-1974), *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, n° 1 dans la collection *Res Publica*, Stuttgart, Kohlhammer, 1959, 63 p. ; postface p. 48 (note CS).

(45) Nous empruntons l'énumération suivante à notre écrit sur *Hugo Preuss. Sein Staatsbegriff und seine Stellung in der deutschen Staatslehre*, Tübingen, Mohr, 1930, 34 p. ; cf pp. 11-12 (note CS).

(46) Hugo PREUSS (1860-1928) est considéré à juste titre comme le père de la Constitution de Weimar (1918-1933).

(47) Kurt WOLZENDORFF (1882-1921), juriste allemand injustement tombé dans l'oubli.

5° *non atomistique et non individualiste* : alors le mot se révolte contre les opinions libérales et devient collectiviste, rejetant toutefois le régime personnel du monarque ; il peut se diriger contre la construction de droit privé de la bureaucratie et changer le fonctionnaire de serviteur en organe, de telle sorte qu'il puisse néanmoins être utilisé pour stabiliser un Etat de fonctionnaires du type bureaucratique (« Beamtenstaat ») ;

6° *non particulariste* : mais à partir de la totalité, de sorte que l'unité globale puisse avoir dans une situation politique concrète le sens d'unitarisme, contrastant avec le fédéralisme, et refuser simultanément l'Etat des partis démocratiques ;

7° enfin, organique peut devenir *l'antipode de tout ce qui est actif et voulu*, aider toutes les étapes possibles de l'historisme, du gouvernementalisme et du quietisme, et s'effondrer dans un *agnosticisme intégral* (48).

Face à cette série de sept antithèses, il devient évident que les deux paires de contraste : organique-mécanique, et communauté-société s'entremêlent en permanence. En s'enchaînant, elles renforcent constamment la tension dualiste qui leur est immanente. A l'heure actuelle, les relations transversales entre Ferdinand Tönnies, le fondateur de la théorie de communauté et société, et Otto von Gierke (49), le porte-parole incontesté de la théorie étatique organique pendant la deuxième partie du XIX^e siècle, sont facilement à détecter. Jadis, elles furent cachées à la conscience par suite des fronts et des sectarismes d'une politique à la petite semaine, qui nous semblent tout-à-fait secondaires maintenant. Nous sommes intéressés ici par ce qu'un jeune historien allemand a récemment appelé dans un livre sensationnel « Critique et crise », la « dialectique des notions dualistes » et par leur « force explosive révolutionnaire » qu'il démontre pour le XVIII^e siècle (50). Nous verrons maintenant comment d'autres oppositions dualistes s'intègrent également dans ce chaînon pour déclencher à la longue une véritable réaction en chaîne.

(48) C'est Rudolf SMEND (1882- ?) qui a parlé de l'« agnosticisme de la théorie organique » dans son livre *Verfassung und Verfassungsrecht*, Munich, Duncker und Humblot, 1928, VIII + 178 p., cf p. 24 (réédité dans son recueil d'études *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlin, Duncker und Humblot, 1955, 470 p.). Il est fort instructif de comparer cette variante allemande d'agnosticisme à l'agnosticisme plutôt roman du « stato agnostico » libéral (note CS).

(49) Otto von GIERKE (1841-1921), juriste allemand, qui a défendu la fonction sociale et organique du droit en tant que jonction entre le peuple et l'administration.

(50) Reinhart KOSELLECK (°1923), *Kritik und Krise. Ein Beitrag zur Pathogenese der bürgerlichen Welt*, dans la collection *Orbis academicus*, Fribourg/Munich, Karl Alber, 1959, X + 229 p. ; surtout p. 115 pour la dualité entre politique et morale chez Turgot (note CS).

III

Au départ, le contraste entre communauté et société n'était pas conçu comme une alternative exclusive. Il impliquait encore au début la confluence en un système global, en une totalité supérieure, en un tertius gaudens connu depuis la philosophie de l'idéalisme allemand. Cette totalité supérieure était l'unité politique, qu'on appelait à ce moment partout et sans contestation l'Etat. Tönnies lui-même nous en fournit l'exemple le plus probant. Pour lui, l'Etat reste la forme concrète politique par excellence de la vie communautaire humaine et « sinon dans la réalité actuelle, alors certainement comme postulat et — espérons-le — dans l'avenir » une synthèse supérieure de communauté et de société. La dualité du contraste entre Etat et société est relativisée en ce sens que l'Etat absorbe certains éléments de la communauté. Ainsi, la dualité du contraste entre communauté et société est-elle aussi relativisée. A la fin d'une étude importante et significative sur la démocratie et le parlementarisme, Tönnies dit textuellement ceci : « Les notions (soit communauté et société) peuvent être aussi définies de la sorte que la communauté représente une œuvre d'art créée par la volonté organique humaine, l'Etat une invention de la raison pleine de sens, que réalise la volonté réfléchie. Dans sa réalisation par la constitution démocratique, les finances démocratiques, l'esprit démocratique, l'Etat peut alors devenir tellement semblable à une véritable communauté, que la notion hégélienne deviendrait applicable dans ce cas. Cela équivaldrait à une grande époque dans l'histoire de l'esprit humain » (51).

Cette phrase a été écrite par Tönnies en 1927 à propos d'une discussion de notre texte sur « La situation du parlementarisme actuel dans l'histoire des idées » (52). Dans de pareils mots, on sent vibrer toute la gamme des prédécesseurs, allant de Hobbes à Hegel, et qui pour le social-démocrate Tönnies ne se termine nullement avec Karl Marx. Mais depuis la moitié du XIX^e siècle, le positivisme des sciences naturelles a fait tabula rasa et imposé le recours à des retours et des antithèses plus simples. Tout ce qui n'était pas rationnel dans le sens des sciences naturelles, était d'office écarté dans la sphère de l'irrationnel. Ici, dans ce milieu défensif, défini de façon purement négative et exposé à une infinité d'interprétations, se réunissait par conséquent un conglomerat

(51) Ferdinand TÖNNIES, *Demokratie und Parlamentarismus*, in : *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft* (Munich, Duncker und Humblot), vol. 51, 1927, pp. 173-216 ; réédité dans son recueil d'études *Soziologische Studien und Kritiken*, Jena, Fischer, 1929, tome 3 = IX + 475 p., cf p. 40 sqq (note CS).

(52) Carl SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Munich/Leipzig, Duncker und Humblot, 2^e éd. = 1926, 90 p.

hétérogène de mythes et de positions vrais et faux, auxquels correspondait une infinité d'oppositions dualistes, comme sentiment contre raison, cœur contre tête et pour finir même — conformément à une époque impressionniste — chaud contre froid. Nietzsche appelait l'Etat le plus froid de tous les monstres froids, et chez le sociologue allemand Vierkandt (53), on lit finalement que seuls les groupes possédant une « chaleur » forment de véritables communautés. L'on voit dans quels enchaînements ininterrompus d'oppositions dualistes la distinction entre communauté et société devait s'enliser.

Le premier tirage du livre de Tönnies, « Communauté et société », a paru en 1887, donc en plein XIX^e siècle. L'influence du livre et de ses antithèses ne s'est fait sentir que beaucoup plus tard, au courant du XX^e siècle (54). Le livre illustre donc de façon charmante que les livres et avec eux leurs thèses et leurs antithèses ont leur propre destin. Qu'est-ce qui s'est passé en Allemagne depuis 1900 pour que le contraste entre communauté et société ait rencontré tout d'un coup un intérêt si profond ? C'était l'évolution industrielle rapide, dont le début se situe dans cette phase du changement d'ère. Vers 1900, on construit en Allemagne les premières centrales d'énergie et on démarre avec l'électrification des régions agricoles faiblement peuplées. Cette évolution industrielle de l'Allemagne s'accroissait après la Première Guerre Mondiale de 1914-18 et elle a engendré de nouvelles conceptions et de nouvelles notions spatiales. Nous avons démontré ailleurs que c'est en Allemagne qu'on a forgé alors dans le cadre de l'évolution industrielle le mot « grand espace » (« Grossraum ») (55). Mais parallèlement avec cette forte industrialisation se manifestait un contre-mouvement, dont le mot d'ordre fut précisément le vocable « communauté ». Il démarra en 1901 avec la fondation du « Wandervogel » et se concrétisa aussi bien dans le mouvement de la jeunesse allemande que dans d'autres mouvements. Il serait injuste de prétendre que la formule de Tönnies aurait été la cause de ces phénomènes, mais en tant que mot de passe elle en fait néanmoins partie intégrante. Le nouveau contraste du type dualiste dans lequel la distinction entre communauté et société, organique et mécanique prit dorénavant corps était celui de campagne et ville. Le mouvement de la

(53) Alfred VIERKANDT (1867-1953), sociologue allemand dont les travaux sont fortement influencés par sa prédilection pour l'ethnologie.

(54) Cf l'étude de René KÖNIG (c1906), *Die Begriffe Gemeinschaft und Gesellschaft bei Ferdinand Tönnies*, in : *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, vol. 7 n° 3, pp. 348-420 ; surtout pp. 349-350.

(55) Carl SCHMITT, *Völkerrechtliche Grossraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte*, Berlin/Vienne/Leipzig, Deutscher Rechtsverlag, 1939, 88 p. ; cf introduction (note CS).

jeunesse allemande a inauguré ce contraste en 1901 (56). Mais encore en 1950, on a publié à New York un livre américain dans lequel on a essayé de saisir sociologiquement la forme sociale de la campagne comme communauté et celle de la ville comme société (57). Vraisemblablement, l'évolution industrielle future conduira à l'industrialisation totale et, en conséquence, à la disparition du dualisme entre campagne et ville. Mais dans l'époque précitée, dans l'Allemagne de 1900-33, la distinction entre communauté et société apparaît comme la manifestation d'un contre-mouvement contre l'évolution industrielle irréversible, qui fut regrettée et combattue comme mécanisation et rationalisation.

Deux documents curieux et étonnants de cette antithétique méritent surtout d'être mentionnés spécialement, parce qu'ils parlent expressis verbis de l'âme humaine, menacée par l'intellectualisation ou la mécanisation. Je cite d'abord un livre systématique en trois volumes, paru vers la fin de l'époque envisagée, dont le titre proclame le dualisme de façon prégnante : Ludwig Klages, « Sur l'esprit comme adversaire de l'âme » (1929-32) (58). A l'orée de notre époque se situe, par contre, le livre de Walther Rathenau, « De la critique du temps », en l'année 1911 (59). Un capitaine d'industrie et d'économie, quelqu'un qui avait participé en bonne posture à l'accélération de l'évolution industrielle, se plaint en mots émus du désenchantement progressif ; il appelle son époque une époque mécanique sans âme. Peu de lecteurs réalisaient alors qu'il ne s'agissait nullement d'une critique du temps, mais d'une plainte (60).

IV

La communauté et la croissance organique, l'ordre rural et finalement même l'âme humaine étaient menacés par l'évolution industrielle qui devenait constamment plus irrésistible et plus agressive. Les idéologues

(56) Cf Karl SEIDELMAN, *Bund und Gruppe als Lebensform deutscher Jugend. Versuch einer Erscheinungskunde des deutschen Jugendlebens in der ersten Hälfte des XX. Jahrhunderts*, München, Wiking-Verlag, 1955, 382 p.

(57) Charles Price LOOMIS (cf supra note 29) et J.A. BEEGLE, *Rural Social Systems. A Textbook in Rural Sociology and Anthropology*, New York, Prentice Hall, 1950, XXVII + 873 p. A comparer l'étude de Herbert KÖSTER, *Agrarsoziologie*, in : *Soziologie. Ein Lehr- und Handbuch zur modernen Gesellschaftskunde*, édité par Arnold Gehlen (1904) et Helmut Schelsky (1912), Düsseldorf, Diederichs, 1955, 351 p. ; cf p. 209 (note CS).

(58) Ludwig KLAGES, *Der Geist als Widersacher der Seele*, Bonn, Bouvier, 5^e éd. = 1972, XVI + 1521 p. Sur Klages (1872-1956), cf le livre pénétrant de Gustave THIBON (1904), *La science du caractère (L'œuvre de Ludwig Klages)*, Paris, Desclée de Brouwer, 1933, 256 p.

(59) Walter RATHENAU (1867-1922), *Kritik der Zeit*, Berlin, S. Fischer, 1912, 260 p.

(60) Carl SCHMITT dans sa récénsion du livre (cf supra note 59), in : *Die Rheinlande* (Düsseldorf, A. Bagel), vol. 22, septembre 1912, pp. 323-324 (note CS).

du progrès industriel qualifiaient la communauté d'irrationnelle et romantique. Des activistes politiques et des accélérateurs y voyaient de la réaction et du sabotage en germes. Mais les véritables porteurs et animateurs du progrès industriel, la technique et la physique, en somme les véritables agresseurs, restaient neutres presque de façon inhumaine. Les oppositions dualistes avec lesquels ils travaillaient ne contenaient pas de prise de position pour ou contre un des deux éléments antagonistes. La mathématique comptait en toute sobriété avec l'opposition entre le plus et le moins, la physique travaillait de la même façon détachée avec des oppositions polaires comme électricité positive et négative. Elles n'étaient intéressées que par la recherche objective et le calcul de réactions causales. Elles ignoraient l'ami et l'ennemi. Elles étaient, comme il est coutume de dire, d'une parfaite « neutralité axiologique » (61).

Voilà le positivisme scientifique, la scientificité ayant pris la relève de la théologie et de la métaphysique, Mais aussi d'autres sciences, comme l'éthique, la science juridique, l'esthétique semblaient dans le fonctionnalisme d'une réaction causale et calculable. Les gens ne pouvaient qu'être effrayés face à ce *tabula rasa* du progrès technico-industriel, devant ce nihilisme qui se dévoilait comme le revers du positivisme scientifique. Parmi les différents contre-mouvements pour parer un nihilisme pareil, le mot et la notion de *valeur* semblaient être un refuge pour la liberté et la dignité humaines.

Il n'entre pas dans nos intentions de nous engager dans un exposé général de l'histoire de la philosophie des valeurs, mais il s'agit de regarder de près certains effets du procédé de la pensée selon la valeur, ceux notamment qui ont une répercussion sur le destin d'oppositions dualistes comme celle de communauté et société. Une discussion critique de toute la philosophie des valeurs du point de vue juridique vient à maturité à l'heure actuelle. Cette discussion est devenue inévitable à la suite d'une étude fondamentale qu'Ernst Forsthoff a publiée sous le titre « La transformation de la loi constitutionnelle » (62). Du fait que la philosophie des valeurs s'est infiltrée dans la jurisprudence des cours allemandes les plus élevées et dans la doctrine constitutionnelle de la Constitution de Bonn, l'herméneutique juridique traditionnelle se dissout et la rationalité et l'évidence de la loi constitutionnelle sont en danger. Des positions de valeurs d'ordre « social » commencent à remplacer les droits fondamentaux libéraux ayant une signification solide et calculable.

(61) C'est ainsi que Julien FREUND (1921) a traduit le vocable important de Max WEBER (1864-1920) « Wertfreiheit ». Nul doute que cette traduction est meilleure que celle proposée antérieurement par Raymond ARON, soit « indifférence aux valeurs ».

(62) Ernst FORSTHOFF, *Die Umbildung des Verfassungsgesetzes*, in : *Liber amicorum Carl Schmitt* (cf *supra* note 36), pp. 35-62 (note CS).

La constitution elle-même se transforme dès lors d'une décision claire et solide en un procédé « d'adaptation mobile de mise en valeur » (« fließende Geltungsfortbildung »).

Nous citons cette étude parce qu'elle indique qu'une discussion critique de la philosophie des valeurs est devenue inévitable pour le juriste, non seulement du point de vue de son intérêt juridico-philosophique, mais aussi pour des raisons politico-pratiques fort actuelles. C'est la même problématique qui nous oblige à attirer ici l'attention sur la fin de l'étude de Luis Legaz y Lacambra et de formuler quelques réflexions à propos de remarques se rapportant à l'origine du mot *valeur* et à son applicabilité en allemand. Nous voilà confrontés avec un problème linguistique difficile, car nous sommes certains que le « valor » espagnol se situe dans un autre champ significatif que le mot allemand « Wert ». Il en résulte que notre exposé critique sert uniquement à une clarification conceptuelle à partir de la langue. Il ne vise pas à une réfutation du paragraphe final de l'étude importante, mais il reprend un problème qu'elle a suscité. Legaz y Lacambra dit : « Une communauté ne peut jamais s'appuyer sur des *mots* mais bien sur des *valeurs* ». Ne discutons pas la pensée ainsi exprimée quant à sa véracité. Ce qui nous préoccupe ici, c'est une clarification de la valeur. Le célèbre auteur espagnol appelle la valeur à partir du mot. Quant à nous, nous envisageons d'étudier critiquement le mot *valeur* et son utilité pour une opposition dualiste comme celle entre communauté et société.

Il y a des forces et des puissances, des trônes et des règnes. La morale et la philosophie dépassées connaissent des vertus et des vices de toutes sortes, qualités et charismes. Mais que sont les valeurs ? Elles ne *sont* pas, elles *valent*. Bien sûr, en allemand aussi on a déjà parlé de valeur et de non-valeur avant l'avènement de la philosophie des valeurs. Mais le mot gardait toujours sa connexion précise avec valeur et prix et monnaie dans le sens économique. Kant le savait déjà : Les choses ont une valeur, les hommes ont une dignité. Dorénavant, la dignité serait aussi une valeur. Que signifie cette promotion de la valeur et comment s'explique le succès extraordinaire de la philosophie des valeurs ?

L'explication doit être cherchée à ses origines dans une situation philosophique extrêmement pregnante, la crise du nihilisme du XIX^e siècle. Indépendamment du fait qu'on accepte ou non l'existentialisme, ce que Heidegger dit à ce propos reste juste et doit être cité *in extenso* vu son exactitude (63) : « Au cours du XIX^e siècle, il devint normal de parler de valeurs et la coutume s'établit de penser en termes de valeur. Mais

(63) Martin HEIDEGGER (1889), *Holzwege*, Francfort, Klostermann, 1950, 345 p. Cf pp. 209-210 dans l'étude *Nietzsches Wort « Gott ist tot »*, pp. 193-247 (note CS).

ce n'est que grâce à la divulgation des écrits de Nietzsche que l'emploi du vocable valeur est devenu populaire. On parle de valeurs vitales, de valeurs culturelles, de valeurs éternelles, de la hiérarchie des valeurs, de valeurs spirituelles, qu'on croit trouver par exemple dans l'Antiquité. L'occupation savante de la philosophie et la transformation du néo-kantisme ont conduit à la philosophie des valeurs. On construit des systèmes de valeurs et on observe dans l'éthique des couches de valeurs. Même dans la théologie chrétienne Dieu, le summum ens qua summum bonum, est défini comme la valeur suprême. On parle de la neutralité axiologique de la science et on jette les essais de valorisation du côté des conceptions du monde (« Weltanschauungen »). La valeur et le valable deviennent l'Ersatz positiviste du métaphysique. La fréquence avec laquelle on parle de valeurs correspond au manque de précision du concept. Celui-ci correspond de son côté à l'obscurité de l'origine essentielle de la valeur dans l'être. Car, en supposant qu'une valeur tant citée ne correspond pas à un néant, son essence doit se trouver dans son être. »

Les étapes successives de la philosophie des valeurs sont un thème spécial. Inutile de critiquer une fois de plus le formalisme vide des néo-kantiens déjà tant de fois critiqué. Il n'importe non plus de citer des paragraphes ad hoc de Max Weber sur la neutralité axiologique absolue de la science et sur la liberté de décision absolue des évaluations et des conceptions du monde. A l'heure actuelle, personne n'oserait limiter Weber à ces paragraphes (64). Toutefois, on ne saurait omettre une expression importante qu'il a formulée. Il a notamment ajouté aux nombreux points de vue, sans lesquels on ne saurait pas évaluer, un point supplémentaire et peut-être encore plus intéressant : le point d'attaque (65). Et il me semble que c'est ce point qui se cache potentiellement derrière toute évaluation.

Je crains fort que même les efforts philosophiques en vue d'une échelle des valeurs ne savent pas échapper à la tendance indestructible de la valeur de se faire valoir et de s'imposer elle-même, de dévaloriser d'autres valeurs, de détruire des non-valeurs. Max Scheler a construit une échelle des valeurs allant de l'utile au sacré. Il est évident que la valeur suprême essaiera de repousser la valeur inférieure et que la valeur aura toujours tendance à détruire la non-valeur. Parce que la valeur

(64) Cf Raymond ARON dans son introduction à l'édition française des essais de Max WEBER *Wissenschaft als Beruf* et *Politik als Beruf*, traduction due à Julien Freund, dans la collection *Recherches en sciences humaines* n° 12, Paris, Plon, 1959, 232 p. (note CS).

(65) Max WEBER dans sa discussion avec Eduard MEYER (1855-1930) en 1906, in : *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, 2^e éd. due à Johannes Winkelmann, Tübingen, Mohr, 1951, VII + 687 p. ; cf p. 246 (note CS).

n'est pas, mais qu'elle vaut, elle est dominée par un désir ardent de s'imposer. Ce que les moralistes ont trouvé sur les relations entre but et moyen, sur la proportionnalité et le *debitus modus* est mis en question par la hiérarchie des valeurs. Comment éviter que la valeur supérieure opprime la valeur inférieure ? Et n'est-ce pas le devoir de la réalisation d'une valeur que la valeur anéantit la non-valeur ? Eliminer une valeur négative est, selon Max Scheler, quelque chose de valable. D'après la logique de notre façon de penser en valeur, bien sûr. Ici existe la possibilité d'une tyrannie des valeurs dangereuse. Cette expression de Nicolai Hartmann me semble toucher le point névralgique (66). Face à la valeur supérieure, la valeur n'a qu'un droit fort restreint ; la valeur suprême cependant vaut inconditionnellement : *Fiat - pereat mundus*.

Qu'est-ce qui ne peut pas être considéré comme valeur et promu comme point de valeur suprême dans un graphique ? Aussi bien l'état de droit que l'état social ; la vie purement physique de l'homme et la vertu du courage ; la société sans classe et le niveau de vie : tout dépend du point de vue et du point d'attaque. La morale périmée nous avait appris que le but ne justifie pas les moyens. La doctrine des valeurs aura de la peine à empêcher que la réalisation de la valeur supérieure n'ait pas seulement pour conséquence l'élimination de la valeur inférieure et l'annihilation de la non-valeur, mais qu'elle sanctifie ces conséquences par surcroît.

En 1920, deux savants allemands d'envergure, d'opinion libérale bon teint, le médecin Hoche et le juriste et jurisconsulte Karl Binding, ont publié un livre dont le titre est significatif pour un côté déterminé de la pensée en termes de valeur : *La libération de la liquidation des incapables du point de vue biologique* (67). Ils furent de bonne composition ; ils ont prévu de façon touchante des conditions et des précautions ; et il serait injuste et presque fou de leur imputer faute grave ou responsabilité. Mais les expériences terribles lors de la liquidation de vies biologiquement non-valables pourraient tout de même servir d'occasion pour réfléchir au vaste problème de la tyrannie des valeurs. Nous répétons que nos réflexions ne concernent que le mot allemand Wert et ne

(66) Werner SCHÖLLGEN (1893), *Aktuelle Moralprobleme*, Düsseldorf, Patmos, 1955, 473 p. ; cet auteur cite à juste titre cette formule de Nicolai HARTMANN (1882-1950). Miguel de UNAMUNO (1864-1936) avait déjà parlé d'une « tyrannie des idées » (note CS). Sur Hartmann quelques bonnes pages dans le livre d'ARVON (cf *supra* note 38), pp. 156-160.

(67) Karl BINDING (1841-1920) et Alfred HOCHÉ (1865-1943), *Die Freigabe der Vernichtung lebensunwerten Lebens. Ihr Mass und ihre Form*, Leipzig, F. Meiner, 1920, 62 p.

peuvent être appliquées telles-elles à la traduction de ce mot en d'autres langues.

V

Notre exposé du contraste entre communauté et société ainsi que du mot valeur évolue dans le médium d'une langue bien déterminée, l'Allemand. La signification aussi bien que l'appréciation de ces trois mots sont assujetties dans les différentes langues européennes non seulement à des nuances mais aussi à des divergences essentielles.

En ce qui concerne le couple d'opposition communauté-société, il est extrêmement important de savoir que le monde conceptuel qui dépend du mot latin *societas* — social, socialisme, socialiste — garde en langue allemande toujours une lueur de mot étranger. Ce moment important n'est pas présent dans les langues romanes, et non plus dans l'Anglais, ayant la souplesse d'incorporer sans plus de mots d'origine latine. Dans ces langues le mot peut plus facilement garder ses connexions générales, non spécifiquement socialistes, avec *societas* ou *society*. Mais même un juriste français réputé comme Georges Ripert se plaint de l'emploi parfois superflu d'expressions dans le genre de *socialisation du droit* (68). Quant à l'Anglais, nous citons les définitions que R.G. Collingwood a reprises dans son livre *The New Leviathan* sous le titre *Society and Community* (69). Contrairement à l'acception allemande du mot, pour lui c'est *Society* qui est la notion supérieure ; la *Community* lui semble être une étape inférieure du progrès et de la conscience, qu'il qualifie de barbare et agressive, tout en y ajoutant qu'à la longue tous les Barbares devraient perdre les guerres, par exemple les Sarrasins, les Albigeois, les Turques et les Allemands. L'on voit ce que peut devenir un contraste dualiste dès qu'il entre dans le tourbillon de la pensée en termes de valeur.

Pour le mot valeur, une réflexion sur ces différences linguistiques est encore plus indiquée. En Allemand, il peut se développer à partir

(68) Georges RIPERT, *Le déclin du droit. Etudes sur la législation contemporaine*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1949, 225 p.

(69) Robin George COLLINGWOOD (1889-1943), *The New Leviathan, or Man, Society, Civilization and Barbarism*, Oxford, Clarendon Press, 1943, VIII + 387 p.

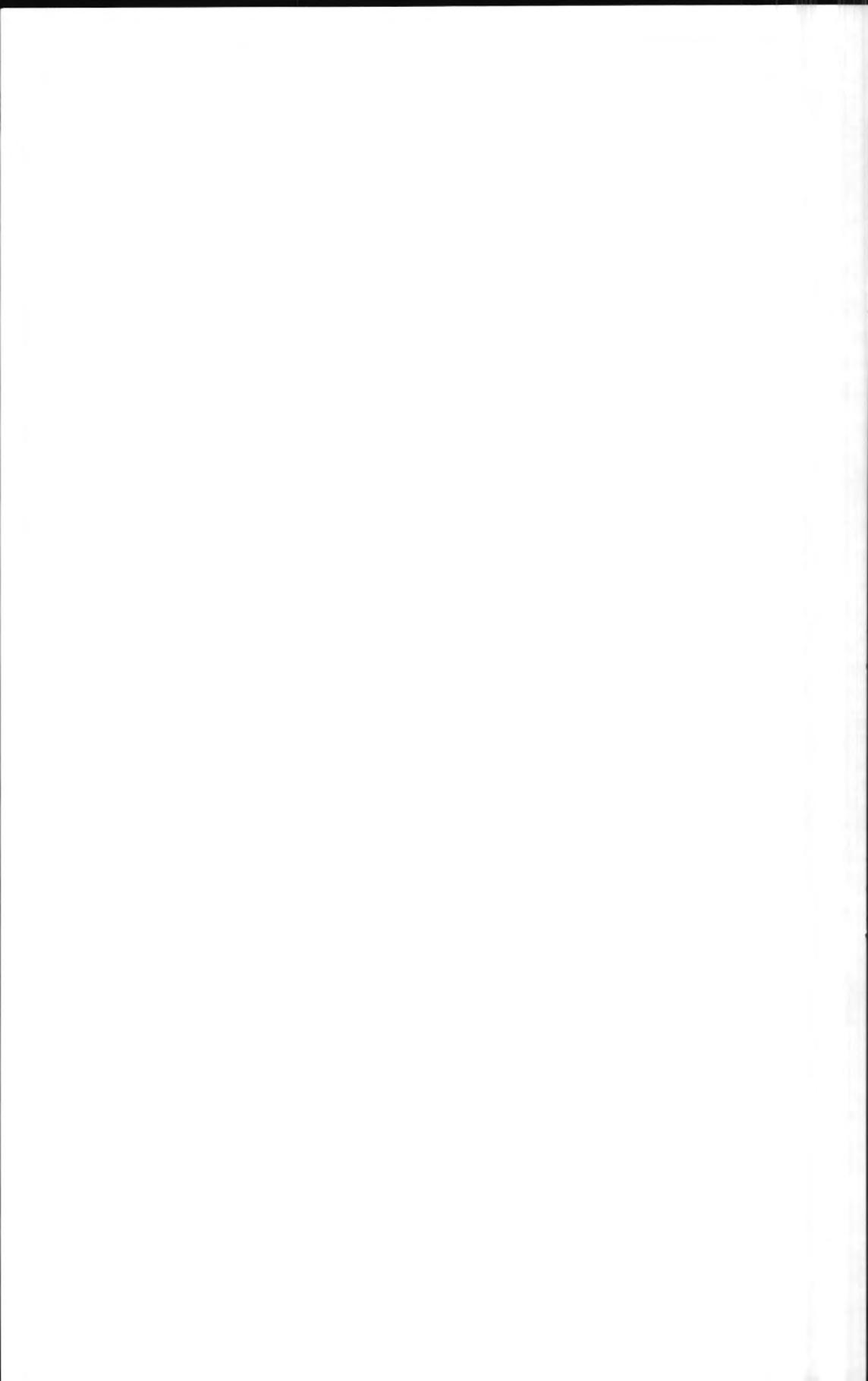
(70) La lecture de réflexions opposées à celles de C.S. s'impose vue le caractère instructif d'une comparaison personnelle des divergences de vue. A recommander le discours du célèbre juriste américain Benjamin Nathan CARDOZO (1870-1938), *Values. A Commencement Address* (cité parfois comme *The Choice of Tycho Brahe*), in : *News Bulletin of the Jewish Institute of Religion*, janvier 1931, pp. 6-13. D'autre part, il y a lieu d'attirer l'attention sur une tentative pour développer une remarque de Karl LÖWITZ (1879-1973) sur l'importance de la trias dans l'œuvre de C.S. ; cf Friedrich Wilhelm KORFF, *Anmerkungen zu Carl Schmitt*, in : *Neue Deutsche Hefte*, vol. 21 n° 1, 1974, pp. 3-30, cf pp. 18 sqq.

d'une racine germanique pure et typique et acquérir des significations dont le dernier effet ne saurait être à peine saisi par le mot latin *valor*. J'exclus la possibilité qu'on y parviendra à éliminer complètement la référence typiquement économique que contient le mot allemand Wert. D'autre part, un mot comme *valor* ne saurait jamais perdre tout à fait la connexion avec force et vertu. Là est une des plus grandes difficultés pour arriver à un accord international sur les problèmes de la philosophie des valeurs.

C'est cette réflexion qui donne le motif profond à la gratitude et à la révérence que nous devons au destinataire de cette contribution. Celui qui est au courant des prestations faites par Luis Legaz y Lacambra quant à l'échange de la spiritualité espagnole et de la spiritualité allemande, comprendra que nous avons voulu exprimer notre reconnaissance par le biais d'un regard sur ce problème de la jonction linguistique. Ici vaut la phrase avec laquelle Erich Rothacker termine son essai sur les notions fondamentales de Wölfflin en matière esthétique et qui me servira à mon tour comme phrase finale pour cette contribution en hommage du grand philosophe du droit : *Car nos définitions et nos évaluations ne sont enfin que notre reconnaissance aux forces de l'esprit, d'où nous sont venus les éléments décisifs de notre culture* (71).

(71) Qu'il me soit permis d'ajouter une dernière note qui illustre à merveille la gravité du problème soulevé par l'auteur dans la cinquième partie de son étude. Ayant traduit récemment en néerlandais (*Kultuurleven*, vol. 41 n° 10, décembre 1974, pp. 1103-1114) une brochure que Carl SCHMITT a consacrée naguère à cette fameuse tyrannie des valeurs (*Tyrannie der Werte*, éd. privée, 1960, 16 p.), le savant m'écrivit ce qui suit ; « ... Je possède maintenant une traduction espagnole, italienne et flamande (sc. de la brochure précitée), et je suis à même d'apprécier à leur juste valeur les difficultés qui sont différentes dans chacune de ces langues. En flamand, par exemple, « Setzungen » (du verbe : « setzen ») devient « bepalingen » (du verbe : « bepalen ») ; ainsi, l'effet des mots allemands « Setzung » et « Gesetz » (das Gesetz ist eine Setzung = la loi est une fixation) se perd. La source de tous ces maux est la traduction du mot grec « nomos » par le mot latin « lex » (cf *Galates* 3, 19 : quid igitur *lex* ? = ti oùn ó *nómos* ; *Cicéron* en est le grand coupable), et la traduction de celui-ci par le mot allemand « Gesetz » ; de là est née la confusion *désastreuse* : *norme* = *nomos* » (lettre du 14 janvier 1975). — Etant donné que Carl SCHMITT s'est occupé à plusieurs reprises (parfois sous forme de gloses) de cerner davantage les implications de traductions douteuses, j'envisage une traduction française de ses réflexions à ce propos.





Contribution à l'étude des idées politiques de Napoléon 1^{er}

par André CABANIS,

Maître de conférences agrégé
à l'Université des Sciences Sociales de Toulouse



Passé 1800, Napoléon n'écrit plus une ligne, sinon quelques lettres d'amour à peu près illisibles et des apostilles en marge des rapports de ses ministres. Du moins dicte-t-il beaucoup, des ordres, des instructions, le récit de ses campagnes, mais aucun ouvrage doctrinal. Il n'en a ni le temps ni le goût. Pour retrouver ses idées politiques, l'historien en est réduit à glaner quelques affirmations dispersées dans sa correspondance et doit surtout s'en remettre au témoignage des membres de son entourage heureusement très nombreux et attentifs à chaque parole du maître. Au sortir de sa première entrevue avec Bonaparte, Mollien rentre précipitamment chez lui pour tout noter avant que ses souvenirs s'estompent. Resté auprès de l'empereur pendant son retour de Moscou à Paris, Caulaincourt rédige le compte-rendu des conversations de la journée, une fois arrivé à l'étape. Il prétend n'avoir pas dormi pendant les treize jours du voyage. Ces témoins besogneux sont aussi des hommes de talent et Napoléon a la chance de rencontrer des interlocuteurs dignes de lui, capables de lui donner la réplique, tels Goethe et Chateaubriand. Il sait s'entourer de collaborateurs de qualité : ses secrétaires, de Bourrienne à Mèneval en passant par Fain, ses conseillers d'Etat comme Roederer, Thibaudeau et Molé, ses ministres Talleyrand et Fouché. Jusqu'à ses adversaires qui ne déparent pas, ainsi Metternich (1).

(1) Principaux ouvrages utilisés dans cette étude : DUCHESSE D'ABRANTES, *Mémoires*, 10 vol. Paris, 1893 ; BARANTE, *Souvenirs*, t. I et II, Paris, 1890-1892 ; GÉNÉRAL BERTRAND, *Cahiers de Sainte-Hélène*, 3 vol. Paris, 1959 ; BEUGNOT, *Mémoires*, 2 vol. Paris, 1868 ; BOURDON, *Napoléon au Conseil d'Etat*. Paris, 1963 ; BOURRIENNE, *Mémoires*, 5 vol. Paris, 1899-1900 ; CAULAINCOURT, *Mémoires*, 3 vol. Paris, 1933 ; BENJAMIN CONSTANT, *Mémoires sur les Cent-Jours*, Paris, 1961 ; FAIN, *Mémoires*, Paris, 1909 ; FOUCHE, *Mémoires*, Paris, 1945 ; HOLLAND, *Souvenirs des cours de France, d'Espagne et de Russie*, Paris, 1862 ; LAS CASES, *Mémorial*

La richesse de ces témoignages ne peut dissimuler les limites de la pensée politique de Napoléon. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler son mépris de toutes les idéologies auquel s'ajoutent ses variations et la diversité de ses affirmations en fonction de son entourage. En fait, ces deux éléments sont liés. Cette volonté de ne se compromettre avec aucun courant ni aucune école débouche sur l'absence de convictions fermes et lui permet d'adopter successivement les idées les plus à la mode ou les plus utilisables. S'il est impossible de distinguer une doctrine politique cohérente et ferme chez Napoléon, du moins peut-on retracer l'évolution de ses idées politiques de 1786 à 1821, en évitant de confondre les enthousiasmes du chef d'Etat et les déceptions du prisonnier de Sainte-Hélène, surtout en ne prêtant pas au jeune lieutenant d'artillerie ou au premier consul des opinions recueillies trente-cinq ans plus tard par Las Cases à des fins de propagande. En effet, s'il est un témoignage trop souvent utilisé, c'est bien le *Mémorial*.

Les années de formation.

Rien de plus difficile que de retrouver les idéaux de jeunesse d'un homme d'Etat : il faut généralement s'en remettre au témoignage de l'intéressé lui-même et de quelques contemporains que le hasard a placés alors sur sa route. L'imprécision des souvenirs et la volonté de dessiner un portrait cohérent rendent ces descriptions suspectes. Du moins devons-nous à la célébrité de Napoléon de disposer d'une documentation autrement digne de confiance puisqu'ont été conservés non seulement ses œuvres de jeunesse, publiées ou inédites, mais aussi ses brouillons de travail et jusqu'à ses notes de lecture (2). Il s'en dégage un portrait très contrasté, celui d'un jeune homme très influencé par les idées de son temps, sacrifiant à la sensibilité du XVIIIe siècle, au sentiment de la nature, adoptant successivement toutes les nouveautés politiques, image derrière laquelle transparaît, plus ténue, celle du chef qu'il sera, dévoré d'ambition.

de Sainte-Hélène, 9 vol. Paris, 1840 ; METTERNICH, *Mémoires, documents et écrits divers*, t. I et II, Paris, 1880 ; MIOT DE MELITO, *Mémoires*, 3 vol. Paris, 1858 ; MOLE, *Sa vie, ses mémoires* (Marquis de Noailles), t. I, Paris, 1922 ; MOLLIER, *Mémoires d'un ministre du Trésor public*, 3 vol. Paris, 1898 ; NAPOLEON Ier, *Correspondance publiée par ordre de l'Empereur Napoléon III*, 32 vol. Paris, 1858-1870 ; PASQUIER, *Mémoires*, t. I et II, Paris, 1894-1914 ; MADAME DE REMUSAT, *Mémoires*, Paris, 1880 ; ROEDERER, *Œuvres publiées par son fils*, 8 vol. Paris, 1853-1859 ; SAVARY, *Mémoires*, 8 vol. Paris, 1828 ; THIBAUDEAU, *Mémoires*, Paris, 1913 ; *Le Consulat et l'Empire*, 7 vol. Paris, 1834-1835 ; VILLEMMAIN, *Souvenirs contemporains*, t. I, Paris, 1864.

(2) Frédéric MASSON et Guido BIAGI, *Napoléon, manuscrits inédits*, 1786-1791, Paris, 1912.

Les idées du temps.

Toutes les contradictions du XVIII^e siècle se retrouvent dans le jeune Bonaparte. Il a lu tous les auteurs de son temps, se désintéressant de ceux qui les ont précédés au point que, sur les vingt-sept livres qui figurent dans ses notes de lecture, les 3/4 sont parus après 1700. Seuls auteurs classiques qui aient retenu son attention : Platon et Machiavel. Par ailleurs, il a soigneusement résumé des œuvres de Mably, de Voltaire, l'*Histoire des Deux-Indes* de Raynal et, bien sûr, le *Discours sur l'Inégalité* et le *Contrat Social* de Rousseau, ne dédaignant même pas les libelles de circonstances, des pamphlets comme celui de Mirabeau sur les lettres de cachet ou celui de Dulaure sur *les Crimes de la noblesse*. L'influence de ces lectures transparaît dans son style, d'une outrance qui contraste avec la simplicité qu'il affectera une fois au pouvoir. Ses écrits politiques imitent Rousseau, en plus confus, et ses nouvelles s'inspirent de Bernardin de Saint-Pierre, avec quelques traits sanglants qui trahissent le tempérament corse.

La sensibilité est à la mode et, depuis le *Werther* de Goethe, il est de bon ton de s'abandonner à un dégoût de vivre qui préfigure en France le romantisme. Bonaparte n'y échappe pas, mêlant vers 1786 désespoir et orgueil : « La vie m'est à charge parce que je ne goûte aucun plaisir et que tout est peine pour moi. Elle m'est à charge parce que les hommes avec qui je vis et vivrai probablement toujours ont des mœurs aussi éloignées des miennes que la clarté de la lune diffère de celle du soleil » (3). Cinq ans plus tard, plus expérimenté, mais toujours aussi accablé, il joue les blasés, celui qui a tout connu et que tout a déçu, l'amitié comme l'amour. Si la vieillesse peut apaiser ces sentiments, ce n'est, soutient-il, qu'en leur substituant l'égoïsme (4).

Il sacrifie également au sentiment de nature, tout ému au spectacle du soleil s'élevant au-dessus des Alpes ou plongeant dans la mer : « l'on ne résiste pas à la mélancolie de la nature ». Les ruines romaines le remplissent de nostalgie. Il oppose le destin des civilisés, « avilis en Europe, jouets des passions et triste rebut des grands ; tandis que l'homme de la nature vit heureux dans le sein du sentiment et de la raison naturelle » (5). Il admire la vertu antique. Il compare Aristide acceptant l'exil et Thémistocle refusant de trahir sa patrie à Turenne qui prit le parti de la Fronde et à Condé placé à la tête des troupes espagnoles. Il s'embrouille un peu dans ses admirations et présente le vieux Brutus tantôt comme « un fou qu'égara l'amour-propre », tantôt

(3) *Manuscripts*, 6.

(4) *Ibid.*, 460-461.

(5) *Ibid.*, 552.

comme un stoïcien chez qui la raison a su dominer les sentiments (6). Il admire les peuples les plus frugaux, les plus austères, les plus attachés à l'égalité, il ne les trouve que dans l'Antiquité et en Corse.

Dans un *Mémoire sur le Bonheur* adressé à l'Académie de Lyon, il mêle tout, prônant simultanément le Bon Sauvage de Rousseau et le Candide de Voltaire, le « tranquille laboureur » et le missionnaire de la liberté, en des termes qui s'excluent. A certaines pages, il se présente comme l'avocat d'un bonheur étriqué, fait de modération et de réserve. L'homme heureux se tient aussi éloigné de la richesse qui corrompt que de la pauvreté qui avilit puisque, en bonne législation, le non-propriétaire doit être exclu de toute portion de la souveraineté : « L'homme qui n'a point d'intérêt au maintien de la loi civile en est l'ennemi ». Sobre et austère, l'honnête homme coule des jours tranquilles auprès de sa compagne, se défiant surtout des sentiments trop vifs : « Une imagination dérégulée, voilà la cause, la source des malheurs de l'espèce humaine » (7). Ailleurs, brusquement déchaîné, Bonaparte s'enflamme pour la liberté, rêvant d'expulser les trente tyrans d'Athènes, de mettre à mort pêle-mêle Sylla, Marius, Néron, Calligula, Domitien — velléités qui ne prêtent pas à conséquence — mais tout aussi enthousiaste pour la cause américaine : « Au mot d'Amérique, mon sang s'enflamme, mes cheveux se dressent, le sentiment de la pitié, de la douleur pour ses infortunés habitants, de l'horreur pour les brigands qui l'ont dévastée, me maîtrisent impérieusement ». Il s'attendrit sur la douceur de la vie conjugale qui rend « plus fort contre les appétits déréglés ». Plus loin, il s'indigne à la vue d'une pièce de Voltaire, contre un héros de théâtre à qui l'amour d'une femme fait « oublier la patrie, la vengeance, les concitoyens. Je me frappe la tête avec mes mains et je sors en hurlant contre l'auteur et le parterre » (8). Il s'en prend aux civilisés, pervertis par des connaissances inutiles, et envisage de remplacer, pour le peuple, l'étude du catéchisme par celle des mathématiques. Il s'incline à la fois devant les leçons de la nature, devant la force des passions et devant la sagesse de la raison, sans trop se préoccuper de concilier tout cela.

Les principes qui soutendent son idéal politique ont évolué. En 1786, le *Contrat Social* de Rousseau lui paraît digne de toute confiance, encore qu'il s'embrouille dans la terminologie, expliquant que le pacte social n'est pas un contrat, puis, quelques lignes plus loin, le décrivant comme un « contrat réciproque » (9). En tous cas, il reconnaît au peuple le

(6) *Manuscripts*, 28, 26, 564, 565.

(7) *Ibid.*, 556.

(8) *Ibid.*, 558.

(9) *Ibid.*, 7 et 2.

droit de reprendre à tout moment la souveraineté qu'il a concédée. Quelque cinq ans plus tard, Bonaparte tend à réhabiliter l'état de société qui lui paraît désormais légitimé par le silence des citoyens, silence valant consentement tacite. Il reconnaît désormais l'existence d'obligations qui découlent de l'appartenance à cette société. Déjà loin de Rousseau, il va s'en détacher tout à fait quelques temps plus tard, émaillant ses citations du *Discours sur l'Inégalité* de « je ne crois pas cela » ou « je ne crois rien de tout cela », concluant que l'homme n'a jamais pu vivre dans l'état de nature que décrit Rousseau, complètement isolé, sans épouse régulière, sans ami, se désintéressant de ses enfants (10).

Son idéal politique lui-même a revêtu successivement plusieurs visages, et d'abord celui du patriote corse Paoli. Jusqu'en 1789, sa fidélité à son île natale l'éloigne de la monarchie française et du « despotisme de Versailles ». A l'imitation des auteurs les plus avancés de son temps, il songe à décrire « l'autorité usurpée dont les rois jouissent dans les douze royaumes d'Europe », concluant « qu'il n'y a que fort peu de rois qui n'eussent mérités d'être détrônés » (11). Les premières journées révolutionnaires le convertissent à la monarchie, car il compte sur ce roi devenu libéral pour traiter la Corse sur un pied d'égalité. Il fait le panégyrique de la France : « cette nation éclairée, puissante et généreuse s'est souvenue de ses droits et de sa force : elle a été libre et a voulu que nous le fussions avec elle. Elle nous a ouvert son sein, désormais nous avons les mêmes intérêts, les mêmes sollicitudes. Il n'est plus de mer qui nous sépare ». Il mêle dans la même admiration passionnée Lameth, Robespierre, Volney, Mirabeau, Barnave, La Fayette et Louis XVI « qui ne désira jamais que le bonheur de ses compatriotes » (12). Plus tard, il prétendra devant Madame de Rémusat qu'il était prêt à défendre le roi au 10 août 1792 (13). En réalité, un texte sans doute rédigé en 1791, le montre déjà républicain : il affirme avoir lu tous les discours des orateurs monarchistes et avoir été convaincu de la fausseté de leur cause par la faiblesse des arguments employés. Il s'interrompt sur cette affirmation : « Vingt-cinq millions d'hommes ne peuvent pas vivre en république, est un adage impolitique » (14). En tous cas, la sincérité de son républicanisme en 1793 ne fait pas de doute, au point qu'on le voit se rallier à Robespierre, ce qui lui vaudra quelques jours de prison en thermidor. Ses convictions avancées n'y

(10) *Manuscripts*, 528, 532.

(11) *Ibid.*, 371.

(12) *Ibid.*, 394, 458.

(13) Mme de REMUSAT, I, 269.

(14) *Manuscripts*, 522.

résistent pas, non plus qu'à la fréquentation des salons parisiens peuplés d'anciens nobles et de nouveaux riches souvent contre-révolutionnaires. Là, « il ne craignait rien tant que de laisser deviner par quelles idées premières les opinions de sa jeunesse avaient passé » (15).

Bonaparte n'est pas seulement le jeune éphèbe larmoyant et indécis dont l'image s'impose à la première lecture de ses œuvres d'adolescent. Il ne se contente pas de s'attendrir sur la nature ou sur l'exemple des anciens, il manifeste déjà un tempérament et des principes qui trahissent le futur homme d'Etat.

Un ambitieux au teint pâle (16).

L'examen de ses notes de lecture révèle la diversité de ses connaissances et la solidité d'une formation qui doit peu à l'enseignement prodigué à Brienne ou à l'Ecole militaire. Il ne se contente pas d'approfondir les techniques de l'artillerie, il tire de Buffon et de Lacroix une description du système planétaire et les éléments d'une géographie physique et humaine ; il emprunte à Rollin son histoire de l'Antiquité, ne négligeant ni la Perse, ni l'Egypte, ni l'Assyrie, ni Carthage, ni bien sûr la Grèce. Il consacre surtout plusieurs dizaines de pages à l'étude des grandes puissances de son temps, Turquie, Prusse, Angleterre et France. Pour chacun de ces Etats, c'est l'histoire de leurs institutions publiques qui retient surtout son attention. Plusieurs petits pays européens doivent à l'originalité de leur constitution de se voir consacrer de longues descriptions, ainsi la république de Venise et les cantons suisses. Il s'intéresse également à l'histoire financière, qu'il s'agisse de finances privées avec l'étude du bilan d'exploitation de la Compagnie des Indes, ou de finances publiques lorsqu'il décrit la fiscalité prussienne, l'évolution de la taille, de la capitation et du vingtième en France ou lorsqu'il consacre dix pages in folio à l'analyse détaillée du budget de la monarchie tel qu'il a été présenté par Necker aux Etats Généraux (17). Il aurait également profité de quelques jours d'arrêts infligés à Grenoble pour apprendre par cœur les *Institutes* de Justinien (18).

Dans les livres utilisés, ce sont surtout les faits qui retiennent son attention et non les arguments ou les idées. Il néglige les plaidoyers de Raynal en faveur du bon sauvagement pour noter les étapes de la colonisation portugaise et la géographie des possessions de Lisbonne. De l'*Histoire*

(15) FAIN, 311.

(16) Cette expression se trouve à plusieurs reprises dans ses écrits, trop singulière et trop fréquente sous sa plume pour que l'on ne songe pas à la lui appliquer (*Manuscripts*, 533, 572), d'autant que plusieurs contemporains témoignent de la couleur étrange de son visage, pâle selon les uns, jaune selon les autres.

(17) *Manuscripts*, 235-240, 269-276, 372-377.

(18) ROEDERER, III, 383.

Générale de Voltaire, il ne retient que les chiffres de population des diverses nations et quelques éléments de l'histoire de l'Orient. De même, il utilise uniquement les notes et les preuves, en bas de pages, du livre de Mably sur l'histoire de France.

Il se présente comme un défenseur convaincu de l'autorité de l'Etat, notamment dans ses diatribes contre la vendetta corse, contre la féodalité médiévale et contre l'Eglise (19). Ses condamnations ne rejoignent qu'en apparence celles qu'a portées le XVIII^e siècle, au nom de la raison, de la liberté et du progrès. Les arguments de Bonaparte sont différents. Il reproche à la pratique de la vendetta d'affaiblir l'unité corse et d'avoir permis la domination génoise. Il s'indigne des usurpations d'autorité commises au détriment du pouvoir royal par les grands féodaux. Surtout, il ne pardonne pas à l'Eglise de constituer un Etat dans l'Etat, de s'opposer par ses mandements aux lois de la monarchie et de représenter un ferment de troubles lié aux oppositions entre sectes. Etudiant les guerres de religion, il s'emporte contre les moines et les jésuites qui voulaient instaurer « l'empire papal » (20). Il n'y a que le gallicanisme qui lui paraisse digne de quelque indulgence. En 1793, dans son pamphlet, *le Souper de Beaucaire*, il se met en scène, sachant convaincre un Marseillais, un Montpelliérain et un Nîmois de l'erreur du courant fédératif et girondin. Marseille n'aurait jamais dû s'opposer à Paris : réduite à ses seules forces, elle sera écrasée tandis que l'appel à l'étranger lui vaudrait d'être pillée par la soldatesque. Au passage, il reconnaît que les orateurs girondins n'étaient peut-être pas coupables, mais, selon lui, ils auraient dû accepter de se sacrifier au bien public. Plaidoyer de circonstance où l'indivisibilité de la république rejoint l'éloge de la raison d'Etat.

Sa sensibilité affectée s'accommode mal d'un culte de la force d'âme très réel. L'étude des institutions spartiates lui arrache cette réflexion : « L'homme fort est bon, le faible seul est méchant » (21). De fait, il méprise tous les signes de faiblesse, exhortant l'un de ses camarades de régiment à rompre une liaison qui lui a fait perdre le goût du sacrifice. Rien ne lui paraît plus criticable que l'importance accordée aux femmes dans certaines civilisations et c'est à leur influence qu'il impute la chute des empires et la déchéance des grands hommes. Son indignation lui dicte des formules malheureuses : « Mais toi, qui enchaînes à ton char le cœur des hommes, sexe dont tout le mérite consiste dans un extérieur brillant, considère ici ton triomphe et rougis de ce que

(19) *Manuscrits*, 440, 360, 8.

(20) *Ibid.*, 466.

(21) *Ibid.*, 541.

tu n'es plus » (22). Cette image d'un sexe rougissant à l'extérieur brillant paraît à la limite du bon goût. Ailleurs, mieux inspiré, il décrit les hommes de génie comme « des météores destinés à brûler pour éclairer leur siècle » (23).

Ces années de formation sont également celles d'une action politique d'abord menée en faveur de la Corse, puis aux côtés des Montagnards. Deux échecs. Les vicissitudes du temps ne pouvaient que le mûrir, comme toute sa génération. Les premiers commandements militaires en chef le trouvent désabusé, dissimulé, libre de toutes convictions un peu contraignantes susceptibles de gêner sa montée au pouvoir.

La montée au pouvoir ou le temps de la dissimulation.

Les premières victoires en Italie sont décisives ; c'est en effet « le soir de Lodi que je me suis cru un homme supérieur et que m'est venue l'ambition d'exécuter les grandes choses qui jusque-là occupaient ma pensée comme un rêve fantastique » (24). La médiocrité du personnel directorial le porte à se croire digne de toutes les puissances, mais sans manifester de trop grandes prétentions ni surtout des convictions qui pourraient lui aliéner quelques appuis. Il séduit les idéologues, se pare du titre de membre de l'Institut et célèbre les vraies conquêtes, « celles qu'on fait sur l'ignorance ». Le Père Caselli s'émeut « aux larmes » en entendant ce conquérant lui parler avec attendrissement de la Terre Sainte. Il ne décourage même pas les royalistes et attend le lendemain de Marengo pour rejeter les avances renouvelées du comte de Lille. A l'abri de déclarations apparemment contradictoires, il mène son propre jeu, terminant la Révolution pour mettre en place sa dictature populaire.

La Révolution est finie.

Une proclamation du premier consul accompagne la constitution de l'an VIII et se termine par ces mots : « La Révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée. Elle est finie ». Phrase suffisamment alambiquée pour qu'idéologues et contre-révolutionnaires s'en disputent l'interprétation. En tous cas, l'oubli des combats et l'apaisement des esprits sont nécessaires au rétablissement de l'ordre. Il ne doit être fait allusion aux luttes récentes ni dans les livres ni dans les journaux. Fouché reçoit l'ordre d'interrompre la campagne contre-révolutionnaire

(22) *Manuscripts*, 27, 523-530.

(23) *Ibid.*, 567.

(24) NAPOLÉON, *Vues politiques*, Avant-propos d'Adrien Dansette, Paris, 1939, 353 ; *Mémorial*, I, 119 ; VII, 122.

à laquelle se livrent le *Journal des Débats* et le *Mercure de France* : « Mon intention est que vous teniez la main à ce que vos feuilles périodiques évitent tout ce qui pourrait tendre à réveiller des haines et des partis qui ont tous également contribué à troubler la tranquillité publique » (25).

Le premier consul est trop réaliste pour croire longtemps à la possibilité d'une réconciliation rapide et sincère : « J'ai commencé par vouloir accorder les deux factions que j'ai trouvées aux prises à mon avènement au Consulat (...) mais (...) on peut venir à bout des sentiments quelquefois : des opinions jamais. J'ai donc compris que je ne pouvais point faire de pactes entre elles mais que j'en pouvais faire avec elles pour mon compte » (26). De fait, le nouveau régime a besoin de rallier autour de lui toutes les bonnes volontés, de quelque bord qu'elles viennent. Général en chef, puis premier consul, Bonaparte doit séduire tout le monde, ne décourager aucune espérance, affecter devant chaque interlocuteur les opinions les plus propres à se l'attacher. Ne pouvant, seul, s'adresser fréquemment à chaque citoyen, il a réuni autour de lui une équipe de journalistes, venant de tous les horizons politiques et parfaitement dociles à ses ordres. Chacun défend l'action du gouvernement en utilisant ses propres arguments, adaptés aux diverses couches de la société, aux diverses tendances de l'opinion. Ce souci de Napoléon de calquer ses affirmations sur les idées de celui qu'il veut convaincre se prolonge jusque sous l'Empire et il présente son projet de création d'une noblesse très différemment selon ses interlocuteurs. Aux partisans d'une monarchie tempérée, il explique que ce nouveau corps intermédiaire s'opposera aux éventuels empiètements d'une monarchie absolue. Aux Jacobins : « Réjouissez-vous car voilà l'ancienne noblesse complètement anéantie », d'autant que l'accès à cette aristocratie est lié aux seuls mérites. Enfin à la noblesse d'Ancien Régime : « En vous décorant de nouvelles dignités, vous faites revivre les vôtres et vous perpétuez vos anciens droits » (27).

« La fin de la Révolution ne peut résulter que du concours de tous », car il ne suffit pas de séduire tout le monde, il faut tirer le meilleur parti de chacun. Bonaparte s'applique à faire coexister, au sein des mêmes administrations, des hommes politiques autrefois ennemis et ce souci transparaît dans la composition du personnel préfectoral, du Conseil d'Etat, du Sénat, jusque dans le choix de ses ministres. Il se glorifie de ne jamais considérer les opinions antérieures : « On ne me doit

(25) *Correspondance* de NAPOLEON I^{er}, X, n° 8118.

(26) Madame de REMUSAT, I, 388.

(27) *Ibid.*, III, 349.

de compte que de ce qu'on a tenu de mon bail » (28). Ses instructions aux ministres vont dans le même sens : « Ne cherchez qu'à réunir, ma politique est de compléter la fusion. Il faut que je gouverne avec tout le monde sans regarder à ce que chacun fait : on s'est rallié à moi pour jouir en sécurité » (29). Apogée de cette politique : lorsque Marie-Louise, arrivée aux Tuileries, y fait sa première partie de whist avec Cambacérès et Fouché, deux régicides. L'empereur est épanoui (30).

Pas de politique d'apaisement durable sans une solution à la crise religieuse. Il ne suffit pas de libérer les prêtres réfractaires, il faut utiliser les services de cette religion dans laquelle réside « le mystère de l'ordre social », « le mystère de la société » (31). L'Eglise fournit au peuple une doctrine et un idéal qu'il risquerait d'aller chercher dans certaines idéologies dangereuses pour le gouvernement : « la religion est la vaccine de l'imagination ». Il est vrai que s'adressant à Cabanis, il a dit du Concordat que « c'est la vaccine de la religion », mais il s'agissait seulement d'apaiser un vieil anticlérical. Si les prêtres méritent la protection de l'Etat, si le ministre de la police écrit aux évêques comme à des collègues, c'est pour qu'ils prêchent la résignation aux masses, en leur laissant espérer un sort meilleur après la mort. Le prince a des mots vigoureux : « Si vous ôtez la foi au peuple, vous n'avez que des voleurs de grand chemin » (32), ou encore : « les hommes qui ne croient pas en Dieu, on ne les gouverne pas, on les mitraille » (33).

Le général Bonaparte, toute honte bue, a su feindre des convictions ultramontaines en Italie, puis islamiques pendant sa campagne d'Egypte et il n'est pas peu fier d'avoir su faire tant de dupes (34). Une fois le Consulat proclamé, il se demande un temps sur quelle religion s'appuyer, ayant écarté comme irréalistes les suggestions de La Fayette qui souhaitait l'égalité des cultes, se moquant de cette Théophilanthropie à laquelle Larevelière-Lépeaux tentait de le convertir. Il songe quelques temps à s'appuyer sur le protestantisme, mais le juge trop minoritaire en France, faisant trop de place au libre-examen et pas assez à l'imagination. Il repousse même le gallicanisme, contraire aux traditions françaises (35). Finalement le catholicisme traditionnel lui paraît l'appui le plus commode,

(28) CAULAINCOURT, II, 330.

(29) ROVIGO, IV, 360.

(30) BARANTE, I, 345.

(31) THIBAudeau, *l'Empire*, II, 244 ; MOLE, I, 76.

(32) *Vues politiques*, 125.

(33) CASSAGNE, *La vie politique de François de Chateaubriand*, Paris, 1911, 93.

(34) BOURRIENNE, II, 421 ; THIBAudeau, II, 124 ; *Mémorial*, IV, 43.

(35) BOURRIENNE, III, 43 ; ABRANTES, IV, 215 ; METTERNICH, I, 280-281 ; THIBAudeau, *Consulat*, II, 181 ; BOURRIENNE, II, 421 ; CAULAINCOURT, II, 361.

avec la possibilité qu'il donne de tout régler d'un coup par une négociation avec le pape : « Il me faut l'ancienne religion catholique ; celle-là seule est au fond des cœurs (...) elle est seule en état d'aplanir tous les obstacles » (36).

Cette utilisation de l'Eglise par Napoléon pose le problème de ses convictions personnelles et nombre de ses contemporains se sont interrogés, le jugeant soit dissimulé, soit indécis, rarement sincère dans son respect ostensible des pratiques du culte (37). Il semble qu'il ait considéré comme un devoir de sa charge de manifester une stricte neutralité : « Mon espèce d'incrédulité fut un bienfait pour les peuples. Autrement comment aurais-je pu favoriser avec égalité des sectes aussi contraires, si j'avais été dominé par une seule ? » Pendant la quinzaine de Pâques, il se retire à Trianon, pour dissimuler sa conduite à cette époque de l'année (38). Il refuse de communier le jour du sacre, disant aux uns qu'il se craint en état de péché, aux autres qu'il a peur d'être empoisonné par les prêtres italiens (39), en fait pour ne pas encourir de moqueries. Il redoute de prêter à rire par une piété trop ostensible, d'autant qu'il se sait entouré d'esprits forts. Dès 1802, faisant régler en Conseil d'Etat le cérémonial d'un *Te Deum*, il demande à plusieurs reprises « vivement » qu'on ne lui fasse rien faire de ridicule. Cette préoccupation le poursuivra jusqu'à Sainte-Hélène (40).

En fait, il semble que deux sentiments se disputent en lui. A l'occasion, il manifeste un certain sentiment religieux, sous l'influence de ce qu'il appelle « les inspirations de la première jeunesse » ou « les préjugés de mon enfance » (41). Plusieurs membres de son entourage témoignent de l'émotion qui naît en lui en entendant les cloches des églises. En même temps, il se fait du catholicisme une image qui sera celle de la bourgeoisie du XIXe siècle, une religion utilitaire et pratique, ne faisant aucune place au mysticisme. Il supprime les ordres religieux partout sur le passage de ses armées et juge les moines-mendiants passibles de la prison « en bonne police ».

La dictature populaire.

Comme toujours après les troubles d'une révolution, il se développe une véritable mystique de l'autorité et de l'ordre. Le corps législatif s'entend affirmer que « la faiblesse du pouvoir suprême est la plus

(36) PASQUIER, I, 161.

(37) METTERNICH, I, 281 ; MOLE, I, 168 ; HOLLAND, 232 ; BOURRIENNE, III, 404.

(38) MOLE, I, 168 ; BOURRIENNE, II, 472.

(39) HOLLAND, 233-234 ; MIOT DE MELITO, II, 244 ; *Mémorial*, VI, 71.

(40) ROEDERER, III, 430 ; HOLLAND, 234, *Mémorial*, VI, 64.

(41) BOURRIENNE, II, 148 ; CAULAINCOURT, II, 367.

affreuse calamité des peuples » (42). L'unité de commandement s'impose absolument : « Il faut à la nation un chef, un chef illustré par la gloire et non par des théories de gouvernement, des phrases, des discours d'idéologues auxquels les Français n'entendent rien. Qu'on leur donne des hochets, cela suffit » (43). Il insiste complaisamment sur le pouvoir de l'imagination (44). Des plébiscites successifs et uniformément favorables viennent légitimer ces principes : « Le recours au peuple a le double avantage de légaliser la prorogation et de purifier l'origine de mon pouvoir, autrement il aurait toujours paru équivoque » (45).

La centralisation ne s'impose pas moins, comme en témoignent les institutions mises en place sous le Consulat. Elles apparaissent comme le gage d'une uniformité administrative qui tranche sur la diversité et le laisser-aller de l'Ancien Régime, avec « le désordre perpétuel des finances, le chaos des assemblées provinciales, les prétentions des Parlements, le défaut de règles et de ressort dans l'administration, cette France bigarrée, sans unité de lois et d'administration, étant plutôt la réunion de vingt royaumes qu'un seul Etat ; de sorte qu'on respire en arrivant à l'époque où l'on a joui des bienfaits dus à l'unité de lois, d'administration et de territoire » (46). Curieusement, il reproche moins aux rois de France leur despotisme que leur faiblesse, protestant au soir de l'attentat de la rue Saint-Nicaise qu'il ne se laissera pas « insulter comme un roi » (47).

Le premier consul refuse toutes les limitations qu'on pourrait lui imposer. L'expérience révolutionnaire l'a convaincu de la vanité des théories et des règles constitutionnelles. Après avoir su séduire des hommes comme Siéyès, Constant et Cabanis, il rejette leurs conseils et, bientôt, leur timide opposition : « J'ai rangé tout ce monde sous la dénomination d'idéologues (...) Ils ont la rage de se mêler de mon gouvernement : les bavards ! » Cet « idéologue déchaîné » (48) voue le même mépris aux institutions politiques : « Une constitution doit être faite de manière à ne pas gêner l'action du gouvernement, et à ne pas le forcer à la violer. Aucune constitution n'est restée telle qu'elle a été faite. Sa marche est toujours subordonnée aux hommes et aux circonstances (...) Chaque jour on est obligé de violer les lois positives ; on ne peut pas faire autrement ». La conclusion coule de source : une

(42) *Moniteur*, 28 décembre 1804.

(43) MIOT DE MELITO, I, 164.

(44) ROEDERER, III, 331 ; MIOT DE MELITO, II, 217 ; *Mémorial*, II, 146.

(45) THIBAudeau, *Consulat*, III, 8.

(46) *Correspondance de NAPOLEON Ier*, XVI, no 13735.

(47) ROEDERER, III, 377 ; MOLE, I, 61 ; CAULAINCOURT, II, 313-314.

(48) PRELOT, *Histoire des idées politiques*, Paris, 1970, 510.

constitution doit être à la fois « courte et obscure » (49). D'autre part, Bonaparte affecte de mépriser l'opinion publique, cette « catin », mais il la craint plus encore et se garde de l'abandonner à elle-même comme en témoigne son appareil de propagande : « Nous sommes faits pour diriger l'opinion publique, non pour la discuter ».

Malgré ces principes affirmés, le gouvernement que Bonaparte entend mettre sur pied n'a rien d'une dictature militaire ni d'un régime totalitaire. En effet, désireux de se démarquer de ses généraux, le premier consul affecte d'apparaître comme un personnage civil, en y mettant une bonne volonté et une insistance de néophyte. Il conjure Miot de Mélito qu'on ne lui donne pas un militaire comme successeur, après sa mort (50). A Roederer, séduit : « C'est par les qualités civiles qu'on commande. Une qualité d'un général, c'est le calcul, c'est une qualité civile ; c'est la connaissance des hommes, qualité civile ; c'est l'éloquence non celle des légistes, mais l'éloquence qui électrise : qualité civile » (51). Il s'indigne que le militaire ne connaisse « d'autre loi que la force, qu'il rapporte tout à lui, qu'il ne voit que lui. L'homme civil au contraire ne voit que le bien général. Le propre du militaire est de tout vouloir despotiquement ; celui de l'homme civil est de tout soumettre à la discussion, à la vérité, à la raison (...) Je n'hésite donc pas à penser en fait de prééminence, qu'elle appartient incontestablement au civil » (52). Les conseillers d'Etat auxquels s'adresse cette démonstration n'en demandaient pas tant.

Cette volonté de prendre ses distances vis-à-vis de l'armée tire son origine des débuts du Consulat. Au 18 Brumaire, de nombreux généraux considéraient Bonaparte comme leur mandataire, prenant le pouvoir en leur nom, désormais responsable de leur fortune. L'occasion de les détromper se présente rapidement, lorsque Bonaparte décide de priver Lannes du commandement de la garde consulaire qui tend à prendre des allures d'armée prétorienne (53). Les autres officiers n'osent pas protester. Ils doivent se résigner à ne jouer aucun rôle politique, sans que Napoléon cesse d'ailleurs de se défier d'eux : « Il n'y a pas de général qui ne se croie les mêmes droits au trône que moi (...) Je suis donc obligé d'être très sévère avec ces hommes-là. Si je me familiarisais avec eux, ils partageraient bientôt ma puissance et le trésor public » (54).

(49) ROEDERER, III, 428.

(50) MIOT DE MELITO, I, 339.

(51) ROEDERER, III, 444.

(52) THIBAudeau, *Le Consulat*, II, 475.

(53) CAULAINCOURT, II, 311 et 366.

(54) ROEDERER, III, 547.

Le régime de Brumaire ne peut non plus passer pour totalitaire. Thibaudeau, ancien régicide et préfet à Marseille où ses convictions jacobines lui rendent la tâche incommode, produit un témoignage très favorable : « On a calomnié la police impériale (...) Pour mon compte, je puis assurer que, dans toute la correspondance ministérielle, je n'ai rien vu qui put répugner à la conscience d'un honnête homme, et que j'y ai souvent trouvé des principes libéraux propres à relever, si cela eut été possible, une institution flétrie de tous temps dans l'opinion » (55). Le chef de l'Etat y veille. Il est vrai que le XIXe siècle est marqué par les idées libérales et que Bonaparte ne peut manquer d'être influencé. Bien sûr le libéralisme de façade qu'il affecte dans ses proclamations aux assemblées ou au peuple n'a pas grande portée. Il en va différemment lorsqu'il ne s'agit pas de proclamations ostensibles, mais de consignes confidentielles à ses collaborateurs, lorsqu'il s'en prend à la censure exercée par son ministre de la police : « Aujourd'hui je suis obligé de veiller pour maintenir la liberté publique. Je n'entends pas que les Français deviennent des serfs (...) Je ne veux pas qu'un commis tyrannise l'esprit et mutile le génie » (56). De même, il demande à Fontanes de préserver « la république des Lettres » (57). Ayant appris qu'un employé des bureaux de la police vient de procéder à une incarcération sans mandat d'arrêt rendu par un magistrat : « Il n'a jamais été dans mon intention qu'un tel droit put descendre jusqu'à vos commis ! ... C'est peut-être trop que je puisse l'exercer moi-même » (58).

L'apogée ou le temps des projets.

L'Empire fondé, sa position personnelle paraissant assurée, Napoléon ne se contente plus d'une politique à la petite semaine et se met à faire des projets. Il proclame en Conseil d'Etat : « Je ne vis que dans la postérité. Je veux travailler à fonder » (59). Ce sont d'ailleurs les institutions qu'il met en place avec cet état d'esprit qui dureront le moins. Il est vrai que l'étendue de ses succès, la soumission de son entourage et la facilité de sa politique d'annexion ne l'encouragent pas à la prudence. Il se met à poursuivre des chimères contradictoires, tant dans sa politique extérieure qu'intérieure.

(55) THIBAudeau, *Mémoires*, 355.

(56) *Correspondance* de NAPOLEON I^{er}, XI, no 9670.

(57) THIBAudeau, *L'Empire*, III, 558 ; CAULAINCOURT, II, 281.

(58) FAIN, 45 ; *Correspondance* de NAPOLEON I^{er}, XXIII, no 18272.

(59) MOLE, I, 60.

L'Europe napoléonienne.

Ce parvenu entend bénéficier de la solidarité qui unit traditionnellement les monarchies européennes, par delà les conflits passagers. Cette solidarité, vivifiée par les alliances familiales, résulte du sentiment d'intérêts communs, particulièrement menacés par le progrès des Lumières. Oubliant ses origines révolutionnaires, Napoléon veut entrer dans ce concert européen, écrivant d'égal à égal au tsar, à l'empereur d'Autriche, au roi de Prusse, leur donnant du « Monsieur mon frère », scandalisé si on ne lui répond pas sur le même ton. Il se laisse séduire par les petits présents que lui adresse Alexandre, lui faisant envoyer des porcelaines de Sèvres en remerciement de ses fourrures. Il se plaint à Metternich de ce que la cour de Vienne ne lui manifeste pas assez d'égards, que François II ne demande pas plus souvent des nouvelles de sa santé, qu'il ne lui fait pas assez de cadeaux, que l'impératrice ne lui témoigne pas assez d'affection malgré ses avances : « ... cinq quarts d'heure d'une conversation qui ressemblait bien plutôt à une querelle entre amants qu'à une discussion entre un souverain et un ambassadeur », note Metternich (60). A force de le désirer, Napoléon finit par se croire accepté par ces vieilles monarchies, surtout après son mariage avec l'archiduchesse Marie-Louise. Il parle désormais de son « pauvre oncle Louis XVI » (61). Dans l'entourage impérial, on connaît cette faiblesse et certains en tirent parti, comme Narbonne, son aide de camp, qui lui parle des rois de France, « vos ancêtres », et profite de la satisfaction du maître pour glisser quelques critiques contre la politique gouvernementale. Fin diplomate, Metternich joue avec succès sur la même corde (62).

Pour être juste, l'empereur se fait moins d'illusions qu'il n'y paraît. S'il se laisse prendre aux formules de politesse des Habsbourg et aux protestations d'amitié d'Alexandre, du moins ne va-t-il pas jusqu'à les juger tout à fait désintéressées. Il se considère comme leur meilleure garantie contre le succès des idées nouvelles : « J'ai montré que je veux fermer la porte aux révolutions. Les souverains me doivent d'avoir arrêté le torrent de l'esprit révolutionnaire qui menaçait leurs trônes (...) Tous les trônes s'écrouleraient si celui de mon fils tombait » (63). Ce conquérant se croit indispensable à l'équilibre européen et cette illusion durera jusqu'en 1815. Il est alors tout surpris de découvrir que les autres souverains, bien loin de lui manifester leur reconnaissance,

(60) METTERNICH, II, 212.

(61) VILLEMAIN, I, 164.

(62) METTERNICH, I, 308.

(63) CAULAINCOURT, I, 233 ; Mme de REMUSAT, II, 275.

fomentent des soulèvements populaires contre lui en agitant les principes de liberté, d'indépendance nationale et de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : « J'ai rendu à tous les souverains le service de leur apprendre à contenir l'esprit du siècle ; c'est un autre torrent difficile à modérer ; ils ne se préparent pas une petite affaire pour eux-mêmes en cherchant, comme on le dit, à soulever leurs peuples contre moi » (64).

En même temps qu'il croit s'être fait accepter par les autres monarchies, il poursuit une autre chimère parfaitement contradictoire. Il rêve d'un empire universel. En 1802 déjà, il a songé à ressusciter l'empire de Charlemagne, référence commode tant à l'intérieur pour se démarquer des Bourbons, qu'à l'extérieur pour justifier son impérialisme par un précédent. Il songe à élever une statue de Charlemagne place Vendôme, avant de se décider à y placer sa propre effigie. Il entend frapper les esprits, allant se recueillir devant le tombeau de son devancier, à Aix-la-Chapelle, faisant porter par ses maréchaux, lors du sacre, la couronne, l'épée et le sceptre de Charlemagne, trois trophées dont aucun n'est authentique. Napoléon tente de convertir le Conseil d'Etat à ses vues : « Un beau matin, j'en suis persuadé, on verra renaître l'empire d'Occident parce que les peuples fatigués se précipiteront sous le joug de la nation la mieux gouvernée » (65). Il dispute aux Habsbourg le droit de se présenter comme les successeurs des Carolingiens (66).

Cette référence historique ne suffit pas : Napoléon entend faire mieux qu'au IX^e siècle. Il accumule les titres sur sa tête : roi d'Italie, protecteur des Confédérations Germanique et Helvétique. Il imagine de placer sa famille sur les divers trônes d'Europe, idée singulière où la solidarité corse le dispute à un machiavélisme naïf. Il se donne l'illusion de respecter l'indépendance des Etats placés sous son autorité. Quelles qu'aient été ses intentions en plaçant ses frères, beau-frère et beau-fils sur les trônes d'Espagne, de Hollande, de Westphalie, de Naples et d'Italie, il les considère rapidement comme ses mandataires. Parlant de Joseph : « Il faut que le roi soit Français, il faut que l'Espagne soit française (...) Il ne s'agit pas de recommencer ici Philippe VI ! » (67). De même à Louis : « Rappelez-vous que vous êtes avant tout, par-dessus tout, prince français. Je ne vous ai mis sur le trône de Hollande, que pour y servir les institutions de la France et pour me seconder dans tout ce que je fais pour elle » (68). Murat

(64) MOLLIN, III, 294.

(65) MOLE, I, 60.

(66) METTERNICH, I, 282-283.

(67) ROEDERER, III, 538.

(68) MOLE, I, 136 ; PASQUIER, I, 400.

a manifesté une ombre d'indépendance : « Le roi se trompe s'il croit qu'il règne à Naples autrement que pour le bien général de l'Empire. Dites-lui positivement que, s'il ne change pas de système, je m'emparerai de son royaume » (69).

La naissance d'un héritier va inciter Napoléon à récupérer les couronnes qu'il a distribuées en viager. La Hollande vient d'être réunie à l'Empire. Le baptême du roi de Rome est l'occasion d'un cérémonial révélateur : les membres de la famille Bonaparte doivent tous se rendre à Paris et y sont ostensiblement traités non comme des monarques régnant, mais comme des princes français (70). Paris se pose en capitale de l'Occident : le pape devra habituellement y résider (71), tous les souverains étrangers seront contraints d'y avoir leur palais et s'y rendront lors du sacre de l'empereur des Français, pour une sorte d'acte d'allégeance (72). Singulier vertige dont Napoléon se confesse devant Benjamin Constant, en 1815 : « J'ai voulu l'empire du monde et qui ne l'aurait pas voulu à ma place ? Le monde m'invitait à le régir : souverains et sujets se précipitaient à l'envi sous mon sceptre » (73).

La nouvelle société.

Dans le domaine de la politique intérieure, ses projets ne sont guère plus réalistes et tout aussi contradictoires. Après avoir longtemps gouverné au jour le jour, l'empereur se préoccupe désormais d'assurer la pérennité de son régime. A en croire les théoriciens politiques du temps, la monarchie capétienne puisait sa force et sa durée dans la société d'Ancien Régime avec laquelle elle avait su s'identifier, tirant parti de la noblesse, confirmant les universités dans leurs privilèges, créant un corps d'officiers-fonctionnaires dévoués. Le roi avait réussi à s'entourer de corps intermédiaires qui justifiaient et confortaient sa propre autorité. Convaincu par ces analyses, Napoléon entend agir de même pour affermir son règne et en garantir la durée : « L'Ancien Régime était plein de bonnes choses qu'il faut seulement adapter au temps présent » (74). Il veut créer une nouvelle société adaptée au nouvel empire, avec son aristocratie, ses agents attachés, en un mot sa hiérarchie d'obligés sur lesquels on peut compter. Mêlant à ses visions d'avenir un réalisme assez sordide, il fonde cette oligarchie non pas sur une tradition inexistante ou sur un honneur dévalué mais sur la fortune : « Dans

(69) *Correspondance* de NAPOLEON I^{er}, XXII, no 17546.

(70) MIOT DE MELITO, III, 185 ; LOCRE, 250-252 ; CAULAINCOURT, I, 341.

(71) PASQUIER, I, 472 ; VILLEMMAIN, I, 179 ; CAULAINCOURT, II, 368.

(72) Mme de REMUSAT, I, 407-408, II, 276.

(73) CONSTANT, 135 ; *Mémorial*, II, 60.

(74) CAULAINCOURT, II, 311.

un pays comme la France, la propriété doit être la première condition de toute notabilité » (75). Heureux dix-neuvième siècle, sans complexe.

Il faut d'abord une aristocratie, attribut nécessaire de tout pouvoir héréditaire : « C'est le vrai, le seul soutien d'une monarchie, son modérateur, son levier, son point résistant : l'Etat sans elle est un vaisseau sans gouvernail, un vrai ballon dans l'air » (76). L'influence de Montesquieu paraît vraisemblable. Pour ménager les préjugés des révolutionnaires, le maître respecte une série d'étapes, créant à partir de 1802 et de deux ans en deux ans La Légion d'Honneur, les Princes du Sang et les Grands Officiers de la Couronne, les fiefs ducaux. La noblesse d'Empire est définitivement constituée en 1808. Le but poursuivi avec obstination apparaît clairement : en distribuant des distinctions et des titres à ses fidèles, l'empereur espère « fonder en eux de grandes familles, de vrais points de ralliement, en un mot des drapeaux dans les grandes crises nationales » (77). L'argent sert officiellement de base à cette aristocratie. Pour rendre son titre héréditaire, voire pour obtenir ce titre, le notable devra prouver qu'il possède une fortune suffisante, allant de 200.000 F de revenu pour un titre de duc jusqu'à 15.000 de revenu pour un baron.

L'empereur caresse d'autres rêves pour assurer l'assise de son pouvoir. Il songe à ressusciter cette caste de fonctionnaires héréditaires qui peuplaient l'administration de l'ancienne France, d'autant plus attachés à la monarchie que la survie de leur charge en dépendait. Sans oser revenir à la vénalité des offices, il entend réserver les postes importants aux détenteurs d'une fortune suffisante, aux fils de famille. Sur la minute du décret du 16 mars 1808 créant les juges auditeurs auprès des Cours d'Appel, fonction destinée aux jeunes désireux d'entrer dans la magistrature, il ajoute une condition non prévue par les rédacteurs du projet : trois mille francs de revenu personnel ou de pension à percevoir de leur famille (78). Un peu plus d'un an plus tard, un autre décret réorganise le statut des auditeurs au Conseil d'Etat et, après avoir hésité à exiger d'eux 20.000 F de revenu, se contente de 6.000 F. Ainsi sera-t-on sûr de ne trouver, au sein de la haute fonction publique, aucun de ces indigents laborieux qui ne savent pas rester à leur place. Le maître explique à Beugnot en 1811 : « J'ai fait la fortune de ceux qui ont travaillé avec moi à fonder l'Empire (...) ensuite je n'emploierai plus que des gens qui ont cinquante mille livres de rentes

(75) CAULAINCOURT, III, 308.

(76) CONSTANT, 158.

(77) *Mémorial*, VI, 247.

(78) A.N., AF IV, 360, plaq. 2629.

de terres. Je ne suis pas assez riche pour payer tout le monde, et ceux qui sont le plus intéressés au maintien de l'Etat, doivent le servir gratuitement » (79). Ainsi espère-t-il « rendre la plupart des hautes fonctions à peu près gratuites », en éliminant « les nécessiteux, qui jamais ne s'appartiennent à eux-mêmes, dont les besoins pressants créent l'immoralité politique » (80).

La réforme du Sénat devra obéir aux mêmes principes. Née de l'imagination de Siéyès et utilisée par le premier consul pour faire pièce au Corps législatif, ses renoncements mêmes ont trop affaibli cette assemblée pour qu'elle puisse servir de soutien au régime. Napoléon veut lui donner de l'autorité et de l'indépendance, en élargissant son recrutement aux dimensions de la Grande Nation, en y faisant entrer les membres de l'ancienne aristocratie et surtout en rendant cette fonction héréditaire (81). Ici encore la fortune servira de critère de désignation puisque ces nouveaux sénateurs devront être choisis « parmi les hommes assez riches pour être bien indépendants » (82).

Ne s'embarrassant pas d'une contradiction de plus, au moment même où il tente de mettre en place des corps intermédiaires visiblement inspirés de l'Ancien Régime, Napoléon entend rester seul face au peuple, sans aucun médiateur. Prétention caractéristique du césarisme. Il explique à Caulaincourt que « son gouvernement a le grand avantage de ne pas avoir de partis, de corporations, de classes ayant des intérêts personnels intermédiaires entre la nation et lui ». Il oppose son régime, où « aucune caste, aucun corps ne s'interposait entre le gouvernement et le peuple » à la monarchie capétienne où « la noblesse, ses prétentions, ses privilèges, ses intérêts, tout, jusqu'à la justice rendue par les baillis, étaient entre le peuple et le gouvernement » (83).

Cette volonté de ne voir surgir personne entre la nation et lui transparait dans le compte-rendu des séances du Conseil d'Etat : Napoléon se défie de tous ceux qui pourraient se poser en rivaux, qu'il s'agisse d'associations d'acheteurs de biens nationaux pouvant faire pression sur l'Etat, ou de l'ordre des Avocats dans lequel il voit se dessiner un futur foyer de désordres. Crainte que l'avenir a démentie. A fortiori limite-t-il le rôle des assemblées et d'abord du Corps législatif : « Tout ce qui est administration, sûreté, police, n'est pas de son ressort ; la politique intérieure ou extérieure ne le regarde pas. Le long séjour des députés

(79) BEUGNOT, I, 459-460.

(80) *Mémorial*, VII, 228.

(81) CAULAINCOURT, II, 340, 379 ; III, 392-393 ; METTERNICH, II, 120-121 ; VILLEMMAIN, I, 287-288.

(82) CAULAINCOURT, II, 308.

(83) *Ibid.*, III, 436.

dans les provinces les rend impropres à ces sortes d'affaires (...), j'en appellerai au besoin à la nation ». Une bévée de l'impératrice disant du Corps législatif qu'il *représente* la nation, est l'occasion de réaffirmer officiellement la hiérarchie des autorités : « Le premier représentant de la nation, c'est l'*Empereur* ; car tout pouvoir vient de Dieu et de la nation. Dans l'ordre de nos constitutions, après l'empereur est le Sénat ; après le Sénat, le Conseil d'Etat ; après le Conseil d'Etat est le Corps législatif ; après le Corps législatif viennent chaque tribunal et fonctionnaire public, dans l'ordre de ses attributions. (...) Ce serait une prétention chimérique, et même criminelle, que de vouloir représenter la nation avant l'*Empereur* » (84).

Le déclin ou le temps de la réflexion.

De décembre 1812 à sa mort, Napoléon ne connaît plus guère que des revers puis l'exil et bientôt la captivité. Ce sera donc l'époque où le doute naît, le temps de la réflexion, ce qui lui permet de s'interroger sur le régime qu'il a voulu fonder et surtout d'analyser les causes de son échec. Malgré tout, il garde une certaine confiance en l'avenir, ne fût-ce qu'après sa mort. Il prend la pose, soignant l'image que la postérité doit conserver de lui, affectant des convictions plus ou moins sincères en faveur des idées de la Révolution.

Analyse d'un échec.

Il s'imaginait avoir fondé une monarchie aussi solide que celle des Capétiens, lorsque l'annonce du complot du général Mallet vient le déromper. Il a suffi qu'un conspirateur échappé de l'asile annonce la mort de l'empereur pour que toutes les fidélités s'évanouissent. Pourtant, aucun de ceux qui ont accepté les ordres de Mallet n'avaient intérêt à un changement de régime, ils auraient pu craindre au contraire un renouvellement du personnel en place. Napoléon s'étonne de ces trahisons : « Une nouvelle révolution leur a paru plus simple que la conservation de l'ordre des choses établi (...) L'habitude des changements, les idées de la Révolution ont laissé des traces profondes » (85). Il tente d'éviter une nouvelle vacance du pouvoir en confiant la régence à Marie-Louise pendant son absence, mais avoue à Molé : « Tout cela est bien peu de chose. Croyez que je ne me fais pas d'illusion » (86). Il se plaint que la nation française soit devenue *essentiellement irrégieuse*, et comme son

(84) *Moniteur*, 1^{er} janvier 1809.

(85) CAULAINCOURT, II, 339-340 ; FOUCHÉ, 373-375.

(86) MOLE, I, 149 et 157.

interlocuteur se récrie : « Vous ne m'entendez pas, je ne dis pas soit sans religion. Je dis (...) qu'il n'y a plus rien de sacré qu'elle déchire tous les voiles, qu'elle ne vénère, ne respecte plus. C'est de la faute de la Révolution qui a réduit la société « en poussière c'est-à-dire en une poussière d'individus seuls face au pouvoir » la société « ne sait que craindre et obéir. Si elle pouvait souffrir elle pourrait aussi résister et deviendrait ingouvernable ».

Il n'a plus aucune confiance dans les institutions créées au cours des années précédentes, désespérant de pouvoir mettre en place une nouvelle aristocratie, fortement instituée et vraiment intéressée au maintien de la dynastie nouvelle. Mais où en prendre les éléments ? Il est inquiet de craindre que les anciens nobles ne regrettent au fond de leur cœur leurs anciens rois. D'ailleurs les nouveaux nobles manquent eux-mêmes et haïssent les anciens » (87). Il se plaint à propos du Sénat : « Votre Sénat n'a aucun sentiment d'aristocratie (...) Vous avez créé un système impérial par aucun esprit de corps ». Et comme Roederer dit que les Sénateurs sont très attachés à l'empereur : « Ce qu'il faut ; il faut tenir au manteau, indépendamment de la personne ». Il ne fait pas crédit aux corps intermédiaires, constatant que sans eux la nation n'est rien que quatre morceaux de bois couverts d'un morceau de velours », ne croyant plus qu'en lui-même : « il n'y a que des représentants en France que moi. Cinq millions de votants m'ont élu successivement au Consulat, au Consulat à vie, à l'Empire. S'il n'y avait aucune autorité ou un individu qui puisse en dire autant, qu'il se présenterait il pourra rivaliser avec moi » (89).

Il maintient son régime à bout de bras, avec des victoires gagnées de plus en plus difficilement. « La guerre a été dans mes mains l'œuvre de l'Anarchie » (90). Il se sent condamné au succès indéfini, toujours prêt à prendre ses petits conscrits, son nom et ses grandes bottes, aller de Berlin à Madrid, de Madrid à Vienne, de Vienne à Moscou. Arrivé là, il songeait à faire de la Russie un royaume vassal de France et puis à lever de nouveaux auxiliaires pour lui ouvrir la route vers l'Inde et le Gange et les Indes britanniques (91). Son régime vacille dès la première défaite. S'il tarde tant à quitter Moscou, c'est qu'il craint de « graves conséquences » (92) en Europe à l'annonce d'un tel départ sans avoir obtenu au moins la signature d'un armistice. « Les Bourbons s'en

(87) MOLE I, 192.

(88) ROEDERER, *Mémoires*, Paris, 1946, 272 et 267-268.

(89) MOLE, I, 198.

(90) VILLEMMAIN, I, 164.

(91) *Ibid.*, 175-177.

(92) CAULAINCOURT, II, 29.

raient », explique-t-il pendant la retraite de Russie à Ney qui, incapable de combiner deux idées politiques», le croit devenu fou (93). Dès lors, victoires et défaites alternent. A chaque étape de sa chute, songe à conclure la paix, hésite puis renonce, car un traité défavorable suffirait à rompre le charme et son autorité ne s'en relèverait pas. En avril 1813, il plaide sa cause devant l'ambassadeur d'Autriche : « Si je faisais une paix déshonorante, je me perdrais. Un ancien gouvernement, où les liens entre le peuple et le souverain sont établis depuis des siècles, ne peut, si l'empire des circonstances l'exige, souscrire à des conditions onéreuses ». De même, quelques mois plus tard, à Metternich : « Vos souverains, nés sur le trône, peuvent se laisser battre vingt fois et rentrer toujours dans leur capitale ; moi je ne le puis pas parce que je suis un soldat parvenu » (94). Au lendemain de Leipzig : « Je me dois à ma gloire ; si je la sacrifie, je ne suis plus rien. C'est d'elle que je tiens mes droits » (95). Il sait qu'il remet son régime en question à chaque bataille, mais il est également persuadé « qu'il ne pouvait régner sur la France qu'en l'étonnant toujours » (96) par des exploits de plus en plus spectaculaires : « Ce pays-ci ne peut pas plus se passer de raisonnement et d'esprit qu'il ne peut se passer d'air. Je le distrais par des batailles gagnées » (97). S'il n'avait rencontré la défaite devant Moscou, elle l'aurait sans doute attendu un peu plus loin, puisqu'il n'était pas dans son personnage de s'arrêter.

Les idées de la Révolution.

Le pouvoir, le succès, un entourage où les contre-révolutionnaires sont les plus nombreux ont éloigné Napoléon de la Révolution, la défaite l'y ramène. C'est à la Révolution qu'il doit son ascension et les principes de 1789 justifient son usurpation. Il se repent de les avoir abandonnés : « J'ai voulu unir le présent et le passé, les préjugés gothiques et les institutions de mon siècle ; je me suis trompé et je sens aujourd'hui toute l'étendue de mon erreur » (98). Malgré les forces coalisées contre lui, il ne désespère pas de vaincre en retrouvant l'enthousiasme et la détermination des conventionnels. Il engage le général Augereau à « reprendre ses bottes et sa résolution de 93 » (99). Il proclame qu'il n'hésitera pas à « descendre dans la foule reprendre sa part de souveraineté, car, en devenant Empereur, il n'a pas cessé d'être citoyen ».

(93) FOUCHÉ, 375.

(94) METTERNICH, I, 148 ; *Mémorial*, III, 200.

(95) MOLE, I, 186 ; FAIN, *Manuscrit de 1814*, Paris, 1825, 111.

(96) ROEDERER, *Mémoires*, 272.

(97) VILLEMMAIN, I, 148.

(98) METTERNICH, I, 153.

(99) *Correspondance* de NAPOLEON I^{er}, XXVII, no 21343.

Quelques déclarations n'ont pas suffi à empêcher la catastrophe de 1814 et Napoléon se persuade qu'il doit aller plus loin. Lorsqu'il débarque au golfe Juan, c'est pour mettre à bas « le droit féodal » et « le petit nombre d'ennemis du peuple qui, depuis 25 ans, les a condamnés dans toutes nos assemblées nationales » (100), référence aux proscriptions de la Convention qui effraye les hautes classes. Napoléon retrouve sans effort la phraséologie de la Terreur, menaçant de *lanterner* les opposants. Les hommes du peuple sont séduits : « Entre eux et moi, il y a même nature. Ils me regardent comme leur soutien, leur sauveur contre les nobles. Je n'ai qu'à faire un signe ou plutôt à détourner les yeux, les nobles seront massacrés dans toutes nos provinces » (101).

Cependant, s'il est prêt à tout pour revenir au pouvoir, il n'est pas capable de tout pour s'y maintenir. Les mouvements populaires l'effrayent plus par tempérament que par réflexion. Depuis qu'il a assisté aux journées de 1792, la foule lui répugne (102). En Russie, et malgré les sollicitations, il a refusé d'allumer la guerre sociale contre le tsar en libérant les serfs. Pendant les Cent Jours, « je ne veux pas être le roi d'une jacquerie » (103). La référence à 1793 lui paraît dangereuse, il juge plus prudent de s'arrêter à 1789, de s'attacher Benjamin Constant, sans enthousiasme de part et d'autre : « Pour gouverner la France seule, il se peut qu'une constitution vaille mieux... Apportez-moi vos idées. Des élections libres. Des discussions publiques. Des ministres responsables. La liberté ? Je veux tout cela » (104). Un peu plus tard, il explique : « Il faut que la nation m'appuie ; mais en récompense, elle exigera de la liberté, elle en aura ». Il s'éloigne donc du peuple, son soutien le plus solide, pour se tourner vers une bourgeoisie qui demande des garanties et attend la première occasion de l'abattre.

A Sainte-Hélène, éloigné du pouvoir, il n'est plus nécessaire de choisir entre 1789 et 1793, entre le libéralisme constitutionnel et la dictature révolutionnaire. Il se proclame l'héritier de la Révolution, prise comme un bloc indivisible. Il fait l'éloge de la liberté de la presse, exhortant son fils à la respecter. Il excuse les excès de Robespierre : « Rien ne saurait désormais détruire ou effacer les grands principes de notre Révolution ; ces grandes et belles vérités doivent demeurer à jamais, tant nous les avons enlacées de lustre, de monuments et de prodiges » (105).

(100) *Proclamation du 1^{er} mars 1815*.

(101) CONSTANT, 134.

(102) *Mémorial*, I, 106 ; V, 240-241.

(103) CONSTANT, 134.

(104) *Ibid.*, 135.

(105) *Mémorial*, III, 140.

Dans cet extrait du *Mémorial*, il est question, pêle-mêle, de flots de gloire, du sang des batailles, du laurier des victoires et Napoléon termine sa profession de foi en se vantant d'avoir fait briller le flambeau de la Révolution dont il est devenu le messie, grâce aux persécutions. De fait, il tire parti de tout, et d'abord de sa captivité, pour améliorer l'image qu'il laissera de lui. Il explique à Las Cases que l'adversité permet de mieux le juger. A Montholon, et de façon plus imagée : « Il faut que je meure ici ou que la France vienne me chercher. Si Jésus-Christ n'était pas mort sur la croix, il ne serait pas Dieu » (106).

Summary.

The writings of Napoleon I and his contemporaries' testimonies reveal the image of a statesman more taken up with action than theories and whom circumstances have made go through different stages in his political convictions. During his youth, he takes up all the ideas of the eighteenth century, even to their contradictions, though the temper of the leader to come, sometimes shows through already. During the Consulate — a time of dissimulation — he tries to conciliate around him the most antagonistic ideas in order to strengthen his popular dictatorship. When at the height of his glory — about 1808-1811 — he longs to enter the « European Concert » while building a universal Empire, and he thinks of reviving the old regime society, while not admitting any intermediary between the Nation and himself. Defeated, then deported, he clearly analyses the causes of his failure and makes the most of future by reappealing to the ideas of the Revolution.

(106) *Vues politiques*, 362 ; *Mémorial*, II, 62 ; VII, 182.



RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique

Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek
Review of the Belgian Political Science Institute

Rédacteurs en chef — Hoofddirecteurs

L. MOULIN — W. DEWACHTER

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

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

Het is toegelaten, de 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 teruggegeven.

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

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

SIEGE DE L'INSTITUT — ZETEL VAN HET INSTITUUT :

Hôtel de Sociétés scientifiques, rue des Champs-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. 1975/1/1173

L'administration de la Belgique

Essai

André MOLITOR

Bien que l'Administration soit omniprésente dans la vie nationale, ses structures et son fonctionnement sont mal connus. Il restait à poursuivre un travail parallèle aux confins de la science politique et de la sociologie ou si l'on préfère sur le plan de la « science administrative » non juridique. Cet ouvrage constitue dans ce domaine la première synthèse que l'on connaisse en Belgique. L'auteur y livre le fruit d'une longue expérience vécue du service public et d'un enseignement de plus de vingt-cinq ans à l'Université de Louvain. Malgré le caractère en apparence austère du sujet, ce livre retiendra l'attention non seulement des chercheurs, des politiques, des administrateurs, mais de tous ceux que doit intéresser la chose publique.

Sommaire

Avant-propos

Introduction : Le passé administratif de la Belgique

Première partie : L'action administrative

L'administration et la décision politique

Le processus administratif

Le cadre juridique

Les techniques modernes de gestion publique

Le contrôle

Deuxième partie : Les Structures

Introduction

Les départements ministériels

Les mécanismes centraux de gouvernement et d'administration

L'organisation intérieure des départements ministériels

Troisième partie : La Fonction Publique

La conception belge de la Fonction Publique

Aspects économiques et sociaux de la Fonction Publique

Une politique de la Fonction Publique

Conclusion.

**Institut belge de Science politique
et Centre de Recherche et d'Information socio-politiques**

1974, 16 × 24 cm, 448 pages, 750 FB.

Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique
Bibliotheek van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek
Publications of the Belgian Political Science Institute

1^{re} SERIE — 1^{ste} REEKS — 1st SET

- No 1. **Aspect du régime parlementaire belge**, par C. Ciselet, H. Fayat, W.J. Ganshof van der Meersch, M.-L. Gérard, M. Grégoire, P. Harmel, H. Rolin et P. Wigny. Epuisé
1 vol., 1956, 144 pages.
- No 2. **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale**. Colloque du 17 mars 1956.
1 vol. 1957, 131 pages.
- No 3. **Le problème des grandes agglomérations en Belgique**. Colloque organisé le 17 novembre et le 1^{er} décembre 1956.
Préface de V. Crabbe, Assistant à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1957, 220 pages.
- No 4. **Euratom. Analyse et Commentaires du Traité**, par J. Errera, Professeur à l'Université libre de Bruxelles. E. Symon, Directeur des relations internationales au Centre d'Etudes de l'Energie nucléaire (Bruxelles); J. Van der Meulen, Directeur général au Ministère des Affaires économiques de Belgique, et L. Vermaeve, membre du secrétariat de la Haute Autorité de la C.E.C.A.
Préface de P. Guillaume, administrateur général, délégué du Gouvernement français près le Commissariat à l'Energie atomique (Paris).
1 vol., 1958, 476 pages.
- No 5. **Aspects de la Société belge**, par P. Tschoffen, C. Bronne, le chanoine Leclercq, le Lieutenant Général e.r. G. Beenaerts, Mme P. Wigny, A. Molitor, A. Peeters, L. Camu, A.-S. Gérard, P. Golschmidt-Clermont, A. Delfosse, M. Lamberty et le comte Louis de Lichtervelde.
Préface de Marcel Grégoire, Président de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1958, 332 pages.
- No 6. **Grands Problèmes de la science politique contemporaine**, par C. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florin, P. van Zeeland, A. Sauvy, A. Molitor et P. Ryckmans.
1 vol., 1958, 264 pages.
- No 7. **Les élections législatives belges du 1^{er} juin 1958**, par C. Deguelle, M.-P. Herremans, L. De Groot, Fr.J. De Weert, R. Rifflet, R. Clausse, M. Laloire, V. Crabbe, R. Evalenko et Senatus.
1 vol., 1959, 320 pages.
- No 8. **L'avenir politique du Congo belge. Colloque du 28 novembre 1958**.
Introduction de A. Doucy, Professeur à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut de Sociologie Solvay, Membre de l'Académie royale des Sciences coloniales.
1 vol., 1959, 127 pages.

2^{me} SERIE — 2^{de} REEKS — 2^d SET

- No 1. **Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques**, par W.J. Ganshof van der Meersch, Professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles. Epuisé.
1 vol., 1957, 173 pages.
- No 2. **La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique**, par Urbain, conseiller juridique aux Services du Premier Ministre.
Préface de W.J. Ganshof van der Meersch, Professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles
1 vol., 1958, 257 pages.

Les ouvrages précités (1^{re} et 2^e série) sont édités par la librairie encyclopédique, rue du Luxembourg 40, à Bruxelles. C.C.P. no 7087.07.

Les prix des ouvrages ont été modifiés par l'éditeur.

Ces ouvrages doivent être commandés directement à la Librairie encyclopédique.

De bovenvermelde werken worden uitgegeven door de « Encyclopedische Boekhandel », Luxemburgstraat 40, te Brussel. P.C.R. nr 7087.07.

De prijzen der werken veranderd door de uitgever.

NOUVELLE SERIE — NIEUWE REEKS — NEW SET

- No 1. **Aspects actuel des problèmes de la Défense nationale.** Colloque du 21 et du 28 novembre 1959.
Préface de A. Gilson, Ministre de la Défense nationale.
1 vol., 1960, 304 pages. Prix : 220 francs belges.
- No 2. **La démocratie enrayée,** par Fr. Perin, professeur à l'Université de Liège.
1 vol., 1960, 288 pages. Prix : 300 francs belges.
- No 3. **La querelle du recensement,** par P.M.G. Lévy, Membre du conseil supérieur de statistique de Belgique.
1 vol., 1960, 172 pages. Prix : 175 francs belges.
- No 4. **Quelques aspects de l'activité de la Société Nationale de crédit à l'industrie,** par R. Vandeputte, professeur à l'Université catholique de Louvain.
1 vol., 1960, 122 pages. Prix : 120 francs belges.
- No 5. **Structures et régimes de l'enseignement dans divers pays,** par G. Palm et B. Trouillet, A. Simon, J. Leclercq-Paulissen, C.A. Bird, A. Coutrot, E.G. King, F. Bonacina, J. Idenburg, R. Joterand et L. Moulin.
Préface par H. Janne, Ministre de l'Education nationale et de la Culture.
1 vol., 1964, 392 pages. Prix : 400 francs belges.
- No 6. **Introduction au Socialisme rationnel de Colins,** par Ivo Rens.
1 vol., 1968, 552 pages, index. Prix : 480 francs belges.
- No 7. **Tendances récentes du Fédéralisme, en théorie et en pratique,** par Carl J. Friedrich (traduction)
Prix : 250 francs belges.
- No 8. **Résultats des Elections belges entre 1847 et 1914,** par W. Moine.
1 vol., 1970, 200 pages. Prix : 200 francs belges.
- Nr 8. **De Belgische Verkiezingsuitslagen tussen 1847 en 1914,** door W. Moine.
1 bundel, 1970, 200 blz. Prijs : 200 belgische franken.
- No 9. **L'Administration de la Belgique,** par André Molitor, Co-éd. CRISP.
1 vol., 1974, 446 pages. Prix : 750 francs belges.



SERIE « DOCUMENTS » — « DOCUMENTS » REEKS — « DOCUMENTS » SET

- No 1. **Recueil de Documents relatifs à la Propagande des mouvements socialistes au XIX^e siècle à Bruxelles,** établi et commenté par H. Lhoest-Offermann.
1 vol., 1967, format 21 × 30 cm, 65 p., 122 planches. Prix : 200 francs belges.
- No 2. **Recueil de Documents relatifs à la propagande des partis politiques aux élections législatives du 31 mars 1968,** établi par Pr. Wilfried Dewachter.
1 vol., 1970, format 21 × 30 cm, 32 p., 128 planches. Prix : 220 francs belges.
- Nr 2. **Propaganda bundel van de parlementsverkiezingen van 31 maart 1968,** samenstelling : Pr. Wilfried Dewachter.
1 bundel, 1970, formaat 21 × 30 cm, 32 blz., 128 pl. Prijs : 220 belgische franken.



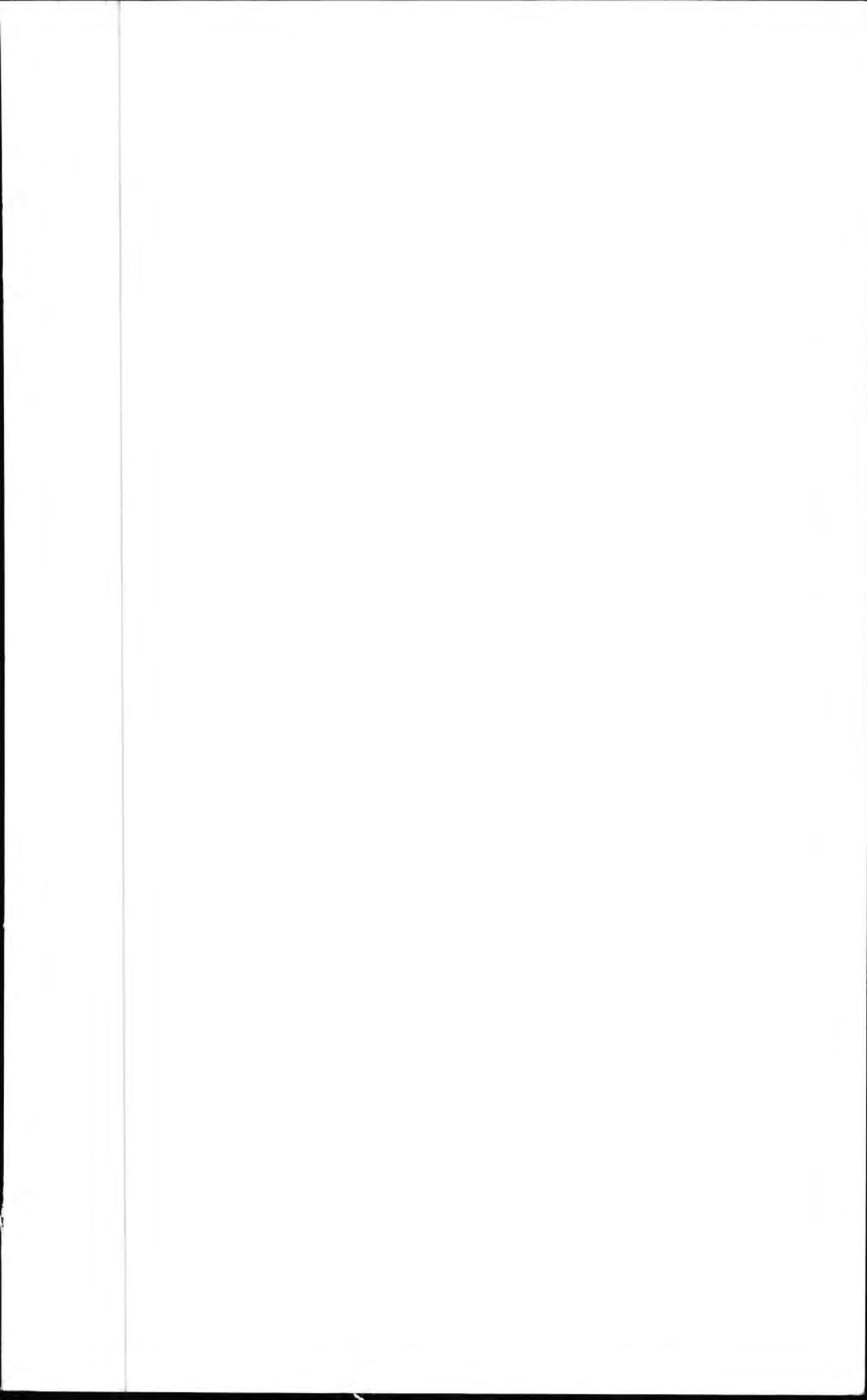
SERIE « POLITIQUE BELGE » — « BELGISCHE POLITIEK »

- No 1. **Politique Belge « 68 »** par 9 spécialistes.
1 vol., 1970, 408 pages. Prix : 290 francs belges.
- Nr 1. **Belgische Politiek in « 68 »** door 9 deskundigen.
1 bundel, 1970, 420 blz. Prijs : 290 belgische franken.
- No 2. **Politique belge - 1969 - Belgische Politiek par/door 9 spécialistes/deskundigen.**
Prix/Prijs : 450 FB/BF.

Les ouvrages de la Nouvelle série, « Documents » et « Politique Belge » sont édités par l'Institut belge de Science politique, rue des Champs-Élysées 43, B-1050 Bruxelles (Belgique). CCP no 000.0053374-24.

De werken van de Nieuwe Reeks en « Documents » reeks worden uitgegeven door het Belgische Instituut voor Wetenschap der Politiek, Elyzeese Veldenstraat 43, B-1050 Brussel (België). PCR nr 000.0053374-24.





IMPRIME EN BELGIQUE / GEDRUKT IN BELGIE

par / door

L'IMPRIMERIE  SCIENCES S. A.

Dir. : Ch. SCHROEF
Avenue Emile de Beco 75
B-1050 Bruxelles (Belgique)