

RES PUBLICA



1973/4

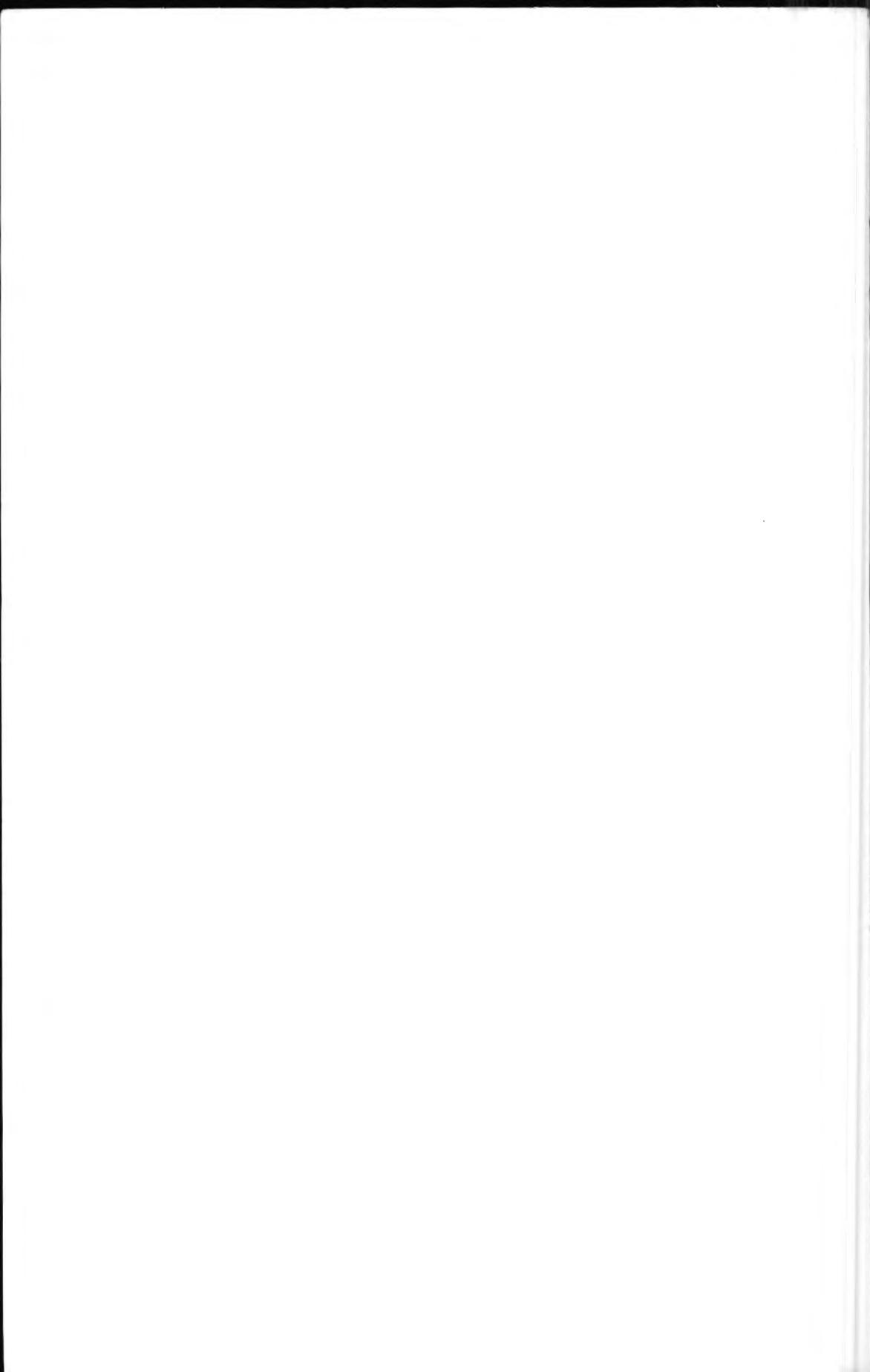
Machiavel et sa réputation

De partijkongressen van de B.S.P.

Political associations in Spain

Le Président Nixon

Origines des techniques électorales



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

Machiavelli's reputational politics, by W.R. CAMPBELL	679
De partijkongressen van de BSP sinds de tweede wereldoorlog, door Hubert LYBEN	701
L'Etat et les cultes en droit belge, par André MIROIR	725
Saint-Simon et la représentation technocra- tique des intérêts, par Jean ROELS	745
Le Président Nixon : ambiguïté et contradic- tions, par E. ORBAN	757
Political associations in Spain, by Manuel B. Garcia ALVAREZ	767
Les origines chrétiennes des techniques électo- rales et délibératives contemporaines, par Léo MOULIN	785
Comptes rendus	801

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, Vice-eersteminister en Minister van de Begroting, Vice-premier Ministre et Ministre du Budget.

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 RAYEMAEKER, 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.

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

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

P. HARMEL, membre de la Chambre des Représentants, 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, membre de la Chambre des Représentants, professeur 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.

E. VAN BOGAERT, Senator, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent, Statssekretaris voor Institutionele en Administratieve Hervormingen.

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. NORRENBORG (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.C.), 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. 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.
 J. BUCHMANN, professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.
 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. COOSSENS, 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 - Navorsers :

W. PLAVSIC.

Chercheurs associés - Geassocieerde onderzoekers :

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

Documentaliste - bibliothécaire - Documentaliste - bibliothecaresse :

M^{me} M. SCOHY-GOETHALS.

SIEGE DE L'INSTITUT — ZETEL VAN HET INSTITUUT :

Hôtel de Sociétés scientifiques, rue des Champs-Élysées 43 - B-1050 Bruxelles (Belgique).
Tél. : 48.34.38 - 47.89.94. C.C.P. n° 533.74 — Hotel voor Wetenschappelijke Genootschappen,
Elyzeese Veldenstraat 43 - B-1050 Brussel (België). Tel. : 48.34.38 - 47.89.94 P.C.R.
nr 533.74.



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 teruggegeven.

Bibliographie Boekbespreking.

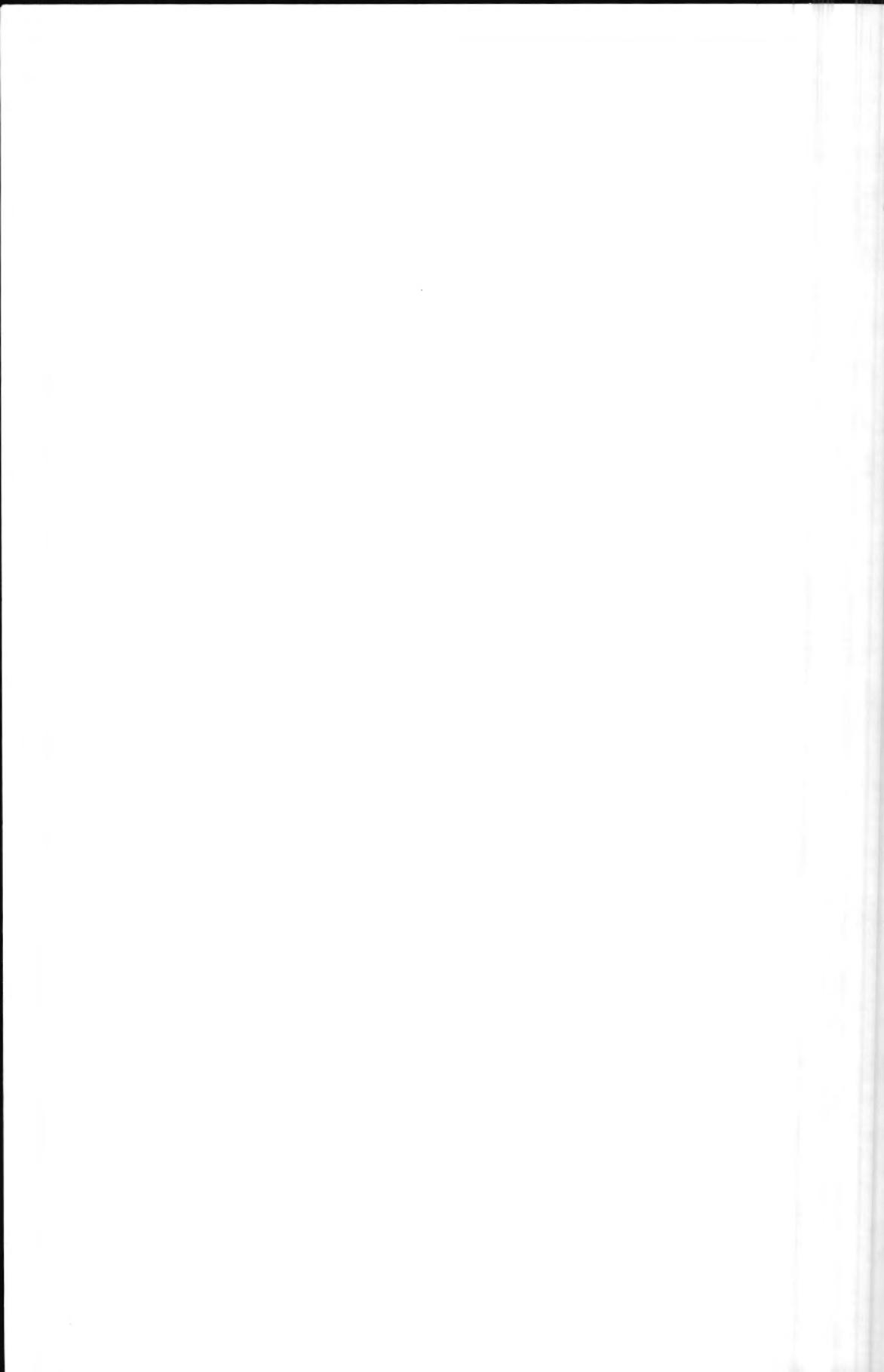
Il est rendu compte de tout ouvrage relatif à la science politique dont deux exemplaires sont envoyés au Secrétariat général de l'Institut.

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



Anciens Membres du Conseil d'administration

<i>Date de nomination</i>	<i>Fin de mandat (décès ou démission)</i>
<i>18 avril 1951</i>	
Buttgenbach André	13 octobre 1954
Delhousse Fernand	13 octobre 1954
De Visscher Paul	décembre 1963
Dhondt Jean (†)	13 octobre 1954
Ganshof van der Meersch Walter	décembre 1963
Goormaghtigh John	18 janvier 1957
Leclercq Jacques (†)	18 janvier 1957
Smets Georges (†)	8 février 1961
<i>20 octobre 1951</i>	
Clémens René	13 octobre 1954
Frédéricq Louis	13 octobre 1954
<i>13 octobre 1954</i>	
Haesaert J.-P.	14 juin 1965
Talloon Lucienne	5 décembre 1956
<i>13 octobre 1956</i>	
Van Houtte Jean	17 janvier 1973
<i>18 janvier 1957</i>	
Doucy Arthur	30 septembre 1959
Duvieusart Jean	24 février 1971
Wigny Pierre	17 janvier 1973
<i>16 décembre 1959</i>	
Declerck Richard	17 janvier 1973
<i>12 décembre 1962</i>	
Janne Henri	10 juin 1970
Spaak Paul-Henri (†)	1972
<i>9 septembre 1964</i>	
Crabbe Victor	21 janvier 1970
<i>21 janvier 1970</i>	
Buch Henri (†)	1972



Machiavelli's reputational politics

by W.R. CAMPBELL

Department of Political Science
Miami University, Oxford.

★

— I —

All are composed in Latin, but I would call attention to the chapter heading of *Il principe*. 17. It reads : « de crudelitate et pietate ; et an sit melius amari quam timeri, vel e contra » (1). The Italian reads : « Della crudelta e pietra ; e s'elli e meglio esser amato che temuto. o piu tosto temuto che amato » (2). The words *timeri* and *temuto* are rendered into English as if *paura* were their meaning. Yet, *paura* appears twice while *temuto* appears six times (3). Why ? Machiavelli was interested to discover whether it is better for a prince to be loved or also to be regarded with awe. Awe or dread patents the meaning our author intended to convey by his choice of words. As Professor Bossart argues : dread . . . must be distinguished from fear. I fear an object which approaches and threatens me, and my fear arises from the uncertainty as to whether it will strike or pass me by. Hence fear arises on the level of the problematical, for it involves a relation between my self as subject and a threatening object. Like any experience on the level of the problematical, fear can be controlled — at least in principle. If I can eliminate the threatening object, or if I can get out of its path, I can eliminate my fear. Dread, however, has no object ; no matter where I look I cannot locate its source or cause.

The individual possessed by dread has lost his sense of reality. The world and his life in the world appear empty and devoid of continuity

(1) Niccolò MACHIAVELLI, *Il Principe e Discorsi*, a cura di Sergio Bertelli (Milano : Feltrinelli Editore, 1968). Hereafter referred to as either *principe* or *Discorsi*, *principe*, p. 68 (60). Page numbers appearing in parentheses refer to the page(s) of the Modern Library edition of the *Prince and the Discourses*.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*, pp. 68-71 (60-63).

and coherence. Life is understood as a mere succession of moments which arrive and pass away without the historical continuity of the person (4).

For Professor Bossart, dread is one of the moods — the others being *ennui* and joy — by virtue of which a man encounters his own being and, thereby, Being itself. Dread therefore, is a metaphysical experience. It « operates as one basic predisposition in the history of human thought, for it is the source of nihilism » (5). Dread « is an experience of what the world would be like without being » (6). Without Being, the world is unintelligible.

Here I pause to comment upon our author's use, in the chapter under discussion, of two additional words — *pietate* or *pieta* and *fede*. While its heading opposes *crudelitate* to *pietate*, the chapter itself begins with a critique of the common opinion that Borgia's actions in the Romagna were cruel.

Principe. 7, argues that Borgia acted to a) bring to its inhabitants the good government not previously enjoyed, b) identify this government with himself, and c) dissociate from himself all measures which, albeit necessary, could be considered cruel. If Borgia was not *crudele*, then he must have been *pietoso*. Apparently, *pieta* is distinguished from *crudelita* by its commitment to humanity or benevolence. What of the notion of *fede*?

Of course, *fede* means faithfulness. It also connotes confidence, trust, belief, or more especially, credibility. Included among its meanings is loyalty, which in Italian (*lealtà*) has the additional sense of fairness; a word interesting in its own right, since it implies unblemished status. Often forgotten is its Latin form *fides*, which refers not only to a goddess but to « a quality residing in men, institutions, and gods which one could solicit for protection and help » (7). To have *fides* is « to have the power to stimulate confidence, for *fides* fundamentally signified dependability and truth » (8).

By the nature of the case, a reputation for having *fides* was gained slowly as one showed his merits in a variety of undertakings, but even a great reputation could be quickly and irretrievably lost by a single

(4) William BOSSART, « Metaphysical Experience », *The Review of Metaphysics*, XV (September 1961), p. 44.

(5) *Ibid.*, p. 45.

(6) *Ibid.*, p. 44. Dread is a radically personal insight into what the world would be like if being were inarticulate, i.e., essentially impersonal.

(7) David C. RAPOPORT, « Rome: *Fides* and *Obsequium*, Rise and Fall », in J.R. Pennock and J.W. Chapman (eds), *Political and Legal Obligation* (New York, Atherton Books, 1970), p. 231f.

(8) *Ibid.*, p. 232.

reckless act. Hence, *fides* presumed capacities for self-control and prudent judgment (9).

Thus, when our author says that Borgia « racconica la Romagna, untola, ridottola in pace et in fede », we are told the supposed cruelty of Borgia had restored unity to the Romagna by peace and by faith (10). Hence, it seems that the relationship between *pieta* and *fede* is mediated by benevolent action, eg. foundation or reconstitution. *Pieta* refers to a dispositional benevolence while *fides* involves its realization, i.e., actualization and recognition (11).

I take a further detour since the issue of credibility has been raised. Savonarola failed in whatever were his designs, because he was bereft of the means required to force the multitude to believe in him, once their incredulity had been aroused (12). The fate of Savonarola teaches that a prophet must come to his endeavor armed; having at his disposal the means required to insure his credibility (13). He must be truthful, refusing to make predictions or promises the means to whose consummation either are not apparent or are not subject to his control. Otherwise, his *dignitas* (the social manifestation of his *fides*) will be compromised. Regarding the requirements for *obsequium*, it appears that Savonarola was either intemperate, in that he claimed to know more than was possible, or imprudent, in that he claimed more than the means at his disposal could secure.

When, then, in discussing Savonarola he says of the incredulous multitude, « se possa fare credere loro per forza » our author would not have them beaten into submission to an incomprehensible « truth ». As stated elsewhere, the would-be reformer is ever endangered by the « incredulita delli uomini; li quali non credano in verita le cose nuove, se non ne veggono nata una ferma esperienza » (14). The notion of « *per forza* » must be understood to mean « in the course of things. » Men believe only that of which they have a firm experience. Therefore, it is occasionally necessary to coerce their presence at, or their attention to, those events which entail belief. This matter I take to be central to *principe*. 6-9; those chapters which discuss the fortunes of dominion variously achieved.

(9) *Ibid.*

(10) *Discorsi, op. cit.*, pp. 160-162, 183-185 (145-149, 172-174) where our author speaks of Numa.

(11) See John FERGUSON, *Moral Values in the Ancient World* (London, Methuen and Co., 1958), pp. 164-172.

(12) *Principe, op. cit.*, p. 32 (22).

(13) *Ibid.*

(14) *Ibid.*

This interpretation is corroborated by additional passages of *Il principe*, the first of which is found in the chapter discussing the actions of Agathocles. Unlike Borgia, Agathocles acquired dominion by villainous means ; « non si puo ancora chiamare virtu ammazzare li sua cittadini, tradire le amici, essere senza fede, senza pieta, senza religione ; li quali modi possono fare acquistare imperio, ma non gloria » (15). It was no longer possible to call virtuous the murder of one's fellow citizens, traitorous actions regarding one's friends, lack of trust or loyalty, lack of reverence, and lack of religion. Acting in a manner bereft of these qualities might gain *imperio*, but no longer *gloria* (16).

A distinction is drawn between the actions of Agathocles, deemed cruel *in se*, and those of Borgia. Elsewhere I have suggested this distinction involves the fact that Borgia's domination of the Romagna was beneficial ; the domination of Syracuse by Agathocles was detrimental. Still, such observations do not distinguish between *imperio* and *gloria*. The text implies that the substance of *gloria* involves an exalted honor or majesty. About those things called glorious there is an awful nouminosity. *Imperio* compels its subjects by means of fear. Typically, it depends upon the instruments rather than the virtue of governors ; it involves the capacity of the state to insure the death of anyone defying its will (17). *Gloria* involves a kind of respect. Thus, so far as respect is its synonym, *gloria* connotes authority (18), albeit of a special sort : the sort patented by *fides*. Hence, the characterization of regimes as either imperious or glorious illuminates the difference between power and authority as the source of imperative coordination.

The sense of this distinction can be garnered from the *Arte della guerra*. The first book argues : « la forza fa mala contentessa » (19). The impressment of citizens or subjects tempts them to mutiny. Even recruitment on a voluntary basis can not guarantee the preferred

(15) *Ibid.*, p. 42 (32).

(16) Agathocles is said to lack those qualities which, in chapters six through nine in *Il principe*, are judged essential to the efficient, and ultimately effective, survival of a prince. The virtue to which reference is here made is that one whose nature is illuminated above in footnote 29. Because the *imperio* of Agathocles was not glorious, he had to rely upon other military institutions than the militia ; to defend Syracuse he had to take the offensive rather than await his enemy at home as he ought to have done if his state were well-ordered.

(17) In his *Istorie fiorentine*, a cura di Franco Gaeta (Milano, Feltrinelli Editore, 1962), p. 264, Machiavelli remarks that he could not believe a government to be either good or secure, which required much violence for its defense. Hereafter cited as *Istorie fiorentine*. Cf *Discorsi*, *op. cit.*, p. 175 (162).

(18) See Peter A. BERTOCCI, « The Moral Structure of the Person », *Review of Metaphysics*, XIV (March 1961), pp. 369-388 ; and his « A Reinterpretation of Moral Obligation », *Philosophy and Phenomenological Research*, VI (January 1945).

(19) Niccolò MACHIAVELLI, *Arte della guerra e scritti politici minori*, a cura di Sergio Bertellini (Milano, Feltrinelli Editore, 1961), p. 347.

characteristics of a military establishment which the Romans secured by the practice called *deletto* (20). *Deletto* realizes the capacity of governors to select the best men of a province for service in the militia, even if some have desires contrary to its requirements (21). But is *deletto*, then, not compulsion for some?

For Machiavelli; *deletto* remedies the inconveniences of an army constituted either by volunteers or the impressed. *Deletto* is « una via de mezzo dove non sia ne tutta forza ne tutta volonta, ma sieno tirate da uno rispetto ch'egli abbiano al principe, dove esse temano piu lo sdegno de quello, che la presente pena; e sempre occorrerach'elle fia una forza in modo mescolata con la volonta, che non ne potra nascere tale mala contentezza che faccia mali effetti » (22).

Implicitly we are told that a prince may employ *deletto* only within his own country; there alone may he enjoy that respect which renders obligatory his requests for service (23). Those recruited by *deletto* are said to dread the scorn of their prince even more than the rigors of service. Under the conditions in which *deletto* may operate, men would rather risk and perhaps lose their lives than provoke their prince. Why?

In *principe*, 17, we read: « le amicizie che si acquistano col presso e non con grandezza e nobilita d'animo, si meritano, ma ella non si hanno et a' tempi non si possono spendere » (24). Friendship which obliges a man either to risk or to lay down his life is secured only by grandeur, noble intention and courage of its object. This friendship is sponsored by a certain reputation: the kind we call glorious. A prince must, minimally, avoid interfering with the property of his citizens or subjects and with their women (25). But this abstinence is the lesser part of the substance of a prince's reputation. « Nessuna cosa fa tanto stimare uno principe, quanto fanno le grande imprese e dare di sé rari esempli » (26).

Early in *Il principe* the Secretary avers, « camminando li uomini quasi sempre per le vie battute da altri, e procedendo nelle azioni loro con le imitazioni, né si potendo le vie d'altri al tutto tenere, né alla virtù di quelli che tu imiti aggiugnere, debbe uno uomo prudente intrare sempre per vie battute da uomini grandi, e quelli che sono stati eccellentissimi imitare, acciò che, se la sua virtù non vi arriva, almeno ne renda qualche odore » (27). Prudent men follow paths forged by great

(20) *Ibid.*

(21) *Ibid.*, p. 344.

(22) *Ibid.*, p. 347.

(23) *Ibid.*, p. 344.

(24) *Principe*, *op. cit.*, p. 70 (61).

(25) *Ibid.*

(26) *Ibid.*, p. 89 (81).

(27) *Ibid.*, p. 30 (19-20).

men. The prudent man emulates those most excellent ; so that, if he does not attain their greatness, at least he regenerates the sweet smell of their success. Because this statement occurs at the beginning of the chapter in *Il principe* devoted to an analysis of the actions of men exalted for their virtue, it is reasonable to infer a distinction between prudence and *virtu*.

Machiavelli did not distinguish the prudent from the virtuous prince in terms of the values held by each. Rather, the difference of attitude with respect to shared values distinguishes the prudent from the virtuous prince. The selfishness of prudence did not consist in the acceptance by a prince of common values as means to his private end. His self-regard consists in his caring for no one's end but his own : in regarding or appreciating others only insofar as they constitute relevant means to a private end (28). As Plamenatz argues :

Though to accept the values involved in a private ambition is not to accept them as a means to the attainment of that ambition, it is also not to desire them for their own sake. A man cannot have private ends without accepting some values, but he can have private ends without also having public ends ; he can accept the values (and the institutions concerned with them) without it being his purpose to preserve or enlarge them. They are not the objects of his endeavor, they are not his ends. He still has only private ends, true though it may be that he could not have them unless he accepted certain values and institutions (29).

A prince is evil only if he fails either in prudence or *virtù* : incompetence is the equivalent of evil. « E veramente cercando un principe la gloria del mondo, dovrebbe desiderare di possedere una città corrotta, non per guasterla in tutto come Cesare, ma per riordinarla come Romolo » (30).

We have come full-circle with my argument. Seeking the glory of this world, a prince must await the *occasione* to reform a corrupt situation. By successfully undertaking such a project (a project which,

(28) Assuming that Machiavelli could hope only for a prudent prince, it becomes clear why, for the sake of social and political justice, he argued so fervently for a citizen militia and against mechanized warfare. Note particularly that the Latin heading of the chapter includes the word *virtutes*. As Whitfield pointed out : « there is in Latin a gap between *virtus* and *virtutes*. It is only the first that admits the sense of energy of the will, or bravery ; the second is already concerned only with good actions, or good qualities. » J.H. WHITFIELD, *Machiavelli* (New York, Russell and Russell, 1965), p. 98ff.

(29) John PLAMENATZ, *Man and Society* (New York, McGraw-Hill, 1963) 2 vol., p. 253.

(30) *Discorsi, op. cit.*, p. 159 (145).

our author reminds us time and again, is practically impossible) a prince promulgates the reputation constitutive of true friendship. His awesomeness derives from the fact that he *intends* government where or in a manner which men have seldom dared. The realization of this intention substantiates the power natural to princes (31).

— II —

The question remains : why should one who transgresses true friendship feel dreadful, not fearful ? Part of the answer is that whenever someone shirks his responsibilities to a true prince he feels the full impact of the nullity of his life. Indeed, if a prince « *ingegnarsi che nelle azioni sua si riconosca grandezza, animosità, gravità, fortezza e circa maneggi privati de' sudditi volere che la sua sentenza sia irrevocabile ; e si mantegna in tale opinione, che alcuno non pensi né a ingannarlo né ad aggirarlo* » (32), he will gain such a reputation that, not only will it be difficult to conspire against him ; the initiation of aggression will be likewise difficult, inasmuch as the absence of conspiracy proves for potential aggressors that he is both competent (*eccellente*) and revered (*reverito*) by his people (33).

This observation tallies with the statement in *principe*. 17 : « *il timore è tenuto da una paura di pena che non ti abbandona mai* » (34). Does Machiavelli define dread in terms of fear ? Before articulating my argument, let me observe that *paura* appears once more in this chapter.

Regarding princes, we are told : « *né si fare paura da sé stesso, e procedere in modo temperato con prudenzia et umanità, che la troppa confidenza non lo facci incauto e la troppa diffidenza non lo renda intollerabile* » (35). A prince should not be afraid of himself ? What could this mean ?

In the first sentence of this chapter we read : « *Debbe per tanto uno principe non si curare della infamia di crudele, per tenere e' sudditi sua uniti et in fede ; perche con pochissimi esempi sarà piú pietoso che quelli e' quali, per troppa pietà, lasciono seguire e' disordini, di che ne nasca occisioni o rapine* » (36). A prince must not be frightened by his reputation. *Sé stesso* is identified with reputation. In the epistle dedicatory of *Il principe* we read : « *a conoscere bene la natura de' populi bisogna*

(31) *Ibid.*, p. 156 (141).

(32) *Principe*, *op. cit.*, p. 75 (67).

(33) *Ibid.*

(34) *Ibid.*, p. 70 (61).

(35) *Ibid.*, p. 69 (60). Italics added.

(36) *Ibid.*

esser principe, et a conoscere bene quella de' principe bisogna esser popolare » (37). To know the *essential* traits either of a prince or of the people one must assume the perspective of the people or of the prince, respectively. This observation suggests a phenomenological strain is central to our author's thought.

It lies within the power of after to destroy ego, or better yet ago, since a political figure exists by virtue of his reputation (38). For this reason, Machiavelli cites calumny as the worst civic sin, insisting that Florence was thereby ruined (39). Because of this conjunction between self and reputation exile, i.e., the forcible dissolution of the possibility for a man to associate with, and thereby exercise some control over the re-presentation, the nature of himself, is characterized as a radically violent action (40). So violent was exile believed to be that Niccolò insisted Cosimo dei Medici was by this experience transformed from a practically good man into one who was evil (41).

We now return to our theme via a further inspection of the distinctions offered by Professor Bossart, who asks how we must understand the metaproblematical (the issue self or personality for our author): « the terms 'subjective' and 'objective' are commonly applied to different attitudes which we may take toward objects or events » (42).

Let us call these attitudes the 'pragmatic' and the 'scientific'. In the pragmatic attitude, objects are experiences as useful or useless for the pursuits of an individual or a group. Hence the object is seen through the veil of subjective need, and only those properties which interest the subject appear to have significance. In contrast, the scientific attitude aims at total objectivity, for it seeks to grasp the object as it is in itself. Hence it requires the elimination of all subjective influence insofar as this is possible. Objectivity is attained when we have isolated those properties without which the object could not be what it is.

Metaphysical experience is distinguished from pragmatic and scientific experience by the fact that it is not an experience of a particular being. Yet it also shares certain characteristics of these experiences. It shares the objectivity of scientific experience, but, since we no longer speak of subject and object, let us speak instead of the content of the experience. But metaphysical experience also resembles pragmatic experience, for it

(37) *Ibid.*, p. 14 (4).

(38) *Ibid.*, pp. 64-93 (56-85); *Discorsi*, pp. 477-481 (509-513).

(39) *Ibid.*, pp. 149-152 (134-138).

(40) *Ibid.*

(41) *Istorie fiorentine*, *op. cit.*, p. 311. Part of the reason for Cosimo's becoming an evil man stemmed from the obligations which he acquired to his rescuers.

(42) BOSSART, *Metaphysical Experience*, *op. cit.*, p. 36.

is personal. In a sense, of course, it involves a depersonalization, for we never experience the metaproblematical when we are confronted with problems to be solved, when we are engaged in any sort of practical activity. Hence it is only when I am detached from the practical aspect of my self that the possibility of experiencing being becomes real. Yet since an experience of being is an experience of my own being as well, it also touches what is most real in me. Without the content of the metaproblematical, what I call my *personality* — those aspects of myself which have been shaped by and further shape my life in the world — would be fragmented and incoherent (43).

Elsewhere I have developed the outlines of our author's theory of obligation. Here I recount those aspects relevant to the argument that personality is the ground of metaphysical experience :

Nacquono queste variazioni de' governi a caso intra gli uomini : perché nel principio del mondo, sendo gli abitatori radi, vissono un tempo dispersi a similitudine delle bestie ; dipoi moltiplicando la generazione si ragunarono insieme, e per potersi meglio difendere cominciarono a riguardare infra loro quello che fusse più robusto e di maggiore cuore, e fecionlo come capo e lo ubedivano. Da questo nacque la cognizione delle cose oneste e buone, differenti dalla perniziose e ree : perché, veggendo che se uno noceva al suo beneficatore ne veniva odio e compassione intra gli uomini, biasimando gl'ingrati ed onorando quelli che fussero grati, e pensando ancora che quelle medesime ingiurie potevano essere fatte a loro, per fuggire simile male si riducevano a fare leggi, ordinare punizioni a chi contrafacessi : donde venne la cognizione della giustizia. La quale cose faceva che avendo dipoi a eleggere uno principe, non andavano dietro al più gagliardo, ma a quello che fusse più prudente et più giusto (44).

For defense, men submitted to that one of their number who could best assist them to achieve their purpose. Second, it is implied that the primitive moral sentiments of these aboriginals were occasioned by the transgression of the obligation to demonstrate gratitude to whomever appeared as benefactor. Thirdly, men came to knowledge of the good and honest after noticing that hatred toward the ingrate and compassion

(43) *Ibid.*, pp. 36-37. It is important to realize the source of the word *personality*. It derives from *per-sonare* (for or by sounding or speaking through), and originally referred to the mask worn by the *histior* (the Etruscan word for actor) throughout his *histrionics*. It is from the Etruscan word *histrionics* that we have derived the word *history*. Thus, it may be argued, that when we speak of *personality* we refer to that aspect of the individual which is historical, i.e., imitable and exciting in character.

(44) *Principe*, *op. cit.*, p. 131 (112).

for the benefactor blossomed among them whenever someone injured his benefactor. Fourthly, men naturally, i.e., spontaneously, condemn ingrates and honor those demonstratively grateful for benefits received. Fifthly, man is a social being whose *essence* is both characterized and *realized* in association.

Laws are made after each man understands that he may suffer an injury similar to that of the aboriginal benefactor. Subjectively, each man intends to think well of himself; he would be ashamed if convinced that his actions evidenced ingratitude. This suggests that laws are provoked by reflection, which is highly abstract and highly personal. Indeed, the argument appears to be this: man experiences a spontaneous compassion for a benefactor and a like hatred toward an ingrate (45). These sentiments originally express themselves as mere social approval or disapproval. When, however, men reflect upon the fact that one day they too may become the injured benefactor, they develop the art of government as a hedge against this eventuality. Laws, consequently government, result from the personalization and particularization of sentiments as unselfish as they are natural.

In the seventh place, men have characterized or personified others and have themselves been characterized or personified by others and by themselves in terms of the actions which they *intend*. Personality or human being is characterized by Machiavelli in such a manner that it can be comprehended only as the *essence* (the *esse* of things we must understand as their *intellige*, not their *percipi*) of a certain sort of relationship. He identified the self of an individual with his reputation for realizing his obligations to others, i.e., to the community (46).

He does not stop at condemning the ingrate. Those are condemned who suffer the development or persistence immorality. He means to hold princes to blame for the decadence of states (47): for a prince, « l'onore consiste nel potere e sapere gastigarla, non nel potere con mille pericoli tenerla: perché quel principe che non gastinga chi erra, in modo che non possa piú errare, è tenuto o ignorante o vile » (48). While the honor of citizens is primarily *realized* in the gratitude which they manifest toward their benefactor (the political aspect of which is *obsequium*), the honor of a prince is *realized* by virtue of the punishment which he articulates in his successful efforts to marginalize ingratitude.

(45) See my « Machiavelli's Anthropology of Obligation: The Politics of Morality », *Polity*, IV (Summer 1972), pp. 159-178.

(46) See *principe*, *op. cit.*, pp. 72-75 (63-66); *Discorsi*, pp. 448, 477-481 (63-66, 472, 507-513).

(47) *Discorsi*, *op. cit.*, pp. 464, 448, 388-389 (495, 472, 408-409).

(48) *Ibid.*, p. 347 (360).

The power of a prince derives from his ability to promulgate the defense of the association of which he is an *integral* part. Because Machiavelli takes the guarantee of justice as the *conditio sine qua non* of a militia, there is neither logical nor operational distinction between the nature of a governor or a commander.

Thus, association is the ground of dread. For man is possessed or prepossessed of a personality. Inasmuch as his personality mediates his social success, personality is a metaphysical entity in the sense suggested. It embodies both pragmatic and scientific elements, yet it is not characterized by them. Hence, the disapprobation of one's peers is the most dreadful occurrence. To be ignored is absolutely awful. Thus, if we identify evil and immorality with dishonor, it is possible to suggest that man dreads nothing so much as to fall into disrepute; to fall into disrepute is tantamount to being pushed out of existence.

— III —

Machiavelli's notion of personality or reputation suggests that he was a moral functionalist. According to this view, men are born or called to the performance of a function, to the duties of a station. There is a moral structure intrinsic to the human enterprise, and this structure obliges each and all in a rational pattern of differentiated and hierarchically organized roles (49).

Moral functionalism includes the Platonic notion that being, the *essence* of the universe, is identical with its end, i.e., the formal is identical with the final cause of things, as Aristotle put it. Insofar as a thing *realizes* its end we are able to name it. Something is as we believe it to be only as it fulfills its function or attains its end. The logical realists believe the world to be a complex arrangement of means to ends and that, in consequence of this fact, it is obligatory to insist that all things exist, are present, endure, or « realize their idea » in proportion to their representation of the end or good for which they are especially adapted. Hence, the phenomenal world is actual or intelligible insofar as it concretizes the world of forms, ideas, or examples by virtue of whose appreciation we name and relate to the things and/or events, i.e., the meanings, with which we live.

Naming is a dialectical process (50). It is not merely the calling of something by its usual name. To name something is, from the human

(49) John W. CHAPMAN, « The Moral Foundation of Political Obligation », *Political and Legal Obligation: Nomos XIII*, R.J. Pennock and J.W. Chapman (eds) (New York, Atherton Press, 1969), p. 7.

perspective, to create it; to bestow an essence or countenance or meaning upon a thing or an event in terms of which those incapable of knowing or «intending» the thing or event itself will act. It is essential to name things or events according to the function which justifies or calls into question the legitimacy of their existence.

So, if the truth of something is comprehended in its end, and if its end is determined by the function it performs, then it can be claimed that society *ought* to be ordered according to the implications contained in the notion that the rights of anyone depend upon the function which they perform relative to the maintenance of that political constitution which proceeds according to the prescription: everyone do that for which he is by nature fitted.

Since duty is understood in terms of end or function, it is possible to substitute the notion of skill for the specifications of function. Hence, it can be argued that one's concrete obligations concern the optimal exercise of one's skill(s). I say optimal because Machiavelli was aware of the tragic circumstances under which men of virtue would be afforded no *occasione* to realize themselves. When there are no predicaments to be overcome so that one's country can be defended, sustained, and/or improved, or intended, men of virtue are obliged (but are unlikely) to languish lest they be reborn to the infamy and ultimate impotence of a Cesare.

Machiavelli was a moral functionalist in that he supposed the fabric of society to be woven from the reciprocal obligations occasioned by the mutual benefits which skill may guarantee its members. Membership in society is dependent upon one's relevance to those in terms of whose *essence* it is constituted. If an individual has no practical relevance for others, he is an outcast; a mean thing bereft of the condition of human-being or personality-compassionate relationship.

— IV —

Marx's thought developed from his rejection of the Hegelian solution to the problem posed by Rousseau in his distinction between *homme* and *citoyen*. Marx praised Machiavelli's *Istorie fiorentine*: in this work he found the model of the proletariat. Machiavelli's comments upon the Ciompi put flesh on Marx's understanding of Feuerbach's notion of species-being. As early as the introduction to his *Critique of Hegel's Philosophy of Right*, Marx wrote: «For a popular revolution and

(50) To be noted is a Haggada to Genesis 2 : 19 (Genesis Rabba XVII. 5) in which it is said that God praised Adam before the angels for giving names to objects — the first truly human act.

the emancipation of particular class to coincide, for one class to stand for the whole society, another class must, on the other hand, concentrate in itself all the defects of society, must be the class of universal offense and the embodiment of universal limits » (51).

Central to this criticism in an attack upon Hegel's conception of the state *qua* monarch and of personality. Hegel, he says, conceives of society, family, etc., the artificial person in general, not as the realization of the actual, empirical person but as the *real* person, which, however, has the moment of personality in it only abstractly. Whence also come his notion that it is not actual persons who come to be a state but the state which must first come to be an actual person. Instead of the state being brought forth, therefore as the ultimate reality of the person, as the ultimate social reality of man, a single empirical man, an empirical person, is brought forth as the ultimate actuality of the state (52).

Marx insists that « if the modes of man's social existence... are regarded as the actualization and objectification of man's essence, then, family, civil society, etc., appear as qualities inhering in subjects. Man then remains what is essential within these realities, while these then appear as his actualized universality, and hence also as something common to all men » (53). Moral or artificial persons, i.e., those who are exemplary, are a necessary condition for man's development as a human being. The exemplary is the stuff of society, the vehicle by virtue of which the individual can mediate his humanity. Therefore, society, family, community, etc., are « precisely those species-forms in which the actual person brings his actual content to existence, objectifies himself, and leaves behind the abstraction of 'person *quand meme*' » (54). The abstract person brings his personality to its real existence only in the artificial person, society, family, etc. » (55).

Marx insists that being is the « consequence » of intelligent human action. But such action involves only that activity which is i) successful and ii) universalizable in potentio-kinetic terms. Actions are exemplary when they embody the repertoire of man's « relationships » to other men and to the world at large which are *ceterus paribus* the vehicles of his humanity, i.e., his species-identity or personality. Thus, a man is said to be human insofar as he embodies or generates an imitable

(51) Karl MARX, *A Contribution to the Critique of Hegel's « Philosophy of Right »*, Joseph O'Malley (ed.) (New York, Cambridge University Press, 1970), p. 140.

(52) *Ibid.*, p. 39. Cf *Supra*, pp. 14-15.

(53) *Ibid.*, p. 40.

(54) *Ibid.*, p. 27.

(55) *Ibid.*, p. 39.

personality, thereby constituting or sustaining a public realm or a realm of meaning.

Notice the implications of this characterization. Man is not human until he stands in concrete relationship to others. He is no more than a natural object until he contributes to or detracts from the welfare of his fellows. However, if he undertakes an activity having negative implications for the human (compassionate) -being of his fellows, they are compelled to tread him as something even less than a natural object. The one who would exploit his fellows is considered the embodiment of evil for two reasons: i) the man who exploits his fellows tacitly asserts the impotence of the human-being; man appears as the slave of his natural condition. He is insisting that a) human freedom, i.e., the compassionate determination of the future, is an ontological impossibility and that b) no meaningful distinction can be made between nature and culture. Furthermore, ii) insofar as exploitation threatens the survival of the condition of humanity — ultimately man himself — the exploited, insofar as he has *realized* his potential for being human, is morally indignant at the degradation entailed by exploitation.

Mans as a species-form or personality is for Marx as he is for Bossart and Machiavelli. The pragmatic and scientific attitudes are subsummed in the notion of efficient human action, i.e., the *realization* of truth or of the exemplary. For this reason Machiavelli expected obligation to succeed from love, so long as the relationship was ontological in character, so long as it is mediated by the common concern for *persona*, or so long as someone is understood to embody a truth.

The reason for subrogating the morally imperative quality of love as a source of obligation is that, as decadent occasion demands, men will look to their own problematic interests as essential (*di propria utilita*) (56). Thus, if either love or dread must be missing from the relationship of a prince to his constituents, it is better to alienate love. This is the course open to the will of the prince, who favors dread to prevent the public consequences which follow from private motives. The Chancellor is not implying that dread be substituted for love. Rather, he suggests that a prince may make himself dreaded in a manner such as will occasion love (57).

If a prince be virtuous or prudent all he does will constitute dread, but it will only occasion love. For love is at the discretion of the lover.

(56) *Principe, op. cit.*, p. 70 (62). See above the discussion of the notion of «Country», pp. 38-39.

(57) *Ibid.* As defined above, love is the expected consequence of the performance of those deeds the disassociation of oneself from which would be awful.

The lovee may only sponsor and sustain its conditions. Given that some men are constitutionally and other men are occasionally evil, it is necessary to secure civility by means other than love. Machiavelli thus uses the notion of love as an analog for *obsequium*. Since *obsequium* results from alter's appreciation of ago's *fides*, it follows that, as he forgets the relevance of ago to his own well-being, he will tend to act in an ungrateful manner. It is *essential* that a prince be able to punish the potential ingrate in a manner which, with lesser pain, preempts an action which might have calamitous consequences for the community.

An interesting implication may be drawn from this theme, if we look to another aspect of our author's argument. In *principe*. 21, where reputation is discussed, we discover the reason for Machiavelli's antipathy toward neutrality.

E li principi mal resoluti, per fuggire e' presenti pericoli, seguono el piu delle volte quella via neutrale, et il piu delle volte rovinano. Ma, quando el principe si scuopre gagliardamente in favore d'una parte, se colui con chi tu ti aderisci vince, ancora che sia potente e che tu rimanga a sua discrezione, elli ha teco obbligo, e vi è contratto l'amore; e li uomini non sono mai si dionesti, che con tanto esempio di ingratitude ti opprimessino. Di poi le vittorie non sono mai si stiette, che il vincitore non abbi ad avere qualche rispetto, e massime alla giustizia (58).

Several matters may be noted. First, benefit constitutes obligation. It promulgates a covenant. Second, no man, even though he could, would act in so dishonest a manner as to oppress his benefactor. Third, no victory, and apparently no « mechanical » source of power, is potent that its implications for the quality of one's reputation can be disregarded. Fourth, justice is emphasized as the most important aspect of respect. Justice is minimally defined as the prohibition of the possibility that benefactors might be harmed. This prohibition prevents the self-hate evoked in an individual convinced of this ingratitude. In this sense, the instruments of justice are a projection of the mechanisms of individual moral consciousness into a behaviorally relevant space-time complex. Fifth, it is implied that justice is a synonym for love. Thus, we may define justice in terms of that which is fair (the condition of being free from any blemish), therefore pleasing, hence, beautiful, and in consequence of this fact, loved, i.e., praised, therefore, guaranteed to remain unharmed and/or unmodified.

(58) *Ibid.*, pp. 91-92 (83-84). Italics added.

— V —

We come to our author's statement: « il timore e tenuto da una paura di pena che non ti abbandona mai. » It is usual to translate *pena* as punishment, implying some sort of corporeal and/or judicially insured suffering. This interpretation seems too narrow.

A more satisfactory expression of Machiavelli's notion occurs if the word employed is di-stressed — meaning to draw apart. Whenever an individual breaks faith, he is drawn apart from his fellows; he is drawn apart from the ground of his being. Indeed, if we adopt the view of political power articulated by E. Abramson *et al.* (59), who define it in terms of the number of action alternatives enjoyed by an individual or a group in his or their attempt to achieve a specified goal, the dialectical relationship of reputation to power, and of power and reputation to success becomes manifest.

Dread is an experience grounded in the nature of human potential — the potential to be « somebody »; that is, to represent in an efficient and admirable manner some high human value, the *realization* of which is ontologically dependent upon others. Given these stipulations, the magnitude of dread seems to be a function of the possibilities required, available, and/or challenged by virtue of which a man might become himself.

From this point of view, fear (*paura*) is that perhaps delicious apprehension experienced when one confronts his capacity to commit that sin whose promulgation is supposed to provoke the dreadful circumstance consequent to human or civil offense, i.e., ingratitude or treason. The overcoming of fear (which I take involve the sort of courage Machiavelli had in mind when he spoke in terms such as *virtù d'animo*) is not tantamount to the overcoming of dread. Rather, the exercise of courage illuminates the substance or nature of the dreadful. Courage represents a probing (considered retrospectively to have been insolent if it fails in its purpose, glorious if it succeeds) of the proclaimed rectitude and/or integrity of its target. Thus, while dread is never overcome, it remains true that it is reconstituted by virtue of the courageous actions of spirited individuals.

As luck would have it, *principe*. 18 is devoted to an analysis of « Quomondo fides a principibus sit servanda. » Here we discover information to illustrate the Chancellor's attitude toward *fede*. Its content

(59) E. ABRAMSON *et al.*, « Social Power and Commitment: A Theoretical Statement », *The American Sociological Review*, XXIII (February 1958), pp. 15-22.

seems to reinforce our prejudices regarding Machiavelli: it would specify the conditions under which a prince may break faith. We are told: « non puo per tanto uno signore prudente, ne debbe, osservare la fede, quando tale osservanzia li torno contro, e che sono spente le cagione che la feciono promettere » (60). Why should a prudent man not keep faith?

Our author addresses this question when he criticizes Piero Soderini for failing to insure his own reelection as Gonfalonieri. This election was judged, even by Soderini, essential for the preservation of the republic. Yet, rather than assume extraordinary powers, he chose to abide by the letter of Florentine law. This prompted the Secretary to observe that, while respect for the law is wise and good, *nondimeno e' non si debbe mai lasciare scorrere un male rispetto ad uno bene, quando quel bene facilmente possa essere da quel male appressato. E doveva credere che avendosi a giudicare l'opera sua e la intenzione sua dal fine (quando la fortuna e la vita l'avessi accompagnato) che poteva certificare ciascuno come quello aveva fatto era per salute della patria e non per ambizione sua; a poteva regolare le cose in modo che uno suo seccessore non potesse fare per male quello che elli avessi fatto per bene* (61).

Frightened by his own shadow, Soderini « perdé insieme con la patria sua lo stato a la reputazione » (62). He failed to imitate the example of Lucius Brutus and save the republic, thereby occasioning a malignity the nature of which could be neither effaced by time nor placated by gifts (63).

His treatment of this event affords us insight into the workings of Machiavelli's mind. He was sensitive to the ontological pressures upon a prince. And he was aware that few who aspire to leadership have either the insight or the courage to perform those actions which generate and sustain the reputation required of such status. Indeed, this seems to be a primary motive for his writings: to reassure those of faint heart, but of proud position, that the former never won the fair lady Fortuna, which victory is the condition for maintaining the latter. « Lasci

(60) *Principe*, *op. cit.*, p. 72f (64).

(61) *Discorsi*, *op. cit.*, p. 387 (406).

(62) *Ibid.*

(63) Cf *principi*, *op. cit.*, p. 44 (34-35) where our author tells us that Agathocles was able to remedy his « situation » with God and man only partially; by quickly dispensing with the cruelty required for his usurpation of power and, then, insofar as was consistent with his continued supremacy, benefiting his subjects.

l'opinione vostra Magnificenza, » the Secretary urged Giuliano, « e palpi e tocchi e giudichi a le mani e non agli occhi » (64).

This idea is repeated in the chapter to which I have suggested we turn our attention. Toward the end of *principe*. 18, our author says :

E li uomini in universali iudicano più alli occhi che alle mani : perché tocca a vedere a ognuno, a sentire a pochi. Ognuno vede quello che tu pari, poche sentono quello che tu se' ; e quelli pochi non ardiscono opporsi alla opinione di molti, che abbino la maestà dello stato che li difenda ; e nelle azione di tutti li uomini, e massime de' principe, dove non è iudizio da reclamare, si guarda al fine (65).

What is meant by this assertion can be garnered from a neglected passage from the *Istorie fiorentine* :

E se to dicessi che la giusta cagione che ci muove accrescerebbe a noi credito e a loro lo torrebbe, ti rispondo che questa giustizia conviene che sia intesa e creduta da altri come do noi ; il che è tutto il contrario : perche la cagione che ci muove è tutta fondata in su il sospetto che non si faccia principe di questa città. Se questo sospetta noi lo abbiamo, non lo hanno gli altri ; anzi, che è peggio, accusano noi di quello che noi accusiamo lui. L'opere di Cosimo che ce lo fanno sospetto sono : perché gli serve de' suoi danari ciascuno, e non solamente i privati ma il pubblico, e non solo i Fiorentini ma i condottieri : perché favorisce quello e quell'altro cittadino che ha bisogno de' magistrati ; perché e' tira con la benivolenzia che gli ha nello universale questo e quell'altro suo amico a maggiori gradi di onori. Adunque converrebbe addure le cagioni del cacciarlo, perché gli è piatoso, officioso, liberale, e amato da ciascuno (66).

These comments are attributed to Niccolò da Uzano who hoped to save the republic from the domination of either Cosimo or Rinaldo degli Albizzi. He goes on to comment :

E benché sieno modi tutti che tirano gli uomini volando al principato, nondimeno e' non sono creduti cosé, né noi siano sufficienti a dargli ad intendere, perché i modi nostri ci hanno tolta la fede, e la città che naturalmente è partigiana e, per essere sempre vivuta in parte, corrotta, non può prestare gli orecchi a simili accuse (67).

(64) Niccolò MACHIAVELLI, « A Giuliano di Lorenzo de' Medici », in *Il teatro e tutti gli scritti letterari*, a cura di Franco Gaeta (Milano, Feltrinelli Editore, 1965), p. 364.

(65) *Principe*, op. cit., p. 74 (66).

(66) *Istorie fiorentine*, op. cit., p. 311.

(67) *Ibid.*

The party of Uzano had behaved in a manner which undermined its reputation (*hanno tolta la fede*) so severely that its credibility was hopelessly insufficient to support its proffered charges; despite the fact that Cosimo assumed the manner of a man bent upon destroying the sort of equality among citizens which was a necessary condition of a republic.

Recall that it was out of fear of eroding his reputation that Soderini refused to assume the extraordinary powers required to deal with insurgents.

La quale cose, ancora che dipoi non fosse da lui usata tirannicamente, avrebbe tanto sbigottito l'universale che non sarebbe mai poi concorso dopo la morte di quello a rifare un gonfalonieri a vita; il quale ordine egli giudicava fosse bene augumentare e mantenere (68).

There would have been nothing reprehensible about Soderini's refusing to undertake those actions which would negatively affect the popular attitude toward an office he deemed essential. But he forgot that his action and his intention would be rightly judged by their result (*a giudicare l'opere sue e la intenzione sua dal fine*) (69).

Both deed *and* intention are judged from the perspective of their outcome. This implies that inadequate or inappropriate technique impugns a) one's knowledge, b) one's skill, and c) one's character.

This characterization of an adequate basis for evaluating a man's undertakings suggests that error is the product of egotism. If such is the case, the observation that «è cosa veramente molto naturale et ordinaria desiderare di acquistare; e sempre, quando li uomini lo fanno che possono, saranno laudati, o non biastimati; ma, quando non possono, e vogliono farlo *in ogni modo*, qui è l'errore et il biasimo» (70), is to be seen in a rather different light than has heretofore been the case.

The crucial phrase in the foregoing quote is «*in ogni modo*». Implied is a limit on the manner in which acquisitions can be gained without blame being attached to an actor on account of his accomplishment. What is that limit? When an acquisition diminishes rather than increases one's power, one's reputation, an error has been made, avarice has over-shadowed even prudence (71). Thus, to manifest *fides* it is essential that a prince never be caught with the shorter of the two ends of any one stick. To be so trapped is to be made the fool before those from whom a prince seeks *obsequium*.

(68) *Discorsi, op. cit.*, p. 386 (405-406).

(69) *Ibid.*, p. 387 (406).

(70) *Principe, op. cit.*, p. 23f (13).

(71) *Ibid.*

Any acquisition, any predispositioning of power, is attended by one of three evaluative consequences : a prince is either praised or blamed, of course. There is also a middling circumstance in which he is neither praised nor blamed. This outcome finds a correlative in the distinction drawn in *principe*. 17, where we are told that the actions of a prince can make of him an object of love, fear or hatred.

To analyze this distinction is to discover that fear is sometimes mediated. A prince may be feared in a manner provocative of awe or hate (72). The optimal condition obtains when the prince is both loved and feared ; that is, whenever he is perceived to be aweful or dreadful. These observations provide a four-old distinction regarding the possible affect-orientations which a people might entertain toward their governors : love, fear, hate, awe.

The critical variable in evaluating the relevance of these four possible affect-orientations is control : « a wise prince necessarily relies upon what is within his own power, and not upon whatever is in the power of others » (73). Because love (or gratitude) is within the perview of alter, the prince may not depend upon love to sustain himself. He must rely upon a fear of punishment which never fails. From this perspective we can appreciate the observation : « E l'onore consiste nel potere e sapere gastigarla, non nel potere con mille pericoli tenerla : perché quel principe che non gastiga chi erra, in modo che non possa piú errare, è tentuo o ignorante o vile » (74).

It is possible for a prince to secure dread or awe and to avoid hatred, if he sustains or generates grand projects, and if in doing so he abstains from the property and from the women of his citizens or subjects (75). Indeed, our author insists that men forget more rapidly the death of a father than they do the loss of their patrimony (76).

This statement is usually taken as illustrative of the cynicism of the Chancellor. Let us take a somewhat closer look at its implications. In his *Istorie fiorentine*, our author informs us of the nature of this patrimony whose memory is more salient than the recollection of paternity. From a speech awarded to Albizzi, we learn, « that country alone is desirable in which property and friends may be safely enjoyed, not one where they may easily be taken from us, and where friends, from fear of losing their property are compelled to abandon each other

(72) *Ibid.*, p. 70 (62).

(73) *Ibid.*, p. 71 (63).

(74) *Discorsi*, *op. cit.*, p. 347 (360).

(75) *Principe*, *op. cit.*, p. 70 (62).

(76) *Ibid.*

in their greatest need » (77). To have lost one's patrimony is best evidence that a more fundamental loss has been sustained: a loss encompassing the conditions by virtue of which human relationships are sustained — justice.

A prince, then, is feared when, like Agathocles, he supplants previous governors by means of violence, promulgating by this act neither hateful offense nor obliging benefit. He is merely loved when appearing as the nebish; as a benefactor who has neither the will nor the way to insure the *obsequium* which is his due from lesser spirits. A prince is hated whenever he renders the immediate circumstances under which a people lives inhospitable to the burgeoning of that mutual trust which encourages them to productive endeavor and which enables them to form the friendships which make life worth living. A prince is awesome as he associates himself with the good fortune of his commonwealth, and is therefore perceived to play an incomparable role in securing and enhancing the benefits of « country » (78).

*
**

I wish to thank the Faculty Research Committee of Miami for their support during the completion of the manuscript of which this essay is a part.

(77) *Istorie fiorentine*, *op. cit.*, p. 323f.

(78) *Discorsi*, *op. cit.*, pp. 156-159 (141-145).

★



De partijkongressen van de BSP sinds de tweede wereldoorlog

Proeve tot analyse
naar frekwentie en besluitvorming.

door Hubert LYBEN

Licentiaat politologie, K.U.L.

★

De geleidelijk toenemende invloed van de politieke partijen is een algemeen waarneembare trend in de ons omgevende Westerse democratieën. Ook het Belgisch politiek leven onderling deze evolutie. Waar er aanvankelijk, bij het tot stand komen van het koninkrijk België, zelfs geen sprake was van politieke partijen hebben zij thans, zoals duidelijk het geval was bij de recente grondwetsherziening, zelf de politieke macht opgevangen en dit ten koste van de volksvertegenwoordiging.

Deze invloedsverschuiving ten koste van de volksvertegenwoordiging doet heel wat vragen rijzen, niet alleen naar aard en wezen van deze partijen, maar ook naar hun structuur en democratische werking. Op welke wijze verloopt in deze partijen het « Willensbildungsprozess » en welk is het hoogste orgaan dat hiervoor uiteindelijk verantwoordelijk is? De meeste politieke partijen, zowel in binnen- als buitenland, erkennen statutair een « nationaal kongres » als hoogste partijorgaan. Vertegenwoordigers van alle partijleden vormen samen deze vergadering en hun aanduiding is meestal onderworpen aan geografische en functionele criteria. Naast de vraag naar het besluitvormingsproces zelf zette eveneens het feit dat recent verschillende auteurs de partijkongressen in vraag stelden en als louter formele partijdemonstraties beschouwden ons er toe aan deze kongressen toch even naderbij te onderzoeken.

Alvorens dit werk aan te vatten dienen voorafgaandelijk enkele duidelijke beperkingen gesteld. Het onderzoek werd, ook al was het idee waaruit de vraagstelling groeide aanvankelijk vrij ruim, uiteindelijk sterk beperkt. Dit geldt niet alleen voor de beschouwde periode (1945-1970)

en de bestudeerde politieke partij (de BSP) maar ook de benaderingswijze zelf. Hoofdzakelijk op basis van kwantitatieve gegevens worden de partijkongressen van de Belgische socialisten benaderd naar frekwentie en besluitvorming, dit laatste — ook al een beperking — nader belicht aan de hand van kongrestemata, interventiespreiding en slotresoluties. Heel wat vragen die rijzen bij een gedetailleerde behandeling van de partijkongressen zoals de vraag naar de aanduiding van de kongresafgevaardigden, de begrenzing en omschrijving van hun kongresmandaat, de verdeling van deze mandaten over de verschillende opiniestrekkingen in de partij en dergelijke meer werden buiten beschouwing gelaten. Dit werk is duidelijk slechts een aspectuele benadering van de partijkongressen van de BSP sinds de tweede wereldoorlog.

Een tweede, zeker even belangrijke opmerking geldt de bronnen waarop dit werk steunt. Studies over partijkongressen zijn vrij zeldzaam en meestal sterk aspectueel, wat de partijkongressen van de BSP betreft zijn ze nagenoeg onbestaande. Naast deze problemen in verband met referentiewerken stelden zich, wat erger is, tevens problemen in verband met de bronnen zelf. Bij herhaalde navraag bij verschillende BSP-instanties bleek, en dit in tegenstelling tot de periode tussen de twee wereldoorlogen, dat zij over geen werkelijk officiële kongresverslagen beschikken. Wel bezitten zij, alhoewel slechts voor een deel van de partijkongressen, een uitgebreid verslag opgesteld door de journalistieke dienst van het franstalig socialistisch dagblad « Le Peuple ». Er stelde zich dus duidelijk een probleem. Bij gebrek aan officiële dokumenten werd, om het onderzoek toch te kunnen doorvoeren, volgende werkwijze toegepast : voor zover ze voorhanden waren werd gewerkt met de verslagen van de journalistieke dienst van « Le Peuple », ontbraken deze dan werd de studie voortgezet op basis van de kongresverslagen zoals die in « Le Peuple » zelf verschenen. De vraag naar eenheid en continuïteit in de gebruikte bronnen motiveerde deze keuze. Het gebruik van deze bronnen maakt — en daar zijn wij ons ten eerste van bewust — een vertekening van de resultaten mogelijk. Alhoewel ze zeker niet hypothetisch mogen genoemd worden is een zekere relativering van de bekomen resultaten ten opzichte van de gebruikte bronnen noodzakelijk.

1. Partijkongressen : een algemeen voorkomend verschijnsel.

Mag men stellen dat de partijkongressen een algemeen voorkomend verschijnsel zijn in de ons omgevende landen, hun tegenwoordigheid wijst daarom nog niet op een grote identiteit.

Het politiek regime, het kader waarin de politieke partij moet werken en ageren, bepaalt mee de aard en eigenheid van de partijkongressen; het presidentieel regime in de Verenigde Staten is bij voorbeeld medeoorzaak van het feit dat de « National Party Conventions » er vooral op gericht zijn één persoon naar voren te schuiven, een persoon waarin de hele natie zich zou dienen terug te vinden.

Een grotere invloed op het verloop en de aard van de partijkongressen hebben evenwel de politieke partijen zelf. Verschillende factoren zoals organisatiegraad, oorsprong en binding met externe organisaties nemen hier een niet onaanzienlijke plaats in. De organisatie- en kohesiegraad van een politieke partij werkt medebepalend voor de sterkte en invloed van een kongres. De oorsprong van de partijen speelt ook een belangrijke rol zoals M. Duverger noteert: « l'ensemble de la vie du parti porte la marque de sa naissance » (1). Samengaand hiermee spelen ook externe bindingen zoals vakorganisaties een belangrijke rol. De directe binding van vele vakorganisaties met de Britse Labour Party maakt dat 84 % van de aanwezigen op een Labour kongres vertegenwoordigers zijn van deze vakorganisaties (2).

Een weinig besproken — de moeilijke definiëerbaarheid is er waarschijnlijk de oorzaak van — maar toch reële bron van onderscheid tussen de verschillende partijkongressen is het bestaande mentaliteitsverschil van land tot land. De Britse zakelijkheid bij voorbeeld blijkt medebepalend voor het eerder ernstige karakter van de Britse partijdagen.

Kwamen tot nu toe alleen de verschillen tussen de partijkongressen aan bod dan dienen thans eveneens enkele belangrijke gemeenschappelijke kenmerken onderlijnd (3):

— In alle politieke partijen worden de kongressen als zeer belangrijk beschouwd, ze nemen een belangrijke plaats in in de partijstatuten.

— Partijkongressen zijn vrij grote vergaderingen gaande van 300 tot zelfs 3.000 aanwezigen.

— De vergaderingen zijn niet permanent, zij grijpen slechts periodisch plaats.

— De aanwezigen zijn, meestal uit hoofde van hun functie, onderlegd in verband met de politieke vraagstukken.

(1) M. DUVERGER, *Les Partis Politiques*, Paris, 1967, 6^e edit., blz. 13.

(2) T. KLEIN-BEAUPAIN, « Party Systems and Political Participation », in *Res Publica*, XIII (1971), 1, blz. 38.

(3) Dit gedeelte steunt voornamelijk op: J. DITTBERNER, « Funktionen West-Deutscher Parteitage », in: O. STAMMER, *Parteiensysteme, Parteiorganisationen und die neuen politischen Bewegungen*, Berlin, 1968, blz. 117.

— Het is de partijleiding zelf die deze kongressen organiseert ; zij worden door haar technisch en inhoudelijk voorbereid.

— De kongresvoorzitter bekleedt deze functie alleen gedurende een bepaald kongres en kan zelf het kongres niet meer samenroepen.

Deze kenmerken en de belangrijke invloed van de partijleiding en het partijapparaat, alleen al op het organisatorisch vlak en zonder te spreken van het inhoudelijke, brengen duidelijk de zwakheid en bijgevolg mogelijke manipuleerbaarheid van deze partijkongressen naar voor.

Een algemene situering van het objekt van deze studie zou evenwel onvolledig zijn zonder verwijzing naar de sociologische functies van deze partijkongressen. De gepresteerde studies op dit vlak zijn eveneens zeer beperkt. Enkele auteurs als R. McKenzie, H. Schuster en U. Lohmar (4) behandelden dit onderwerp maar dan vrij algemeen of bepaald uit één gezichtshoek. De meest specifiek sociologisch gerichte studie vonden we bij J. Dittberner in zijn bijdrage tot de derde internationale konferentie over vergelijkende politieke sociologie. In deze bijdrage stelt hij dat de West-Duitse partijdagen drie belangrijke functies vervullen : de *Wahlkampf-Funktion*, de *Integrations-Funktion* en de *Führungs-Funktion* (5).

Volgens Dittberner vervult elke partijdag indirect een *Wahlkampf-Funktion* aangezien elke partijdag het « werbewirksame Image » van een partij in zich draagt. De partijkongressen, gehouden juist voor de verkiezingen, vervullen deze functie nadrukkelijk. Deze functie werkt zowel voor de partijleden als de niet-partijleden, zowel voor de aanwezigen als de niet-aanwezigen.

De *Integrations-Funktion* beïnvloedt voornamelijk de aanwezigen zelf ; deze functie symboliseert als het ware de consensus die er in de partij heerst. Vaak wordt deze functie door de partijleiding in haar kongresrede sterk benadrukt.

Tot slot vervullen, steeds volgens Dittberner, de West-Duitse partijdagen ook een *Führungs-Funktion*. Deze functie dient evenwel in beperkende zin begrepen, zij beperkt zich tot zeer algemene en basisproblemen van de partij. De aanwezigen bepalen alleen het kader waarin de doorlopend politiek agerende partijleiding zal werken. Soms, ingeval

(4) R. MCKENZIE, *British political parties, The distribution of power within the Conservative and Labour Parties*, London, 1964, 2e edit. ; H. SCHUSTER, « Die Heerschau der Partelen, Theorie und Praxis der Parteitage », in : *Politische Studien*, VIII (1957), 88/89 ; U. LOHMAR, *Innerparteiliche Demokratie, Einer Untersuchung der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, 1963.

(5) J. DITTBERNER, *op. cit.*, blz. 116-128.

de partijleiding het zelf oneens is inzake zekere problemen, kunnen de partijdagen als scheidsrechter optreden.

Deze drie functies mogen volgens de auteur evenwel niet beschouwd worden als klaar en duidelijk afgelijnde zaken, ze lopen vaak door elkaar en elke functie heeft steeds een deel van de twee andere functies in zich. Elke partijdag zal deze drie functies vervullen, de klemtoon kan evenwel verschuiven.

De resultaten bekomen door de andere auteurs kwamen inhoudelijk grotendeels overeen met Dittbarners' bevindingen, ze zijn evenwel duidelijk minder gesystematiseerd. Een antwoord op de vraag naar de functies van de Belgische kongressen — om nog niet te praten over de kongressen van de Belgische socialisten — vonden we nergens. Een aantal resultaten, bekomen uit deze studie, laten misschien een verder onderzoek in die richting toe.

2. Partijkongressen in de Belgische Socialistische Partij.

Naast de benadering van de partijkongressen in het algemeen dient, alvorens overgegaan wordt tot het eigenlijke onderzoek, even verwezen naar de structuur van de BSP en het kongresverloop bij deze partij.

De basisstructuur van de BSP onderging een belangrijke wijziging onmiddellijk na de tweede wereldoorlog. Haar voorganger, de Belgische Werkliedenpartij, was in feite een politieke partij zonder autonoom bestaan. De drie steunpilaren van de BWP waren de vakorganisaties, de mutualiteiten en de koöperatieven. Individuele toetreding tot de partij was onmogelijk, men werd lid van de BWP door lid te worden van één van deze organisaties. De mogelijkheid, zoals bij Labour, tot « contracting out » bestond niet. Bij de partijhervorming onmiddellijk na de tweede wereldoorlog kwam de politieke aktie autonoom te staan als BSP. De sterke binding van vroeger ging niet helemaal verloren, zij bleef bewaard in de Socialistische Gemeenschappelijke Aktie die de gemeenschappelijke interessen van partij, vakvereniging, mutualiteiten en koöperatieven verdedigt.

Welke is nu de inwendige structuur van deze in 1945 hernieuwde partij? De *individuele leden* kunnen zich plaatselijk, op gemeentelijk vlak, verenigen in *sekties*. Verschillende sekties vormen een *federatie* die samenvalt met de kiesarrondissementen. Voor de beschouwde periode telde de BSP 29 federaties: 12 Waalse, 16 Vlaamse en de tweetalige Brusselse federatie. Daar de hervorming van deze federatie in twee ééntalige federaties zeer recent is (1 maart 1969) werd hiermee geen rekening gehouden. Naast deze kiesarrondissementele basis is de BSP

ook *kantonaal* en *provinciaal* georganiseerd. Het hoogste orgaan van de BSP is het *nationaal kongres* bestaande uit vertegenwoordigers van deze federaties. Het kongres verkiest de leden van het *bureau*, de *nationale voorzitter* en *ondervoorzitter* (sinds 23 januari 1971 twee nationale voorzitters, een van elke taalrol) en de twee *nationale sekretarissen*. Om de breuk tussen de periodiciteit van het kongres en het haast permanent karakter van het bureau tegen te gaan kan zo nodig een *algemene raad*, een soort verkleinde uitgave van het kongres, worden samengeroepen. Problemen op informatief vlak noodzaakten later de oprichting van een nog beperkter doch alleen informatief orgaan, het *centraal komitee*. Tot slot dient aangestipt dat ook de Vlaamse en Waalse federaties zich gezamenlijk of afzonderlijk in kongres kunnen verenigen met hun afdelingen.

De voorbereiding tot en het verloop van een partijkongres bij de BSP, geregeld door artikel 17 tot 27 van de partijstatuten, kan als volgt bondig geschetst worden. Het initiatief een kongres te houden kan uitgaan van de partijleiding of van vijf federaties die minstens één derde van de leden vertegenwoordigen. Het bureau beslist soeverein over de agenda die evenwel minstens zes weken vóór de aanvang van het kongres aan de verschillende federaties dient medegedeeld te worden. In feite wordt sinds geruime tijd meer inspraak gelaten aan de federaties en dit zowel bij de bepaling van datum en agenda als bij de aanduiding van kongresvoorzitter en leden van de resolutiekommissies. Ongeveer één week voor de samenroeping van het nationaal kongres komen de verschillende federaties afzonderlijk in kongres bijeen. Men bepaalt er de op het kongres aan te nemen houding en tevens worden de stemgerechtigde kongresleden aangeduid. Bij de aanvang van het nationaal kongres zelf draagt het bureau een verslag voor; een afkeurende motie aan het adres van het bureau heeft haar aftreden tot gevolg. Vervolgens wordt door de rapporteur de voorbereidende studie belicht en wordt de discussie geopend. De kongresvoorzitter regelt autonoom het discussieverloop, meestal laat hij hierbij inspraak aan het kongres. Theoretisch worden noch duur noch aantal der interventies beperkt; deze interventies kunnen uit persoonlijke naam of als gemandateerd spreker van een federatie gehouden worden. De voorgestelde ontwerp-resolutie kan geamendeerd worden en de slotstemming gebeurt ofwel bij kaartopsteking ofwel per federatie. Alhoewel de afgevaardigden normaliter vrij zijn in hun stemmingswijze leggen sommige federaties wel eens een imperatief mandaat op. Een rede van de partijvoorzitter of, zo de BSP regeringspartij is, van een minister besluit meestal het kongres.

Belangrijk bij dit alles is evenwel, en dit in tegenstelling tot bijna alle andere politieke partijen, dat de BSP geen uitdrukkelijke statutaire

bepaling heeft waaruit de suprematie van het nationaal kongres blijkt. Wel wordt in de bepaling van de bevoegdheden van raad en bureau, indirekt dus, verwezen naar de kongressen :

— De algemene raad is het hoogste orgaan *tussen* twee kongressen (art. 28.).

— Het bureau is belast met *de uitvoering van* de beslissingen van het kongres en de algemene raad (art. 37.).

Bij de BSP stelt dus geen enkele statutaire bepaling uitdrukkelijk en rechtstreeks de suprematie van het nationaal kongres vast.

3. De frekwentie van de BSP kongressen.

Sinds 27 september 1944, dag waarop de eerste naoorlogse regering H. Pierlot aan het bewind kwam, hield de Belgische Socialistische Partij 51 kongressen. Naargelang de aard van deze kongressen kan men ze onderverdelen in 35 nationale kongressen of 68,6 %, 8 buitengewone kongressen of 15,7 % en 8 kongressen van de gezamenlijke Waalse -6- of Vlaamse -2- federaties. Onmiddellijk stelt zich volgend probleem : kan men al deze kongressen als gelijkwaardige beschouwen of moet men werken met een gewogen indeks ? Dit probleem stelt zich voornamelijk omdat ook kongressen van de gezamenlijke Waalse en Vlaamse federaties — om hun wezenlijk impakt op de verdere evolutie in de BSP — in rekening worden gebracht. Uiteindelijk werd beslist alle kongressen als gelijkwaardig te beschouwen. De relatieve belangrijkheid van een kongres valt immers moeilijk af te lezen van haar naam ; het ene kongres is meer inhoudelijk gericht terwijl een ander meer afgestemd is op de aktie. Overigens werd het naamgebruik, nationale kongressen versus buitengewone kongressen, nooit zeer strikt toegepast.

Figuur 1 stelt bij middel van een histogram de evolutie van de kongresfrekwentie voor. Algemeen beschouwd kan men zeggen dat de BSP een vrij sterk schommelend frekwentieritme kent gaande van 0 tot 4 kongressen per jaar. Het jaarlijks kongresgemiddelde bedraagt 1,96 terwijl bij een detailstudie vier pieken naar voren komen : 1950, 1961, 1963 en 1965. Ook de jaren 1959 en 1967 halen een hoger gemiddelde terwijl sinds 1967 een geleidelijke daling optreedt.

Een verklaring zoeken voor de verschillen in deze kongresfrekwentie is niet zo gemakkelijk daar interne en externe factoren een rol spelen bij de planning van een kongres. Volgende verklaring blijkt evenwel vrij aanvaardbaar : een crisisperiode waarbij herhaaldelijk appel dient

gedaan op de partijleden en sympatisanten leidt noodzakelijkerwijze tot een hogere kongresfrekwentie. Dit geldt zowel voor de jaren 1950 met de sterk partijgebonden strijd rond de koningskwestie (externe crisisperiode) als voor de jaren 1965-1967 met een elektorale nederlaag gevolg door een innerlijke strijd zowel op ideologisch als taalkundig vlak (interne crisisperiode). Deze strijd kende reeds een aanloop in 1963 met de kongressen in verband met de ordehandhaving en de daaropvolgende inzake de structuurhervormingen terwijl hij (voorlopig?) zijn einde vond in 1967 met maar liefst drie kongressen van de

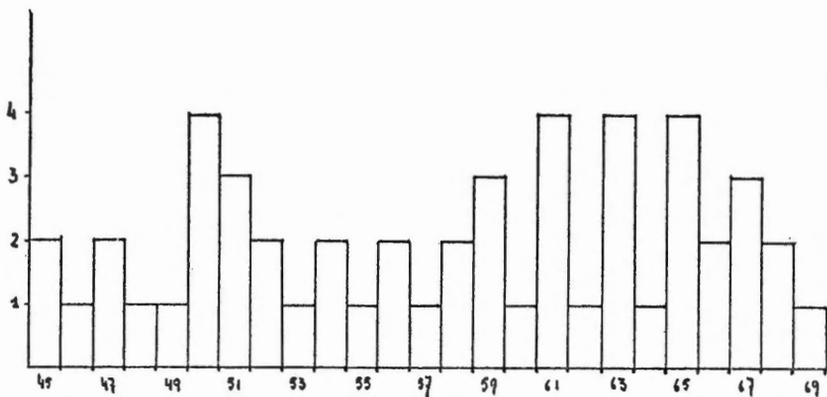


FIG. 1. — Frekwentiehogram der BSP-kongressen (1945-1970).

Waalse of Vlaamse federaties en geen enkel nationaal kongres. De geleidelijke daling sinds 1967 kan hiervan een uitloper zijn en een terugkeer naar een normaler frekwentieritme. Het feit dat de periode met de stakingen rond de eenheidswet (1960) geen hoger gemiddelde kent vindt waarschijnlijk zijn verklaring in de vrij korte periode waarin deze problemen gesitueerd zijn en het feit dat men de al te verschillende visies van de Socialistische Gemeenschappelijke Actie niet al te zeer wou kenbaar maken.

Bij de vraag naar de gelijkwaardigheid van de verschillende kongressen werd tot nog toe alleen gesproken over de aard, niet over de duur. Sommige kongressen duurden drie dagen, andere slechts één dag. Bij nadere studie blijkt de duur der kongressen evenwel geen belangrijke wijzigingen te brengen in de reeds gevonden resultaten, wel in tegendeel. De 51 partijkongressen sinds de tweede wereldoorlog lopen over een periode van 95 dagen, een gemiddelde bijgevolg van 1,86 dagen per kongres. Figuur 2 geeft ons de verhouding tussen het jaarlijks

aantal congressen en kongresdagen waarbij de onderlinge verhouding op dit gemiddelde steunt.

Op het eerste zicht volgt de kongresduur in dagen sterk het aantal kongressen; slechts enkele en dan nog niet zo grote afwijkingen vallen te noteren. In de jaren 1950, 1961-1965 en 1968, waar het gemiddelde wordt overschreden, hebben we vele elkaar snel opvolgende kongressen die vaak dezelfde of dan toch sterk aanverwante problemen, in casu de koningskwestie, de ordehandhaving en de structuurhervormingen, behandelden. In dit steeds hernemen van dezelfde onderwerpen ligt waarschijnlijk een verklaring voor het lager daggemiddelde per kongres.

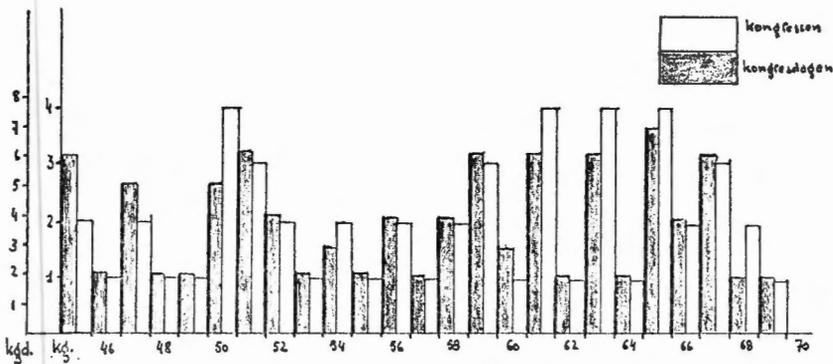


FIG. 2. — Jaarlijks aantal kongressen en kongresdagen (1945-1970).

Een verklaring die dezelfde, zij het tegengestelde, richting opgaat kunnen we toepassen op de periode 1945-1947 waar een hoger daggemiddelde voorkomt: het waren de eerste BSP kongressen sinds meer dan vijf jaar, vele en sterk uiteenlopende onderwerpen dienden behandeld.

Tijdens deze analyse rees eveneens de vraag naar de mogelijke invloed van het al dan niet participeren aan een regering op deze kongresfrequentie. Tabel I toont ons per opeenvolgende regerings- en oppositieperiode het jaarlijks gemiddeld aantal kongressen.

Tevens dient aangestipt dat voor alle regeringsperiodes samen de BSP jaarlijks gemiddeld 1,64 kongressen hield, gedurende alle oppositieperiodes samen hielden zij jaarlijks gemiddeld 2,44 kongressen. Op basis van dit algemeen gemiddelde kan men besluiten dat een periode van bewindsparticipatie duidelijk minder kongressen oplevert dan een oppositieperiode. Wanneer we dit per onderscheiden periode toetsen blijft dit geldig uitgezonderd voor de vijfde periode, een periode van bewindsparticipatie die het hoogste jaarlijks kongresgemiddelde haalt.

Indien men stelt dat een oppositieperiode het gevolg is van een verkiezingsnederlaag die dissidente stemmen doet opgaan in de betrokken partij kan men zeggen dat de noodzaak te komen tot een sterkere eenheid, om alle interne problemen tegen te gaan en naar buiten te treden als een sterke partij, een aanvaardbare verklaring biedt voor het hoger kongresgemiddelde tijdens een oppositieperiode dan tijdens een participatieperiode. De vastgestelde afwijking voor de vijfde periode lijkt dat aanvankelijk in vraag te stellen. Gedurende deze periode (1961-1965) stelden zich voor de BSP talrijke problemen zowel op binnen-

TABEL I
Jaarlijks gemiddeld aantal kongressen
per opeenvolgende regerings- en oppositieperiode (1945-1970)

	Periode		Soort	kg. gem.
1.	27.09.44 - 27.06.49	. . . . .	regering	1,27
2.	11.08.49 - 12.04.54	. . . . .	oppositie	2,27
3.	22.04.54 - 02.06.58	. . . . .	regering	1,44
4.	23.06.58 - 27.03.61	. . . . .	oppositie	2,47
5.	25.04.61 - 11.02.66	. . . . .	regering	2,81
6.	19.03.66 - 07.02.68	. . . . .	oppositie	2,77
7.	17.06.68 -	. . . . .	regering	0,80

lands politiek vlak (de structuurhervormingen) als op intern partijvlak (La Gauche-Links-MPW), verschillende dringende problemen die de partijeenheden deden wankelen. Het reeds toegepaste verklaringsmodel dat een verhoging van de kongresfrequentie toeschrijft aan een interne of externe crisisperiode kan dus behouden blijven: problemen stellen zich overwegend in de periode na een verkiezingsnederlaag, een oppositieperiode dus, alhoewel, zij het eerder uitzonderlijk, ook wel gedurende een periode van bewindsparticipatie moeilijkheden kunnen rijzen.

Samenvattend kan men stellen dat de kongresfrequentie bij de Belgische socialisten overwegend beïnvloed wordt door het verschijnen van een interne of externe crisisperiode wat overwegend samenvalt met een oppositieperiode.

4. De kongrestemata.

Reeds van bij de aanvang bleek dat een systematisatie in deze haast onoverzichtelijke opgave, een analyse naar behandelde onderwerpen voor 51 partijkongressen, een eerste en dringende noodzaak was. Vertrekkende van een driedelige hoofdingeling (binnenlandse politiek, buitenlandse

politiek en partijpolitiek) werd bij een doorlopen van verschillende kongresverslagen een verdere, hoofdzakelijk pragmatische, rubriekindeling bepaald. De rubrieken sociale problemen, economische problemen, financiële problemen, verkiezingen en regeringsdeelname, incivisme en koningskwestie, school- en cultuurpolitiek, ziekte- en invaliditeitsverzekering, structuurhervormingen, leger en varia vormen samen de hoofd-rubriek binnenlandse politiek. De hoofd-rubriek buitenlandse politiek bestaat uit de rubrieken Oost-West betrekkingen, Europa en ontwikkelingslanden terwijl de hoofd-rubriek partijpolitiek gevormd wordt door de rubrieken socialistische programma's en theorieën, partijstructuur en -statuten, socialistische gemeenschappelijke actie en socialistische internationale. Deze rubrieken zijn, en dit dient nogmaals opgemerkt, vrij pragmatisch tot stand gekomen en dienen zeker niet eng limitatief geïnterpreteerd te worden. Het is tevens duidelijk dat tussen de verschillende rubrieken geen duidelijke scheidingslijn te trekken valt.

De verschillende kongresinterventies werden als volgt naar aantal en duur geklasseerd: aan de hand van de beschikbare kongresverslagen werd, wat betreft het aantal, elke interventie inhoudelijk geanalyseerd en werd bepaald bij welke rubriek ze diende te behoren. Werd gedurende één interventie meer dan één onderwerp aangesneden, en dit was vaak het geval, en kwamen alzo verschillende rubrieken in aanmerking, dan werd voor elke rubriek één interventie genoteerd met die beperking evenwel dat gedurende één welbepaalde interventie een rubriek nooit meer dan één vermelding kon halen. Bij de analyse naar de duur werd op identieke wijze gewerkt. Daar de interventieduur evenwel niet in de kongresverslagen genoteerd staat werd deze bepaald aan de hand van de procentuele oppervlakte door deze interventie ingenomen in de kongresverslagen. Tabel II en III tonen ons per jaar voor de periode 1945-1970 de procentuele duur en het aantal der kongresinterventies per verschillende rubriek terwijl in tabel IV de gemiddelde procentuele duur en het gemiddeld procentueel aantal over heel de periode naast elkaar worden gesteld.

Wat betreft de kongrestemata bij de Belgische socialisten kan op basis van deze gegevens het volgende gesteld worden:

— Zowel wat betreft het aantal als de duur der interventies kan men zeggen dat de BSP onmiskenbaar haar grootste aandacht schenkt aan de binnenlandse politiek met 66,2 % van het aantal en 67,1 % van de totale duur der interventies.

— De onderwerpen inzake buitenlandse politiek en partijpolitiek nemen de resterende interventies voor hun rekening. Voor de procentuele duur

halen de partijproblemen een lichte voorsprong (BUPO 14,1 %, PARTIJ 18,8 %) die evenwel wat betreft het procentueel aantal (BUPO 12,4 %, PARTIJ 21,4 %) erg versterk wordt.

— De verhouding tussen procentuele duur en procentueel aantal der interventies is vrij egaal ondanks enkele lichte afwijkingen.

— De verschillende kongrestemata zijn, zowel voor duur als aantal der interventies, niet gelijkmatig verdeeld over de hele periode sinds de tweede wereldoorlog. Van jaar tot jaar vallen heel wat opmerkelijke afwijkingen te noteren. Als algemene trend kan men stellen dat de interventies inzake binnenlandse politiek met uitzondering voor een lichte

TABEL IV

Procentueel kongresgemiddelde voor duur en aantal der kongresinterventies

	% Duur	% Aantal		% Duur	% Aantal
BIPO	67,1	66,2	BUPO	14,1	12,4
Soc. Pr.	6,7	9,9	O.-W. Betr.	7,6	6,3
Eko. Pr.	9,4	10,2	Europa	3,5	3,1
Fin. Pr.	3,1	4,2	Ontwikkl.	3,0	3,0
Verk. en Regd.	7,1	5,6			
Inc. en Konings.	7,2	3,4	PARTIJ	18,8	21,4
School. en Kult.	8,6	9,0			
Z.I.V.	1,9	2,1	Progr. en Teor.	6,3	6,5
Strukth.	14,2	12,2	Strukt. en Stat.	9,6	10,7
Leger	2,1	3,3	Soc. Gem. Akt.	2,0	2,9
Varia	6,8	6,3	Soc. Intern.	0,9	1,3

daling omstreeks het midden van de periode 1945-1970 overwegend vrij hoge waarden aanhouden. De kongresinterventies inzake buitenlandse politiek kennen een geleidelijke toename die vrij plots overgaat in een haast niet meer voor komen terwijl de interventies inzake partijpolitiek thans, na een gemiddelde aanvang en een inzinking, vrij hoge waarden kennen.

Alvorens over te gaan tot een verklaringspoging dienen toch enkele opmerkelijke vaststellingen geformuleerd aangaande de vastgestelde wisselwerking tussen kongrestemata en kongresfrequentie. De jaren die een hogere, respektievelijk lagere, procentuele duur en aantal der interventies kennen inzake binnenlandse politiek kennen in die jaren tevens een hoger, respektievelijk lager, algemeen kongresgemiddelde. De kongresinterventies inzake specifieke partijproblemen leveren een tegen-gestelde wisselwerking op: de jaren met een lagere kongresfrequentie leveren, vooral de laatste jaren, een hogere frequentie op wat betreft deze interventies. Al deze gegevens schijnen er op te duiden dat de

BSP meer tot kongressen inzake binnenlandse politieke problemen geneigd is dan inzake partijproblemen.

In welke mate biedt de politieke aktualiteit een aanvaardbare verklaring voor het wisselend voorkomen, zowel naar duur als aantal, der verschillende kongrestemata? Het begrip politieke aktualiteit dient hier begrepen als die onderwerpen die op een bepaald ogenblik in het centrum van de belangstelling stonden, zowel onderwerpen die politieke actie opleverden dan onderwerpen die ter politieke discussie kwamen. Bepalen welke onderwerpen op een bepaald ogenblik in de periode 1945-1970 politiek aktueel waren stelde heel wat problemen. De enige mogelijkheid bestond in het gebruik van een geschiedkundig werk en ook dit leverde niet volledig het gewenste resultaat op. De inherente nadelen bij het gebruik van een geschiedkundig werk zijn immers tweërlei :

— Een geschiedkundig werk leert wat geschiedde, niet wat leefde en waarrond nog geen politieke actie werd gevoerd.

— Een geschiedkundig werk benadert vooral de opmerkelijke feiten, niet zo zeer de stille evolutie.

Het uiteindelijk gebruikte referentiewerk, « Politieke Geschiedenis van België » door T. Luykx (6), ondervindt wel gedeeltelijk deze eerste opmerking omdat de auteur de gebeurtenissen vrij sterk situeert in de heersende mentaliteit, een hoofdzakelijk benaderen van de grote kernideeën blijft evenwel bestaan.

De geschiedkundige beschrijving van Luykx verdeelt de periode 1945-1968 in drie probleemperiodes en wel :

— 1945-1950 met als kernprobleem de koningskwestie en de epuratie.

— 1950-1958 met het schoolprobleem op de voorgrond.

— 1958-1968 waarbij de Congo-krisis en de Belgische gemeenschapsbetrekkingen het kernprobleem vormen.

Bij de verdere behandeling hebben we ons aan deze drieledige periodeindeling gehouden. De toegepaste methode kan als volgt omschreven worden : per onderscheiden periode en per rubriek worden in tabel V de procentuele duur en het procentueel aantal der interventies en de

(6) T. LUYKX, *Politieke Geschiedenis van België, van 1789 tot heden*, Amsterdam, 1969, 2^e edit., 603 blz. Dit boek behandelt alleen de periode tot 1968. Dit beperkt de controle tot de periode 1945-1968.

TABEL V

Binding tussen kongrestemata en politieke aktualiteit

	1945 - 1950			1950 - 1958			1958 - 1968			Totaal		
	Politieke aktualiteit	% Duur	% Aantal	Politieke aktualiteit	% Duur	% Aantal	Politieke aktualiteit	% Duur	% Aantal	Politieke aktualiteit	% Duur	% Aantal
BIPO	81,9	86,2	86,3	90	62,6	70,2	82,6	93	90,7	84,5	82,6	84,2
Soc. Pr.	7,9	10,6	14,8	10,5	9,7	11,8	4,2	6,6	12,5	6,6	8,3	12,6
Eko. Pr.	1,5	10,3	11,2	8,0	7,6	9,2	4,1	14,1	15,4	4,7	11,6	13
Fin. Pr.	4,5	3,4	3,6	3,2	4,5	5,9	7,3	3,7	5,5	5,6	3,4	5,3
Verk. en Reg.	7,3	6,0	6,1	15,0	6,4	4,9	17,9	12,2	8,7	15,2	8,8	7,1
Inc. en Kon.	57,9	34,1	17,8	13,1	10,0	3,8	—	—	0,1	13,8	8,9	4,3
Sch. en Kult.	—	5,7	8,3	38,2	13,4	18,0	13,0	10,6	9,0	17,6	10,6	11,5
Z.I.V.	—	0,4	1,4	—	1,8	3,3	6,5	1,7	2,8	3,6	2,4	2,7
Strukth.	2,8	10,4	12,3	—	4,2	5,5	26,0	27,6	21,9	14,8	17,5	15,5
Leger	—	0,7	1,4	2,0	3,2	4,0	—	2,9	5,3	0,4	2,6	4,2
Varia	—	4,6	9,4	—	1,8	3,8	3,6	13,6	9,8	2,0	8,4	8,0
BUPO	18,1	13,8	13,7	10,0	37,4	29,8	17,4	7,0	9,3	15,5	17,4	15,8
O.-W. Betr.	8,4	12,0	11,6	2,5	17,1	11,6	2,6	4,0	2,6	3,6	9,4	8,0
Europa	9,0	1,4	1,8	7,5	12,1	9,9	1,1	0,9	1,6	4,3	4,3	4,0
Ontwikkl.	0,7	0,4	0,3	—	8,2	8,3	13,7	2,1	5,1	7,6	3,7	2,8

procentuele oppervlakte hierdoor ingenomen in het werk van Luykx naast elkaar geplaatst. Wel dient aangestipt dat alleen de interventies inzake binnen- en buitenlandse politiek beschouwd worden daar in het gebruikte referentiewerk haast geen aandacht besteed wordt aan partij-ideologie en -structuur, hooguit worden de Brusselse BSP problemen even aangestipt. Procentuele duur en procentueel aantal werden bijgevolg herberekend per rubriek waarbij de interventies inzake partijpolitiek buiten beschouwing gelaten werden. De bekomen gegevens laten volgende vaststellingen toe :

— De vastgestelde verhouding tussen binnenlandse en buitenlandse politiek bij de kongrestemata valt volledig samen met de verhouding bij de politieke aktualiteit (Luykx).

— Per onderscheiden rubriek kan evenwel geen volledig samenvallen van kongrestemata en politieke aktualiteit vastgesteld worden alhoewel, voornamelijk bij de interventies inzake binnenlandse politiek, de rubrieken die hogere, respektievelijk lagere waarden halen inzake politieke aktualiteit eveneens hogere, respektievelijk lagere waarden halen inzake interventies.

Men kan dus, zij het met enige reserves, stellen dat de politieke aktualiteit beslissend beïnvloedend is voor de temata van de BSP kongressen. Deze reserves dienen niet alleen geformuleerd wegens een mogelijke vertekening te wijten aan het gebruikte referentiekader maar ook omdat mogelijkerwijze andere, niet onderzochte, factoren ook een beïnvloedende rol spelen. Een mogelijk medebeïnvloedende faktor, het al dan niet participeren aan een regering, wordt nu verder onderzocht.

Duur en aantal der verschillende kongresinterventies halen zoals blijkt uit tabel VI, voor de verschillende rubrieken haast identieke waarden voor de totale oppositieperiodes versus de totale participatieperiodes. Het al dan niet participeren van de BSP aan een regering schijnt dus geen onmiddellijk merkbare invloed te hebben op de aanbeoorde onderwerpen. Een controle per onderscheiden regerings- en oppositieperiode en op basis van de meer uitgebreide gegevens van tabellen II en III duidt er evenwel op dat de hogere waarden die behaald werden voor verschillende kernproblemen toch meestal gesitueerd waren in een oppositieperiode. Als voorbeelden kan men citeren :

— 70,7 % van de totale kongresduur werd in 1950 aan de koningskwestie gewijd.

— In 1958 werd 51,3 % van de kongresduur aan de schoolpolitiek gewijd.

— In 1967 en 1968 namen de besprekingen over de structuurhervormingen respectievelijk 51,9 en 28,4 % van de kongresduur in beslag.

Soms worden ook gedurende een participatieperiode hogere waarden genoteerd voor sommige rubrieken. Dit was onder meer het geval in 1956 toen 44,4 % van de totale kongresduur aan de Congo-problematiek werd gespendeerd en in 1962 toen de interventies inzake de structuurhervormingen 41,2 % van de kongresduur in beslag namen.

TABEL VI

**Gemiddelde procentuele duur en gemiddeld aantal der interventies per kongres.
Totale participatieperiodes versus totale oppositieperiodes**

	% Duur		Aantal	
	Part.	Opp.	Part.	Opp.
BIPO	67,4	66,7	26,8	22,8
BUPO	15,4	12,6	4,7	4,8
PARTIJ	17,2	20,7	8,2	8,0

Deze vaak tegenstrijdige bevindingen laten geen definitieve besluitvorming toe maar roepen veeleer op tot een nader onderzoek waarbij naast deze kwantitatieve gegevens ook kwalitatieve gegevens worden beschouwd.

5. Spreiding van de kongresinterventies.

Naast de vraag naar de behandelde onderwerpen rijst ook de vraag naar de interpellant. Welke zijn de personen die deze interventies voor hun rekening nemen ?

Bij deze behandeling werden de verschillende kongresinterventies op volgende basis naar aantal en duur geklasseerd :

— Onder de rubriek federaties werden alle kongresinterventies geklasseerd die gehouden werden door afgevaardigden van de verschillende federaties ongeacht zij uit persoonlijke naam, uit naam van een minderheid of uit naam van de volledige federatie werden gehouden.

— Onder de rubriek partijleiding werden de interventies geklasseerd van de partijvoorzitter, de partijondervoorzitter, de kongresrapporteurs en de ministers voor de jaren dat de BSP regeringsverantwoordelijkheid droeg.

— Onder de rubriek socialistische nevenorganisaties werden deze kongresinterventies geklasseerd die uitdrukkelijk gehouden werden uit naam van socialistische organisaties zoals de « Socialistische Jonge Wacht », de « Socialistische Vooruitziende Vrouwen » en andere.

Tenslotte dient opgemerkt dat, vooral om vertekening te voorkomen in de paragraaf over de spreiding over de verschillende federaties, de kongressen van de gezamenlijke Waalse en Vlaamse federaties buiten beschouwing werden gelaten.

De bekomen resultaten, gegroepeerd in tabel VII kunnen als volgt omschreven worden. Zowel wat de procentuele duur als het procentueel aantal betreft wordt de eerste plaats ingenomen door de inter-

TABEL VII
De spreiding van de kongresinterventies

	% Duur	% Aantal
Federaties	52,7	74,6
Partijleiding	43,9	18,5
Soc. nevenorg.	3,4	6,9

venties van de federaties, de tweede door de interventies van de partijleiding en de derde door deze van de socialistische nevenorganisaties. Is de hiërarchie voor duur en aantal identiek, de verdeling is sterk verschillend. Waar het verschil tussen de partijleiding en de federaties, wat de duur der interventies betreft, slechts 8,8 % bedraagt, beloopt wat het aantal betreft het verschil reeds 56,1 %. Men kan bijgevolg stellen dat de partijleiding met een beperkt aantal interventies (18,5 %) een aanzienlijk deel (43,9 %) van de totale kongresduur voor zich neemt terwijl bij de BSP federaties (en de socialistische nevenorganisaties) veeleer het aantal der interventies primeert.

Bij een verdere behandeling van deze kongresinterventies rijst de vraag naar de spreiding over de verschillende federaties. Heeft de verschillende belangrijkheid en grootte van de federaties invloed op duur en aantal van hun interventies ? De graad van belangrijkheid en grootte der verschillende federaties werd bepaald aan de hand van het aantal stemgerechtigde kongresafgevaardigden ; artikel 23 van de statuten bepaalt immers dat elke federatie recht heeft op één afgevaardigde per gedeelte van 200 leden. Een berekening op basis van het werkelijk aantal leden was onmogelijk wegens de ontoegankelijkheid der bronnen.

In tabel VIII worden bijgevolg naast elkaar geplaatst :

— Een federatiehiërarchie op basis van het gemiddeld procentueel aantal stemgerechtigden.

— Een federatiehiërarchie op basis van de gemiddelde procentuele duur der interventies.

— Een federatiehiërarchie op basis van het gemiddeld procentueel aantal interventies.

TABEL VIII

Federatiehiërarchie op basis van het procentueel gemiddelde van het aantal stemgerechtigden, de duur en het aantal der interventies

% Stemgerechtigden		% Duur		% Aantal	
Brussel	10,9	Brussel	17,0	Brussel	19,6
Liège	10,9	Liège	7,9	Liège	10,7
Antwerpen	10,0	Antwerpen	4,3	Antwerpen	6,7
Charleroi	6,5	Charleroi	3,6	Gent-Eeklo	5,1
Mons	5,8	Mons	3,3	Charleroi	4,6
Mechelen	5,3	Gent-Eeklo	3,0	Mons	4,3
Ath-Tournai	5,2	Mechelen	2,8	Mechelen	3,4
Gent-Eeklo	4,8	Huy-Waremme	1,9	Ath-Tournai	2,5
Leuven	3,7	Ath-Tournai	1,3	Huy-Waremme	2,3
Soignies	3,7	Namur	1,0	Soignies	1,6
Huy-Waremme	3,6	Nivelles	1,0	Namur	1,5
Namur	2,6	Leuven	0,9	Nivelles	1,5
Kortrijk	2,3	Ieper	0,7	Verviers	1,5
Nivelles	2,3	Luxembourg	0,7	Luxembourg	1,4
Thuin	2,1	Soignies	0,7	Leuven	1,3
Aalst	1,9	Aalst	0,4	Aalst	1,0
Verviers	1,8	Verviers	0,4	Ieper	0,9
Hasselt	1,7	Brugge	0,3	Oostende	0,7
Roeselaere	1,7	Oostende	0,3	Turnhout	0,7
Turnhout	1,7	Sint-Niklas	0,3	Sint-Niklaas	0,6
Brugge	1,6	Turnhout	0,3	Brugge	0,5
Dinant-Philippeville	1,4	Tongeren	0,2	Kortrijk	0,5
Sint-Niklaas	1,4	Roeselaere	0,1	Tongeren	0,4
Tongeren	1,4	Dinant-Philippeville	0,1	Thuin	0,4
Ieper	1,3	Thuin	0,1	Dinant-Philippeville	0,2
Dendermonde	1,2	Dendermonde	...	Hasselt	0,2
Ronse	1,2	Hasselt	...	Roeselaere	0,2
Luxembourg	1,1	Kortrijk	...	Ronse	0,2
Oostende	0,9	Ronse	...	Dendermonde	0,1

Hierbij dient aangestipt dat, om de aftekening tussen procentuele duur en procentueel aantal der interventies te bewaren, niet werd overgegaan op een vernieuwde procentuele berekening die alleen rekening houdt met de federatieinterventies. Alle federatieinterventies samen nemen 52,7 % van de totale duur en 74,6 % van het totale aantal der interventies voor hun rekening.

Volgende vaststellingen kunnen geformuleerd worden :

— Grosso modo vallen de drie federatiehiërarchieën samen ; deze trend is evenwel duidelijker vast te stellen bij de hiërarchisch eerst geklasseerde dan bij de laatst geklasseerde.

— Is deze trend algemeen, er vallen toch enkele afwijkingen te noteren. Op basis van hun procentueel aantal stemgerechtigden halen de federaties Kortrijk en Thuin zeer lage waarden voor duur en aantal van hun interventies. De federaties Ieper en Luxembourg daarentegen kennen een tegengestelde trend ; zij halen opmerkelijk hogere waarden voor duur en aantal der interventies.

— Er valt eveneens een grote afwijking te noteren voor de Brusselse federatie. Wat het aantal stemgerechtigden betreft is deze federatie even belangrijk dan de Luikse, ze behaalt evenwel meer dan dubbele waarden voor duur en aantal der interventies.

TABEL IX

**Spreading van de kongresinterventies over de partijleiding.
Participatie- en oppositieperiodes**

	Participatieperiodes		Oppositieperiodes	
	% Duur	% Aantal	% Duur	% Aantal
Voorz. en Onder- voorz.	19,8	10,2	22,7	9,0
Rapporteurs . . .	18,5	6,3	12,4	5,9
Ministers	12,7	4,8	—	—
Totaal	51,0	21,3	35,1	14,9

Deze algemene trend en de hiermee samengaande afwijkingen laten veronderstellen dat de belangrijkheid van de federaties een bepalende rol speelt bij de spreading van de kongresinterventies over de verschillende federaties. Deze rol lijkt, vooral wegens de vastgestelde afwijkingen, evenwel niet de enige te zijn. Andere factoren zoals onderlegdheid en persoonlijkheid van de kongresafgevaardigden en een versterkte electorale positie van de partij in een federatie lijken mogelijk medebepalend te spelen. De hoofdzakelijk bepalende rol van de belangrijkheid der federaties is evenwel duidelijk.

Naast de vraag naar de spreading van de kongresinterventies over de verschillende federaties rees ook de vraag naar de spreading van deze interventies over de partijleiding. Deze gegevens worden samengebracht in tabel IX waarbij dient aangestipt dat, gezien het aandeel van de socialistische ministers gedurende een periode van regerings-

deelname, onmiddellijk een onderscheid werd gemaakt tussen oppositie- en participatieperiodes.

Uit deze opdeling blijkt duidelijk dat het interventiepakket van de partijleiding heel wat groter is gedurende een periode waarin de BSP regeringsverantwoordelijkheid draagt dan gedurende een periode van oppositievoering. Gedurende een periode van regeringsdeelname nemen de interventies van de partijleiding zelfs meer dan de helft van de totale kongresduur in beslag. De bijdrage van partijvoorzitter en -ondervoorzitter en deze van de rapporteurs blijven vrij gelijk ongeacht de regeringspositie van de BSP. Wel dient aangestipt dat twee personen, de partijvoorzitter en in mindere mate de ondervoorzitter, meer dan één vijfde van de totale kongresduur voor hun rekening nemen.

6. De kongresresoluties.

Op het einde van bijna elk BSP kongres wordt over de aanvaarding van één of meerdere kongresresoluties gestemd. Hierbij rijst dan wel de vraag of deze resoluties een adequaat en representatief beeld opleveren van wat het kongres eigenlijk was en waarover er gepraat werd. Alvorens dit verder te behandelen dient genoteerd dat de BSP in de periode sinds de tweede wereldoorlog 7 partijkongressen hield waarop geen kongresresoluties werden gestemd. Op het einde van deze kongressen kwam het wel tot een stemming, de onderwerpen waren evenwel vrij uiteenlopend :

— Op 21 april 1961, 25 juli 1965 en 12 juni 1968 betrof deze stemming de aanvaarding van een regeringsdeelname.

— Op de partijkongressen van 29-30 juni 1963 en 16 maart 1968 werd gestemd over een statutenwijziging.

— Op 16 november 1958 werd het schoolpakt aanvaard.

— Op het kongres van 13-14 februari 1965 werden de akkoorden van de R.T.C. in verband met de structuurhervormingen aanvaard.

Bij een verdere behandeling worden deze kongressen buiten beschouwing gelaten wegens de moeilijke vergelijkbaarheid met andere partijkongressen waarop wel slotresoluties werden aanvaard. Om de inhoudelijke binding tussen de slotresoluties en de kongrestemata nader te onderzoeken worden in volgende tabel naast elkaar geplaatst :

— De procentuele duur en het procentueel aantal van de kongresinterventies op basis van tabel IV waarbij voornoemde aanpassing werd doorgevoerd.

— De procentuele oppervlakte ingenomen door de verschillende rubrieken in deze resoluties.

Aan de hand van deze elkaar sterk benaderende cijfers mag men stellen dat de aandacht besteed aan de verschillende onderwerpen gedurende een kongres zijn weerspiegeling vindt in de aandacht besteed aan deze onderwerpen in de slotresoluties. De lichtjes hogere waarden behaald door de socialistische gemeenschappelijke actie en in mindere mate door

TABEL X

**Binding tussen kongrestemata en kongresresoluties.
Procentuele duur en aantal der interventies en procentuele resolutieoppervlakte**

	% Duur	% Aantal	% Resolutie- oppervlakte
BIPO	64,6	64,3	66,9
Soc. Pr.	7,3	10,2	10,0
Eko. Pr.	9,8	10,4	10,6
Fin. Pr.	3,1	4,1	4,3
Verkiez. en Regd.	3,9	3,1	4,7
Inc. en Konings.	8,4	4,6	7,1
Schoel. en Kult.	6,4	7,2	6,5
Z.l.V.	2,1	2,4	1,7
Struktuurh.	13,5	11,7	10,4
Leger	2,4	3,6	2,8
Varia	7,7	7,0	8,8
BUPO	16,2	13,9	12,9
O.-W. Betr.	8,8	7,3	7,4
Europa	4,0	3,4	2,6
Ontwikkl.	3,4	2,9	3,2
PARTIJ	19,2	21,8	20,2
Progr. en Teor.	6,9	7,2	7,3
Strukt. en Stat.	9,4	10,6	6,7
Soc. Gem. Akt.	1,9	2,7	5,0
Soc. Intern.	1,0	1,3	1,2

de sociale, economische en financiële politiek zijn voornamelijk te wijten aan het feit dat de slotresoluties van de BSP bijna steeds in een « preamble » oproepen tot een sterkere gemeenschappelijke actie ter verwezenlijking van hun eisenprogramma dat hoofdzakelijk inzake sociale, economische en financiële politiek wordt verduidelijkt.

Na deze controle op de binding van de kongresresoluties met de kongrestemata wordt tot slot de wijze waarop over deze kongresresoluties werd gestemd nader belicht. De BSP kent, volgens artikel 22 van de partijstatuten, twee stemmingswijzen, bij kaartopsteking of per federatie. Beide stemmingswijzen worden door elkaar toegepast. Een controle op de uitslagen van de eindstemmingen levert volgende opmerkelijke vaststellingen op :

— 26 partijkongressen van de BSP kenden een volledige eensgezindheid van de stemgerechtigde aanwezigen aangaande alle voorgestelde resoluties. Twee maal kwam het zelfs niet tot een stemming; de resoluties werden bij handgeklap aanvaard.

— De resterende 25 kongressen kenden geen volledige eensgezindheid betreffende alle voorgestelde resoluties. Terwijl 11 partijkongressen een beperkt (hoogstens 10) aantal neen-stemmers of onthoudingen kenden, kwam het op 14 kongressen tot een duidelijker stemaftekening.

Bij een inhoudsanalyse van de resoluties waarbij een duidelijke stemaftekening waar te nemen viel werd vastgesteld dat deze resoluties overwegend duidelijk afgelijnde onderwerpen behandelden. Deze resoluties betroffen ofwel een regeringsdeelname -4-, ofwel de Oost-West problematiek en de hiermee samenhangende defensiepolitiek -4-, ofwel de structuurhervormingen -3- ofwel duidelijk specifieke problemen zoals het schoolpakt, de ordehandhaving of interne moeilijkheden.

Ondanks deze afwijkingen kan men stellen dat de tendens om een zo groot mogelijke eenheid rond de kongresresoluties te bekomen een konstante is in de kongrespolitiek van de BSP sinds de tweede wereldoorlog. De partijkongressen evenwel waarvan echte beleidsbeslissingen worden verwacht tonen een grotere aftekening tussen ja en neen-stemmers. Bij deze trend naar unanimiteit dient volgens S. Hurtig (7) wel aangestipt dat een volledige of kwasi volledige eensgezindheid bij de stemming van een kongresresolutie zo maar niet mag gelijkgesteld worden met een totaal ontbreken van oppositie; het is soms meer de uitdrukking van een kompromis dan van een werkelijk akkoord.

Samenvattend kan men vaststellen dat de partijkongressen van de BSP sinds de tweede wereldoorlog gekenmerkt zijn door een sterk wisselende frekwentie waarbij een crisis, intern of extern, en de regeringspositie van de partij bepalend spelen. Op deze partijkongressen wordt overwegend aandacht besteed aan de binnenlandse politiek waarbij de politieke aktualiteit sterk beïnvloedend lijkt. De kongresinterventies van de federaties lopen overwegend gelijk met de belangrijkheid van deze federaties. Het interventieaandeel van de partijleiding, vooral van de partijvoorzitter is aanzienlijk. De kongresresoluties weerspiegelen de aandacht die aan de verschillende kongrestemata werd besteed en er is een opmerkelijke tendens deze slotresoluties bij eenparigheid te aanvaarden alhoewel de resoluties die een werkelijke beleids optie in zich dragen een grotere stemaftekening halen.

(7) S. HURTIG in zijn kommentaar op R. CAYROL, « Les votes des fédérations dans les Congrès et Conseils Nationaux du Parti Socialiste (1958-1970) », in : *Revue Française de Science Politique*, XXI (1971), 1, artikel : blz. 51-72, kommentaar : blz. 73-75.



L'Etat et les cultes en droit belge

Réflexions sur la nature de leurs rapports.

par André MIROIR

Aspirant FNRS.



Les rapports entre l'Etat et les cultes en Belgique sont, de nos jours encore, fondamentalement déterminés par les articles 14, 15, 16 et 117 de la Constitution.

Pourtant, il est peu de dispositions qui aient été l'objet de plus d'interprétations divergentes, souvent dictées par des considérations politiques.

Les controverses doctrinales ont en effet surgi dès qu'il s'est agi, non seulement de déterminer le sens et la portée de ces articles, mais encore d'apprécier la nature juridique du régime constitutionnel des cultes.

Notre but, en publiant cet article, n'est pas d'apporter notre contribution à cette polémique, mais d'essayer de déterminer, avec objectivité, le contenu de la volonté des constituants quant à la nature des rapports établis entre l'Etat et les religions.

Nous serons ainsi amenés à nous poser deux questions : quelle est, d'une part, la genèse des dispositions constitutionnelles et quelle est, d'autre part, la nature juridique de ce régime, compte tenu, non seulement des travaux préparatoires, mais encore de la doctrine dominante professée à l'époque.

1. Genèse du régime constitutionnel des cultes.

Sous l'Ancien Régime, le système des relations entre l'Eglise et l'Etat était celui de l'alliance : la religion prêchée par l'Eglise alliée était proclamée religion d'Etat, de nombreux privilèges lui étaient accordés ainsi qu'à ses ministres, mais le prince s'arrogeait le droit d'intervenir dans les affaires du culte.

La Révolution française qui amène la reconnaissance de la Liberté de Conscience (1), puis de la Liberté des Cultes (2) ne répudie pas ce passé.

La Constitution civile du clergé, les articles organiques, la législation concordataire, en assurant la primauté de l'Etat sur les cultes, maintiennent la tradition gallicane par delà les bouleversements de 1789.

Somme toute, l'alliance de l'Eglise et de l'Etat se mue en alliance de l'Etat et des Eglises reconnues !

Pourtant, insensiblement, un changement s'opère dans les mentalités. Inspirés par l'exemple américain, Benjamin Constant, Alexandre Vinet et Félicité Lamennais élaborent un système nouveau : la séparation de l'Eglise et de l'Etat (3). Les Pays-Bas ne restent pas étrangers à ce mouvement.

Ulcéré par la politique ecclésiastique du Roi Guillaume, l'épiscopat, rompant avec la doctrine brogienne telle qu'elle avait été définie dans le « jugement doctrinal » de 1815, s'oriente vers une formule nouvelle : l'indépendance respective du pouvoir civil et du pouvoir religieux (4). Les jeunes libéraux leur emboîtent le pas.

Ces deux courants qui aboutissent, par delà l'union de 1828, aux journées de septembre, voient leurs thèses consacrées par l'arrêté du 16 octobre 1830 qui déclare abrogées « les lois générales et particulières entravant le libre exercice d'un culte quelconque... » et abolies « toute institution, toute magistrature créées par le pouvoir pour soumettre

(1) Article 10 de la déclaration des droits de l'homme du 26 août 1789.

(2) Titre I^{er} de la Constitution du 3 septembre 1791.

(3) La notion de séparation de l'Eglise et de l'Etat est, par ses origines, une idée protestante.

C'est John LOCKE, dans ses *Letters on toleration* (1689) qui semble avoir été le premier à la revendiquer, au nom des droits de la conscience. Il faut toutefois attendre le premier amendement à la Constitution des Etats-Unis (1791) pour voir passer le principe dans les faits.

Pourtant, c'est en France que la notion a été dégagée avec le plus de clarté.

Le premier livre français, dans lequel un écrivain de renom l'a défendue est l'œuvre d'un protestant : Benjamin CONSTANT (*De la religion considérée dans sa source, ses formes et ses développements*, Paris, 1823-1831, 5 volumes). C'est toutefois le théologien vaudois Alexandre VINET qui la développera avec le plus d'éclat (*Mémoire en faveur de la liberté des cultes*, Paris, 1825).

Dans les milieux catholiques, c'est Félicité Lamennais qui s'en fera le premier défenseur, mais à ce moment la séparation ne sera plus revendiquée au nom des droits de la conscience, mais au nom des droits de l'Eglise romaine face aux prétentions de l'Etat.

Sur tout ceci voyez notre mémoire de licence : Jules Bara et *l'indépendance du pouvoir civil* ; Bruxelles, 1971, pp. 142-158.

(4) Voyez Ch. TERLINDEN, *Guillaume I^{er} et l'Eglise catholique en Belgique*, I, pp. 74 et ss et A. SIMON, *L'école de Malines dans Collectanea Meschliniensia*, XXII, 1952, pp. 349-364.

les associations philosophiques ou religieuses, et les cultes, quels qu'ils soient, à l'action ou à l'influence de l'autorité » (5).

L'arrêté du 16 octobre marque ainsi une rupture fondamentale avec le système régalien en vigueur jusqu'alors : il institue un régime nouveau, unique au monde — exception faite des Etats-Unis d'Amérique — dans lequel l'Eglise est affranchie de l'Etat.

Comme tel, il exercera une influence déterminante sur l'élaboration de la Constitution.

En effet, dès le 6 octobre 1830, le Gouvernement Provisoire institue une « Commission de Constitution » qu'il charge de la rédaction d'un projet « ... destiné à devenir après l'examen du Congrès National, la loi fondamentale de la Belgique » (6).

Elaboré en quelques séances, le texte — adopté par cette commission le 25 octobre 1830, puis transmis au Congrès dans sa séance solennelle d'ouverture — est d'une grande sobriété.

Les rapports de l'Etat et des religions y sont régis par les articles 20 et 21 qui garantissent la liberté d'opinion et de cultes tout en confiant à la législature la police des cérémonies religieuses en dehors des temples. Reprises telles quelles, ces dispositions deviendront — sous réserve de quelques modifications (7) — au terme d'une courte discussion, le 21 décembre 1830, l'article 14 de la Constitution portant : « La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester

(5) Voyez *Bulletin des actes et arrêtés du gouvernement provisoire, 1830, no 12, p. 11.*

(6) E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1844, t. 4, doc. 44, p. 42.* Sur la commission voyez W. Van DEN STEENE, *De Belgische grondwet commissie. Tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische grondwet*, Bruxelles, 1963, 132 p. et J. GILISSEN, *La Constitution belge, ses sources, son influence dans Res Publica*, vol. X, 1968, no spécial : *Les problèmes constitutionnels de la Belgique au XIX^e siècle*, pp. 107-134.

(7) La loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas, tout en proclamant la liberté des cultes, y avait apporté de nombreuses restrictions en vertu desquelles le gouvernement s'était permis, non seulement de fixer le nombre et la date des processions, mais encore de régenter l'exercice des cultes dans les temples.

Aussi craignant la réédition de ces abus, le Congrès s'est opposé à toute interdiction préventive de caractère général et permanent, et cela, même en ce qui concerne la célébration des cérémonies religieuses en dehors des temples.

On s'est toutefois demandé — à l'occasion de l'interdiction, par le bourgmestre Pierçot, des processions jubilaires de Liège, en 1875 — si l'article 19, alinéa 2, de la constitution portant : les « rassemblements en plein air... restent entièrement soumis aux lois de police », était applicable aux cérémonies extérieures du culte.

Cette question qui reste controversée en doctrine (cf J.-J. THONISSEN, *La constitution belge annotée*, no 83, pp. 57-58; O. ORBAN, *Le droit public de la Belgique*, t. III, no 56, p. 47; J. BARA, *Essai sur les rapports de l'Etat et des religions*, p. 76; contra F. LAURENT, *Lettre à la Flandre Libérale du 14 mai 1875*; A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, t. II, vo *Liberté de conscience*, no 63, p. 364) a été résolue affirmativement par la Cour de cassation dans son arrêt du 23 janvier 1879 (Pas 1879, I, 75).

La constitutionnalité des mesures de police préventives de caractère local et temporaire est donc reconnue.

ses opinions en toutes matières sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ».

Comme tel, l'article 14 C jetait les fondements constitutionnels des rapports entre l'Etat et les religions. Sans doute peut-on s'étonner qu'il ne reprenne pas les termes mêmes de l'arrêté du 16 octobre. Il faut toutefois se garder d'en conclure que les constituants ont renoncé à se prémunir contre toute résurgence gallicane.

En fait conformément aux idées de l'époque, la seule reconnaissance de la liberté de conscience et de cultes implique la séparation des affaires civiles et religieuses puisque cette disposition reconnaît aux citoyens le droit de professer telle opinion, de pratiquer tel culte qu'ils jugent convenable — ou de n'en pratiquer aucun — tandis qu'elle prescrit à l'Etat l'obligation de s'abstenir de toute intervention en matière religieuse sous peine de porter atteinte à la liberté des individus.

C'est l'abbé Verbeke qui s'écrie à l'adresse des juridictionalistes : « Je demande à mes adversaires s'il n'est pas vrai que le culte se trouve en dehors du domaine politique par là même que l'Etat déclare ne professer aucun culte aux yeux de la loi » (7) ou de Robaulx plus explicite encore, qui s'exclame : « la liberté des cultes, c'est leur affranchissement et surtout leur séparation entière de la puissance civile » (8).

En dépit de ces assurances formelles, cet article est toutefois jugé insuffisant par une partie des constituants, tant catholiques que libéraux, qui réclament l'introduction de garanties plus précises contre tout retour au régime d'alliance : ce sont les futurs articles 15 et 16 C. Aussi certains orateurs insistent-ils sur l'inutilité de cette répétition.

« Comme d'autres, affirme de Brouckère, je veux la liberté religieuse entière, sans entraves... j'ai cru que les articles précédents la garantissaient assez ; j'ai refusé et je refuse encore de donner mon assentiment à l'article 12 (16 C)... » (9).

En fait, cette insistance ne peut absolument s'expliquer que par la hantise du passé. « On a dit, déclare de Gerlache, que cet article (16 C) était inutile alors que la liberté des cultes était proclamée et que l'exercice des cultes était libre. C'est une vérité fort triste à confesser, mais c'est une vérité attestée par l'histoire, qu'il ne suffit pas de décréter législativement certains droits pour les faire respecter... » (10).

Il apparaît ainsi clairement que les articles 15 et 16 C n'ont été introduits qu'en tant qu'applications particulières d'un principe reconnu

(7) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 23 décembre 1830, p. 613.

(8) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 21 décembre 1830, p. 581.

(9) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 23 décembre 1830, p. 609.

(10) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 22 décembre 1830, p. 589.

antérieurement. Le Congrès en était d'ailleurs pleinement convaincu ainsi qu'en témoigne le rapport présenté par de Brouckère dans la séance du 9 décembre 1830 : « Les sections, y affirmait-il, ont vu dans l'article 20 (14 C) l'établissement d'un principe qui reçoit ses développements dans les dispositions suivantes... » (11).

Si l'article 15 C, fut toutefois adopté sans difficulté (12), l'article 16, garantissant l'indépendance des cultes, se heurta, au contraire, à l'hostilité de la fraction régaliennne de l'assemblée. On sait, en effet que c'est sous la pression du groupe réuni autour du prince de Méan, archevêque de Malines, que les constituants s'étaient résolus à introduire une disposition nouvelle dans leur projet. Elle portait : « Toute intervention de la loi ou du magistrat dans les affaires d'un culte quelconque est interdite » (13).

Toutefois, dès l'ouverture des débats sur cet article, le 22 décembre 1830, Defacqz, chef de file de la tendance juridictionnaliste de l'assemblée en avait réclamé le rejet pur et simple au nom de l'indispensable prééminence de l'Etat. « Il faut, avait-il déclaré dans une

(11) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 4, doc. 49, p. 60.

(12) Cette disposition fut introduite sur la proposition de Defacqz et Seron. Ces orateurs estimaient en effet que la liberté des cultes devait être complétée par une liberté négative : « La liberté, s'écria Defacqz, ne consiste pas seulement à pouvoir faire ce que l'on veut, mais elle consiste surtout à pouvoir s'abstenir de ce qu'on ne veut pas faire. Pour que la liberté des cultes soit entière en matière de religion, il faut donc qu'on puisse non seulement professer librement son culte, mais encore rester étranger au culte d'autrui... ».

Cf E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 21 décembre 1830, p. 583.

Amendée par M. Jacques, la disposition proposée par Defacqz fut adoptée au terme d'une courte discussion.

Elle porte : « Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos ».

(13) L'archevêché est en effet le siège des travaux d'un groupe restreint, mais influent, que Mgr A. Simon a baptisé *l'Ecole de Malines*. De Ram, futur recteur de l'université de Louvain, le vicaire général Sterckx et l'évêque Van Bommel en sont les animateurs.

Ils considèrent qu'un retour au système d'union n'est plus souhaitable en raison de la dépendance dans laquelle l'Eglise était maintenue à l'égard de l'Etat. L'indépendance des deux pouvoirs leur paraît préférable. Toutefois cette option n'est pas faite au nom de la tendance mennaisienne à la séparation absolue, « c'était plutôt une volonté de maintenir de vieilles franchises, immunités ou habitudes... » (cf A. SIMON, *l'Ecole de Malines*, *op. cit.*).

Dès le mois de novembre 1830, *l'Ecole de Malines* lance une brochure très remarquée : *Considérations sur la liberté religieuse par un unioniste. Véritable déclaration des principes de l'Eglise catholique*, elle est appuyée, un mois plus tard, par une lettre du prince de Méan au Congrès. Il y affirme que « ...la condition essentielle et vitale, sans laquelle la liberté du culte catholique ne serait qu'illusoire, c'est qu'il soit parfaitement libre et indépendant dans son régime et particulièrement dans la nomination et l'installation de ses ministres, ainsi que dans la correspondance avec le Saint-Siège ». (Voyez E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 17 décembre 1830, pp. 525-527, la citation p. 526.)

Cette pression, précédée d'une autre sur le corps électoral (cf A. SIMON, *L'Eglise catholique et les débats...*, p. 134) va permettre à l'Eglise d'obtenir une solution constitutionnelle favorable à ses intérêts.

improvisation restée célèbre, que tous les cultes soient libres et indépendants, mais il faut aussi que la loi civile conserve toute sa force ; il faut plus... il faut que la puissance temporelle prime et absorbe en quelque sorte la puissance spirituelle, parce que la loi civile étant faite dans l'intérêt de tous elle doit l'emporter sur ce qui n'est que l'intérêt de quelques-uns... » (14).

Dernière et dérisoire tentative pour rétablir la primauté de l'Etat, la proposition Defacqz est rejetée par 111 voix contre 59.

De fait, au cours du débat auquel cet amendement a donné lieu, les orateurs rejettent unanimement le rétablissement d'un régime d'alliance.

C'est l'abbé de Haerne qui déclare : « ... dans l'état actuel de la société, il ne peut y avoir aucune alliance entre le pouvoir spirituel et le pouvoir civil autre que celle de la tolérance réciproque ou de la liberté ». (15).

C'est l'abbé J. de Smet qui s'écrie : « Nous voulons la séparation entière de l'Eglise et de l'Etat, nous voulons la liberté religieuse d'une manière réelle afin que dans notre Belgique aussi la Constitution soit une vérité... » (16).

C'est J.-B. Nothomb qui s'exclame : « M. Defacqz a franchement déclaré qu'il veut que la loi civile exerce la suprématie ; il pose nettement le principe qui lui sert de point de départ. Nous adoptons un principe tout opposé : nous dénisons toute suprématie à la loi civile, nous voulons qu'elle se déclare incompétente dans les affaires religieuses. Il n'y a pas plus de rapports entre l'Etat et les religions, qu'entre l'Etat et la géométrie... » (17).

L'article projeté soulève néanmoins quelques difficultés. Conçu en termes tout à fait généraux, il s'oppose au maintien de l'antériorité du mariage civil, maintien jugé indispensable par la majorité des constituants (18). Aussi, le Congrès lui substitue le texte de l'actuel article 16 C.

(14) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 22 décembre 1830, p. 587.

(15) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 22 décembre, p. 600. Voyez aussi son discours du 20 novembre, *ibidem*, p. 218.

(16) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 23 décembre, p. 617.

(17) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 22 décembre, p. 596.

(18) La règle de l'antériorité du mariage civil avait été introduite par l'article 54 de la loi du 18 germinal an X et le code pénal de 1810 l'avait assortie de sanctions sévères (art. 199-200).

Abrogée par l'arrêté du 16 octobre, elle fut rétablie en raison des pratiques abusives auxquelles cette suppression avait donné lieu.

Elle est consacrée par l'article 16, alinéa 2, de la constitution portant : « Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu. »

Ces exceptions ont été réglées par la loi du 3 août 1909 modifiant l'article 267 du code pénal ; elles visent essentiellement le mariage « *in articulo mortis* ».

Pareille union est toutefois sans valeur civile. Elle n'a d'autre effet que d'exonérer le prêtre des sanctions pénales.

Comme tel, cet article garantit l'essentiel, cela même que Mgr. de Méan avait dit devoir être garanti, à savoir : la liberté pleine et entière de l'autorité religieuse dans le choix de ses ministres, la libre correspondance avec le Saint-Siège comme avec les fidèles et la libre publication des actes de l'autorité spirituelle dans tout le royaume (19).

L'indépendance respective de l'Etat et des Eglises était ainsi affirmée d'une manière non équivoque.

Une question se pose toutefois.

Comment concilier ce principe avec l'introduction, dans une constitution qui réagissait contre l'alliance traditionnelle de l'Eglise et de l'Etat, d'une obligation née sous le concordat de 1801 ?

L'article 117 C adopté sous la pression de l'épiscopat (20) porte en effet : « Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'Etat ; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget ». Le moment est donc venu de s'interroger sur la nature juridique du régime des cultes établi par la constituante.

2. Nature juridique du régime constitutionnel des cultes.

Les juristes libéraux considèrent fort généralement — en dépit de l'adoption de l'article 117 C — que le Congrès a établi un régime de séparation (21).

(19) L'article 16, alinéa 1, porte : « L'Etat n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication ».

(20) Cette disposition ne figurait, ni dans le projet de la commission de constitution, ni dans le projet déposé au Congrès par Forgeur, Barbanson, Fleussu et Liedts.

Aussi, dans la lettre au président du Congrès, le prince de Méan prit soin de recommander les traitements à la sollicitude de l'assemblée. Pour justifier cette demande, il affirmait : « L'Etat ne s'est approprié les biens du clergé qu'à charge de pourvoir convenablement aux frais du culte et à l'entretien de ses ministres... Le Saint-Siège de son côté n'en a ratifié l'aliénation pour le bien de la paix publique que sous la stipulation expresse que le gouvernement se chargeât d'accorder des traitements convenables aux ministres des cultes... en assurant donc les traitements et les ecclésiastiques et les autres avantages dont l'Eglise a joui sous le gouvernement précédent, le Congrès fera un acte de justice et raffermira la paix publique » (cf E. HUYTENS, *op. cit.*, p. 526).

Nous examinerons l'importance de cette déclaration dans notre prochaine étude intitulée : *L'article 117 de la Constitution, son sens et sa portée*.

(21) Nous n'ignorons pas que la doctrine libérale se divise en deux tendances : l'une favorable à la séparation absolue, avec des juristes comme J. BARA (*Essai sur les rapports de l'Etat et des religions au point de vue constitutionnel*, Tournai, 1859) et E. ALLARD (*L'Eglise et l'Etat. Le passé, leur existence et leur avenir*, Bruxelles, 1872) ; l'autre favorable à la séparation mitigée, avec des juristes comme A. GIRON (*Le droit public de la Belgique*, Bruxelles, 1844 et le *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Bruxelles, 1895-1896) ; P. ERRERA (*Traité de*

Ils estiment, en effet, que ce qui caractérise fondamentalement notre régime des cultes c'est l'indépendance des Eglises et la liberté des non-croyants.

Pour eux, ces dispositions, qui marquent incontestablement une rupture avec le passé, impliquent la séparation, dans la mesure où elles prescrivent à l'Etat l'obligation de professer une totale indifférence en matière de religion.

Tel n'est cependant pas l'avis des juristes catholiques. Les juristes qui se réclament de cette opinion considèrent, en effet, que le régime instauré par le Congrès n'est pas un régime de séparation parce que l'Etat est tenu de faire aux Eglises une place dans son budget et parce qu'il leur doit des faveurs, des marques d'intérêt. Aussi, ils estiment que la constituante n'a voulu, ni l'union, ni la séparation, mais qu'elle a instauré un régime d'indépendance mutuelle dans lequel l'Etat doit aux cultes, non seulement la liberté, mais encore aide et protection (22).

Il est donc indispensable, en présence d'une telle divergence de vues, de recourir à l'examen des travaux préparatoires afin d'essayer de déterminer la volonté réelle des constituants.

Or, pour peu qu'on étudie les Discussions du Congrès, on s'aperçoit, assez rapidement, que le terme « séparation » est prononcé par bon nombre de membres en réponse aux aspirations juridictionalistes du « groupe Defacqz ». Toutefois, comment concilier ces affirmations avec le vote de l'article 117 C.

Le moment est donc venu de se poser deux questions : premièrement, que signifie, pour les hommes de 1830, la séparation de l'Eglise et de l'Etat ? Quel sens attribuaient-ils à ce terme ? Et, deuxièmement, quelle est l'incidence des traitements ecclésiastiques sur le régime des cultes institué par le Congrès ?

a) Signification du concept de séparation.

La doctrine contemporaine estime généralement que ce qui caractérise le régime de séparation c'est que l'Eglise n'y est plus considérée comme une institution de droit public. Dans ce régime l'Eglise n'est plus, au

droit public, Paris, 1918) ; G. DOR et A. BRAAS (*La Constitution*, dans *les Nouvelles lois politiques et administratives*, t. II, Bruxelles, 1931) et M. VAUTHIER (*Précis de droit administratif de la Belgique*, Bruxelles, 2^e édition, 1937).

Toutefois, pour ces auteurs, il n'est pas douteux que le Congrès a établi un régime de séparation. En fait ils ne divergent que dans la qualification de ce régime.

(22) Cf A. NYSENS, *L'Eglise et l'Etat dans la Constitution belge*, Bruxelles, 1880 ; F.J. MOULART, *L'Eglise et l'Etat ou les deux puissances*, Louvain, 1895 ; O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. III, Liège, 1911 ; P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, t. 1, Bruxelles, 1952 ; H. WAGNON, *Le Congrès National belge de 1830-1831 a-t-il établi la séparation de l'Eglise et de l'Etat ?* dans *Etudes d'histoire du droit canonique*, dédiées à G. LEBRAS, T. 1, Paris, 1965, pp. 753-781.

regard de l'Etat, qu'une association volontaire de droit privé. Comme telle elle ne doit, en principe, être soumise qu'au droit commun.

Il en résulte qu'en régime de séparation, l'Eglise reste dans un état de subordination relative à l'égard du pouvoir civil, puisque les associations cultuelles ne jouissent de la liberté de s'organiser et d'agir que dans la mesure où l'Etat, qui statue souverainement en matière d'association, leur accorde cette liberté (23).

Il faut toutefois se garder d'appliquer cette définition au passé. En effet, en 1830, le concept de séparation n'est pas encore dégagé avec clarté.

Ainsi, alors que les théoriciens contemporains opposent une institution de droit public : l'Etat à une institution de droit privé : l'Eglise, les théoriciens du début du XIXe siècle mettent les deux institutions sur le même pied.

L'Eglise et l'Etat leur apparaissent, en effet, comme deux sociétés parfaites, ayant leur hiérarchie, leurs lois, leur administration, mais existant indépendamment l'une de l'autre.

La « société civile » et la « société religieuse », le « pouvoir civil » et le « pouvoir religieux » ou leur expression suprême la « loi civile » et la « loi religieuse » se muent dans des sphères différentes.

« Ce sont, écrit Vinet, deux machines destinées à se mouvoir parallèlement dans une même enceinte, sans se gêner ni s'inquiéter en rien l'une l'autre » (24).

Cette conception de la nature respective de l'Eglise et de l'Etat peut sans doute étonner. A certains égards même, elle semble se rattacher par plus d'un trait aux conceptions d'Ancien Régime. C'est qu'au fond, la mentalité des théoriciens de la séparation reste profondément marquée par le régime contre lequel ils réagissent. A l'origine, la séparation se définit fondamentalement par opposition à l'union traditionnelle de l'Eglise et de l'Etat.

Dès lors, séparer l'Eglise et l'Etat, c'est essentiellement mettre fin à la confusion des affaires civiles et des affaires religieuses, c'est séparer les sphères de compétence propres à chacun des pouvoirs!

(23) Sur la notion de séparation, consultez : K. ROTHENBUCHER, *Die Trennung von Staat und Kirche*, Munich, 1908 ; A. VAN HOVE, *La séparation de l'Eglise et de l'Etat* dans *Nouvelle revue théologique*, 1924, pp. 425-435 et *Ephemerides theologicae lovanienses*, 1927, pp. 54-61 ; J. LECLER, *L'idée de séparation entre l'Eglise et l'Etat. Esquisse historique* dans *Etudes*, 1930, pp. 664-699 ; W. ONCLIN, *L'ordre juridique canonique devant l'Etat* dans *Revue de droit international et de droit comparé*, 1954, pp. 5-13 ; L. de NAUROIS, *L'ordre juridique canonique devant l'Etat*, dans *Revue de droit canonique*, 1956, pp. 375-389 ; J. CALVO OTERO, *Relations modernes entre l'Eglise et l'Etat*, dans *Concilium*, 1970, pp. 99-108.

(24) A. VINET, *Mémoire en faveur de la liberté des cultes (1826)*, dans *La liberté des cultes*, Paris, 1852, 2^e édition, p. 196.

Telle est bien la conception des constituants de 1830, ainsi qu'en témoignent les discussions sur l'amendement Defacqz.

Une importante fraction de l'assemblée estime, en effet, avec le chef de file des juridictionalistes, qu'il faut rétablir l'union en vertu de l'indispensable suprématie de l'Etat.

C'est Barthelemy qui s'écrie: « On repousse tout concordat, toute protection, c'est aller beaucoup trop loin » (25).

C'est Deleeuw qui s'exclame: « ... quelque partisan que je sois de la plus grande liberté en tout et pour tous, je ne puis admettre l'idée d'un culte qui, dans son exercice... ne saurait faire aucun sacrifice à la loi civile » et qui considère que pour le « ... bonheur de la société, les lois religieuses et civiles doivent se prêter un mutuel appui... » (26).

C'est Camille de Smet qui fait cette déclaration qui nous paraît significative: « Jusqu'à présent... j'avais cru que les autorités civiles, militaires, religieuses se prêtant un secours mutuel et concerté, étaient l'ordre des choses établi par la divinité. J'avais cru que toute société avait le droit de se garantir contre les pernicieuses doctrines, contre les cultes même qui viendraient affaiblir les liens moraux qui unissent les citoyens entre eux... » et qui conclut: « Je n'hésiterai pas à le dire, la société civile doit avoir la surveillance de la société religieuse, comme de tout ce qui pourrait ébranler les bases de l'édifice social... » (27).

Or, c'est précisément contre ces conceptions que les constituants réagissent.

Ce sont des « libéraux » comme Forgeur ou Frison qui se déclarent partisans de la plus entière « liberté des cultes », qui la veulent « sans entraves », « dans la plus grande latitude possible » et qui considèrent que l'Etat ne doit « pas s'immiscer dans les affaires de la religion ».

Ce sont des catholiques comme le comte d'Arschot, les abbés de Haerne, Verduyn ou de Foere qui réclament la « liberté en tout et pour tous ».

« Ce n'est pas tout... d'avoir proclamé la liberté des cultes, s'écrie le comte d'Arschot, cette liberté ne doit pas être une théorie dénuée d'application; ce serait la plus fâcheuse des déceptions... Liberté pour tous, voilà,... la motion si fréquemment proclamée dans cette enceinte, voilà celle qui sera toujours ma devise... » (28).

« Une fois que l'Etat a le droit de dominer la société religieuse en un point, renchérit l'abbé de Haerne, il peut la dominer sur tous les points,

(25) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 22 décembre, p. 603.

(26) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 23 décembre, p. 612.

(27) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 26 décembre, pp. 647-648.

(28) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 22 décembre, p. 601.

il peut l'absorber, la détruire. Il faut la liberté,..., pour tous et en tout ». (29).

Somme toute, comme le déclarera de Haerne à la Chambre, le 29 avril 1868 : « La séparation, c'était avant tout l'affranchissement de l'Eglise ! ».

Cependant, ce n'est pas exclusivement l'affranchissement de l'Eglise, c'est aussi l'affranchissement de l'Etat à l'égard des injonctions religieuses, au nom de la liberté de conscience.

C'est H. de Brouckère qui désire « qu'on interdise en général, autant que possible, et l'intervention de la loi ou du magistrat dans les affaires d'un culte quelconque, et réciproquement toute intervention d'un culte quelconque dans les affaires de l'Etat... » (30).

C'est de Robaulx qui déclare aux jurisdictionalistes qu'il se refuse à détruire « ... ce principe réciproque d'indépendance entre le pouvoir spirituel et le pouvoir temporel » (31).

C'est Nothomb qui s'écrie : « Voici... notre point de départ : séparation absolue des deux pouvoirs. Ce système est une innovation nous l'avouons. Il exige une indépendance réciproque... » (32).

C'est le comte de Celles qui considère que « ... le culte ne doit influencer en rien sur la loi civile : ce sont des choses distinctes et séparées » (33).

C'est Jottrand qui s'exclame : « Persuadé que tout point de contact entre l'autorité civile et religieuse doit être scrupuleusement écarté de nos lois, je me prononce contre la proposition de M. Defacqz... » (34).

C'est Pirson qui votera pour toute disposition qui consacrerait « ... de la manière la plus expresse et la plus absolue, la séparation de l'autorité civile de toute autorité religieuse » (35).

Il apparaît ainsi que face à la menace jurisdictionaliste, les constituants sont unanimes à repousser tant les empiètements du pouvoir civil en matière religieuse que les interventions de l'Eglise en matière civile.

Au fond, dans leur diversité même, les termes utilisés par les constituants sont synonymes : liberté des cultes, liberté en tout et pour tous, indépendance réciproque..., toutes ces expressions témoignent d'une même volonté de mettre fin à la confusion des compétences et par conséquent, de séparer l'Eglise de l'Etat.

(29) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 22 décembre, p. 601. Voyez également les discours de Verduyn et de de Foere, *ibidem*, pp. 591 et 616.

(30) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 22 décembre, p. 597.

(31) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 22 décembre, p. 589.

(32) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 22 décembre, p. 596.

(33) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 22 décembre, p. 603.

(34) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 22 décembre, p. 592.

(35) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. 1, séance du 22 décembre, p. 603.

b) Incidence des traitements sur le concept de séparation.

En définitive, ce qui caractérise fondamentalement la séparation que les constituants veulent instaurer, c'est qu'elle se définit avant tout comme une rupture de l'union entre l'Etat et les cultes.

Cette prise de position en faveur de la séparation est donc dictée essentiellement par un sentiment d'hostilité à la confusion des compétences qui caractérisait l'alliance, mais non par un sentiment d'hostilité à l'Eglise !

En 1830, la séparation n'est pas encore synonyme de « persécution », ce n'est que dans la seconde moitié du siècle qu'elle prendra une tonalité résolument anticléricale.

Comme telle, elle n'est pas nécessairement incompatible avec l'idée de rémunérer les ministres des cultes.

Certes, pour les théoriciens comme Alexandre Vinet ou Félicité Lamennais, la séparation est incompatible avec les traitements ecclésiastiques qui leur apparaissent comme le meilleur moyen de subordonner l'Eglise à l'Etat.

Cependant, sur ce plan, les conceptions des théoriciens de la séparation ont été nuancées par le tempérament belge et par les antécédents historiques des Pays-Bas (36).

Pour bon nombre de catholiques, en effet, la rémunération du clergé se fonde sur des considérations qui se situent sur un autre plan constitutionnel et légal : pour eux, le traitement n'est qu'une indemnité justifiée par la nationalisation des biens ecclésiastiques accomplie sous la révolution.

D'autre part, cette rémunération apparaît à de nombreux constituants comme une charge naturelle de l'Etat, comme une obligation justifiée par l'utilité sociale des religions.

L'attitude d'un anticlérical comme Destriveaux est, à cet égard, tout à fait significative.

Dans son « *Traité de droit public* » publié en 1849, cet ancien constituant estime qu'en matière de traitements ecclésiastiques, il importe d'opérer une distinction en fonction de la nature des ministères : ceux qui sont « concentrés dans les cérémonies de l'adoration » ne justifient aucune rémunération, par contre, en ce qui concerne les « ministères de charité, de consolation et d'encouragement, que le malheur appelle à son aide dans toutes les souffrances... » ... la société ne doit pas hésiter à s'associer à leur bienfaisance par sa libéralité » (37).

Enfin, il faut ajouter que bon nombre de constituants se rallient aux traitements par nécessité.

(36) Cf A. SIMON, *Rencontres mennaisiennes en Belgique*, Bruxelles, 1963, p. 93.

(37) M.P.J. DESTRIVEAUX, *Traité de droit public*, t. 1, pp. 244-245.

Ainsi, un mennaisien comme l'évêque Van Bommel est contraint de reconnaître : « ... si je ne partage pas les idées de Lamennais, c'est parce que je suis convaincu qu'ici dans les provinces wallonnes, elles sont inexécutables.

C'est une autre manière d'être et d'agir avec les ecclésiastiques. Il faudrait un demi siècle pour changer ces habitudes et, en ce temps, les prêtres seraient morts de faim » (38).

Ce sont donc des nécessités purement pratiques qui ont amené les constituants à introduire la rémunération du clergé dans la Constitution.

Cependant, pour eux, cette disposition n'est pas incompatible avec la séparation.

Il est à cet égard assez symptomatique de constater qu'au Congrès les partisans de la séparation absolue même, ne se sont pas opposés à l'idée de rémunérer le clergé. (39).

C'est Pirson qui considère que les traitements « ... ne peuvent être considérés comme devant produire une action quelconque sur les principes religieux des ministres du culte » (40).

C'est Jottrand qui s'étant opposé à l'antériorité du mariage civil parce qu'il ne voulait pas « ... encourir le reproche d'inconséquence... » ne voit aucune objection à porter la rémunération des ministres des différents cultes aux budgets des communes et des provinces (41).

D'autre part, la courte discussion à laquelle l'article 117 C a donné lieu, le 5 février 1831, peut laisser supposer que pour les constituants, la question des traitements n'avait guère d'importance.

De fait, pour eux, l'essentiel c'est la rupture de l'union, c'est la distinction des sphères de compétence propre à chacun des pouvoirs ; les traitements n'ont aucune incidence sur cette séparation.

La doctrine devait du reste partager longtemps cette conviction !

Ainsi, en 1844, Thimus écrit en parlant du système belge : « le système peut se résumer en trois points fondamentaux : liberté, indépendance, égalité des cultes devant la loi, qui les tolère, les protège tous, et garantit

(38) VAN BOMMEL à PEYROT, le 12 novembre 1830, cité par A. SIMON, *Rencontres mennaisiennes en Belgique*, p. 96.

(39) De même le Gouvernement Provisoire n'attend pas la lettre du prince de Méan au Congrès pour continuer à verser des traitements au clergé, puisque dans l'attente de l'adoption de l'article 117 C, il charge la constituante de porter cette rémunération au budget. (Sur tout ceci voyez A. SIMON, *Aspects de l'unionisme...* p. 50 et pp. 74-75). Cependant pour lui, il n'est pas douteux que l'arrêté du 16 octobre a séparé l'Eglise et l'Etat, ainsi qu'en témoignent les tractations relatives à l'organisation d'un service funèbre à la mémoire du prince de Mérode ou la réponse du gouvernement à l'abbé de Geest qui avait sollicité un emploi d'aumônier militaire. (Voyez A. SIMON, *L'Eglise catholique et les débuts...*, pp. 15 et 17.)

(40) E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. I, séance du 22 décembre, p. 603.

(41) Voyez l'amendement déposé par Jottrand dans E. HUYTTENS, *op. cit.*, t. II, séance du 27 janvier 1831, p. 283.

à tous indistinctement la même indépendance. Entière indépendance entre l'Eglise et l'Etat » (42).

« Le Congrès, affirme à son tour J. B. Bivort,... a hardiment séparé la société religieuse de la société civile, il n'a proclamé ni religion d'état, ni religion de la majorité, par cette séparation absolue, il a rendu à la fois aux cultes et à l'Etat l'indépendance, en consacrant les droits des minorités » (43).

De son côté, E. Verhaegen renchérit : « séparation complète de la société-Etat et des sociétés-cultes, tel est en définitive, on le voit, le système adopté par la Constitution belge... » (44).

Enfin, et ceci est particulièrement symptomatique, lors de sa réception à Sainte-Gudule, le 22 juillet 1831, le Roi Léopold lui-même éprouvait le besoin d'assurer le clergé de sa « constante bienveillance » « ... quoique la Constitution ait entièrement séparé la religion du gouvernement » ! (45).

Nous pourrions multiplier ces citations ; ces quelques exemples suffisent toutefois à démontrer qu'aux yeux des contemporains, la Constitution a séparé l'Eglise de l'Etat en distinguant les sphères de compétence propre à chacun des pouvoirs.

Et pourtant, en dépit de ces considérations, il n'est pas douteux que l'Eglise jouit, dans la pratique, d'avantages difficilement compatibles avec l'existence d'un régime de séparation *stricto sensu*.

Aussi, il n'est pas sans intérêt de s'interroger sur la place des Eglises en droit belge.

c) *La place des Eglises en droit belge.*

Notre régime des cultes comporte un certain nombre d'éléments caractéristiques d'un Etat séparé.

Ainsi, la liberté d'organisation interne est reconnue aux Eglises : l'autorité religieuse nomme et révoque librement ses ministres, même si le prêtre exerce son ministère au sein des services de l'Etat (46), elle déli-

(42) F.G.J. THIMUS, *Traité de droit public*, 1844, t. 1, p. 198.

(43) J.B. BIVORT, *Commentaire sur la Constitution belge*, 3^e édition, 1858, p. 9.

(44) E. VERHAEGEN, *Etudes de droit public*, 1859, p. 162.

(45) Cité par A. SIMON, *La politique religieuse de Léopold I^{er}*, p. 15, note 7.

(46) La loi du 29 mai 1969 entérinant le pacte scolaire stipule que dans les établissements officiels d'enseignement primaire et secondaire, l'horaire hebdomadaire comporte au moins deux heures de religion ou de morale non confessionnelle. L'enseignement religieux est donné par les ministres du culte ou leurs délégués « nommés » sur la proposition des chefs du culte intéressés.

De même, le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'appartient pas au Roi, lorsque les autorités religieuses lui proposent de mettre fin aux fonctions d'un aumônier militaire pour des motifs religieux, de porter une quelconque appréciation sur ces motifs.

CE, 2 déc. 1966, *Recueil des Arrêts et Avis du Conseil d'Etat*, 1966, p. 949; *Revue de l'Administration*, 1967, p. 194. Voyez aussi l'arrêt de la Cour de Cassation du 23 no-

mité souverainement les circonscriptions ecclésiastiques (47) et n'a plus à redouter le contrôle du pouvoir civil, le placet et l'appel comme d'abus étant abrogés (48).

D'autre part, l'Etat ne reconnaît aucune existence civile aux Eglises et ignore leur pouvoir propre.

L'Etat et l'Eglise sont donc séparés en ce sens qu'aux yeux de la loi civile, les lois canoniques, les jugements des officialités, sont dépourvus de toute sanction coercitive.

Somme toute, comme le note A. Giron : « L'Eglise n'a plus dans notre théorie constitutionnelle qu'une autorité dogmatique et morale » (49).

Néanmoins, les relations entre l'Eglise et l'Etat sont bien plus intimes qu'on ne pourrait le supposer au premier abord.

La survivance d'institutions nées sous le régime concordataire modifie, en effet, la physionomie du régime constitutionnel des cultes.

Sans doute, les Eglises comme telles ne sont pas des entités juridiques ; sans doute, les différentes circonscriptions ecclésiastiques : diocèses et cures, n'ont en Belgique, aucune existence civile (50). Cependant, c'est à ces subdivisions territoriales que le décret de 1809 a rattaché des établissements publics — fabriques d'Eglise et consistoires — qui ont pour mission d'administrer les biens affectés au service des cultes reconnus (51).

vembre 1957, *Pas.*, 1958, I, 307. Cf A. VANWELKENHUYZEN, *Les relations entre l'Etat et les Eglises*, dans *Rapports belges au VIII^e congrès de droit comparé*, Bruxelles, 1970, pp. 596-597.

(47) Ce point a été illustré en 1962 lors de la création de l'évêché d'Anvers. Le gouvernement aurait voulu présenter l'érection du nouveau diocèse comme le résultat d'une négociation avec le Saint-Siège. Mais le Conseil d'Etat dans son avis du 4 janvier 1962 fit remarquer qu'en vertu de l'article 16 C l'Eglise est « en droit de procéder à la nomination de nouveaux évêques et à la création de nouveaux évêchés sans devoir solliciter ni obtenir l'accord du pouvoir civil ».

Cependant, les décisions de l'autorité religieuse n'ont des effets civils — notamment au point de vue des traitements — qu'après avoir été agréées par l'Etat.

Voyez l'*Avis du Conseil d'Etat* dans les *Documents Parlementaires*, Chambre des Représentants, Session 1961-1962, Document n° 296-1, pp. 2-4.

(48) Cf A. GIRON, *Dictionnaire de droit public...*, T. III, vo *Puissance ecclésiastique*, n° 86, p. 293. Cf A. GIRON, *Le droit public de la Belgique*, n° 112, p. 92. Cf O. ORBAN, *Le droit constitutionnel...*, T. III, pp. 612-614. Cf R.P.D.B., vo *cultes*, nos 91-94, p. 445.

(49) A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, T. III, vo *Puissance ecclésiastique*, n° 91, p. 299.

(50) En Belgique, la personnification civile des diocèses a été communément rejetée par la doctrine et la jurisprudence; quant aux cures, elles ont été privées de personnalité civile par la loi du 4 juillet 1881 (*Pasinomie*, 1881, p. 196) ainsi qu'en témoigne l'arrêt de la Cour de Cassation du 8 novembre 1883 (*Pas.*, 1884, I, 5). Cf R.V.D.B., vo *Cultes*, nos 152-154. Cf H. WAGNON, *La condition juridique de l'Eglise catholique en Belgique*, dans *Annales de droit et de science politique*, 1964, pp. 73-77.

(51) Il existe en Belgique cinq cultes reconnus dont les ministres sont rémunérés par le trésor : le culte catholique et le culte protestant (loi du 18 germinal an X); le culte israélite (décret du 17 mars 1809); le culte anglican (loi du 4 mars 1870, art. 18 et 19); enfin le culte protestant libéral (arrêté royal du 20 avril 1888).

Or, le Conseil délibérant de ces organismes comprend des ecclésiastiques comme membres de droit (52).

Aussi, il faut reconnaître avec le professeur Vanwelkenhuyzen que « le droit attribué aux ministres des cultes comme tels, d'être membre d'un établissement public ...paraît bien être une dérogation à l'un des aspects essentiels de la séparation de l'Etat et des Eglises : l'absence de toute compétence dans le chef des autorités ecclésiastiques comme telles, sur le plan du pouvoir civil » (53).

Par ailleurs, depuis l'indépendance, une série de mesures législatives et réglementaires sont venues conférer aux Eglises — et tout particulièrement à l'Eglise catholique et à ses ministres — en fait sinon en droit, une position privilégiée dans l'Etat.

Ainsi les ministres des cultes sont dispensés d'être jurés (54), et sont exemptés du service militaire ordinaire, dans la mesure où ils sont affectés aux services de santé de l'armée (55).

Les provinces et les communes sont toujours tenues de fournir un logement convenable aux évêques et aux curés (56).

Enfin, les outrages dont un ecclésiastique pourrait être victime sont réprimés avec une sévérité particulière (57).

D'autre part, l'Etat qui a facilité la pénétration religieuse à l'armée, dans les prisons, les hôpitaux et les asiles d'aliénés, en créant — d'accord avec les autorités ecclésiastiques — des services d'aumônerie (58), accorde son appui à l'Eglise dans l'accomplissement de sa mission religieuse : il charge les communes et les provinces d'accorder des subsides aux établissements publics chargés du temporel des cultes en cas d'insuffisance constatée de leurs revenus (59), il accorde des subventions pour la construction, l'entretien ou la transformation des édifices religieux (60), il exonère d'impôt les immeubles affectés à l'exercice d'un culte (61).

A côté de ces cultes existent des cultes non reconnus qui, eux, ne bénéficient d'aucun traitement. Cf A. MAHILLON et S. FREDERIC, *Het regime van de minoritaire erediensten* dans *Rechtskundig Weekblad*, 1961-1962, c. 2267 et s.

(52) Articles 3 à 8 du décret du 30 décembre 1809; arrêtés royaux du 7 février 1876 organisant les conseils d'administration des églises protestantes et des synagogues du culte israélite.

(53) A. VANWELKENHUYZEN, *Les relations entre l'Etat et les Eglises*, dans *Rapports belges au VIII^e congrès de droit comparé, Bruxelles, 1970*, p. 605.

(54) Article 224, 6^o, du code judiciaire.

(55) Lois coordonnées sur la milice du 30 avril 1962, art. 63, § 3. Cette règle s'applique également aux séminaristes et au clergé régulier.

(56) Décret du 30 décembre 1809, art. 92, 2^o et 106.

(57) Articles 145 et 146, du code pénal.

(58) R.P.D.B., vo *Cultes*, nos 50 et s.

(59) Loi communale du 30 mars 1836, art. 131, 9^o et 13^o. Loi provinciale du 30 avril 1836, art. 69, 9^o.

(60) Arrêté du Régent du 2 juillet 1949, rendu applicable aux séminaires par l'arrêté royal du 1^{er} juillet 1952.

(61) Article 8 du code des impôts sur les revenus.

En outre, l'enseignement libre, organisé dans sa majeure partie par les congrégations religieuses, bénéficie, en vertu du pacte scolaire, de subsides très importants destinés à couvrir le traitement du personnel ainsi que les frais d'équipement et de fonctionnement des établissements scolaires (62).

Enfin, il n'est pas douteux que l'Eglise — quoique non personnifiée — intervient dans le fonctionnement des institutions politiques.

A cet égard, il ne nous paraît plus possible de nier l'existence de l'Eglise en se fondant sur les conceptions formalistes de la souveraineté chère au positivisme juridique. Selon cette doctrine, on le sait, c'est la « Nation » qui délègue directement l'exercice de sa souveraineté à des organes qu'elle qualifie de « Pouvoirs ». Dès lors ; l'Etat ne peut reconnaître à un corps qui prendrait place entre la « Nation » et les « Pouvoirs », le caractère d'institution (63).

Toutefois, il n'est plus possible de nier aujourd'hui que cette conception théorique de la souveraineté ne correspond plus à la réalité qu'elle recouvre.

On sait, en effet, que ce n'est pas la volonté de la « Nation » qui s'exprime dans le fonctionnement des institutions constitutionnelles, mais que cette volonté « ... naît, se forme et prend corps dans des groupes dont la vie se situe organiquement en dehors du plan étatique » (64).

On ne peut donc nullement affirmer qu'aucun pouvoir étranger à la « Nation », comme l'est par exemple le pouvoir religieux, ne peut s'exercer sur le territoire. De fait, les partis politiques et les groupes d'intérêt, qui cependant n'ont aucune existence en droit public belge, exercent des pressions constantes sur les pouvoirs publics en vue de leur imposer leurs conceptions. L'Eglise n'échappe pas à cette règle.

Toutefois, comme l'Etat ignore l'Eglise en tant qu'institution, elle n'est plus qu'un groupe de fait qui, dans certaines circonstances tend à faire jouer en sa faveur la faculté décisionnelle des institutions politiques. Les pressions qu'elle exerce alors, se produisent principalement dans le cadre et l'action d'un parti politique, quoique dans certains cas, exceptionnels il est vrai, elle intervienne personnellement dans le fonctionnement des institutions en engageant la conscience chrétienne des citoyens, comme le rappellent les pressions exercées par l'Eglise sur le Parlement lors de

(62) H. WAGNON, *La condition juridique de l'Eglise catholique en Belgique* dans *Annales de droit et de sciences politiques*, 1964, pp. 83-84.

(63) A. GIRON, *Le droit public de la Belgique*, no 303, p. 340. A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, T. II, vo *Liberté de conscience*, no 76, p. 374; T. III, vo *Puissance ecclésiastique*, no 91, pp. 298-300. P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, pp. 80-96.

(64) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*, p. 39.

l'élaboration des lois scolaires de 1850 et de 1879, ou plus près de nous le mandement du Cardinal Van Roey enjoignant, au nom du quatrième commandement, les catholiques à voter en faveur de Léopold III.

Aussi, comparant ces mesures au texte de la loi fondamentale, certains juristes, craignant de voir la société civile absorbée par le pouvoir religieux se sont interrogés sur la constitutionnalité des avantages obtenus par l'Eglise. Dès 1859, en effet, Jules Bara se demandait si ce n'était pas au mépris du droit que les catholiques avaient réussi à conserver à leur Eglise une position dominante dans l'Etat (65).

C'est qu'en réalité, dans l'esprit des constituants, la séparation n'impliquait nullement l'indifférence. Aussi, dans les années qui suivirent l'indépendance, une série de mesures législatives et réglementaires avaient interprété les dispositions constitutionnelles dans un sens très favorable aux intérêts catholiques (66).

A la longue, cette politique devait toutefois porter les germes d'une discorde entre l'Eglise et l'Etat, les libéraux finissant par se demander s'il était bien dans l'intention du Congrès d'accorder de tels privilèges à l'Eglise.

Dès ce moment, les cabinets libéraux s'efforcèrent de « repousser le clergé dans sa sphère ».

Aussi, cherchant à légitimer a posteriori, les avantages qu'on leur contestait, les catholiques élaborèrent vers 1880 — au plus fort de la lutte entre l'Eglise et l'Etat — la théorie de « la liberté protégée ».

A partir de ce moment, ils eurent tendance à voir dans l'article 117 C, dont l'existence semblait tellement incompatible avec la séparation, la base constitutionnelle des privilèges acquis par l'Eglise dans l'Etat.

En fait, il est probablement assez vain de s'interroger sur la constitutionnalité de ces mesures.

Il n'est pas douteux, en effet, que le Congrès National s'est borné à assurer une dotation aux ministres des cultes.

(65) Sur ce point, voyez notre prochaine étude : Jules BARA, novateur *Essai sur la conception des rapports entre l'Eglise et l'Etat dans la doctrine juridique belge, 1830-1859*.

(66) Citons à titre d'exemple : l'arrêté royal du 30 décembre 1833 organisant l'aumônerie militaire, les lois communale et provinciale des 30 mars et 30 avril 1836 qui rappellent les obligations des pouvoirs subordonnés en faveur des fabriques d'église, des palais épiscopaux et des séminaires, la loi du 15 mars 1838 exemptant les ministres des cultes de l'obligation de faire partie d'un jury d'assise, l'arrêté royal du 3 avril 1839 dispensant les étudiants en théologie du service militaire, la circulaire ministérielle du 1^{er} octobre 1840 déclarant toujours en vigueur le décret du 24 messidor an XII qui ordonnait que les honneurs militaires soient rendus au Saint-Sacrement, le tout culminant dans la loi du 23 septembre 1842 sur l'enseignement primaire qui, telle qu'elle sera appliquée, confiera pratiquement au clergé catholique le contrôle de toute l'instruction primaire.

Pour le surplus, il a laissé au législateur le soin de décider dans quelle mesure l'Etat doit protéger l'Eglise.

Les avantages qu'elle a obtenus n'ont donc qu'un fondement légal.

Par suite, ils peuvent être restreints ou supprimés par le législateur sans porter atteinte au régime constitutionnel des cultes.

Conclusion.

Aux yeux des législateurs de 1830, la Constitution a séparé l'Eglise et l'Etat en mettant fin à la confusion des sphères de compétence qui caractérisait les systèmes d'union. Le régime constitutionnel des cultes est donc bien celui de la séparation.

Un problème se pose toutefois quant à la qualification de ce régime.

En effet, à la lumière de la doctrine contemporaine, il n'est plus possible de prétendre que les constituants ont établi un régime de séparation absolue.

D'autant plus, que la politique menée au lendemain de la révolution, par les cabinets unionistes, a abouti à accorder à l'Eglise une position privilégiée dans l'Etat.

Si donc la séparation doit être tenue pour mitigée, c'est dans la mesure où l'indépendance de l'Etat n'est pas complète, pas plus que ne l'est, d'ailleurs, l'indépendance de l'Eglise (67).

En effet, l'Etat a l'obligation constitutionnelle de verser des traitements au clergé — ce qui est incompatible avec un régime de séparation absolue.

En outre, l'Etat a fini par accorder aux cultes des faveurs, des marques d'intérêt ; telle l'obligation qui incombe aux communes d'intervenir dans les frais des cultes, et notamment en ce qui concerne la réparation des temples et le logement des ministres (68).

Toutefois, ces avantages sont restés du domaine de la loi.

L'Eglise n'a donc en ce domaine aucun droit constitutionnel à faire valoir.

(67) « Le système belge, écrivait ERRERA, dérivant en grande partie de l'organisation consulaire et impériale française... a ceci d'hybride qu'il est sorti d'un régime concordataire et s'applique à un régime sans concordat, qu'il a été institué à un moment de centralisation à outrance et qu'il se perpétue au milieu d'institutions décentralisées... étrange édifice, dont on a sapé les fondements et qui tient debout par la force de la tradition et la pression extérieure qu'exercent sur lui, en sens divers, les intérêts les plus contradictoires ».

P. ERRERA, *op. cit.*, n° 357, p. 540.

(68) *Loi communale du 30 mars 1836*, art. 131, nos 9 et 13. Cf *Pasinomie 1836*, p. 383 ; M. VAUTHIER, *Précis de droit administratif de la Belgique*, t. II, 3^e édition, 1937, n° 260, p. 366 et n° 267, pp. 371-372.

Les privilèges qu'elle a obtenus peuvent donc être restreints ou supprimés par le législateur (69).

D'autre part, l'indépendance de l'Eglise n'est pas illimitée.

En se réservant la répression des délits commis à l'occasion de la liberté des cultes, la Constitution affirme — pour l'Etat — le droit d'être seul juge de l'ordre public et de la punissabilité des actes (70).

Par ailleurs, en ce qui concerne l'exercice public du culte, la constitutionnalité des interdictions préventives a été reconnue.

L'autorité communale peut donc, en se fondant sur la loi des 16 et 24 août 1970, interdire une cérémonie religieuse en plein air par une mesure de police temporaire, quand l'intérêt de la tranquillité publique réclame cette mesure exceptionnelle (71).

Enfin, le principe de l'antériorité du mariage civil (article 16, al. 2 C) déroge au principe de la non-intervention de l'Etat en matière de cultes.

En fait, comme l'écrivait le professeur P. Errera, « Ce qui semble dominer notre régime constitutionnel, c'est le respect de la liberté des citoyens et de la souveraineté de l'Etat : liberté, s'il s'agit de croire ou de ne pas croire, d'organiser le culte selon les règles propres à chaque Eglise ; souveraineté, s'il s'agit de décider de la culpabilité des actes, religieux ou non, peu importe, et de reconnaître quels sont les cultes dignes de jouir des avantages assurés par la Constitution » (72).

(69) Cf A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, t. III, V° *Puissance ecclésiastique*, n° 91, p. 300.

(70) Cf P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, n° 55, p. 87.

(71) Cour de Cassation 23 janvier 1879 ; PAS. 1879, I, 75. Pour la doctrine, voyez A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, t. II, V° *Liberté de conscience*, n° 63, p. 363 ; P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, n° 55, p. 88 ; G. DOR et A. BRAAS, *La Constitution*, dans *Les Nouvelles. Lois politiques et administratives*, t. 2, 10, 211, p. 95.

(72) P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, n° 54, p. 86.



Saint-Simon et la représentation technocratique des intérêts

par Jean ROELS

Chargé de Recherches au FNRS.

★

Traditionnellement, Claude-Henri de Saint-Simon est présenté comme un penseur économique et social, pour qui les préoccupations politiques sont tout à fait accessoires. Nombre de textes militent en faveur de cette thèse : « La loi qui constitue la propriété est la plus importante de toutes ; c'est celle qui sert de base à l'édifice social. La loi qui établit la division des pouvoirs, et qui en règle l'exercice, n'est qu'une loi secondaire » (1).

Cependant, on trouve dans toutes ses œuvres majeures une construction politique, qui constitue en quelque sorte le couronnement et le garant du système économique et social préalablement établi. Lui-même présente les choses de cette manière, en corrigeant les affirmations parfois trop radicales qu'il avait assénées pour souligner sa hiérarchie des valeurs. Ainsi dans *L'Industrie*, on lit peu de temps après le texte cité plus haut : « Qu'on ne s'imagine pas cependant que nous veuillons en conclure que la loi qui établit la division des pouvoirs ne soit pas essentielle ; nous sommes loin de professer une pareille hérésie. Certainement, la forme du gouvernement parlementaire est très préférable à toutes les autres ; mais ce n'est qu'une forme, et la constitution de la propriété est le fond ; donc c'est cette Constitution qui sert véritablement de base à l'édifice social » (2).

(1) *L'Industrie*, in *Œuvres*, édit. Dentu-Leroux, Paris, t. XIX, p. 43. De même un peu plus loin : « Nous attachons trop d'importance à la forme des gouvernements ; il semble que toute la politique soit concentrée là » (*ibid.*, p. 81).

(2) *Ibid.*, p. 83. Sur les rapports de l'économique et du politique chez Saint-Simon, cf. M. LEROY, *Les idées politiques d'Henri de Saint-Simon*, in *Sciences Politiques*, Paris, 1939, pp. 375-394.

Ceci dit, en quoi consiste la doctrine *représentative* de Saint-Simon ? Une grande permanence des principes est accompagnée d'une grande variation des modalités. Le fameux système industriel saint-simonien constitue une forme originale de représentation des intérêts, dont le fondement est l'association. A la base, il faut que « dans la très grande majorité de la nation, les individus soient engagés dans des associations industrielles plus ou moins nombreuses, et liées entre elles . . . par des rapports industriels, ce qui permet d'en former un système général, en les dirigeant vers un grand but industriel commun, par lequel elles se condamnent d'elles-mêmes, suivant leurs fonctions respectives » (3). Au sommet, on aboutit au célèbre Parlement industriel, rassemblant les représentants des diverses branches de l'économie et de la société.

Par exemple, dans *De la Réorganisation de la Société Européenne*, il propose que chaque million d'hommes sachant lire et écrire soit réparti en quatre groupes d'intérêts, à savoir la culture (sciences, arts et législation), l'administration, l'industrie et le commerce ; chaque groupe élit un député à la Chambre des Communes. Ainsi, explique-t-il dans *L'Organisateur*, on en vient à « améliorer le régime parlementaire en composant la chambre des députés des chefs de toutes les branches de l'industrie » (4).

Essentiellement, ce système est fondé sur une division de la société par fonctions, et donc sur un régime de représentation fonctionnelle : c'est bien ainsi que l'entendait Enfantin, le principal disciple du comte et l'un des fondateurs de l'école saint-simonienne. « Jusqu'ici, enseignait-il, nos élections ont été faites selon une règle, pour ainsi dire, aveugle, quant à la distribution des fonctions. Elles étaient basées ordinairement sur un titre étranger à la division du travail par spécialités ; . . . nous ne tenions pas compte des qualités spéciales, qui correspondent à des fonctions particulières ; aussi êtes-vous divisés par degrés et non par fonctions. Notre hiérarchie est régulière, mais elle n'est pas vivante, ou du moins elle porte le cachet de collectivisme et non celui de l'individualité ; dans cette graduation, en quelque sorte mécanique, nous avons . . . un ordre selon l'autorité, bien plus que celui d'une association selon la liberté » (5).

(3) *Du Système industriel*, in *Œuvres*, op. cit., t. XXII, p. 185.

(4) *L'Organisateur*, in *Œuvres*, op. cit., t. XX, p. 49. « La Chambre des communes, écrit-il encore, doit être composée des principaux membres des communes, c'est-à-dire elle doit être composée des chefs des différents genres de travaux d'industrie » (*ibid.*, p. 48).

(5) *Les Enseignements*, in *Œuvres*, op. cit., t. XVI, pp. 74-75. On peut s'étonner du terme *individualité* employé par Enfantin pour qualifier cette forme de représentation. En vérité, il faut l'entendre par opposition à la conception *généralisatrice* des libéraux : Saint-Simon lui-même affirmait : « La société se compose d'individus » (*Catéchisme des industriels*, in *Œuvres*, op. cit., t. XXXVII, p. 43).

Le problème, inhérent à tout système de représentation des intérêts, est de déterminer les modalités pratiques d'organisation de celui-ci, en vue notamment de sauvegarder l'intérêt général et d'éviter l'anarchie des revendications parcellaires et des agiotages politiques. C'était la signification essentielle de la doctrine libérale de représentation nationale, de même que de la doctrine rousseauiste et jacobine de la volonté générale. Saint-Simon évoluera sur ce point, et son œuvre laisse l'impression d'une recherche hésitante du régime idéal.

Dans *De la Réorganisation de la Société européenne* (1814), écrit en collaboration avec Augustin Thierry, il se rallie à un régime parlementaire modalisé par l'introduction d'une représentation des organisations économiques. Après avoir établi que le régime parlementaire est la meilleure forme de gouvernement, Saint-Simon et son disciple développent le rêve de reconstituer une fédération européenne semblable à celle que réalisa la papauté médiévale, sous une forme supra-nationale. Réalistes — si on peut dire —, ils prévoient une phase transitoire dans laquelle un Parlement franco-britannique marque la première étape du grand rassemblement des peuples de l'Europe. La France et l'Angleterre sont en effet les deux premiers pays à avoir adopté le régime parlementaire : encore la seconde a-t-elle davantage d'expérience en ce domaine, et c'est pourquoi ils n'hésitent pas à proposer une sorte de tutelle britannique, manifestée par la proportion 2/3 - 1/3 dans la composition des membres du Parlement. En ce qui concerne la chambre élective, elle sera composée de savants, de négociants, de magistrats et d'administrateurs, c'est-à-dire « des hommes qui, par des relations plus étendues, des habitudes moins circonscrites dans le cercle des habitudes natales, des travaux dont l'utilité n'est point bornée aux usages nationaux et se répand sur tous les peuples, sont plus capables d'arriver bientôt à cette généralité de vues qui doit être l'esprit de corps, à cet intérêt général qui doit être l'intérêt de corps du parlement européen » (6).

Sur plus d'un point, on le voit aujourd'hui, les songes de Saint-Simon et de son disciple ne manquaient pas de sagacité. Rendu moins téméraire par l'expérience de vingt-cinq années de régimes parlementaires nationaux, Prosper Enfantin prophétisa en 1838 la réalisation de la fédération européenne pour l'an 2240 (7). Peut-être s'est-il, quant à lui, montré trop prudent... ?

Quoi qu'il en soit, dans le système saint-simonien de 1814, les trois branches du pouvoir législatif sont conservées : la Chambre des Communes

(6) *De la Réorganisation de la Société européenne*, in *Œuvres*, op. cit., t. XV, p. 199.

(7) *Les Mémoires d'un Industriel de l'an 2240*, in *Œuvres*, op. cit., t. XVII, pp. 141-214.

est le *pouvoir des intérêts particuliers ou locaux*, le Roi le *pouvoir des intérêts généraux* et la Chambre des Pairs le *pouvoir réglant ou modérant*. Ainsi envisagé, le système ne se sépare guère d'une certaine tradition libérale : « Le Roi représente les intérêts de l'Etat entier, de la même manière que les communes représentent ceux de toutes les parties de l'Etat ; dans la solution de toute question d'intérêt public, l'un part d'un principe général unique, le bien de la nation ; les autres de plusieurs principes particuliers, les intérêts des individus » (8). Saint-Simon précise d'ailleurs que les députés *fonctionnels*, s'ils ne représentent pas l'intérêt *général*, représentent néanmoins les intérêts *communs* de la société, car « tout ce qu'il y a d'intérêts communs... peut être rapporté aux sciences, aux arts, à la législation, au commerce, à l'administration et à l'industrie » (9).

Dans *L'Industrie* (1817-1818), tout en conservant le régime parlementaire, Saint-Simon le considère comme un régime de transition vers le régime industriel intégral. En effet, « la monarchie représentative est le régime qui convient le mieux actuellement, comme étant celui qui est nécessaire pour opérer la transition du régime entièrement arbitraire qui a existé au régime tout à fait libéral qui existera plus tard » ; il faut donc « considérer le gouvernement parlementaire comme un passage indispensable vers le régime industriel » (10).

Même son de cloche dans *L'Organisateur* (1819-1820), où Saint-Simon, après avoir déclaré que « le régime parlementaire... est l'organisation sociale la moins vicieuse dans l'ancien système », le conserve transitoirement, « comme une espèce d'échafaud qu'il était nécessaire d'élever pour exécuter commodément la construction du nouvel édifice social » (11).

Ici toutefois, il imagine un système sensiblement réformé. Le Parlement est composé de trois chambres qui constituent le pouvoir souverain, à la fois constituant et législatif. La première chambre, appelée chambre d'*invention*, est composée de trois cents membres et divisée en trois sections pouvant délibérer séparément, mais votant en commun. La première section comprend deux cents ingénieurs civils, dont le noyau est constitué par les quatre-vingt-six ingénieurs en chef des ponts et chaussées ; la deuxième section comprend cinquante poètes et « autres inventeurs en littérature », dont le noyau est constitué par les quarante académiciens ; la troisième section enfin comprend vingt-cinq peintres,

(8) *De la Réorganisation de la Société européenne*, op. cit., t. XV, p. 192.

(9) *Ibid.*, p. 200. De même dans *Du Système industriel* : « Les organes naturels, les seuls véritables organes du sens commun, ou de l'intérêt commun, sont les industriels » (op. cit., t. XXI, p. 63).

(10) *L'Industrie*, op. cit., t. XIX, pp. 20-21 et 23.

(11) *L'Organisateur*, op. cit., t. XX, pp. 45 et 46.

quinze sculpteurs ou architectes et dix musiciens, dont le noyau est constitué par les artistes de l'Institut. Elue pour cinq ans selon des conditions qu'elle fixe elle-même, la chambre d'invention peut s'adjoindre cent nationaux et cinquante étrangers ayant voix consultative, pour s'éclairer sur des problèmes particuliers : des experts en quelque sorte.

La deuxième chambre, appelée chambre d'*examen* et également composée de trois cents membres, comprend cent physiciens des corps organisés, cent physiciens des corps bruts et cent mathématiciens, dont le noyau est constitué par la classe des sciences physiques et mathématiques de l'Institut. Son organisation est identique à la chambre d'invention.

La troisième chambre enfin, appelée chambre d'*exécution*, n'est autre que la chambre des communes réformée, où chaque branche industrielle est représentée proportionnellement à son importance.

Le caractère très technocratique de ce Parlement, puisqu'il est composé d'artistes, de savants et d'industriels chargés respectivement d'imaginer, d'analyser et d'exécuter les projets de loi, se trouve atténué jusqu'à un certain point dans les dernières œuvres de Saint-Simon. Dans *Du Système Industriel* (1821-1822), il maintient les chambres traditionnelles, mais entoure le trône et différents ministères de conseils consultatifs dont l'action à long terme doit opérer fatalement la transformation du Parlement (12).

Ainsi, il est suggéré de créer un *Conseil royal et national suprême* qui inspire le Roi, prépare le budget et devant lequel les ministres sont responsables ; ce conseil est composé de vingt-cinq à trente industriels issus de la chambre du commerce, du conseil général des manufactures, du conseil des régents de la banque et des douze cultivateurs les plus importants du conseil d'agriculture. En outre, il est adjoint au ministère des finances une chambre de l'industrie composée de vingt-cinq membres : le ministre des finances, les douze plus riches citoyens de France (quatre cultivateurs, quatre banquiers, deux négociants et deux manufacturiers) et douze membres cooptés (six cultivateurs, deux banquiers, deux négociants et deux manufacturiers). De même, il est adjoint au ministère de l'intérieur un conseil de l'intérieur nommé par la chambre de l'industrie. Enfin, il est créé un conseil maritime élu par les armateurs des principaux ports du royaume.

Dans sa dernière œuvre, le *Catéchisme des Industriels* (1823-1824), Saint-Simon synthétise ses divers projets (13). Deux conseils, l'*Académie des raisonnements*, composée de savants, et l'*Académie des sentiments*,

(12) *Du système industriel*, op. cit., t. XXI, pp. 106-109, t. XXII, p. 240 et t. XXIII, pp. 94-95.

(13) *Catéchisme des industriels*, in *Œuvres*, op. cit., t. XXXIX, pp. 26-37.

composée d'artistes et de philosophes, sont formés par le Roi sur présentation de candidats par les académies elles-mêmes ; celles-ci se réunissent en congrès pour élire le *collège scientifique suprême*, conseil *initiatif* du Roi chargé de préparer les projets de loi. Ces projets sont successivement examinés par les deux académies, puis par le *conseil administratif suprême* composé des industriels les plus importants, ensuite par le conseil des ministres et enfin par les Chambres et le Roi.

Ainsi, au terme de ses pérégrinations intellectuelles, Saint-Simon aboutit à un système bien différent de ceux élaborés de son temps sous l'intitulé de représentation des intérêts, bien qu'il présente certaines analogies avec le régime corporatif d'Ancien Régime préconisé par les traditionalistes, et dont il constitue en quelque sorte une version modernisée. On sait d'ailleurs qu'il sera repris par La Tour du Pin et son école pour aboutir finalement aux conceptions contemporaines de représentation professionnelle ou *fonctionnelle*, comme disent les anglosaxons, et que Saint-Simon lui-même appelle « des conceptions organiques » (14).

Le problème inhérent à toutes ces formes de représentation est celui de la préservation de l'intérêt général. Chez Saint-Simon, elle est assurée d'abord par le maintien du monarque et des assemblées traditionnelles, les conseils représentatifs des intérêts n'étant, à l'instar de leurs homologues modernes, qu'« une simple intercalation entre le pouvoir du Roi et celui des Chambres », comme l'explique le comte dans une œuvre posthume (15). Mais surtout, ces conseils ne sont au fond nullement représentatifs d'intérêts particuliers, car leur rôle n'est pas proprement politique ou gouvernemental, mais bien administratif et technique.



En effet, l'impression première, au terme de cette analyse, est le caractère en définitive très peu démocratique de la construction saint-simonienne. Dans le sens plein du terme — et c'est un autre aspect *moderne* de sa doctrine —, il s'agit d'une technocratie.

Pour Saint-Simon, celle-ci est la seule forme de gouvernement défendable, car « il ne peut y en avoir qu'une bonne, par cela seul qu'il n'y a qu'une méthode de bien raisonner » (16). Et ceux qui raisonnent bien, ce sont les industriels ; en conséquence, leur accès à la vie politique

(14) *Du Système industriel*, op. cit., t. XXIII, p. 29. Sur les analogies entre la doctrine saint-simonienne et le corporatisme fasciste, cf S. AGAPITIDES, *Saint-Simon et le corporatisme fasciste*, in *Rev. Hist. Econ. et Soc.*, Paris, 1937, pp.101-109.

(15) *De l'Organisation sociale*, in *Œuvres*, op. cit., t. XXXIX, p. 168.

(16) *De la Réorganisation de la Société européenne*, op. cit., t. XV, p. 194.

constitue la seule véritable révolution politique des temps modernes. « L'admission des industriels à l'électorat, écrit Saint-Simon dans *L'Organisateur*, a été le seul perfectionnement réel qui ait été fait à l'organisation sociale depuis l'origine de la Révolution française » (17).

Au départ de sa réflexion, il y a une aversion prononcée pour toutes les classes dominantes de son temps, dont le fleuron est constitué par les « légistes et métaphysiciens » qu'il a en exécration. C'est la portée de la célèbre parabole inscrite en tête de *L'Organisateur* (18). Pour Saint-Simon, aucune amélioration n'est à espérer dans le système social tant que « la direction des affaires publiques, c'est-à-dire des affaires des industriels, des savants et des artistes, dont l'ensemble forme la nation, sera confiée aux nobles, aux militaires, aux tonsurés, aux légistes et aux propriétaires oisifs, dont l'ensemble forme la grande association des frelons contre les abeilles » (19).

Certes, Saint-Simon ne dénie pas toute utilité, au moins aux juristes et aux politiciens, mais il la réduit à des tâches exclusivement techniques, qu'on serait tenté de qualifier *d'intendance* : dans le *Catéchisme des industriels*, il adjoint au collège scientifique suprême et aux deux académies un certain nombre de légistes et d'hommes politiques, mais ayant voix consultative seulement, et à l'effet de rédiger et de rendre praticables les projets de loi que ces organismes sont appelés à préparer. On évite ainsi le vice radical du système représentatif classique, selon lequel « ce sont ceux qui cultivent avec plus ou moins de succès les sciences conjecturales qui se trouvent chargés de diriger ceux qui sont adonnés à des occupations positives... et par conséquent de juger un genre de capacité qu'ils ne possèdent point » (20).

Par opposition à ces parasites de la société, il y a les industriels, dont la capacité générale reconnue est un titre au gouvernement : « Les conceptions directrices de la force sociale doivent être produites par les hommes les plus capables en administration ; or, les industriels les plus importants étant ceux qui ont fait preuve de la plus grande capacité en administration, puisque c'est à leur capacité dans ce genre qu'ils doivent l'importance qu'ils ont acquise, ce sont eux qui, en

(17) *L'Organisateur*, op. cit., t. XX, p. 169. A la limite, il faudra « supprimer les deux noblesses, composer le corps électoral d'industriels » (*Du Système industriel*, op. cit., t. XXI, p. 103).

(18) *L'Organisateur*, op. cit., t. XX, pp. 17-26. A l'occasion du débat sur la loi du double vote, Saint-Simon fit une application de cette parabole au système électoral : cf. *Sur la loi des élections*, Paris, 1820, pp. 7-11.

(19) *Du Système industriel*, op. cit., t. XXII, p. 172.

(20) *L'Organisateur*, op. cit., t. XX, p. 34.

définitive, seront nécessairement chargés de la direction des intérêts sociaux » (21).

Capacitaire, le gouvernement des industriels n'est donc nullement égalitaire. La participation est non seulement *fonctionnelle*, c'est-à-dire exercée dans le cadre du groupe professionnel auquel chaque individu appartient, mais encore proportionnelle au niveau de compétence et de responsabilité atteint par chacun ; la société politique, comme la société économique, est hiérarchique. Victor Considérant, disciple de Saint-Simon par l'intermédiaire de Fourier, écrit en ce sens que « chacun des membres de la Société concourra alors *hiérarchiquement, en proportion exacte de sa compétence spéciale et dûment constatée*, à l'exercice de la vie sociale, et fonctionnera dans le système de la Souveraineté organisée » (22).

Parmi les industriels, Saint-Simon sera donc amené à établir des distinctions. En théorie, il confond les industriels avec les producteurs, c'est-à-dire avec l'ensemble de la classe laborieuse. Reprenant la célèbre comparaison de Sieyès entre le Tiers Etat et les ordres privilégiés, il constate que « la classe industrielle forme les 24/25ièmes de la nation ; ainsi quand les industriels auront une opinion politique qui leur sera propre, cette opinion sera l'opinion publique » (23).

En réalité cependant, ainsi que fit d'ailleurs le Tiers Etat à l'Assemblée Constituante, Saint-Simon distingue parmi les producteurs les chefs, qui sont les directeurs, et les exécutants, qui sont les ouvriers. Les premiers seuls sont les *notables*, et à ce titre doivent seuls prendre part au gouvernement : « Les gentilshommes, les fonctionnaires publics, les légistes et les propriétaires oisifs, malgré toute l'importance qu'ils se croient et qu'on leur suppose ordinairement, ne sont nullement *notables* sous quelque rapport qu'on les considère aujourd'hui. Ces classes ne possèdent aucune des supériorités sociales et véritables, ni celle de la force physique, ni celle de l'intelligence et des lumières... Il n'y a pas, aujourd'hui, en France, d'autres *notables*, à l'exception des savants et des artistes, que les chefs des travaux de culture, de fabrication et de commerce » (24).

(21) *Catéchisme des Industriels, op. cit.*, t. XXXVII, p. 44. Saint-Simon ajoute dans le même ouvrage que « les intérêts généraux de la société, tant sous les rapports physiques que sous les rapports moraux, doivent être dirigés par les hommes dont les capacités sont de l'utilité la plus générale » (*ibid.*, t. XXXIX, pp. 3-4). Considérant estime de même que « comme ces affaires seraient purement industrielles ou commerciales, la direction en serait confiée à des hommes spéciaux et capables de remplir leur mandat » (*Destinée sociale*, Paris, t. I, 1837, pp. 26-27).

(22) *De la souveraineté et de la Régence*, Paris, 1842, p. 26.

(23) *Catéchisme des Industriels, op. cit.*, t. XXXVII, p. 53.

(24) *Du Système industriel, op. cit.*, t. XXII, pp. 217-218. D'où « les savants, les artistes et les artisans doivent diriger les travaux de la nation » (*L'Organisateur, op. cit.*, t. XX, p. 42).

La dernière proposition introduit une nouvelle distinction que fait Saint-Simon parmi les *notables* : il y a les chefs d'entreprise, hommes pratiques et concrets, qui sont chargés d'administrer la machine sociale ; l'œuvre de conception appartient à des esprits supérieurs, les savants et les artistes, véritables pontifes de l'ordre social à l'instar du Grand Législateur de Rousseau. « Le véritable pouvoir constituant, écrit Saint-Simon, ne peut être ni un Roi, ni une assemblée ; c'est le philosophe qui étudie la marche de la civilisation, et qui résume toutes les observations en une loi générale, laquelle devient principe constituant lorsqu'elle a été vérifiée par la masse des hommes éclairés » (25). C'est pour appliquer cette idée que furent imaginées dans *L'Organisateur* les chambres d'invention et d'examen, et dans le *Catéchisme des Industriels* les deux académies et le collège scientifique suprême. Saint-Simon précise que ceux-ci forment le pouvoir spirituel ou scientifique, tandis que les industriels ne constituent que le pouvoir temporel ou administratif (26).

Cette distinction, qui aura une influence déterminante sur la pensée d'Auguste Comte, fut portée à un niveau quasi-religieux par le Père Enfantin, qui a écrit en ce sens une note sur le prêtre de l'avenir. Dans la société idéale, le prêtre apparaît comme l'organe de l'intérêt général, par opposition aux spécialistes des différentes branches de l'organisation sociale. « On est spécial (du moins l'homme), écrit Enfantin, parce qu'on ne fait que certaines choses dans l'atelier social, mais pour être général, il faut que tout ce qu'on fait soit général ». Le rôle de ce prêtre est double : d'une part, il nomme à toutes les fonctions, à toutes les dignités sociales ; mais si c'est un industriel qu'il élève, il ne fait que confirmer le jugement de la Banque, et si c'est un savant, le jugement de l'Université ; d'autre part, il ventile et tranche les conflits éventuels entre les différentes spécialités, afin de faire régner l'harmonie sociale : « L'artiste ou le prêtre, c'est l'homme qui ramène toujours les autres hommes à l'unité sociale » (27).

Ce rôle, Saint-Simon est assez tenté de le confier au Roi, qui apparaît souvent dans son œuvre sous les traits d'un despote éclairé à la Bonaparte. Dans le *Catéchisme des Industriels*, le monarque est déclaré le « premier industriel de son royaume », tandis que « la royauté... est l'organe de l'opinion publique » (28). C'est d'ailleurs le Roi qui nomme les membres des académies et qui sanctionne les lois. On s'étonne moins du ralliement de nombreux saint-simoniens au Second Empire.

(25) *Du Système Industriel*, *op. cit.*, t. XXII, p. 188.

(26) *De l'Organisation sociale*, *op. cit.*, t. XXXIX, pp. 162-168.

(27) *Note sur le Prêtre de l'Avenir*, in *Œuvres*, *op. cit.*, t. XVII, pp. 234 et 237.

(28) *Catéchisme des Industriels*, *op. cit.*, t. XXXVII, p. 64.

Très facilement en effet, la technocratie se mue en démocratie plébiscitaire. Fort significatif à cet égard est un texte que Saint-Simon a consacré à la souveraineté populaire : « Le sens vulgaire attaché à l'expression *souveraineté du peuple*, et même le seul sens clair qu'on puisse lui attacher, est *souveraineté par la volonté du peuple*, puisque le peuple sent très bien, excepté dans des moments de délire d'une très courte durée, qu'il n'a pas le loisir d'être souverain... Elle ne désigne qu'une simple formalité à remplir envers le peuple ou ses représentants, après laquelle tout est fini, savoir, la demande de son consentement » (29).

Envisagée à un autre point de vue, la technocratie n'est pas antidémocratique, car dans l'optique d'un peuple éclairé, c'est-à-dire éduqué à la conscience sociale, la volonté individuelle qui se soumet à l'évidence scientifique qu'elle accepte n'obéit en réalité qu'à elle-même, puisqu'en définitive c'est toujours sa propre utilité qu'elle recherche avec le plus de constance. Saint-Simon a développé cette théorie dans un texte capital de *L'Organisateur*, qui mérite qu'on le cite un peu longuement. Dans le nouveau système social, enseigne-t-il, « ce n'est plus à la volonté des guides que la caravane obéit (en la supposant un peu éclairée), c'est à sa propre conviction, résultant des démonstrations qui lui ont été présentées... Dans une société organisée pour le but positif de travailler à sa prospérité par les sciences, les beaux-arts et les arts et métiers, l'acte politique le plus important, celui qui consiste à fixer la direction dans laquelle la société doit marcher, n'appartient plus aux hommes investis des fonctions sociales, il est exercé par le corps social lui-même ; c'est de cette manière que la société, prise collectivement, peut réellement exercer la souveraineté, souveraineté qui ne consiste point alors dans une opinion arbitraire érigée en loi par la masse, mais dans un principe dérivé de la nature même des choses, et dont les hommes n'ont fait que reconnaître la justesse et proclamer la nécessité. Dans un tel ordre de choses, les citoyens chargés des différentes fonctions sociales, même des plus élevées, ne remplissent, sous un certain point de vue, que des rôles subalternes, puisque leurs fonctions, de quelque importance qu'elles soient, ne consistent plus qu'à marcher dans une direction qui n'a pas été choisie par eux... Et de même alors que toute question d'intérêt social sera nécessairement décidée aussi bien qu'elle peut l'être avec les connaissances actuellement acquises, de même toutes les fonctions sociales seront nécessairement confiées aux hommes les plus capables de les remplir conformément au but

(29) *Du système industriel, op. cit., t. XXI, pp. 209-210.*

général de l'association » (30). On le voit, de la volonté générale de Rousseau à la souveraineté de la raison des doctrinaires, on passe par la technocratie saint-simonienne : on la retrouvera, de l'autogestion proudhonienne à la société communiste.

En définitive, toute oppression populaire disparaît par le contexte même dans lequel s'inscrit la politique technocratique. Suivant la célèbre formule, l'administration des choses remplace le gouvernement des personnes. Comme l'écrit Considérant, « les fonctions administratives, même dans le meilleur des gouvernements possibles, ne sont que des fonctions d'arrangement, d'ordre, de prévoyance générale » (31). Pour Saint-Simon de même, « le peuple n'a plus besoin d'être gouverné, c'est-à-dire commandé. Il suffit, pour le maintien de l'ordre, que les affaires d'un intérêt commun soient administrées . . . L'action de gouverner est nulle alors, ou presque nulle, en tant que signifiant action de commander. Toutes les questions qui doivent s'agiter dans un pareil système politique . . . sont éminemment positives et jugeables ; les décisions ne peuvent être que le résultat de démonstrations scientifiques, absolument indépendantes de toute volonté humaine, et susceptibles d'être discutées par tous ceux qui auront le degré d'instruction suffisant pour les entendre » (32)

Rien de plus naturel, dans un tel cadre, que de faire confiance aux compétences reconnues. La démocratie devient un simple phénomène de consentement à un ordre rationnel. Comme l'écrit encore Considérant, les fonctions politiques ne sont que « des *gérances* nommées par des Associations plus ou moins nombreuses, et investies de la confiance de ceux qui les auraient choisies ». Et « comme elles proviendraient du concours des hommes reconnus les plus éclairés sur les matières des délibérations, il arriverait bien rarement qu'elles ne fussent pas sanctionnées par l'acceptation des intéressés » (33).

Pour Saint-Simon et les saint-simoniens, la France et l'Europe Occidentale ont entamé dès le onzième siècle, avec l'affranchissement des communes, le processus irréversible qui doit mener à la réalisation de cette société idéale. Avec la naissance et le développement de la société industrielle, ce processus ne peut que s'accélérer pour aboutir en définitive au dépérissement de l'Etat. A ce stade ultime, les phénomènes

(30) *L'Organisateur*, op. cit., t. XX, pp. 196-200. Considérant dit de même en une formule ramassée que « l'homme collectivement envisagé, y serait réellement l'administrateur et le gérant de son globe » (*Destinée sociale*, op. cit., t. I, p. 42).

(31) *Destinée sociale*, op. cit., t. I, p. 30.

(32) *L'Organisateur*, op. cit., t. XX, pp. 144-145 et 198-199.

(33) *Destinée sociale*, op. cit., t. I, p. 27.

de représentation organique ou fonctionnelle, fondées sur l'association d'intérêts semblables, retrouvent toute leur actualité (34).

(34) Sur l'ensemble de la technocratie saint-simonienne, cf P. ANSART, *Sociologie de Saint-Simon*, Paris, 1970, notamment pp. 126-136 et 151-176. Sur son actualité, cf A. PASQUIER, *Saint-Simon et les problèmes du temps présent. Essai d'anticipation posthume*, in *Rev. Hist. Econ. et Soc.*, Paris, 1948, pp. 26-46.



Le Président Nixon : ambiguïté et contradictions

par E. ORBAN

Professeur de Science politique. Université de Montréal.



Il y a plusieurs façons de repérer les traits de la personnalité d'un Président, on a toujours tendance à privilégier l'un ou l'autre de ceux-ci.

En général, les renseignements fournis sur l'enfance et la jeunesse constituent des sources fondamentales. On peut aussi procéder à cette analyse en étudiant le comportement du Président en action, c'est ce que font surtout les journalistes. Si l'on ne relie pas cette opération à ses antécédents même lointains, on risque de manquer de perspective et partant, de commettre des erreurs d'appréciation.

Il y a un dicton français qui, transposé au niveau des conseillers présidentiels, permet aussi des déductions : « Dis-moi qui tu fréquentes et je te dirai qui tu es ».

C'est un peu à ce genre d'exercice que se livrent périodiquement certains chroniqueurs quand ils s'interrogent sur le choix des conseillers présidentiels. Pour eux la sélection des conseillers de la Maison Blanche, les intérêts qu'ils représentent, la nature de leur spécialisation, permettent des déductions intéressantes au sujet de la personnalité du Président et de ses politiques futures.

Très peu d'observateurs peuvent faire abstraction d'un certain nombre de stéréotypes et d'idées préconçues. Nixon est une personnalité qu'on croit connaître mais qui a dérouté beaucoup d'observateurs par son comportement en 1971 et en 1972.

Les meilleurs experts des questions présidentielles se distinguent par une technique particulière qui consiste à étudier soigneusement les antécédents du Président et ensuite à suivre son évolution tout en ayant l'œil sur ce qu'il est convenu d'appeler le contexte, les événements. À titre d'exemple, signalons l'intérêt d'un article comme celui de Cameron intitulé « Personal White House » (1). L'auteur y souligne

(1) Voir FORTUNE, juillet 1970, pp. 57-67 et 104-108.

les traits particuliers de la présidence Nixon en les rapprochant de quelques besoins permanents de sa personnalité, besoin de vie privée et de solitude. Il dégage les circonstances récentes qui ont accentué cette caractéristique, faisant allusion à l'assassinat de Kennedy. Cet événement révèle la vulnérabilité du Chef de l'Exécutif. Quant à la guerre au Vietnam elle a grandement nui au prestige du Président. Ces deux éléments : sécurité et prestige contribuent à accentuer un penchant inné de Nixon pour l'isolement. Dans un ouvrage récent, consacré à Nixon, Evans et Novak passent au crible les deux premières années de son mandat présidentiel. Ils soulignent plus particulièrement son état d'isolement, le jugeant beaucoup plus prononcé que pour tout autre Président depuis Hoover. Ils définissent cet état par rapport à la presse et à la plupart de ses conseillers (2).

Selon eux, la nature de la présidence, « reclusive by nature », avec le sommet qu'elle constitue, contribue à accentuer cette tendance à l'isolement que l'on retrouve chez Nixon depuis son enfance.

Plusieurs observateurs ont également l'habitude de centrer leur analyse sur une caractéristique dominante comme celle que nous venons de relever. Pour beaucoup, néanmoins, Nixon représente la personnalité présidentielle la plus énigmatique, la plus difficile à caractériser, celle qui présente peut-être le plus de contradictions internes et le moins de racines. Des personnages tels que Truman, Eisenhower, Kennedy, Johnson, ont des traits de personnalité plus tranchés, ils sont ancrés dans un « terroir » bien précis. Ils donnaient au moins l'impression d'avoir des objectifs définis même si l'analyse nous réserve des surprises surtout sur ce point.

1. Traits de caractère.

Depuis sa tendre enfance, Nixon apparaît comme un individu qui se cherche, neutre, un peu terne, perdu dans la grisaille. Son image aux yeux du public américain et étranger reste floue, quels que soient ses efforts et démarches. On a dit qu'il représentait admirablement bien la majorité silencieuse avec les avantages politiques qu'on en déduit trop rapidement.

Cette fluidité inspire en même temps une certaine inquiétude car on ignore quelles peuvent être les réactions d'un personnage aussi contradictoire à première vue, à la fois hyperactif et passif.

(2) R. EVANS et R. NOVAK, *Nixon in the White House : The frustration of Power* (New York, 1971) p. 7 et suivantes. Ils ont également rédigé un ouvrage sur Johnson cité antérieurement.

L'analyse du curriculum vitae est pourtant assez révélatrice à condition de ne pas trop simplifier les données.

Nixon est né en Californie mais ses parents, d'origine très modeste venaient de l'Ohio. Comme Truman, Eisenhower et Johnson, il a passé son enfance dans un milieu rural et connu les affres de la grande crise.

Contrairement aux quatre derniers Présidents, il semble avoir eu une enfance et une adolescence relativement malheureuses : des difficultés de santé personnelles, la mort de deux frères, le caractère irascible et autoritaire d'un père malade, le tout aggravé par des conditions économiques précaires. Du récit de ces premières étapes de sa vie, il se dégage une impression indéfinissable, pénible et morne à la fois. Le caractère de Nixon semble fermé et assez triste à cette époque là. Plusieurs biographes le considèrent comme une personne marquée par un certain degré de frustration, qui se replie sur elle-même, solitaire et pensive.

Fait certain, son existence n'a rien qui sorte de la moyenne jusqu'à ce qu'il fasse activement de la politique. La guerre, expérience révélatrice pour d'autres candidats à la Présidence, se révèle quelconque pour lui, il y accomplit des tâches administratives à l'écart des théâtres d'opération. Ceci, dit un de ses biographes, lui permet d'éviter un conflit de conscience pour ses croyances de Quaker pacifiste.

Partout où il passe, il laisse le souvenir d'un travailleur acharné ayant un sens très poussé de l'organisation et de l'efficacité.

Tout en étant excellent dans les débats publics, dès ses débuts, il lui manque ce charisme qui fait les grands leaders politiques. Il entre d'ailleurs en politique par hasard mais une fois élu député, il se maintient dans cette activité qui, aux Etats-Unis, n'a pas toujours beaucoup de prestige. Certains décèlent très tôt un esprit particulièrement opportuniste en soulignant notamment les bases de ses premiers succès électoraux. En l'occurrence, il est élu au Congrès de la Californie grâce à une plate-forme électorale anti-communiste et anti-syndicaliste (C.I.O.). Il y manifeste à cette occasion une agressivité qui contraste avec certaines apparences extérieures.

Sa mère le présente comme quelqu'un qui porte constamment une sorte de poids, intéressé seulement aux choses sérieuses et ayant un sens très poussé de ses responsabilités (3).

D'autres y voient la marque d'un caractère frustré, marqué par l'insécurité, essayant courageusement de surmonter ses complexes mais réprouvant à grand peine ses réactions agressives.

(3) E. MAZO et S. HESS, *Nixon : A Political Portrait* (New York, 1968), p. 37.

Nous n'avons pas à nous prononcer ici sur les origines et l'intensité du sentiment d'insécurité de Nixon, sur la nature de ses propensions à l'agressivité, sur son degré de contrôle à l'égard de ces deux éléments. Nous nous bornons à enregistrer le fait que ces caractéristiques ressortent nettement tout au cours de son existence sans modification substantielle.

Sa carrière politique est jalonnée, elle aussi, de quelques échecs retentissants mais il la poursuit avec courage et obstination. Dans une auto-biographie, rédigée après sa défaite des mains de Kennedy en 1960, il relate quelques étapes d'une ascension politique qui semblait définitivement brisée à ce moment-là (4). Il y dissimule mal un sentiment de profonde amertume qui s'exprime notamment dans l'affaire Hiss. A cette occasion, il estime avoir rendu un immense service à son pays en dénonçant un complot communiste avec toutes ses ramifications mais en retour, il aurait été payé d'ingratitude et de soupçons. Plus loin, il reconnaît cependant que cette affaire a facilité son accès à la vice-présidence. Ce poste, bien que valorisé sous Eisenhower constitue aussi une expérience assez décevante. Il n'y joue pas le rôle qu'il aurait voulu jouer et surtout il faillit connaître un échec grave. En effet, il s'en fallut de peu qu'Eisenhower s'en défasse à la suite d'une affaire de fonds électoraux qu'il était accusé d'avoir reçus d'hommes d'affaires californiens. Nous avons mentionné son échec de justesse à la Présidence en 1960, ce dernier est suivi d'un autre que l'on considérerait comme définitif alors qu'il postulait la fonction de Gouverneur de la Californie.

A cette occasion, il se départit de son calme habituel et s'en prend violemment à la presse et aux progressistes de toute tendance, se jurant même de ne plus remettre les pieds en politique. Et de fait, il entre dans un cabinet de conseiller juridique, après avoir passé deux ans à la Chambre des Représentants, quatre ans au Sénat et huit ans à la Vice-Présidence. Son élection en 1968 constitue un retour inespéré, dans des conditions étonnantes.

C'est aussi l'aboutissement d'un travail acharné et d'un flair politique extraordinaire, profitant des divisions internes du Parti Démocrate.

Traits de personnalité fort controversés : la rigidité et la souplesse dont il sait faire preuve et qui mettent en valeur l'élément surprise.

Il nous semble que l'on a souvent exagéré sa rigidité d'esprit. Certains observateurs, notamment à l'étranger ont été fort influencés par son attitude à l'égard du monde communiste.

(4) R. NIXON, *Six Crises* (New York, 1968), chapitre I.

Par contre, les événements de 1971 et 1972 montrent un homme d'Etat capable de mouvements audacieux, relativement nouveaux, au cours desquels il fait, au contraire, preuve d'une grande souplesse d'esprit. Cette souplesse est d'autant plus étonnante quand on considère son passé. Ceux qui l'envisagent dans un sens péjoratif la taxent de pur opportunisme ou de machiavélisme.

Sa nouvelle politique économique amorcée en 1971 et ses voyages à Pékin et Moscou sont des faits nouveaux qui cadrent mal avec certains stéréotypes entretenus à son sujet (5).

On a beaucoup écrit aussi sur la rigidité de sa pensée politique et sociale et sur son conservatisme. Il y a des ajustements à opérer là aussi dans notre façon de voir Nixon. Une rigidité excessive dans ce domaine nous semble d'ailleurs aller à l'encontre du pragmatisme, caractéristique des Présidents modernes aux Etats-Unis. Il s'agirait de voir dans quelle mesure Nixon y fait ou non exception.

2. Conceptions politiques et sociales.

Dans le paragraphe précédent, nous avons souligné combien il était difficile de définir Nixon surtout si on le compare aux autres présidents depuis Coolidge. Il reste toujours une large part d'insaisissable dans la personnalité de chacun de ces Présidents. Mais l'étendue du clair obscur et du douteux semble plus grande chez Nixon. A tel point que beaucoup se posent encore la question : en définitive qui est cet homme ? Alors que son passé politique est plus long et beaucoup mieux connu que celui d'un Mc Govern par exemple, ses écrits, ses discours nous amènent à la même constatation : ce manque d'identification. On a l'impression d'avoir devant soi une sorte de self made sans racine profonde, mobile et vague dans la pensée. White (6), tout en faisant l'éloge de son courage et de son habileté, note que sa principale lacune réside dans son manque du sens de la navigation. Nixon, écrit-il, est capable de connaître les vents, les courants et de braver les tempêtes. Mais, il ne se guide pas sur les étoiles et le soleil. Autrement dit, il lui manque une « over all structure of thought », une vision générale et personnelle du monde, indispensable à un homme d'Etat. Faute de quoi il risque de se briser lorsque les tensions atteignent un degré élevé.

(5) Dans ce domaine on peut se demander si certains thèmes d'études ne gagneraient pas à être revus. Evans et Novak intitulerait-ils encore leur ouvrage sur Nixon : *The Frustration of Power* ? Il est vrai que cette publication ne couvre que les deux premières années seulement du mandat de Nixon.

(6) T.W. WHITE, *The Making of the President 1960* (New York, 1961), pp. 376-377.

Cette constatation est faite par de nombreux journalistes souvent déçus de ne pas avoir davantage de clarté et voyant leur tâche compliquée d'autant plus. Et pourtant à y regarder de près, la pensée politique et sociale n'est pas plus vague que celle de plusieurs autres Présidents, notamment les Républicains.

Il est probable que ce sont davantage son caractère et son style qui accentuent l'impression que nous venons d'essayer de décrire.

Inversement plusieurs chroniqueurs l'ont considéré comme le prototype d'un politicien dur, agressif, sachant au contraire parfaitement où il voulait en venir. Son anti-communisme notoire et la façon dont il a exprimé ses idées à ce sujet ont contribué à accréditer cette vision différente que l'on peut avoir de Nixon. En réalité, certaines formes d'agressivité verbale et d'action plus ou moins intempestive sont peut-être l'indice d'un manque d'approfondissement et d'élaboration dans la pensée.

Il y a cependant une évolution dans cette pensée, il est difficile de préciser dans quelle mesure elle fluctue selon les événements. Si l'on se fonde sur les deux dernières années de son premier mandat présidentiel, on est porté à y voir une sorte de phase d'accélération. Si nous retournons dans le passé nous retrouvons davantage de constance.

Il y a d'abord cette croyance dans l'efficacité du travail qui va de pair avec une conviction quasi religieuse que les qualités morales trouvent leur récompense dans le succès « ici bas ».

Certains observateurs, vraisemblablement influencés par Weber, voient une relation de cause à effet entre le thème de la prédestination (des Quakers) et cette foi dans l'action couronnée de succès. Le succès est l'indice du salut, surtout si cette action est dirigée contre le mal. De là à l'anti-communisme, il n'y a qu'un pas à franchir. Nixon considère l'apport de sa religion en termes plus positifs. Elle lui a, dit-il, apporté l'amour de la paix et de la compréhension entre les hommes. Il lui attribue en grande partie son intérêt pour les pays sous-développés et les pauvres de son pays. Son influence, conclut-il, est positive en ce qui concerne ses conceptions en faveur des droits civils (7).

Ces dernières explications ne sont guère convaincantes. Nixon s'érige en défenseur des droits civils et des minorités pauvres mais son comportement et sa stratégie sudiste laisse les observateurs sceptiques. Il est trop facile d'en relever les contradictions au cours de l'action. En pareil cas un autre concept l'emporte, à savoir le « law and order », appliqué cette fois avec une vigueur et une précision qui contrastent avec ses notions sur les droits civils.

(7) B. KORNITZER, *The Real Nixon: An Intimate Biography* (Chicago, 1960), p. 239.

D'une façon générale et constante il reprend des thèmes propres au Parti Républicain, sans innovation, mettant l'accent sur l'importance de l'entreprise privée, l'opposition aux excès de la bureaucratie engendrée par les programmes sociaux fédéraux, etc. A plusieurs reprises il propose des mesures qui selon lui devraient rendre vigueur aux gouvernements des Etats et aux collectivités locales. Il proclame son aversion à l'égard de la centralisation de l'Etat fédéral et son hostilité au dirigisme étatique (8).

En matière économique il se dit conservateur et au début de son mandat présidentiel, il subit fortement les influences d'économistes se réclamant de Friedman et de l'« Ecole de Chicago ».

En 1971, cependant, malgré ses conceptions non interventionnistes, il prend une série de mesures économiques que jamais un Président Républicain n'aurait osé prendre en temps de paix, dévaluation du dollar, stabilisation des prix et des salaires, etc.

Au point de vue social, tout en se jugeant plutôt conservateur, il estime pouvoir faire passer des projets progressistes là où un Président Démocrate échouerait. Il fait allusion plusieurs fois à Disraëli, qui tout en appartenant au Parti Conservateur, avait réussi à faire passer une série de lois fort importantes pour l'évolution sociale et politique en Grande-Bretagne. En réalité, les mesures proposées par Nixon sont très fragmentaires et empiriques. Par surcroît, la majorité des plus importantes d'entre elles n'ont pas franchi le cap des commissions au Congrès. Le Président aura toujours l'excuse que le Parti Démocrate supposément plus progressiste que lui, a bloqué ou mutilé son programme social.

Ce rôle du conservateur qui prétend réussir là où un homme dit de gauche ne le pourrait pas, il entend le jouer sur la scène internationale.

Passant pour un anti-communiste dur, il estime qu'il lui sera plus facile de discuter avec moins d'ambiguïté que les Démocrates, dans une rencontre avec les dirigeants communistes.

A l'avantage de Nixon il faut souligner ici que ses idées sur le communisme abstrait n'ont peut-être pas changé mais que son interprétation du comportement des gouvernements communistes a évolué. Alors qu'en 1962 par exemple, il parlait encore en termes manichéens des deux blocs qui divisent le monde, il en est venu à une autre conception.

Le monde communiste ne s'y présente plus d'une façon aussi monolithique. Ceci l'amène d'ailleurs à profiter des divergeances profondes séparant Moscou et Pékin. Conscient également du fait que les Etats-

(8) G. MILLS, *Richard Nixon, The Last Liberal*, *Washington Monthly*, 1969, pp. 27 et 28.

Unis ne jouissaient plus d'une suprématie incontestée dans le domaine des missiles et des armements nucléaires il en arrive à une autre conception des relations avec l'Union Soviétique.

D'une façon générale ses vues sur les rapports avec les Etats étrangers et sur le rôle des Etats-Unis dans le monde, ont évolué considérablement. On ne peut certes pas l'accuser de faire preuve de rigidité dans ce domaine capital.

Encore ne faut-il pas tomber dans l'excès contraire et se laisser trop influencer par le caractère spectaculaire des mouvements esquissés en 1972. Dans une perspective comparative, il offre un contraste saisissant avec la façon de voir d'un F. Dulles ou d'un Johnson. Nixon que l'on considérait comme un solitaire intransigeant dans la matière précitée s'est révélé réaliste et souple. Du moins si on le compare à Johnson prisonnier d'un certain nombre de vues particulièrement rigides, malgré l'avis de ses conseillers (surtout à la fin de sa Présidence).

3. Conception de la Présidence.

En se fondant sur ses séjours au Congrès et à la Vice-Présidence on peut en déduire que Nixon dispose d'une grande expérience de la politique intérieure. Nous avons mentionné dans le paragraphe précédent qu'il n'avait cependant pas de conception bien définie de celle-ci. Plus qu'un homme d'Etat c'est avant tout un politicien avec ce que le terme peut parfois impliquer de péjoratif. C'est à dire un souci exagéré du détail politique aux dépens de l'ensemble, une trop grande préoccupation partisane et électorale (9).

Plus doué pour agir en politique intérieure et donner priorité à celle-ci, il se tourne davantage vers la politique extérieure. Encore qu'il soit devenu impossible de dissocier les deux, c'est donc en termes de priorité que nous nous exprimons ici.

Il avait compris l'importance d'une constante, à savoir que la Présidence s'est valorisée par le biais de la politique extérieure surtout avec l'extension qu'elle connaît au vingtième siècle. A cela s'ajoute la perception qu'il a acquise de l'impact de la politique extérieure sur les affaires intérieures du pays. Si l'on voulait neutraliser un certain nombre de « retombées internes » de la guerre du Vietnam il fallait agir au niveau de la diplomatie. Ainsi donc dans une large mesure la jugulation de l'inflation, l'apaisement des mouvements de protes-

(9) EVANS et ROWLAND, *op. cit.*, p. 9, écrivent à ce sujet : « no President had had so detailed and understanding of the mechanics of American politics — such trivia as knowing whether a Wisconsin state rally should be held at Milwaukee or Madison and precisely how platform arrangements should be made, etc. ».

tation, la réduction des troubles sociaux étaient liés aux succès de ses politiques vis-à-vis de Moscou, Pékin et d'autres pays, alliés ou non.

En conséquence, un peu comme le Président de Gaulle l'avait fait, il se réserve les affaires étrangères et la défense (domaine réservé). Il tend, au début du moins, à laisser aux chefs des départements le soin de régler les problèmes « d'intendance ». En 1967, au cours d'une interview, il déclare que, selon ses propres conceptions de la Présidence, le chef de l'Exécutif doit diriger la politique extérieure. Par contre, il incombe au cabinet présidentiel de traiter les problèmes de l'intérieur. Il lance même la boutade que les Etats-Unis peuvent être dirigés sans Président sur le plan domestique. Il souligne que cela implique une réduction de l'importance et de l'influence du personnel de la Maison-Blanche et en revanche une revalorisation du cabinet présidentiel délaissé depuis Eisenhower (10). Cela signifie également un retour à une sorte de laissez faire à l'égard du Congrès, peu de législation mais plus d'initiative pour les deux Chambres législatives. Conception théorique, bien dans la ligne d'une certaine tradition républicaine que les faits avaient battue en brèche surtout depuis Théodore Roosevelt.

Parvenu à la Présidence, Nixon va ajuster ses conceptions avec une souplesse et une rapidité étonnantes. Il se rend vite compte de l'impossibilité de se cantonner dans des domaines trop exclusifs.

Au début de son mandat, il s'efforce d'agir le moins possible dans les questions sociales et économiques. Il estime encore que les deux Présidents antérieurs sont trop intervenus, aux dépens du Congrès et de l'intérêt du pays. Une phase de consolidation devait donc s'amorcer au cours de laquelle l'initiative législative du Président tendrait à se réduire.

Cette politique s'explique donc à la fois par les convictions émises antérieurement et aussi par le fait que rendu au pouvoir, Nixon s'est rendu compte de l'obstacle constitué par la majorité démocrate au Congrès. Si le Président prenait des initiatives, il risquait d'être freiné par le Congrès. Si au contraire (possibilité de plus en plus faible) la majorité démocrate entendait légiférer, ce serait aux dépens du Président Républicain.

Au niveau de l'application, il risquait en outre de se heurter à d'autres limites, l'administration fédérale étant noyauté par les Démocrates.

Finalement au cours des deux dernières années de son premier mandat, Nixon est forcé par les circonstances d'intervenir sur les deux terrains simultanément et avec une vigueur digne d'un Président démocrate

(10) En réalité c'est l'inverse qui s'est produit. Pour une analyse en français de cette mutation voir notre article : « Evolution récente du Cabinet Présidentiel aux Etats-Unis », *Res Publica*, 1970, no 4.

en temps de crise. Au début de 1971, il ne le fait qu'avec réticence, il aurait voulu laisser au Congrès le soin de prendre les mesures économiques impopulaires. Quelles que soient les conceptions du Président sur son rôle, une constante s'impose à savoir la nécessité d'un leadership présidentiel en matière économique et sociale.

L'action de Nixon peut paraître incohérente surtout si on compare ses conceptions avant sa Présidence avec son comportement en 1971-1972. Mais en outre au cours de son premier mandat il y a trop de contradictions. C'est comme s'il était tiraillé entre ses conceptions conservatrices et les réalités du monde actuel.

Ses tendances naturelles le poussent à freiner au maximum mais son flair politique et son opportunisme l'aident à intervenir avec énergie et efficacité dans des moments cruciaux.

Il est frustrant d'analyser une telle conception du pouvoir surtout quand on la compare avec la fraîcheur et la netteté des idées d'un Mc Govern, du moins au début de la campagne électorale de 1972.

Il est encore plus décourageant de constater qu'une personnalité de ce type puisse être placée à la tête d'un grand pays comme les Etats-Unis et ensuite être reportée au pouvoir pour un second mandat. Ce phénomène semble donner raison à ceux qui disent que la politique est une affaire d'opportunisme, d'empirisme et de compromis dans tous les sens du terme.

Heureusement, tous les présidents américains ne se sont pas distingués au même degré dans ce triple domaine qui comporte des aspects à la fois positifs et négatifs.

L'aspect négatif en ressort davantage quand il s'accompagne d'un manque de conceptions claires à la fois sur les problèmes d'ensemble et sur le rôle du Président. Sur le plan de l'action cette lacune se manifeste par des contradictions trop nombreuses, des hésitations qui peuvent nuire à la solution des problèmes les plus urgents et les plus profonds. Elle peut aussi s'exprimer par une trop grande précipitation. Ecrasé par la tâche, le Président risque ou bien de vouloir trop faire par lui-même ou au contraire de s'en remettre à des conseillers de plus en plus nombreux et spécialisés dont il tend à perdre le contrôle. Ce double risque varie en intensité selon la nature de la personnalité du Président au sens large.

C'est peut-être là que réside le plus grand danger dans un système conférant autant de responsabilité à un seul homme, quelles que soient la quantité et l'importance des contre-poids qui le freinent et le limitent.

P.S. Texte rédigé un peu avant que n'éclate le scandale « Watergate ».



Political associations in Spain

Manuel B. Garcia ALVAREZ,

Docteur en droit.

Chargé de cours en droit constitutionnel à l'Université d'Oviedo.

★

— I —

Up to now, two analytical categories have been used in modern political science to study and identify organised political forces, i.g. political parties and pressure groups. Nevertheless, it is obvious that political analysts feel that these two categories are not sufficiently comprehensive to cover the wide range of groups that exists. I do not intend at the present moment to discuss at length the theories that have been developed by students of politics with regard to parties and pressure groups. We shall confine our remarks to stating that the criterion for distinguishing one group from the other is that whilst parties attempt to conquer power in order to exercise it directly, pressure groups, on the contrary, limit themselves to bringing pressure to bear on political authorities whilst remaining outside these authorities. Secondly, it can also be said that whilst on one hand political parties have an overall view of the community, pressure groups, on the other hand have a partial or sectional view of this community. On the third place some authors add-whilst political parties combine heterogeneous groups that give a heterogeneous social infrastructure to them, pressure groups, on the contrary, are the representation of homogeneous interest (1).

Even a cursory examination of political life in the western world leads us, nevertheless, to the conclusion that such a classification should be treated with extreme care. This is because, on one hand, political forces are constantly evolving, so that it would be preferable to talk

(1) This aspect is, to my opinion, the weakest of the three. For, however valid it may be concerning pressure groups of economic nature, it cannot be said of a wide range of « ideological » pressure groups which one may find in modern times. See : NEUMANN S., in *Interest groups on four continents*, University of Pittsburgh Press, 4th printing, 1967, p. 235.

about a sort of « continuum » which possesses « ideal poles », rather than a series of groups which are separate and distinct from each other : the different organised political groups could be placed, according to circumstances, between these poles but each one of these groups could vary its own position in the continuum during its lifetime thus, the case of a group that starts its life as an interest group but later tends to develop towards the « party pole » (2). On the other hand, it can be seen that it is difficult to situate certain organised political groups in the context of political parties and pressure groups : this is the case with paramilitary organisations, « conspiratorial groups », or that of the groups which G. Sartori has called « struggle groups », or that of the groups which I have called « political clubs ».

It is therefore necessary to identify these groups which cannot be easily classified as parties or pressure groups, but which, according to J. Meynaud, must be identified and then classified in order to proceed from fragmentary research to a comprehensive view of the subject.

With this end in view the author has attempted, in a doctoral thesis (3), to draw attention to the fact that it is both possible and desirable to develop a new concept, that of « political club », which may go some way towards filling the lacunae which exist in the field of what we could call « the theory of organised political groups ».

To date, very few political scientists have referred to political clubs in their work (4). Those who have made some reference to them such as Duverger or Burdeau, have done so in brief and have included them, in general, in the pressure group category, in spite of the fact that can be easily seen, on the other hand that political clubs have an overall view of the community whereas pressure groups, as we had said, have a partial view.

It is obvious that any such scheme must be based upon reality if it is to be both useful and scientifically valid. For this reason we proceeded to a comparative historical analysis of certain institutions which not only share certain common features but also have similar functions, taking as our point of departure the modicum of information that can be culled from philology and the small amount that has been written on this subject to date.

(2) That has been the case, for example, of the French « Croix de Feu », which after being created for defending the interest of war veterans, turned into a paramilitary league, and, finally, into a political party.

(3) *Los clubs políticos en Europa*. Published in 1973 by the Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.

(4) Probably with the exception of professor Lukaszewski, Rector of the College of Europe (Bruges), whose research works on the subject have not been published yet.

These features, as I have pointed out in the conclusions of my doctoral theses, are as follows :

1. They have an overall view of the community (which would distinguish political clubs from what are, strictly speaking, ideological pressure groups).

2. They display ideological « homogeneity » (which would distinguish them from political study groups, seminars, or those groups of people who meet solely to exchange opinions).

3. The fact that they do not seek to exercise power directly (which would distinguish them from political parties in the strict sense of the term).

4. They have a certain organised structure and are not just occasional meetings which lack such a structure.

Furthermore, political clubs foster discussion, reflection and/or political propaganda, the latter being understood in its broadest sense, which can mean anything from agitation to pure political education.

What happens is that this activity (which perhaps could be described as « intellectual », in the broadest sense of the term) seldom appears by itself. It usually appears alongside other types of activity of a different nature, the intensity of which will vary and be closely related to political regimes and circumstances.

In this sense, before modern political parties emerged and Western Europe's present political institutions were consolidated, the clubs activities were mixed with another type of activity so as to produce an extremely complex phenomenon where by the functions we have already mentioned were mixed with activities of a subversive nature, the stirring up of popular feeling, etc.

However, as the pluralistic liberal democracies gradually consolidated themselves and mass movements appeared which had as their main aim the conquest and exercise of power, the phenomenon became more sharply defined. At this time some political clubs appeared in the form of associations which, broadly speaking, fostered discussion, reflection on political subjects and political propaganda, to the exclusion of other activities.

This does not mean, however, that all the clubs assumed the characteristics of groups based exclusively on study and propaganda after political parties had emerged and democratic institutions had been firmly established. For it is true that in certain European regimes (de facto in some countries and de facto and de iure in others) parties have been

unable to develop normally as the subjects of political life. In this way, and above all in situations where the political associative urge has taken root in the political culture of a political community, one section of the individuals or another will tend to form organisations which are, to a grater or lesser, extent, clandestine and which range from parties to certain associations that must necessarily restrict themselves to discussion, reflection on political topics and careful attempts to spread political ideas and doctrines. It can be seen that this latter type of association comes into our area of study.

But this political club phenomenon becomes evident in non-pluralistic regimes also at other occasions. Certain factions which although in principle may form part and parcel of the established order, may begin to undermine these afterall vulnerable monolithic regimes with their dissension on certain issues and often form in the end heterodox cells. In such cases, the powers that be may allow political clubs or circles to be formed so that may have some control, at least, over these disruptive factions, whilst not permitting the formation of completely independent groups (5).

— II —

1. — It is a well known fact that little has been written about the present political regime in Spain. It is true, on the other hand, that the mass of literature on the civil war and the regime's origins has reached considerable proportions. It is only in recent times, however, that political scientists have turned their attention towards preparing objective studies on the nature and workings of the political regime which has existed in Spain for more than thirty years and to keep their work free-from the passion which usually wells up in the wake of civil wars (6).

In any case, certain observations can be made with regard to the background against which we must view the subject of this study (i.g. organised political forces in Spain). Firstly, it is possible to quote what prof. Ionescu wrote with regard to the people's democracies ; i.g. that

(5) With regard to political clubs in pluralistic regimes, one may say that they provide us with a ample evidence of diversity since they display a mixture of both transitory and structural features. These clubs are often a short-lived phenomenon and either develop along the lines of political parties or stagnate at the discussion group stage, only to crumble away before they gain sufficient momentum. On the other hand, as J. Mossuz has pointed out these clubs, by being complementary to political parties, can be explained in structural terms, given that the very notion of « political parties » may be inadequate. MOSSUZ, *Que sont devenus les clubs ?*, in *R.F.S.P.*, october 1970.

(6) An exhaustive bibliography on this subject can be found in : GALLO M., *Histoire du franquisme*, Verviers, 1969. HERMET G., *Le franquisme*, Paris, 1971. GEORGEL J., *Le franquisme*, Paris, 1970.

the absence of a « political opposition » as it is understood in the strict sense of the term does not rule out the existence of an opposition, using this word in its broadest sense (« any concerted attitude or action, spontaneous or deliberate, sporadic or continuous, of anomic or associational groups or of individuals against the existing power under any circumstances or by any means ») (7). Furthermore these remarks concerning countries with Marxist democracies are even more appropriate in the case of Spain. Her political culture, the result of many years of History, must be fertile ground for political groups which have, as their ultimate aim, the conquest of power by peaceful or by violent means—even though circumstances may force them into a clandestine existence. In the words of two authors who enjoy undoubted prestige in the field of political system, it is apparent that, once political parties have emerged in a political system, their repression does not necessarily terminate their activities.

Where parties are outlawed, they will usually continue to operate underground (8). And this is true above all in countries such as our own, where secret societies enjoy a long tradition of acting as the focal points of political action. As F. Gross points out, it was not in vain that the secret political societies of the eighteenth and nineteenth centuries handed down some of the fundamental techniques and concepts which were to be adopted by the clandestine organisations of the future (9).

Alongside what are, strictly speaking, Spain's clandestine political parties, there are certain groups which have as their short term objectives, political discussion and reflection on political topics, and whose aim is also to disseminate the results of such reflection or the thoughts of other individuals or related groups in so far as this is possible. These groups, of course, have the characteristics of political clubs, and receive a certain degree of support, if one bears in mind that membership of these clubs does not demand the same high level of commitment that

(7) IONESCU G., *The politics of the European communist States*, London, 1967, p. 2. With regard to « political opposition » the same author says that, « as an institution and as part of a constitutional political procedure is one party or more, or a coalition of political parties, which on the basis of a publicly proclaimed set of values present themselves to the electors as competitors for the established executive power and fall to command enough votes in an institutionalized consultation to enable them to claim to express the will of the people ».

(8) LA PALOMBARA J. and WEINER M., *Political parties and political development*, Princeton, 1966. And they add : « This occurred under both German Nazism and Italian Fascism. It is also evidently the case in Franco Spain... We assume therefore that in almost all places where parties are totally suppressed the ruling military and/or bureaucratic oligarchies have created conditions of great potential political instability » (pp. 23-24).

(9) GROSS F., *Beginnings of major patterns of political parties*, in *Il Politico*, 1965, p. 587.

is a prerequisite for membership of political parties. Such clubs cannot therefore appear in their true colours in public and must make best use of whatever the existing legal order tolerates. In this sense, general cultural activities, or « pro Common Market » activities, often serve as a smokescreen for discussion and propaganda which is free and independent of the established order. Nevertheless, it is quite obvious that the Spanish opposition — or if one prefers, « the organisations and groups that reject the regime and do not try to participate in it, nor eventually to exert influence on it, but to substitute a new form of government for it » (10) — has developed a difficult, not very spectacular activity. And this not only because of the notorious dangers that spring from the defensive apparatus of the regime. It is also due to the undeniably reluctant attitude shown by the masses, above all as far as the parties and other organisations of the republican period are concerned. For the latter have shown themselves as incapable of overcoming their differences, preoccupied with matters that, for better or worse, do not attract the interest of the majority of men in the street.

All these factors, then, will make our decision to leave the study of the political clubs associated with the Spanish opposition until later more readily understandable, I hope. An attempt to discuss these now would mean, among other things, that our research would have to go beyond strictly scientific matters and take on the appearance of a police enquiry (11).

2. — Can it be said, then, that political clubs have emerged within those political forces which share the values and ideology of the 18th July regime ?

Although it is well known that after a relatively « pluralistic » period during the first few months of the Civil War, the Decree of Unification soon institutionalized the sole political party, it is nevertheless true that no political scientist could fail to be aware of the presence of a series of more or less organised and autonomous forces which have been growing independent of the original groups of 1936, as the economic development of the last few years gains momentum.

It is by no means an easy task to enumerate these forces since the interests of some of them at least seem to lie outside the sphere of politics. Broadly speaking, one can state nevertheless that the positions that they adopt can be classified as follows :

(10) HERMET, *op. cit.*, p. 94.

(11) For similar reasons, we will not make any reference to certain religious groups which, on the other hand, are being studied as « agents de substitution » in Latin America and in Spain, by professor G. Hermet (See R.F.Sc.P., juin, 1973).

a) First of all, those who favour the continuation of the status quo ; those who « want to reshape the sole party system », as prof. Mtnz. Cuadrado would say. Various elements which might well be hostile in any other context are grouped in this category.

b) The second group consists of the « semi-aperturistas »-i.e., those who are in favour of conceding a relative degree of autonomy within the existing constitutional order to those groups who agree to respect the latter.

c) Thirdly, the « aperturistas », whom Mtnz. Cuadrado describes as favouring a movement towards genuine pluralism by means of a relatively restricted transitory stage. They have been attracted towards standpoints which are original and, to a certain extent, independent, even though circumstances restrict them to reflection on political topics and political propaganda-i.e. those activities which, as we have seen, are characteristic of political clubs (12).

Even common sense tells us that certain phenomena that we encounter not only in the third tendency but also in the first two, can be included in our area of study-political clubs. It is not therefore difficult to classify the Madrid club known as « Club Siglo XXI » (which has as its President the Colonel D. Manuel Guerrero Burgos) as a « political club » belonging to the a) tendency. Similarly, the « Association for the Study of Contemporary Problems » Asociación para el estudio de los problemas contemporáneos-APEPA), which is run by the solicitor don Leopoldo Stampa, and favours progress whilst defending the present constitution « to the limit », can be described as « semiaperturista ».

For the time being at least, the clubs which prove to be the most interesting are, however, those which belong to the « aperturista » category, due, no doubt to their greater although relative-independence and originality :

*The « Association of the Former Members of the Youth Front »
(Agrupación de Antiguos Miembros del Frente de Juventudes —*

(12) In connection with this, professor Mtnz. Cuadrado writes, « In fact those individuals, groups or sections of the community which are still active within the Movimiento or which still form part of it continue to debate two possible courses of action. The first option open to them is that of continuity, i.e. to reshape the one and only political party and to weld together its different factions so as to produce what is in fact one powerful party. The second tendency could be called « crypto aperturista ». It wavers between moving towards the autonomous recognition of the factions and groups which have supported and defended the *status quo*, but no other type of recognition, and moving towards genuine pluralism by means of a relatively restricted transitory stage ». MARTINEZ CUADRADO M. *et al.*, *Anuario Político español 1970*, Madrid, 1971, p. 659.

AAMFJ). — This group is just a reflection of the labyrinth of contradictions which has grown within the Spanish Falange ever since it was founded (13).

The AAMFJ harbours many individuals who have their roots in Falangism but because their political adolescence came at the same time as the period which followed the Civil War, with all its consequences, they have found that there was no hope or gaining access to certain areas of knowledge and more specifically, to certain authors whose thinking did not fit in with the heterogeneous official ideology, and whose reading was nevertheless necessary for an individual in order to place himself consciously in the cultural process in which man develops. Then as time passed and it became possible to read Marx or Engels (to name just two authors) and as some of the basis assumptions of the Spanish political regime gradually shifted towards those of other contemporary regimes, many of these people who had given their wholehearted support to the new State began to think that it was necessary in the light of these new circumstances, to reconsider their ideology. This often led them to adopt positions which bore some sort of resemblance to those of their former enemies, although for a whole of series of reasons there was no break with the established order.

The Association was created in 1959, at a time when the Spanish regime, after creating a General Directorate of Associations (Dirección General de Asociaciones) and a National Committee for Organisations (Delegación Nacional de Organizaciones), seemed to be sketching out a pluralistically minded reform. In the words of its present National President, Sr. Cantarero del Castillo, the Association's original aims were merely to maintain and simulate the emotional links which arose from the atmosphere of fellowship in the youth organisations. The Association, however, gradually began to differentiate its attitude, becoming a platform

(13) In a report submitted to the IVth Assembly of the AAMMFJ in 1969, M. Cantarero drew attention to the following contradictions within the Spanish Falange: 1. Innate contradictions which arise from the different motives for joining the original Falange. 2. With regard to the different opinions expressed about the regime of 18th July. 3. With regard to the belief in the Falange's share of power. 4. With regard to the very name of the Falange itself. 6. With regard to questions of formalities or procedures. 7. With regard to the possibility of carrying the national syndicalist revolution to its conclusion. 8. With regard to the question of the political methods to be employed. 9. With regard to the « institutional framework » or the form to be taken by the State. 10. With regard to the problem of political « style ». 11. With regard to the problem of the succession. 12. With regard to the question of political parties. 13. With regard to the problem of the left wing and the right wing. 14. With regard to the trade Union question. 15. With regard to the way in which power should be exercised. 16. With regard to the « Opus-Dei » question. 17. With regard to religious and confessional questions. 18. With regard to supra-national unification. 19. With regard to problems of colonialism and racism.

for a generation group which includes members whose ages range from about 22 to 45. At the same time, the objective political standpoint which the Association adopted was, in the words of its President, « very close to that of the Social Democrats in Western Europe ». The fact that the men who have been raised to positions of authority are precisely those whose ideology inclines towards a sort of social democracy, indicates that this standpoint whilst not being accepted by all of the Association's members, is, nevertheless, that of the majority.

The different provincial groups started to draw up an « ideological plan » along these lines, based on a draft version which had been put forward by the Madrid group. After being discussed at local and provincial levels, this was duly amended and returned, and so a plan was drawn-up which was also to be discussed and amended at local and provincial levels. The fruit of all this labour was an « up-dated ideological plan », which was approved in May 1965. This plan, by attempting to synthesise the different attitudes of the elements forming the group, « turned out to be a plan for ideology and tactics, rather than a plan which was in itself ideological ».

At the same time, as the perspective of the « associations » in Spain gave the impression of becoming more clearly defined, the AAMFJ considered creating an « Association for Spanish Social Reform » which would incorporate not only the majority of the Agrupación's members, but also all those Spaniards, irrespective of origins, who felt that the country's future should be decided along social democratic lines. It was also felt, some what ambitiously, that the group might be the point of departure leading to the eventual integration of similarly minded groups which existed in Spain. This was suggested « with no intention to exclude or dominate but with the aim of encouraging participation and the preparation for this participation ». Nevertheless, already in May 1970, the Draft-bill on regulations concerning the Associations for Political Activity was to throw cold water on these speculations and tract acute criticism from members of the group (14).

The internal machinery of the AAMFJ is, or attempts to be, democratic. The local groups councils which in turn elect the members of the provincial Council. The latter, which meets annually is provided with a standing commission which consists of 13 members elected by the National President. The supreme governing body is the National Assembly, since it is responsible for taking decisions on matters which affect the ideological line.

(14) See *Criba*, 1, p. 3 and 3, p. 8.

In 1970 its total membership in 42 of Spain's provinces amounted to about 50.000 (according to data supplied by Sr. Cantarero del Castillo).

« Bearing in mind that this is the most that we can do at the present time », the local groups, then, attempt to analyse different national and international events and base their opinions and statements on these analysis. They try to develop « basic political education, with a view to putting attitudes on a national level ». They believe, in Sr. Cantarero's words, that if political thinkers wish to exert a real influence in present day Spain, they must reveal their thought or make a greater impact by means of adequate political education rather than just pure speculation. So, seminars, courses of lectures, meetings of different types, etc., are organised in order to discuss topics which are submitted by the national organisation to the local groups. In this context, it is worth mentioning that there is a weekly magazine, « Criba », which is closely connected with these groups.

On another level, it is worth emphasising the decision taken to the effect that the presidents of the groups can not combine their appointments with « designated » political positions. As far as the remaining positions of authority are concerned, even though it is felt that it would be desirable to adopt the same attitude, the criteria employed are less rigorous. On the other hand, members are encouraged to participate (either as candidates or as electors) in the various elections which take place (elections taking place in associations, professional bodies, etc.). Before the last change regarding the composition of the Cortes (Spanish « Parliament ») there were about 10 members of Parliament who were affiliated to the group, although it appears that those who closely followed the majority line scarcely amounted to 6.

According to statements made by one of its leaders with regard to its relationship with other organised political groups, it has been maintaining contacts (usually on a personal level) with other groups of similar tendencies both in Spain and abroad. Nearly all of these groups would belong to the second socialist International and to the most progressive streams of the Christian-Democratic movement. As far as the different clandestine organisations that exist within Spain are concerned, it appears that the AAMFJ maintains almost institutional contacts with the different groups which display social democratic tendencies, in the hope of being able to form the nucleus of a « federal » structure which could be built up, into a new party of a social democratic nature. It would then be a question of searching for a type of socialism shaped in our times and which would overcome the past, « yet not shy from the traditions of classical socialism ». They feel, then, that « it is impossible to establish socialism in Spain today without

referring to P. Iglesias, Besteiro or, to foreign thinkers such as Jaurès, or Bernstein. This would be « a new style of socialism which would nevertheless have certain links with the rest of the unsuccessful European style Spanish socialism » (15).

The Center for the Study of contemporary problems (Centro de Estudios de Problemas Contemporáneos — CEPC)

Wavering between « semi-aperturismo » and an « aperturista-pluralista » attitude, the Centre's origins have little in common with the groups we have just described. It was created in 1968 by a group of University graduates who had been politically active University and who had found, now that their studies were over, that « there was no practical outlet for their preoccupations » (in this context it is perhaps worth remembering that, at this time, the professional bodies were not so highly politicised as some of them are at present).

The Centre's Executive Council consisted of « people who represent different ideological trends, with the exception of those who refuse to follow a policy of cooperation and coexistence as a consequence of their commitment or extremism of one sort or another ». However, even though the CEPC at the outset welcomed individuals whose general attitude was apparently one of clear-cut opposition to the regime, the Club gradually moved towards a more moderate position. Such speakers as J.L. Aranguren, D. Ridruejo or R. Morodo, for example, no longer gave lectures there and were replaced by speakers who came from the Cortes, the National Council (Consejo Nacional del Movimiento) or, in any case, from circles that some authors have describe as the « semi-opposition » (16).

After the abandoning of the « opposition » nucleus, the Club was able to shift towards a position which was, self admittedly, moderate. According to the former President of the Centre, Sr. Gavilanes (an ardent monarchist) this change was brought about by the designation of Prince Juan Carlos de Borbón as sucesor to the throne, and consequently, the eclipse of the Count of Barcelona as the « standard bearer of the opposition ». The executive Council (which was till recently under the triple chairmanship of Sres. Gavilanes, Ballarín and Reguero) has defined itself as belonging to the « centre-right », a definition which, incidentally, has caused some members to consider the possibility of leaving the club (17).

(15) CANTARERO DEL CASTILLO M., in *Criba*, 5, p. 3.

(16) I.G. : J.J. LINZ ; quoted by G. HERMET, *op. cit.*, pp. 95-96.

(17) In fact, after a considerable turmoil inside the Center, it seems that, by the end of 1972 it was on the process of being reshaped.

The CEPC calls for the modification of the existing constitutional order (« there is no reason why it should be rejected in its entirety ») and believes that monarchy is « the only solution for Spain ». It has about 100 paid up members, and organises lectures and talks which usually draw an audience of about 500 (although this figure has often been exceeded by a wide margin). It also organises the well known « political dinners », an experiment which is not without interest and which apparently is being extended to the provinces.

Finally, to conclude our brief reference to this political club, it is worth mentioning that contrary to some of the speculation surrounding the latest elections of « family » members to the Cortes, there were no CEPC candidates.

The « marginal » political clubs.

Although we have already classified the groups which support the Franco regime as « continuistas », « semi aperturistas » and « aperturistas », it is obvious that such a classification can not be exhaustive. There are, for example, groups which find themselves in a « marginal » situation, due either to the fact that they were neglected when the higher positions of authority were allocated or to the incompatibility of their position with regard to that of the rest of the organised political groups and the play of interests within the regime. So, although they are not near the political centres of decision, they are also far from being counted among members of the opposition to the regime.

Then, often we found that the groups which are in this « marginal » situation have gradually adopted structures and rôles which can be compared to those of « political clubs ».

The « José Antonio » Doctrinal Circles (Círculos Doctrinales « José Antonio). — These consist, on one hand, of individuals who belong to a certain stream of Falangist thought and who believe that the political regime established in Spain after the Civil War does not correspond to the doctrines of the Falange. It aims not only to revise Falangist thought, but also to regain political independence.

They were created, in the words of their leaders, as a reaction against the « falsification of José Antonio's doctrine by those who are in power ». They believe, moreover, that what has been achieved by the political regime existant in Spain since the Civil War does not tally with the Falangist ideas, which they try to embody. In the opinion of these « dissident members of the orthodoxy », the Falange has merely

been the ideological justification and the external facade of the regime which was born on July 18th 1936 (18).

The Circles' short term objectives are « serious reflection, study and the search for what is valid and the elimination of the superseded and incidental elements of Falangist doctrine ». In this way they hope to become increasingly committed to the idea of founding once again the political party which ceased to exist as a result of the enforced unification of 1937. Their main objective is the creation of a « syndical State which includes all workers » (« Estado sindical de todos los trabajadores »). And so, while no new political situation can arise that will allow them to become « a party », or rather, perhaps, a « Movimiento » (19), the Circles consider themselves to be both study groups and nucleus of resistance against the establishment. The CDJA, which avow that « they cannot give their support » (« se declaran insolidarios ») to the present Constitution (20), have as their prime objective and aim to study, spread and develop the thought of José A. Primo de Rivera and, as their ambition, to translate this into reality (21).

Although they consider their own efforts to be weary plans and insufficient resources (« our only possibility is that of keeping the sacred flame alight ») (22), the very inertia of the force which they represent, or, rather, believe to represent, has provided them with enough impetus to agree to create an association known as the Falange Española de las Jons. To this end, a « Founding Council » consisting of 8 members, was appointed (23). Nevertheless, this plan like so many plans which were put forward at this time was doomed to waste away in the same

(18) See booklet *Legitimidad de una fecha*, published by the CDJA.

(19) In the same way that other political groups, the CDJA seem to prefer the « movement » rather than that of « party », which they consider to be representative of political structures already out-dated and superseded.

(20) This does not prevent the Circles from « revolving » around these and proposing their reform where necessary. After a meeting which took place in Castelldefels in May 1972, the Circles made the following statement: « We believe that a reform of the Constitution is necessary and that this reform, in accordance with art. 10, paragraph 2 of the Act of Succession, must be carried out on the basis of a referendum ».

The following list of conclusions was drawn up: « The National Council should become a genuine House of Parliament which is not bound by other legislation and so become a joint legislative body... ». « The representation of the provinces in the National Council should at least be doubled and should be decided on the basis of direct, universal suffrage, by all Spaniards of 18 years of age or over ». « The Government must adjust its policy in accordance with the Council's rulings and therefore must be responsible to the Council ». (*La Voz de Asturias*, 1 June 1972).

(21) Points 14 and 15 of the CDJA.

(22) According to the President of the Madrid Circle (in a speech made on 29th October 1970 at the Circle's premises in Madrid).

(23) Cf The National Conference of the CDJA which took place in March, 1970.

mire into which the draft bill on Regulations concerning political associations had slid.

Political reflection and study (in the most active Circles at least) take place under the aegis of the « study section » (in the Madrid Circle there are sections for industrial relations, youth, women's training, regional affairs, the press and publicity and international affairs). Recently, teach-ins have been organised on the basis of the results of this reflective study. Both members of the Circles and the general public have taken part in these. In the same way, short courses are organised with a view to providing « political education » for members and sympathisers. For example, a five month course entitled « Notions on the theory of the State », with weekly meetings began in October 1970. The Madrid Circle publishes a monthly bulletin for its members, with a circulation of about 1000. It also publishes pamphlets and documents from time to time.

The executive bodies of the Circles consist of a General Assembly, a Governing Council, an executive Council and a President.

According to figures supplied by the « José Antonio » Circle in Madrid the various Circles have about 30.000 members at the moment. Although officially they are organised only on a provincial and local level, there is a « de facto » unofficial national organisation, by virtue of the National Council and its Standing Council, both of which are elected by the provincial Circles. Another of the resolutions passed by the National meeting of March 1970, namely the appointment of a National Committee responsible for establishing a « Federation of José Antonio Circles » could not be carried out, apparently due to the opposition of the authorities (24).

As far as the Circles' social composition is concerned, most of their members are of middle class origins, with University graduates predominating in the decision making bodies (25).

The « Vazquez de Mella » Circles (Los Círculos « Vázquez de Mella »).
— They appear to have solely cultural aims (i.e. « to encourage and increase the general appreciation and understanding of the ideas and literature of Juan Vazquez de Mella y Fanjul ») (26). All this, however, has become a smokescreen from their activities which are, nevertheless,

(24) Nevertheless, in June 1972, the president of the Circle in Madrid presented to the press a letter to the editor of an important Madrid newspaper, in which, among other things, one could read : « A Junta Nacional de Mando of the CDJA has been constituted... in order to coordinate the activities of the circles developed throughout the country ».

(25) See the article by H. SAÑA, *La Falange proscrita*, in *Índice*, 1970, 269-279.

(26) See art. 1 of the Estatutes of the Circles *V. de M.*

treated in a relatively tolerant way by the authorities. They must be seen in the context of one of the political forces which, after joining the « Movimiento Nacional » with due pomp and circumstance, have gradually drifted further away from it and occasion have shown themselves to be radically opposed to the present regime in Spain.

As in the case of the groups which we have already described, the activities of these Circles would appear to be mainly the organisation of « lectures », « study groups » and similar activities along with the publication of booklets, journals and other material » (27). In fact, the intensity of activity varies considerably between one Circle and another (as, on the other hand, it does in the AAMFJ and the CDJA). One could even say that with the exception of clubs in some of the large cities, their activity amount to no more than renting premises which either remain empty or serve as a place for meetings which are not necessarily of a political nature. The Madrid Circle, for its part, publishes a journal from time to time.

Membership usually varies between a hundred or so (in some provincial Circles) and about five hundred in the capital.

The « Friends of Vazquez de Mella » groups are very close to the Circles, to the extent that they are often difficult to separate from the latter. The roots of these groups lie in a dissident wing of the « Comución Tradicionalista »- the « carloctavista ». When the « carloctavistas » merged with the main group (the « javieristas ») the « Friends of Vazquez de Mella » merged with the « Circles ».

The provincial Circles operate as branches of the Madrid Circle ; they are organised « in those provinces or towns where there are at least 20 members » (28). The club is composed of an Executive Council (which consists of the President, two Vice-Presidents, a Secretary General, 2 Vice Secretaries, the Treasurer, the Auditor and 7 voters) and the General Council (29).

— III —

A Brief Reference to the subject of the « Asociaciones Políticas » in Spain.

It was said recently that the National Movement is going through the first stages of a period of equivocation, in as much as it is an organised political force which « attempts to unite the convergent strands of Spanish society ». The increasing momentum of these sections

(27) See art. 2 of the Estatutes of the Circles *V. de M.*

(28) See art. 27 of the Estatutes of the Circles *V. de M.*

(29) See art. 14 to 26 of the Estatutes of the Circles *V. de M.*

of Spanish society pushes them on to demand autonomy within the National Movement in an increasingly insistent tone of voice. The formation of the various groups to which we have referred in the precedent pages must, therefore, be considered against this background. On the other hand, various other organisations which are of a fundamentally religious or economic nature must not be forgotten: according to Prof. Martínez Cuadrado, these organisations, by virtue of their public functions, have been developing along lines which are completely or partially independent of the « Movimiento-as-an-organisation » (30).

In this sense, the attempt by the powers that be to find a new formula for political associations, so as to enable the latter to act as « collective subjects » in national politics, assumes special importance.

Although the exact details of this experiment are still unknown, it hardly seems presumptuous to state that it does signify, to some extent at least, that one section of the political classes in the regime has woken up to the fact that the forces which had once formed a closely knit unit are showing a growing tendency to disintegrate. It also proves that it was felt to be an opportune moment to bring together officially those forces which had set themselves up on the margins of the Movement and which, as someone has said, would be « a safe alternative to the regime itself, taken as a whole and a National Movement which had cast off a great deal of its Falangist trappings ».

If we leave aside both the semantic contortions which those who are responsible for developing this « new » concept are forced to adopt (and, incidentally, « sceptics » cannot avoid smiling at some of these contortions), and the opinion held by some to the effect that they oppose « political associations » because they would inevitably lead to political parties, one can conceive that political associations might assume one of three possible forms :

a) They could become a new channel of representation which would complement the organic representation which already exists (ie. through the family, the municipal authority and the trade Unions).

b) They could become nothing more than more groups of political opinion, which would discuss and study questions of a political nature and perhaps even criticise specific courses of action taken by the Government, but having no opportunity to take part in electoral

(30) See : MARTINEZ CUADRADO M. *et al.*, *Cambio social y modernización política. Anuario político español 1969*, Madrid, 197, pp. 409-415.

campaigns as a group (neither in a new channel nor in one which already exists). These associations would then become for those who favour this second solution, something like a « nature reserve » for men and ideas, but would not themselves be able to participate directly or play an active part in politics.

c) An intermediate solution (which I have already mentioned) would be to allow the associations to take part in electoral campaigns, putting up candidates in the three « natural channels » but not forming themselves into a fourth « representative channel » (which might be of an « inorganic » nature).

It is clear that if the first of the three directions is taken, the « political associations » (whether their official title might be) could play the same role as that played by parties in pluralistic democratic regimes. If this were the case, it is obvious that politics in Spain would then be restricted to one clearly defined section of the population, i.e. those who accept the legitimacy of the present institutions. So, even though the regime would have taken an important step forward, in its own terms, by harnessing the activity of these groups which, although closely related, are also dangerous in that they make it run the risk of disintegration, it would not be able to rid itself of a clandestine opposition which would continue to act (or refuse to participate) in a marginal but by no means inconsequential context.

If the second solution were adopted (i.g. that of moulding the associations into more groups, based on opinion, discussion, propaganda or political education) it does not seem illogical to state that in this case the form in which they are modelled would resemble quite closely the concept of « political club » that we have attempted to delineate. However, one could then, be faced with a problem which has been discussed in the conclusions of our doctoral thesis, but is worthy of mention now. Namely, that of knowing the extent to which political clubs are merely a transitory force which tends, thanks to its own inertia, to be attracted towards the pole of political parties with the passing of time or whether they will eventually become dull, lifeless and irrelevant in the field of politics.

The final possibility is that of accepting the intermediate solutions, -i.e. by allowing the « associations » to form electoral groups during elections, these groups campaigning in favour of candidates in one of the channels which are permitted in Spain's present Constitution (31).

(31) The so called « natural » channels of participation : family, trade unions and municipal authorities.

This would then amount to combining the activities of a « political club » (« which would be the normal type of activities in the period between elections) with the functions of an « electoral group » during the polling. If we suppose this, then, in spite of the legal obstacles which could be constructed (in fact, some of these had already been sketched out in the « Draft Bill on regulations concerning Associations for Political Action within the Movement ») (32), the possibility that the « asociaciones » will move towards the « party pole » seems increasingly likely. This is particularly true when one considers that the « associations » (albeit in another capacity) could take part in electoral struggles which, in the last analysis, were the regime to become engaged, in a process of democratization and liberalization, would become (even in Spain) power struggles.

(32) In this sense, one can quote the following articles of the Draft Bill : art. 53 which requires the guarantee, for founding a new « association », of 5 National Councillors. Art. 18 which forbids associations to incorporate conditions into their statutes which permit them to debar certain individuals from membership. Art. 20(b) which allows people to belong to several associations at the same time. These and other provisions, one may assume, are obviously designed to prevent the formation of groups with a solid internal structure.



Les origines chrétiennes des techniques électorales et délibératives contemporaines*

par Léo MOULIN,

Professeur au Collège d'Europe et à la Faculté de Droit de Namur.

★

Le Dizionario Enciclopedico dei Religiosi m'ayant demandé de rédiger une note relative aux techniques électorales et délibératives en usage dans l'Eglise catholique et plus spécialement dans les Ordres religieux, du commencement au code de Droit canon de 1917, j'ai été amené à reprendre un dossier déjà ancien, mais que je n'ai pas cessé de nourrir de mes lectures et de mes réflexions, pour y mettre un peu d'ordre.

D'autre part, un séjour prolongé à l'université Laurentienne de Sudbury (N. Ontario, Canada) m'a permis de lire quelques ouvrages récents consacrés aux assemblées à Rome, à Athènes et dans l'Europe médiévale, que je ne connaissais pas, et de vérifier ainsi quelques-unes des hypothèses que j'avais avancées dès 1953.

Dans l'état actuel de mes connaissances, trois conclusions semblent pouvoir être dégagées.

La première est que ni l'Eglise en général, ni les Ordres Religieux en particulier ne doivent rien en matière de techniques électorales et délibératives, aux précédents grecs ou romains et moins encore aux pratiques germaniques. Quand l'Eglise a commencé à recourir à des systèmes d'élections, il y avait longtemps que Rome et Athènes n'utilisaient plus les mécaniques, par ailleurs rudimentaires, d'élections et de délibérations qui avaient été les leurs. D'autre part, ni Rome ni Athènes n'ont jamais mis au point des techniques aussi complexes et aussi raffinées que celles auxquelles l'Eglise, seule Institution à l'époque où survivait la

* Rapport présenté au IX^e Congrès mondial de l'Association internationale de Science Politique, AISP-IPSA (Montréal, août 1973).

volonté (sinon toujours l'usage) d'élections régulières, élaborées au cours des siècles. Enfin, le recours au tirage au sort, que Rome et Athènes utilisent abondamment, l'Eglise, conformément à sa vision volontariste de l'Homme et de son rôle dans la Société, l'a interdit immédiatement (1).

Deuxième conclusion : l'Eglise ne doit rien non plus, en cette matière, aux Communes et aux Assemblées médiévales : dans presque tous les cas, elle précède celles-ci et largement, dans la découverte et l'utilisation des grands principes et des techniques démocratiques. Et, de toute façon, elle l'emporte sur les institutions civiles, le *Parliamentum* d'Angleterre compris, en richesse d'invention, en subtilité et en raffinement.

Troisième conclusion : conséquence de la précédente, c'est que, si influence il y a, c'est, au départ, de l'Eglise (et surtout des Ordres religieux) sur le monde séculier. L'illustration la plus frappante de cette thèse se trouve en Angleterre où les historiens ne nient plus la part primordiale que l'Eglise a eue dans l'apparition et le développement des concepts de « Parliamentum », « Plena Potestas », « Consent », « Représentation », « Potestas Delegata », etc. (2).

Tout cela est désormais fort bien établi pour tous ceux, et ils sont nombreux, qui ont étudié le problème. Plus rares, par contre, ceux qui se sont efforcés d'analyser l'évolution de la pensée et de la pratique

(1) J.A.O. LARSEN, *Representative government in Greek and Roman History*. University of California Press, Berkeley, 1966. L.R. TAYLOR, *Roman Voting Assemblies. From the Hannibalic War to the Dictatorship of Caesar*. The University of Michigan Press (1966). G.L. BOTSFORD, *The Roman Assemblies from the Origins to the End of the Republic*, New York, 1968. V. EHRENBERG, *The Greek State*, London (1969). L., *Encyclopaedia of Social Sciences*, s.v^o Majority Rule, admet notre thèse explicitement.

(2) H.M. CAM, *The Legislators of Medieval England*, in *The Raleigh Lecture on History*, 13 juin 1945. Proceedings of the British Academy (1945), pp. 137-150 ; *The Theory and Practices of Representation in Medieval England*, in E.B. Fryde and Edw. Miller, *Historical Studies of the English Parliament*, vol. I, *Origins to 1399*, Cambridge, 1970, pp. 263-278. M. CLARKE, *Medieval Representation and Consent*, New York, 1964. J.G. EDWARDS, *The Plena Potestas of English Parliamentary Representatives*, in E.B. Fryde and Miller, *op. cit.*, pp. 136-149. M. GAYNES POST, *Plena Potestas and Consent in Medieval Assemblies. A study in Romanocanonical Procedure and the Rise of Representation, 1150-1325*, in *Traditio*, I, New York, 1943, pp. 369 et ss. M. GIBBS and J. LANG, *Bishops and Reforms, 1215-1272*, Oxford, 1934, pp. 53-93. O. GIERKE, *Political Theories of the Middle Ages*. With an Introduction by Fr. Will. MAITLAND, Cambridge, 1958. A. MARONGIU, *Medieval Parliaments*, London (1968). Th. F.T. PLUCKNETT, *Parliament*, in Fryde and Miller, *op. cit.*, pp. 195-241. A.L. POOLE, *From Domesday Book to Magna Charta, 1087-1216*, *The Oxford History of England*, pp. 459-485. C.W. ORTON, *The Italian Cities till c. 1200*. *Cambridge Medieval History*, V, pp. 208-241. M.L. RICHARDSON and G.O. SAYLES, *The Irish Parliament in the Middle Ages*, Philadelphie (1964). R.F. TREEHARNE, *The Nature of Parliament in the Reign of Henri III*, in Fryde and Miller, *op. cit.*, pp. 70-90.

politiques à travers l'étude des techniques électorales et délibératives (3).

Or, ce secteur très particulier de la Science politique éclaire singulièrement les réalités constitutionnelles. Le monde est rempli de constitutions parfaites qui n'ont d'autre défaut — mais il est majeur — que celui de n'être pas appliquées. En fait le meilleur moyen de vérifier l'esprit dans lequel agit réellement un régime politique, du moins à l'aube de sa vie (car « nous avons changé tout cela » depuis que tous les régimes, même les plus totalitaires, recourent, pour se faire confirmer, au suffrage universel), c'est d'observer quelles sont les techniques électorales et délibératives et si, et comment, il les applique.

Car selon que le vote se fait à mains levées ou au scrutin secret, à la majorité absolue ou à la majorité simple, au premier ou au deuxième tour de scrutin, on a affaire à des types très différents — et même opposés — d'Assemblées et de Régimes.

C'est à étudier l'apparition des techniques électorales et délibératives au sein de l'Eglise et plus particulièrement des Ordres religieux, dont la diversité et l'organisation impliquent une très grande richesse d'expériences pratiques, que j'ai consacré un certain nombre d'années. Mais il est bien évident que ce travail de défrichage ne peut constituer qu'une ébauche, à peine une amorce, et qu'il devrait être repris *da capo* par une équipe de chercheurs laborieux et diligents.

Quel qu'il soit, un Code des pratiques électorales et délibératives ne prend toute sa signification que considéré par rapport au régime politique dans lequel il s'inscrit et fonctionne.

Système de garanties, pour l'électeur et pour le citoyen, dans tel cas, il peut en effet devenir moyen de manipulation ou de fraude dans tel autre cas.

C'est pourquoi, avant d'en aborder l'étude, convient-il de déterminer dans quelle espèce de régime « politique » les techniques électorales et délibératives se sont développées, tout au long des siècles, dans l'Eglise et, plus particulièrement, dans les Ordres religieux (4).

(3) A l'index, un ouvrage, celui de FRYDE et MILLER ne contient rien qui y soit relatif.

(4) Léo MOULIN, *Sanior et Maior Pars. Etude sur l'évolution des techniques électorales et délibératives dans les Ordres religieux du VI^e au XIII^e siècle*, in *Revue historique de Droit français et étranger*, nos 3 et 4, 1958 (paru en italien in *Studi Politici*, 1960, pp. 48-75 et 364-395). Du même auteur, *Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes*, in *Revue internationale d'Histoire politique et constitutionnelle*, avril-juin 1953, pp. 106-148 ; *Les origines des techniques électorales en 1789*, in *Le Contrat Social*, mai 1960, pp. 172-178 ; *El Ejecutivo y el Legislativo en las Ordenes religiosas*, in *Revista de Estudios Políticos*, no 106, Madrid, juillet-août 1959, pp. 103-128 (paru in *Zeitschrift für Politik*, janvier 1960, pp. 341-358) ; *Le pluralisme dans l'Ordre des Frères Prêcheurs*, in *Res Pública*, 1960/1 ; *L'Assemblée, autorité souveraine dans l'Ordre des Chartreux*, in *Res Pública*, 1970/1. Du même

Un autre élément retiendra aussi notre attention : c'est celui de la *date* à laquelle est apparue telle ou telle technique. Notre thèse étant que les pratiques électorales et délibératives modernes apparaissent dans les milieux de l'Eglise et des Ordres religieux bien avant qu'elles ne l'aient fait dans les Communes ou les Parlements médiévaux, la question des dates à son importance (5).

Enfin, dans la plupart des cas, nous nous sommes contenté de noter la date de la *première apparition* sans suivre, tout au long des siècles, l'histoire et les péripéties de chacune des pratiques électorales ou délibératives. C'est qu'une fois admises, et sauf interférence d'autres pratiques, celles-ci ont presque toujours été observées, par les Ordres religieux et par l'Eglise, sans interruption ni modifications notables. Suivre leur parcours, dans toute son étendue, eût donc été inutile et fastidieux (6).

1. Un régime de droit.

Le premier fait à souligner, car il éclaire ce qui va suivre d'une lumière éclatante, est que le régime « politique » des Ordres religieux et de l'Eglise est, essentiellement, un *régime de droit*, c'est-à-dire un régime dont les structures, l'esprit, le fonctionnement et jusqu'aux mécanismes de révision et d'adaptation constitutionnelles, sont, très minutieusement, définis et déterminés par la Règle et les Constitutions.

« *Militans sub Regula vel Abbate* », écrit Saint Benoît (534) en parlant de ce « combattant » qu'est le moine. On doit obéissance à la Règle et à sa conscience, dit la Règle franciscaine (1223), « *ubi peccatum non cernetur* », précisent les Jésuites.

auteur encore, *Le Monde vivant des Religieux*, Paris, 1964, et *El concepto de los Derechos del Hombre en la Doctrina y en la Práctica de las Ordenes religiosas*, in *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, 1964, pp. 103-111.

(5) Nous n'avons toutefois pas donné les dates relatives aux Communes belges, italiennes, allemandes : ce n'est point là l'objet du présent article. Le lecteur, désireux de vérifier le bien-fondé de notre thèse, n'aura qu'à se reporter aux ouvrages classiques de H. Pirenne, A. Pertile, P. Viollet, G. Salvioli, etc. et à nos propres articles.

(6) A la bibliographie citée dans les articles ci-dessus, il convient d'ajouter : G. BARRACLOUGH, *The Making of a Bishop in the Middle Ages : the part of the Pope in Law and Fact*, in *Catholic Historic Review*, XIX (1933), pp. 275-319. A. THOMPSON, *The Monastic Orders*, in *Cambridge Medieval History*, t. V, pp. 658-696. W.A. HINNEBUSCH O.P., *The History of the Dominican Order, Origins and Growth to 1500*, vol. I, New York (1965). G.R. GALBRAITH, *The Constitutions of the Dominican Order, 1218-1360*, Manchester, 1925. Rob. GILBY O.P. *Principality and Polity, Aquinas and the Rise of State Theory in the West*, London (1958). LARSEN, *The Origins and Significance of the Counting of Votes*, in *Classical Philology*, 1949, pp. 164-181. A.H. THOMAS O.P. *De Oudste Constituties van de Dominicanen, Voor-geschiedenis, Tekst, Bronnen, Ontstaan en Ontwikkeling 1215-1237*, Leuven, 1965. F.M. POWICKE and C.R. CHENEY, *Councils and Synods with other Documents relating to the English Church*, Edited by, Oxford, 1964, 2 vol.

Le contrat qui lie le religieux à son Ordre oblige celui-ci autant que celui-là. Son interprétation autorise donc le moine à présenter des objections si le Supérieur ordonne (chapitre 68) de faire des choses « impossibles » (moralement ou physiquement) : « *non superbiendo aut resistendo vel contradicendo* », bien sûr, comme il se doit, dans une société bien ordonnée ; mais le principe est acquis et le restera, même dans les Ordres où l'accent est le plus fortement mis sur le principe et la vertu d'obéissance.

2. L'Assemblée, « Summa Potestas ».

Autre principe, fondamentalement « démocratique » : celui de la primauté de l'Assemblée, Communauté, Chapitre Général ou « *Congregatio* » (7). Seule elle est habilitée à légiférer. Seule elle peut modifier les « lois », les abroger et les interpréter. Seule elle a le droit de dispenser et d'absoudre. Le tout, bien entendu, « *juxta et praeter Statuta* », c'est-à-dire, conformément aux principes constitutionnels de l'Ordre, et non « *contra* », pour reprendre les termes des Chartreux (8).

Certes, elle ne gouverne pas ; mais c'est elle qui élit le Supérieur Général et ses Assistants et peut les révoquer (9). C'est elle qui décide des grandes options « politiques » et contrôle leur application.

Jean-Jacques Rousseau (*Le Contrat Social*, L. III, chap. XIV) critique fort Montesquieu d'avoir écrit : « A l'instant que le peuple est assemblé en corps souverain, toute juridiction de gouvernement cesse, la puissance exécutive est suspendue ».

C'est ce qui se passe lorsque l'Assemblée capitulaire est réunie : elle assume derechef l'intégralité des pouvoirs. Aucun Supérieur n'est en droit à ce moment de prendre des initiatives ou de procéder à des nominations.

En fait, le Supérieur Général est son « sujet » (« *subjicitur* », dit l'article 22 de l'Epitome des Jésuites), « *inferior et subditus* », précise Suarez, son « lieutenant », ajoutent les Chartreux (1310), son « vice-gérant » (1426), son « vicaire ». Encore ne remplit-il ces fonctions que « *super annum* », c'est-à-dire quand l'Assemblée n'est pas réunie.

Certes il possède la « *plena auctoritas* », car il lui faut gouverner. Encore n'en jouit-il qu'« *ad aedificandum* » (art. 784 des Jésuites), et

(7) Le système est toujours unicaméraliste, à l'exception de celui, très ingénieux (« Une cathédrale de droit constitutionnel ») qui a été adopté par les Dominicains. Cf Léo MOULIN, *Le pluricaméralisme*, op. cit.

(8) Léo MOULIN, *L'Assemblée*, op. cit.

(9) Cîteaux institutionnalise cette pratique dès 1119. Elle sera reprise par tous les Ordres et Congrégations religieux.

cela, « *secundum Constitutiones et Decreta Congregationum Generalium* » (idem).

L'Assemblée peut lui *déléguer des pouvoirs*, mais elle ne peut jamais, fût-ce à l'unanimité, se décharger sur lui de l'intégralité des pouvoirs que lui reconnaissent son Droit particulier et le Droit commun.

Au total. la monarchie de l'Eglise n'est pas « *absoluta* » (« *quasi libera* », dit Saint Benoît en parlant de la « *potestas* » de l'Abbé), mais « *perfecta* », selon Suarez, et celle des Ordres est « *restricta* », soit « constitutionnelle ».

Le premier « *Parliamentum* » (10) authentique — et supranational — la première Assemblée législative de type moderne, apparaît, dans l'histoire de l'Occident, avec le Chapitre Général de Cîteaux, en 1115, soit cent ans avant le système assez rudimentaire instauré par la *Magna Charta* d'Angleterre (11).

3. Apparition des principes « démocratiques ».

Régime de droit, primauté de l'Assemblée : ces deux principes ne sont « démocratiques » que si et dans la mesure où d'autres principes, plus substantiellement « démocratiques », assurent leur plein fonctionnement. Nous nous contenterons de les citer, sans aucun commentaire, puisque leur étude n'est pas l'objet du présent article ; mais leur simple énumération suffira à souligner combien sont « démocratiques » les deux principes de base et à donner au Code électoral ecclésiastique toute sa signification.

a) *Principe de l'élection « au suffrage universel »* : « *Nullus invitis detur episcopus* » dit Célestin I^{er} (422-432). Saint Léon précise (chap. 440) ; « *Qui praefuturus est omnibus, ab omnibus eligatur* ». C'est précisément à assurer des élections *libres et régulières* que va s'employer la longue suite des techniques électorales que nous allons étudier.

b) *Principe de la participation générale* : « *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet* » (Innocent III, 1198-1216). Thèse développée par Saint Benoît (chapitre III) qui recommande de réunir

(10) Mengozzi fait toutefois observer que l'apparition du mot (« *Parlasium* », « *Parlascium* », etc.) se fait à Arezzo, puis à Pisa, dès la fin du Xe siècle, à Crémone en 1089, en Angleterre en 1175.

(11) Il est remarquable et significatif que le Parlement britannique ait très exactement la forme d'une *salle capitulaire* et non celle d'un hémicycle, comme sur le Continent. Avec les conséquences politiques et idéologiques que comporte pareille disposition.

la Communauté, y compris les plus jeunes (« *Quia saepe iuniori Dominus revelat quod melius est* »), chaque fois que se posent à elle des problèmes importants (« *praecipua* »). D'origine romaine, ainsi que le Père Congar l'a si brillamment démontré dans un article paru dans la *Revue historique du Droit français et étranger* (2/1958) ; mais qui n'a acquis sa pleine signification politique qu'en passant par la pratique de l'Eglise.

c) *Principe de la délégation de pouvoir* : Le principe de la « *potestas delegata* » est nettement défini par les Prêcheurs (1228) et les Franciscains (1239) ; mais les Cisterciens le connaissent déjà et Saint Benoît ne l'ignore pas (chapitre LXXI, 5, XXI, 3).

d) *Présence du peuple* : le principe de la « *plebs praesente* » se retrouve dans des aphorismes du genre : « *ipsa plebs maxime habeat potestatem vel eligendi vel recusandi* ». Le Pape Célestin I^{er} écrit : « *cleri, plebis et ordinis consensus requiratur* » (428).

e) *Le droit de « recall »*. Autre principe « démocratique », adopté et encore pratiqué par les Dominicains. le droit de « recall », ou droit exercé par les gouvernés de révoquer, à la mi-temps de leur mandat les Prieurs (« gouvernants ») locaux ou provinciaux élus par eux.

4. Les techniques électorales et délibératives.

Quelles sont les techniques électorales et délibératives qui s'inscrivent dans le contexte socio-culturel ainsi — trop brièvement — décrit ? Elles aussi témoignent de l'esprit le plus authentiquement « démocratique ».

Citons-les :

a) Le principe de l'élection apparaît dans les tout premiers siècles de l'Eglise. Utiliser le *tirage au sort* est interdit (dès 401). La désignation de son successeur par l'abbé moribond ou démissionnaire est abandonnée avant le VI^e siècle (12).

b) La division des opinions n'est, en principe, ni « *reprehensibile nec irreligiosum* » (Léon I^{er}, 440-460), elle est fréquente (« *quod saepe accidit* » constate le Chapitre Général de Cîteaux, en 1133). Dès lors, l'élection à la majorité absolue est dans la logique des choses (Concile d'Antioche de 341). A la majorité absolue, car l'élection à la majorité relative (« *comparatione partium minorum* » écrit Innocent III en 1222)

(12) Contrairement à ce qui se faisait dans les Communes italiennes, cf PREVITE-ORTON, *op. cit.*, p. 233.

n'est pas admise (elle suscite trop de contestations). C'est la « *maior pars capituli* » qu'il faut obtenir et non « *respectu aliorum partium* ».

c) *La notion de saniorité.*

Saint Benoît, au VI^e siècle, va quelque peu troubler cette claire conception des mécanismes majoritaires en introduisant la notion de « *sanior pars* ». Dans son chapitre LXIV, il dénombre en effet les modes suivants d'élection :

1° un vote unanime (« *concors congregatio* ») se portant sur un candidat de haut mérite (« *Vitae merito et sapientiae doctrina* ») ;

2° un vote unanime se portant sur un candidat indigne (« *vitiis suis consentientem personam* ») ;

3° un vote majoritaire se portant sur un candidat indigne ;

4° le vote d'une minorité, si minime soit-elle (« *pars quamvis parva* ») se portant, par l'effet d'un meilleur jugement (« *saniore consilio* »), sur un candidat apte et idoine.

Seul n'apparaît pas, dans cette nomenclature, le mode de la majorité absolue pure et simple se portant sur un candidat digne, « *secundum timorem Dei* ».

La « *collatio zeli ad zelum, meriti ad meritum* » la confrontation des mérites des candidats désignés par la Communauté ou le Chapitre, et du « *numeri ad numerum* », de leurs électeurs qu'implique pareille vision des choses pose évidemment, du VI^e au XII^e siècle, des problèmes insolubles.

Comment et selon quels critères pondérer les votes, les intentions, la qualité des électeurs et celle des élus ?

Des efforts longuement poursuivis pour résoudre cette quadrature du cercle, il nous reste les mots typiquement ecclésiastiques de « *scrutinium* » et de « *scrutatores* » qui rappellent l'usage de « fouiller » et d' « examiner », puis de « pondérer » les votes.

d) « *Sanior et maior pars* ».

Faute de pouvoir trouver une solution pratique à ces problèmes, en apparence, insolubles, le XI^e siècle (dès 1029) réunit les deux notions de « *sanior* » et de « *maior* », que reconnut, officiellement, le Concile de Latran de 1179.

Il s'agit d'une tentative de qualifier le vote majoritaire dont l'Eglise, qui n'a jamais accepté le principe du « *Vox populi Vox Dei* », sait fort bien qu'il peut être l'expression d'une force aveugle ou dévoyée. Malgré l'offensive majoritaire qui se produisit au XII^e siècle, et qui finit par

triompher (cf. § e), l'état d'esprit qui avait imposé la formule de la « *sanior et maior pars* » continua à se manifester encore durant les XIV^e et XV^e siècles.

e) *Le retour au principe de la majorité absolue.*

Le Concile de Latran de 1215, canon 24, énumérant les différents modes d'élection légalement admis à l'époque, cite :

1° « *per quasi inspirationem* », c'est-à-dire « par acclamation » (remarquons le très réticent « *quasi* ») (13).

2° « *Per compromissum* » (cf. § b).

3° L'unanimité (« *omnes* »).

4° La « *sanior pars* ».

5° Et, enfin, la majorité (« *maior pars* »).

Avant cette date, nous ne trouvons (à ma connaissance) que peu d'exemples d'élections majoritaires : au XI^e siècle, dans l'Ordre de Valombreuse, (*circa* 1038) et au XII^e siècle, lors des élections d'Innocent II (1130), Alexandre III (1159) et Innocent III (1198).

En 1134, le Chapitre Général de Cîteaux décrète : « *Stetur sententiae maioris partis* ».

Au XIII^e siècle, dès 1221-1227, les Prêcheurs adoptent le principe majoritaire pur et simple (14).

Un texte de 1229 exige la « *maior pars totius capituli* », excluant, ainsi que nous l'avons dit, la minorité relative.

En 1247, le Pape Innocent IV repousse la thèse que la seule « *auctoritas* » morale ou spirituelle puisse triompher d'une majorité considérable : « *numerus multo excedens* ».

Le nombre est désormais toujours, à ses yeux, une présomption (« *praesumitur* ») de saniorité ou, comme il dit de « *bonum zelum* ».

(13) En usage dans toute l'Antiquité et dans tous les régimes politiques, le système de l'unanimité « spontanée », trop sujet à caution, a été petit à petit abandonné. Toutefois, il a été encore utilisé lors des élections de Paul III (1534), Pie IV (1559), Pie V (1566), Sixte-Quint (1585), Clément X (1670) et Innocent XI (1676). Elu *per quasi-inspirationem* en 1523, le Pape Clément VII exigera un scrutin confirmatif. Le Concile de Trente a interdit cette voie d'élection, sauf pour les élections papales. Elle est encore admise dans certains droits particuliers, celui, entre autres, des Cisterciens, des Jésuites des Prémontrés. Mais il n'est pas utilisé : aucun des quelque 28 généraux de la Compagnie de Jésus n'a été élu ni *per Compromissum*, ni *per quasi-inspirationem*. Un des généraux de l'Ordre des Prêcheurs l'a été, par acclamations, en 1481 (HINNEBUSCH, *op. cit.*, p. 238) mais dans des circonstances exceptionnelles.

(14) Outre L. MOULIN, *Sanior et Major Pars*, *op. cit.*, cf aussi A.H. THOMAS, *op. cit.*, pp. 210-218 et HINNEBUSCH, *op. cit.*, pp. 217-219.

Dès lors, les élections à la majorité se multiplient : plusieurs Grands Maîtres de l'Ordre des Prêcheurs sont élus de cette façon. Les constitutions bénédictines (1258), franciscaines (1260), cartusiennes, en adoptent le principe, de même que les Templiers entre 1257 et 1267), les Camaldules (1259), les Carmes (1281), etc.

En 1261, Hostiensis déclare « *semper stabitur maiori parti* », où le « *semper* » est décisif.

Et enfin, bien avant Marsile de Padoue (1324) qui ne mérite pas l'honneur, on le voit, d'avoir été le premier défenseur du principe (15), le Pape Boniface VIII (1294-1303) décrète : « *Non zeli ad zelum, nec meriti ad meritum, sed solum numeri ad numerum fiat collatio* ». C'est la fin du principe de la « Saniorité » et le commencement du règne que va exercer le principe majoritaire dans le monde moderne.

Notons encore qu'en cas de partage des voix, la voix du Président compte *double* (Cîteaux, 1134).

f) *La majorité des 2/3* : d'un usage très ancien (X^e siècle au moins), cette forme de « majorité qualifiée » a été exigée par le Concile de Latran de 1179 pour l'élection des Papes. C'est reconnaître, implicitement, que la « saniorité » a toutes chances d'être du côté du (grand) nombre.

g) *L'« accessus » ou la nostalgie de l'unanimité* ». La nécessité d'abrégier, autant que possible, les débats relatifs à l'élection du Souverain Pontife a fait imaginer une forme curieuse de vote rectificatif : l'« *accessus post publicatum scrutinium* ». Celui-ci permet aux électeurs qui n'auraient pas voté pour le candidat le mieux placé de se rallier, sans autre tour de scrutin, à la majorité. Le Pape Célestin V a été élu (en 1294) de cette façon. La Constitution *In eligendis* de Pie IV (octobre 1562) en règle les modalités — qui étaient compliquées. Le système de *l'accessus* a été remplacé en 1904, sous Pie X, par celui des scrutins proprement dits, sur refus des cardinaux d'utiliser encore ce procédé de « *variatio votorum post publicatum scrutinium* ».

h) « *Le compromis* » (16). En usage dès le V^e siècle, c'est le mode d'élection ou de délibération le plus courant au moyen âge (17). Appelé

(15) Aux auteurs cités in Léo MOULIN, *Sanior et Major*, op. cit., p. 514, ajouter A. GEWIRTH, *Marsilius of Padua, The Defender of Peace*, New York, Columbia University Press, 1956.

(16) Le mot « compromis » vient de cet usage ecclésiastique. Proviennent de même du langage de l'Eglise, les mots « voix », « élection », « ballottage », « définir », « propagande », « participation » (d'origine protestante) et aussi « succursale » — mais pas « suffrage », beaucoup plus ancien. Cf A.H. THOMAS, op. cit., pp. 208-210.

(17) En 1290, le Chapitre Général de l'Ordre de Prémontré conseille de s'abstenir

communément « *arbitraria* », il consiste à désigner, à l'unanimité (car le « *ius singulorum* » est toujours soustrait à la loi de la majorité — autre principe de tout régime de droit), trois, cinq, sept ou plus, « arbitres » ou « compromissaires ». Ceux-ci procéderont, au nom de l'Assemblée, trop nombreuse ou trop incertaine, aux mesures à prendre ou éliront le candidat. Au sein de ce collège restreint, le vote se fera, selon les convenances ou les dispositions prises, à la majorité, aux $\frac{2}{3}$ des voix, à l'unanimité, ou suivant les règles de la « *sanior et maior pars* » (1201).

Le système du « compromis » revient à une élection à deux degrés (18). On l'utilise dans les Ordres de Cluny et de Cîteaux, comme dans la Compagnie de Jésus (art. 707 des Constitutions). Un des Généraux des Dominicains a été élu par compromis en 1426, parce qu'il n'y avait pas d'autre solution (19). Aucun des quelque 28 Généraux de la Compagnie de Jésus n'a été élu ni *per compromissum*. Dans l'Ordre des Hospitaliers, il se fond avec un système de *cooptation*.

i) *Les tours de scrutin* : le principe en est reconnu par Boniface I^{er} (418-423). La « *publicatio* » des résultats est faite par l'un des trois « *scrutatores* », choisis en fonction de leur honnêteté, « *fide digni* ».

Certaines Constitutions affirment le très sage principe qu'au troisième tour de scrutin seuls restent en lice les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix au scrutin précédent (20).

j) *Les façons de compter les voix* : par bulletin (« *per schedulas* ») que l'on brûlera (dès 1436) après chaque scrutin, par « *ballotta* », cailloux ou haricots, pièces de monnaie ou médailles, en sortant par l'une ou l'autre porte de la salle capitulaire (« *pedibus ire in sententiam* » (21) par « assis et levé », en opinant du bonnet (d'où le nom : « opinion »).

En 1245, le Concile de Lyon décrète que « dans les élections, postulations et scrutins d'une élection, les votes conditionnés, alternatifs et incertains (22) sont réprouvés » et tenus pour nuls.

le plus possible d'utiliser le système du *scrutin*. En 1322, il proclame comme seules valables les élections « *per compromissum* » qui concilient (théoriquement) les droits de l'unanimité, du nombre et de la qualité et, de ce fait, est « *magis pacifica* », et les élections « *per inspirationem* » dont il précise qu'elles doivent être célébrées « *absque vitio celebrata* », ce qui prouve que ce ne devait pas être toujours le cas.

(18) Cf. A.H. THOMAS, *op. cit.*, pp. 208-210.

(19) HINNEBUSCH, *op. cit.*, p. 240.

(20) L. MOULIN, *Sanior et Major*, *op. cit.*, pp. 494-495.

(21) Encore en usage dans le Parlement britannique.

(22) Du type : « je vote pour X, à la condition que... » ou : « je vote pour X si Y n'est pas élu », etc.

La pratique de « l'épreuve contraire », c'est-à-dire du comptage des votes « contre », (« *secondo appello* », « *la riprova* », la « *rivolutio* ») n'est utilisée, semble-t-il, que dans les Communes (Brescia, 1274).

k) *Le scrutin secret*. Dès 1159, Cîteaux dit qu'il se pratique « *juxta consuetudinem* », selon la coutume. L'usage s'en répand au XIII^e siècle, dans les Communes comme dans les Ordres. Le Concile de Trente l'institue officiellement.

l) *Le quorum* (mot latin « desquels » introduit, dans la langue française, lors de la diffusion des techniques parlementaires anglo-saxonnes) : le « *quorum* » est le nombre minimum de membres de l'Assemblée dont la présence est nécessaire pour que le vote soit valable.

Le régime d'assemblée créé par Cîteaux a très vite connu de graves défaillances. L'absentéisme y sévit très rapidement, si sévèrement qu'il fût réprimé : à la limite, il est considéré comme une forme de sabotage. Panormitain (\pm 1450) signale que les absents ne doivent pas être comptés « *in numero illorum qui debent interesse in capitulo* ». C'est la très classique distinction entre « inscrits » et « votants » des régimes politiques modernes.

A la limite, un seul capitulaire peut former le Chapitre.

Le même Panormitain accepte toutefois que l'absent vote « *par procuration* » (« *per procuratorem* »). Le scrutin par lettre était en usage chez les Chanoines du Latran, au milieu du XV^e siècle.

m) *L'abstention* : appelée « *voto de conscientia* » à Padoue ou « *non sincero* » à Venise (XIII^e siècle), cette pratique est tout au plus tolérée dans les Ordres religieux.

n) *Le mandat impératif* est interdit. Chacun doit voter « *in sua conscientia* », disent les Chartreux.

o) *La durée de la délibération* : « *usque ad consumptionem candelae in capitulo accensae* » se retrouve fréquemment dans les Chapitres du XIII^e siècle (à Saint-Remy de Reims, en 1254 ou, en 1291, pour régler l'élection d'un évêque).

p) Finalement, et le fait est significatif, le premier Code électoral est celui de Lawrence of Somercote. Il date de 1254 (23). Il est suivi par le « *Liber super Electionibus* », œuvre de Guillaume de Mandagout, qui date de 1285. Le *Modus Tenendi Parliamentum* ne date que de la fin du XIV^e siècle.

(23) In POSWICKE and CHENEY, *op. cit.*, vol. I, p. 40.

Au total, il est permis, semble-t-il, d'affirmer que les pratiques électorales et délibératives du monde moderne ont été inventées — certains diront : réinventées — dans les premiers siècles du Haut Moyen âge, par les seules institutions qui, à l'époque, recouraient aux systèmes des élections et des délibérations et à vouloir le faire en observant les principes de la plus stricte régularité : l'Eglise dans son ensemble et, plus particulièrement, les Ordres religieux.

On peut en tout cas trouver des traces de leur influence, en cette matière, aussi bien dans l'organisation des Communes, des « Etats » et de la *Magna Charta* que dans celle des Parlements médiévaux et des Etats Généraux de 1789. Marsile de Padoue leur doit la « *valentior pars* » dont il défend le principe dans son « *Defensor Pacis* » (1324) (24).

La seule pratique qui ne soit pas, semble-t-il, d'origine ecclésiastique est celle du *conclave*. Utilisée par des Communes lassées de devoir supporter les frais inhérents au séjour d'un très grand nombre d'électeurs (et de leurs innombrables serviteurs) — Perugia (en 1216), Piacenza (1223), Venezia (1229) — elle ne fut imitée par un Ordre — celui des Dominicains — qu'en 1238 (25). Le deuxième Concile de Lyon devait en adopter l'usage en 1274. Les dispositions relatives au Conclave, suspendues dès 1276, furent rétablies, définitivement, en 1294.

4. Un témoin inattendu : J.J. Rousseau.

La thèse que je défends ici, à savoir celle des origines ecclésiastiques de l'esprit démocratique, trouve un appui insolite en la personne de J.J. Rousseau qui écrit : « La plus importante révolution qu'ait eu cette ville (Genève), celle qui a donné naissance à la République, n'a élevé la liberté que sur la base du gouvernement épiscopal (Allusion à la charte de 1387 accordée par l'Evêque Adhémar Fabri). La liberté ne germa en effet que sous l'épiscopat ; et les évêques, que le peuple de Genève regarde comme les nouveaux tyrans de sa patrie, en furent... les pères et les bienfaiteurs » (26).

Une dernière remarque : on aura observé, tout au long des pages qui précèdent, que l'Eglise n'a guère vu dans les systèmes d'élection et de délibération que des techniques. Pour un pape, Innocent IV, qui écrit : « *Per plures melius veritas inquiritur* », combien n'en trouve-t-on pas

(24) La thèse de GEWIRTH, *op. cit.*, pp. 190 et ss, si solide qu'elle soit, ne m'a pas convaincu. Si en écrivant « *valentior pars* », Marsile de Padoue voulu dire « Major Pars », il aurait épargné beaucoup de peine à ses commentateurs en écrivant, tout simplement, « Major pars ». En fait, c'est la notion de « *Sanior pars* » qui resurgit du XIV^e siècle.

(25) A.H. THOMAS, *op. cit.*, pp. 219-220 ; HINNEBUSCH, *op. cit.*, p. 219.

qui réduisent la technique majoritaire à sa juste valeur, c'est-à-dire au seul moyen de prendre, à moindre frais et sans trop de mal, une décision acceptable par le plus grand nombre.

Au total, le *Vox Populi, Vox Dei*, nous l'avons déjà dit, n'est pas dans l'esprit de l'Eglise. Il faut attendre J.J. Rousseau et surtout ses épigones du XIX^e siècle, pour entendre éclater les fanfares des dithyrambes majoritaires. Je cite : « Il n'y a, pour arriver à la vérité sociale ou relative, nul autre moyen que de consulter la voix de la majorité (Dictionnaire Politique de 1842, s. v^o Majorité). « A la Majorité, l'Instinct social, et l'instinct ne s'écartant jamais des lois divines, ne se trompe jamais. A la Minorité, la recherche de la Science et de toutes ses erreurs » (Idem, s. v^o Minorité). Et encore : « Les majorités commandent, les minorités demandent » (s. v^o Légitimité). Fort bien. Pas de problèmes, car comme « l'erreur seule peut perdre du terrain, le vrai ne recule jamais », la Minorité, porteuse de vérité et « d'impulsions progressives » (nous dirions : progressistes), « va toujours se recrutant, toujours grossissant » (Idem, s. v^o Minorité) et devient Majorité.

Encore faut-il qu'elle puisse faire entendre sa voix. Elle le peut, toutes garanties lui sont données, qui la mettront à l'abri de cette « tyrannie nouvelle » que serait, en « démocratie pure » (Idem. s. v^o Légitimité), le règne de la Majorité, c'est-à-dire, en dernière analyse, du plus fort (quand même).

« Ces droits sacrés », la Minorité pourra les faire valoir efficacement dans les Assemblées. Car « il y a, dans le seul fait de la réunion d'un grand nombre d'individus une garantie positive de justice, d'intelligence, de droiture et de fermeté. Il n'y a plus d'avares, ni de fripons, ni de lâches sur la place publique ; l'intelligence s'y échauffe, se développe et s'agrandit au milieu de la foule » (Idem, s. v^o Assemblée).

Je doute que, dans l'immense littérature que l'Eglise et les Ordres religieux ont consacrée aux questions relatives au gouvernement des hommes et du choix des gouvernements, on puisse trouver une phrase pareille. La sacralisation du principe majoritaire est, à bien des égards, la réponse des sociétés civiles déchristianisées au défi des Temps Nouveaux.

Piètte réponse en vérité, et qui cumule les inconvénients de n'être pas respectée ni dans sa lettre ni dans son esprit, et d'être un danger pour les libertés, chaque fois qu'on s'efforce de la prendre au sérieux.



LES DEUX PREMIERS VOLUMES
DE LA COLLECTION

« **SOCIOLOGIE POLITIQUE**
DU PHENOMENE RELIGIEUX »

VIENNENT DE PARAÎTRE

Les rapports présentés au Congrès organisé à Munich en 1970 par l'Association Internationale de Science Politique (AISP-IPSA) viennent de paraître dans la nouvelle collection que crée l'Institut belge de Science politique.

Vingt-huit études de Monseigneur SUENENS, des professeurs René REMOND, Georges LANGROD, C.A. ASTIZ, Maria Isaura PEREIRA de QUEIROZ, Léo MOULIN, du Père CALVEZ, s.j., du Père W. Chr. VAN DIJCK, OFM cap., etc., consacrées au thème « Les églises comme institutions politiques ».

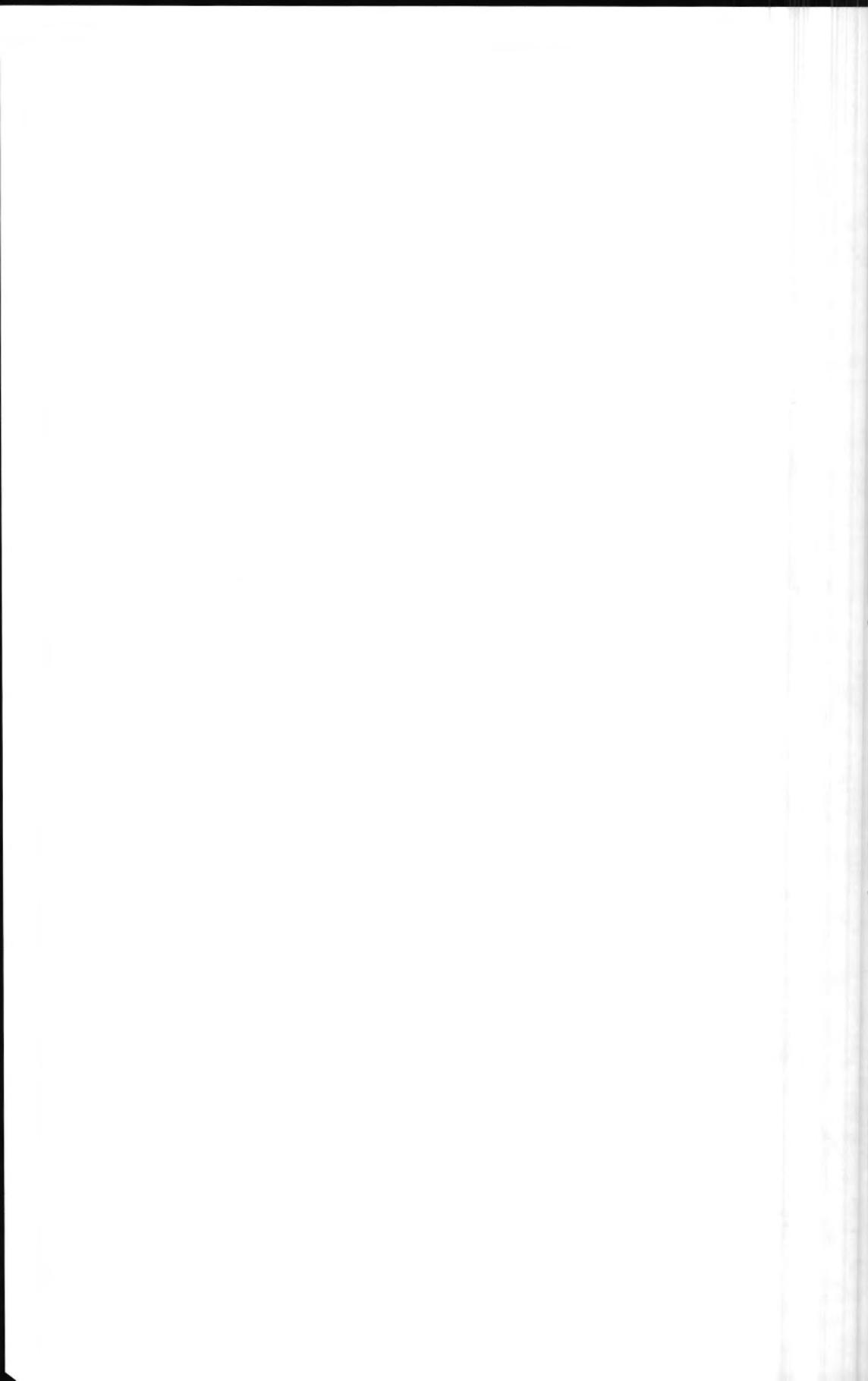
A paraître prochainement les **Acta** du Colloque organisé, à l'Université Catholique de Louvain, les 1^{er} et 2 décembre 1972 sur le thème « Le facteur religieux comme agent de prise de conscience sociale, économique et politique », avec des rapports de MM. Henri DESROCHE (de Paris), Julien FREUND (Strasbourg), G. GORIELY (Bruxelles), M.J. LORY (Collège d'Europe), du Père VERLEYE, etc.

Suivront les **Acta** du Colloque de Paris, dirigé par M.C. HERMET : « Les organisations catholiques et protestantes comme forces politiques de substitution dans les régimes à pluralisme limité » et les **Acta** du Congrès AISP-IPSA de Montréal (1973) consacrés aux thèmes de la « Dynamique de la décision dans les églises » et de « La religion comme agent de prise de conscience politique ».

Conditions de souscription pour les deux volumes parus :
500 FB.

A payer :

- a) Société Générale de Banque, Agence Montagne du Parc, compte n° 210.0068702-78 de l'Institut belge de Science politique, rue des Champs Elysées 43, B-1050 Bruxelles ;
- b) par chèque, joint à la commande.



Comptes rendus

Léo MOULIN. — *L'aventure européenne.* Introduction à une sociologie du développement économique de l'Occident. Avec une présentation par Henri Guitton, professeur à la Faculté de Droit et de Sciences Economiques de Paris. Cahiers de Bruges, Collège d'Europe, Editions De Tempel, 1972, 243 p., 300 FB.

Le non-développement économique, la stagnation économique, est, depuis toujours, l'état normal de l'humanité. Depuis qu'il existe, l'homme n'a jamais cessé de subir la disette, les famines, les épidémies, la décrépitude rapide, la mort précoce.

La seule exception à cette règle de fer, le « miracle », diront les uns, le « scandale », crieront les autres, c'est qu'un relativement petit nombre d'hommes ait réussi à échapper, et depuis peu de temps, à l'échelle des siècles, ce blocage de l'économie de subsistance.

Mais pourquoi cet essor s'est-il produit en Occident, et, au début, en Occident seulement, et plus spécialement en Angleterre, et pourquoi à partir de 1750 et pas avant ?

Est-ce un hasard, un accident historique qui aurait pu se produire ailleurs, ou, comme le croit Léo Moulin, le fruit d'une histoire millénaire ? Le fruit de la convergence de cent facteurs divers, socio-culturels, religieux, climatiques, sociaux, historiques, idéologiques, démographiques, et même, à l'occasion, économiques. Facteurs, tous nécessaires et, pris un à un, non suffisants, tous complémentaires, tous plongeant leurs racines dans le terreau de l'Occident où ils puisent leur raison d'être et leur vitalité. Au demeurant, pareille convergence était aléatoire, à bien des égards, ne serait-ce qu'en raison de sa complexité, et aurait pu ne pas se produire. Mais, se produisant, elle ne pouvait le faire qu'en Occident. D'où le titre : *L'Aventure européenne.*

Si le développement économique qui est, par définition, au sens premier du terme, et dans ses apparences, et sa production, un phénomène économique, il ne l'est donc pas dans ses profondeurs. Car les valeurs qui ont déclenché ce processus, l'esprit qui l'anime, les structures sociales et mentales qui le conditionnent, les hommes qui le suscitent, en font un phénomène qui n'est, en soi, ni essentiellement, ni même principalement, économique, mais un phénomène socio-culturel.

C'est pour les mêmes raisons que le sous-développement économique n'est pas un phénomène essentiellement, ni même principalement, économique, mais le fruit de longues séries convergentes de facteurs socio-culturels de tous ordres. D'où d'ailleurs les obstacles qui s'opposent au « décollage » des économies retardataires ou stagnantes. D'où encore, l'inévitable destruction

de bon nombre de spécificités culturelles qui accompagne, inéluctablement, tout processus de « take-off » : comment serait-il possible en effet d'adopter les produits et les techniques des économies les plus avancées — que celles-ci soient américaine, européenne ou soviétique — sans adopter, en même temps, une partie des valeurs socio-culturelles qui ont contribué à les produire ? Toute technologie, toute démarche scientifique, toute sécularisation de la pensée, sont en effet le fruit d'une concrétion, d'un amalgame de valeurs. Il est donc impossible de faire le tri : la « révolution » industrielle n'est pas le bon grain que l'on peut séparer de l'ivraie des valeurs occidentales ou atlantiques. Isolée des valeurs qui l'ont engendrée et exaltée, elle ne peut engendrer que le chaos et la déshumanisation.

Une excellente et fort sympathique « Présentation » du professeur Guitton introduit cet ouvrage dont le ton, très souvent percutant, sinon provocant, et le style alerte mettent en valeur l'originalité profonde. Une bibliographie imposante atteste que l'auteur, professeur au Collège d'Europe et Maître de Conférences à l'Université Catholique de Louvain, a fortement étayé sa démarche.



G. LEFRANC. — Les gauches en France (1789-1972. Paris, Payot. Coll. « Le regard de l'histoire », 1973.

Les exigences d'un débat à la T.V. m'ayant amené à relire ce que Georges Lefranc avait écrit sur le Front Populaire⁽¹⁾, j'ai été pris de remords en constatant que je n'avais pas assez souvent parlé, dans les colonnes de *Res Publica*, de l'œuvre de ce très probe historien. Historien, Georges Lefranc l'est dans l'âme. Non seulement par l'étendue, véritablement unique en France, de ses connaissances et de sa documentation mais encore et surtout par le souci qui l'anime de ne rien assurer qui ne soit prouvé, établi, incontestable.

Il y a beaucoup de mérite, car Lefranc a participé aux batailles et aux actions qu'il décrit ; il s'y est engagé à fond, car c'est un homme de cœur et de conscience, et, comme c'est le cas pour ceux qui luttent pour défendre un idéal et non pour s'assurer une situation, il a écopé plus d'une blessure. Il ne lui en reste aucune amertume ; tout au plus un certain étonnement de voir avec quelle passion les hommes se refusent à voir les évidences et à reconnaître la vérité.

En résumé : on peut ignorer ce qu'écrit Georges Lefranc : c'est ce que font ceux qui n'apprécient pas son entreprise de démystification ; on ne peut pas le mettre en doute, si ce n'est sur nouveaux frais.

Voici son dernier livre : il est consacré à l'histoire des gauches, de 1789 à 1972. « *Des gauches* », remarquons-le tout de suite, et non de la « *la gauche* », car Lefranc, comme bon nombre d'observateurs de la société actuelle, ne croit

(1) L'œuvre de G. LEFRANC est immense et riche. Rien que sur la période de 1936 on trouve : *Le Front populaire*, collection « Que sais-je ? », 1965 ; *Juin 1936. L'explosion sociale*, collection « Archives » de Julliard, 1965 ; *Histoire du Front populaire*, Etudes et Documents, Payot, 1965, sans compter les 8 ou 10 ouvrages que cet historien a consacrés au syndicalisme et à l'histoire du travail.

guère à l'existence d'une gauche homogène, unie par des conditions uniformes de vie et de travail, aimantée vers les mêmes objectifs par une prise de conscience identique.

Avant 1914, et de 1914 à 1939, observe-t-il, on parlait du « bloc des gauches », ou du cartel des gauches » — comme Proudhon parlait des classes ouvrières. Et cette reconnaissance d'une pluralité de fait, de tendances et de visions du monde ne nuisait pas à l'efficacité de l'action. Ne nuisait pas plus, en tous cas, que le monolithisme, plus affiché que réel, l'unité de penser, à tout prix dévastatrice de toute liberté, la discipline bureaucratique que l'on peut observer, de nos jours, dans tant d'organisations et de partis de gauche.

Deuxième observation de Lefranc : il y a autant de « gauches » en France qu'il y a de régimes et d'époques historiques.

Toute mythologie mise à part, les gauches d'aujourd'hui n'ont rien de commun avec les gauches d'autrefois et de naguère, sinon, peut-être, certaines aspirations, si vagues qu'elles n'ont guère de signification réelle. « Le Pain, la Paix, la Liberté » en est une.

Troisième constatation : dès 1789-1795, les diverses gauches — libérale et parlementaire (avec Mirabeau, Sieyès, Barnave), démocrate (Robespierre et Saint-Just), socialisante (Roux, Hébert, Babeuf) se définissent, les unes par rapport aux autres, et de quelle façon inexpiable !, se différencient et affrontent les problèmes des deux siècles qui viennent, dans un esprit, avec des objectifs et des moyens qui se retrouveront désormais à chaque étape de la vie politique française : la liberté est-elle la valeur première et inconditionnelle ? Ou les impératifs de l'égalité peuvent-ils, à l'occasion, la refouler au second plan ?

A mesure que la gauche démocratique et anticléricale va évoluer vers le centre et se mue en un radicalisme de moins en moins radical, elle laisse le monopole de l'esprit de gauche, sinon en paroles, du moins en fait, aux socialistes et aux communistes. Et, tout naturellement ceux-ci mettront l'accent sur l'égalité, revendication justifiée des travailleurs, plutôt que sur la liberté, notion à la fois trop sommaire et trop peu familière pour que ceux-ci y soient vraiment sensibles.

Pareille communion de conception ne suffit pourtant pas à faire l'unité de la gauche. Au contraire, toute l'Entre-deux-guerres voit se développer dans l'Europe entière et en France, en particulier, une lutte homicide entre les partis « Frères ».

Parfois les menaces que le fascisme fait peser sur les organisations politiques et syndicales de gauche, ou la guerre, font oublier aux socialistes, leurs préventions, et aux communistes, les vieux slogans de lutte, d'abord et avant tout, contre les socialistes. Ce sont les épisodes confus, tumultueux, éphémères, ambigus, du Front Populaire et de la Résistance. Mais l'urgence et le danger passés, le mariage, qui n'a jamais été que de raison, se dissout en un divorce, et les luttes recommencent, ouvertes ou sournoises, mais toujours âpres.

Le programme commun de gouvernement, signé le 27 juin 1972, par le Parti Communiste et le Parti Socialiste et un groupe de radicaux, mettra-t-il fin à cet état de guerre latente, se demande Lefranc ?

Il est permis d'en douter. Outre qu'il n'a pas mené les gauches à la victoire (en mars 1973), ce qui n'est pas une référence, il a été élaboré dans un esprit, avec des objectifs et des arrières-pensées à ce point différents et

parfois même contradictoires, qu'il est bien peu probable qu'il puisse résister à l'épreuve du temps.

D'autre part, le P.S.U. et les diverses formations gauchistes et anarchistes mènent la vie dure au Parti Communiste et l'obligent sans cesse à rectifier ses positions de parti devenu, désormais, traditionnel, et à les radicaliser. Autre raison de tension parmi bien d'autres, entre lui et le Parti Socialiste. Les gauches, en fait si peu unies⁽¹⁾ et de façon labile, arrivant au pouvoir, auraient-elles, en France, beaucoup de chances de gouverner durant quelque temps ?

Lefranc avance (p. 262 et suivantes) les raisons qui l'en font douter. Elles vont de l'incompétence en matière économique et financière (« l'économique et le financier demeurent le talon d'Achille des gauches, de toutes les gauches ») à leur « manque d'imagination » (« les adversaires disent leur indigence intellectuelle »). de la diversification profonde de la classe ouvrière à son « embourgeoisement », de la « désacralisation » du travail à l'absence de démocratie interne propre aux organisations ouvrières, et à bien d'autres raisons encore, dont l'évolution même de notre société et l'incapacité des gauches à le percevoir nettement ne sont pas les moindres.

Les gauches arriveront-elles à intégrer l'apport des sciences sociales et humaines ? Réussiront-elles à voir au-delà des perspectives à court-terme qui sont celles de l'action immédiate, trop souvent aveugles ? « Qui assumera pour les gauches la mission qu'ont assumée, pour l'Eglise dans les siècles passés, les ordres religieux ? Qui leur rendra les « Sociétés de pensée » sans lesquelles l'action s'enlise ou s'embourbe dans un quotidien sans grandeur ? » conclut Lefranc. Il y a de bonnes raisons de croire qu'en France, ce n'est pas demain que se produira pareille mutation. Si bien que si les gauches accédaient un jour au pouvoir (par suite de la lassitude de l'électorat bien plus qu'en raison de la confiance qu'elles auraient su lui inspirer), il y a tout lieu de croire qu'elles arriveraient, une fois de plus, intellectuellement et techniquement mal préparées à assumer leur tâche, qui est de gérer la société du XXI^e siècle, dans l'esprit de l'an 2000, et non de réagir en fonction des traumatismes et des fantasmes du siècle dernier.

Je ne prévois donc guère de succès dans ce cas, et Georges Lefranc non plus, tout en espérant, l'un et l'autre, être de très mauvais prophètes.

Mais, nous rétorquera-t-on, les succès que remportent les partis socialistes en Allemagne, en Scandinavie et, qui sait ?, en Angleterre, ne contredisent-ils pas quelque peu votre pessimisme ? A quoi il est aisé de répondre que ce sont des partis travaillistes et non socialistes, au sens où l'on entend ce terme en France ou en Italie⁽²⁾ ; qu'aucun de ces partis ne connaît la mystique de

(1) Il ne faut pas oublier, en outre, que chacun des partis de gauche (le PC excepté, et encore) est et a toujours été profondément divisé, partagé, incertain, sur tous les grands problèmes qui se sont posés à eux : l'Europe, Munich, la CED, les rapports avec les EUA, l'OTAN, la « coexistence pacifique » et la nature du régime soviétique, etc... sans compter les divisions « doctrinales » qui ne travaillent pas que le PSU, ou les tentatives de rapprochement, du type « Programme commun », où en fait, mises à part les exigences de la lutte politique, qui font oublier bien des choses, l'accord, au sein du PS lui-même, est loin d'être évident.

(2) Sans oublier que ce sont aussi des Nations où une partie de la classe ouvrière se situe elle-même au centre ou à droite de l'éventail politique et ne croit pas « trahir » en votant à « droite ». Evolution qu'il est possible d'observer en France et en Belgique également, mais qu'entravent la présence et l'action sclérosantes des idéologies et des partis dits « de gauche ».

gauche qui travaille la France depuis près de deux siècles ; qu'aucun n'a à lever d'hypothèque communiste ; qu'aucun ne possède un corps d'intellectuels comparable à celui qui, en France, paralyse toute possibilité de rénovation et d'adaptation réelles, et qu'aucun n'a affaire avec un courant gauchiste aussi virulent que celui, divers et multiple, qui place la France dans un état de fièvre quarte permanent et l'épuise, plus qu'il ne convient à un Etat moderne.

En écrivant ces mots, je dépasse quelque peu les bornes que s'est tracées Georges Lefranc : celle de l'histoire la plus stricte, répétons-le, du « respect absolu du fait dans ce qu'il a d'originalité irréductible » (p. 7).

J'espère qu'il me pardonnera d'avoir transgressé un instant cette règle, pour lui, si impérative.

Léo Moulin.



R. FENAU. — *Jean Rey, enfant et artisan de l'Europe.* Bruxelles, Labor, 1972, 231 pages.

Jean Rey est un militant au plein sens du terme. Militant protestant, militant libéral, militant wallon, militant européen. R. Fenau nous décrit son action sur ces quatre plans. Le régionalisme, le patriotisme belge et l'internationalisme sont chez Jean Rey les degrés d'une même pensée libérale et démocratique qui n'y voit aucune contradiction. Fédéraliste de la première heure, il s'en prend à l'Etat centralisateur.

L'auteur nous présente Jean Rey dans les grands moments de sa carrière politique : député en 1939, ministre en 1949, membre de la Commission des Communautés Européennes en 1958, puis président de celle-ci.

Au fil des pages, c'est le portrait d'un grand humaniste de notre siècle qui se trace. R. Fenau le fait avec délicatesse, minutie, chaleur. Son « Jean Rey » est un modèle du genre.

Jean Beaufays.



Faculté de Droit. Bibliothèque Léon Graulich. Répertoire des périodiques. Liège, 1972, 208 pages.

La bibliothèque de la Faculté de droit de l'Université de Liège est fort riche. Le nombre de revues y est considérable, environ 1.600 titres. Pour leur exploitation rationnelle, l'on vient d'éditer un catalogue se présentant en deux parties : répertoire alphabétique et index analytique.

Dans le répertoire alphabétique, la « fiche » de chaque revue comporte sa cote, son titre complet, le lieu d'édition, l'éditeur, l'état de la collection.

L'index analytique est divisé essentiellement en deux grandes sections : le droit et les sciences humaines. La section « droit » est elle-même divisée en deux rubriques : droits internationaux et droits nationaux, ces derniers classés par pays.

La section « sciences humaines » est répartie en plusieurs rubriques, par objet. Nous citerons plus spécialement « sociologie » et « science politique ». Pour cette dernière discipline l'on peut considérer que la collection comporte 42 titres différents. Voilà un bien bel outil mis à la disposition des politistes liégeois.

J.B.



J.C. VILE. — *Le régime des États-Unis.* Paris, Editions du Seuil, 1972, 299 p.

Encore un livre sur les États-Unis diront certains. Celui-ci s'adresse au public curieux mais non spécialiste. Cependant, il apprendra bien des choses, même au spécialiste. Ce sont les rouages de la politique américaine actuelle que nous voyons fonctionner à travers la description des forces et des comportements et quelques exemples marquants. Après une bonne présentation des USA et de la nature de la politique américaine, l'auteur s'intéresse à l'étude du système biparti dont il montre toute la richesse et toute la complexité. Il explique notamment cette différence souvent négligée entre « aile présidentielle » et « aile du Congrès ». Pour M.J.C. Vile, les relations entre les événements fédéraux, les événements d'un État et la politique locale sont beaucoup plus authentiques et vivantes que dans un pays plus centralisé comme la Grande-Bretagne où la politique nationale a acquis une autonomie pratiquement totale à l'égard de ce qui se passe au niveau local.

L'auteur s'intéresse ensuite à l'élaboration de la politique : groupes de pression, élections, congrès, président, administration. Notons enfin la présence d'annexes bien utiles.

L'ouvrage du professeur Vile est très intéressant. Il a le mérite de décrire dans un langage clair et immédiatement accessible, la réalité vécue de la politique américaine. Il s'agit d'un travail de science politique et non de droit. Le lecteur francophone y découvrira des phénomènes habituellement peu connus.

J.B.



Philippe GAVI. — *Le Triangle indien. De Bandoeng au Bangladesh.* Paris, Le Seuil, 1972, 443 pages.

Les éditions du Seuil sont désormais, pour nous politistes, un éditeur scientifique important. Outre la petite collection « politique », d'autres ouvrages importants sont à y signaler.

Ph. Gavi met en question l'image rassurante de l'Inde de Mme Gandhi. Il présente cette pauvreté — maintes fois montrée — en chiffres. Or, reconnaissons-le, elle nous frappe plus encore.

« Le Conseil national de la recherche économique appliquée prévoit 100.000 ingénieurs sans travail en 1973... Les chômeurs qui ont fait des études représentent une charge de dynamite sociale » (p. 93). Il nous décrit ensuite le pouvoir politique.

Le « Congrès » n'est pas une force politique mais un front. Il est populaire pour les services rendus dans le passé, non pour les services présents. Il n'y a pas de véritable voie indienne vers le socialisme. La deuxième partie de l'ouvrage est en effet consacrée à l'histoire du mouvement communiste en Inde. Elle situe longuement ces « naxalistes » dont nous parle parfois la presse.

L'auteur a une position personnelle et ne cache pas ses sympathies. En plus de 400 pages il constitue un dossier complet sur l'Inde d'aujourd'hui. Sous-continent d'une importance majeure dans ce secteur du monde, enjeu entre l'Est et l'Ouest, l'Inde basculera-t-elle du côté communiste, ou parviendra-t-elle à prendre son essor par la voie traditionnelle ?

J.B.



Albert DE SMAELE. — *Roumanie : l'heure de vérité.* Bruxelles, Labor, 1972, 171 pages

Ce sont les carnets de voyage d'un honnête homme éclairé qu'A. De Smaele nous présente. Son but n'est pas de porter un jugement sur les réalisations roumaines, mais bien de comprendre et d'expliquer selon quels axes la Roumanie se développe. Il insiste notamment sur les problèmes du passage d'une société agricole peu différenciée à une société industrielle en différenciation croissante. Pour l'auteur, fondamentalement, le socialisme roumain tend d'une part au développement de l'autonomie des collectivités de travail, d'autre part, au développement de l'action de l'Etat au niveau le plus élevé d'organisation pour assurer le progrès de la qualité de l'activité économique et sociale. Le politiste regrettera le peu de place accordée au pouvoir politique tel qu'il fonctionne réellement. Dans sa préface, A. De Smaele nous prévient qu'il se refuse — ici — à la critique des faits observés. L'on peut cependant penser que pour ce point il va plus loin que cela et présente la thèse officielle roumaine, sans nous dire si elle correspond à la vie courante.

Les problèmes économiques sont abordés d'une manière bien intéressante. La partie relative à l'agriculture est spécialement développée. Quelques annexes enrichissent encore ce « rapport » d'un observateur attentif.

J.B.



A.W. MACMAHON. — *Administering Federalism in a Democracy.* New York, Oxford University Press, 1972, 196 pages.

Le problème du fédéralisme est à l'ordre du jour en Belgique depuis de nombreuses années. Or, la science politique belge ne réagit pas à cette préoccupation si l'on excepte quelques tentatives comme celle de l'Institut belge de Science politique. Puisqu'il y a peu de réflexion propre, il faut bien se tourner vers la littérature étrangère. Les études anglo-saxonnes sont les plus riches. Mais, le nombre de bons ouvrages récents est quand même peu élevé. Aussi faut-il saluer cette nouvelle étude de A. MacMahon. Il s'efforce de présenter le fédéralisme actuel, principalement dans sa forme américaine, plus spécifiquement du point de vue de la gestion publique. Les problèmes fondamentaux sont abordés comme celui du choix de la voie à suivre par le gouvernement fédéral pour réaliser ses buts, par sa propre administration ou par l'intermédiaire de programmes acceptés par les Etats et les pouvoirs locaux. L'auteur s'intéresse aux méthodes de supervision du « federal aid system ». Il analyse là le fondement principal de la centralisation dans le système américain.

Ensuite, A.W. MacMahon étudie le rôle en mutation des Etats, les relations interétatiques et régionales, ce qui est très neuf tout au moins quant à son développement.

Cette étude d'une belle densité expose un aspect particulier du fédéralisme qui mérite d'être mieux connu en Europe et surtout en Belgique.

J.B.



Leslie J. MACFARLANE. — **Political disobedience.** Londres, Macmillan, 1972, 95 pages.

La désobéissance politique est une notion toujours d'actualité, mais mal connue et peu analysée. Que ce soient les opposants politiques mis dans des asiles en URSS, que ce soient les contrevenants au recensement en Belgique traités comme de vulgaires délinquants de droit commun, la désobéissance politique n'est finalement admise que dans des limites extrêmement étroites.

Le terme de désobéissance politique est utilisé par les politistes pour situer la prestation d'actes interdits par la loi mais dirigés consciemment contre l'autorité de l'Etat.

L. MacFarlane analyse pour commencer l'attitude des Chrétiens. Le prescrit du Christ « Rendez à César... » est déjà une porte ouverte à la désobéissance. Il compare ensuite les vues de Saint Thomas d'Aquin, Locke, Thoreau, Tolstoï, Gandhi et des marxistes.

La forme de désobéissance est largement orientée par le but du protestataire. Cela va de l'acte symbolique à la rébellion ouverte. Mais comment justifier cette révolte, la situation normale en société étant l'acceptation de l'autorité? L'auteur expose les différentes réponses possibles. Sa conclusion consiste à faire le point de l'avenir probable de la désobéissance politique.

Ce petit volume bien intéressant apporte une contribution de choix à un problème fondamental en démocratie.

J.B.

★

John PLAMENATZ. — **Ideology.** London, Macmillan, 1970, 148 pages.

Dans sa signification la plus large, l'idéologie est l'ensemble des idées présentes dans une société ou une époque. Mais le mot est plus fréquemment utilisé dans un sens plus étroit pour se référer seulement à certains types d'idées. L'auteur entend clarifier toutes les acceptations et discuter l'idéologie d'un point de vue philosophique. Après avoir expliqué l'approche faite par les philosophes allemands et Marx, J. Plamenatz s'arrête à la religion comme idéologie. Il s'intéresse ensuite aux groupes sociaux et remarque qu'avant de se demander quelle est l'idéologie d'un groupe, il faut s'interroger sur le groupe lui-même, ses buts. Pour les politistes, c'est évidemment la 6^e partie de ce petit volume qui captive le plus : l'emploi politique de l'idéologie. Pour beaucoup de gens, idéologie signifie principalement la doctrine défendue et utilisée par les partis politiques dans leur combat. L'auteur montre que la notion est plus riche que cela.

L'ouvrage consacre une attention particulièrement importante à K. Marx parce que c'est lui qui a principalement introduit le sujet dans les sciences sociales.

Ce petit volume présente un intérêt certain, puisqu'il parvient à éclairer la notion d'idéologie utilisée dans des sens fort différents selon les auteurs.

J.B.

★

René de LACHARRIERE. — La divagation de la pensée politique.
Paris, Presses Universitaires de France, 1972, 362 pages.

Cet admirable essai devait être écrit. Espérons qu'il soit lu et compris. L'auteur s'attaque — avec quel esprit — aux faux-semblants des idées politiques. Sa réflexion part d'un « échec comme problème ». L'espérance que la Révolution française avait fait naître peut être considérée comme universellement déçue aujourd'hui. A partir d'un principe commun de liberté, deux systèmes se sont édifiés dont chacun voit dans l'autre un mécanisme d'asservissement. Au départ de cette constatation R. de Lacharrière passe au crible les idées politiques actuelles. Quelques formules feront apprécier la vigueur de sa pensée. « Lorsqu'on rappelle aux hommes que leur esprit détient un pouvoir de décision capable de changer leur destin, le sociologue s'agite, en proie à un malaise profond » (p. 35). « On ne saurait se tromper plus qu'en imaginant la pensée politique prémunie par son anarchie actuelle contre tout préjugé » (p. 62). « La religion qui s'efface laisserait l'homme à l'abandon si aucune autre espérance n'assurait la relève » (p. 151). « L'une des caractéristiques les plus redoutables de la guerre : c'est qu'elle plaît aux hommes, par maints aspects, et bien plus que ceux-ci ne l'avouent » (p. 243). « Ce n'est pas que la vertu des hommes d'Etat les retiendrait toujours mais leurs occupations, leur entourage et l'impossibilité d'opérer dans l'anonymat y suffisent dans une très large mesure » (p. 327).

R. de Lacharrière s'intéresse spécialement au marxisme. Pour lui, la doctrine économique et sociale s'enrôle au service de l'évolution métaphysique. L'athéisme de Marx tend à récupérer les aspirations qui s'égareraient vers le ciel et cette socialisation de Dieu précède celle des moyens de production.

L'auteur estime que si l'explication comporte une large part d'excuse, elle ne voue pas la politique à une divagation fatale !

Les doctrinaires sont montrés pour ce qu'ils sont : des hommes en dehors de la réalité, par volonté de refuge ou par faiblesse.

Cet essai est salutaire, puisqu'il nous force à réfléchir sur les lieux communs les plus acceptés.

J.B.



J. ATTALI. — Les modèles politiques. Paris, Presses Universitaires de France, 1972, 176 pages.

La modélisation est devenue un instrument de recherche et de prospective courant dans plusieurs sciences sociales, et principalement en économie. La science politique manque encore par trop souvent de méthodes quantitatives qui lui soient applicables.

J. Attali, déjà auteur d'une remarquable « Analyse économique de la vie politique » a voulu faire une synthèse en termes littéraires des recherches les plus récentes en vue d'utiliser les mathématiques en science politique. Il présente également une réflexion critique sur l'apport de ces méthodes et sur leur fondement épistémologique. L'auteur le note, il ne faut pas croire que l'utilisation des mathématiques apporte, par là même, ses lettres de noblesse à la science politique.

J. Attali analyse notamment la théorie de la décision, le fameux effet Condorcet, la théorie des jeux, les stratégies des partis politiques. Sa conclusion porte, logiquement, sur les modèles et les structures, comme moyen de réflexion et comme moyen d'action.

On aurait tort de se laisser rebuter par l'aspect quelque fois mathématique de cet ouvrage. La lecture en est aisée et nous considérons qu'il s'agit d'un apport de première importance à la méthodologie de la science politique en langue française.

J.B.



La Wallonie et la Répartition du Pouvoir. Semaines sociales wallonnes 1972. Bruxelles, Les Editions Vie Ouvrière, 1972, 254 p.

On attendait avec beaucoup d'intérêt la parution des rapports de la 54^e Semaine Sociale Wallonne. A l'époque, en effet, nombre d'entre eux avaient fait grand bruit. Cette « Semaine » a abordé trois genres de questions intimement liées :

- 1) dans quel état de fait, mais aussi dans quel « Etat de Droit » nous trouvons-nous aujourd'hui ?
- 2) comment démocratiser réellement cette société ?
- 3) comment y assurer le développement et la promotion des travailleurs wallons ?

Les thèmes suivants sont brillamment traités : la redistribution du pouvoir, la Wallonie dans l'Europe de demain, l'opinion flamande et la redistribution du pouvoir, les regroupements de communes, le pouvoir économique, l'autonomie culturelle.

Vouloir résumer toutes les études de cette remarquable analyse serait une gageure. Il s'agit d'une vue originale et d'une approche réaliste des problèmes qui divisent la Belgique. Pour les auteurs, il importe non seulement de rapprocher le pouvoir de décision le plus possible de la population concernée, mais encore d'assurer l'efficacité maximale de son fonctionnement. Il convient — disent-ils — de faire un pressant appel pour rassembler les forces progressistes de toutes les régions wallonnes, afin d'assurer ensemble le développement de la région.

J.B.



G. BURDEAU. — Les libertés publiques. Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1972. Quatrième édition, 457 p.

Le politiste a le sentiment — et il n'est pas le seul — que les libertés publiques sont aujourd'hui bien menacées, même dans la vieille Europe, son berceau. L'homme n'est libre que dans un Etat libre. C'est donc de l'aménagement des institutions politiques que procède directement la liberté. Mais, derrière les institutions, il y a les idées. Le professeur Burdeau constate qu'une certaine socialisation de la liberté lui insuffle un dynamisme qu'elle ne comportait pas aussi longtemps qu'elle était strictement individuelle. « La liberté est à l'égard de l'Etat une puissance strictement négative ; elle limite son action... Socialisée, elle devient au contraire une force exigeante, car les

divers groupes tendent à obtenir de l'Etat des interventions favorables à leurs membres » (page 11). L'auteur nous expose les différentes approches de la liberté par l'homme en société.

Cette remarquable étude se poursuit par l'examen approfondi des libertés, principalement à la lumière du droit positif français. Pour nous Belges, certains chapitres sont particulièrement enrichissants : l'internement administratif, concurrence ou collaboration entre l'Etat et les groupes, les obligations du fonctionnaire et sa liberté d'opinion, la moralisation de l'industrie de la presse, les droits économiques et sociaux.

Ce brillant ouvrage fait un bilan, hélas point toujours encourageant de l'état des libertés publiques, de *nos* libertés. J.B.



P. VIALLE. — *La Cour Suprême et la représentation politique aux Etats-Unis.* Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972, 243 pages.

Le sous-titre de cet ouvrage « Nouvel essai sur le gouvernement des juges » montre bien le dessein de l'auteur. La Cour Suprême des Etats-Unis n'a jamais cessé d'être le centre de multiples controverses. Ses juges, dans certains domaines tout au moins, gouvernent encore. Leurs décisions peuvent aller jusqu'à modifier les rapports politiques à l'intérieur de la société américaine. P. Vialle étudie spécialement l'attitude de la Cour à l'égard de l'inégalité de représentation. Le découpage des circonscriptions électorales favorisait largement les régions rurales au détriment des régions urbaines. Le conservatisme de la législation du travail vient de cette représentation des régions rurales dans les assemblées. La concentration de la population dans les villes et l'accroissement démographique qui se produisent dans les dernières années du XIX^e siècle sont les facteurs sociologiques de l'inégalité numérique des circonscriptions électorales. Afin de justifier et de gagner leur lutte d'influence contre les grandes villes, les zones rurales utilisèrent plusieurs arguments. L'un, toujours vivant aux Etats-Unis, est le mythe de la supériorité de la vie et des mœurs rurales.

L'auteur étudie ensuite toute l'évolution de la jurisprudence de la Cour Suprême dans cette question. Il analyse la notion de « question politique ». Dans une seconde partie, il traite de l'organisation de la représentation et du contrôle de constitutionnalité des lois, des réactions négatives du Congrès au rôle prépondérant de la Cour Suprême.

P. Vialle a réalisé une remarquable analyse politique du rôle des juges américains. Mais, c'est aussi une importante contribution à l'étude du système électoral. On a le sentiment que l'auteur a parfaitement compris tous les rouages de cet aspect parfois complexe, pour un Européen, de la vie politique américaine. J.B.



R. BARKER, ed. — *Studies in opposition.* Londres, Macmillan, 1971, 338 pages.

L'opposition violente aux régimes politiques en place nous est devenue familière, que se soient les Black Panthers aux USA, l'armée en Amérique

Latine et en Afrique, les jeunes en Europe, certains ouvriers et intellectuels en pays communistes, le phénomène est généralisé. Il faut se dire que — en tout état de cause — il en fut quasiment toujours ainsi. La première question que l'on doit se poser est celle de la légitimité d'une telle attitude. La seconde interrogation portera sur ses raisons et sur ses effets. Certaines sociétés politiques pensent y remédier par l'institution de l'Ombudsman et le maintien d'une presse d'opinion libre. Mais, l'opposition violente découle souvent de l'impuissance définitive de l'opposition légale. La reconnaissance de l'opposition comme un corps légitime, voulant accéder au pouvoir par la persuasion est la condition première du succès du système des partis et par là d'un gouvernement démocratique.

Cet ouvrage collectif comporte d'excellentes collaborations, comme celle de G. Sartori qui met en corrélation les notions de contrôle et d'opposition. E. Shils s'arrête au problème posé dans les nouveaux Etats d'Asie et d'Afrique. S. Tosi expose les particularités de l'Italie contemporaine avec l'opposition au système lui-même. K. Libbey traite de l'exemple suisse. G. Zellentini expose le cas des Communautés Européennes.

L'ensemble des contributions, parfois un peu décousu, apporte incontestablement des vues bien intéressantes sur un phénomène politique familier et cependant mal connu.

J.B.



M.GOLDRING, F. HINCKER, C. DETRAZ. — La Grande-Bretagne en crise. Paris, Editions ouvrières, 1972, 128 pages.

Ce petit ouvrage est une vue communiste sur les problèmes qui se posent dans le monde industriel anglais. Les auteurs cherchent notamment à expliquer le paradoxe que constitue l'absence de courant révolutionnaire en Grande-Bretagne bien que le mouvement ouvrier y soit si difficilement intégrable par le capitalisme. Le parti communiste anglais exerce surtout une influence idéologique, mais, la classe ouvrière britannique est très peu « idéologisée ». C'est un parti très prolétarien dans sa composition. En face des organisations ouvrières se trouvent les industries traditionnelles qui connaissent une crise tenace. La concentration monopolitique s'étend à de larges domaines.

Les auteurs s'intéressent enfin aux problèmes de l'enseignement.

Assez curieusement, l'Angleterre vue à travers ce prisme communiste, n'est pas essentiellement différente de celle que l'on croit connaître. Seuls les accents diffèrent.

J.B.



A.H. MESNARD. — La planification urbaine. Paris, P.U.F. Dossiers Thémis, 1972, 96 pages.

Ce volume concerne tous les spécialistes de l'aménagement du territoire. Mais, en tant que politologue, nous lui trouvons un intérêt particulier. La ville représente tout un système politique et tout un système social. Elle l'exprime, elle en est le produit et l'enjeu. L'auteur décrit d'une façon pratique la planification urbaine en France. Nous y voyons la complexe dialectique

des rôles des individus, de l'administration à ses divers niveaux, du pouvoir politique et du juge.

Cette planification qui n'est pas temporelle mais bien géographique, touche une multitude d'intérêts privés et entraîne des servitudes parfois lourdement ressenties par les particuliers. Après avoir étudié le développement du phénomène urbain, A.H. Mesnard situe l'évolution de la planification urbaine et son contenu actuel. Il termine son analyse par l'examen de l'élaboration des documents de planification et leur application.

Ce petit dossier, complété de textes bien choisis, donne au politicologue une vue neuve d'un phénomène croissant. J.B.



J.J. ALPHANDERY. — Cuba. L'autre révolution. Douze ans d'économie socialiste. Paris, Editions sociales, 1972, 285 pages.

Le mythe de Cuba est profondément enraciné dans l'opinion publique politisée. Pour les uns, il s'agit de l'instrument du communisme militant aux Amériques ; pour les autres, simplement d'une voie de développement originale. Pour l'auteur, la révolution cubaine est un immense effort tendant à mettre fin au sous-développement économique et social. C'est cette tentative qu'il entend décrire. Il estime que le succès sur le plan social n'est pas contesté. Ce qui est mis en cause, c'est le mode de développement économique, critiqué à gauche comme à droite.

J.J. Alphandery, qui ne dissimule pas sa sympathie pour le régime de F. Castro, analyse les réformes agraires et notamment cette curieuse et originale institution qui est le micro-plan. L'auteur s'intéresse ensuite au problème du « bureaucratisme ». Après l'examen des institutions, c'est au tour de celui de la production agricole : monoproduction et diversification. La deuxième partie de cette étude est réservée aux résultats et aux perspectives de l'économie cubaine. Si la bourgeoisie a perdu beaucoup dans cette expérience — et d'ailleurs elle a émigré dans une large mesure — les classes inférieures ont amélioré leur niveau de vie, bien qu'il ne soit pas encore question de surplus.

L'auteur traite le problème d'un point de vue socio-économique. Toute référence aux questions politiques est absente et c'est un peu dommage, bien que là n'était pas le but de l'étude. Cet ouvrage clair fait un bilan d'une expérience qui, avec la voie chilienne, forme les deux modèles qui s'offrent à l'Amérique Latine. J.B.



P.M. EISEMANN. — Les sanctions contre la Rhodésie. Paris, Pedone, 1972, 154 pages.

Il convient de s'interroger sur l'efficacité des organisations internationales et sur celle d'un de leurs moyens de pression pacifique : les sanctions économiques. L'exemple de l'échec de 1936 de la Société des Nations face à l'agression italienne en Ethiopie devait mettre en garde. La tentative contre la Rhodésie se solde, elle aussi par un résultat négatif.

Après avoir rappelé brièvement l'historique de la question, l'auteur expose la réplique britannique à la déclaration unilatérale d'indépendance, puis l'appel à l'Organisation de Nations Unies. Les sanctions sont d'abord sélectives, mais ensuite l'embargo sera total. Il est extrêmement délicat de dresser un tableau des conséquences internes de la politique internationale de sanctions. Les ressources de la Rhodésie sont très diversifiées. Les échanges diminueront de façon importante, mais le produit intérieur brut s'accroîtra.

Les causes de l'échec ? P.M. Eisemann les voit comme suit : la résistance de l'économie rhodésienne, l'assistance extérieure et le fait que sa position géographique lui permet de faire pression sur les États africains voisins. Il faut penser également que les sanctions internationales ont constitué un ciment d'union nationale.

Dans ce petit ouvrage bien documenté, l'auteur montre l'inanité des mesures internationales dans ce domaine. J.B.



Institut d'Études politiques de Bordeaux. Centre d'étude et de recherche sur la vie locale. — Les Facteurs locaux de la vie politique nationale. Paris, Pedone, 1972, 411 pages.

L'intention du Colloque de Bordeaux était de savoir si la conduite politique des citoyens demeure, partiellement au moins, commandée par des motivations d'intérêt local et, par voie de conséquence, si le poids des intérêts locaux s'exerce ou non sur la conduite des affaires du pays. L'étude se divise en quatre parties : l'influence des structures locales sur la vie politique nationale, les attaches locales du personnel politique national, le comportement des électeurs aux élections locales et nationales, les interférences historiques de la politique locale et de la politique nationale. Cette analyse ne concerne que la France, mais est cependant riche d'enseignement pour les autres pays. C'est ainsi que nous apprenons que c'est à l'Union des Républicains et au Parti communiste que les instances nationales jouent le plus grand rôle. Plus surprenant, le fait que les élus locaux apparaissent très nettement comme le groupe d'acteurs le moins informé des structures régionales. L'autonomie régionale prend forme de revendication politique dans les régions qui souffrent des inégalités de développement.

Dans le vote, la motivation locale, si elle tient une place non négligeable dans la détermination du choix électoral, se situe sur un plan secondaire, mais on constate que la personnalité du député est cependant souvent mise en cause.

Les rapporteurs sont animés d'un grand souci des considérations méthodologiques. Ils ne cachent pas les manques qui risquent d'entacher leurs recherches.

Leur conclusion semble fermement assise : la « nationalisation » de la vie politique française est en grande partie causée par les élections présidentielles et référendaires, qui sont vraiment des consultations d'ordre national.

Ce gros ouvrage est une importante contribution à l'étude d'un point fondamental de la vie politique.

J.B.



Ch. d'YDEWALLE - G. BOSSCHAERT de BOUWEL. — Une grande dame, la Société Générale de Belgique. Bruxelles, Labor, 1972, 156 pages.

Créée aux temps de l'Amalgame, la Société Générale de Belgique fête en 1972 son 150^e anniversaire. Elle fait partie du décor belge. Tous nous « connaissons » la Générale, mais après la lecture de ce petit livre, force est d'avouer que l'impression initiale était quelque peu présomptueuse.

Due à l'initiative du roi Guillaume, la Générale démarre par la gestion de forêts, avec bien sûr, en plus, des activités purement bancaires. 1830 allait lui porter un rude coup. Mais, très vite, la reprise allait se marquer. Après 1848, la Société Générale oriente son activité vers l'intervention dans l'économie belge et la recherche, pour celle-ci, de débouchés à l'étranger. Les auteurs parlent de « contribuer à l'épanouissement de l'économie belge » (page 69). La guerre de 1914, la crise de 1930 sont des heures sombres. On peut regretter le peu d'intérêt témoigné aux problèmes soulevés en 1932 et surtout aux événements du Congo en 1960. Une belle galerie de portraits des gouverneurs de la Générale de 1932 à nos jours clôt cette plaquette.

On est en droit cependant de s'étonner de l'absence de référence à toute l'activité « politique » et sociale de cette immense entreprise. Il y a là tout un volet qui manque et l'ouvrage en est déforcé. J.B.



D. LOSCHAK. — Le rôle politique du juge administratif français.

Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1972, 349 p.

Le juge administratif, et plus particulièrement le Conseil d'Etat statuant au contentieux, joue-t-il un rôle politique et, dans l'affirmative, lequel ? Il peut paraître paradoxal de parler de rôle politique d'une juridiction dans un système qui se réclame de la séparation des pouvoirs. Le juge doit appliquer le droit et non le créer. Mais, il est évident que les opinions et sentiments du juge rejaillissent sur ses décisions, même en apparence les plus techniques. En plus, le juge administratif n'est pas un juge comme les autres, puisqu'ayant à statuer sur des litiges entre gouvernés et gouvernants, il est nécessairement amené à intervenir, directement ou indirectement, dans le domaine politique. L'auteur montre bien que le Conseil d'Etat français ne se pose pas comme un organe politique de la société française mais aussi que ses options politiques transparaissent à travers la jurisprudence administrative. Comme l'exprime dans sa belle préface le professeur Weil, le Conseil d'Etat français est trop proche des centres de décision politique pour ne pas participer de la même pensée qu'eux. Cela explique son autolimitation. Mais, cette promiscuité lui permet une influence parfois importante.

Une première partie décrit les facteurs de l'influence politique du juge administratif. Il s'agit d'analyser la portée politique du contrôle de l'exécutif par le juge administratif et de voir la situation spécifique de ce même juge face à l'exécutif.

La seconde partie de l'étude est consacrée aux options politiques du juge administratif, telles que les reflète sa jurisprudence. On constate qu'il est attaché aux valeurs libérales qui concilient l'ordre et la liberté, l'intérêt géné-

ral et les intérêts particuliers. Mais, une analyse plus fine montre que le juge administratif apparaît soit comme l'auxiliaire des autorités politiques en cas de crise menaçant l'existence de l'État ; soit comme un élément modérateur dans les conflits politiques qui divisent profondément le pays. Il apparaît enfin comme un facteur de résistance aux changements institutionnels, économiques ou sociaux lorsqu'ils sont très importants.

D. Loschak nous livre une étude écrite selon un plan très clair et mis en œuvre avec beaucoup de rigueur. La situation du Conseil d'État belge est très différente, mais un certain nombre de constatations découlant de l'étude de son homologue français permet de fructueuses réflexions sur la pratique belge.

J.B.



W. SHAFFER. — **Computer simulations of voting behavior.**
New York, Oxford University Press, 1972, 164 pages.

La science politique ne pratique guère l'expérimentation. Aussi, le chercheur doit-il avoir recours à des méthodes de substitution. On en connaît essentiellement deux : la méthode comparative et la simulation. Cette dernière, déjà très développée aux États-Unis, ne fait que timidement apparition en Europe continentale. L'un de ses champs privilégiés est l'activité électorale. La quantification y est aisément réalisable. W. Shaffer analyse le processus de prise de décision de l'électeur. Son centre d'intérêt majeur se situe dans les actes, émotions et connaissances qui, combinées, constituent la série des faits menant à une décision. L'auteur s'intéresse spécialement au niveau sociologique de l'étude de la simulation de vote. Il explique le fonctionnement de différents modèles actuellement disponibles. L'auteur montre ainsi ce que l'on peut espérer de chacun d'eux. Enfin, il propose un modèle qu'il estime plus opérationnel que ceux qui sont déjà « classiques ».

Cet ouvrage d'une grande densité permet de s'initier à une méthode qui nous permettra d'appréhender plus adéquatement la réalité électorale.

J.B.



R. JACKSON, M. STEIN eds. — **Issues in Comparative politics.**
A text with readings. Londres, Macmillan, 1971, 412 pages.

Les études en science politique qui utilisent la méthode comparative sont aujourd'hui nombreuses, principalement en langue anglaise. Et il est bien vrai que cette approche est plus qu'un substitut convenable à l'impossible expérimentation. Les éditeurs ont retenu cinq thèmes aujourd'hui classiques dans la science politique anglo-saxonne : le développement politique, l'intégration politique, la stabilité politique, la « political protest » et la révolution politique. De très grands noms ont apporté leur contribution à cet ouvrage collectif, retenons : D. Apter, K. Deutsch, A. Lijphart, R. Merritt.

On peut regretter que les éditeurs n'aient pas cru utile de déterminer, avec quelque précision, la notion même de « comparative politics ». Nous nous arrêterons à la partie consacrée à la « protestation » politique et qui nous semble une des plus intéressantes. À travers des analyses consacrées aux facteurs psychologiques de la violence civile, au rôle politique, au mouve-

ment de révolte des jeunes à Berlin-Ouest c'est toute la difficulté de vivre dans les démocraties occidentales qui s'exprime.

D'autres études nous ont semblé de haut niveau : celle de D. Apter sur la politique du développement économique, celle de J. Nye sur l'intégration régionale comparée, enfin celle de D. Rothschild sur les conflits ethniques dans les nations.

Cet ouvrage très dense invite souvent le lecteur à la réflexion sur les grands problèmes de la science politique — et de la vie publique. J.B.



P. GELARD. — *L'administration locale en URSS.* Paris, PUF, 1972, 96 pages.

Pour étudier l'administration locale soviétique, l'auteur s'arrête à trois points de vue. Il analyse en premier lieu la place du système administratif local tant par rapport au système politique et représentatif que par rapport au système administratif central. Ensuite, il situe l'administration locale dans son cadre juridique ; enfin, il s'intéresse à son fonctionnement quotidien.

En fait, les organes de l'Etat sont dirigés par le parti communiste, ce qui constitue en fin de compte la négation tant de l'autonomie locale que du fédéralisme. Comme chez nous l'activité de l'administration locale soviétique est dominée par deux éléments : l'autonomie et la tutelle.

La grande qualité de ce dossier tient principalement dans l'intérêt des textes cités qui sont judicieusement choisis et à la clarté des tableaux qui illustrent l'exposé. J.B.



Branko LAZITCH and Milorad M. DRACHKOVITCH. — *Lenin and the comintern.* Stanford University, 1972, volume I, Hoover Institution Press, 683 p.

Un apport fondamental à l'histoire, extraordinairement mal connue, du Comintern. Faute de pouvoir accéder aux archives déposées à l'Institut du Marxisme-Léninisme à Moscou, et ceci plus d'un quart de siècle après la dissolution du Comintern. Et parce qu'il y a tout lieu de croire qu'une bonne partie de ces archives a été détruite par décision des dirigeants successifs de l'Union soviétique. Il ne reste donc, pour essayer de percevoir l'action poursuivie, pendant plus de trois décennies, par le Comintern, que les publications — par définition, aussi rares que suspectes — dont il a lui-même assuré la diffusion et quelques archives éparses qui ont échappé au massacre et à la falsification. Sur la base de ces documents fragmentaires, deux historiens ont procédé à un travail de paléontologue à la Cuvier pour essayer de dessiner l'action menée par ce puissant réseau conspirationnel.

Les résultats de cette immense, minutieuse et patiente recherche sont impressionnants. Le rôle déterminant sur la vie, l'action et les hommes des partis communistes de l'Europe occidentale, du Comintern, œuvre originale de Lénine, est parfaitement mis en lumière, et de façon irréfutable. En fait, c'est

du vivant de Lénine lui-même qu'a commencé l'entreprise de russification, et même d'« orientalisation » du monde communiste. Le plus étonnant est de constater combien vite la rude discipline moscovite fut acceptée par des hommes dont la servilité n'était pas, au départ, la vertu première, et combien cette discipline, allégrement acceptée, fut durement payée par ceux-là même qui en avaient chanté les louanges.

Pour bon nombre d'actions, on subodorait depuis longtemps que « la main de Moscou » n'y était pas tout à fait étrangère. Le puzzle patiemment reconstitué par Lazitch et Drachkovitch nous apporte d'éclatantes confirmations de ce qui n'était, jusqu'ici, bien souvent, que des intuitions.

Une bibliographie imposante et exhaustive — ce qui n'est pas peu dire quand il s'agit d'un sujet aussi vaste — et qui sera encore complétée dans le volume II, un index très étendu (pp. 627-683), attestent l'extrême sérieux qui a présidé à cette entreprise gigantesque de démystification historique.

L. M.



Kostas PAPAIOANNOU. — Marx et les Marxistes. Nouvelle édition revue et augmentée. Paris, Flammarion, 1972.

Réédition, largement enrichie, de l'ouvrage d'un auteur que nous considérons comme le premier marxologue de langue française. Une façon originale de présenter, au départ d'extraits de Marx et de ses épigones, les aspects essentiels d'une doctrine qui, connue ou non, et plus invoquée que respectée, inspire l'action et la pensée de millions d'hommes. La nouvelle édition insiste sur « les perversions du « modèle stalinien » et la crise consécutive du communisme... ».

Chacun des chapitres est précédé par quelques pages de Kostas Papaioannou qui présentent le thème. Eblouissantes de savoir, de pénétration et d'intelligence. Ecrites dans un style vigoureux et imagé, ce qui n'est pas commun chez les marxistes.

Relu, à cette occasion, du même auteur, « L'idéologie froide » (Paris, J.J. Pauvert, 1967). La démystification de l'illusion stalinienne qui a bercé les espoirs de tant d'hommes. Ou : comment a-t-on pu passer d'un marxisme, dont la haine envers l'arbitraire politique, pourtant bien hésitant au XIX^e siècle, était le premier moteur, à un régime qui n'était qu'arbitraire et totalitaire. Beau sujet d'étonnement et de réflexion.

L. M.



Jacques NANTET. — Tocqueville. Collection « Les Maîtres modernes ». Paris, Seghers, 1971.

Un œuvre rapide, agréable, quelque peu journalistique, mais bien documentée. Elle donne l'occasion de refaire connaissance avec un des cerveaux les plus lucides du XIX^e siècle.



Daniel GAXIE. — *Les professionnels de la politique.* Dossiers Thémis. Paris, P.U.F., 1973.

Quelles sont les positions des principales doctrines sociologiques à l'égard du personnel politique, défini comme « l'ensemble des agents qui participent à la lutte pour la conquête et l'exercice du pouvoir politique » ? Après avoir étudié les positions marxistes et élitistes (Michels, Mosca, Pareto), et les controverses entre les théoriciens monistes et pluralistes (Burnham, Mills, Dahl, R. Aron), l'auteur conclut (page 38 et suivantes), suivant en cela les indications de Marx, de Weber, de Schumpeter et même de Michels, « que avec le progrès de la division du travail, le personnel politique gagne en autonomie » si bien que, « sans perdre de vue les fonctions externes qu'il peut remplir, on est fondé à expliquer « le politique » par les relations qui s'instaurent à l'occasion de la lutte pour la conquête et l'exercice du pouvoir ».

Une anthologie donnant les principaux passages des auteurs cités, et de quelques autres, relatifs au problème étudié complète fort bien ce travail clair, précis et bien documenté.

L.M.



Ragnar SIMONSSON. — *Frankrikes författningar.* Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala genom C.A. Hessler, nr 55. Uppsala 1971 (Rabén & Sjögren, Stockholm). 617 sidor. Pris kr 55.

Cet ouvrage, écrit en suédois, contient un résumé de 22 pages en français. L'auteur est maître de conférences à la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université d'Upsal.

Le présent ouvrage a pour objet d'exposer, dans ses grandes lignes, la question constitutionnelle en France depuis l'avènement de la Troisième République jusqu'à la démission du Général de Gaulle en 1969 et à l'élection du nouveau Président. L'auteur avait d'abord envisagé de ne retracer que les grands changements de régime survenus depuis 1940 : la chute de la Troisième République, le Gouvernement de Vichy, la fondation de la Quatrième République et l'avènement du Général de Gaulle en 1958. Mais on ne saurait comprendre ni la Quatrième République, ni la Cinquième sans bien connaître la Troisième République ; or, pour comprendre celle-ci, il faut remonter jusqu'à la Révolution de 1789 et à la succession de coups d'état et de révolutions dont elle est l'origine lointaine. Dans la question constitutionnelle française, c'est l'histoire qui domine : aucun des nombreux régimes qui se sont succédé ne peut se comprendre si l'on connaît insuffisamment les régimes précédents ; il faut intégrer la question constitutionnelle au contexte de l'histoire politique dans son ensemble. C'est pourquoi la disposition du livre suit la chronologie des événements : seul un exposé axé sur la ligne historique peut donner une vue d'ensemble claire et précise.



P. ORIANNE, Professeur à l'Université Catholique de Louvain.
F. MERCIER-NELISSE, Chargée de Recherche. — **Le processus de décision en matière d'investissements communaux.**

Recherche effectuée à la demande de l'Institut Administration-Université par le Centre du Droit de la Gestion et de l'Economie publiques de l'Université Catholique de Louvain.

Note de synthèse

Le but de cette étude est de relever les qualités et les défauts du système actuellement en vigueur en cette matière et d'en déduire un certain nombre d'observations utiles pour l'appréciation des relations issues de la décentralisation territoriale, telle qu'elle a existé jusqu'à présent et telle qu'elle sera aménagée à l'avenir

A partir de l'examen du contexte général de la décision d'investissement et de l'analyse approfondie d'un certain nombre de dossiers de travaux, le rapport examine selon quelles procédures sont prises les décisions nécessaires aux investissements communaux. Il vérifie la durée des procédures, le nombre d'interventions nécessaires, la forme des circuits de décision, la nature des interventions des diverses autorités (commune, autorités de tutelle, pouvoirs subsidiaires).

Les constatations suivantes s'en dégagent :

a) La majorité des investissements communaux font l'objet ou peuvent faire l'objet d'un subside de l'Etat, dont l'octroi est assorti d'une procédure de contrôle longue et compliquée.

Cette procédure varie selon les ministères subsidiaires : Ministère des Travaux Publics, Ministère de l'Education Nationale, Ministère de la Santé Publique, Ministère de la Culture. La procédure la plus courte observée dans le cas de travaux non subsidiés est de six mois ; dans le cas de travaux subsidiés, elle est de deux ans et sept mois.

Ce temps est occupé, pour des durées plus ou moins égales, par l'élaboration du dossier communal, d'une part, et la procédure d'approbation, d'autre part (travaux subsidiés).

b) Les travaux subsidiés nécessitent un nombre considérable d'interventions, sous forme de décisions ou d'avis, aux divers niveaux. On a ainsi relevé des dossiers ayant exigé, plusieurs dizaines d'interventions.

c) Il n'y a pas d'uniformité dans les règles de procédure, ni dans leur application. Celle-ci peut varier selon les provinces. Un même contrôle est parfois effectué à plusieurs niveaux.

d) Le système mis en place ne paraît guère adapté aux nécessités :

— d'une programmation des investissements au niveau national et de l'utilisation des travaux communaux comme élément de la politique conjoncturelle

— d'une programmation des investissements au niveau local

— d'un contrôle de qualité et d'opportunité dont l'efficacité serait en rapport avec les contraintes qu'il entraîne.

e) Les coûts spécifiques des procédures en vigueur paraissent relativement élevés compte tenu notamment :

— de la hausse constante des coûts de construction, plus rapide que celle du coût de la vie en général

- des conséquences attachées à l'obligation de réadjudger les travaux lorsque l'approbation de l'adjudication n'a pas été obtenue en temps utile
- des charges d'intérêt intercalaires afférentes aux délais
- des charges afférentes au travail administratif des organes de contrôle
- des contributions exigées par les services de contrôle selon les règlements en vigueur dans certaines provinces.

Conclusions

a) En ce qui concerne la répartition verticale des compétences, à savoir l'aménagement des relations entre l'Etat et les autorités territoriales décentralisées, il est observé que la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Le fait que l'Etat subsidie les travaux entraîne un déplacement de fait du centre des décisions sans que des responsabilités réelles y soient attachées. En clair, le travail subsidié ne relève plus clairement de la compétence de l'un ou de l'autre niveau de décision, ce qui entraîne une perte du sens des responsabilités. L'une des raisons du système, qui s'est constitué de façon relativement empirique, tient peut-être au fait que l'on a confondu des problèmes d'ordre politique, d'ordre budgétaire et d'ordre économique ou technique. Lorsque l'on examine les résultats, on doit bien constater qu'un investissement reconnu nécessaire par tout le monde et qui aurait été réalisé en un certain temps, par le secteur privé, a entraîné des délais au moins doubles, résultant de l'application du système analysé. On ne voit pas qui, de l'Etat, de la commune et du citoyen peut enore y trouver son compte.

b) Même si, pour raisons politiques, la formule actuelle des travaux subsidiés doit être conservée, voire étendue aux régions, agglomérations et fédérations de communes, il semble qu'il soit possible d'en éviter un certain nombre d'inconvénients, par une révision adéquate des procédures qui pourrait comporter par exemple :

- un effort de normalisation des règles, de suppression des doubles emplois, et une plus grande clarté dans la description des interventions
- une meilleure formation et information des personnes chargées d'appliquer les règles
- un système de forfaitisation des subsides qui éviterait de devoir en subordonner l'octroi à des vérifications techniques et à des calculs longs et compliqués
- la globalisation et la coordination des contrôles, par l'adoption d'un niveau unique d'examen
- l'instauration d'un contrôle à posteriori qui ne ralentirait pas le déroulement normal de l'entreprise
- la reconnaissance du droit au subside en cas de recours à des procédures telles que le leasing immobilier ou l'acquisition sur promesse d'achat
- l'insertion du projet d'investissement dans une sorte de « contrat programme » qui lierait tant la commune que le pouvoir de tutelle ou l'autorité subsidiaire, au terme d'une libre négociation.

Cet ouvrage est disponible, au prix de 200 F, à l'Institut Administration-Université, Rue de la Concorde, 53 à 1050 Bruxelles.

Thomas LOWIT. — Le syndicalisme de type soviétique. L'URSS et les pays de l'est européen. Paris, Librairie A. COLIN, (1971), 415 F.

On voit dans quel état de vassalité les syndicats sont tenus par les partis communistes dans tous les pays de l'Est « Contours de transmission », par exemple, du pouvoir politique, ils ne jouissent d'aucune autonomie réelle.

Aucune entreprise ne fonctionne sans qu'existe, agisse et contrôle une section des partis.

A celle-ci incombe la tâche, très souvent ardue, car les résistances sont grandes et diffuses, de réduire (au profit du Parti) l'écart existant entre les objectifs assignés (par le Parti) et les comportements réels aux moniteurs de l'entreprise. Et aussi de défendre « l'intérêt général » (tel que le définit le Parti) contre la conception « étroite » de leurs intérêts que pouvaient avoir les travailleurs.

Les pressions constantes n'empêchent pas que surgissent des « comportements syndicaux spontanés » naturellement qualifiés de « dévotants » et traités comme tels. Toutes les tentatives de renouveler la vie syndicale et d'en faire le moyen pour la classe ouvrière, de prendre conscience de ses droits et de les défendre ont jusqu'ici échoués.

Une œuvre considérable, solidement étayée sur une documentation de première main. Un regard lucide sur des réalités trop souvent offusquées par des préjugés idéologiques.

L.M.



LIVRES ANALYSES



- Bernard Voyenne: « La presse dans la société contemporaine », Paris, 1971, Colin, 370 p.
- Roland Cayrol : « La presse écrite et audio-visuelle », Paris, 1973, Puf, 620 p.
- Jacques Mousseau : « Les communications de masse », Paris, 1972, Hachette, 510 p.
- Jean Egen : « Ces messieurs du **Canard** », Paris, 1973, Stock, 330 p.
- Richard Brunois : « **Le Figaro** face aux problèmes de la presse quotidienne », Paris, 1973, Puf, 220 p.
- John C. Merrill : « The Elite Press », New York, 1968, Pitman, 350 p.
- Françoise Giroud : « Si je mens... », Paris, 1972, Stock, 210 p.
- Jean Daniel : « Le temps qui passe », Paris, 1973, Stock, 270 p.
- Jean-Louis Servan-Schreiber : « Le pouvoir d'informer », Paris, 1972, Laffont, 512 p.
- Joseph Barsalou : « Questions au journalisme », Paris, 1973, Stock, 190 p.
- Pierre Lepape : « La presse », Paris, 1972, Dencel, 280 p.

Abonneer u op de publikaties van Uw Cultuurraad

De Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap publiceert:

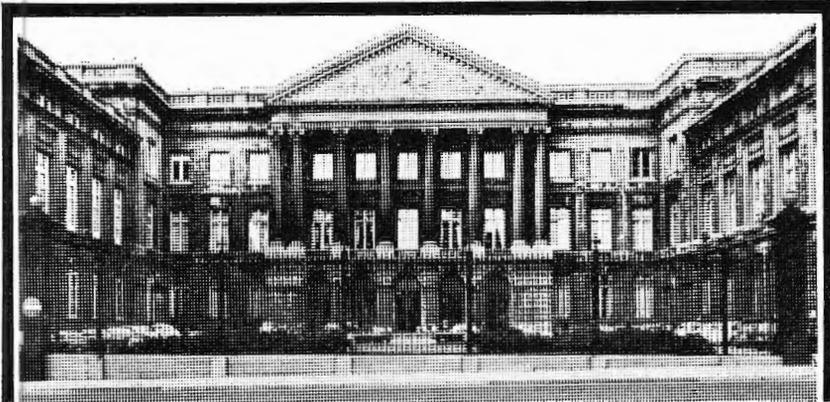
- de Handelingen 200 fr. - het Beknopt Verslag 50 fr. - het Bulletin van Vragen en Antwoorden 50 fr.

U kan op elk van deze publikaties, steeds met vermelding van de gewenste titel(s), een abonnement nemen - aan de loketten van om het even welk postkantoor

- of door storting of overschrijving op prk. 94.60 van de Dienst Postabonnements, 1000 Brussel.

• Bij gezamenlijke overschrijving voor verschillende abonnees, dient een lijst met hun naam en adres te worden gevoegd.

Jaarabonnement 1/10/1973 - 30/9/1974.



RIVISTA ITALIANA DI SCIENZA POLITICA

Direttore : *Giovanni Sartori* - Redattore Capo : *Gianfranco Pasquino*

Anno III, n. 2, Agosto 1973

SOMMARIO

Saggi

L. Morlino *Stabilità, legittimità e efficacia decisionale nei sistemi democratici*

L. Pellicani *Mobilizzazione sociale e crisi rivoluzionaria*

Ricerche

S.H. Barnes e B. Farah *Rappresentanti e circoscrizioni in Italia e in Germania*

G. Pasquino *Mutamenti socio-economici, élites e decadenza politica; il caso argentino*

Note

A. Podgorecki *Un paradigma per l'ingegneria sociale*
F. Rizzi *Dall'unificazione alla scissione socialista (1966-1969)*

Recensioni — Summaries

Publié trois fois par an par Società editrice il Mulino — Via Santo Stefano 6, 40125 Bologna, Italie. Abonnements : Lit. 5000 pour l'Italie, Lit. 6000 pour l'étranger.

IL POLITICO

Rivista di Scienze Politiche

Università di Pavia

Sommario del fascicolo di marzo 1973 (anno XXXVIII - n. 1).

PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA. — La Costituzione italiana dopo un ventennio nel giudizio degli esponenti politici.

LELIO LANTELLA. — La lotta delle parole. Appunti su una campagna elettorale.

ITALO GARZIA. — Il negoziato diplomatico per i patti lateranensi.

D.A. STRICKLAND and KYRIAKOS KONTOPOULOS. — Ideology and Praxis. Fichte to Marx.

ALESSANDRO DAL LAGO. — Il marxismo e il problema dell'alienazione.

MARINA TESORO. — Il ruolo di Serrati nel movimento socialista italiano. Contributo per un bilancio storiografico.

MARIA PIA RAMPONI. — Note sul femminismo in Italia.

Recensioni e segnalazioni.

Abbonamento annuale (4 fascicoli) : Italia lire 7.000, ridotto per studenti lire 5.500. Estero lire 9.000.

Facoltà di Scienze Politiche. — Università di Pavia, Pavia (Italy).

COMPARATIVE LEGISLATIVE STUDIES NEWSLETTER

The Consortium for Comparative Legislative Studies, composed of Duke University, University of Hawaii, University of Iowa, State University of New York at Albany, and associated scholars, announces the establishment of a Comparative Legislative Studies Newsletter. The Newsletter will be a vehicle to facilitate communication within the growing international community of scholars and parliamentary professionals concerned with the comparative analysis of legislatures.

The Newsletter will contain information in the following categories :

1. Reports of comparative legislative research in progress, indicating the substantive interest of the research project, the research site, the methodology employed, and the names of the principal investigators.
2. A co-operative research exchange, to be used by scholars seeking data, as well as by scholars desiring to announce the availability of their own data.
3. Notation of pertinent published articles and books, containing standard bibliographical information. Abstracts of selected articles will be printed as space permits.
4. Notation of relevant unpublished papers, with abstracts as space permits.
5. Reports of changes in the constitutional or political position of legislatures, with occasional brief articles on major changes.
6. Reports of significant innovations in legislative procedures, as well as efforts underway to achieve such changes.
7. Announcements of future meetings and conferences, and reports thereon after their conclusion, when of particular interest to those concerned with legislatures.
8. Announcements of financial support available for comparative legislative research.

The Newsletter will be published at the Social Science Research Institute of the University of Hawaii. Tentative plans call for four issues a year, with the first scheduled for May, 1973. The Editor solicits the co-operation of scholars, legislators, professional members of parliamentary staffs, and all others interested in the subject of comparative legislatures. Persons with information to contribute, announcements to make, or views to correspond with the Editor, **Professor Michael L. Mezey**,

**Department of Political Science, University of Hawaii, Honolulu,
Hawaii 96822.**

UNCTAD-Schriften 1

UNCTAD

337 blz., 230 frank.

Verkrijgbaar door 230 F over te schrijven op de rekening nr. 001.0258.397-65 van UVOS, Gent; of door te schrijven aan UVOS (Universitaire Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking), B. Coppens, assistent, Universiteitsstraat 2, 9000 Gent.

INHOUD

- OVER DE « DERDE WERELD » EN WAT UNCTAD DAARVOOR BETEKENT, door prof. A.A.J. Van Bilsen.
- ENKELE NOTITIES IN VERBAND MET EEN NIEUWE INTERNATIONALE ARBEIDSVERDELING, door Toon Colpaert, lic. ek., aspirant NFWO.
- NATIONALE ARBEIDSVERDELING EN STRUKTUURHERVORMINGEN IN EEN INTERNATIONAAL PERSPEKTIEF, door Bertrand Coppens, lic. ek., assistent, associate expert van het Unido.
- DE SOCIALISTISCHE LANDEN VAN EUROPA EN DE « DERDE WERELD », door Kathleen Steel, lic. ek., assistente.
- DE NIEUWE MONETAIRE WERELDRDE EN DE ONTWIKKELINGSLANDEN.
- NAAR EEN HANDVEST VAN DE EKONOMISCHE RECHTEN EN PLICHTEN DER STATEN, door Brigitte Van Maele, lic. in de rechten en Jan De Bock, student in de rechten.
- OVER HET KENNECOTT-GESCHIL MET CHILI, door Brigitte Van Maele.
- EEN ONAFHANKELIJK INFORMATIECENTRUM IN DE SCHOOT VAN UNCTAD, door Piet Van Speybroeck, student in de rechten.
- UNCTAD EN HET VRAAGSTUK VAN EEN DOELMATIGE ORGANISATIE VOOR HANDEL EN ONTWIKKELING, door Ant. Van Haver, lic. dipl.
- WAARHEEN MET HET INSTITUTIONEEL PROBLEEM, door Paul Lelieu, lic. St. en Soc. Wetensch.
- INTEGRALE VERTALING VAN DE UNO-REDE VAN S. ALLENDE, PRESIDENT VAN CHILI.

ETUDES INTERNATIONALES

SOMMAIRE

Volume IV, n° 3, septembre 1973

Naomi BLACK : Victoire par substitution : le désengagement français d'Indochine en 1954.

Françoise DE LA SERRE : Elargissement des communautés européennes et intégration régionale.

Jean TOUSCOZ : Les diverses formes de la coopération.

William BADOUR : Education et développement politique en Chine.

NOTES ET DOCUMENTATION.

François CARLE : Les pourparlers exploratoires d'Helsinki et la phase I de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

LIVRES.

ETUDES INTERNATIONALES paraît quatre fois par année et est publiée par le Centre québécois de relations internationales affilié à l'Institut canadien des affaires internationales.

Rédaction et administration : Centre québécois de relations internationales, Pavillon De Koninck, Université Laval. Téléphone (418) 656-2462 ou 656-5204.

Distribution et abonnement : Les Presses de l'Université Laval, case postale 2447, Québec G1K 7R4.

Abonnement annuel : dix dollars.

Le numéro : trois dollars.

SOCIALISME N° 118

Paraît tous les deux mois

Administration c/o FUKS F. - 13, bd de l'Empereur, 1000 Bruxelles

Abonnement annuel : 250 F - Abonnement de soutien : 300 F - Le numéro : 50 F

Spécimen gratuit sur demande

SOMMAIRE

- Victor LAROCK : La conférence paneuropéenne. « Sécurité et Coopération ».
- BALCANICUS : Six années de dictature en Grèce.
- F. RAMOS DA COSTA : Avis des socialistes portugais (ASP) sur les négociations en cours entre le Gouvernement portugais et la Communauté européenne (CEE).
- Albert NEBBOT : Temps du mépris ou temps de l'espoir. Halte aux explosions nucléaires !
- Pierre VAN BERGEN : L'Ecole pluraliste ou comment rendre à l'école sa force libératrice ?
- Arthur HAULOT : Situation et perspective du tourisme social.
- Qualité de vie et environnement : Points de vue socialistes.
- Joseph STASSART : L'influence de la croissance de la population sur le problème de la pollution.
- Roger RAMAEKERS : Consommation et publicité.
- Cyril CRAPPE : Logement et pollution.
- J.P. THIRY : Lutter pour la qualité de la vie.
- Robert HOTYAT : L'aménagement du territoire.
- Jacques EXSTEYL : Le concept sécurité vitale gage d'une meilleure qualité de vie.

IL POLITICO

Rivista di Scienze Politiche

Università di Pavia

Sommario del fascicolo n. 2 - 1973.

- COLIN SEYMOUR-URE. Media Systems, Political Culture and Party Systems.
- BENJAMIN BEIT-HALLAHMI. — Religion and Nationalism in the Arab-Israeli Conflict.
- LELIO LANTELLA. — La lotta delle parole. Appunti su una campagna elettorale.
- ITALO GARZIA. — Il negoziato diplomatico per i patti lateranensi.
- Atti del III Convegno nazionale delle Facoltà di Scienze Politiche**
- ENNIO DI NOLFO. — Relazione introduttiva.
- NORBERTO BOBBIO. — Gli studi sociali e politici nell'Università italiana, oggi.
- GIORGIO FREDDI. — Problemi e compiti dell'Università. Strutture organizzative e ideologie professionali.
- ANTONIO ZANFARINO. — La interdisciplinarietà degli studi sociali e politici.

Tavola rotonda sugli sbocchi professionali

- PASQUALE SCARAMOZZINO. — Aspetti quantitativi dello sviluppo della Facoltà di Scienze Politiche.
- SABINO S. ACQUAVIVA. — L'indirizzo politico-sociale.
- GIANLUCA ANDRE. — L'indirizzo storico-politico.
- GIORGIO BASEVI. — L'indirizzo politico-economico.
- NICOLA GRECO. — L'indirizzo politico-amministrativo.
- ENRICO SERRA. — L'indirizzo politico-internazionale.
- Interventi di : Mario D'Addio, Luigi Firpo, Ettore Passerin d'Entrèves, Dino Pasini, Achille Ardigò, Giovanni Sartori, Norberto Bobbio, Giorgio Freddi, Gianfranco Miglio, Mario Centorrino, Alberto Tarozzi, Franco Giacomazzi, Nino Andreatta, Leonardo Saviano, Romano Bettini, Alessandro Taradel.

Abbonamento annuale (4 fascicoli) : Italia lire 7.000, ridotto per studenti lire 5.500. Estero lire 9.000.

Facoltà di Scienze Politiche — Università di Pavia, Pavia (Italy).

UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES
INSTITUT DE SOCIOLOGIE

(Fondé par Ernest Solvay)

REVUE DE L'INSTITUT DE SOCIOLOGIE

Revue trimestrielle

Science politique, économie politique, économie sociale, sociologie du travail,
sociologie africaine, psychologie sociale, sociographie, etc.
Chronique démographique. Note critique. Notices bibliographiques.

Numéros spéciaux

L'Université européenne.

Raisonnement et démarches de l'historien.

Corps médical et assurance maladie.

Sociologie de la « Construction Nationale » dans les nouveaux Etats.

Aperçu sociologique sur le Québec.

Image de l'homme et sociologie contemporaine.

Sociologie de la littérature.

Le plurilinguisme.

L'ingénieur et l'information.

La sociologie du droit et de la justice

L'automobile dans la société.

Avortement et contraception.

Pour une société ouverte aux étrangers

La quantification en histoire

Administration et abonnements : Editions de l'Université de Bruxelles,
Parc Léopold, B-1040 Bruxelles (Belgique) - Tél. (02) 35.01.86.

Abonnements : Belgique : 600 FB ; autres pays : 700 FB

Le numéro : 200 FB. Le numéro double : 400 FB.

THE AMERICAN
POLITICAL SCIENCE REVIEW
AND PS

Institutional membership in the American Political Science Association offers subscribing members two journals, **The American Political Science Review** and **PS**.

The **Review** is the scholarly journal of the Association and includes articles covering comparative and American government, administration, public law, international relations, and political theory. An extensive book review section is also included.

PS is the Association's news journal with information on professional developments, research and study support, and professional as well as Association activities. Articles and reports on the discipline and profession are also included.

Annual Institution Membership
(included subscription
to two journals)

Domestic Institutions . . 35 \$
Annually
Foreign Institutions . . 36 \$

Politique belge - Belgische politiek

1967 : 1 vol./bund., 153 p./blz. **150 FB**
(Res Publica 1969/5)

1968 : 1 vol./bund., 408 p./blz. **290 FB**

1969 : 1 vol./bund., 435 p./blz. **450 FB**

Chapitres/Hoofdstukken :

M. Boeynaems, M. Claeys-Van Haegendoren, M. Créteur,
R. De Schutter, W. Dewachter, J. Gérard-Libois,
M. P. Herremans, A. Philippart, R. Vanden Branden, G. Van de
Put, H. Van Hassel.

Chronologie des événements.

Kronologisch gebeuren wat betreft het politieke leven.

Bibliographie/Bibliografie.

Société Générale de Banque - Compte/Rekening 210-0068702/78.

C.C.P./P.C.R. 533.74.

IBSP - Institut belge de Science politique

BIWP - 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 the Belgian Political Science Institute

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

Port compris
Draagloon inbegrepen
Postages included in the amounts

	1974	
	F.B.	B.F.
1. Abonnement annuel (4 numéros) — jaarlijks abonnement (4 nummers). Annual subscription (4 numbers). (min. 650 p.).		
Belgique - België	500	
Autres pays - Andere landen - Others countries	660 (U.S. \$ 20)	
Etudiants - Studenten (Belgique - België)	300	
2. Collection par années de 1959 à 1973 - Collectie per jaar vanaf 1959 tot 1973 - Set per Year of 1959 through 1973		
Belgique - België	450	
Autres pays - Andere landen - Others countries	580 (U.S. \$ 16)	
3. Vente au numéro - Verkoop per nummer - Number sale (1962 à/tot/ through 1973)	150 (U.S. \$ 5)	
4. Collection complète de 1959 à 1973 inclus : Belgique : 5.500 F.B. - Autres pays : 5.500 F.B. Volledige Verzameling van 1959 tot 1973 inbegrepen : België : 5.500 B.F. - Andere landen : 5.500 B.F. Full set of 1959 through 1973 : Belgium : 5.500 F.B. - Others countries : 5.500 F.B.		

Ces sommes sont à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique
ou au compte 210-0068702-78 de la Société Générale de Banque, Montagne du Parc 3,
B-1000 Bruxelles (Belgique).

Deze sommen moeten gestort worden op P.C.R. n° 533.74 van het Belgisch Instituut voor
Wetenschap der Politiek of op rekening n° 210-0068702-78 van de Generale Bankmaats-
schappij Warandberg 3, B-1000 Brussel (België).



L'Institut belge de Science politique compte
quatre catégories de membres :

- lecteurs ;
- correspondants ;
- associés ;
- protecteurs.

Les abonnés à la revue RES PUBLICA sont
d'office membres lecteurs.

Tous les membres sont régulièrement in-
formés des activités de l'Institut (publica-
tions, conférences, colloques, journées d'étude,
travaux scientifiques).

Het Belgisch Instituut voor Wetenschap der
Politiek telt vier soorten van leden :

- lezende ;
- corresponderende ;
- aangesloten ;
- beschermende.

De intekenaars aan het tijdschrift RES PU-
BLICA zijn van zelfs lezende leden.

Al de leden worden regelmatig ingelicht
over de bezigheden van het Instituut (publi-
caties, voordrachten, colloquia, studiedagen,
wetenschappelijke werken).



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. **Aspects du régime parlementaire belge**, par G. 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. Guillaumat, 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. C. 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 Lichterfelde.
Préface de Marcel Grégoire, Président de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1958, 322 pages.
- No 6. **Grands Problèmes de la science politique contemporaine**, par G. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florkin, 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, Professeurs 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 R. 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^{ere} 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 actuels 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 : 250 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. Jottrand 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 : 220 francs belges.
- No 8. **Résultats des Elections belges entre 1847 et 1914,** par W. Moine.
1 vol., 1970, 200 pages. Prix : 160 francs belges.
- Nr 8. **De Belgische Verkiezingsuitslagen tussen 1847 en 1914,** door W. Moine.
1 bundel, 1970, 200 blz. Prijs: 160 belgische franken.



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 Dr. 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: Dr. Wiefried 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 533.74.

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 533.74.



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

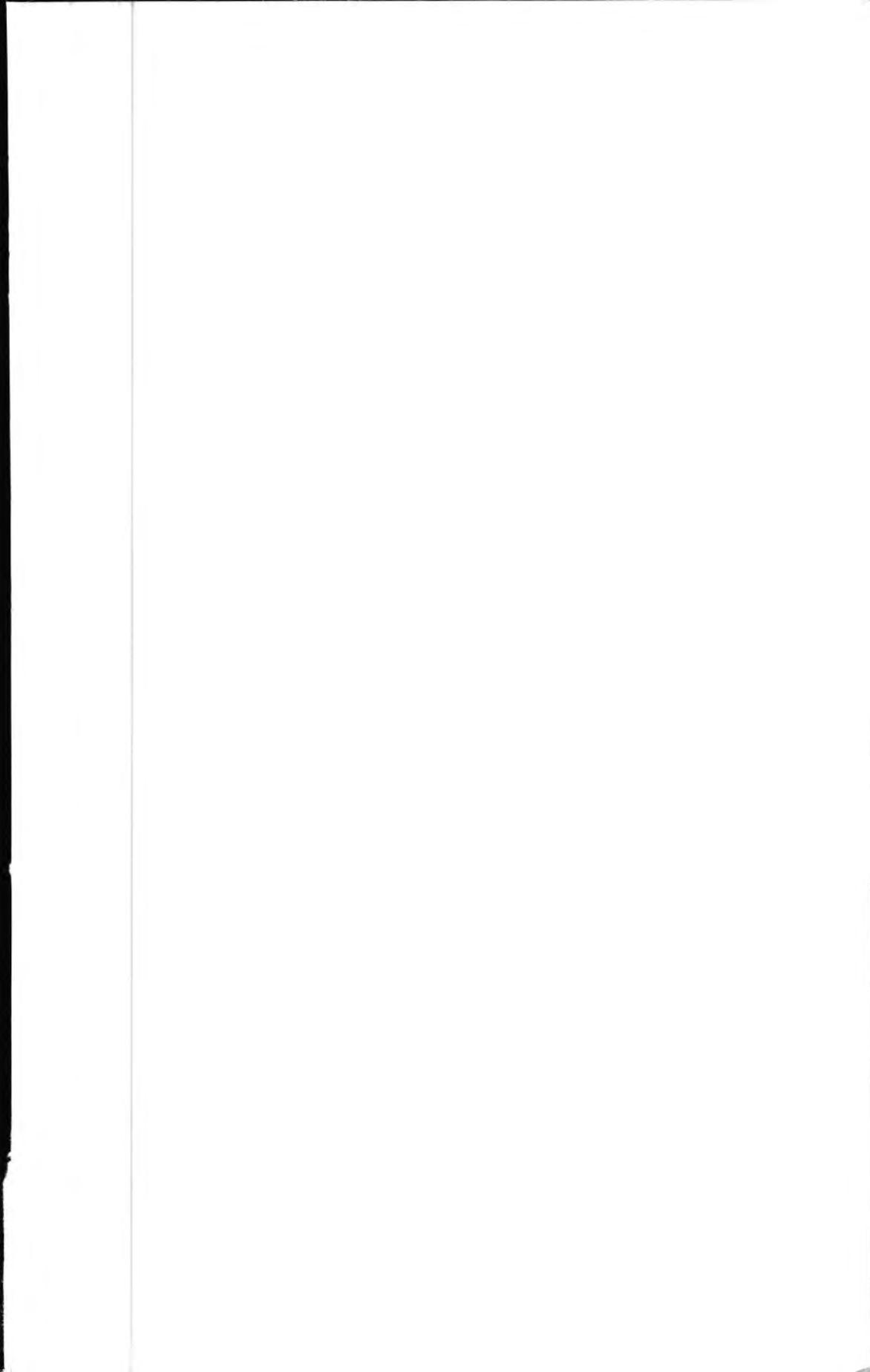


Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de medewerking van het Ministerie van Nationale Opvoeding



Imprimé en Belgique

Dépôt légal : D/R.P. 1973/1/1173



IMPRIME EN BELGIQUE

par

L'IMPRIMERIE DES SCIENCES S. A.



Dir. : Jos. HILGERS
Avenue Emile de Beco 75
B-1050 Bruxelles (Belgique)