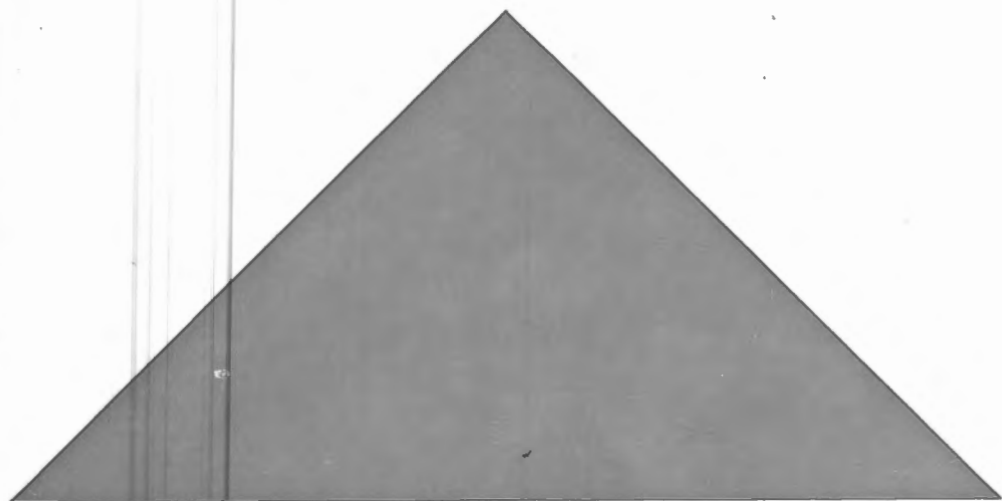


1972/4

RES PUBLICA

INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK
REVIEW OF BELGIAN POLITICAL SCIENCE INSTITUTE





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

In memoriam JAN DHONDT	657
Peut-on mesurer l'arbitraire administratif ? par Marc SOMERHAUSEN	659
Les élections des conseils provinciaux, par Raymond COSTARD	667
Le colloque de Louvain ou polémiques de polémologues, par Paul M.G. LEVY, Marie-Dominique SIMONS et Jorge d'OLIVEIRA e SOUZA .	725
L'administration centrale belge, outil déficient du Pouvoir ? par D. NORRENBORG	745
La philosophie politique et les sciences politiques, par Ovidiu TRASNEA	759
Le contrôle de la constitutionnalité des lois dans les Etats socialistes, par J. ZAKRZEWSKA	771
X The problem of bilingualism in the canadian public service, by P.K. KURUVILLA	785
La Société française est-elle une « société bloquée » ? par Yohanan MANOR	803
Judicial Review in the United States of America, by Albert B. SAYE	819
Réflexions sur les éléments d'une politique militaire belge (et européenne), par L. CHAMPION	827
La contre-révolution dans le Journal des Débats et le Mercure de France (1799-1814), par André CABANIS	843
La politisation de l'administration (suite et fin), par L. MOULIN	865
Informations — Inlichtingen	871
Comptes rendus — Boekbesprekingen	875

VOLUME XIV - BUNDEL XIV - 1972 - N. 4

INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

Etablissement d'utilité publique — Instelling van openbaar nut

CONSEIL D'ADMINISTRATION — BEHEERAAFD :

Président d'Honneur - Ere Voorzitter :

M. GREGOIRE, ancien Ministre de la Justice.

Président - Voorzitter :

L. MOULIN, professeur au Collège d'Europe à Bruges, maître de conférences à l'Université Catholique de Louvain.

Vice-président - Ondervoorzitter :

J. VAN HOUTTE, Minister van Staat (Ministre d'Etat), hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

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, Venoetschapsbeheerder.

R. DECLERCK, ere-gouverneur van de provincie Antwerpen.

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

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

H. FAYAT, Staatssekretaris voor de Buitenlandse Handel, hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel — Secrétaire d'Etat au Commerce extérieur.

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

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

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

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

P. HARMEL, membre de la Chambre des Représentants, Ministre des Affaires étrangères, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège — Volksvertegenwoordiger, Minister van Buitenlandse Zaken.

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. NAESENS, 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, membre de la Chambre des Représentants, Ministre des Affaires économiques, professeur extraordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

L. TINDEMANS, Volksvertegenwoordiger, Minister van Landbouw en Middenstand, Ministre de l'Agriculture et des Classes Moyennes.

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

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

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

P. WIGNY, ancien Ministre, professeur extraordinaire à l'Université catholique de Louvain.

Secrétaire général :

A. PHILIPPART, attaché 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, werkleider aan het Vervolmakingscentrum voor Bedrijfsleiding bij de Katholieke Universiteit te Leuven.

Bureau :

L. MOULIN, président — voorzitter.
 J.J. VAN HOUTTE, vice-président — onder-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, docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Comité de Rédaction — Redactiecomité :

MM./de HH. J. BEAUFAYS (Liège), M. BOEYNAEMS (K.M.S.), P.H. CLAEYS (V.U.B.), B. DE BACKER (Hasselt), J. LUKASZEWSKI (Collège d'Europe, Bruges), D. NORREBERG (U.L.B.), G. PROVOOST (R.U.G.), A. VAN DEN BRANDE (R.U.G.), M. VAN LUNNEN (C.E.E.-E.E.G), D. WIGNY (Louvain), C. ZWETKOFF (Liège).

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

T. LUYKX, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Membres - Leden :

J. BARTIER, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 S. BERNARD, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 M. BOEYNAEMS, hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.
 Mvr. M. CLAEYS - VAN HAEGENDOREN, docent aan de Economische Hogeschool Limburg te Hasselt
 R. DEMOULIN, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.
 W. DEWACHTER, docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 J. GERARD-LIBOIS, président-directeur du CRISP.
 Ch. GOOSSENS, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.
 G. GORIELY, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 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 ordinaire à l'Université de Genève.
 J. STENGERS, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 H. VAN HASSEL, lektor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 G. VAN OUDENHOVE, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
 A. VRANCKX, Minister van Justitie, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
 J. WILLEQUET, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 C. WIJFFELS, algemeen rijksarchivaris — archiviste général du Royaume.

Secrétaires - Secretarissen :

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

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

Attaché de recherches - Navorser :

W. PLAVSIC.

Chercheurs associés - Geassocieerde onderzoekers :

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

Documentalistes - bibliothécaires - Documentalisten - bibliothecarissen :

M^{me} M. SCOHY-GOETHALS, M^{lle} DEHEZ.

Secrétariat - Secretariaat :

M^{me} J. MAISON.

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.
n° 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 voorbehouden 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.

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



IN MEMORIAM

★

Jan DHONDT (1915-1972)

Professor dokter Jan Dhondt, 57 jaar, gewoon hoogleraar aan de Gentse Rijksuniversiteit en lid van de wetenschappelijke raad van het Instituut voor Wetenschap der Politiek is op 20 augustus 1972 plots bezweken aan een hartaanval. Het is een hard verlies. Hij was één van de stichters van ons Instituut die met een bijzonder krachtige en gezagvolle persoonlijkheid de objectieven van ons werk volgde. In hem gedenken we de briljante historicus, die over de grenzen heen van vele sectoren in de menswetenschappen een band kon smeden. Eén van zijn laatste geschriften (« L'Histoire récurrente », Cahiers Diogène, n° 75, juli-september 1971, pp. 26-59) is er een geniaal getuigenis van. Jan Dhondt zag scherp in hoe de geschiedeniswetenschap zich na de eerste wereldoorlog in gefrustreerd isolement terug trok en niet meer geloofde in haar eeuwenoude en onbetwiste zending van sociale bruikbaarheid. De wetenschap van de maatschappelijke mens verbrokkelde tot vele nieuwe disciplines, die in diverse deelsectoren de structuren en mechanismen van het menselijk gedrag willen bloot leggen. De behoefte aan vlugge en pragmatische antwoorden in die ontzaglijke acceleratie van het maatschappelijk proces kon niet tegemoet worden getreden met een geschiedenis, die enkel nog een zeer erudiete belangstelling had voor het « eenmalige » historische feit. Jan Dhondt behoorde tot deze progressieve generatie van historici, die uit de bittere ervaringen van de tussenoorlogse krisistijd de draad weer hebben opgenomen. Tussen de voor sommigen nutteloze eruditie van een « l'art pour l'art geschiedenis » en een distractieve geschiedenis voor vermoeide managers of lezers van vrouwenmagazines, heeft deze generatie de functie van geschiedenis opnieuw gedefinieerd. Het was een harde en zoekende arbeid in een maatschappelijk proces waar de mentale reflexen steeds inert blijven ten aanzien van de technologische, economische en sociale mutaties. Maar precies daarom is het werk van historici zoals Jan Dhondt zo belangrijk.

Wanneer hij in 1946 de leerstoel hedendaagse geschiedenis toegevoegd kreeg, gaf zijn enig minilokaaltje weer waar de beoefening van de hedendaagse geschiedenis toen stond. Dat was ongeveer nergens. Wat hij sindsdien in een kwarteeuw heeft uitgebouwd is ontzaglijk en het effect er van reikt veel verder dan zijn bloeiend seminarie op de Gentse Blandijnberg dat hij nu zo plots heeft verlaten.

In de 184 licentiaatsverhandelingen, die onder zijn effectieve leiding tot stand kwamen vindt men dat bewuste zoeken van de meester om de hedendaagse geschiedenis naar methode en inhoud een gestalte en een preciese functie te geven. Het was een progressief aftasten van de materiële middelen voor het onderzoek. Wat hij op dit punt gepromoveerd heeft aan persrepertoria en persanalyses is van een onschatbare waarde. Het was ook het zoeken naar een inkadering van sociologische en economische belangstellingspunten in de historische methode. Het bleef tenslotte ook altijd de aandacht voor de reacties van het individu in zijn sociale omgeving. Dit laatste komt vaak in zijn zeer talrijke publikaties tot uiting: de studie van de kleine, soms falende militant in de ontwikkelingsgang van de arbeidersbeweging is er een treffend voorbeeld van. Gans dit fel geëngageerde zoeken komt ook zeer goed tot uiting in de persoonlijke stijl waarmee hij en zijn medewerkers de jaarlijkse « Bulletin critique d'histoire de Belgique » commentarieerden. Op een ander vlak vindt men het resultaat van zijn stimulansen in de imposante reeks van het « interuniversitair Centrum voor hedendaagse geschiedenis », nog één van zijn initiatieven zoals ook het « Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis » zijn schepping was. Hij had een ontembare werkkraft en een zeldzame gave om uit lektuur of gesprekken ideeën te ordenen tot nieuwe creatieve arbeid. Daarom ook was hij een onvervangbaar waardevol gesprekspartner in wetenschappelijke adviesorganen en redactiecomité's. Zijn hard, soms cynisch oordeel kon mensen doen opschrikken. Vaak ging hij tegen heilige huisjes in, maar hij bleef boven alles een durvend bouwer, een inspirator, een « entrepreneur ès histoire » zoals iemand het in een recensie uitdrukte. Zijn werk en zijn persoon zal onuitwisbaar in onze herinnering verder leven.

Herman BALTHAZAR.

Peut-on mesurer l'arbitraire administratif?

par Marc SOMERHAUSEN,

Professeur honoraire à la faculté de droit à l'ULB.

★

De nos jours, l'Etat ne doit pas seulement veiller sur la sécurité des habitants du royaume, leur fournir l'instruction à tous les niveaux, trancher leurs contestations, mais aussi veiller sur leur bien être du berceau — ou plus exactement depuis la conception — jusqu'à la tombe. Il ne doit plus seulement indemniser les travailleurs en chômage, mais leur procurer des emplois. Il doit subsidier les entreprises les plus diverses, organiser les professions les plus variées.

L'Etat-providence doit être omniprésent parce que les citoyens l'exigent ; mais plus ses attributions se multiplient, plus l'insatisfaction augmente. Ceux qui n'obtiennent pas ce qu'ils espéraient, ceux qui reçoivent moins que ce qu'ils souhaitaient, ceux surtout qui regardent avec envie dans l'assiette de leur voisin éprouvent un sentiment de frustration. Ils estiment être victimes d'une injustice et en accusent l'administration, dispensatrice des avantages multiples prévus par d'innombrables lois, règlements et circulaires. Les décisions prises par les autorités sont considérées comme arbitraires dès qu'elles déçoivent les aspirations des intéressés.

Ce sentiment de frustration s'exprime dans les récriminations de la presse, les manifestations publiques, les interpellations au Parlement, les questions des députés et des sénateurs.

Fréquemment, c'est la loi elle-même qui est considérée comme inique. Le seul remède est alors d'en poursuivre la modification par la voie parlementaire.

Lorsqu'il s'agit de décisions individuelles infligeant à un administré un grief réel ou imaginaire, un recours est ouvert au conseil d'Etat. La haute juridiction administrative est saisie annuellement de sept à huit cents requêtes en bonne et due forme, sans compter un nombre beaucoup plus élevé de suppliques et de pétitions ne répondant pas aux exigences du règlement de procédure et qui sont classées sans suite.

Peut-on apprécier de manière plus ou moins exacte la fréquence des décisions administratives injustifiées ? Peut-on mesurer l'arbitraire administratif ?

Tel est le problème qui a été posé aux étudiants de deuxième licence en science politique et administrative de l'Université libre de Bruxelles au cours de l'année académique 1964-1965.

Le seul élément statistique dont on dispose en cette matière sont les arrêts du conseil d'Etat. Aussi le secrétariat permanent au recrutement a-t-il soin de mentionner dans son rapport annuel le nombre de recours dirigés contre ses décisions, le nombre de désistements, de rejets et d'annulations.

Tous les récipiendaires, qui échouent aux épreuves de recrutement, de promotion ou de langue, ne considèrent certes pas qu'ils ont été écartés de manière partielle. Il en est qui admettent les lacunes de leur préparation. Parmi ceux qui estiment avoir été victimes d'une sévérité excessive du jury ou de la mauvaise humeur d'un examinateur, il en est qui se résignent et se proposent de tenter leurs chances lors d'une session suivante. Mais ceux qui ont vraiment le sentiment d'une décision inique introduisent une requête en annulation.

Il résulte du rapport du secrétaire permanent au recrutement publié au *Moniteur belge* du 22 novembre 1964, page 13146, que de 1948 à 1963 seules trois décisions de ce haut fonctionnaire ont été annulées par le conseil d'Etat, tandis que 45 recours ont abouti à un désistement ou à un rejet.

Le nombre des annulations est donc minime par rapport au nombre des recours. Mais pour apprécier son importance, il faut le rapprocher du nombre des récipiendaires qui se sont soumis aux épreuves du secrétariat permanent. Nous avons interrogé feu le professeur de Visschere, qui nous a fourni, le 20 janvier 1965, des renseignements détaillés. Nous n'en retiendrons qu'une seule donnée. De 1948 à 1964, il y eut 244.860 participants aux diverses épreuves organisées par le secrétariat permanent.

En d'autres termes, sur près d'un quart de million de décisions (1), trois seulement ont été annulées par le conseil d'Etat. Le secrétaire permanent au recrutement peut être considéré comme le « recordman » de la légalité.

Peut-on se procurer des données comparables des autres administrations du royaume ? Il faudrait des mois sinon des années de démarches pour les recueillir.

(1) Il faut tenir compte de la totalité des résultats, car la réussite d'un « protégé » peut être aussi abusive que l'échec d'un récipiendaire quelconque.

Il a fallu limiter l'enquête à un objectif plus limité : dans les couloirs du Palais de la Nation, dans la presse ou même dans les milieux judiciaires, certains membres du gouvernement ont la réputation d'être moins soucieux de la légalité que leurs collègues. Cette fâcheuse renommée est-elle fondée ? Ou tout au moins, la jurisprudence du conseil d'Etat permet-elle de la corroborer ?

Les étudiants du séminaire de droit administratif (2) ont été invités à dépouiller les dix mille premiers arrêts (3) de la section d'administration pour en extraire les arrêts d'annulation. Pour chaque arrêt annulation, la date de la décision annulée permettait de déterminer par quel ministre elle avait été prise (4). Ce dénombrement étant achevé, chacun des participants au séminaire a été chargé d'étudier les arrêts d'annulation concernant un département ministériel, d'examiner si l'annulation se fondait sur la violation de formes substantielles ou sur un excès de pouvoir, si elle concernait un fonctionnaire ou un particulier, à quelle époque de la vie ministérielle elle se situait — les ministres sont souvent accusés de favoritisme lorsque leurs fonctions sont sur le point d'expirer, — et d'émettre une opinion au sujet du comportement des divers titulaires du département ministériel.

Le but de cette recherche n'était pas uniquement sociologique, mais aussi juridique. Les participants au séminaire avaient l'occasion de mettre en pratique les notions de droit administratif qu'ils avaient acquises l'année précédente. Ils devaient éliminer les décisions des administrations décentralisées et ne pas tenir compte des décisions juridictionnelles émanant de certains ministères, celles-ci étant par définition censées échapper au reproche d'arbitraire. Ils devaient mettre, au compte du ministre, les décisions prises par des fonctionnaires agissant par délégation. Ils apprenaient ainsi à connaître le fonctionnement d'un grand nombre de rouages administratifs. Sur les 10.000 premiers arrêts, 654 furent recensés.

La récolte et l'analyse des arrêts d'annulation étant terminée, il s'agissait de trouver un étalon. Certains ministres avaient eu une carrière

(2) Louis ANDERSSON, Freddy BALENCOURT, Willy BORREMANS, Gaston DEFRANC, Robert DE JAEGHER, Orlando FIGUEREIDO, Imre KESZEI, Sebastien KOSA, Marc MOULIN, Ernest MUNZADI, Robert VANDERHEYDEN avec l'assistance de M. Victor CRABBE, chef de travaux.

(3) L'article 58 de la loi portant création du conseil d'Etat lui interdit d'accueillir un recours si la contestation est antérieure à la promulgation de cette loi. Les actes antérieurs au 23 décembre 1946 ne sont donc pas annulables.

L'arrêt n° 10.000 a été rendu le 26 avril 1963. L'instruction des affaires durant au minimum un an, les derniers actes annulés remontent au début de 1962. L'enquête a donc porté sur une quinzaine d'années.

(4) Grâce notamment aux fiches de documentation parues dans *Res Publica*, 1961, p. 103.

de quelques semaines ; d'autres étaient restés en fonction pendant plusieurs années. L'un des étudiants suggéra de calculer le nombre moyen d'annulations par mois de fonction ministérielle. Ce procédé fut adopté. La moyenne mensuelle des actes annulés se situe le plus souvent aux environs de 0,5 ; la moyenne la plus basse est 0 ; la plus élevée est de 1,5.

Le tableau ci-dessous reproduit les résultats de l'enquête :

Moyenne mensuelle des actes annulés

<i>Premier Ministre</i>		<i>Finances</i>	
Pholien	0,2	Eyskens	0,52
Van Houtte	0,07	Liebaert	0,46
Spaak	0,03	Janssens	0,25
Eyskens	0,02	Van Houtte	0,47
<i>Travail et Prévoyance sociale</i>		<i>Défense nationale</i>	
Troclet	0,1	Defraiteur	0,53
Behogne	0,5	Devèze	0,30
Van Daele	0,40	Moreau de Meelen	0,50
Troclet	0,5	De Greef	0,80
Behogne	0,6	Spinoy	0,24
<i>Travail et Emploi</i>		Gilson	
Servais	0,5	0,09	
Urbain	0,4	<i>Intérieur</i>	
<i>Prévoyance sociale</i>		Vermeulen	
Servais	0,06	0,1	
<i>Colonies</i>		de Vleeschouwer	
Buisseret	0,16	0,41	
Dequae	0,11	Brasseur	
Wigny	0,08	0,35	
Godding	0,25	Moyersoën	
De Schrijver	0,28	0,42	
Van Hemelrijk	0	Vermeulen	
D'Aspremont	0	0,42	
Pétillon	0	Héger	
<i>Justice</i>		0,25	
Struye	0,2	Lefebvre	
Moreau de Meelen	0,23	0,55	
Lilar	0,5	Gilson	
Carton de Wiart	1	0,17	
Moyersoën	0,47	<i>Travaux publics</i>	
Pholien	0,13	Behogne	
du Bus de Warnaffe	0,16	0,23	
Lilar	0,32	Buisseret	
Harmel	0,5	0,60	
Merchiers	0,35	Van Glabbeke	
		0,87	
		Vanaudenhove	
		0,35	
		Meyers	
		0,25	
		Coppé	
		0	
		<i>Affaires étrangères</i>	
		Larock	
		0,07	
		Spaak	
		0	
		<i>Education nationale</i>	
		Huysmans	
		0,93	
		Mundeleer	
		1,09	
		Harmel	
		0,58	
		Collard	
		0,48	

Van Hemelrijk	1,5	<i>Communications</i>	
Moureaux	0,33	Rongvaux	0,05
Larock	0,15	Van Acker	0,1
		Segers	0,6
<i>Affaires économiques</i>		Anseele	0,3
Duvieusart	0,05	Segers	0,2
Eyskens	0,5	<i>Santé publique</i>	
Coppé	0,2	Vanderstraeten	0,35
Duvieusart	0,2	Van Glabbeke	0,40
Rey	0,15	De Taeye	0,71
Motz	0,4	Leburton	0,47
Scheyven	0,25	Houben	1,13
Vanderschuren	0,1	Meyers	0,30
		Custers	0,19

Peut-on, sur la base de ces chiffres, dresser un palmarès ? Peut-on distribuer le blâme et les louanges ?

Nous ne le pensons pas. Le ministre, qui est à la tête d'un personnel de 10.000 agents, est plus exposé à commettre des erreurs, directement ou par l'organe de ses collaborateurs, qu'un de ses collègues qui n'a sous ses ordres que trois cents agents, comme c'était le cas au début du Ministère des Classes moyennes.

Un autre élément perturbateur a été décelé. Il arrive qu'un usage bien établi soit condamné par le conseil d'Etat, qu'une jurisprudence administrative soit censurée par lui. Si plusieurs décisions de même nature fondées sur cet usage ou cette jurisprudence sont annulées, le bilan du ministre sera alourdi.

Certaines annulations sont motivées par l'omission d'une formalité exigée par les textes, omission qui, en elle-même, n'indique pas que le ministre ait agi de manière arbitraire. Durant la période considérée, les ministres ont fréquemment négligé de prendre l'avis des commissions de consultation syndicale. Les décisions prises en l'absence de cette formalité ont été annulées sans que l'on puisse affirmer que le ministre ait commis un passe-droit à l'égard du requérant.

Parfois, un seul arrêté royal comporta un ensemble de nominations et de promotions au sein d'un ministère ou d'un établissement paratata-tique. Son annulation est l'indice d'une erreur plus grave que l'annulation de la nomination d'un seul commis. Le coefficient d'irrégularité est donc très approximatif.

Les participants au séminaire ont, en général, été très réservés dans l'appréciation de l'activité des divers membres du gouvernement. Epignons cependant les remarques suivantes au sujet des premiers ministres :

« Malgré l'importance numérique assez faible de leur département, certains premiers ministres ont été amenés à commettre des irrégularités. Par cinq fois, le conseil d'Etat dû annuler des décisions émanant du chef du gouvernement (arrêts n^{os} 790, 1249, 1967, 2916 et 1755).

» La première de ces décisions, qui enfreignait des formes substantielles, fut prise par M. Spaak un peu avant qu'il ne cédât ses pouvoirs à M. Eyskens. Ce dernier suivit l'exemple de son prédécesseur : deux décisions du Premier Ministre PSC à moins d'un mois d'intervalle étaient entachées, l'une d'un excès de pouvoir, l'autre d'une violation de formes substantielles. La quatrième décision frappée de nullité par le conseil d'Etat fut l'œuvre de M. Pholien. Dans chacun des quatre cas ci-dessus, il s'agissait de promotions d'agents de l'Etat.

» Le cinquième recours en annulation suivi d'effet attaquait une circulaire élaborée par M. Van Houtte en avril 1952 ; cette circulaire comportait que tout agent de l'Etat, désireux de présenter sa candidature à des élections communales, devait obtenir l'autorisation préalable du ministre dont il relevait... La circulaire du Premier Ministre fut annulée pour excès de pouvoir.

» Il est réconfortant de constater que trois des infractions de chefs de gouvernement datent de 1949, une de 1951 et une de 1952 ; il n'en a plus été porté devant le conseil d'Etat depuis lors. Les premiers ministres semblent donc s'être amendés... »

A propos des départements des affaires économiques et des classes moyennes, notons la réflexion suivante :

« Les actes ministériels, décisions ministérielles et arrêtés royaux, frappés d'annulation par le conseil d'Etat, restent, de par leur nombre et leur importance, dans une honnête moyenne. Dans l'ensemble, sauf une ou deux exceptions, nous pouvons affirmer que les ministres furent en général respectueux de la loi et des droits des citoyens. »

Le rapport concernant le Ministère de la Défense nationale formule les conclusions ci-après :

« Quelle valeur attacher aux coefficients d'irrégularité ?

» Il convient pour cela d'en déterminer les composants.

» Les éléments des composants ne sont nécessairement ni complets, ni rigoureusement exacts. Ce sont des approches, des approximations. En effet, tous les cas d'irrégularité ne sont pas toujours portés devant le conseil d'Etat par les préjudiciés. Toutes les irrégularités ne sont pas toujours et nécessairement annulées par le conseil d'Etat : certaines

irrégularités ne sont pas soumises au conseil d'Etat, par suite de certains arrangements, de transactions, etc., entre parties, celles-ci jugeant inopportun un recours ou ce recours devenant sans objet.

» La situation politique, sociale, économique du pays conditionne les décisions des ministres.

» Le coefficient d'irrégularité est fonction de la durée du cabinet et du nombre d'arrêts d'annulation ; mais à côté de ces éléments, il y en a d'autres : il conviendrait de tenir compte non seulement des décisions annulées, mais aussi du nombre absolu de décisions prises par le Ministre. En effet, il peut arriver que le coefficient soit élevé, mais qu'en valeur absolue ce nombre soit petit eu égard au nombre élevé de décisions prises, ou vice versa.

» Plusieurs arrêts d'annulation concernent des décisions étrangères au ministre, parce que prises par des autorités subordonnées sur lesquels son contrôle n'est que relatif.

» Une approche scientifiquement plus rigoureuse du coefficient d'irrégularité peut être obtenue par la formule suivante ; cette formule tient compte du nombre total des décisions prises par les agents de l'administration centrale, mais pratiquement la mise en œuvre de la formule est impossible :

$$\text{Coefficient} = \frac{\frac{x}{m}}{D} = \frac{x}{m \cdot D}$$

x = nombre de décisions irrégulières annulées

m. = durée du cabinet exprimée en mois

D = nombre total de décisions prises. »

On évalue à 12.000 le nombre d'arrêtés signés chaque année par le Roi, mais on n'a jamais tenté de dénombrer les arrêtés ministériels, ni les décisions prises par les fonctionnaires délégués. Une enquête exhaustive devrait tenir compte des décisions des services décentralisés. Au total, on arriverait à des centaines de milliers de décisions.

Il faudrait aussi inventorier les jugements et arrêts des tribunaux et des cours d'appel portant condamnation des autorités publiques au paiement d'allocations, de traitements ou de pensions ainsi qu'à des dommages-intérêts pour actes culpeux.

Les travaux du séminaire de droit administratif ayant eu un caractère fragmentaire, nous n'avons pas cru utile de les publier. Nous nous sommes bornés à les mentionner dans le Rapport annuel de l'Université libre de Bruxelles.

Notre collègue M.A. Flamme y a fait allusion dans le *Journal des Tribunaux*, 1972, p. 441, note 148, ce qui amena M. Marcel Grégoire à écrire dans *Le Soir* du 15 juin 1972 :

« ... M. Flamme nous apprend qu'au cours de son séminaire de droit administratif à l'ULB en 1964-1965, M. Marc Somerhausen a dirigé, avec le concours de dix étudiants, une enquête portant sur les 10.000 premiers arrêts du conseil d'Etat, en vue de mesurer l'arbitraire administratif dans les divers départements et sous le régime de quels ministres. Quelle excellente idée ! Hélas, les résultats n'en ont jamais été publiés. Pourquoi ? Pourquoi, au contraire, ne pas étendre et systématiser une telle enquête ? Ses effets, connus du public, ne pourraient qu'être bénéfiques. »

Le vœu de M. Marcel Grégoire est exaucé en ce qui concerne les résultats de l'enquête entamée en 1964-1965. Souhaitons qu'elle soit poursuivie comme il le suggère.



Les élections des conseils provinciaux

par Raymond COSTARD,

Directeur général au Ministère de l'Intérieur.

★

I. Présentation.

Les élections pour le renouvellement des conseils provinciaux font rarement l'objet d'études méthodiques. Le plus clair des analyses qui les concernent est effectué par les responsables régionaux des différentes formations politiques, qui y voient l'occasion d'en tirer des enseignements pour les scrutins ultérieurs ; du rapprochement des résultats des élections législatives et provinciales ils dégagent les tendances des scrutins et l'influence des candidats en présence. Mais ces examens, effectués par les dirigeants politiques des arrondissements et des provinces, ne font pas l'objet d'une diffusion en dehors de chacun des partis.

A. OBJET DE L'ÉTUDE.

Notre propos n'est pas d'examiner par le menu les résultats par province, par arrondissement, par district et par canton. Tout qui s'est penché sur des résultats d'élections provinciales sait d'ailleurs que ceux-ci sont assez semblables à ceux des élections des Chambres législatives, qu'il s'agisse de la Chambre des Représentants ou du Sénat. Il se conçoit fort bien qu'il en aille ainsi, étant donné que les conseils provinciaux sont élus, depuis la loi du 15 mai 1949, à la même date que les Chambres législatives et qu'ils sont appelés, conformément à l'article 53, 2°, de la Constitution, à élire un certain nombre de sénateurs.

L'étude détaillée des élections du 7 novembre 1971 pour le renouvellement des conseils provinciaux (1) n'est pas de nature à ajouter des conclusions de grand intérêt à celles qui se dégagent des élections

(1) Une étude très intéressante et très fouillée a été publiée par le Centre de Recherche et d'Information Socio-politiques (CRISP) dans le *Courrier Hebdomadaire* (CH) n° 547, du 7 janvier 1972, sous le titre « Les élections provinciales du 7 novembre 1971 : résultats et conséquences ».

législatives qui ont eu lieu le même jour. Mais nous croyons que des enseignements utiles pour la science politique sont à tirer du rapprochement des résultats des élections provinciales de la dernière décennie.

La grande grève de l'hiver 1960-1961, faisant suite aux affrontements de la question royale et de la question scolaire, a sonné le glas d'une période de l'histoire de la Belgique : elle paraît bien constituer la charnière entre l'unitarisme et le régionalisme. Il est donc utile de suivre l'évolution politique dans les provinces au travers des élections du 26 mars 1961, du 23 mai 1965, du 31 mars 1968 et du 7 novembre 1971.

Ajoutons qu'à partir de 1961 des listes socialistes-libérales de cartel n'ont plus été déposées dans le Limbourg et dans le Luxembourg, ce qui dispense de procéder à des ventilations de voix.

Nous nous proposons d'analyser, successivement pour chaque province, l'évolution du nombre de votes, la répartition des conseillers provinciaux et la composition des députations permanentes. Cet examen nous permettra de mettre en évidence certains courants.

B. LIMITES

C'est précisément pour mettre en évidence les tendances générales, et non les particularités locales, que cette étude présentera les modalités suivantes :

1° Nous ne tiendrons pas compte des modifications apportées aux circonscriptions électorales à la suite des lois du 8 novembre 1962 (2) et du 2 avril 1965 (3).

2° Nous effectuerons une totalisation pour chacune des années 1961, 1965, 1968 et 1971 pour les conseils provinciaux. Il est bien entendu qu'ici encore il s'agira simplement de présenter l'allure générale d'une évolution, puisque entre les provinces le nombre des conseils provinciaux n'est pas proportionnel à la population.

3° Le nombre des députés permanents sera également totalisé pour chacun des quatre scrutins, mais ici nous sommes plus loin encore de la proportionnelle. Il est cependant intéressant d'examiner l'évolution

(2) Loi du 8 novembre 1962 modifiant les limites des provinces, arrondissements et communes et modifiant la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative et la loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen (*Moniteur Belge*, 22 novembre 1962).

(3) Loi du 2 avril 1965 apportant des modifications aux circonscriptions électorales (*Moniteur Belge*, 8 avril 1965).

de la composition des députations permanentes, principalement pour les deux raisons suivantes :

a) Des accords sont souvent passés entre les partis constituant la majorité dans une province pour la désignation des sénateurs provinciaux.

b) Il est fréquent que les majorités dans les provinces aillent dans le sens de la majorité qui est constituée à l'échelon national.

Jusqu'ici le gouverneur, qui préside la députation permanente, dispose du droit de vote au sein de ce collège. Sa qualité de membre à part entière de la députation permanente peut modifier quelque peu l'équilibre de celle-ci. C'est bien pourquoi son appartenance politique (4) entre régulièrement en ligne de compte pour la composition de la députation permanente.

C. SOURCES.

Les chiffres qui vont être analysés sont tirés des documents de l'administration des « Affaires nationales », service « Elections, population, protocole ».

II. Analyse des résultats.

A. GÉNÉRALITÉS.

Pour chaque province, l'étude se présente de la façon suivante :

1. Participation aux scrutins.

Un tableau (T. A¹, T. A², ...) fournit les données que voici :

a) Electeurs inscrits.

b) Bulletins déposés.

(4) La répartition politique des gouverneurs est actuellement la suivante : sociaux-chrétiens : 4 :

PSC : Brasseur (Luxembourg) ;

CVP : de Neef (Brabant), Roppe (Limbourg), van Outryve d'Ydewalle (Flandre occidentale) ;

socialistes : 4 :

PSB : Close (Namur), Mottard (Liège) ;

BSP : De Kinder (Flandre orientale) ;

Rode Leeuw : Cappuyns (vice-gouverneur du Brabant) ;

libéraux : 2 :

PLP : Vaes (Hainaut) ;

PVV : Kinsbergen (Anvers).

La répartition linguistique donne : 4 francophones, 6 néerlandophones. A noter que le Brabant, à majorité française, est doté de 2 néerlandophones : gouverneur et vice-gouverneur.

Pour chacun des scrutins, le chiffre absolu est suivi du pourcentage par rapport au nombre des électeurs inscrits. Ces deux données sont influencées par la date d'établissement des listes électorales : on sait que celles-ci sont révisées tous les deux ans (5) et que la proximité d'un scrutin par rapport à leur arrêt définitif (6) améliore le pourcentage considéré. Celui-ci a comme points extrêmes 85,89 et 94,02.

c) Votes valables.

Les chiffres absolus sont également suivis des pourcentages par rapport au nombre des bulletins déposés. Ces pourcentages vont de 4,64 à 9,77.

d) Bulletins blancs et nuls.

Aux chiffres absolus et aux pourcentages par rapport au nombre des bulletins déposés, sont ajoutés les pourcentages par rapport au nombre des électeurs inscrits. Les premiers pourcentages vont de 90,23 à 95,36, les seconds de 80,26 à 88,52.

Il va de soi que ces derniers présentent un intérêt limité, car ils font intervenir cumulativement le déchet des votes blancs et nuls et celui des abstentions ; or, on sait que celles-ci sont fonction, non seulement de l'assiduité au scrutin, mais aussi de l'« âge » des listes électorales. Il paraît néanmoins utile de dégager que, par rapport aux électeurs inscrits, les votes valables accusent un déchet cumulé qui est toujours supérieur à 11 % et frise parfois 20 %.

2. Répartition des votes valables entre les listes (tableaux T. A², T. B², ...).

Pour chacune des élections, les chiffres sont donnés par formation politique. On procède au groupement des listes non apparentées, mais de même appartenance politique, pour dégager les tendances générales. Si besoin, des totalisations partielles regroupent les listes appartenant manifestement à une même famille politique.

Les « autres listes » ne sont identifiées que si elles présentent un intérêt réel pour l'analyse. Il en va ainsi pour les listes qui ont obtenu des sièges de conseiller provincial, ainsi que pour le cas bien particulier des listes « Retour à Liège ».

Pour chaque province, deux graphiques (7) figurant à la fin de l'analyse des résultats et avant la vue d'ensemble (GR. A¹, GR. A², GR. B¹, GR. B², ...) illustrent l'évolution des pourcentages des votes valables obtenus par

(5) Code Electoral, art. 11.

(6) Code Electoral, art. 36.

(7) L'auteur remercie M. Emile BEYENS, conseiller statisticien au ministère de l'Intérieur, qui a établi ces graphiques et l'a aidé dans certains calculs.

chaque famille politique. Le premier, établi dans la forme habituelle, situe sur un même plan les lignes d'évolution de ces pourcentages. Le second superpose ces données et montre de façon parlante les fluctuations cumulées pour plusieurs groupes politiques.

3. Répartition des conseillers provinciaux.

La composition des conseils provinciaux constitue la donnée politique concrète, qui détermine la gestion de la province, spécialement par l'élection des députés permanents.

Sa fluctuation est présentée, pour chaque province, dans un tableau (T. A³, T. B³, ...).

4. Composition des Députations permanentes.

Un tableau (T. A⁴, T. B⁴, ...) donne l'évolution pour chaque province.

5. Commentaires.

L'analyse de la participation aux scrutins et de la fluctuation des votes blancs et nuls n'est pas abordée. Elle recouperait, en général, les constatations que les analyses ont faites pour chacun des scrutins concomitants pour la Chambre des Représentants et le Sénat.

Les commentaires sont centrés sur l'évolution des votes valables et de leurs pourcentages, ainsi que sur la composition des conseils provinciaux et des députations permanentes.

B. EXAMEN PAR PROVINCE.

1. Province du Hainaut.

En pourcentages, le PSC a régressé régulièrement de 1961 à 1971 ; l'écart entre les deux derniers scrutins a cependant été très réduit (0,25 %). Ce recul est confirmé par le nombre de conseillers provinciaux, qui passe par paliers de 24 à 16.

Le PSB, après avoir fait une chute spectaculaire en 1965, opère un redressement en 1968, pour se retrouver, en 1971, à son pourcentage le plus bas. Après avoir détenu au conseil provincial une majorité absolue très solide en 1961, il doit céder 2 sièges de député permanent au PSC en 1965. En 1968, minoritaire au conseil provincial (44 sièges sur 90), il n'en constitue pas moins une députation permanente homogène ; mais son nouveau recul de 1971 le contraint à nouveau de céder 2 mandats au PSC à la députation permanente.

Le PLP effectue une montée impressionnante en 1965 et améliore encore quelque peu ses positions en 1968. En 1971, il subit un tassement considérable. Cette évolution des pourcentages est traduite au

TABLEAU T. A¹
Participation aux scrutins
 (nombres absolus et pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%
a) Electeurs inscrits	807.588		830.365		827.982		825.028	
b) Bulletins déposés :								
nombre	738.078		713.242		731.765		742.519	
% du nombre électeurs inscrits		91,39		85,89		88,38		90,00
c) Bulletins blancs et nuls :								
nombre	36.576		46.750		49.071		55.474	
% du nombre bulletins déposés		4,96		6,55		6,71		7,47
d) Votes valables :								
nombre	701.502		666.492		682.694		687.045	
% du nombre bulletins déposés		95,04		93,45		93,29		92,53
% du nombre électeurs inscrits		86,86		80,26		82,45		83,28

TABLEAU T. A²
Répartition des votes valables entre les listes
(évolution des votes et des pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Votes	%	Votes	%	Votes	%	Votes	%
PSC	175.701	25,05	138.275	20,75	120.919	17,71	119.927	17,46
PSB	349.644	49,84	264.593	39,70	280.738	41,12	265.538	38,65
PLP	75.573	10,77	147.743	22,17	162.431	23,79	109.125	15,88
PC	62.518		74.939		63.438		57.898	
Communistes wallons			5.447					
		8,92	80.386	12,06		9,29		8,43
RW					48.372		134.184	
Front wallon			23.890					
Parti wallon des travailleurs					384			
				3,58	48.756	7,15		19,53
Partis indépendants	35.093	5,00						
Autres listes	2.973	0,42	11.605	1,74	6.412	0,94	373	0,05
Total :	701.502	100	666.492	100	682.694	100	687.045	100

TABLEAU T. A³

Répartition des conseillers provinciaux

	1961	1965	1968	1971
PSC	24	18	17	16
PSB	51	39	44	37
PLP	7	22	24	15
PC	6	9	3	4
RW	—	—	2	18
Front wallon	—	2	—	—
Partis indépendants	2	—	—	—
Total :	90	90	90	90

TABLEAU T. A⁴

Répartition des députés permanents

	1961	1965	1968	1971
PSC	—	2	—	2
PSB	6	4	6	4
PLP	—	—	—	—

conseil provincial, mais à aucun moment ce parti ne siège à la députation permanente.

Le PC ne s'écarte qu'assez peu de 10 % des voix, mais sa représentation au conseil, tributaire de la législation électorale, s'inscrit entre 3 et 9 élus.

Les formations wallonnes se présentent sous des appellations différentes d'un scrutin à l'autre. La mise en route a lieu en 1965 avec le Front wallon, qui recueille 3,58 % des voix et fait élire 2 conseillers provinciaux ; en 1968, le Rassemblement wallon et le Parti wallon des travailleurs recueillent 7,15 % des voix (le second n'intervenant que pour 384 voix sur 48.756), mais l'éparpillement des voix entre les circonscriptions ne leur donne que 2 conseillers. En 1971, le Rassemblement wallon obtient 19,53 % des suffrages et 18 conseillers provinciaux.

Les « autres partis » enregistrent des succès variables, mais toujours modestes. En 1961, les partis indépendants ont 2 élus dans l'arrondissement de Mons ; en 1968, la liste Briquet obtient un résultat négligeable dans celui de Thuin.

Les graphiques GR. A¹ et GR. A² montrent l'évolution de la répartition des votes valables entre les partis. Le second indique de façon nette la percée du RW en 1971 au détriment des partis traditionnels, et plus particulièrement du PLP.

TABLEAU T. B¹
Participation aux scrutins
 (nombres absolus et pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%
a) Electeurs inscrits	663.231		645.948		645.938		644.759	
b) Bulletins déposés :								
nombre	607.777		585.307		564.308		581.239	
% du nombre électeurs inscrits		91,64		90,61		87,36		90,15
c) Bulletins blancs et nuls :								
nombre	35.573		40.754		26.198		43.987	
% du nombre bulletins déposés		5,85		6,96		4,64		7,57
d) Votes valables :								
nombre	572.204		544.553		538.110		537.252	
% du nombre bulletins déposés		94,15		93,04		95,36		92,43
% du nombre électeurs inscrits		86,28		84,30		83,31		83,33

TABLEAU T. B^a
Répartition des votes valables entre les listes
 (évolution des votes et des pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Votes	%	Votes	%	Votes	%	Votes	%
PSC	178.898	31,26	128.422	23,58	109.645	20,38	110.650	20,60
PSB	268.291	46,89	191.842	35,23	190.216	35,35	194.593	36,22
PLP	67.732	11,84	141.223	25,93	145.162	26,98	94.660	17,62
PC	36.087		56.403		43.020		30.975	
Communistes wallons			3.242					
		6,31	59.645	10,95		7,99		5,77
RW					48.310		94.905	
Parti wallon des travailleurs			21.845	4,02		8,98		17,66
Autres listes	21.196	3,70	1.576	0,29	1.757	0,32	11.469	2,13
Total :	572.204	100	544.553	100	538.110	100	537.252	100

TABLEAU T. B³
Répartition des conseillers provinciaux

	1961	1965	1968	1971
PSC	29	22	18	18
PSB	43	32	33	35
PLP	10	24	24	15
PC	4	8	5	3
RW	—	—	6	15
Total :	86	86	86	86

TABLEAU T. B⁴
Répartition des députés permanents

	1961	1965	1968	1971
PSC	—	3	3	3
PSB	6	3	3	3
PLP	—	—	—	—

Le PSC subit un revers d'importance en 1965 et voit encore ses positions s'effriter en 1968 ; en 1971, il se stabilise (20,60 %).

En 1961, le PSB, avec 46,89 % des voix, obtient 43 sièges de conseiller sur 86 et obtient les 6 députés permanents. Après une chute très sévère en 1965, il améliore légèrement ses positions aux élections suivantes, mais doit partager depuis 1965 la députation permanente, ce qu'il fait avec le PSC.

Le PLP, après avoir plus que doublé ses voix et ses conseillers de 1961 à 1965, améliore encore un peu son chiffre de voix en 1968, puis opère un repli très sensible en 1971.

Le Parti communiste voit son pourcentage de voix progresser en 1965, puis reculer depuis lors, pour se retrouver en 1971 à un niveau inférieur à celui de 1961.

En 1965, le Parti wallon des travailleurs, avec 4,02 % des suffrages n'obtient aucun conseiller, par suite de la dissémination des voix. En 1968, le Rassemblement wallon, avec 8,98 % des voix, obtient 6 membres du conseil ; en 1971, il porte ces chiffres respectivement à 17,66 % et 15 élus.

Les graphiques GR. B¹ et GR. B² sont le reflet de cette évolution. Le second indique encore de façon parlante la progression, en 1971, du RW, spécialement à charge du PLP.

TABLEAU T. C¹
Participation aux scrutins
 (nombres absolus et pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%
a) Electeurs inscrits	144.332		141.808		141.031		143.605	
b) Bulletins déposés :								
nombre	132.460		129.123		127.154		131.559	
% du nombre électeurs inscrits		91,77		91,05		90,16		91,61
c) Bulletins blancs et nuls :								
nombre	10.336		11.484		9.917		11.189	
% du nombre bulletins déposés		7,80		8,89		7,80		8,50
d) Votes valables :								
nombre	122.124		117.639		117.237		120.370	
% du nombre bulletins déposés		92,20		91,11		92,20		91,50
% du nombre électeurs inscrits		84,61		82,96		83,13		83,82

TABLEAU T. C²
Répartition des votes valables entre les listes
(évolution des votes et des pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Votes	%	Votes	%	Votes	%	Votes	%
PSC	66.861	54,75	56.878	48,35	54.426	46,42	49.655	41,25
PSB	33.741	27,63	25.917	22,03	27.280	23,27	27.431	22,79
PLP	20.707	16,95	33.618	28,58	35.531	30,31	30.659	25,47
RW							12.473	10,36
Autres listes	815	0,67	1.226	1,04			152	0,13
Total :	122.124	100	117.639	100	117.237	100	120.370	100

TABLEAU T. C³
Répartition des conseillers provinciaux

	1961	1965	1968	1971
PSC	30	27	24	23
PSB	13	10	11	11
PLP	7	13	15	13
RW	—	—	—	3
Total :	50	50	50	50

TABLEAU T. C⁴
Répartition des députés permanents

	1961	1965	1968	1971
PSC	6	6	3	3
PSB	—	—	—	3
PLP	—	—	3	—

Le PSC, qui perd la majorité absolue des voix en 1965, conserve néanmoins la majorité des sièges au conseil. Un léger tassement supplémentaire en 1968 (de 48,35 % à 46,42 %) le ramène au conseil à 24 membres sur 50. Il partage depuis lors la députation permanente : avec le PLP en 1968, avec le PSB en 1971.

Après une chute sensible en 1965 (de 27,63 % à 22,03 %), le PSB maintient ses positions. Il est même entré à la Députation permanente en 1971, comme on vient de le voir.

Le PLP réalise en 1965 une ascension importante (augmentation des voix de deux tiers par rapport à 1961), améliore encore ses positions en 1968, puis opère un repli sensible en 1971, repli qui est accompagné de sa sortie de la Députation permanente.

En 1968, le Rassemblement wallon entre au conseil avec 10,36 % de voix et 3 élus.

Les graphiques GR. C¹ et GR. C² illustrent bien le recul régulier du PSC ; le second montre de façon tangible la place que le RW a acquise en 1971.

TABLEAU T. D¹
Participation aux scrutins
 (nombres absolus et pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%
a) Electeurs inscrits	245.620		242.270		243.185		251.104	
b) Bulletins déposés :								
nombre	224.310		221.109		216.932		226.676	
% du nombre électeurs inscrits		91,32		91,27		89,20		90,27
c) Bulletins blancs et nuls :								
nombre	14.123		16.875		12.606		15.666	
% du nombre bulletins déposés		6,30		7,63		5,81		6,91
d) Votes valables :								
nombre	210.187		204.234		204.326		211.010	
% du nombre bulletins déposés		93,70		92,37		94,19		93,09
% du nombre électeurs inscrits		85,57		84,30		84,02		84,03

TABLEAU T. D³
Répartition des votes valables entre les listes
(évolution des votes et des pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Votes	%	Votes	%	Votes	%	Votes	%
PSC	88.472	42,09	70.771	34,65	59.115	28,93	56.311	26,69
PSB	85.648	40,75	62.141	30,43	58.127	28,45	61.466	29,13
PLP	29.271	13,92	55.455	27,15	56.336	27,57	38.772	18,37
PC	3.858	1,84			3.979	1,95	2.518	1,19
RW					25.985	12,72	51.728	24,52
Rassemblement démocratique wallon			14.094	6,90				
Autres listes	2.938	1,40	1.773	0,87	784	0,38	215	0,10
Total :	210.187	100	204.234	100	204.326	100	211.010	100

TABLEAU T. D³
Répartition des conseillers provinciaux

	1961	1965	1968	1971
PSC	27	22	18	17
PSB	25	19	18	18
PLP	8	16	18	11
RW	—	—	6	14
Rassemblement démocratique wallon	—	3	—	—
Total :	60	60	60	60

TABLEAU T. D⁴
Répartition des députés permanents

	1961	1965	1968	1971
PSC	4	3	3	3
PSB	—	—	3	3
PLP	2	3	—	—

Le PSC subit un recul régulier, particulièrement important en 1965 et en 1968.

Le PSB, après une chute sévère en 1965, maintient assez bien ses positions depuis lors.

En 1965, le PLP double presque ses résultats par rapport à 1961 ; il les améliore encore légèrement en 1968, puis subit un échec fort important en 1971.

Les listes wallonnes, se présentant en 1965 sous l'égide du Rassemblement démocratique wallon, puis du Rassemblement wallon depuis lors, doublent deux fois leurs résultats (6,90 %, 12,72 % et 24,52 % ; 3, 6 et 14 élus).

Le PSC ne cesse de participer à la Députation permanente : avec 4 députés en 1961, avec 3 par la suite. Il collabore avec le PLP en 1961 et en 1965, avec le PSB ensuite.

Le graphique GR. D¹ fait ressortir que les trois partis traditionnels étaient à peu près à égalité en 1968. La progression régulière du RW est bien exprimée par le graphique GR. D².

TABLEAU T. E¹
Participation aux scrutins
 (nombres absolus et pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%
a) Electeurs inscrits	1.357.512		1.394.217		1.411.278		1.423.106	
b) Bulletins déposés :								
nombre	1.247.221		1.266.246		1.262.707		1.295.130	
% du nombre électeurs inscrits		91,88		90,82		89,47		91,01
c) Bulletins blancs et nuls :								
nombre	93.181		112.504		101.434		110.951	
% du nombre bulletins déposés		7,47		8,88		8,03		8,57
d) Votes valables :								
nombre	1.154.040		1.153.742		1.161.273		1.184.179	
% du nombre bulletins déposés		92,53		91,12		91,97		91,43
% du nombre électeurs inscrits		85,01		82,75		82,29		83,21

TABLEAU 1. Répartition des votes valables entre les listes (évolution des votes et des pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Votes	%	Votes	%	Votes	%	Votes	%
PSC-CVP	397.448		318.457		19.169		263.590	
Parti catholique			1.001					
PSC-VdB					267.113			
		34,44	319.458	27,69	286.282	24,65		22,26
PSB	433.467		292.731		184.066		225.180	
BSP					91.396			
Rode Leeuwen							40.710	
		37,56		25,37		23,72	265.890	22,45
PLP-PVV	211.512		348.393		309.972		134.154	
PLP région bruxelloise							72.415	
		18,33		30,20		26,69	206.569	17,45
PC	33.354		42.687		29.835		30.614	
Communistes belges			12.154					
Communistes Pekin					2.172			
		2,89	54.841	4,76	32.007	2,77		2,58
FDF-RW			70.137		168.987		292.268	
Unité francophone			4.099					
Front démocratique wallon			5.197					
			79.433	6,88		14,55		24,68
VU	21.892		43.577		85.981		103.716	
Front démocratique flamand			8.332					
		1,90	51.909	4,50		7,40		8,76
Autres listes							21.532	
Union nationale indépendants	12.439		1.825		1.181			
Rassemblement national	21.030		1.320		1.401			
Parti indépendant	20.451		1.055					
Divers	2.447		2.777					
	56.367	4,88	6.977	0,60	2.582	0,22		1,82
Total :	1.154.040	100	1.153.742	100	1.161.273	100	1.184.179	100

TABLEAU T. E³
Répartition des conseillers provinciaux

	1961	1965	1968	1971
PSC-CVP	35	27	1	22
PSC-VdB	—	—	22	—
			23	
PSB-BSP	38	24	—	17
PSB	—	—	15	—
BSP	—	—	6	—
Rode Leeuwen	—	—	—	3
			21	20
PLP-PVV	17	31	25	9
PLP région bruxelloise	—	—	—	6
				15
FDF-RW	—	6	14	25
VU	—	2	7	8
Total :	90	90	90	90

TABLEAU T. E⁴
Répartition des députés permanents

	1961	1965	1968	1971
PSC-CVP	3	3	3	2
PSB-BSP	—	—	—	2
PLP-PVV	3	3	3	2

Carrefour des deux communautés, la province du Brabant présente à l'analyse un certain nombre de particularités, tant par l'écllosion de dissidences que par l'impact, particulièrement sensible, des partis communautaires.

La régression du PSC-CVP est régulière de 1961 (34,44 %) à 1971 (22,26 %), mais particulièrement sensible entre 1961 et 1965. On note des dissidences, qui ont été regroupées pour établir les pourcentages de voix.

Le PSB-BSP, qui était le parti le plus important de la province en 1961 avec 37,56 % des voix, perd en 1965 le tiers de ses électeurs ; depuis lors il continue son repli, de façon cependant atténuée par rap-

port au PSC-CVP. En 1971, avec 22,45 % des voix, il représente la plus importante des familles politiques traditionnelles ; cependant, à cause de la dissidence des Rode Leeuwen, il n'obtient que 20 conseillers provinciaux, contre 22 aux sociaux-chrétiens.

Le PLP-PVV et sa liste de la région de Bruxelles recueillent successivement les pourcentages suivants : 18,33 %, 30,20 %, 26,69 % et 17,45 %. Le Brabant est la seule province où les libéraux se retrouvent en 1971 à un niveau inférieur à celui de 1961.

Les formations wallonnes et francophones, entrées en lice en 1965, recueillent successivement : 6,88 %, 14,55 % et 24,68 % ; 6, 14 et 25 élus. En 1971, le FDF-RW constitue la première formation politique du Brabant.

Les formations flamandes passent de 1,90 % en 1961 à 8,76 % en 1971 ; leur progression lors du dernier scrutin, par rapport à 1968 (7,40 %), semble indiquer un essoufflement, que nous percevons également dans les quatre provinces flamandes. Ses élus sont successivement de 2 en 1965, 7 en 1968 et 8 en 1971.

Le Parti communiste, évoluant entre 2,58 % (en 1971) et 4,76 % (en 1965) ne représente pas une force politique. Il en est de même des « autres listes », qui sont surtout le moyen d'expression des indépendants. Aucune de ces formations n'a eu d'élus au conseil.

Le graphique GR. E¹ montre les variations importantes de l'électorat. Le suivant (GR. E²) met en évidence la poussée régulière des partis communautaires, et surtout du FDF-RW ; ensemble, ils recueillent, en 1971, 33,44 % des votes valables.

De 1961 à 1968, la participation à la Députation permanente est restée l'apanage des sociaux-chrétiens et des libéraux, qui se sont partagé les sièges par moitié. En 1971, les trois partis traditionnels font élire chacun 2 députés permanents. En 1971, le Brabant est la seule province où sont élus des députés permanents de ces 3 partis ; il est en outre la seule où subsistent des députés permanents libéraux.

TABLEAU T. F¹
Participation aux scrutins
 (nombres absolus et pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%
a) Electeurs inscrits	937.146		962.547		983.490		1.006.135	
b) Bulletins déposés :								
nombre	874.173		891.719		897.531		917.300	
% du nombre électeurs inscrits		93,28		92,64		91,26		91,17
c) Bulletins blancs et nuls :								
nombre	44.631		65.974		71.662		67.643	
% du nombre bulletins déposés		5,11		7,40		7,98		7,37
d) Votes valables :								
nombre	829.542		825.745		825.869		849.657	
% du nombre bulletins déposés		94,89		92,60		92,02		92,63
% du nombre électeurs inscrits		88,52		85,79		83,97		84,45

TABLEAU T. F³Répartition des votes valables entre les listes
(évolution des votes et des pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Votes	%	Votes	%	Votes	%	Votes	%
CVP	399.784	48,19	341.798	41,39	291.349	35,28	297.489	35,01
PSB	283.116	34,13	237.376	28,75	248.514	30,09	232.021	27,31
PVV	71.881	8,67	112.955	13,68	108.251	13,11	108.031	12,72
PC	12.586	1,52	21.208	2,57	18.261	2,21	19.961	2,35
PVV	57.182	6,89	109.525	13,26	157.312	19,05	184.151	21,67
Autres listes			2.883		2.182		8.004	
Indépendants	1.299							
Rassemblement national	3.540							
Front progressiste	154							
	4.993	0,60		0,35		0,26		0,94
Total :	829.542	100	825.745	100	825.869	100	849.657	100

TABLEAU T. F³
Répartition des conseillers provinciaux

	1961	1965	1968	1971
CVP	46	39	33	34
BSP	32	26	28	24
PVV	6	12	11	11
PC	1	2	1	1
VU	5	11	17	20
Total :	90	90	90	90

TABLEAU T. F⁴
Répartition des députés permanents

	1961	1965	1968	1971
CVP	6	5	4	4
BSP	—	—	2	2
PVV	—	—	—	—

En 1961, le CVP ne disposait plus de la majorité absolue des voix, mais détenait encore 46 sièges sur 90 au conseil, s'assurant ainsi les 6 députés permanents. Depuis lors, il a régressé jusqu'à 35,01 % en 1971 et à 33 sièges en 1968 (en 1971, en dépit d'un léger tassement supplémentaire de son pourcentage de voix, il a regagné un siège au conseil, se situant ainsi à 34).

De 1961 à 1971, le BSP varie de 34,13 % à 27,31 % et de 32 à 24 élus. En 1968 et en 1971, il détient 2 députés permanents, le CVP obtenant les quatre autres.

Le PVV fluctue dans des limites assez restreintes, de 8,67 % à 13,68 %. En 1965, il fait élire parmi les siens un député permanent.

La VU voit son pourcentage de voix progresser comme suit, au fil des scrutins : 6,89 %, 13,26 %, 19,05 % et 21,67 %. Ce dernier chiffre semble indiquer un net ralentissement.

Les graphiques, surtout GR. E², font ressortir la place acquise progressivement par la VU dans la province d'Anvers.

TABLEAU T. G¹
Participation aux scrutins
 (nombres absolus et pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%
a) Electeurs inscrits	703.993		673.276		686.919		708.429	
b) Bulletins déposés :								
nombre	655.778		621.365		625.628		653.179	
% du nombre électeurs inscrits		93,15		92,29		91,08		92,20
c) Bulletins blancs et nuls :								
nombre	42.645		50.722		51.868		63.053	
% du nombre bulletins déposés		6,50		8,16		8,29		9,65
d) Votes valables :								
nombre	613.133		570.643		573.760		590.126	
% du nombre bulletins déposés		93,50		91,84		91,71		90,35
% du nombre électeurs inscrits		87,09		84,76		83,53		83,30

TABLEAU T. G²
Répartition des votes valables entre les listes
 (évolution des votes et des pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Votes	%	Votes	%	Votes	%	Votes	%
CVP	344.638	56,21	284.194	49,81	247.571	43-,15	253.127	42,89
BSP	179.893	29,34	133.098	23,32	148.150	25,81	139.918	23,71
PVV	61.024		76.489	13,40	75.431	13,15	78.022	13,22
Libres dissidents	3.269							
	64.293	10,49						
PC			6.232	1,09	2.850	0,50	2.864	0,49
VU	23.555	3,84	69.675	12,21	99.758	17,39	113.801	19,28
Autres listes	754	0,12	955	0,17			2.394	0,41
Total :	613.133	100	570.643	100	573.760	100	590.126	100

TABLEAU T. G³
Répartition des conseillers provinciaux

	1961	1965	1968	1971
CVP	49	43	38	38
BSP	26	20	22	19
PVV	5	9	8	8
VU	—	8	12	15
Total :	80	80	80	80

TABLEAU T. G⁴
Répartition des députés permanents

	1961	1965	1968	1971
CVP	6	6	5	5
BSP	—	—	1	1
PVV	—	—	—	—

Le CVP, qui disposait largement de la majorité absolue des voix (56,21 %) en 1961, la frise encore en 1965 (49,81 %), puis subit un échec important en 1968 et encore un léger tassement en 1971, pour se situer alors à 42,89 % des voix. Au conseil provincial, il ne perd la majorité absolue qu'à partir de 1968, avec 38 sièges, et abandonne, de ce fait, un siège de député permanent au BSP après les deux dernières élections.

Le BSP fluctue entre 29,34 % et 23,32 %, c'est-à-dire dans des limites assez restreintes (entre 26 et 19 conseillers).

Les données extrêmes du PVV sont encore moins éloignées : 13,40 % et 10,49 % ; 9 et 5 conseillers.

La VU progresse par bonds successifs de 3,84 % à 19,28 %, le dernier étant de loin le moins important. En 1971, elle n'est plus qu'à 4,43 % du BSP.

Les graphiques GR. G¹ et GR. G² mettent en évidence le recul du CVP et du BSP, ainsi que la progression de la VU.

TABLEAU T. H¹
Participation aux scrutins
 (nombres absolus et pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%
a) Electeurs inscrits	867.817		875.083		889.494		903.596	
b) Bulletins déposés :								
nombre	805.420		808.397		806.373		837.179	
% du nombre électeurs inscrits		92,81		92,38		90,65		92,65
c) Bulletins blancs et nuls :								
nombre	42.119		53.061		58.865		66.902	
% du nombre bulletins déposés		5,23		6,56		7,30		7,99
d) Votes valables :								
nombre	763.301		755.336		747.508		770.277	
% du nombre bulletins déposés		94,77		93,44		92,70		92,01
% du nombre électeurs inscrits		87,96		86,04		84,04		85,25

TABLEAU T. H³
Répartition des votes valables entre les listes
(évolution des votes et des pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Votes	%	Votes	%	Votes	%	Votes	%
CVP	381.375	49,96	323.030	42,77	281.621	37,67	278.814	36,20
BSP	210.298	27,55	179.475	23,76	184.151	24,64	182.380	23,68
PVV	105.402	13,82	136.561	18,08	137.388	18,38	148.253	19,24
PC	11.164	1,46	13.131	1,74	12.063	1,61	14.384	1,87
VU	54.725	7,17	99.499	13,17	131.777	17,63	142.291	18,47
Autres listes	337	0,04	3.640	0,48	508	0,07	4.155	0,54
Total :	763.301	100	755.336	100	747.508	100	770.277	100

TABLEAU T. H³
Répartition des conseillers provinciaux

	1961	1965	1968	1971
CVP	51	42	37	37
BSP	25	22	22	22
PVV	11	15	16	16
VU	3	11	15	15
Total :	90	90	90	90

TABLEAU T. H⁴
Répartition des députés permanents

	1961	1965	1968	1971
CVP	6	4	4	4
BSP	—	2	2	2
PVV	—	—	—	—

En 1961, le CVP ne détenait déjà plus la majorité absolue des suffrages (49,96 %), mais l'avait encore au conseil provincial. Depuis lors, il a reculé à chaque scrutin pour s'établir à 36,20 % en 1971. Depuis 1965, le CVP a dû abandonner 2 sièges de député permanent au BSP.

Le BSP évolue entre 27,55 % des voix en 1961 et 23,68 % en 1971 ; au conseil, il détenait 25 sièges en 1961, il en a 22 depuis lors.

Cas unique : le PVV monte à chaque élection depuis 1961 : 13,82 %, 18,08 %, 18,38 % et enfin 19,24 %. Sa représentation au conseil passe de 11 en 1961 à 15 en 1965 et à 16 en 1968 et 1971.

La VU progresse de même chaque fois, mais avec une amplitude moindre en 1971 ; successivement elle recueille 7,17 %, 13,17 %, 17,63 % et 18,47 % des voix et fait passer ses élus de 3 à 15.

Au conseil provincial, et ce fait est exceptionnel, la répartition des élus entre les partis est restée strictement inchangée de 1968 à 1971.

Les graphiques GR. H¹ et GR. H² soulignent le recul du CVP, ainsi que la progression régulière du PVV et de la VU, de même que la relative stabilité du BSP.

TABLEAU T. 1¹
Participation aux scrutins
 (nombres absolus et pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%
a) Electeurs inscrits	307.926		326.020		340.850		365.478	
a) Electeurs inscrits								
nombre	289.507		305.588		315.664		342.468	
% du nombre électeurs inscrits		94,02		93,73		92,61		93,70
c) Bulletins blancs et nuls :								
nombre	18.315		25.053		26.644		33.458	
% du nombre bulletins déposés		6,33		8,20		8,44		9,77
d) Votes valables :								
nombre	271.192		280.535		289.020		309.010	
% du nombre bulletins déposés		93,67		91,80		91,56		90,23
% du nombre électeurs inscrits		88,07		86,05		84,79		84,55

TABLEAU T. 1²
Répartition des votes valables entre les listes
 (évolution des votes et des pourcentages)

	1961		1965		1968		1971	
	Votes	%	Votes	%	Votes	%	Votes	%
CVP	173.489	63,97	162.268	57,84	144.200	49,89	145.116	46,96
BSP	51.931	19,16	44.091	15,72	50.964	17,64	64.283	20,80
PVV	30.567	11,27	46.221	16,47	43.885	15,19	41.620	13,47
VU	12.322	4,54	23.470	8,37	44.171	15,28	55.680	18,02
Retour à Liège			1.409	0,50	1.452	0,50	*	
Autres listes	2.883	1,06	3.076	1,10	4.348	1,50	2.311	0,75
Total :	271.192	100	280.535	100	289.020	100	309.010	100

* A noter que, dans le canton de Tongres, le nombre des bulletins blancs et nuls, qui était de 2.146 en 1965 et de 2.104 en 1968, est passé à 3.538 en 1971, ce qui permet de supposer que la plupart des anciens électeurs « retour à Liège » ont suivi en 1971 des directives de ce mouvement.

TABLEAU T. 1³

Répartition des conseillers provinciaux

	1961	1965	1968	1971
CVP	44*	44	38	34
BSP	11	12	12	15
PVV	4**	11	9	9
VU	1	3	11	12
Total :	60	70	70	70

* Y compris 1 catholique élu sur la liste libérale à Hasselt.

** Compte non tenu du catholique élu sur la liste libérale à Hasselt.

TABLEAU T. 1⁴

Répartition des députés permanents

	1961	1965	1968	1971
CVP	6	6	6	5
BSP	—	—	—	1
PVV	—	—	—	—

En 1961 et 1965, le CVP détient la majorité absolue, aussi bien pour les suffrages qu'au conseil provincial. En 1968, il la perd pour les voix (49,89 %), mais la conserve au conseil provincial (38 sièges sur 70). En 1971, il la perd également de justesse au conseil (34 sièges) et, de ce fait, doit céder un siège de député permanent à une autre formation politique : c'est le BSP qui en bénéficie.

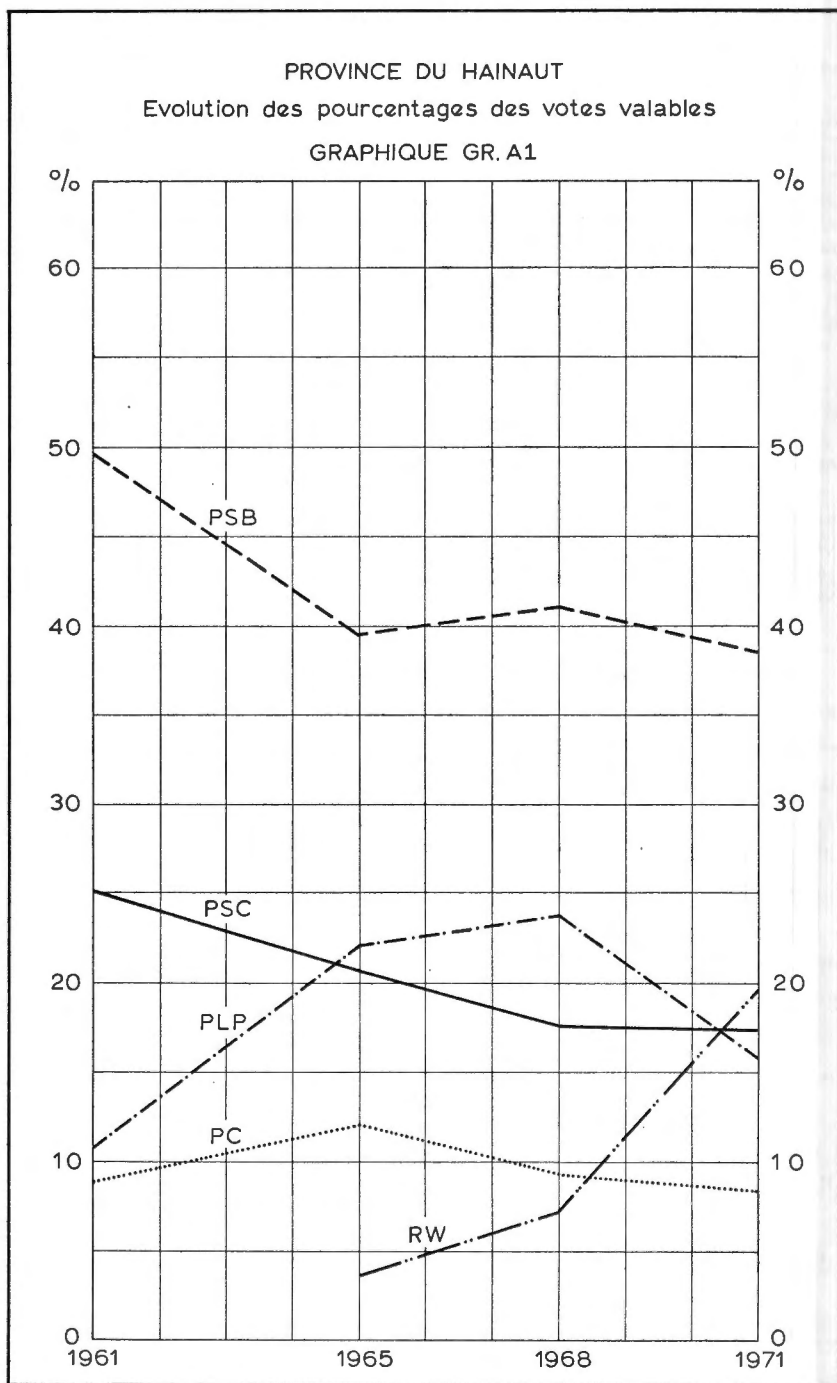
Le BSP, qui recueillait 19,16 % des suffrages en 1961 et retombait à 15,72 % en 1965, s'est redressé régulièrement depuis lors : 17,64 % en 1968 et 20,80 % en 1971. Ce dernier pourcentage est le meilleur que le Parti socialiste ait obtenu au Limbourg.

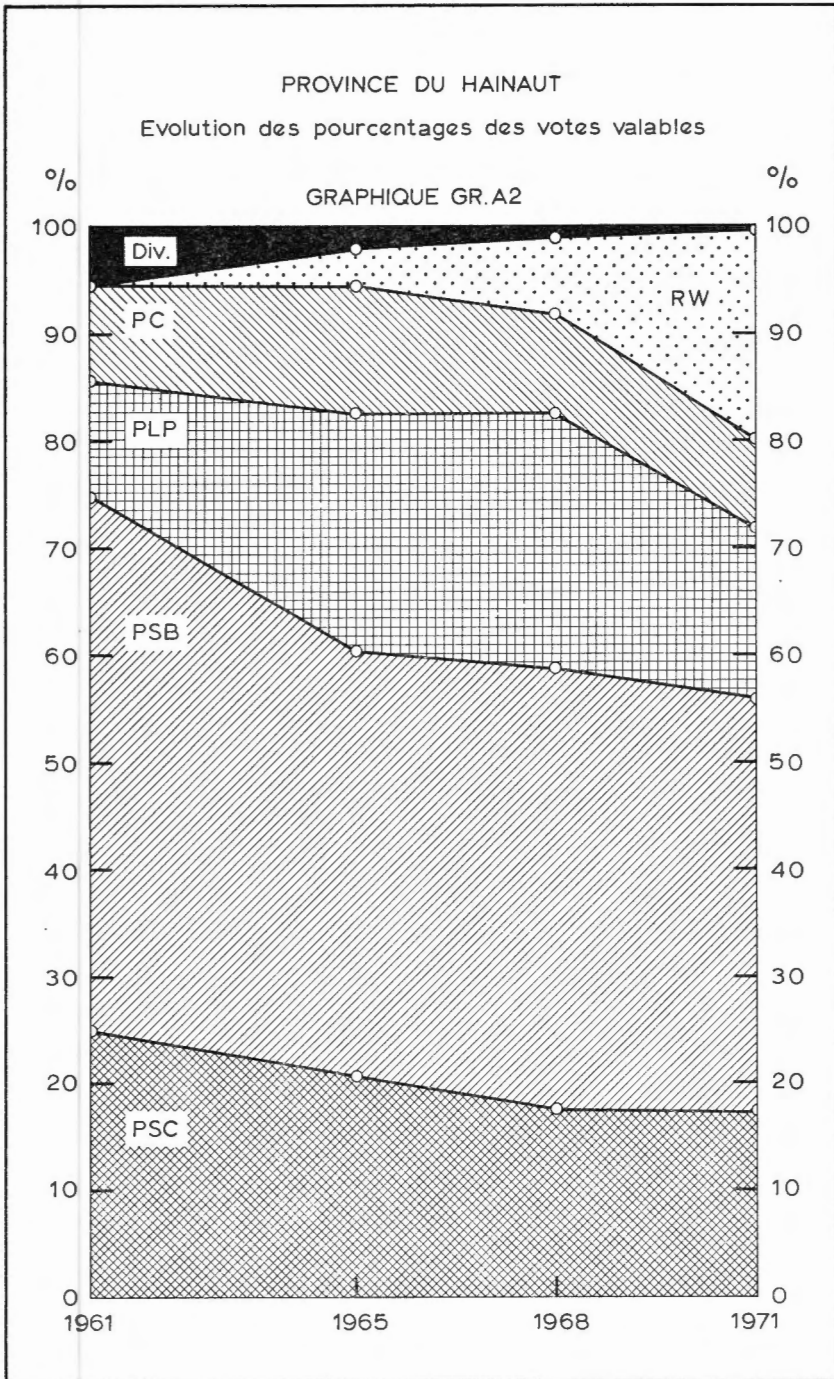
Les pourcentages du PVV varient entre 11,27 % en 1969 et 16,47 % en 1965.

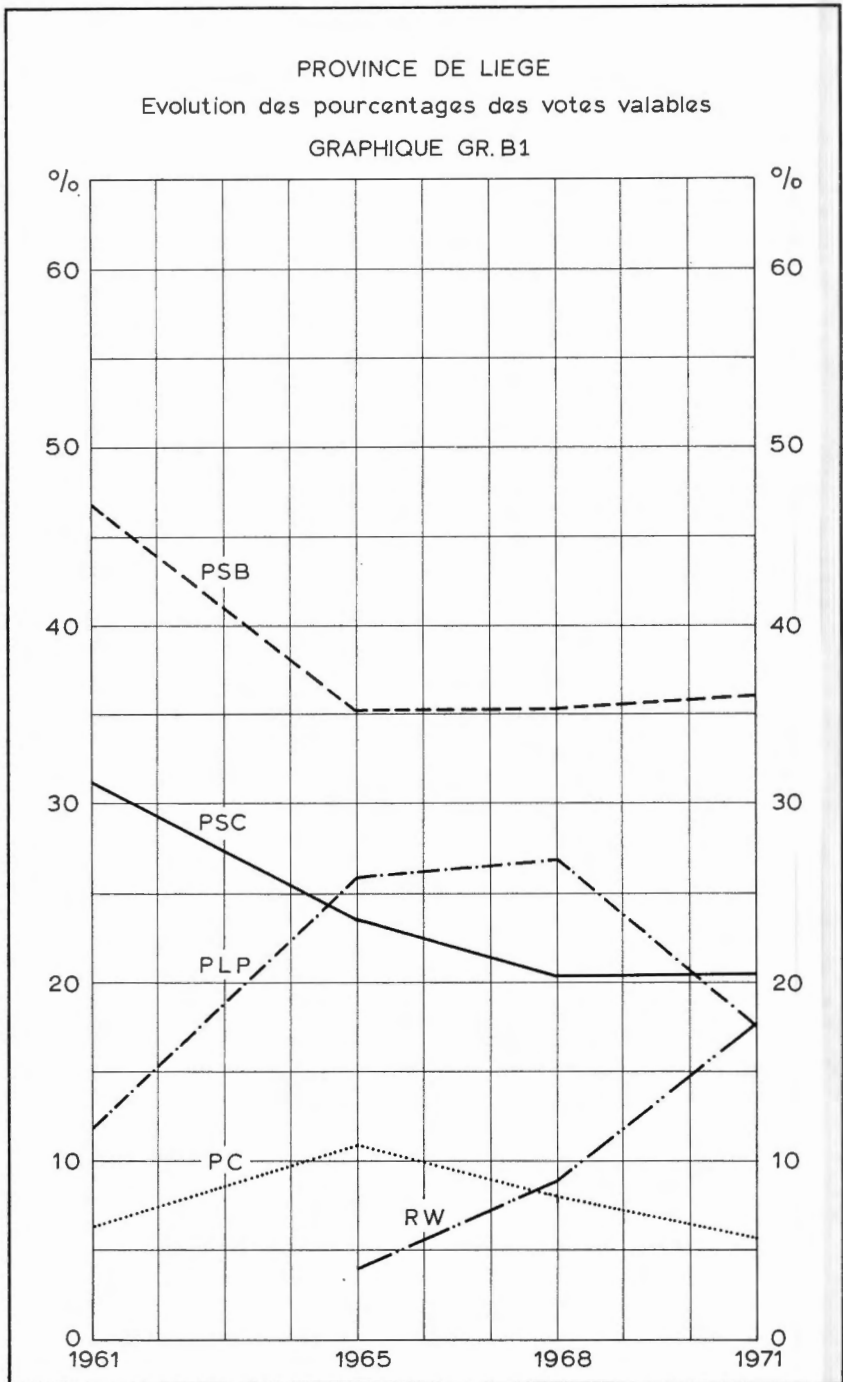
De 1961 à 1971, la VU suit la courbe ascendante suivante : 4,54 %, 8,37 %, 15,28 % et 18,02 % ; 1, 3, 11 et 12 élus. En 1968 et en 1971, elle est le troisième parti de la province et talonne de près le BSP.

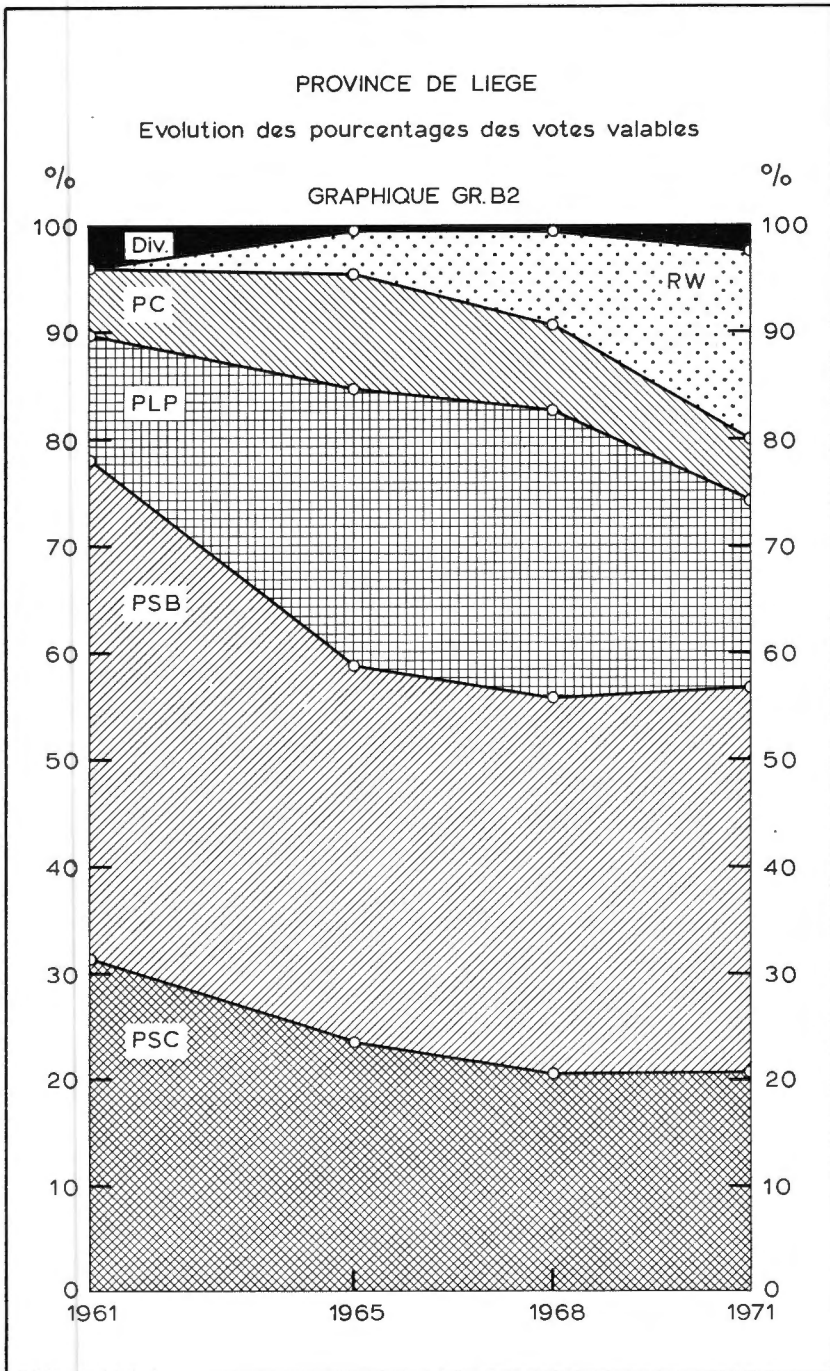
Un commentaire sur les listes « Retour à Liège » figure au bas du tableau T. 1².

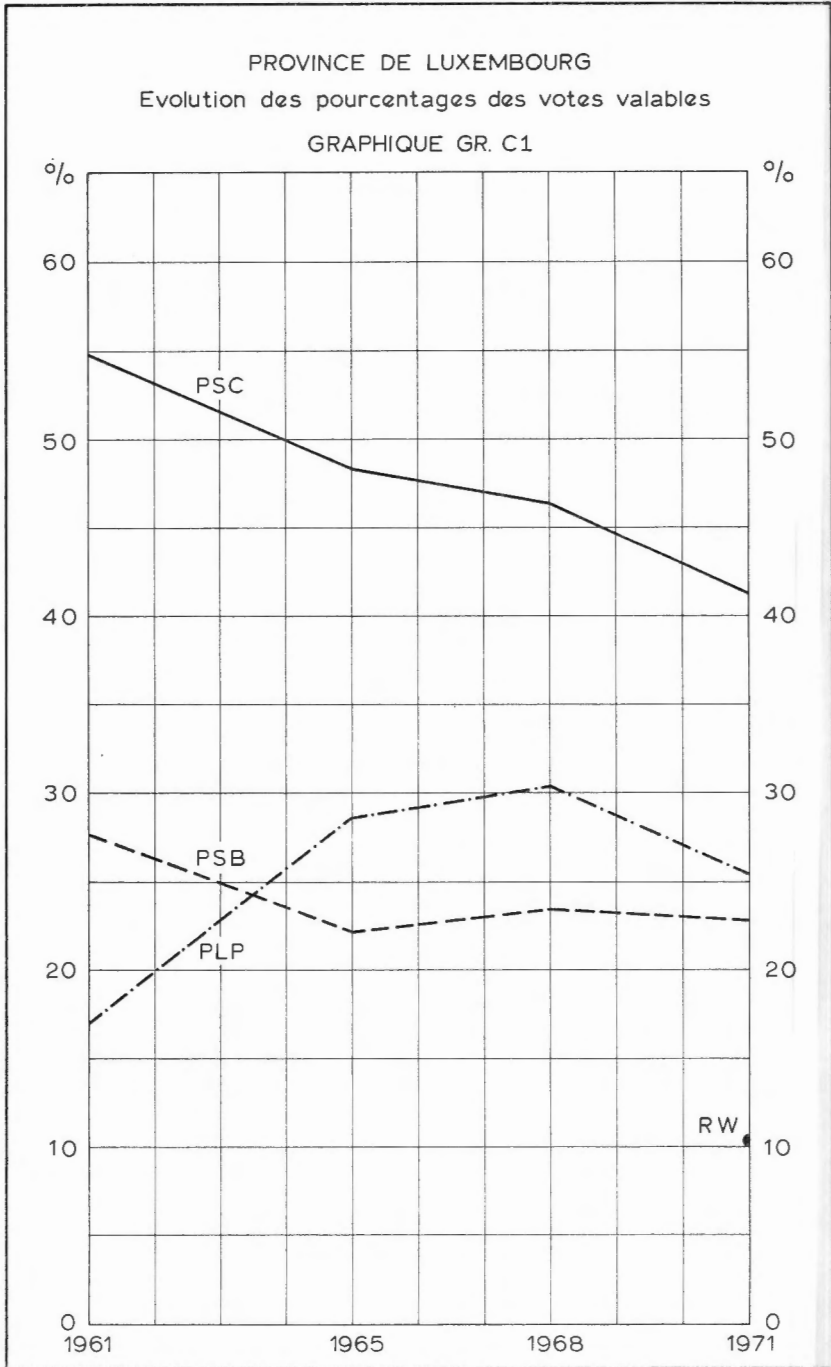
Les graphiques GR. I¹ et GR. I² mettent en relief, d'une part, le recul régulier et important du CVP, et, d'autre part, l'amélioration régulière des positions du BSP depuis 1965 et de la VU depuis 1961, la progression étant particulièrement sensible pour cette dernière.

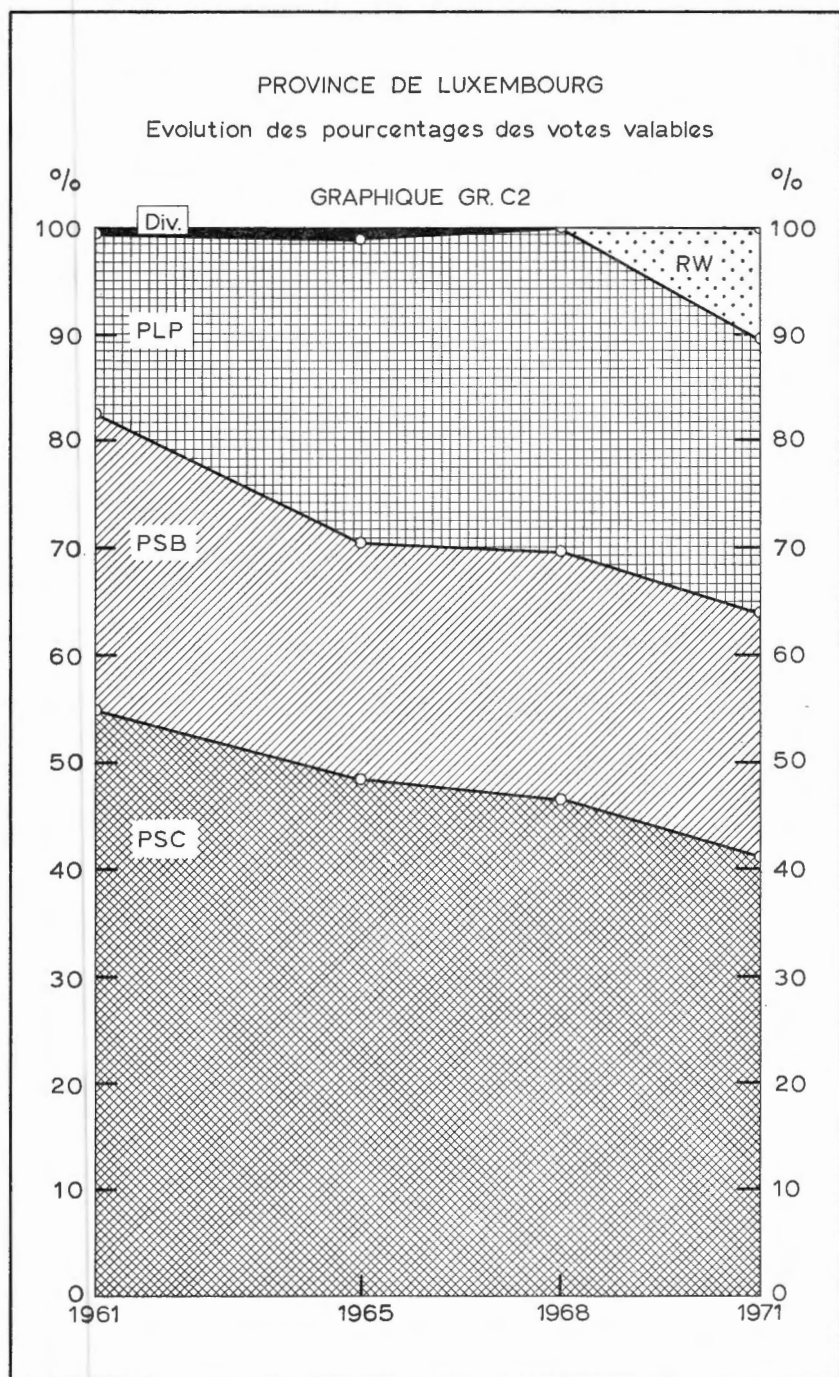






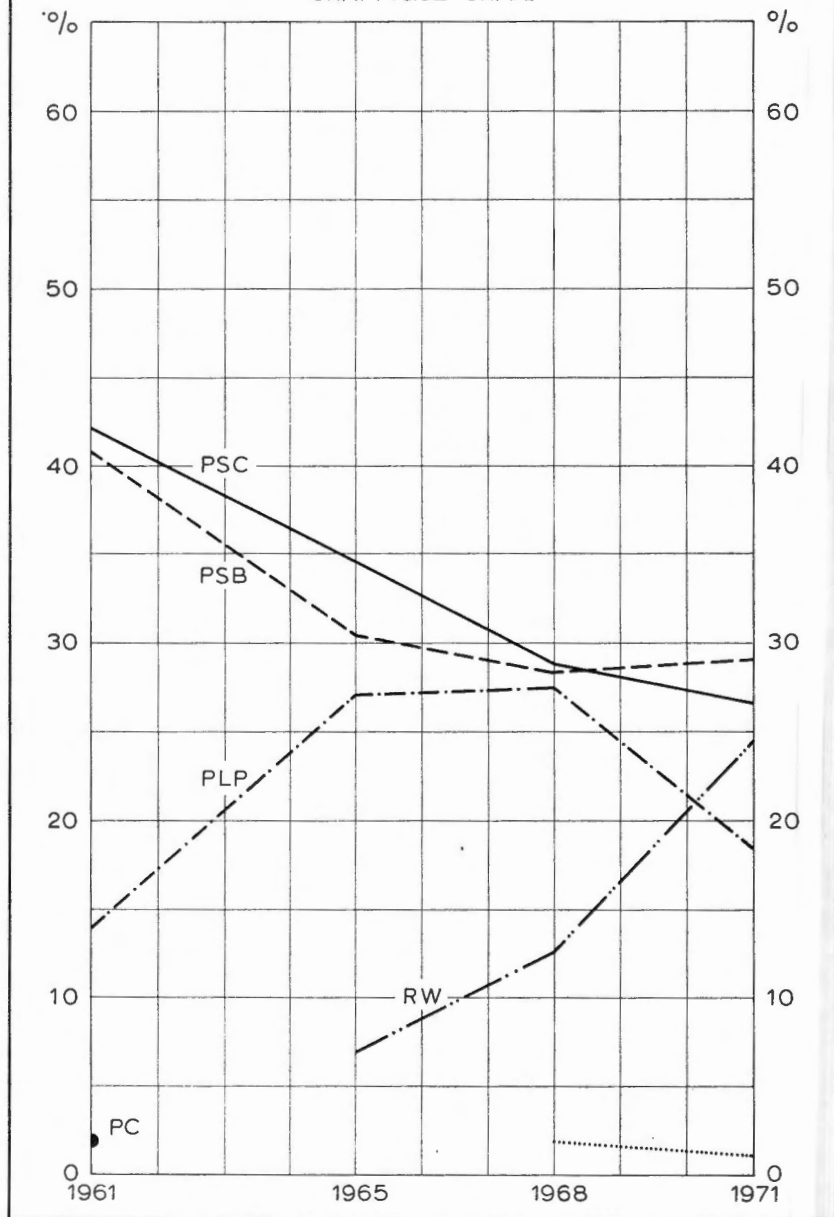


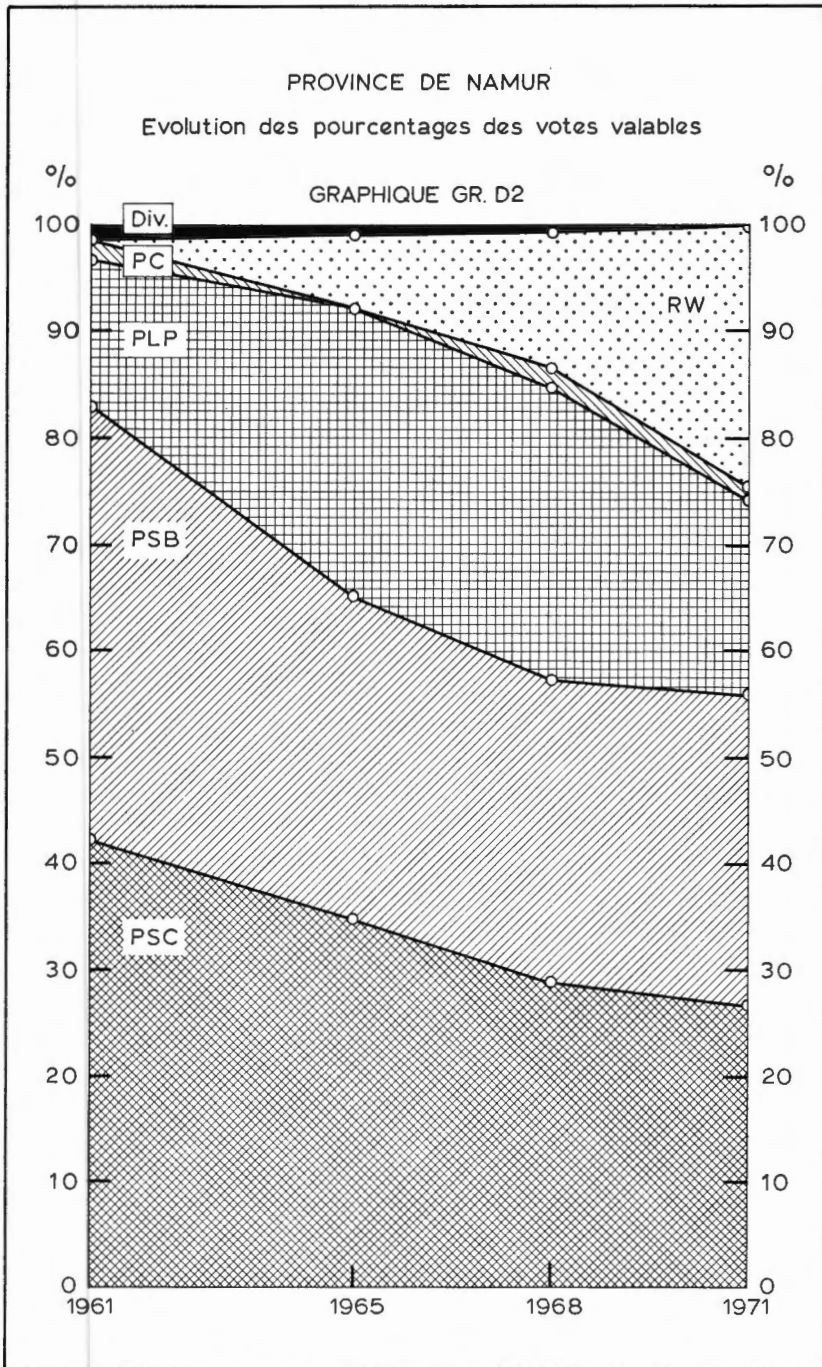


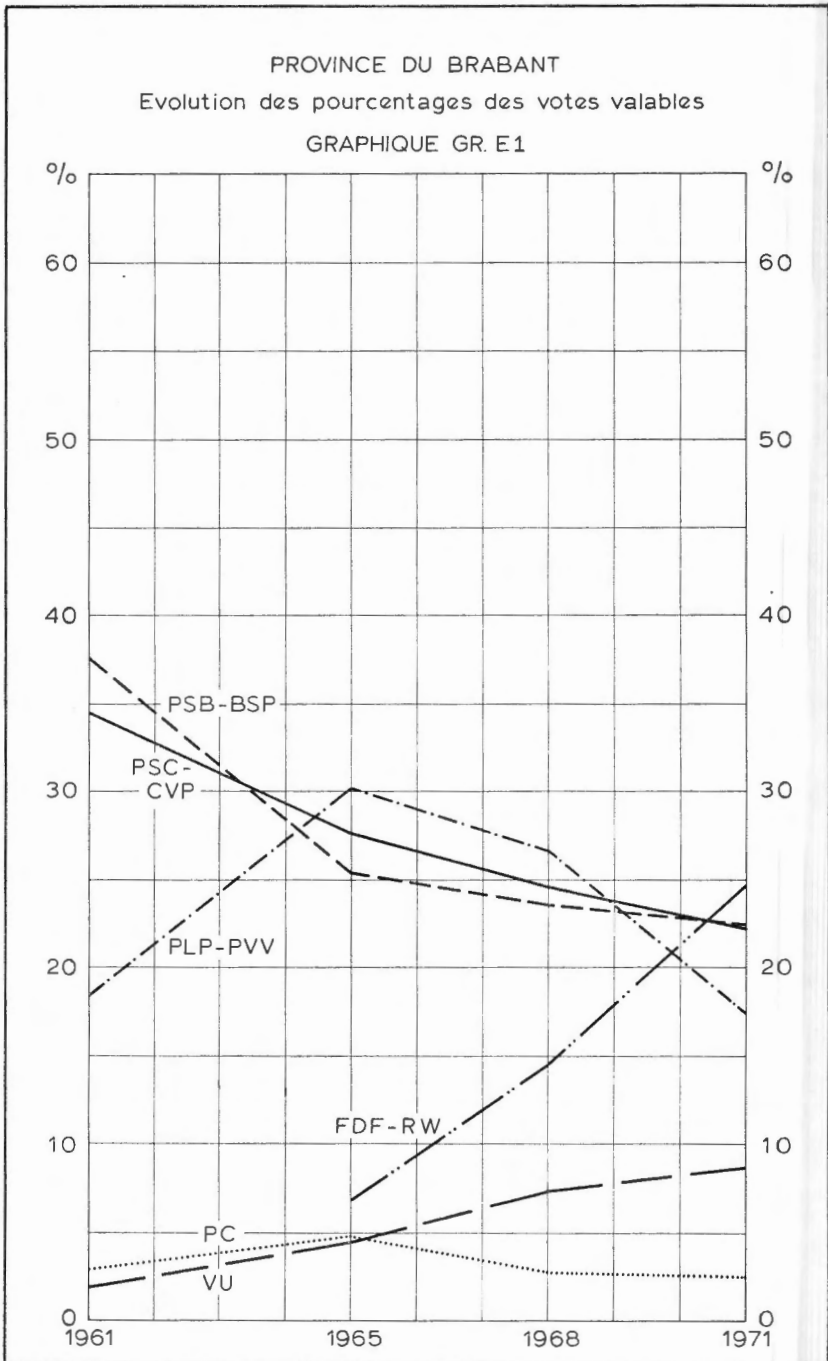


PROVINCE DE NAMUR
Evolution des pourcentages des votes valables

GRAPHIQUE GR. D1



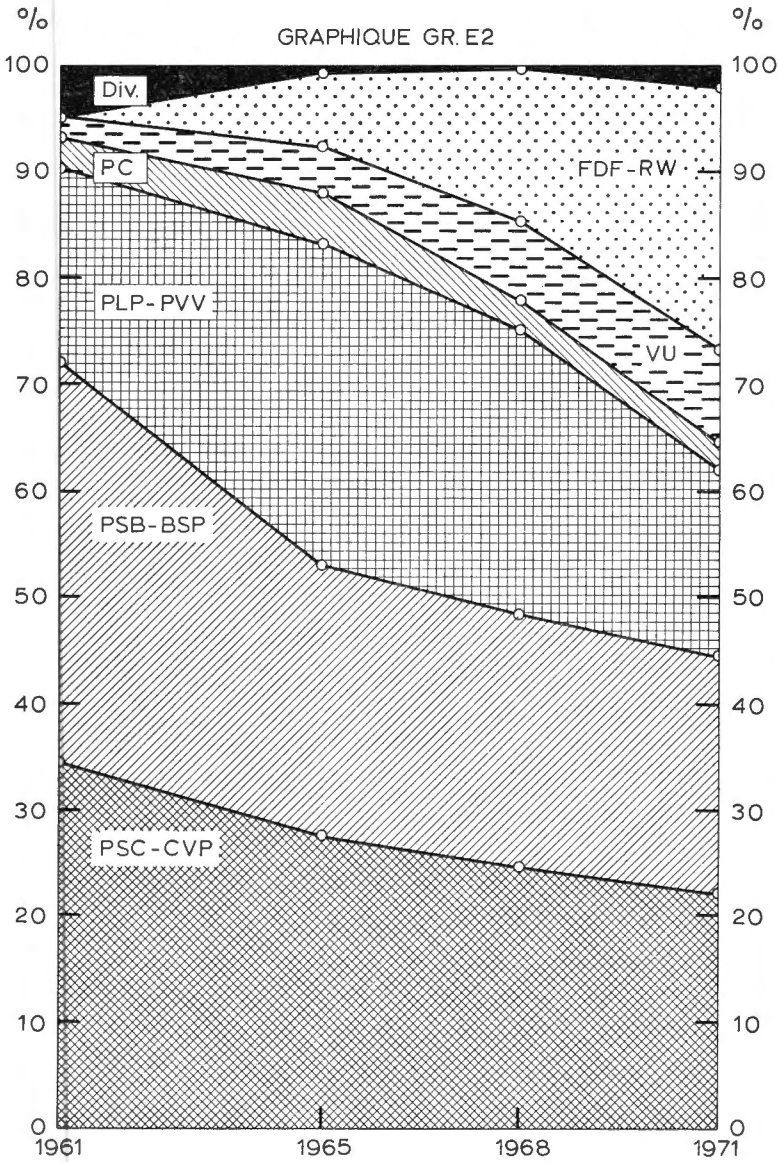




PROVINCE DU BRABANT

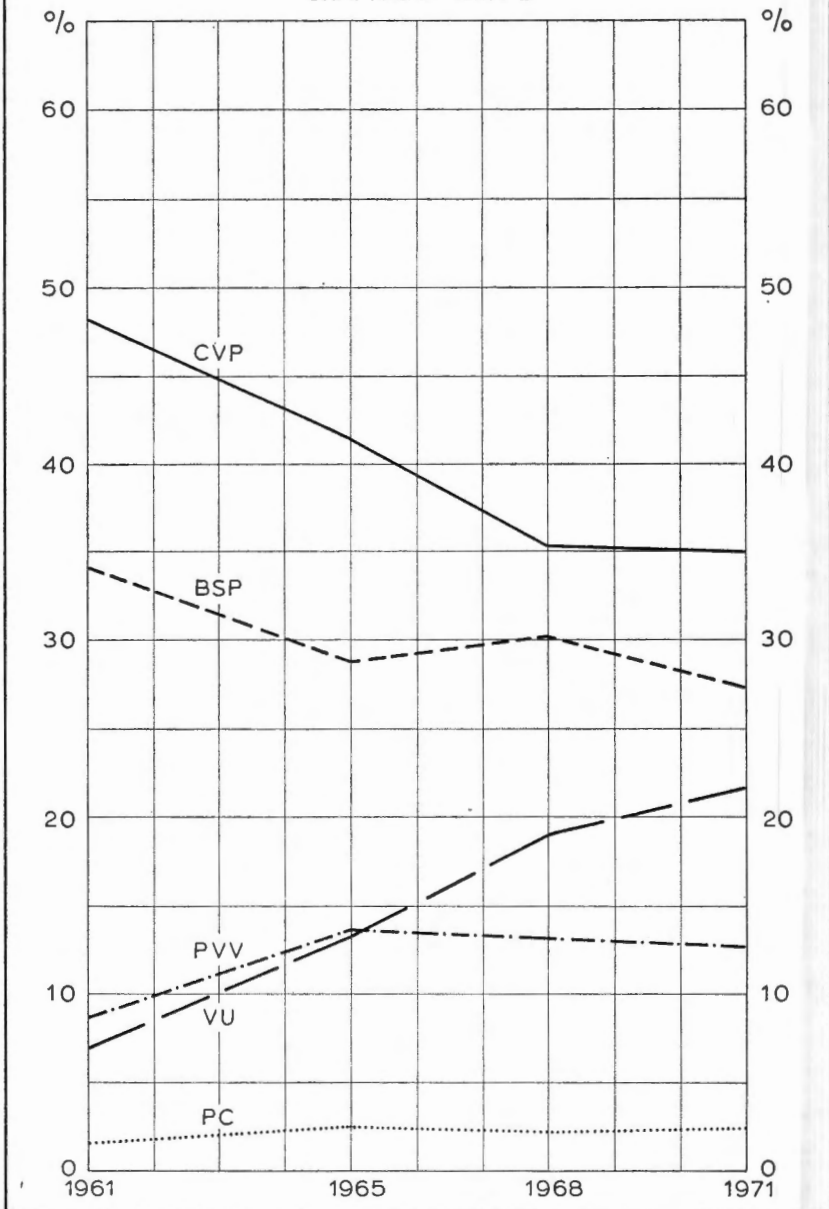
Evolution des pourcentages des votes valables

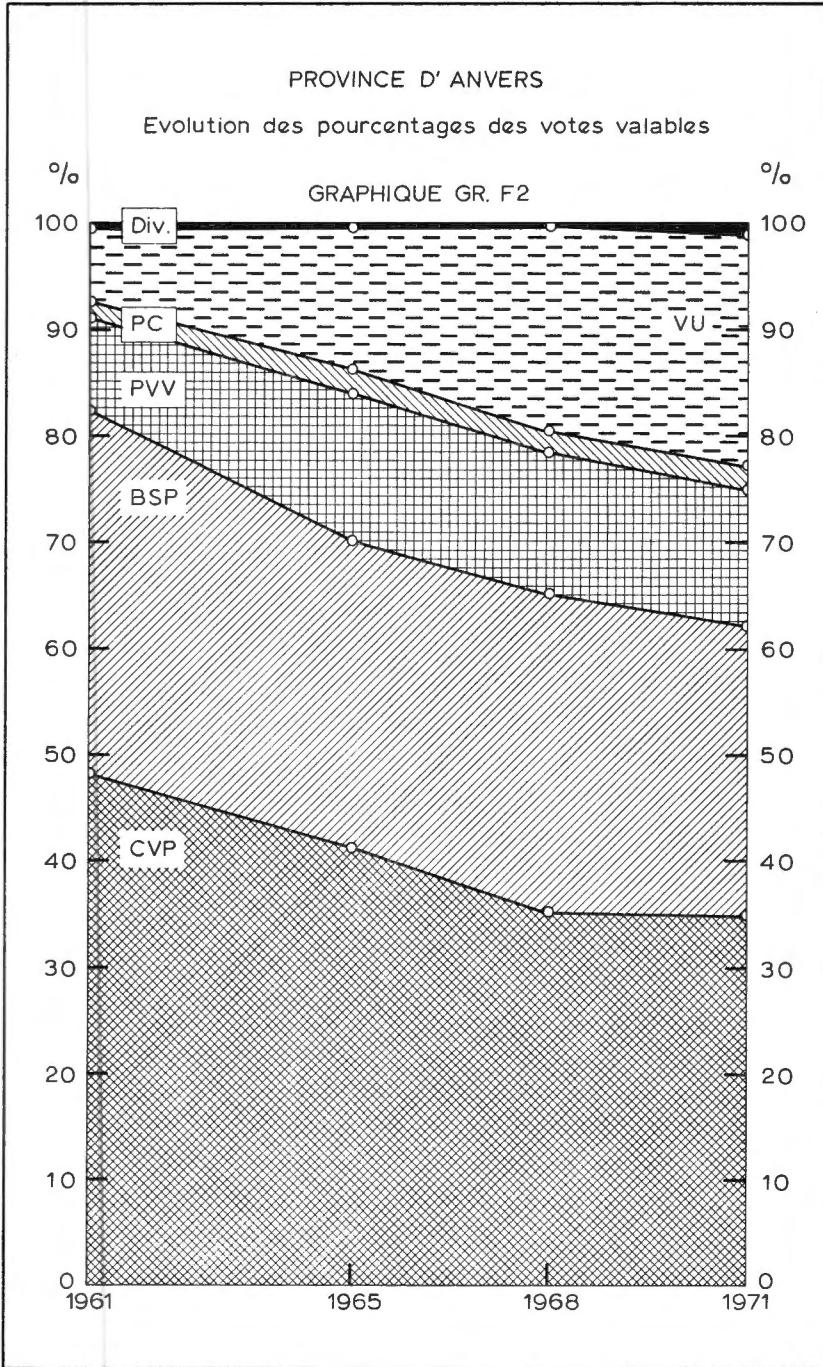
GRAPHIQUE GR. E2



PROVINCE D' ANVERS
Evolution des pourcentages des votes valables

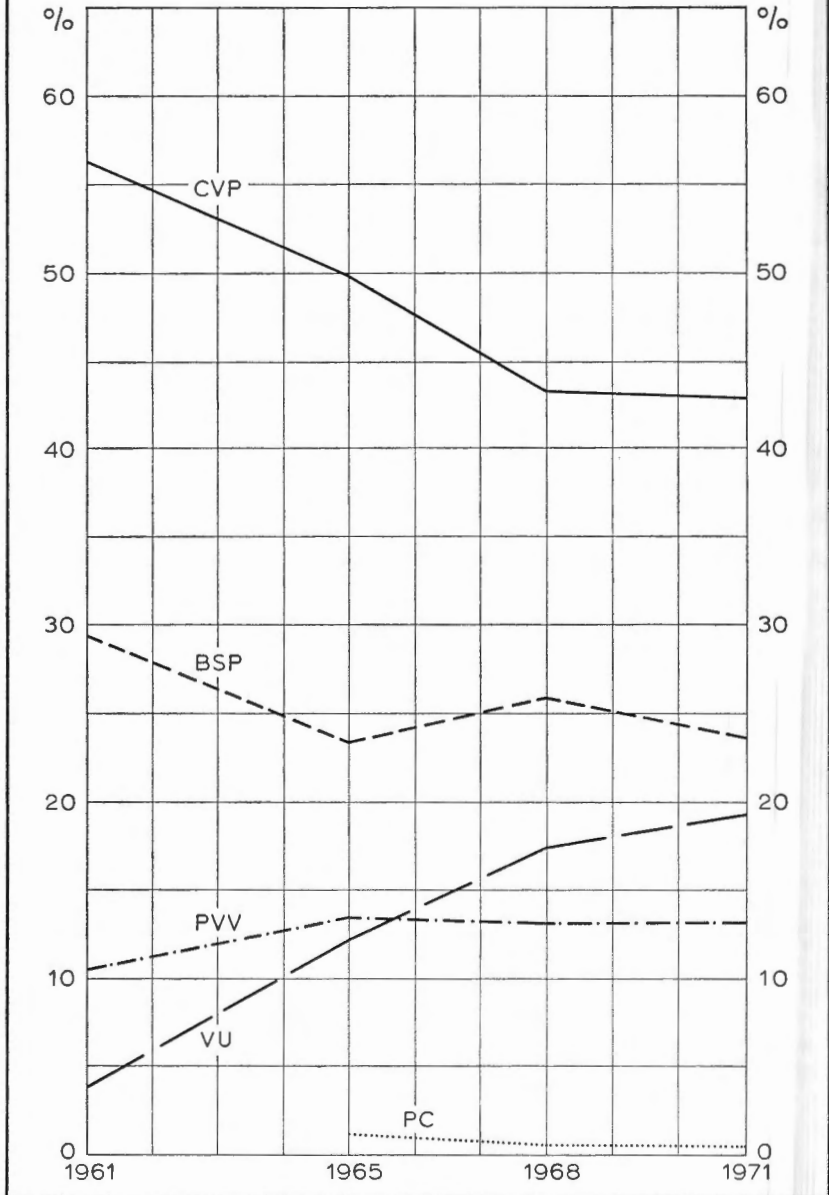
GRAPHIQUE GR. F1

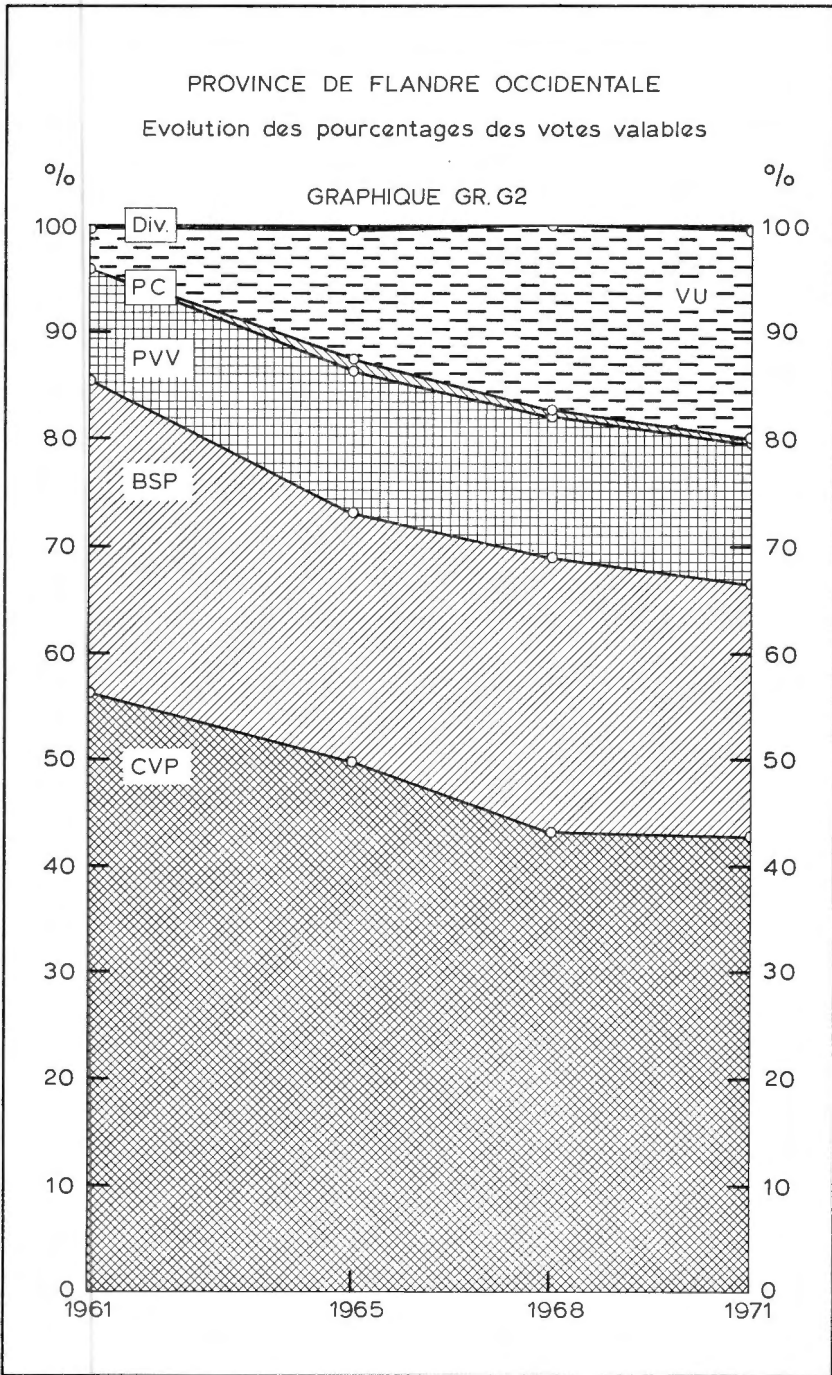




PROVINCE DE FLANDRE OCCIDENTALE
Evolution des pourcentages des votes valables

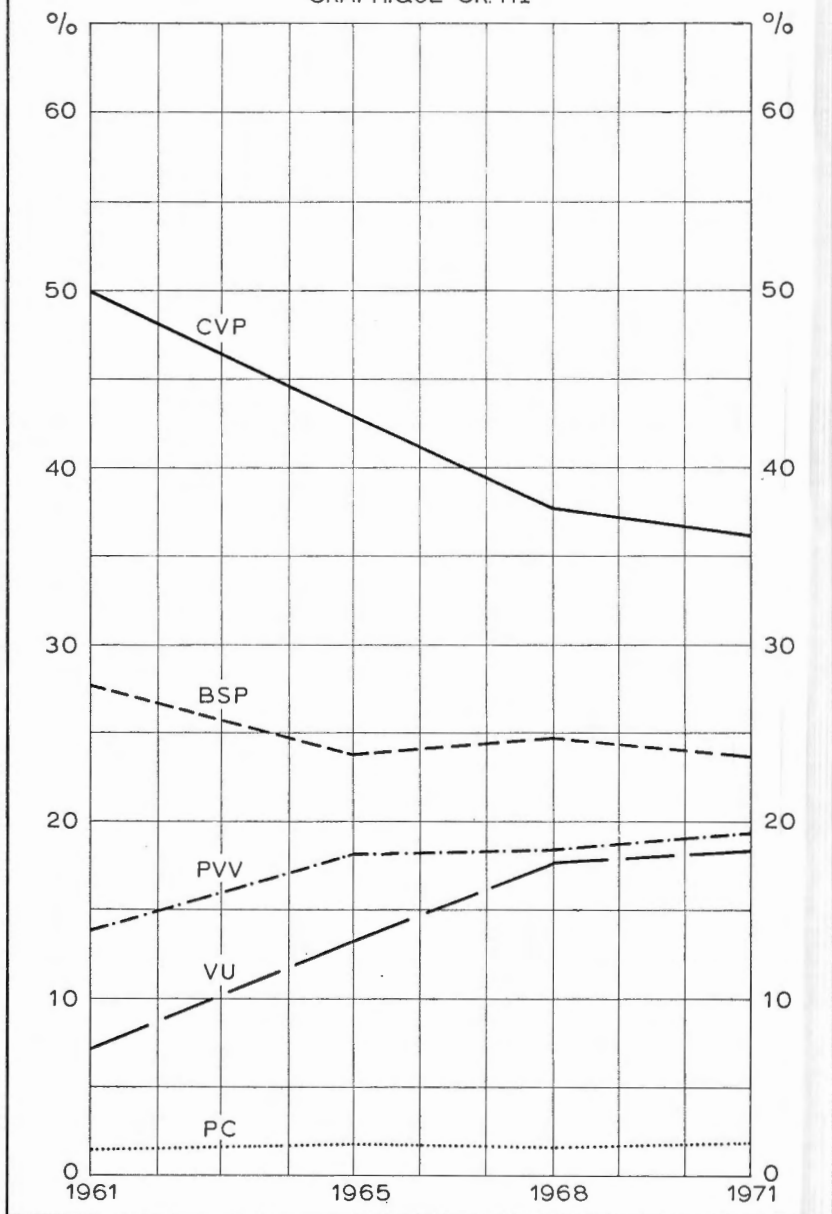
GRAPHIQUE GR. G1

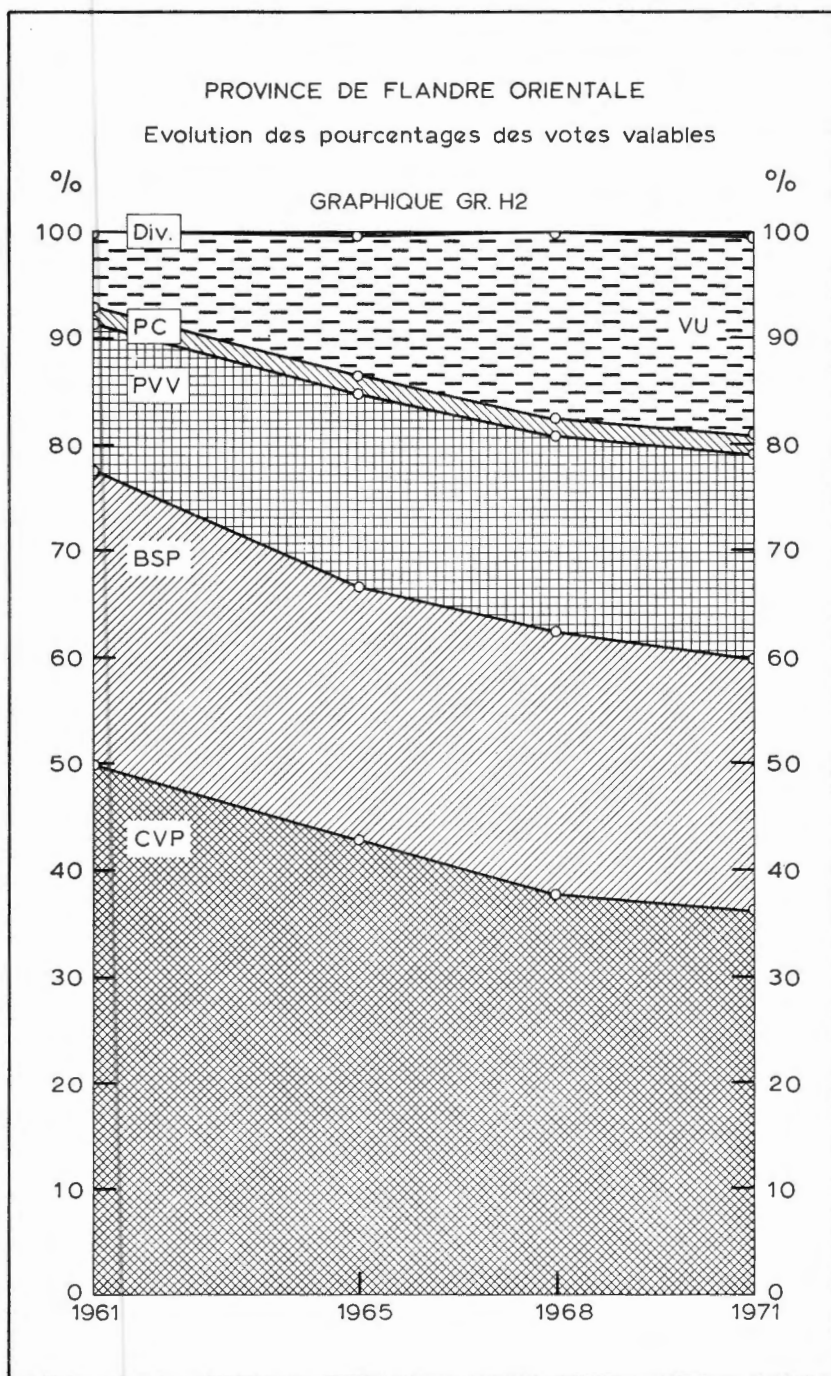


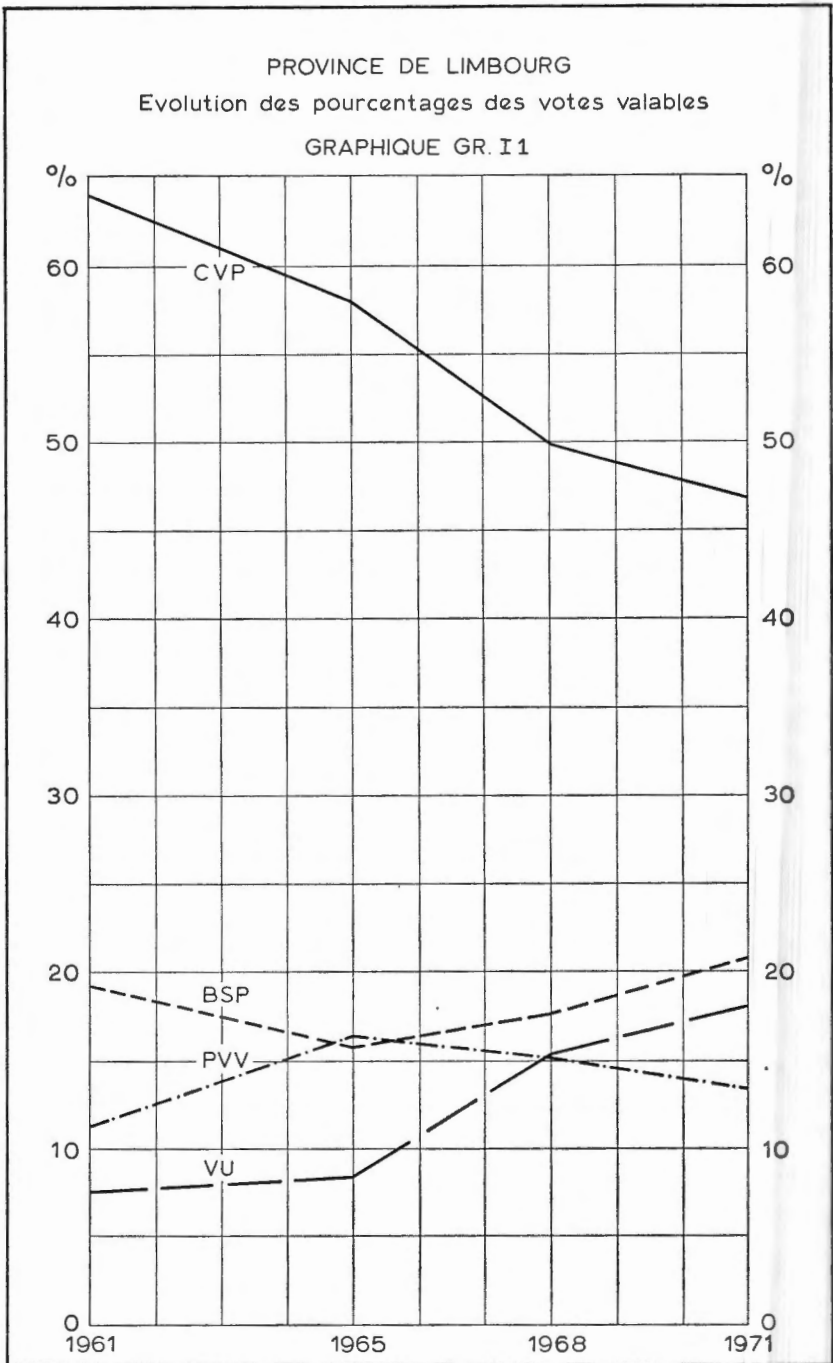


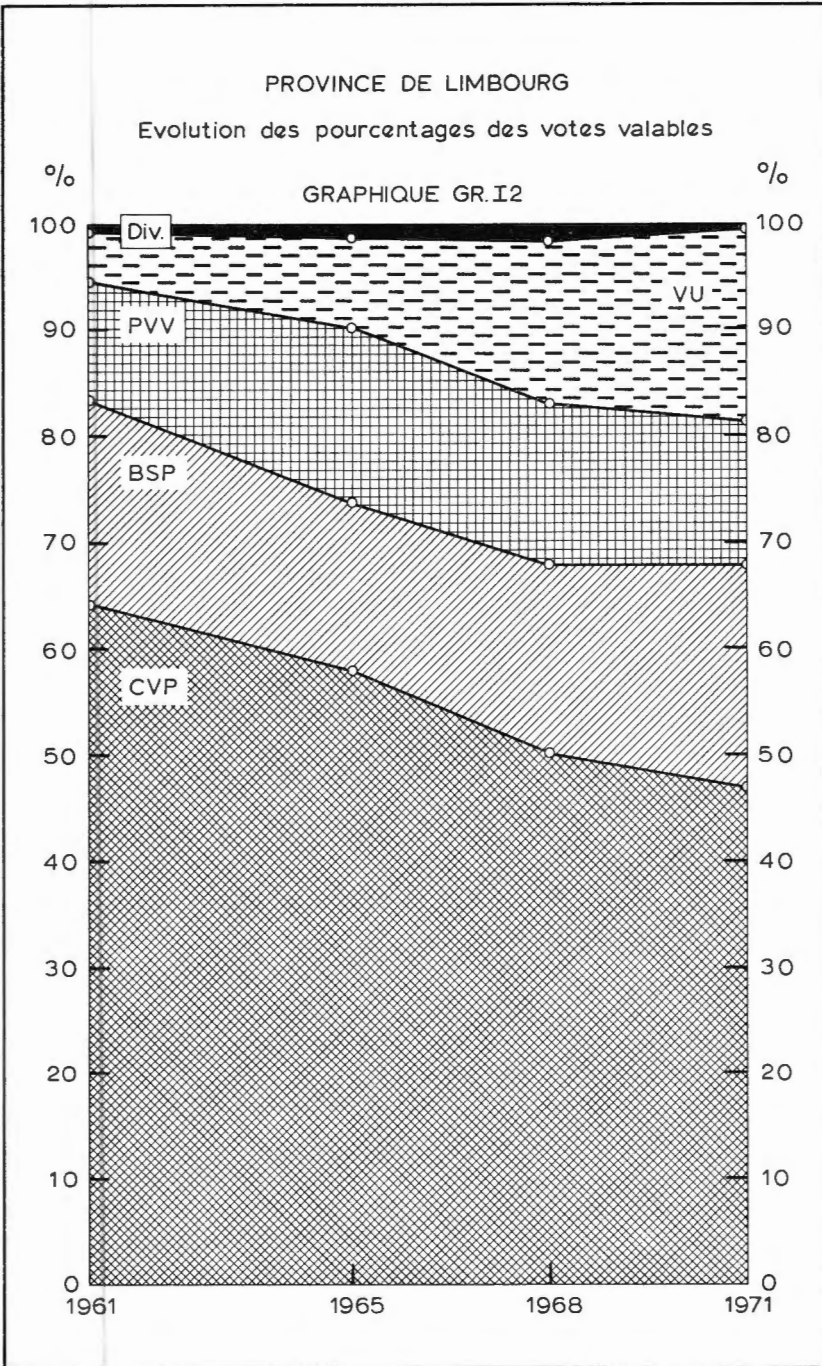
PROVINCE DE FLANDRE ORIENTALE
Evolution des pourcentages des votes valables

GRAPHIQUE GR. H1









III. Vue d'ensemble.

La période 1961-1971 présente un bouleversement progressif des situations traditionnelles. L'ordre d'importance des partis est profondément perturbé ; l'examen du niveau provincial le met particulièrement en évidence.

La grande grève de 1960-1961 semble bien avoir constitué un tournant dans le comportement de l'électorat belge. Les grands partis traditionnels reculent très sensiblement, surtout les deux principaux ; le mouvement déclenché en 1961 s'accroît en 1965 et s'amplifie encore en 1968 et en 1971, à tel point qu'en dix ans nous avons assisté à une rupture des équilibres politiques traditionnels. La place des partis à contenu communautaire ou linguistique, de modeste, devient assez importante pour qu'ils ne puissent plus être longtemps écartés partout des responsabilités, si leurs positions se maintiennent et, a fortiori, si elles s'améliorent lors des prochains scrutins.

Les résultats des élections provinciales ne sont déterminés que modestement par les données de gestion provinciale. Ils répondent essentiellement à des motivations nationales. L'examen détaillé des résultats provinciaux aurait sans doute montré l'importance de certaines personnalités, mais le parallélisme entre les résultats des élections législatives et provinciales n'en aurait pas été sérieusement affecté.

Notre analyse a été essentiellement descriptive : elle a porté sur les résultats en voix et, surtout, en pourcentages, sur la composition des conseils provinciaux et des députations permanentes. Nous n'avons pas recherché les motivations électorales, d'autant plus que nous aurions été souvent amené à établir de pures hypothèses pour expliquer les variations de pourcentages. Le « sens des élections » n'a donc pas été notre propos.

L'effritement progressif et régulier depuis dix ans des positions des partis traditionnels devrait amener ceux-ci à rechercher les causes fondamentales de la désaffection dont ils pâtissent. Le désintéressement de l'électeur envers nos institutions, son désarroi devant certaines décisions de nos deux assemblées politiques centrales, la médiocrité indéniable d'une proportion croissante de nos élus nationaux et provinciaux n'expliquent sûrement pas en totalité le glissement régulier des suffrages. Ceux qui recherchent les causes fondamentales des variations des résultats auront certainement intérêt à se pencher sur les mouvements régionalistes qui animent et agitent toute l'Europe occidentale.

Fluctuation par parti et par région des sièges de conseiller provincial.

Le tableau T. J. présente cette évolution pour les régions, limitées par les frontières provinciales.

TABLEAU T. J.

		Quatre provinces wallonnes	Brabant	Quatre provinces flamandes	Total
Sociaux-chrétiens . . .	1961	110	35	190	335
	1965	89	27	168	284
	1968	77	23	146	246
	1971	74	22	143	239
Socialistes	1961	132	38	94	264
	1965	100	24	80	204
	1968	106	21	84	211
	1971	101	20	80	201
Libéraux	1961	32	17	26	75
	1965	75	31	47	153
	1968	81	25	44	150
	1971	54	15	44	113
Communistes	1961	10	—	1	11
	1965	17	—	2	19
	1968	8	—	1	9
	1971	7	—	1	8
Listes wallonnes . . .	1961	—	—	—	—
	1965	5	6	—	11
	1968	14	14	—	28
	1971	50	25	—	75
Listes flamande . . .	1961	—	—	9	9
	1965	—	2	33	35
	1968	—	7	55	62
	1971	—	8	62	70
Indépendants et divers	1961	2	—	—	2
	1965	—	—	—	—
	1968	—	—	—	—
	1971	—	—	—	—
Total :	1961	286	90	320	696
	1965	286	90	330*	706
	1968				
	1971				

* Le nombre des conseillers provinciaux du Limbourg est passé en 1965 de 60 à 70.

Bien que la proportionnalité du nombre des conseillers provinciaux ne soit pas rigoureuse par rapport à la population, les transferts de sièges dans les assemblées délibérantes provinciales donnent une idée des courants politiques qui ont secoué les assemblées provinciales au cours de la dernière décennie.

Les trois formations politiques traditionnelles sont ramenées de 674 sièges (sur 696) à 553 (sur 706) (8), tandis que les partis communautaires passent de 9 sièges à 145.

Les élus sociaux-chrétiens diminuent fortement dans les trois régions.

Les élus socialistes subissent le même sort, avec une amplitude accrue en Brabant et atténuée dans les provinces flamandes.

Les élus libéraux suivent un mouvement particulier : après une progression générale et importante en 1965, ils se replient en Wallonie (à noter une petite avance encore en 1968) et en Brabant, tandis qu'ils maintiennent leurs positions de 1965 en Flandre.

Les conseillers provinciaux wallons et francophones passent de 11 en 1965 à 75 en 1971, dépassant ainsi les élus des listes flamandes, qui progressent de 9 en 1961 à 70 en 1971. Il convient de noter que, pour ces derniers, la progression de 1968 à 1971 n'est que de 8 unités ; cette avance modeste paraît indiquer un palier.

Fluctuation par parti et par région des députés permanents.

La composition de la députation permanente est capitale, car elle est l'émanation de la majorité du conseil provincial. Elle est donc l'expression du pouvoir réel dans les mini-régions que constituent nos provinces. Si celles-ci sont l'un des échelons institutionnels prévus par la Constitution belge et si, de ce fait, on est porté à leur attribuer une grosse importance politique, il ne faut jamais perdre de vue que les budgets des 9 provinces représentent ensemble moins de 3 % des budgets des pouvoirs publics. Si le budget n'est pas la seule mesure de l'influence d'un pouvoir, il est, malgré tout, indicatif des moyens réels que celui-ci peut mettre en œuvre.

Le tableau T. K. montre que le PSC-CVP, qui comprenait près de 70 % des députés permanents en 1961, en groupe encore près de 60 % en 1971. Mais il est plus intéressant d'observer (voir tableaux T. A.⁴, T. B.⁴, etc.) qu'en 1961 il détenait tous les députés permanents dans le Luxembourg et les 4 provinces flamandes, et partageait le pouvoir à Namur et dans le Brabant, tandis qu'en 1971, il partage le pouvoir dans les 9 provinces.

Le PSB-BSP, qui, en 1961 ne détenait que deux députations permanentes, homogènes, il est vrai, est actuellement présent dans les 9 députations permanentes. Leur présence dans les députations flamandes a commencé en 1965.

(8) Le nombre des conseillers provinciaux du Limbourg est passé en 1965 de 60 à 70.

TABLEAU T. K.

		Quatre provinces wallonnes	Brabant	Quatre provinces flamandes	Total
Sociaux-chrétiens . . .	1961	10	3	24	37
	1965	14	3	21	38
	1968	9	3	19	31
	1971	11	2	18	31
Socialistes	1961	12	—	—	12
	1965	7	—	2	9
	1968	12	—	5	17
	1971	13	2	6	21
Libéraux	1961	2	3	—	5
	1965	3	3	1	7
	1968	3	3	—	6
	1971	—	2	—	2
Total :	1961	24	6	24	54
	1965				
	1968				
	1971				

Les libéraux ont partagé le pouvoir dans deux provinces en 1961 (Namur et Brabant), dans trois en 1965 (les mêmes + Anvers), dans deux en 1968 (Luxembourg et Brabant). En 1971, ils ne sont plus présents qu'en Brabant, avec 2 élus.

En fait, en 1971, les deux partis principaux, associés depuis plusieurs années au gouvernement, le sont aussi dans les 9 provinces ; ils n'ont dû s'adjoindre un troisième partenaire qu'en Brabant. Le choix de la formule gouvernementale paraît bien avoir été déterminant dans la composition des députations permanentes à la fin de l'année dernières (9).

IV. Considération particulière : dissolution des conseils provinciaux.

Une étude des résultats des élections pour le renouvellement des conseils provinciaux effectuée au lendemain du scrutin du 7 novembre 1971 pourrait difficilement passer sous silence un problème qui a vivement intéressé, et même agité les milieux politiques et l'opinion publique à l'approche du scrutin.

L'arrêté royal du 24 septembre 1971 (10) dispose, en son article 2 : « Les conseils provinciaux sont dissous », et, en son article 4 : « Les

(9) Voir : CRISP, *Courrier Hebdomadaire* n° 547, du 7 novembre 1972, pp. 32-33 : « Les élections provinciales du 7 novembre 1971 : résultats et conséquences ».

(10) *Moniteur Belge*, 29 septembre 1971.

nouveaux conseils provinciaux sont convoqués pour le mercredi 10 novembre 1971 ». Comme cet arrêté entré en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, ainsi que le prévoyait l'article 7, les conseils provinciaux anciens ont cessé d'exister le 29 septembre 1971.

Depuis la révision de la Constitution belge de 1921, le Gouvernement a le pouvoir de dissoudre les conseils provinciaux. C'est la première fois que, usant de ce droit, il ne donne pas effet à la dissolution au plus tôt le jour de l'élection des nouveaux conseils provinciaux.

L'acte posé par le Gouvernement en septembre 1971 revêt une réelle gravité, car il a privé les conseils provinciaux du droit de tenir leur session ordinaire ; or, c'est la seule période où ces conseils disposent d'une compétence entière à la fois pour la détermination de leur ordre du jour et la fixation de la fin de la session. Cette dissolution avec effet immédiat heurte les principes de base de notre droit public.

Le mobile d'opportunité qui a poussé le Gouvernement semble bien avoir été d'éviter que des conseils provinciaux ne puissent, siégeant pendant la campagne électorale, prendre publiquement des positions sur les problèmes politiques du moment. Cette motivation, non formellement exprimée d'ailleurs, ne justifie pas la méconnaissance de principes fondamentaux.

La dissolution a créé, en outre, un vide juridique : l'absence des conseils provinciaux a fait disparaître *ipso facto* les députations permanentes. La loi provinciale est formelle : la députation permanente est une émanation du conseil. La disparition de celui-ci prive la députation de sa base et de sa justification.

L'article 107 de la loi communale, qui dispose que : « Lorsque le conseil ne sera pas assemblé, la députation pourra prononcer sur toutes les affaires qui sont spécialement réservées au conseil dans tous les cas où elles ne sont pas susceptibles de remise et à charge de lui en donner connaissance à la première réunion », n'est pas applicable, précisément en l'absence de conseil.

Cette vacance du pouvoir provincial a provoqué des protestations dans les milieux politiques, dans les gouvernements provinciaux et dans la presse (11). Le Conseil des Ministres s'en est occupé le 1^{er} octobre 1971 et a publié un communiqué de presse assurant que « les tâches juridictionnelles et de tutelle des députations permanentes, entre autres, devront continuer à être assumées ». Une circulaire ministérielle adressée aux gouverneurs de province a suivi ; elle s'exprimait notamment comme

(11) Voir notamment : *Le Soir*, 1^{er} octobre 1971, p. 1.

suit : « En l'absence des conseils provinciaux, les députations permanentes assurent la continuité du pouvoir provincial ».

La décision de dissoudre immédiatement les conseils provinciaux a rendu nécessaire le recours au principe général de permanence des services publics, notamment pour assurer « l'administration journalière des intérêts de la province » (12). Elle est d'autant plus malencontreuse que l'article 33 de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales dispose : « Les conseillers provinciaux sont élus pour un terme prenant fin le jour fixé pour le renouvellement normal et intégral des conseils provinciaux ». Le législateur, voulant la continuité du pouvoir provincial en fait et en droit, n'avait pas envisagé une députation sans conseil.

(12) Loi provinciale, art. 106, al. 2.



Le Courrier Hebdomadaire du C. R. I. S. P.

En quarante livraisons par an, sous forme de dossiers, d'une vingtaine de pages, le Courrier hebdomadaire livre les résultats des travaux du C.R.I.S.P. sur ses principaux thèmes de recherche : mécanismes et destin de la décision politique ; morphologie des groupes politiques, sociaux et financiers ; sélection des dirigeants.

La collection complète du Courrier, de 1959 à aujourd'hui, constitue une documentation fondamentale sur la vie politique belge.

Parmi les divers numéros :

- La répartition de la fortune mobilière en Belgique, par Pierre Duvivier (C.H. 561 du 5 mai 1972, 22 pp.).
- La structure de propriété des holdings belges (C.H. 566 du 9 juin 1972, 21 pp.).
- L'affaire Glaverbel (C.H. 569 du 1^{er} septembre 1972, 27 pp.).
- Nouvelle approche de la sensibilisation politique des immigrés, par Léonard Doyen (C.H. 574 du 6 octobre 1972, 28 pp.).

Abonnement : 4.982 FB par an (tva comprise).

Le numéro : 138 FB ; le numéro double : 276 FB.

Rue du Congrès, 35

B-1000 Bruxelles

C.C.P. 658.24

Tél. 02/18.32.26

C. R. I. S. P.

Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques

Le colloque de Louvain ou polémiques de polémologues

par Paul M.G. LEVY,

Professeur aux Universités de Louvain et de Strasbourg.

Marie-Dominique SIMONS et Jorge d'OLIVEIRA e SOUZA.

Assistants à l'Université de Louvain.



Depuis que Gaston Bouthoul en 1945 proposa le vocable « polémologie », l'étude sociologique de la guerre et de la paix a connu un renouveau remarquable. Des centres d'études ont été créés, des chaires universitaires ont vu le jour, stratèges et tacticiens se sont inquiétés de l'intrusion de civils dans leur domaine. Mais au demeurant, il y avait trop longtemps que les militaires avaient pénétré dans la vie civile pour que les civils se soient sentis obligés de se préoccuper de cette inquiétude. Tout le monde s'en est mêlé.

Les spécialistes des disciplines les plus diverses ont travaillé le sujet sans pour autant situer toujours avec précision l'objet de leurs investigations et les limites de leur compétence. Il s'agit d'ailleurs d'un domaine où, plus encore qu'ailleurs, le découpage est difficile : indispensable à l'étude raisonnée, il dénature fondamentalement la chose étudiée elle-même. De plus, l'accélération de l'évolution technique et les mutations fondamentales de la guerre ont bouleversé les approches antérieures et n'ont pas permis de prendre le recul nécessaire.

La « drôle de paix » que nous vivons depuis la fin de la Deuxième Guerre Mondiale a convaincu les chercheurs de leur responsabilité, ce qui a poussé les uns à s'éloigner d'un sujet qui leur paraissait périlleux pour la science elle-même et les autres à risquer le prestige de la recherche dans des engagements que refusent les tenants d'une certaine sérénité scientifique. Nous reviendrons sur cette tension entre un engagement jugé par les uns inadmissible et par les autres inévitable, et un détachement que les premiers trouvent indispensable et les seconds chimérique. Il en reste une urgente nécessité d'y voir clair.

Aussi lorsque le Ministre des Affaires étrangères de Belgique, M. Pierre Harmel, se déclara prêt à patronner un colloque qu'organiseraient de concert les deux Universités catholiques de Louvain, la francophone et la néerlandophone, enseignants et chercheurs se mirent-ils rapidement d'accord pour que le problème soit repris à la base ? Il faudrait rassembler quelques savants éminents de renommée internationale, les prier de définir l'objet de leur recherche, d'en déterminer le champ et les méthodes, confronter leurs points de vue et leurs objectifs... en bref, essayer d'établir un inventaire de base.

Il était admis au départ qu'il faudrait faire appel à peu près uniquement à des chercheurs étrangers. Personne ne se faisait illusion sur la possibilité d'aboutir à une unité de vues en quarante-huit heures : il était même certain que plusieurs oppositions seraient mises en lumière qui jamais ne pourront être réduites. La mise en présence était l'essentiel. Il fallait ignorer les frontières nationales, les frontières de disciplines, les frontières d'allégeances, les frontières idéologiques : il fallait forcer les reclus hors de leurs tours d'ivoire et libérer les « activistes » de la pression des faits.

Il n'est donc pas étonnant que les journées des 12 et 13 mars 1971 à Louvain aient fait éclater plus de conflits qu'elles n'en ont résolus. Cette mise en lumière franche des différences d'approches, des hypothèses de travail et même de la finalité de la recherche nous paraît constituer dans les circonstances présentes un acquis précieux. Nous aurions voulu en faire une synthèse avec nos deux assistants mais même là le travail n'a pas été simple. Aussi avons-nous préféré leur laisser la parole après avoir donné nous-même notre vue d'ensemble : il est bon dans une matière comme celle qui nous occupe que des approches différentes puissent être juxtaposées.

Lors de la rencontre de Louvain, Français, Britanniques, Hollandais, Américains, Norvégiens, Italiens, Belges... revêtant l'apparence de sociologues, de mathématiciens, de psychiatres, de psychologues, de tacticiens, de politologues et même de polémologues ont participé au débat. Siégeant dans la sérénité d'une salle académique, ils ont écouté et discuté passant du français à l'anglais et de l'anglais au néerlandais, mettant en lumière accords et désaccords, participant à un vrai colloque au sens plein du mot. On espérait cent participants, on en eut plus de quatre cents. Si Johan Galtung et Francisco Fornari durent s'excuser au dernier moment et envoyer des contributions écrites, on réussit à mettre en présence le sociologue et politiste français Julien Freund, le mathématicien et psychologue américain Anatol Rapoport, le juriste et polémologue hollandais Bert Röling, le « *peace researcher* » norvégien

Asbjörn Eide, les Britanniques Michael Banks et Michael Nicholson, les Belges Jean Buchmann, Victor Werner, Eric Suy, Jean Ladrière, Victor Werckx et Paul M.G. Levy. Quant à Gaston Bouthoul, participant vigilant, il fut spécialement honoré au cours de la rencontre puisque l'Université catholique de Louvain tint à conférer son doctorat *honoris causa* au « père de la polémologie » (1).

Au cours des séminaires et en séance plénière, les questions furent nombreuses et le débat parfois ardent. Cela nous a posé une question de méthode essentielle : pouvions-nous reproduire la sténographie des débats et notamment l'admirable exposé de synthèse improvisé sur place par Jean Ladrière ? Pouvions-nous donner les textes de contributeurs dont plusieurs modifièrent profondément leur présentation en séance ? Nous pensons qu'il y a une différence fondamentale entre le colloque vécu et son compte rendu. Aussi avons-nous préféré présenter ici les synthèses que nos collaborateurs et nous-même avons rédigées de nos impressions, circonscrivant ainsi quelques-unes des querelles qui se sont produites.

Qu'aucune de ces querelles n'ait débouché sur une solution définitive ne signifie nullement que toutes soient insolubles ou que les problèmes soient de faux problèmes. Nous suggérons une autre explication. La guerre et la paix sont des sujets sacrés : ils touchent à la vie des hommes. Dès lors, quelle que soit la volonté de détachement et de sérénité de ceux qui les étudient, ils ne peuvent pas ne pas se passionner. Cette passion justifiée pousse à approfondir et à creuser au point de finir par éprouver une conviction assortie de bonne conscience. La bonne conscience est le plus polémogène des sentiments : elle ne pardonne pas et rend difficiles les compromis. Il n'est pas étonnant de devoir parler de polémiques de polémologues.

I. La définition et ses conséquences*

1. La définition et la méthode.

Selon Piaget, « la phase scientifique de la recherche débute lorsque, dissociant le vérifiable de ce qui n'est que réflexif ou intuitif, le chercheur élabore des méthodes spéciales, adaptées à son problème, qui soient simultanément des méthodes d'approche et de vérification » (2). Or, la polémologie en tant que discipline est loin d'avoir atteint ce degré de perfectionnement épistémique. Tâtonnante, à la recherche simul-

(1) Omer De Raeymaeker qui avait donné tous ses soins à l'organisation du colloque fut hélas empêché d'y prendre part.

* Cette partie a été rédigée par Jorge d'Oliveira e Souza.

(2) Jean PIAGET, *Epistémologie des Sciences de l'Homme*. Gallimard, Paris, 1972.

tanément de son objet et des méthodes qui lui soient propres, elle a vécu, à Louvain, l'heure de son drame. Ainsi aucun participant n'a essayé de la définir, de lui donner des contours précis, de lui assigner une place — ne fut-ce qu'inscrite négativement — dans le savoir. Seul Anatol Rapoport a esquissé la dynamique propre à la fonction de la polémologie dans le discours des sciences humaines. C'est ainsi que, pour lui, aux disciplines qui essaient d'apporter des « *instrumental responses* », destinées à permettre à l'homme d'agir sur le milieu, on doit opposer les disciplines qui donnent des « *expressive responses* ». Les dernières ne permettent pas d'agir au sens technologique du terme, mais de changer la « vision du monde » des individus, voire même de la collectivité. La fonction donc de la polémologie ne serait pas de fournir une connaissance des « causes » pour agir sur les « effets » des phénomènes conflictuels, mais plutôt de permettre une compréhension interne de ces phénomènes et le processus par lequel ils s'institutionnalisent.

Les autres rapporteurs ont préféré apporter des *témoignages* sur le développement de la polémologie. Ainsi Bouthoul a retracé la genèse de la discipline qu'il a créée, tandis que Galtung a parlé des obstacles et des conditions de l'institutionnalisation de la *Peace Research* en Norvège. Julien Freund, de son côté, a proposé une explication phénoménologique qui ramenait toute sociologie à la polémologie. Toutes ces tentatives, cependant, restaient spéculatives et montraient combien le discours sur la polémologie remplaçait le discours de la polémologie.

Mais le silence peut être aussi instructif que la parole si l'on sait l'interroger. Ne serait-ce pas le silence dû à la réalité même d'une discipline qui doit être envisagée dans son éclatement plutôt que dans son unité ? Le mot, dont l'étymologie se fait garante, ne recouvre-t-il pas une « intention » plutôt qu'un savoir structuré ? L'unité (si elle existe) de la polémologie ne serait-elle pas à chercher dans sa dimension institutionnelle plutôt que dans sa dimension noémique ?

Répondre à ces questions c'est situer la polémologie. Avec quelques mois de recul, nous croyons pouvoir y répondre. Tout d'abord cette discipline se trouve à l'entrecroisement de certains segments de savoir. Son point d'existence serait un point mobile, situé là où le hasard des recoupements disciplinaires se ferait jour. Décalée par rapport à elle-même, la polémologie aurait à se contenter d'un rôle « coordinateur » et « transformateur » des apports des autres disciplines. Mais se limiter à cette hypothèse serait réduire la portée de son émergence. Il ne faut pas oublier que tout savoir — fut-il un savoir aveugle — est institutionnalisé. Ainsi la polémologie serait l'ensemble des efforts destinés

à mieux analyser des conflits et à proposer et stimuler une institutionnalisation de la paix, indépendamment des différences d'approche et de discipline.

2. *L'événement et la structure.*

L'échec (apparent) de la définition de son propre objet ouvre une question latente : qu'est-ce qu'étudie la polémologie ? Pour Gaston Bouthoul, le premier qui ait opéré cette « décentration objectivante » dont parle Piaget, la polémologie étudie un phénomène bien précis, un événement particulier appelé *guerre*. Cet événement daté, émerge dans une continuité temporelle linéaire, que faute de mieux on désigne par *paix*. Bouthoul essaye de déterminer ses lois d'émergence (périodicité), ses « causes » (démographiques, économiques, politiques) et les indicateurs qui permettent de prévoir les éruptions guerrières (baromètres polémologiques). Julien Freund, lui, élargit considérablement cet « objet » et l'étend à toute forme de « conflit ». Tout conflit est un événement doublement caractérisé par la présence d'*acteurs* (ayant des valeurs et poursuivant des intérêts divergents) et d'*acteurs symétriques*, c'est-à-dire possédant la même capacité négociatrice et la même conscience de l'enjeu. Dans cette perspective les accords sont possibles grâce à la reconnaissance phénoménologique de *l'ennemi*. Bouthoul et Freund sont ce que nous pourrions appeler les « *polémologues de l'événement* ».

Par contre, Rapoport, Galtung et Eide seraient les « *polémologues de la structure* ». Ainsi Galtung oppose à « *conflit symétrique* », la notion de « *conflit asymétrique* », celui où les parties ne seraient pas sur pied d'égalité structurelle. Cette notion de conflit asymétrique est d'ailleurs intimement liée à celle de « *violence structurelle* » qu'il oppose à « *violence directe* ». De son côté, Rapoport propose qu'on étudie la guerre non pas comme un événement mais comme un système, c'est-à-dire comme un processus institutionnalisé.

On voit déjà que la polémologie n'est pas une discipline figée, se donnant un objet une fois pour toutes. C'est là sa faiblesse majeure, mais c'est peut-être aussi sa force potentielle. Qu'elle puisse devenir une vraie discipline dépend à la fois du défi lancé par la complexité croissante des phénomènes conflictuels et par l'imagination créatrice du chercheur.

3. *L'engagement et l'objectivité.*

Mais cette imagination créatrice ne se nourrit pas uniquement d'un stimulus extérieur venu d'un monde étranger au chercheur. Au contraire, pour interroger la réalité il faut poser des questions et les ques-

tions suggèrent déjà un certain choix, la sélection de références. Certains rapporteurs ont insisté sur le non-engagement comme garantie de l'objectivité totale. Mais il faut se demander si le non-engagement est condition nécessaire et/ou suffisante pour garantir l'objectivité. Rien ne semble l'indiquer. Tout d'abord la difficulté est propre à toutes les sciences dites humaines, étant donné le caractère circulaire de la relation sujet-objet. Piaget définit le problème en ces termes « *...c'est qu'ayant l'homme comme objet en ses activités innombrables, et étant élaborées par l'homme en ses activités cognitives, les sciences humaines se trouvent placées en cette position particulière de dépendre de l'homme à la fois comme sujet et comme objet, ce qui soulève, cela va de soi, une série de questions particulières et difficiles* » (3). Etant impliqué comme *objet* dans la recherche qu'il poursuit, le chercheur y est fatalement projeté. Comme l'a dit Lukacs, « *dans les sciences de l'homme, il n'y a pas seulement science, mais conscience* ». C'est ainsi qu'il est un peu déplacé de parler d'objectivité d'une manière globale. Le fait même de définir l'objet de sa recherche présuppose déjà une sélection, un choix. Et tout choix présuppose une référence aux valeurs. Pré-tendre ne pas les prendre en considération est une attitude louable, mais condamnée à l'échec. Il valait peut-être mieux, comme le proposait Lucien Goldmann, expliciter d'avance les « valeurs » propres pour éviter qu'elles s'introduisent en sourdine en cours de recherche. Eide n'était pas loin de cette idée quand il estimait qu'il faut diviser toute recherche en trois phases : dans la première, où on choisit l'objet même, la référence aux valeurs est inévitable et autant l'explicitier ; la deuxième phase constitue le déroulement méthodologique de la recherche et le contrôle des données où il n'y a pas de place pour l'insertion de valeurs étrangères aux exigences formelles et matérielles de la méthode employée ; et finalement la conclusion, où de nouveau se posent des choix.

Ayant vu que le seul non-engagement ne peut garantir l'objectivité, il faut creuser davantage et savoir si l'engagement est nécessairement un facteur troublant l'objectivité. Selon Rapoport le non-engagement n'est pas une éthique, c'est un produit historique. Il nous rappelle que la science moderne est née quand les hommes de science se sont décidés à se salir les mains dans les laboratoires... Et cet argument serait plutôt l'argument négatif. Mais Rapoport, au cours des débats, a proposé que l'*action* constitue une sorte de laboratoire de la *peace research*,

(3) *Op. cit.*, p. 45.

son champ expérimental. Cette action devrait permettre de tester les hypothèses par la théorie et en retour fournir une information destinée à l'enrichir.

II. Les six grandes querelles*

1. La querelle des mots.

Faut-il parler de sociologie de la guerre, de polémologie ou de *peace research* ?

Le seul fait que cette dernière expression soit anglaise et ne comporte pas de traduction satisfaisante est révélateur. Elle n'est pas à l'usage des Latins mais à celui des Scandinaves et des Anglo-saxons. « Polémologie », vocable né en France dans des conditions que Gaston Bouthoul rappela dans son émouvante leçon doctorale, est utilisé désormais dans de nombreux pays mais dans des circonstances et des contextes très divers.

Ce qui apparaît clairement lorsqu'on confronte les diverses explications, c'est que des considérations de stratégie sociale et universitaire ont dominé le problème. Il fallait, pour les uns, préciser qu'on n'essayerait pas de faire concurrence aux écoles et académies militaires, pour d'autres souligner qu'on ne partait pas de positions belliqueuses de principe, pour d'autres encore montrer qu'il ne s'agissait pas d'une action pacifiste, pour d'autres enfin que seule la recherche scientifique préoccupait les chercheurs et qu'ils n'avaient pas d'objectifs politiques dissimulés. Faut-il ajouter que toutes ces savantes précautions n'ont servi à rien ? Pour les esprits prévenus, quel que soit le soin apporté à maintenir une rigoureuse sérénité dans l'étude, les commentaires et appréciations extérieures ne sont jamais dépourvus de préjugés.

Il est même arrivé au colloque de Louvain que des applaudissements et des murmures soient venus interrompre l'un des orateurs, d'ailleurs rigoureusement partisan du non-engagement. Aussitôt s'est manifesté un durcissement des positions et un passage significatif du scientifique à l'affectif. C'était heureusement à quelques instants de la fin des travaux qui prirent ainsi l'allure d'une démonstration polémologique. Le sujet passionne.

On comprend donc que dans les pays scandinaves où une longue paix, une tradition de neutralité et — pourquoi ne pas en tenir compte ? — un climat plus froid ont permis l'efflorescence de l'esprit pacifiste, on ait eu le souci de mettre en relief le vocable de paix. D'où la *peace*

* Partie rédigée par Paul M.G. Levy.

research... Au contraire, dans les pays latins, autour de cette Méditerranée où poussent d'autres plantes encore que l'olivier, on a plus volontiers parlé de « polémologie ». A la limite — les Pays-Bas étant zone de transition — on parle de « polémologie », mais on fait de la *peace research*. Les Anglo-Saxons sont partagés entre la *peace research* qui vient du Nord-Est et la *conflict resolution* chère aux pragmatiques Américains qui vient de l'Ouest. L'Allemagne, traumatisée par l'expérience nazie, fait de la *Friedensforschung*... Mais s'agit-il toujours de la même chose ?

Ce qu'en ont dit les protagonistes des diverses appellations ne permet ni de l'affirmer ni de le nier. Deux Universités belges séparées plus par 25 km que par des options philosophiques différentes parlent de « *sociologie de la guerre* » ou de « *sociologie de la paix et de la guerre* »... A l'Est de l'Europe, on parle de « *recherche de la paix* »... On sent les intentions, comme on sent aussi le souci de ménager l'interlocuteur et de souligner dès le départ ce qu'on n'est pas. Mais les choses vont plus loin. Celui qui déclare qu'on ne peut combattre ce qu'on ne connaît pas et que toute recherche de la paix doit donc être précédée par une analyse de la guerre suppose évidemment qu'on refuse de s'engager (mais est-ce possible ?), qu'on refuse de commencer par autre chose que par cette analyse de la guerre, de sa nature et de sa genèse, qu'on refuse de l'inscrire dans le cadre plus vaste du conflit en général, qu'on refuse de considérer que la guerre pourrait être la condition normale des sociétés humaines.

Ce dernier point est fondamental. Il conduit à une conception pathologique de la guerre fort répandue. En d'autres termes, il sous-entend qu'il y a un état sain et normal de la société qui est l'état de paix. Nous nous arrêterons plus loin à cette croyance commune à de nombreux chercheurs.

2. *La querelle des priorités.*

Est-il vain de tenter faire œuvre de paix avant d'avoir éclairci la véritable nature de la guerre ?

La crise de l'Université est en partie celle de l'académisme. Beaucoup la proclament inutile dans la mesure où elle n'apporte immédiatement aucune solution aux angoisses des hommes. Il est remarquable de constater d'ailleurs que beaucoup de jeunes qui lui reprochent son académisme se laissent séduire par la recherche gratuite, mieux : s'y réfugient !

La guerre est à la fois objet d'horreur et de vénération. De larges couches de l'opinion se hérissent lorsqu'on tente de la démythifier. La recherche à son sujet apparaît tour à tour sacrilège, indispensable, nui-

sible ou inutile. L'un des participants au colloque demandait si le prétexte de la polémologie n'était pas finalement de désarmer les pacifistes en montrant l'inévitabilité de la guerre. D'autres, moins sévères et moins acerbes se demandaient si les polémologues ne cherchaient pas à remettre indéfiniment l'action à plus tard : il est évident que celui qui commence par proclamer qu'on ne sait même pas ce qu'est la guerre donne invinciblement cette impression. D'autres encore les accusaient de refuser de voir les vrais problèmes et de dissimuler sous des modèles théoriques des réalités autrement contraignantes : la guerre est-elle isolable et définissable ? Existe-t-elle en dehors du système dans lequel elle s'inscrit ?

Sur le point précis de la priorité de l'étude de la guerre, on distingue facilement l'origine de l'irréductibilité des positions. Une fois de plus on aperçoit la « bonne conscience » génératrice de conflits irréductibles. La guerre des polémologues n'est pas un mythe.

Constamment, il faut donc être sur ses gardes : l'engagement presque inévitable ne peut être admis que dans la mesure où il ne risque pas de masquer certaines issues. La remise en question doit toujours être possible. Ce n'est pas simple dans un tel domaine.

De plus, il est clair qu'il n'y a pas deux guerres identiques : le vocable recouvre des réalités très différentes. Les situations ne se répètent pas. Qu'elles débouchent toujours sur la suppression d'êtres humains ou sur le raccourcissement de leur vie, que certains éléments révèlent des analogies ou des coïncidences frappantes, ne change pas cette constatation que les guerres sont fondamentalement différentes, tandis que les hommes, prisonniers de l'histoire, imaginent que les situations vont se répéter. Il est normal que « *les militaires soient toujours en retard d'une guerre* » ; ils y sont condamnés et partagent ce retard avec beaucoup de pacifistes. L'ambition des polémologues serait d'être en avance d'une guerre, mais la chose est-elle possible ? Comme le fait justement remarquer Julien Freund, il y a une différence fondamentale entre le jeu et le conflit : « *Dans un jeu, les règles sont fixées au départ... le conflit développe ses propres normes au fur et à mesure de son développement* ».

Et si, par impossible, on arrivait à planifier ce qui se produira pendant « la prochaine guerre », le feed-back naturel en sciences sociales ne condamnerait-il pas tout de même de telles études à la stérilité ? C'est parce que telle guerre est étudiée et parée, qu'une autre guerre nécessairement différente sera préparée et qu'une troisième guerre se réalisera. La guerre n'existe pas ; il y a *les guerres*. Et encore...

3. *La querelle de la normalité.*

Si l'état normal de la société est la paix, la guerre n'est plus seulement considérée comme un *mal* — ce que personne aujourd'hui n'ose plus contester — mais encore comme une *maladie*. L'image étant poussée à ses conséquences logiques, on en arrive à des assimilations médicales qui ne sont peut-être que des images dangereuses. Si on ajoute, comme Bouthoul, qu'autant vaut partir de cette hypothèse optimiste, c'est évidemment admissible mais pas plus justifiable que partir de l'hypothèse inverse. Or, cette dernière est peut-être plus réaliste et, en tous cas, plus féconde.

Notre tendance personnelle — est-ce la marque d'un pessimisme fondamental ? — est de toujours partir de l'hypothèse la plus défavorable quand le choix est scientifiquement indifférent. Ainsi, on met le maximum du côté du chercheur et de l'homme d'action. Ne vaut-il pas mieux en effet, si on recherche la vérité, partir de l'hypothèse que l'erreur est plus répandue, partir de l'échec des techniques pour mieux assurer leur succès et du triomphe de l'adversaire pour mieux le combattre ? Enfin, partir du caractère spontané de la guerre pour mieux assurer la paix ? On se trouve ainsi dans de meilleures conditions pour mieux voir les problèmes dans leur véritable complexité, pour faire face à des réalités décevantes, pour construire des modèles théoriques qui, à l'usage, se révéleront plus efficaces.

Les vaincus sont souvent ceux qui, au départ, se croient les plus forts et estiment que la victoire leur est due. La position de force est d'être fort, de ne pas le dire, de ne le croire qu'à moitié et d'agir comme si on était le plus faible.

Si on part de cette idée simple que la vie est changement, qu'il n'y a pas de changement sans conflit, on ne fait que reconnaître ce que proclamait Héraclite en disant que *le conflit est le père de toute chose*. Il est dans la logique du conflit de se développer, d'évoluer, d'augmenter les différences jusqu'au moment où l'agressivité se manifeste. Chacun des éclatements, se terminant par la victoire de l'un des adversaires, est nécessairement générateur de rancœurs, de désirs de revanche et d'un regain de l'esprit de domination. Dire que la société contemporaine — nationale ou internationale — est une société en conflit, ce n'est pas affirmer sa caractéristique propre : toutes les sociétés parce qu'elles sont sociétés sont en conflit. La nôtre paraît plus conflictuelle parce que l'information a été rendue plus fluide et qu'il est dans la nature de l'information de mettre les conflits en valeur. Toute société est polémogène comme tout conflit est sociogène : il n'y a pas de société sans communication, pas de communication sans inégalité, pas d'inégalité sans lutte.

La lutte pacifique est sous-tendue par l'idée d'égalité des forces des interlocuteurs. Mais la conscience même de cette égalité pousse à tenter de modifier le rapport des forces, à rompre l'équilibre, d'où l'idée d'accumulation de puissance et le recours à la violence. Sur le plan des personnes, l'idée que le droit de chacun est limité par le droit des autres permet d'organiser une société policée. Il n'en est pas de même sur le plan international où ce sont non pas des personnes qui sont en rapport mais des Etats souverains : la conséquence normale de la souveraineté c'est la guerre. La société internationale est belliqueuse par nature. Etre souverain, c'est avoir le droit et parfois le devoir de faire la guerre. Comment l'Etat assumerait-il ses devoirs vis-à-vis de ceux qui le constituent s'il n'était pas prêt à faire la guerre pour faire respecter leurs droits et son existence propre. C'est bien pourquoi les organisations européennes ou mondiales ne forment pas un gouvernement international mais une internationale de gouvernements !

4. *La querelle des natures.*

La guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens... L'affirmation de Clausewitz ne cesse d'être reprise et répétée. Si la guerre est une forme d'activité politique, cela sous-entend évidemment qu'elle est volontaire. Or, aux guerres de conquêtes et de libération, certains estiment devoir ajouter aujourd'hui les guerres accidentelles. Le plus invraisemblable des paradoxes est même cette trouvaille de diplomates : la conclusion d'accords pour éviter... les guerres accidentelles !

Si la guerre est en principe politique et accessoirement peut-être accidentelle, le but de la recherche polémologique ne devrait-il pas être d'abord de dégager tous les éléments qui ne sont pas spécifiquement politiques, en d'autres termes de mettre en lumière ce qui est involontaire ? On peut tenir pour acquis, en effet, que si la volonté délibérée existe de faire la guerre, il sera impossible de l'empêcher. Faire entrer la guerre dans la catégorie des phénomènes purement politiques aboutirait à éliminer une bonne part des absurdités sur lesquelles pourrait reposer le déclenchement d'une guerre à notre époque.

La guerre politique suppose l'emploi *délibéré* de la force. Lorsqu'un pays augmente son armement atomique, c'est d'abord pour que cela se sache mais c'est aussi pour que cela ne se sache pas avec précision. La dissuasion repose non sur la réalité de l'armement mais sur l'apparence qu'on lui donne ; pourtant il est bien évident que la dissuasion est inexistante si l'adversaire peut imaginer qu'il ne s'agit que d'une feinte. Pour être efficace, la dissuasion exige une force qu'on est *décidé* à utiliser. Cette exigence entraîne l'obligation de la maintenir continuelle-

ment en état de servir, en état de supériorité et aux mains d'un nombre très restreint d'hommes. Le démarrage accidentel est donc toujours possible et même mathématiquement inévitable. Prendre des précautions pour éviter de tels accidents est un non-sens du point de vue de la théorie de la dissuasion. C'est un non-sens politique. L'accident est par essence non prévu ; la prévention n'écarte pas l'éventualité et l'indemnisation est une dérisoire consolation.

Si la guerre est vraiment considérée comme la poursuite de la politique par d'autres moyens, il est évident que pendant des périodes qui peuvent être longues, l'action politique est appuyée par la menace de force sans qu'on passe à l'action violente. Mais il est évident aussi que c'est pendant de telles périodes qu'on passe par le point de non retour, c'est-à-dire par le moment où la guerre devient inévitable. Un tel point est antérieur aux ultimatums.

Le fait que ce qui importe est bien plus le poids psychologique de l'armement que son poids matériel souligne l'importance fondamentale du camouflage. L'apparence est essentielle. Percer les apparences l'est également. D'où l'importance de l'espionnage. Il est évident que si l'efficacité des services de renseignement pouvait être poussée jusqu'au point de paralyser les armées, plus aucune guerre ne serait possible. A une époque où se répandent les techniques de guérilla urbaine et de guerre subversive, après les expériences de la Résistance en Europe occupée par les nazis et les guerres de libération des territoires coloniaux, on en vient à se demander si la subversion ne peut être un facteur de paix. Franco, inventeur de la cinquième colonne, serait alors le père de l'innocuité des armées. La subversion soustrairait la guerre de l'arsenal politique.

La pression démo-économique, comme la pression nationaliste échappent en partie à la politique. Mais en réalité, notre dilemme est peut-être un faux dilemme. Politique ou non ? Les divers éléments qui ont été notés interviennent dans le conditionnement politique d'un pays, poussent les responsables à prendre des décisions, c'est-à-dire finalement tout de même à faire de la politique. Quelles que soient les apparences, on y revient, sauf dans le cas de l'accident pur.

5. La querelle de l'engagement.

C'est un des participants du colloque — d'ailleurs objecteur de conscience — qui, au cours de la discussion finale, proposa : « *On doit avoir la force de se sentir non engagé dans sa recherche tout en ayant le courage de s'engager pleinement dans son action* ». Il s'agit évidemment d'une position de bon sens. Mais est-elle réaliste ?

L'époque nous impose des exigences apparemment contradictoires. D'une part, on conteste le droit de l'Université à se consacrer surtout à des missions spéculatives ; de l'autre, on lui demande des avis qui exigent du recul. Comment ne pas être influencé par l'événement si on le vit et comment se prononcer efficacement sans le vivre ? Est-il concevable qu'on participe à l'action sans tenir compte de la recherche ?

Une telle dichotomie est évidemment chimérique. Mais cela n'est-il pas absurde uniquement parce que le problème est volontiers formulé en termes absolus. Et aussi sans doute parce que le facteur *temps*, qui est capital, est volontiers négligé. Or, il y a un temps pour penser et un temps pour agir.

Mais plus encore : le projet de paix dans l'immédiat est fondamentalement différent du projet de paix perpétuelle. Rien ne doit empêcher le chercheur de faire une analyse en profondeur en vue d'une solution au problème de la paix et de la guerre qui soit « un jour » définitivement réalisable. Cela ne doit pas empêcher la recherche de solutions immédiates aux périls qui chaque jour se dressent sur la route de la paix. La seule restriction à apporter aux solutions empiriques successives par la perspective d'une solution différente de longue durée est que celles-là ne doivent pas compromettre celle-ci. La constante adaptation des projets aux recherches représentera alors la solution d'une tentative autrement sans issue. Cette adaptation sera aussi extrêmement utile car elle préservera le chercheur de la bonne conscience : le pire ennemi de la paix. La guerre est le fait de ceux qui croient avoir raison !

6. *La querelle de l'avenir.*

Pour certains, la polémologie est mort-née. Prisonnière de ses dilemmes et de ses contradictions, elle ne peut survivre. Pour d'autres, elle est la science des sciences : celle qui répond à la plus grande angoisse de l'humanité et qui, en raison des disciplines auxquelles elle fait appel et des connaissances qu'elle exige, ne peut se placer qu'au sommet de l'édifice scientifique ; un peu à l'endroit où Auguste Comte voulait situer sa « Physique sociale » qu'il rebaptisa « Sociologie » après que Quételet lui eut inconsciemment ravi le premier vocable.

L'humanité, mise en présence du péril atomique, va-t-elle découvrir cette sagesse qu'annonçait Alfred Nobel il y a quatre-vingts ans : « *Le jour où deux corps d'armée pourront se détruire mutuellement en une seconde, les nations civilisées n'oseront plus se faire la guerre et il n'y aura plus de corps d'armée* ». Ce stade est désormais dépassé : il ne s'agit plus de corps d'armée mais de nations entières qui pourraient s'entre-détruire. La guerre ne résulte plus seulement d'un calcul précé-

dant une décision politique, elle peut aussi résulter d'un accident. De plus, nous savons que de tels accidents se produisent : lorsque, en 1970, aux Etats-Unis, une alerte atomique fut déclanchée par une machine folle, lorsque les stations de radio furent prévenues qu'il s'agissait d'une alerte réelle, la majorité de ceux qui devaient jouer le jeu refusèrent de le faire car ils refusaient de croire à la réalité de l'absurde. On ne prit donc pas les précautions qui devaient être prises *si cela avait été vrai*, alors que toutes les apparences disaient que *c'était vrai*. Le comble : il n'y eut même pas de panique ! Etait-ce de la sagesse ? Certainement pas. Il y eut bien plutôt une sorte d'inertie par lassitude, par résignation, par incrédulité. Un monde saturé d'information, aux sentiments rabotés par l'accoutumance au péril, ne réagissait plus devant une menace précise dont personne ne pouvait connaître l'irréalité : la permanence de la terreur ne terrorise plus comme le fait remarquer Bert Röling. Cette expérience involontaire est capitale.

Signifie-t-elle que l'alerte atomique est passée ? Que les détenteurs d'ogives peuvent détruire leurs stocks ? Ou bien que l'humanité est destinée à rester pour toujours sous la menace d'un cataclysme qui ne se produira que par hasard à un moment que seuls les coïncidences des accidents et les ratés de la machine détermineront ?

Alors, les hommes pourraient revenir à l'âge des « bonnes guerres classiques ». Ce serait peut-être la première fois que les spécialistes pourraient être en avance d'une guerre puisque la leur « *récapitulerait les caractères ancestraux* ».

III. Réflexions finales sur la méthode*

Les réflexions sur les querelles fondamentales que suscitent la polé- mologie annoncent et esquissent la configuration de la recherche : les conceptions s'actualisant selon les points d'application, les cheminements choisis et les plans d'étude établis. Si l'on peut dire qu'il y a querelle de méthode provoquée par la grande diversité d'approches et la disparité des niveaux d'analyse, on constate d'autre part l'unanimité à reconnaître le bien fondé du principe de multidisciplinarité. Historiens, juristes, psychologues, politologues, quelles que soient leurs écoles, la tradition dont ils se réclament, ou qui transparait en filigrane dans leur démarche, tous admettent que la complexité des phénomènes à élucider justifie une approche largement diversifiée. Là n'est donc pas la difficulté, elle réside plutôt dans la façon dont chacun dans sa spé-

* Cette partie a été rédigée par Marie-Dominique Simons.

cialisation, va en ajuster l'esprit à l'objet polémologique, et les limites dans lesquelles chacun sera prêt à céder aux incursions de voies étrangères. Le juriste admettra-t-il que la notion de violence structurelle, telle que le sociologue la dégage et la comprend, remette en cause les fondements de son savoir, et conteste le caractère absolu — dans son acceptation classique — de sa fonction dans la société. Va-t-il s'interroger sur ce que signifie « garant du droit et de la justice »... ?

Autre exemple, celui de l'histoire, dont la contribution revêt une importance particulière, puisque c'est elle qui donne accès à l'expérience du passé et à la richesse de données irremplaçables.

En tant qu'historien, dans une allocution intitulée « Histoire et Polémologie », le docteur C.V. Lafeber affirme que « L'historien peut participer dans une large mesure à l'effort entrepris pour établir la paix et la justice ». Il constate cependant que « Beaucoup étudient l'histoire dans la même optique que dans celle dans laquelle ils considèrent la société existante. L'image de cette société s'en trouve consolidée », attitude qu'il rejette en préconisant une optique nouvelle, « bien que toute étude historique soit subjective, l'histoire moderne toutefois doit également répondre à d'autres exigences. Elle devra être orientée vers un objectif, engagée et en un certain sens scientifiquement révolutionnaire, car l'histoire doit être totalement réécrite (4), et cela à partir de la problématique actuelle de la lutte pour la paix et la justice »... « L'histoire actuellement n'a de raison d'être que si elle se veut sociologie du passé. »... « L'historien sera disposé à mettre sa discipline au service des sciences du comportement s'il peut se convaincre de cette urgente nécessité, motivée par la gravité de la situation politique actuelle... »

Adopter le principe interdisciplinaire signifie fréquemment la révision profonde de nos propres perspectives.

Dépassant cette conséquence quelque peu inquiétante d'une telle option, dégageons-en l'aspect constructif : on pourrait envisager diachroniquement la mise en action du principe suivant quatre phases successives qui aboutissent, au-delà des moments d'échange à l'établissement d'une réelle « tradition philosophique nouvelle ».

(4) G. BALANDIER, père de la sociologie dynamiste (ou générative) prône une réécriture de l'histoire, en opposition à « la démarche scientifique des sociétés industrielles européennes et atlantiques, qui prétendent restituer par leur « histoire-science » le passé « tel qu'il a réellement été ». « Elles ont inventé un code » (chronologie décimale) pour structurer ce passé... ». Jean ZIEGLER : « Balandier, sociologue, anti-impérialiste ». *Le Monde*, 12 octobre 1971.

Galtung distingue ainsi : 1° la phase multidisciplinaire, durant laquelle un problème est abordé simultanément par des chercheurs de diverses disciplines, chacun d'eux préservant son identité en tant que sociologue, historien, juriste, etc... ; 2° la phase cross-disciplinaire, où une « *cross fertilization* » est rendue possible, grâce aux contacts et aux emprunts effectués de l'une à l'autre science ; 3° la phase interdisciplinaire au cours de laquelle s'organise un travail d'équipe, non plus simplement parallèle mais convergeant vers un résultat poursuivi en commun ; 4° la phase transdisciplinaire, phase qui enregistre cette capacité de transcender les subdivisions anciennes, grâce finalement à l'élaboration d'un ensemble conceptuel et méthodologique propre.

Ces considérations sur le principe d'opération de la recherche n'en précisent guère les composantes. Une présentation systématisée de la recherche polémologique, telle qu'elle se présente concrètement, s'impose. Le champ en est vaste. Un phénomène humain tel que la violence, qui du niveau biologique de l'agressivité spontanée au niveau le plus élaboré de la codification d'un ordre social répressif se manifeste sous des formes les plus déconcertantes, justifie l'intervention d'approches allant de l'éthologie, l'anthropologie, la psychanalyse... jusqu'aux théories des relations internationales et aux études juridiques. Plutôt que d'énumérer les nombreuses sciences qui ont un rôle à jouer, on pourrait, d'un point de vue descriptif cette fois, regrouper les études en les répartissant selon certains axes de différenciation. La première caractérisation est celle de la « *peace research* » face à la « *peace theory* », l'une soutenant et conduisant à l'autre, bien que le passage soit délicat. La première présente une tendance méthodologique accentuée. La seconde, soucieuse de l'intégration des trouvailles, est orientée vers une pensée spéculative dirigée (« *guided speculation* », Galtung).

La polémologie peut se distinguer selon son orientation passée, ou perspective de l'histoire et exploration des données que celle-ci fournit ; selon son orientation présente, dont il ne faut pas exclure la tâche d'élaboration de propositions (5) ; selon son orientation future, à ne pas assimiler à la futurologie, à la manière de H. Kahn. Car paradoxalement, celle-ci ne se distingue guère de la perspective présente.

La tendance empiriste stricte, attachée trop exclusivement à la vérifiabilité dans les faits « objectifs » situés hors de nous, établit implicitement que le futur sera foncièrement le même que le présent. Malgré toutes ses divulgations surprenantes, il faut dénoncer le caractère con-

(5) « *Utredning* », terme scandinave signifiant de façon particulièrement suggestive : « élaboration de propositions d'ordre politique ».

servateur de ce type de recherche « Affirmer que présent et futur seront de simples répliques du passé est de l'idéologie et non de la science, quel que soit le sens qu'on puisse attribuer à ce terme. Il est également erroné de supposer que l'homme n'est pas contraint par les forces qui ont modelé ses activités sociales dans le passé. Le présent jette une ombre, il établit une contrainte, mais n'est sûrement pas déterminant de manière univoque ».

La polémologie peut être distinguée selon ses origines : elle est localisable dans l'histoire du savoir aussi bien que dans le temps et l'espace. A partir de quelle discipline un point de vue polémologique a-t-il émergé ? Bien que, comme il a déjà été dit, rien n'est à exclure a priori, certaines disciplines offrent des voies d'accès préférentielles et plus directes. Ce sont sociologie, anthropologie, psychologie, psychologie sociale, science politique, relations internationales, sciences militaires et stratégiques... sans oublier d'autres terrains interdisciplinaires eux-mêmes, tels les recherches sur les conflits (*conflict research*) et sur le développement (*development research*).

Quant à l'origine en terme contextuel (temps-espace), voyons le type de théorie qui s'élabore dans telle nation et comment chacun évolue chronologiquement. Bien qu'il s'agisse d'une approche indirecte, elle est précieuse car elle révèle des caractères conjoncturels et idéologiques fondamentaux.

L'approche la plus systématique est celle qui se détermine d'après l'endroit où se situe le facteur de paix ; où celui-ci manque. Micro-approches, au niveau subnational (intrapersonnel, interpersonnel, intra-social), international, supranational. Macro-approches, correspondant au sens le plus strict au point de vue interdisciplinaire, car il exige une investigation pluraliste.

Enfin, une démarche fréquente est celle qui consiste à explorer le plus exhaustivement possible un problème (*problem oriented approach*) soit général : thèmes tels le contrôle des armements — désarmements — organisations internationales — maintien de la paix... soit spécial ou « *case-study* » portant sur des conflits en cours.

Il est évident que la préférence d'un axe n'exclut pas la prise en considération des autres. Seul un effort créatif d'intégration est à même de satisfaire la prétention interdisciplinaire, car « il s'agit moins d'une juxtaposition d'éléments venus d'horizons scientifiques divers que d'un effort créatif en vue de l'élaboration d'un espace de réflexion neuf » (6).

(6) Galtung.

Si la démarche s'effectue diachroniquement de la façon suggérée par Galtung, sans doute est-ce là le meilleur parti à tirer de l'acquis du passé et des compétences disponibles, bien qu'il reste indispensable de se défaire des visions classiques pour s'expliquer un monde où les niveaux sub-, inter-, supranationaux sont reliés de façon aussi complexe.

Le tableau ainsi brossé reste cependant une construction de l'esprit, si on omet de considérer la structure dans laquelle il se déploie. Ceci nous incite à nous demander comment la recherche peut fonctionner, comment pour se faire a-t-elle pris forme institutionnelle ?

Force est de reconnaître que quel que soit le modèle idéal que la recherche veut s'imposer, elle existe en tant qu'activité sociale institutionnalisée. Aussi, lorsqu'elle s'organise, est-elle confrontée à des déterminations et à des problèmes d'ajustement.

Le point de vue de la répartition des tâches, étroitement lié à celui de sa constitution, a été envisagé à l'occasion de la présentation du champ de la recherche, en évoquant le disponible et le désirable. A cet aspect vient s'en ajouter un autre : celui des conditions de survie, ou problème de « soutien » (« support »). Sa position à cet égard, est particulière : elle ne se soumet pas au jeu de l'offre et de la demande aussi aisément et harmonieusement que ne le font d'autres sciences, dont les résultats se trouvent vite absorbés. Les produits trouveront des débouchés conditionnellement. En sens inverse, sa viabilité est assurée dans la mesure où elle admet un certain cadre — proposé sinon imposé — où se mouvoir. Assurément, plus le pouvoir dans la société est fort, plus ce cadre sera contraignant, et moins les découvertes seront inattendues : ce seront plutôt des inférences ou des « a fortiori » (7).

Il est hors de propos de développer ici longuement les conséquences de ces constatations, mais il est nécessaire cependant de les mettre en évidence.

En guise d'illustration, voyons comment le projet de constituer une *World Peace Academy* — institutionnalisation tentée à un niveau élevé — a posé des problèmes de cet ordre, comme le fait remarquer A. Eide.

Dès les premières réunions de coordination se posa la question fondamentale : « L'Académie devrait-elle se consacrer uniquement à la for-

(7) Le point de vue de Rapoport à cet égard est succinct et pénétrant : « Les avis qu'il est probable que la génération actuelle de dirigeants (decision makers) écouteront et suivront, sont ceux qui peuvent les aider à faire plus efficacement ce qu'ils font déjà, ou s'engagent à faire ». A comprendre, en considération du fait que : « Le développement et l'institutionnalisation de la recherche scientifique dans les sociétés modernes civilisées a été une conséquence du soutien accordé par des institutions qui escomptèrent un bénéfice des résultats.

mation de spécialistes de la paix en vue de rôles fixés, qui existent déjà et sont légitimement reconnus dans le système international, ou devrait-elle également envisager des rôles nouveaux et être capable ainsi de répondre à des besoins que la recherche a mis en lumière, mais non encore reconnus par les élites politiques du moment ? Ceci revient en grande partie à se demander s'il faut s'orienter vers le contrôle et la prévention de la violence manifeste, ou se former également dans la perspective de l'élimination de la violence structurelle, qui requerrait un changement social profond dans beaucoup de contextes ».

Outre les préférences conceptuelles et idéologiques, des difficultés nouvelles surgissent, étant donné le besoin d'appui financier : « Le besoin d'appui financier était une incitation puissante en faveur des approches traditionnelles de la paix dans ces parties du monde où un appui financier est le plus facile à obtenir ».

Si Eide dénonce à bon droit les pièges de l'entreprise, il reconnaît cependant « Un degré élevé d'enthousiasme et de créativité, qui s'exprima le plus intensément dans le cours de théorie générale » ; cette précision est de plus révélatrice de la vitalité particulière de la recherche fondamentale.

Un autre aspect de l'interdisciplinarité institutionnalisée pourrait être mis en évidence au moyen de l'indice significatif que constitue le relevé des instituts, organisations, associations, etc..., intéressées et engagées dans la polémologie à travers le monde. La diversité des orientations révèle une prise de conscience incontestable de « l'ubiquité polémologique » et laisse espérer que le disponible progresse irréversiblement vers le désirable.

IV. Conclusions

Pour conclure, nous voudrions évoquer une suite du colloque de Louvain qui s'est placée quelques mois plus tard à l'Assemblée Générale des Nations Unies.

A la séance de clôture du colloque, M. Pierre Harmel, Ministre des Affaires étrangères, annonça son intention de demander aux Nations Unies de préparer tous les deux ans un rapport à l'Assemblée sur l'état des recherches de façon à en permettre la diffusion parmi les Etats membres et de donner à ceux-ci l'occasion de formuler des propositions de recherches complémentaires.

La proposition Harmel, déposée aux Nations Unies fut appuyée par quatorze autres Etats, discutée en décembre 1971 et finalement adoptée par 57 voix contre 7 et 3 abstentions.

La discussion qui précéda ce vote ne manque pas d'intérêt. Le représentant de la Belgique fit un exposé rappelant l'histoire de l'étude de la guerre de Platon au Congrès international de Sociologie de 1930 et de ce Congrès à Bouthoul et à nos jours ; il expliqua la portée de la proposition. Appuyé par le représentant du Burundi, celui de la Yougoslavie et celui des Pays-Bas, il fut étonné de la prise de position défavorable du représentant soviétique. Ce dernier souligna l'œuvre des savants soviétiques dans la recherche de la paix, le désir de paix de son pays, mais proposa le rejet du projet belge. Il y voyait la possibilité de « *détourner l'ONU de son premier objectif — maintenir la paix et la sécurité internationale* », la source de dépenses supplémentaires, le danger de se perdre dans des problèmes abstraits et, enfin, de faire faire par le Secrétaire Général des Nations Unies des travaux qui ne répondent pas à sa vocation. Le représentant de la Norvège a souligné le caractère paradoxal de cette intervention.

Nous pouvons témoigner du fait que dans d'autres enceintes et au cours de réunions internationales, des chercheurs soviétiques présentent volontiers leurs travaux de polémologie et que ces travaux sont généralement animés par le souci de répondre aux exigences de l'actualité. L'opposition au sein de l'Assemblée Générale des Nations Unies ne témoigne peut-être que du souci de séparer le politique du scientifique, une préoccupation qui est souvent celle des gouvernements.

Au demeurant, le politique peut-il tolérer l'intrusion du scientifique dans son domaine ? L'accepte-t-il quand il fait autre chose que venir à l'appui de sa politique ? Trop d'exemples existent de cette méfiance et du caractère généralement subsidiaire accordé par les gouvernements à l'avis des experts. La vérité est que, quelle que soit la probité et la compétence des scientifiques, quelle que soit la bonne volonté de certains hommes d'Etat, quels que soient les progrès de la science, la politique a sa logique et ses raisons que la science ne connaît pas. Il est du devoir de la science de les étudier même si on refuse de l'écouter. Peut-être la Belgique devrait-elle profiter des bonnes dispositions de quelques-uns de ses dirigeants actuels qui ont le sens de la recherche scientifique. Le geste de M. Harmel aux Nations Unies le montre. Ce sont aussi des choses que seul un petit pays peut se permettre.



L'administration centrale belge, outil déficient du pouvoir ?

par D. NORRENBERG



« La vie politique, c'est la lutte pour le pouvoir. La science politique, c'est l'étude du pouvoir » rappelait Alain Duhamel dans un récent article publié par *Le Monde* (1). L'administration constitue un instrument d'action privilégié du pouvoir. Celle-ci mérite par conséquent une attention particulière. Pour qu'un gouvernement puisse agir avec efficacité et célérité, il lui faut en effet disposer de moyens d'action appropriés. L'administration est à son service à la fois pour préparer, puis pour mettre en œuvre les politiques arrêtées. Encore doit-elle représenter un outil suffisamment maniable et sûr pour être utilisé sans préjudice.

Or, il est permis d'en douter après lecture de la série d'articles publiés dans *La Libre Belgique* sous le pseudonyme de Mennon (2). Pour l'auteur, nous vivons sous un régime féodal et anarchique où les organes du pouvoir toujours plus lourds, deviennent d'année en année plus chers et moins efficaces. Et de se demander comment l'opinion ne se révolte pas. La thèse défendue rejoint en fait celle développée par Léo Moulin (3) et qui consiste à accuser les partis politiques et les organisations syndicales de la dégradation des services publics. Seule l'absence d'interférences politiques permettrait à l'administration de recouvrer son indépendance et de développer la moralité de ses fonctionnaires qui n'agiraient plus comme hommes liges des partis. Les organisations syndicales devraient également perdre toute coloration politique, moyennant quoi des améliorations techniques substantielles pourraient voir le jour.

(1) *Le Monde*, 15 et 17 juillet 1972 p. 11, Le pouvoir.

(2) *La Libre Belgique* des 16, 17 et 19 juin ainsi que du 24 juillet 1972.

(3) L. MOULIN, la politisation de l'administration. *Revue générale*, 1970, n° 1 et *Res Publica*, 1971/2.

Cette thèse, pour séduisante qu'elle soit, ne nous satisfait pas pour les motifs suivants :

a) Il nous paraît difficile à un certain niveau de la fonction publique d'empêcher le pouvoir politique de ne pas tenir compte de l'opinion des fonctionnaires sur la conduite des affaires de l'Etat. A mérite égal, il ne nous semble pas répréhensible que le Ministre ou le Conseil des Ministres tienne compte de cette variable. Le système français laisse à la seule discrétion du gouvernement l'attribution des emplois les plus importants. Le système belge impose une série de conditions statutaires à remplir avant que le choix ne puisse intervenir. Chacun de ces systèmes présente certes des inconvénients, mais dans les deux cas il est difficile de faire abstraction des opinions politiques des candidats.

b) Pour ce qui concerne les emplois inférieurs, ce critère ne revêt pas la même signification. Chaque Belge a le droit ou non de s'intéresser à la chose publique et par conséquent de s'engager politiquement ou pas. Pourquoi charger de tous les maux les fonctionnaires dont l'opinion serait plus ou moins largement connue si cette appartenance n'interfère en rien dans leurs activités professionnelles ? Un fonctionnaire politiquement aseptisé aurait-il un comportement meilleur et est-ce bien à ce niveau qu'il faut évoquer les cas de divulgation de secrets administratifs ? Dans les structures actuelles, il est permis d'en douter.

c) La théorie de la politisation de l'administration permet d'imputer toutes les erreurs à une même cause. De ce fait, elle risque de couvrir des insuffisances qui ne relèvent nullement de cette origine. Il n'est pas démontré que l'application rigoureuse des règles statutaires actuelles aboutirait à une amélioration substantielle de la gestion des affaires de l'Etat.

d) A défaut d'une définition préalable du concept, ce dernier permet de couvrir certaines fautes commises par des ministres en exercice. Il peut être commode de prétexter la politisation des services pour masquer son incapacité de les digérer efficacement. Les grands ministres n'ont jamais attaqué leur administration. Ils ont, au contraire, recherché leur coopération pour réaliser certaines choses en commun. Prêter une oreille complaisante aux seuls échos d'hommes politiques dépourvus de tempérament d'hommes d'Etat, nous paraît constituer une information incomplète. C'est pourquoi, indépendamment de l'intérêt présenté par ces divergences d'idées, nous préférons essayer de déceler d'autres sources aux lacunes de notre administration centrale.

Mais au préalable, il est bon sans doute de rappeler brièvement les grands types d'administration que l'on peut rencontrer.

I. La situation belge parmi les grands ensembles.

Une distinction fondamentale doit être opérée au préalable entre les régimes de démocratie monolithiques ou totalitaires et ceux rencontrés dans les démocraties pluralistes. Lorsqu'un parti communiste s'installe au pouvoir et procède à la collectivisation des moyens de production, il est évident que son premier souci sera de constituer un appareil administratif capable d'extirper les séquelles de l'Etat bourgeois et de propager les principes marxistes-léninistes. Sans doute, l'Etat en tant que tel est condamné à disparaître le jour où les conditions matérielles et idéologiques seront réunies pour passer à la phase du communisme intégral. En attendant, un appareil administratif omniprésent a pour mission de hâter cette évolution par le passage obligé du socialisme.

Dans les démocraties dites pluralistes, l'administration est de loin plus réduite en nombre, puisque le secteur public ne représente qu'une petite fraction des moyens de production. En outre, cet instrument doit pouvoir être utilisé aussi bien par des gouvernements conservateurs que progressistes. C'est pourquoi deux systèmes peuvent se concevoir en fonction des résultats électoraux.

L'un, utilisé aux Etats-Unis, et connu sous l'appellation de systèmes des dépouilles (*spoil system*), permet à l'exécutif de remplacer les fonctionnaires lors de sa prise en charge de manière à placer ses hommes de confiance aux emplois les plus importants. L'autre, en vigueur dans la plupart des Etats européens, consiste à disposer d'une administration permanente soumise à certaines règles statutaires. Les membres du gouvernement s'entourent dès lors d'un certain nombre de collaborateurs personnels (le cabinet ministériel) pour être aidés à mener la politique gouvernementale arrêtée.

La Belgique applique ce dernier système. Elle connaît donc une administration stable, au service de n'importe quel gouvernement, et des cabinets ministériels bien fournis. Les affaires les plus importantes ont en effet été soustraites aux services administratifs compétents pour être traitées par les collaborateurs directs des ministres. Il est tout aussi indéniable que les cabinets ministériels se sont substitués aux Secrétaires généraux des Ministères pour diriger l'administration, ces derniers ne remplissant plus dès lors qu'un rôle de courroie de transmission vers les divers services. Ces empiètements sont criticables et nous les avons condamnés (4).

(4) D. NOBRENBERG. Cabinets ministériels en France et en Belgique. *Res Publica*, 1972/3.

La question qui se pose est en fait de savoir si cette tendance est due à une politisation des services ou à leur incapacité d'assumer encore leur mission avec efficacité ? Pour L. Moulin et Mennon, c'est parce que les ministres se méfient de fonctionnaires d'opinion politique différente de la leur, qu'ils n'osent plus leur confier les dossiers et les font traiter par des collaborateurs politiques de plus en plus nombreux.

Nous essayerons dans le présent article de développer une thèse différente. Nous croyons en effet que les insuffisances de l'administration belge d'aujourd'hui peuvent être à l'origine de l'accroissement des effectifs des cabinets ministériels ainsi que de l'extension de leur compétence. Rappelons, au préalable, l'importance de notre administration centrale.

Le personnel des Ministères comptait 115.200 personnes au 30 juin 1971, soit un accroissement des effectifs de plus ou moins 6.800 unités par rapport à l'année antérieure. A cette époque, ces effectifs représentaient 17,50 % de l'ensemble du secteur public.

Il faut en effet y ajouter le personnel militaire, les enseignants, les pouvoirs locaux, les organismes d'intérêt public, toutes catégories disposant d'un statut particulier. Nous limiterons notre propos aux seuls Ministères, où les règles sont les plus précises, les structures les plus anciennes et les traditions les plus solides.

Les sarcasmes qui couvrent ces fonctionnaires sont anciens. Depuis la publication, à Paris en 1893, de « Messieurs les Ronds de Cuir », par G. Courteline, jusqu'à l'essai de Elgozy (5), toute une littérature humoristique prend pour cible cette catégorie particulière de citoyens qui peuplent les Ministères. Les reproches habituels sont d'ailleurs généralement justifiés. La longueur des circuits administratifs n'a pas été diminuée, malgré l'introduction des ordinateurs et autres techniques de travail. Tant qu'un certain nombre de paragraphes n'a pas été donné sur un document déterminé, point de décision à espérer. L'accroissement des effectifs a, par contre, poursuivi son ascension régulière, ce qui permet toujours de dénicher quelques dactylographes au tricot ou employés cruciverbistes. Mais il s'agit là de faiblesse trop connues pour qu'il faille y revenir. Elles ne sont d'ailleurs pas propres aux Ministères. Certaines grandes entreprises privées ne sont pas davantage à l'abri de pareils maux.

Mais il y a des déficiences hélas plus graves qu'il convient de souligner au moment où nos services publics gèrent déjà plus du tiers

(5) Le paradoxe des technocrates. Paris, Denoël, 1966.

du revenu national et où ils auront bientôt la charge de la moitié de celui-ci.

II. Les lacunes en matière de personnel.

1. *Le recrutement.*

Quiconque désire devenir fonctionnaire a le choix entre deux voies, toutes deux peu attrayantes.

A. Le recrutement par examen constitue la méthode classique que l'Etat a utilisée jusqu'à ce jour. Il a toutefois négligé d'adapter les mécanismes de sélection et de revoir les programmes. Un jeune diplômé qui souhaiterait entamer une carrière professionnelle est peu attiré par les Ministères pour trois raisons :

a) Le programme des épreuves de recrutement qui lui est imposé recouvre plus ou moins totalement les matières pour lesquelles il a déjà passé des examens et conquis un diplôme. Pourquoi, en effet, exiger un diplôme, s'il faut revoir des matières théoriques à peine assimilées ? Ces matières n'ont, en outre, que peu de rapport avec la fonction postulée. Cette remarque vaut à tous les échelons de la hiérarchie. Plutôt que de prouver leurs connaissances de la géographie et de l'histoire de la Belgique, il vaudrait mieux demander à une dactylographe de pouvoir taper correctement une lettre à la machine à écrire et à un rédacteur de pouvoir rédiger une lettre. A quand l'établissement de monographies des fonctions pour déceler les aptitudes et qualifications professionnelles !

b) L'échelonnement des épreuves requises constitue un second handicap. Nous vivons à une époque où le temps joue un rôle important. Quiconque sollicite un emploi espère être fixé sur sa demande dans des délais raisonnables. Pour l'Etat, point de soucis à cet égard. Des mois peuvent séparer le passage des épreuves différentes. L'organisation de ces dernières a été confiée à un organisme central, le Secrétariat permanent au recrutement, dont la lourdeur n'a pas son pareil.

C'est ce qui explique que bon nombre de candidats acceptent un autre emploi, faute de pouvoir se permettre le luxe d'attendre une convocation toujours incertaine.

c) L'entrée en service ne peut avoir lieu qu'après un examen médical d'aptitude et la réussite d'un stage. Le passage de cet examen pose de nouveaux délais imprévisibles, alors qu'une bonne organisation interne devrait permettre de le faire coïncider avec la proclamation des résul-

tats. Bref, l'entrée en service dans un ministère par la voie normale exige une sorte d'abnégation. Il n'est dès lors pas étonnant que bon nombre de concours se clôturent sans la moindre inscription ou que les lauréats soient en nombre inférieur au nombre d'emplois à pourvoir. La pénurie pour les emplois spécialisés (ingénieur, médecin) est devenue telle qu'une interview approfondie remplace dorénavant les épreuves classiques.

B. La nomination temporaire a constitué une soupape de sûreté dont les ministres ont abusé. Il s'agit d'une désignation basée exclusivement sur le diplôme requis et le respect des limites d'âge, sans la moindre garantie quant aux qualifications professionnelles. Sur base de recommandations et de relations, les ministres désignent ainsi une masse d'agents qui ne peuvent espérer la moindre promotion sans avoir été régularisés au préalable. Comme semblable mouvement n'intervient pas à intervalles réguliers, bon nombre d'aigris se retrouvent dans cette seconde catégorie. En dehors de la période d'après-guerre, trois grands mouvements ont eu lieu : en 1953, pour 23.641 personnes ; en 1965, pour 16.207 et en 1972, pour un nombre encore indéterminé. L'importance des effectifs indique le caractère malsain de semblable politique. S'il est souhaitable de pouvoir remplacer temporairement un agent appelé au service militaire ou pendant un congé de grossesse, les abus délibérés ont, par contre, contribué à créer un cercle vicieux. Tant qu'une limite dans le temps n'aura été imposée et respectée, le recrutement d'agents temporaires constituera une pratique inadmissible.

Une mise en ordre de ce secteur est d'ailleurs liée à la révision des épreuves de recrutement.

2. *La gérontocratie des cadres.*

Une attention particulière devrait ensuite être accordée au personnel de cadre, car nous y trouvons des lacunes tout aussi graves. Le statut des agents des Ministères, conçu en 1937, avait prévu un système de signalement qui devait permettre de grouper les agents en catégories, conformément à leurs qualités et à leurs aptitudes. Semblable système évolua bien vite vers un alignement sur la mention maximale.

En théorie, nos Ministères sont peuplés d'élites. Dans la pratique, cela s'est traduit par la formation d'une gérontocratie organisée. Seule l'ancienneté prévaut pour départager bon nombre d'agents. En outre, et pour les grades de direction, l'ancienneté exigée est telle que le gouvernement belge a le privilège d'être servi par des fonctionnaires d'âge respectable. Aucun fonctionnaire dirigeant de moins de 40 ans ne peut être rencontré dans nos Ministères. Par contre, les quinquagénaires

dominant largement. L'âge moyen des directeurs généraux était de 57 ans au 30 juin 1970, celui des directeurs de 52,5 ans (6).

Un jeune universitaire n'a pratiquement aucune chance d'exercer des responsabilités effectives avant d'acquérir un minimum de dix ans d'ancienneté. Le statut impose en effet, outre une ancienneté de neuf ans dans le niveau, la possession d'un grade intermédiaire. Or, comme les vacances d'emploi ne coïncident pas nécessairement avec l'année où les candidats remplissent les conditions statutaires, une moyenne de quinze années d'attente demeure très honorable.

Une comparaison avec les entreprises privées, où les cadres ont une moyenne d'âge se situant entre 35 et 40 ans, permet de comprendre que les services de l'Etat n'attirent guère les éléments les plus dynamiques. Le système actuel décourage la productivité à l'âge où elle devrait être la plus féconde et aboutit à confier la direction de grandes entités administratives à des fonctionnaires qui aspirent à un rythme de travail moins élevé.

3. *L'inexistence d'une formation permanente.*

Une troisième lacune de dimension, qui contribue à renforcer la méfiance à l'encontre des emplois offerts par l'Etat belge, réside dans l'absence de toute politique de formation permanente. Ici encore, une comparaison avec le secteur privé s'impose. Alors que certaines grandes entreprises obligent leur personnel à se perfectionner à concurrence de 80 % de l'ensemble des effectifs, l'Etat commence à peine à prendre conscience du problème. Grâce à la création de l'Institut Administration-Université en 1962, des séminaires de perfectionnement pour dirigeants sont organisés. C'est ainsi qu'en 1971, 149 fonctionnaires ont pu bénéficier de l'aide des centres universitaires pour leur formation. Mais il n'y avait que 9 participants de moins de 40 ans contre 67 de plus de 50 ans (7).

En outre, il est permis de douter de l'efficacité de semblable programme auprès de fonctionnaires âgés de plus de 60 ans appelés à quitter le service actif à 65 ans... Par contre, que de possibilités inexploitées pour les autres !

Le nouveau programme de l'Institut, arrêté fin 1971, devrait permettre d'étendre le bénéfice du perfectionnement à des fonctionnaires plus jeunes. Une action spécialisée sera également menée dans deux domaines particuliers : l'introduction du « Planning-Programming-Budgeting-System » dans l'administration ainsi qu'une analyse des problèmes

(6) Aperçu des effectifs du secteur public - situation au 30 juin 1970, tab. 7.

(7) Institut administration université - rapport d'activité 1971, pp. 23 à 30.

posés par l'utilisation des ordinateurs dans divers services. Mais est-ce suffisant par rapport aux besoins et surtout aux effectifs (115.000 personnes)? Il n'y a pas que les dirigeants qui mériteraient une attention.

Cette carence est d'autant plus regrettable que l'Etat possède à la fois l'infrastructure et les hommes pour mener une action de grande envergure. Songeons au programme que pourraient développer les départements de l'Education nationale et de la Culture à ce propos.

Cette absence de perfectionnement individuel en cours de carrière provoque de nombreuses démissions. Car il n'y a rien d'exaltant à se voir confiner dans la routine tout au long de sa vie professionnelle. Les menaces de sclérose intellectuelle sont trop réelles que pour ne pas chercher à y échapper. C'est ce qui explique maints passages du secteur public vers le secteur privé. En dehors de ces lacunes en matière de gestion du personnel, d'autres déficiences doivent aussi être relevées.

III. Les structures départementales et leur environnement.

Lorsqu'un jeune diplômé choisit une activité professionnelle, il tient nécessairement compte des structures dans lesquelles il va évoluer et des outils de travail qui seront mis à sa disposition. Les Ministères présentent à cet égard un triple inconvénient.

1. *Des structures napoléoniennes périmées.*

La comparaison entre certains organigrammes de départements ministériels actuels et le schéma napoléonien est intéressante. La même structure pyramidale se retrouve : administrations divisées en services, eux-mêmes subdivisés en bureaux relevant d'une même autorité hiérarchique. Si ce schéma pouvait correspondre aux besoins de l'Empire et à la nécessité d'une centralisation à outrance, il engendre à présent des difficultés. Primo parce que la hiérarchie étouffe tout esprit d'initiative et de responsabilité, secundo parce que les contacts au travers de semblables structures verticales s'avèrent particulièrement difficiles. Pas question par exemple de transfert de service et a fortiori d'administration sans qu'un grave conflit de compétences n'éclate, mettant en jeu des prérogatives anciennes et jugées par conséquent comme définitivement acquises. Or, la mise en œuvre de politiques nouvelles implique une bonne coordination dans l'action, puisque chaque problème a ses répercussions sur d'autres secteurs. Une large délégation de pouvoirs est également souhaitée pour permettre de résoudre rapidement les problèmes posés. Or, aucune de ces deux conditions n'est présentement rencontrée. La complexité des solutions proposées rend dès lors nécessaire l'application de solutions *ad hoc* comme, par exemple, la création de

tel groupe de travail ou de tel service provisoire rattaché directement à l'autorité ministérielle. L'administration classique est ainsi dédoublée par des services limités dans le temps et à impératifs précis. Comment atteindre une efficacité suffisante avec pareil système hybride ? La pratique d'une délégation de pouvoirs, accompagnée de déconcentration des services, semble être une technique ignorée par nos hauts fonctionnaires. Les déclarations gouvernementales font certes état de la nécessité de rapprocher les services des administrés et de leur conférer une autonomie suffisante. Mais dans la pratique, le directeur général compétent continue imperturbablement à tout administrer.

Les structures elles-mêmes n'évoluent guère avec le temps. La dénomination des départements ministériels et la répartition des services en témoignent. C'est ce qui explique que personne ne se sent véritablement responsable de problèmes cependant cruciaux comme la maîtrise du sol, l'environnement, la lutte contre les nuisances, certaines formes d'éducation permanente, la recherche scientifique ou, d'une manière plus générale, la coopération européenne. Une distorsion croissante apparaît ainsi entre les problèmes nouveaux qui se posent et la vétusté des méthodes par les pouvoirs publics.

2. Des méthodes de travail inadéquates.

Partout le travail d'équipe se généralise et l'utilisation en commun d'instruments de travail devient courante. Seule l'administration reste imperméable à semblables méthodes. Chaque service continue à mener sa propre politique, quitte à gaspiller des montants importants et une énergie humaine considérable. L'apparition des ordinateurs constitue un bel exemple à cet égard. Bien que l'ordinateur ait fait son apparition dans la plupart des services administratifs, les méthodes de travail et de gestion n'ont guère évolué.

Quelle est l'administration quelque peu importante qui ne possède pas encore le sien ? Sont-ils cependant utilisés conformément à leurs capacités techniques et à des fins opérationnelles réelles ? Rien n'est moins certain. Une utilisation optimale des ressources ne semble guère préoccuper les fonctionnaires. Outre les doubles emplois qui en résultent, l'efficacité obtenue est plus réduite et fait davantage penser à des méthodes artisanales. Certes, des efforts sont entrepris. L'introduction du PPBS sur le plan budgétaire a secoué quelque peu la routine acquise et obligé les services concernés à repenser leurs méthodes de travail.

C'est cependant tout un état d'esprit qu'il conviendrait de changer. Chaque fonctionnaire devrait s'initier par priorité aux problèmes de la dynamique de groupe, ne fut-ce que pour apprendre à travailler en équipe et ne plus chercher à imposer ses choix. La vie de groupe

semble être ignorée par l'administration. Cela est regrettable. Enfin, la notion de relations humaines ne semble guère trop l'inquiéter. L'accueil des administrés, la simplification des formalités, la mécanisation des tâches, voilà un ensemble de facteurs qui ne préoccupent pas les fonctionnaires. Certes, de temps à autre tel service installe un centre d'accueil, tel autre édite une brochure d'information. Mais par rapport aux départements de relations publiques des grandes firmes privées, ces efforts paraissent bien timides.

3. *La méconnaissance des communautés européennes.*

Lorsque les Ministères se sont créés, la Belgique constituait un Etat indépendant, libre de ses engagements et particulièrement attentif à la sauvegarde des attributs essentiels de sa souveraineté. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale et en particulier depuis l'entrée en vigueur des traités de Rome, la situation a changé. Des pouvoirs ont été délégués à des autorités supranationales. Une vie internationale intense s'est développée. Mais elle est délibérément méconnue par le statut des agents de l'Etat. Non seulement les fonctionnaires ne sont pas encouragés à s'initier aux techniques de réunions internationales ou à apprendre des langues étrangères, mais aucune disposition particulière n'envisage leur détachement momentanément auprès de ces nouvelles organisations internationales.

L'interpénétration entre la Fonction publique européenne et le déroulement de la carrière nationale est inexistante. En outre, la préparation des multiples réunions de groupes d'experts qui gravitent autour des communautés européennes est trop souvent négligée. Chaque département se débrouille comme il le peut, c'est-à-dire imparfaitement. Ces activités sont en effet considérées comme secondaires par rapport à la routine administrative quotidienne. Semblable comportement fait fi des transferts de souveraineté de plus en plus importants au profit des institutions communautaires. Or, il ne se passe guère de semaine sans que l'une ou l'autre session ministérielle ne nécessite une préparation adéquate et un effort soutenu pour la mise en œuvre des décisions intervenues. Quand notre administration se décidera-t-elle à reconnaître le fait européen, à adapter ses structures et à préparer ses fonctionnaires en conséquence ?

IV. *La revision des modes de rémunération.*

Jusqu'en 1971, les barèmes appliqués par la fonction publique se caractérisaient par une modicité généralisée, en particulier pendant les premières années de la carrière. Or, comme nous l'avons observé, l'ac-

cession à des emplois de promotion requiert une ancienneté déterminée. C'est pourquoi les fonctionnaires se plaignaient à juste titre de la distorsion entre leurs rémunérations et celle appliquées dans le secteur privé. Depuis lors, une revalorisation substantielle est intervenue, en particulier au bénéfice des grades de début de carrière. Le relèvement du minimum barémique est appréciable. Semblable mouvement a malheureusement contribué à réduire encore la tension des rémunérations entre les grades inférieurs et les plus élevés.

Déjà l'écart entre les fonctions dirigeantes du secteur privé et celles du secteur public était considérable. Il n'a cessé depuis de s'accroître, en particulier par rapport à certaines institutions de crédit. C'est ainsi, par exemple, qu'un secrétaire général de Ministère, fonctionnaire le plus élevé en grade, perçoit un traitement de moitié inférieur à celui d'un directeur de la banque nationale et trois à quatre fois moindre que celui de dirigeants d'un niveau comparable dans le secteur privé. Cela est malsain, car une tentation permanente existe au détriment de la poursuite de la carrière au sein du secteur public. Certes, il y a quelques années, les fonctionnaires possédaient l'avantage de la stabilité de l'emploi et de pensions élevées. Depuis lors, le secteur privé a largement compensé ces quelques privilèges. La généralisation d'avantages extra-légaux, ajoutés à des primes de fin d'année et à des frais de représentation élevés, font que les emplois du secteur public apparaissent comme des parents pauvres dans l'éventail des rémunérations.

Un autre inconvénient majeur consiste à aligner les rémunérations sur quelques grades pilotes, quelles que soient les responsabilités et les qualités des fonctionnaires en cause. C'est à la fois simpliste et irrationnel sur le plan des principes. Des emplois d'études ne peuvent se comparer à ceux de direction, les responsabilités de tel secteur peuvent être bien supérieures à la routine rencontrée dans tel autre. Pourquoi toujours vouloir niveler par le bas ? A force de vouloir comparer l'incomparable, l'alignement des grades aboutit à des inégalités de fait difficilement contestables. Il serait bien sûr difficile de nuancer chaque traitement en fonction des responsabilités qui y sont rattachées. Quelques variables pourraient toutefois être ajoutées au traitement de base. Les ingénieurs des Travaux publics ont bénéficié de semblable système au cours de ces derniers mois.

Il nous paraît enfin anachronique de continuer à rétribuer des agents et fonctionnaires improductifs jusqu'à l'âge de leur pension. Des mises à pied devraient être possibles pour fautes graves ou incompétence. Dans le système actuel, le mauvais agent est muté d'un service à l'autre, jusqu'à ce qu'il trouve quelque bureau obscur où il pourra végé-

ter jusqu'à ses 65 ans. Mieux vaudrait avoir le courage de le congédier pour recourir à des services plus compétents.

La productivité pourrait également être accrue d'une manière substantielle. Un peu de fermeté serait, par exemple, souhaitable pour faire respecter les heures de présence et mettre au travail les paresseux. Bon nombre de services se plaignent d'une insuffisance d'effectifs, alors qu'il suffirait d'utiliser leurs agents disponibles à plein temps pour doubler les prestations quotidiennes. La mutation d'agents entre services ou administrations devrait également s'opérer sans difficulté. Actuellement, la moindre demande de transfert exige une procédure d'une rare complexité accompagnée de mauvaise volonté dans sa mise en œuvre. Trop de directeurs ont tendance à se considérer comme lésés parce qu'ils sont menacés de perdre quelques unités.

Conclusion.

Ces quelques lacunes recensées n'ont pas pour objet de mettre en cause l'administration belge. Elle jouit d'une réputation honorable et a toujours servi avec dévouement et loyauté les divers Ministères. Là n'est pas la question. Depuis quelques années, elle semble toutefois éprouver des difficultés à suivre les progrès techniques ainsi que ceux des sciences sociales.

Ses mécanismes grincent quelque peu et ses structures paraissent trop lourdes. Ne serait-il, par conséquent, pas temps de reprendre les travaux menés à bien en 1937 par le commissaire royal à la réforme administrative ?

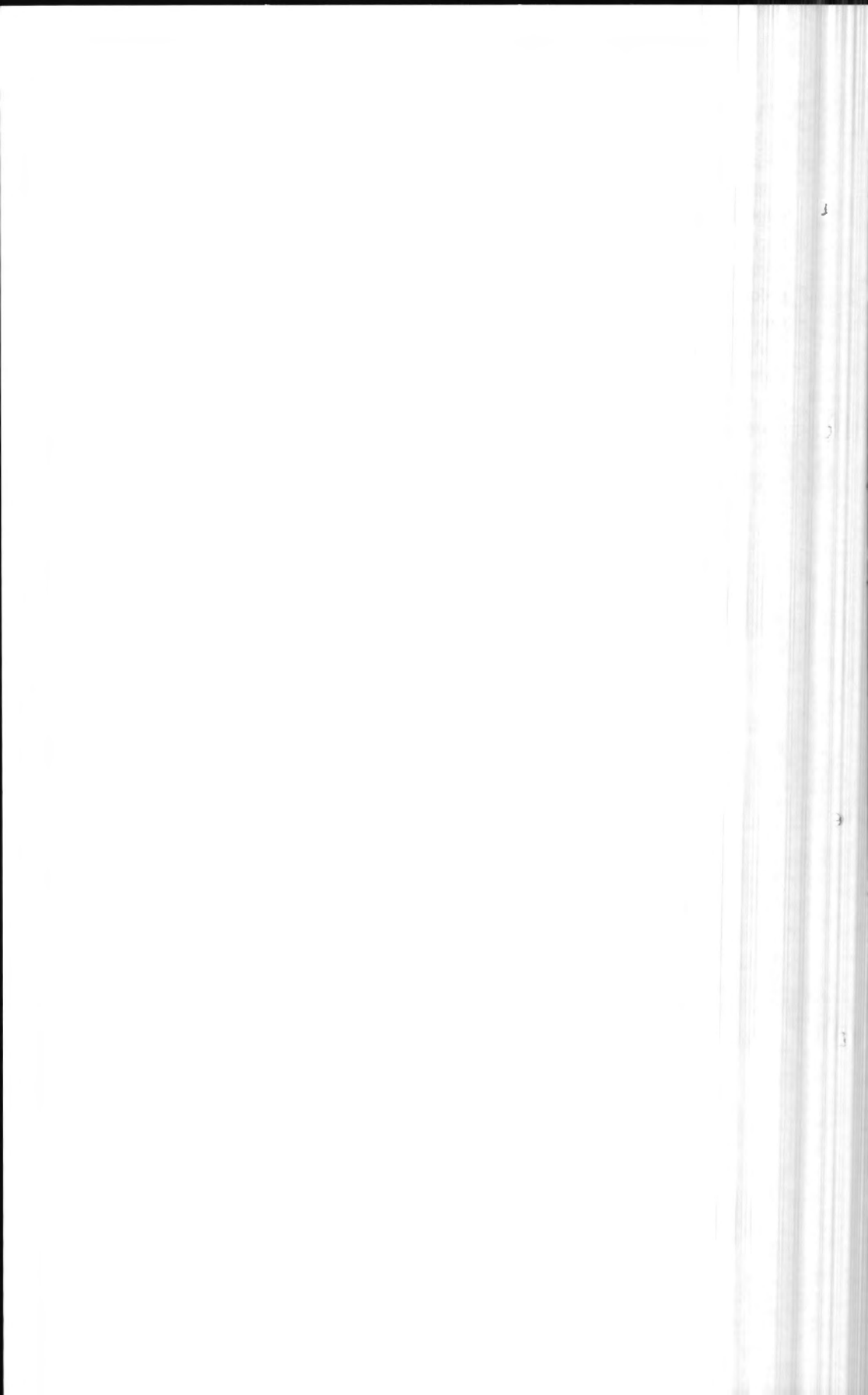
Nous n'avons guère évoqué le rôle joué par les organisations syndicales dans cette évolution, alors qu'elles portent une part de responsabilité dans la dégradation des structures administratives. Constituées pour défendre les intérêts des fonctionnaires auprès des gouvernants, elles ont trop souvent limité leur rôle à des revendications pécuniaires ou à la défense de mauvaises causes individuelles, alors que les questions de principe étaient négligées. La course à l'accroissement des effectifs a favorisé l'apparition d'un esprit de routine au sein des centrales les plus importantes. A force de vouloir remplir une mission de service social au profit de leurs affiliés, elles ont négligé les problèmes essentiels et contribué à faire échouer toute tentative de réforme d'envergure.

L'exemple de la réforme du ministre Gilson est caractéristique à cet égard. Dès lors que son projet reposait sur un ensemble d'épreuves de qualification et de maturité professionnelles nouvelles, l'opposition syn-

dicale s'est manifestée. Même le projet d'instaurer un brevet de direction n'a pu se concrétiser. Toute demande d'effort supplémentaire, qu'il s'agisse de perfectionnement individuel ou collectif, semble a priori suspecte aux permanents syndicaux. Ces derniers devraient, par conséquent, accomplir un effort de réflexion suffisant pour s'élever au-dessus des préoccupations matérielles immédiates. Cela contribuerait à mieux définir le rôle de l'administration par rapport au pouvoir politique.

Au moment où les communautés européennes se développent, où notre Etat se régionalise et où les tâches confiées aux services publics ne cessent de croître, il serait utile de faire le point et de repenser leurs structures administratives comme leur mode de travail.





La philosophie politique et les sciences politiques*

par Ovidiu TRASNEA

Professeur à l'Université de Bucarest, Roumanie.

★

1. Ces dernières décennies, la philosophie politique a été l'objet d'attitudes contradictoires. Sous l'influence des différentes variantes du néopositivisme, le développement des sciences politiques a été accompagné par une contestation, souvent sévère, de la philosophie politique (1). Souvent même, grâce à l'identification forcée de la théorie politique avec la philosophie politique, la contestation nihiliste du scientisme positiviste s'est étendue à la théorie politique en général. L'histoire, « brève et triomphale », de la sociologie politique a été à son tour interprétée comme « un triomphe sur la philosophie politique » (2).

D'autre part, la science politique elle-même est devenue le terrain d'un conflit aigu, selon Stanley Hoffmann (3), entre les « scientistes » et les « philosophes », phénomène caractéristique pour la politologie occidentale et pour, surtout, l'américaine. Au pôle opposé, en réaction contre le scientisme agressif qui sous-estime avec ostentation la pensée politique du passé, on a constitué une réflexion qui veut réduire la science politique à la philosophie politique du type traditionnel (E. Voegelin, W. Hennis, Léo Strauss, M. Cowling, A. Brecht, etc). Les ouvrages de Voegelin et Hennis, par exemple, affirment, dès le titre, leurs intentions « réformatrices » (4).

* Communication faite au IV^e Congrès mondial de Logique, épistémologie et philosophie des sciences (Bucarest, septembre 1971).

(1) Richard WOLLHEIM note, par exemple, que si en Angleterre la philosophie politique est en voie de disparition, cela est dû au rôle prépondérant de la philosophie analytique à l'intérieur de la philosophie anglaise (*Philosophie analytique et pensée politique*, in *Revue Française de Science Politique*, XI, 1961, 2, p. 295).

(2) Cf Jacques MOREAU, Georges DUPUIS, Jacques GEORGEL, *Éléments de sociologie politique*, Paris, Cujas, 1966, pp. 33-34.

(3) Stanley HOFFMANN, *Tendances de la science politique aux États-Unis*, in *Revue Française de Science Politique*, VII, 1957, 4, pp. 913-932.

(4) Eric VOGELIN, *The new science of politics, an introduction*, Chicago, 1952 ; W. HENNIS, *Politik und praktische Philosophie, eine Studie zur Rekonstruktion der politischen Wissenschaft*, Neuwied am Rhein, 1963.

Ainsi quelques-uns, partant de la négation justifiée d'un *certain type* de philosophie politique, en sont arrivés à contester *toute* philosophie (politique), cependant que d'autres préconisaient une « restauration » de l'ancienne philosophie politique comme substitut de la science politique. Si pour les uns, la philosophie politique ne peut plus avoir sa place parmi les autres sciences (son domaine est entièrement exproprié par la ou les sciences politiques et sa modalité est tout à fait caduque), pour d'autres, la science politique, comme discipline théorique-explicative se réduirait à la philosophie politique ou se confondrait même avec elle.

2. Ces deux attitudes extrêmes, évidemment non-fondées, jointes à l'absence de rigueur terminologique qu'on rencontre dans certains ouvrages, sont facilitées, sinon alimentées, par les incertitudes existantes encore quant au statut spécifique de la philosophie et des sciences, ainsi que par une vision vague de l'histoire de la philosophie et des sciences.

Ce qu'on a appelé traditionnellement science politique s'est développée dans le cadre de la philosophie, en même temps qu'apparaissaient les grands systèmes philosophiques du monde esclavagiste. Elle n'a pris qu'ultérieurement le nom de philosophie politique. La plupart des œuvres classiques de la pensée politique se caractérise par le mélange, à des degrés variables, de l'étude des phénomènes politiques par les méthodes des sciences contemporaines avec les procédés spéculatifs, aprioristes, propres à la philosophie de ce temps. La philosophie politique — constituée comme domaine spécial d'une philosophie considérée « la science des sciences » pratiquait donc ainsi la méthode commune aux autres branches de la philosophie : la philosophie de la nature, la philosophie de l'histoire, la philosophie du droit (avec laquelle elle a des contingences et des interpénétrations qui vont jusqu'à la confusion), etc. Ainsi que F. Engels le soulignait déjà : « Ici encore la philosophie du droit, de l'histoire, de la religion, etc., a signifié le remplacement de la connexion réelle qui devait être mise en évidence par des événements, par une autre, forgée par la raison du philosophe, pour concevoir l'histoire dans son ensemble, ainsi que ses diverses parties, comme une réalisation graduelle de quelques idées... » (5). Ainsi, la philosophie politique se présentait comme une entreprise par excellence spéculative, aprioriste, animée par des velléités autoritaristes, autonomistes-absolutistes envers toute autre entreprise théorique, une sorte d'« ivresse spéculative », selon Marx.

La liaison entre la science politique traditionnelle et cette philosophie politique a longtemps été si étroite qu'on ne les distinguait guère. Néanmoins, tout au long de l'histoire de la pensée politique systématique, on

(5) K. MARX, F. ENGELS, *Opere*, vol. 21. Bucuresti, Editura Politica, 1965, p. 294.

peut déchiffrer une tendance progressive à voir se séparer l'étude des phénomènes politiques de la philosophie. Séparation, qui ne doit certainement pas être prise dans le sens de rupture, mais de délimitation ; car en opposition avec les postulats du positivisme, nous considérons que grâce à leur élément commun (les deux étant des structures théoriques de l'esprit humain) et grâce à leurs fonctions sociales et noétiques différentes, la philosophie et la science ne peuvent et ne doivent pas être séparées l'une de l'autre, leur interaction et leur collaboration étant, pour chacune d'elles, nécessaires. Pour nous, délimitation signifie qu'à mesure que s'accroît le développement de la société et de la connaissance, l'étude scientifique tend à se détacher des procédés de la connaissance philosophique, en adoptant ceux qui sont propres à la nature, à la finalité et au rôle spécifiques de la science.

Dans ce processus, le marxisme a apporté une contribution essentielle. Premièrement parce qu'il a réalisé une philosophie *scientifique* qui, partant des résultats des sciences, confirme ses synthèses totalisatrices par la science, dans la mesure, bien sûr, où il peut le faire pour toutes les étapes du développement de la connaissance. Deuxièmement, parce qu'il a orienté l'étude des phénomènes sociaux, y compris les phénomènes politiques, vers un esprit scientifique (6) authentique ; approche qui n'est pas valable seulement sur le plan des exigences logico-méthodologiques et programmatiques (comme c'est le cas pour Saint-Simon et Comte), mais encore sur le plan des réalisations immédiates. « Là où la spéculation cesse, c'est-à-dire devant la vie réelle, commence donc la vraie science positive, la présentation de l'activité pratique, du processus pratique du développement des hommes » (7), soulignent Marx et Engels dans « *L'idéologie allemande* ». La nécessité fondamentale du retour à la réalité, aux faits eux-mêmes, devient l'impératif de la recherche scientifique, tant pour les phénomènes naturels que pour les phénomènes sociaux : dans chaque domaine scientifique de la nature ou de l'histoire, on doit avoir comme point de départ les faits donnés (8). La critique marxiste de la philosophie sociale, de l'ancienne philosophie de l'histoire, devient ainsi implicitement une critique de l'ancienne philosophie politique.

3. Le développement de l'étude systématique du politique (9) est marqué en même temps par la tendance — qui s'est manifestée surtout

(6) Cf Maurice DUVERGER, *Méthodes de la science politique*, Paris, PUF, 1959, p. 42.

(7) K. MARX, F. ENGELS, *Opere*, vol. 13, Bucaresti, Edit. Politica, 1962, p. 27.

(8) K. MARX, F. ENGELS, *Opere*, vol. 20, Bucaresti, Edit. Politica, 1964, p. 35.

(9) L'observation de ce processus et la mise en relief du sens et de ses tendances essentielles fait l'objet de la première partie de notre livre : *Science politique, Etude*

au cours du dernier siècle et qui s'est accélérée ces dernières décennies — à une différenciation de la recherche : de la science politique traditionnelle (La politique originelle) qui couvrait, d'une manière syncrétique, toute l'aire du social, et quelque fois même la perspective des structures et des mécanismes de la direction politique de la société, au paysage actuel, particulièrement varié, si mobile et mal défini qu'il soit pour l'instant, paysage que dessinent les disciplines spéciales qui étudient sous différents angles, partiellement ou globalement, le phénomène politique. En même temps on a constitué (comme expression des tendances corrélatives d'*intégration*) des disciplines ayant un caractère d'intégration lesquelles, étudiant le système politique de la société, incorporent et synthétisent les résultats d'autres disciplines, en essayant de donner une explication exhaustive du politique et en élaborant des normes pour améliorer les processus de direction politique des sociétés.

Le résultat est la constitution au stade actuel, d'un *système des sciences politiques* (10). Nous entendons par sciences politiques, ces disciplines qui, animées par une vision globale ou partielle — pourvues d'une finalité théorique ou opérationnelle-applicative —, abordant le sujet par des méthodes structurales ou historiques, se consacrent à l'étude de la vie politique. Quoique les perspectives de ces disciplines soient de nature différente, tant sous le rapport de leur structure ou de leur aire que de leurs fonctions spécifiques, nous utilisons le terme de « système des sciences politiques » pour suggérer la communauté relative de leur objet (le politique sous ses divers aspects et hypostases), comme leur relative unité fonctionnelle (l'explication du politique et l'orientation de l'action politique), pour suggérer encore les interactions qui se produisent entre elles et qui, à mesure que les tendances à la différenciation et à l'intégration se développent, processus spécifique à la science contemporaine, deviennent plus amples et plus complexes, en faisant apparaître des formes nouvelles de coopération interdisciplinaire et de recherche multidisciplinaire. Nous considérons que pareille vision systématique des sciences politiques facilite une compréhension plus adéquate, essentiellement dialectique, de leurs rapports réciproques et des frontières qui les séparent. Nous distinguons ainsi : les sciences politiques théoriques (la science politique fondamentale ou politologie et les sciences politiques spéciales), les sciences politiques appliquées ou praxiologiques (qui se subdivisent en praxiologie

historique-épistémologique, Bucaresti, edit. Politica, 1970, qui fait l'esquisse d'une histoire (pp. 15-206) de la science politique, depuis l'époque de sa genèse jusqu'à la dernière guerre mondiale.

(10) L'argumentation et l'explication détaillée de cette idée peut être trouvée dans notre étude : *Le Système des sciences politiques* in *Revue de Philosophie*, Bucarest, XVII, 1970, 6, pp. 607-620.

politique générale ou science de la direction politique et sciences appliquées spéciales, *policy sciences*) et les sciences frontière (la sociologie politique, l'anthropologie politique, les sciences du droit constitutionnel, administratif et international, la psychologie politique, la géographie politique, l'histoire politique), qui réalisent la jonction du système avec d'autres sciences et qui s'occupent aussi du phénomène politique mais vu sous un angle spécifique, extra-politologique.

Le développement des sciences politiques a eu pour résultat que beaucoup de problèmes qui, autrefois, relevaient de la philosophie politique, sont aujourd'hui susceptibles d'un traitement scientifique. Il nous paraît néanmoins impossible de parler d'une « expropriation » intégrale de la philosophie politique et de sa problématique, qui la rendrait inutile.

D'autre part, la philosophie politique ne peut pas être frustrée (au point d'être « liquidée ») de la possibilité d'aborder les problèmes de la science politique, parce que sa mission spécifique porte, non pas exactement ou surtout, sur l'objet de la réflexion, mais bien plutôt sur la modalité théorique qui lui est propre et qui se différencie de l'approche particulière à la science politique. Autrement dit, ce qu'il y a de vraiment spécifique pour la philosophie politique tient à la nature même de sa propre démarche.

Voilà pourquoi, selon nous, l'existence d'une science politique reconstituée au niveau des sciences contemporaines, l'élaboration du système des sciences politiques, non seulement n'abolissent pas toute raison d'être de la philosophie politique, mais au contraire la placent (et la philosophie en général avec elle) devant de nouvelles exigences.

Il est utile peut-être de préciser que, selon la manière même dont évolue le concept de science en fonction des exigences de la pratique sociale et du niveau de développement de la connaissance dans son ensemble, on enregistre invariablement une évolution semée de mutations dans la conception même de la philosophie. C'est la raison pour laquelle on ne peut pas être d'accord pour passer de la critique d'un type de philosophie (telle l'ancienne philosophie politique) à la contestation de toute philosophie (y compris la philosophie politique). De même que tout aussi injustifiables nous paraissent et les prétentions de « restaurer » l'ancien type de philosophie politique et celles de le substituer à la science politique. Une telle position nous rappelle les mots d'Engels appréciant tout essai de faire renaître l'ancienne « philosophie de la nature » : cela signifierait non seulement une chose superflue, mais aussi une régression.

4. Il est vrai que dans la littérature contemporaine, on attribue au terme philosophie politique des significations variées, voire même divergentes. Souvent par philosophie politique on comprend, au sens traditionnel imposé par quelques-unes des œuvres classiques de la pensée politique, une discipline philosophique qui décrit, en l'étayant par une forme cohérente, l'état optimal idéal et l'organisation parfaite de la société. Parfois, elle est confondue avec la philosophie de l'histoire ou la philosophie du droit (11). Ou bien elle est considérée comme une méditation, en fonction d'une philosophie systématique, sur une catégorie particulière de phénomènes (notamment les phénomènes de domination et de soumission, selon Paul Bastid, par exemple).

Sous l'inspiration du positivisme, la théorie politique générale a été reçue comme une philosophie politique, et l'on a établi le plus souvent une opposition nette entre la philosophie politique et la science politique, cette dernière étant considérée comme exclusivement empirique. Pareille conception apparaît même dans la solution de C.J. Friedrich, qui, tout en soulignant la nécessité de la théorie pour la science politique, la conçoit comme une théorie philosophique, en tirant la conclusion qu'il y a nécessairement complémentarité entre la science politique empirique et la philosophie politique (12).

Enfin, à la lumière des plus récentes tendances de la philosophie contemporaine, on répudie non pas seulement les modalités, mais aussi la problématique de la philosophie politique, celle-ci étant considérée comme une méthodologie de la science politique, une réflexion sur le langage, sur les limites et les buts de cette science, comme logique et épistémologie des sciences politiques, comme une conscience en soi, métathéorique de cette science, ou autrement dit, comme une métapolitique.

Ainsi, Ayer, dans sa préface à l'ouvrage de T.D. Weldon, souligne l'acception donnée par l'auteur à la philosophie politique, comme étant conforme à l'esprit de sa propre conception : la philosophie politique ne réside pas dans « la défense ou la lutte de chaque système particulier », mais dans « l'exposition logique des assertions qui existent dans le discours sur la politique », et surtout « dans la connaissance du groupe de problèmes qui doivent être posés et des méthodes les plus adéquates

(11) Etant donné qu'en dehors des interférences réelles, quelques confusions se maintiennent, Paul Bastid a précisé, avant de montrer *ce qu'est* la philosophie politique, *ce qu'elle n'est pas*, en la distinguant de la philosophie de l'histoire, de la philosophie morale et de la philosophie du droit (Paul BASTID, « L'idée de philosophie politique » in *L'idée de philosophie politique*, Paris, PUF, 1965, pp. 3-20.

(12) Cf Carl J. FRIEDRICH, *Man and his government ; an empirical theory of politics*, New York, McGraw-Hill, 1963, p. 13.

qui doivent être suivies pour trouver une réponse à ces problèmes (13). Renato Treves considère à son tour que la philosophie politique doit être considérée « comme une méthodologie de la science politique, comme une réflexion sur le langage, sur les limites et les buts de cette science » (14). Et Vernon Van Dyke définit la philosophie politique comme étant l'analyse logique de la pensée sur la politique exprimée (explicitement et implicitement) tant par les acteurs (agents) politiques que par les commentateurs du processus politique (15). Il ajoute que, dans ce sens, elle est appelée (par A. Brecht, A.R.M. Murray et d'autres encore), théorie politique.

Ayant ainsi passé en revue, successivement, les différents points de vue de la théorie moderne, on peut conclure à l'existence d'une certaine tendance à aborder unilatéralement la philosophie politique en fonction de la philosophie elle-même. Voilà pourquoi le premier pas dans l'éclaircissement de la vocation actuelle de la philosophie politique doit être, croyons-nous, de préciser la conception que l'on a de la philosophie.

5. La philosophie représente une modalité spécifique de l'esprit humain, de la conscience sociale, qui, loin d'être seulement « une sagesse » (selon J. Piaget), se meut sur deux coordonnées essentielles. Comme structure théorique (mode de connaissance), elle tend à construire une image globale, une représentation du monde dans la perspective de sa totalité ; sous cet aspect elle apparaît comme une réalisation théorique *médiate* par excellence, premièrement des faits scientifiquement établis et des généralisations des sciences. La philosophie étant en même temps une conception générale systématique du monde et de la vie, puissamment ancrée dans l'action et dans l'expérience vécue, elle implique une attitude devant l'univers (naturel et social) et surtout devant la vie, ayant comme trait spécifique, la dimension axiologique. Elle introduit des éclaircissements dans l'ordre des valeurs et des sens, en proposant des hiérarchies de valeurs et de sens dans la conscience et la pratique humaine. La vocation propre de la philosophie est de préciser la position et la condition humaine dans l'existence.

Ayant comme point d'appui deux piliers : la connaissance discursive d'une part, l'action humaine et l'expérience vécue d'autre part, la démarche philosophique représente un stade de réflexion au niveau duquel

(13) A.J. AYER, Editorial foreword to T.D. WELDON, *The Vocabulary of Politics*, Middlesex, Pelican Books, 1955.

(14) Renato TREVES, « La notion de philosophie politique dans la pensée italienne », in *L'idée de philosophie politique*, p. 108.

(15) Vernon VAN DYKE, *Political science, a philosophical analysis*, London, 1960, p. 95.

une vaste synthèse explicative se conjugue avec une réaction humaine (sociale et individuelle) par rapport au monde, et où la hiérarchisation des valeurs existantes se mêle à la promotion de nouvelles valeurs.

Voilà pourquoi la philosophie est *non seulement* une forme de connaissance, *mais encore* une forme suprême de la conscience en soi de l'homme. Elle offre une conception de vie, un idéal d'action, expression d'une attitude humaine, conditionnée par la pratique du point de vue historique et social. Chaque conception philosophique se constitue comme une synthèse sui-generis des moments individuels, classistes, nationaux, et généralement humains.

En soumettant la connaissance à un examen critique, la philosophie représente dans son essence même, une activité cognitive ayant un caractère aigu, axiologique, parce qu'elle suit et réalise (bien sûr à des degrés différents), *une coordination et une généralisation des données des sciences* et, en même temps *la coordination de toutes les valeurs* qui orientent la vie de l'homme. C'est dans ce sens que Marx appelait la philosophie « la quintessence spirituelle d'une époque ».

6. Vus sous cet angle, la vocation et les buts de la philosophie politique ne sont que *la manière philosophique d'aborder le politique et de la connaître*. Pour rester elle-même, comme le soulignait Raymond Polin, la philosophie politique « doit revendiquer pour elle dans le domaine politique toutes les fonctions de la philosophie » (16).

Comme branche de la philosophie, comme « philosophie régionale » (17), « maillon de la chaîne », selon C.J. Friedrich (18), entre la philosophie et la science politique, la philosophie politique entame les problèmes du politique vus de cette perspective philosophique et avec les procédés propres à la philosophie. En ce sens, S. Wolin a raison quand il affirme que « la différence fondamentale entre la philosophie et la philosophie politique réside plutôt dans la spécialisation que dans les méthodes » (19).

Elle a donc une double nature : épistémologique et attitudinale, cognitive et valorisatrice. Et cette double nature se manifeste sur un double plan,

(16) Raymond POLIN, « Définition et défense de la philosophie politique », in *L'idée de philosophie politique...*, p. 33.

(17) Cf Alexander SCHWAN, « Die Staatsphilosophie im Verhältnis zur Politik als Wissenschaft », in Dieter OBERNDÖRFER (herausgegeben), *Wissenschaftliche Politik, Eine Einführung in Grundfragen ihrer Tradition und Theorie*. Freiburg in Breisgau, Rombach, 1952, pp. 165-166. Mais pour Schwan comme pour d'autres auteurs ouest-allemands, la philosophie politique représente une partie intégrante de ce « *mixtum compositum* » qui est la « *Wissenschaft von der Politik* ».

(18) Cf C.J. FRIEDRICH, « Political Philosophy and the Science of Politics », in R. YOUNG (édit.), *Approaches to the Study of Politics*, Evanston (Illinois), Northwestern University Press, 1962, p. 173.

(19) S. WOLIN, *Politics and Vision, Continuity and Innovation in Western Political Thought*, London, 1961, p. 2.

tant par rapport à l'action politique que par rapport à la connaissance spécifique de celle-ci.

Dans cette optique, la philosophie politique ne peut plus être comprise ni dans son sens traditionnel, historiquement dépassé, qu'ont dénoncé avec vigueur les fondateurs du marxisme, celui d'une « construction spéculative » qui essaierait de se substituer à la science (ou aux sciences) politiques ou de se subordonner à celles-ci, ni dans le sens des préjugés positivistes qui proclamaient l'empirisme radical et la futilité de la philosophie. Elle trouve sa nécessité et sa justification comme réflexion sur la vie politique et, en même temps, sur la science (ou les sciences) politiques.

Quant au premier aspect, la philosophie politique est une méditation sur la signification du fait politique par rapport à l'homme et à sa condition, dans une interprétation globale de l'histoire. A ce titre, elle suppose une réflexion sur les valeurs, les buts et les options que l'action politique implique et réalise (20). Sa fonction est interrogative et critique en même temps que synthétisante et totalisatrice, et « sa matière première » est représentée tant par l'expérience directe que par l'expérience médiée du discours scientifique. Une philosophie qui ne serait pas liée organiquement au développement des sciences politiques se dégraderait inévitablement en une spéculation aride et stérile. Elle doit chercher, selon Eric Weil, à « faire voir dans chacune des parties du tout, le tout lui-même » (21). En fait la philosophie politique et les sciences politiques sont deux manières rigoureusement complémentaires d'aborder le politique et de le connaître rationnellement (22). En même temps elle distille et cristallise, à la lumière d'une conception générale du monde et de la vie — qui dans notre cas, est celle du marxisme — les valeurs qui dirigent, ou devraient diriger, la vie politique. La vocation humaniste de la philosophie (politique) marxiste réside précisément dans la consolidation (de concert avec la science politique) d'une action politique qui vise à diriger et à transformer la société dans le sens des valeurs du progrès historique.

Il est important de souligner que le système de valeurs promu par une certaine philosophie politique n'est pas et ne peut pas être étranger à la politologie (23). D'autant plus que pour devenir effective, la possi-

(20) Raymond POLIN, *op. cit.*, p. 47.

(21) Eric WEIL, *Philosophie politique*, Paris, Vrin, 1956, p. 9.

(22) Jean-William LAPIERRE, *Essai sur le fondement du pouvoir politique*, Paris, Editions Ophrys, 1968, p. 17.

(23) Jean-William LAPIERRE relève avec beaucoup de pertinence : « les essais tentés par les sociologues ou politologues contemporains, en dehors de la zone d'influence marxiste, pour construire un cadre théorique de la science politique, sont

bilité de collaboration entre la science et la politique doit être fondée par une réflexion qui aurait non seulement un caractère technique, mais substantiel : l'homme de science qui conseille l'homme politique devient *ipso facto* un homme politique (24). Pour nous, cela n'est pas une forme de « dégradation », comme on le croit parfois, parce que l'action politique doit être comprise et réalisée comme une tentative, sans cesse renouvelée et améliorée, d'atteindre un but supérieur, dans l'intérêt de l'homme et de la nation.

C'est dans cette double perspective que la philosophie politique aborde, par exemple, les problèmes de la nature et de la finalité du politique, de la légitimité des différents régimes politiques, du sens et des critères du progrès politique, des valeurs politiques spécifiques dans leurs corrélations avec d'autres valeurs historiques et généralement humaines.

Sous son deuxième aspect, la philosophie politique se concentre, comme méta-politique, sur la nature spécifique, les buts, les limites et les conditions de validité de la science (ou des sciences) politiques (25). Il est de plus en plus reconnu aujourd'hui par les penseurs et les gens de science d'orientations les plus diverses, que tout discours scientifique inclut nécessairement certaines prémisses philosophiques, que la science ne pourrait pas se développer sans l'aide de la philosophie. A fortiori, en va-t-il de même pour l'étude du phénomène politique qui pénètre toutes les sphères de la vie sociale et, engageant d'une manière décisive le destin de l'humanité, implique obligatoirement des prémisses philosophiques conscientes. Pour nous ce sont là autant de données de la philosophie marxiste. Cette thèse marxiste sur la liaison inévitable entre la conception philosophique et tout discours scientifique est encore confirmée, entre autres, par une analyse, si sommaire soit-elle, des principales orientations et des manières d'aborder (« approches ») de la science politique contemporaine, qui établisse bien qu'à la base de chacune d'entre elles existe une certaine option philosophique (26).

dominés par les notions de *cohésion*, de *consensus*, d'*intégration*, d'*équilibre*. Ne serait-ce pas en vertu d'une philosophie politique implicite, qui accorde une valeur prépondérante à la stabilité de l'ordre social ? » (*Pour une théorie dynamique des changements politiques*, in *Revue Française de Science Politique*, mars 1961).

(24) U. MATZ, *Über die Bedingungen einer Kooperation von Wissenschaft und Politik*, in *Zeitschrift für Politik*, XV, 1, März 1968, pp. 14-38.

(25) Mais il faut qu'on reste conscient de la relativité de cette solution, dans le sens de sa dépendance à l'égard du développement futur du savoir scientifique. Parce que, comme on le constate dès maintenant, les préoccupations métathéoriques — comme c'est le cas aussi dans d'autres domaines — sont un terrain d'intersection entre la philosophie et la science politique, parce qu'elles représentent, d'une part, un niveau supérieur mais intrinsèque du discours scientifique, et d'autre part, parce qu'elles sont liées à la conception philosophique de la connaissance en général, ainsi qu'à ses différents compartiments.

(26) Cf aussi notre étude, *Réflexions sur le stade actuel de la théorie politique*, dans *La Revue de philosophie*, XVIII, 1971, 1, 17-26.

Pour le système des sciences politiques, ce rôle de « conscience critique » est exercé par la philosophie politique ; l'examen philosophico-méthodologique sur le discours politologique contribue d'une manière essentielle à la clarification « de la conscience de soi » de la science politique (27), sans bien sûr, le transformer d'une manière dogmatique, en un panacée, selon les remarques de E. Meehan (28).

Dans le domaine des sciences politiques, l'examen critique des différents « cadres conceptuels » proposés par les chercheurs, et contestés en d'interminables controverses par les théoriciens, est une tâche importante, nécessaire, passionnante et stimulante pour la recherche. La réaliser, implique l'établissement d'un dialogue permanent et vif entre le philosophe et le spécialiste (29). Voilà pourquoi paraît paradoxale cette situation où l'on dénonce le fondement incertain des formulations théoriques et l'insuffisance de l'appareil conceptuel par rapport à la complexité du phénomène politique actuel, tout en refusant le dialogue avec la philosophie politique et en lui contestant « le droit » de déceler les confusions d'idées et les erreurs de méthode dans les théories explicatives proposées (30).

Les fondateurs du marxisme ont souligné la nécessité impérieuse de prémisses philosophiques conscientes et déclarées pour mener la recherche scientifique dans le domaine du social. Lénine soulignait qu'on ne peut même pas avoir de connaissance scientifique réelle sans une théorie philosophique de la science. Aujourd'hui encore plus que par le passé, le besoin de philosophie ressenti par la nouvelle science n'est pas déterminé seulement par les attaques ou les déviations idéologico-philosophiques qui la menacent ou par les erreurs possibles d'une « mauvaise » philosophie, d'habitude implicite ou masquée ; elle est, comme le souligne à juste titre Althusser, un besoin interne, ressenti par la science elle-même, pour dépasser les limites théoriques auxquelles elle se heurte dans sa propre démarche et dans son propre domaine. Parce que certaines de ses limites théoriques dépendent, en dernière analyse, des catégories

(27) C'est ce que nous avons entrepris dans les chapitres de la deuxième partie de notre étude citée ci-dessus (supra, note 9).

(28) Eugène J. MEEHAN, *The Theory and Method of Political analysis*, Homewood (Illinois), The Dorsey Press, 1965, pp. V-VI.

(29) Cf Jean William LAPIERRE, *Essai...*, p. 21. Georges E. LAVAU (*Difficultés épistémologiques de la science politique*, dans Recherches et dialogues philosophiques et économiques, « Cahier de l'Institut des Sciences Economiques Appliquées », n° 79, avril 1959, p. 43) remarque avec pertinence : « Le politologue n'est pas philosophe et il ne mènerait à rien de mélanger les rôles. Mais lui, il peut utiliser la philosophie politique comme hypothèse générale, comme cadre de référence et de vérification pour ses propres tentatives d'élaboration de théories systématiques. »

(30) Cf Jean MEYNAUD, *Introduction à la science politique*, Paris, A. Colin, 1959, pp. 17-19.

philosophiques selon lesquelles la science doit penser ses nouveaux objets (31).

Puisque la philosophie politique — au moins la philosophie marxiste — ne peut être conçue, en ce qui concerne ses rapports avec les sciences politiques, dans une perspective théorique, qui doublerait, d'une manière spéculative, secteurs qui lui ont été successivement retirés et qui se sont constitués dans des disciplines spéciales, mais peut être conçue seulement dans une perspective d'intégration, la science politique n'a rien à craindre de la philosophie. De son côté, la philosophie politique ne doit pas se sentir frustrée par les progrès du savoir qui s'accumulent dans ce qui, par tradition, relève de sa problématique objectale. Car tout progrès de la connaissance doit représenter pour la philosophie une nouvelle exigence à intégrer, un champ d'engagement et de mise à l'épreuve. Et inversement, il est déterminant pour la recherche scientifique elle-même d'explicitier la philosophie, qui, dans son entreprise, est toujours active et présente. Entre la philosophie politique et les sciences politiques il y a donc une interdépendance nécessaire.

La philosophie politique représente ainsi un trait d'union, d'une part, entre la philosophie et les sciences politiques, et, d'autre part, entre la philosophie et l'action politique. Cette double vocation nous apparaît comme particulièrement nécessaire tant par rapport au stade actuel des sciences politiques — théoriques et praxologiques, que par rapport à la nécessité impérieuse, devant laquelle elle se trouve d'orienter la pratique politique, à une époque où se développent des confrontations aiguës et amples, concernant les voies actuelles et futures du développement social-politique de l'humanité.

Cette double vocation résulte de la nature même de la philosophie politique de notre temps, conçue comme une entreprise cognitive et valorisatrice ayant une ouverture égale vers la science (sur les résultats de laquelle elle peut fonder les valorisations et les hiérarchisations opérées) et vers l'action politique. C'est d'ailleurs ainsi que le marxisme conçoit la philosophie : engagée et dans le même temps ouverte aux informations de la science et aux contraintes de la « praxis », en fondant sa validité en égale mesure dans la science et dans la « praxis ».

(31) Louis ALTHUSSER, *Citindu-l pe Marx*, Bucuresti, Editura Politică, 1970, p. 311.



Le contrôle de la constitutionnalité des lois dans les Etats socialistes

par J. ZAKRZEWSKA,

Docteur en droit, agrégée de droit constitutionnel.

★

« Plusieurs choses gouvernent les hommes : le climat, la religion, les lois, les maximes du gouvernement, les exemples des choses passées... »

Montesquieu

« Celui qui fait la loi sait mieux que personne comment elle doit être exécutés et interprétée... »

J.J. Rousseau

Comment s'expliquer que le problème de la conformité des lois avec la constitution éveille jusqu'à nos jours la passion des scientifiques et des publicistes ? Comment expliquer qu'il y ait peu de problèmes qui soient aussi controversés et demeurent actuels depuis de nombreuses années ? Recherche des solutions les plus judicieuses et modification des solutions anciennes, opposition entre le système socialiste et le système bourgeois, création de nouvelles institutions — tout cela suscite des controverses et des passions qui, tout en revêtant des formes peut-être différentes de celles qu'a connues l'époque de l'avènement du système parlementaire, n'en sont pas moins vivaces. Qu'il nous suffise de rappeler, à ce propos, l'histoire mouvementée de la Cour Suprême aux Etats-Unis, la longue attente de l'institution de la Cour Constitutionnelle en Italie, l'évolution des institutions analogues dans la France d'après-guerre et l'évolution des opinions — et de la pratique — en matière d'examen de la constitutionnalité des lois dans les pays socialistes.

Une première réponse, d'ailleurs fondamentale, semble évidente : le problème de la constitutionnalité des lois s'est posé ou presque dès

qu'a existé le parlement. L'association de l'institution du Parlement à la notion de représentation explique certainement l'actualité toujours vivante du problème. C'est une explication valable en raison de l'actualité des relations et des interactions entre la représentation et la démocratie. C'est aussi une explication générale dans la mesure où, éclaircissant la question à l'échelle très générale, elle n'en fait pas autant pour les points particuliers. Comment donc ce problème se pose-t-il dans les pays de l'Europe centrale et orientale ? La doctrine socialiste a-t-elle dit son dernier mot en la matière ?

Jusqu'à présent, le législateur socialiste (sauf en Yougoslavie et nous en reparlerons) a rejeté le concept d'un organe extraparlémentaire qui serait appelé à examiner la constitutionnalité des lois. Cette attitude découle de la théorie socialiste de la représentation, en vertu de laquelle il est difficile de concilier l'existence d'un organe d'Etat au-dessus du Parlement avec un système où la constitution garantit la prééminence de la représentation. La pratique, tant historique que contemporaine, de la majorité des Etats bourgeois dans le domaine de la conformité des lois avec la constitution est, nous le savons, très variée. Cependant, nous estimons que, à notre avis, cette pratique si étendue et si variée nous prédispose en faveur des solutions apportées par le législateur socialiste. Il nous semble difficile, en effet, de trouver des arguments contre le concept socialiste de contrôle de la constitutionnalité des lois.

I

Les constitutions des pays socialistes adoptées immédiatement après la dernière guerre écartent, explicitement ou tacitement, la faculté pour les tribunaux de contrôler les lois régulièrement promulguées et n'instituent à cet effet aucun organe extraparlémentaire. La *Constitution de l'URSS* de 1936 ne formule pas une telle prohibition *expressis verbis*, mais cela découle clairement du texte. La doctrine soviétique a d'ailleurs toujours souligné que l'organe autorisé à exercer un tel contrôle est le Soviet Suprême. Mais il convient de rappeler que la situation était quelque peu différente sous le règne de la Constitution de 1924 qui accordait le droit à la Cour Suprême de contrôler la constitutionnalité des lois des républiques. Actuellement, le rapport entre le Soviet Suprême et son présidium semble impliquer que le présidium a des devoirs particuliers à cet égard. La pratique d'ailleurs le confirme. Ainsi le présidium du Soviet Suprême de l'URSS avait soumis au Soviet Suprême de la République socialiste soviétique de Moldavie son opinion sur l'incompatibilité de certains articles de la Constitution moldave avec la Constitution de l'URSS et le Soviet Suprême de Moldavie

en a tiré des conclusions utiles. La *Constitution de l'Albanie* de 1950 proclame que le présidium de l'Assemblée populaire « décide de la conformité des lois avec la constitution, sous réserve d'approbation par l'Assemblée populaire » (art. 58). La *Constitution de la Tchécoslovaquie* de 1960 confie le contrôle du respect de la Constitution à l'Assemblée nationale. Cependant, en apportant des modifications à la structure de l'Etat (développement des formes fédératives), la loi constitutionnelle du 27 octobre 1968 sur la Fédération tchécoslovaque a institué une Cour constitutionnelle. Rappelons quelques-unes des dispositions de cette loi dont tout un chapitre (le chapitre VI) est consacré à ladite Cour. C'est un « organe judiciaire de protection de la constitutionnalité ». Ses compétences sont étendues, puisqu'elle a droit de statuer en matière de constitutionnalité des lois de l'Assemblée fédérale, des décrets du présidium de l'Assemblée fédérale, des lois constitutionnelles du Conseil national tchèque et du Conseil national slovaque et des lois des conseils du peuple. Elle se prononce aussi sur la constitutionnalité des règlements du gouvernement. La Cour tranche encore les conflits de compétences entre les organes de la République socialiste de Tchécoslovaquie et les organes de l'une ou des deux républiques ainsi qu'entre les organes des deux républiques. Elle se prononce également sur la réclamation dont elle serait saisie visant soit le refus de valider un mandat de député à l'Assemblée fédérale, soit toute réclamation dirigée contre la révocation d'un député ou soit encore sur le refus d'inscrire un candidat. La Cour statue en outre à propos des lois où les droits constitutionnellement garantis du citoyen sont violés et où la loi ne prévoit pas une autre protection judiciaire.

Et enfin, ce qui nous semble particulièrement important et significatif pour des raisons dont il sera question plus loin, la loi constitutionnelle prévoit dans son article 89 que : « La Cour constitutionnelle de la République socialiste de Tchécoslovaquie peut promouvoir l'amélioration de la législation de la République... ».

Nous avons cité exprès toutes les compétences de la Cour et non seulement celles qui concernent directement le contrôle de la constitutionnalité des lois, car il nous paraît que l'ensemble de ces dispositions illustrent mieux la nature de l'institution. Les membres de la Cour sont indépendants et jouissent de la même immunité que les députés au parlement. Ils sont désignés par l'Assemblée fédérale pour sept ans parmi les juristes ayant 35 ans révolus et justifiant d'au moins dix ans d'activité dans la profession juridique. La loi constitutionnelle définit aussi les règles fondamentales de la procédure à suivre lorsqu'il s'agit de statuer en matière de constitutionnalité, en renvoyant pour les modalités à la législation de droit commun. La solution tchéco-

slovaque est intéressante et détaillée. Cependant, en mai 1972, la juridiction constitutionnelle n'avait pas encore été mise sur pied.

La *Constitution bulgare* de 1947 imposait au parlement le devoir d'observer la constitutionnalité des lois. « Seule l'Assemblée populaire a le droit de statuer si toutes les conditions requises par la Constitution ont été remplies lors de la promulgation d'une loi donnée et si celle-ci n'est pas contraire à la Constitution. » En 1971, une nouvelle constitution a été votée. Nous y trouvons une formule qui impose le devoir d'observer la Constitution à tous les organes d'Etat, aux organisations sociales et à tous les citoyens. Il est précisé, en outre, « qu'il appartient au parlement de veiller à ce que les lois édictées soient conformes à la constitution et que seul le parlement a droit de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi donnée et sur la question de savoir si toutes les conditions requises pour l'adopter ont été remplies » (art. 85). Il convient cependant de signaler que tant en Tchécoslovaquie qu'en Bulgarie, le problème de la garantie de la constitutionnalité des lois a une assez longue tradition et qu'il se posait quelque peu différemment dans le passé. Le Tribunal constitutionnel existant en Tchécoslovaquie entre les deux guerres avait des compétences très étendues et pouvait jouer aussi (la pratique mise à part) un rôle important en matière de constitutionnalité des lois. Après la Seconde Guerre mondiale, on avait proposé « de droit » d'instituer à nouveau un tel organe, tandis que le projet de constitution des communistes tchécoslovaques prévoyait que ce genre de prérogative appartiendrait au présidium de l'Assemblée nationale. Finalement, dans le texte adopté en 1948 par la Constituante ont été insérées des dispositions précisant que « le Bureau de l'Assemblée nationale fournit, si l'affaire est litigieuse, une interprétation obligatoire des lois et jouit du droit exclusif de décider si une loi ou une loi du Conseil nationale slovaque est contraire à la Constitution ou à une disposition de la loi » (§ 65, al. 1). En Bulgarie, la situation était différente ; le texte de la « constitution de Tirnovo » de 1879 donnait au parlement le droit exclusif de veiller à la constitutionnalité des lois. Mais dès 1911, le parti des « radicaux-démocrates » voulurent donner ce droit à l'empereur. La gauche parlementaire s'opposa alors à ce projet que devait à nouveau défendre le droit souverain, donc illimité, du parlement après la Seconde Guerre mondiale. En faveur de ce droit se prononçaient avant tout les communistes et contre cette solution, presque toute l'opposition laquelle proposait d'attribuer le droit de contrôle de la constitutionnalité des lois à la Cour de Cassation, à une Cour constitutionnelle ou à un Tribunal des garanties constitutionnelles.

Tous ces projets définissaient avec une assez grande précision l'organisation de ces organes judiciaires, la désignation de leurs membres, la procédure des griefs à soulever en matière de constitutionnalité. Ces projets étaient soutenus par une partie de la doctrine du droit constitutionnel, qui se proposait soit pour l'institution de ces nouveaux organes, soit en faveur de l'attribution du droit de contrôle de la constitutionnalité des lois aux tribunaux de droit commun. Nous faisons état de ces expériences historiques, car nous estimons qu'alors même qu'elles n'auraient pas eu des incidences visibles sur les solutions adoptées de nos jours, elles ne se reflètent pas moins dans la conscience sociale, même sous une forme qui est la négation du passé. A cet égard, l'évolution de constitutionnalisme en Bulgarie et en Tchécoslovaquie semble confirmer l'opinion qui met en relief la signification du passé. Mais indépendamment de l'influence du passé, ni en Tchécoslovaquie — jusqu'en 1968, ni en Bulgarie jusqu'à nos jours — les lois fondamentales n'ont prévu d'organe en dehors de parlement qui puisse statuer sur la constitutionnalité des lois. Des solutions différentes sont intervenues bien plus tôt dans trois pays socialistes : la République démocratique allemande, la Yougoslavie et la Roumanie. *La première constitution de la RDA* datant de 1949 prévoyait que, « pour la durée de sa législature l'Assemblée populaire crée une commission constitutionnelle (elle allait être nommée ensuite « commission juridico-constitutionnelle ») où sont représentés tous les partis au prorata de leur importance numérique ». La commission juridico-constitutionnelle comprenait en outre trois juges de la Cour Suprême et trois professeurs de droit constitutionnel, qui n'étaient pas députés. Plus tard, la commission se composa de quinze députés, deux représentants de Berlin, trois juges de la Cour Suprême, un représentant du Parquet général et de trois professeurs de droit constitutionnel. La commission avait pour tâche de contrôler la constitutionnalité des lois de la République. Dans la pratique de la RDA, particulièrement intéressant fut le fait que la commission en question examinait les projets de lois, parallèlement aux commissions parlementaires (s'occupant des problèmes de fond) sous l'angle de leur conformité avec tout le système juridique. Les objections, quant à la constitutionnalité des lois de la République, pouvaient être soulevées par un tiers de députés à l'Assemblée populaire, le présidium de cette Assemblée, le Conseil d'Etat et le gouvernement. La commission donnait son avis sur lequel se prononçait l'Assemblée elle-même. C'est probablement en raison d'une pratique fort modeste en cette matière que la Constitution de l'Allemagne orientale d'avril 1968 règle la question de la constitutionnalité d'une façon un peu plus laconique. Elle proclame en effet que le Conseil d'Etat, organe

du Parlement mais aussi organe suppléant du Parlement, contrôle la constitutionnalité des projets de lois au cours de la préparation des sessions parlementaires. Il est utile de rappeler à ce propos — bien qu'il s'agisse d'un point qui n'intéresse qu'indirectement notre problème — que le Conseil d'Etat de la RDA statue aussi sur la constitutionnalité des actes de rang inférieur à la loi et qu'il veille au respect de la Constitution par la Cour Suprême et le Parquet général. D'une façon générale, les compétences du Conseil d'Etat ne lui permettent pas de statuer définitivement, car la décision finale appartient au Parlement. Ainsi donc la réglementation si différente adoptée par la RDA ne s'est pas révélée durable, contrairement aux solutions adoptées en Yougoslavie et en Roumanie.

La *Constitution yougoslave* de 1963 contient un chapitre spécial intitulé « Le Tribunal constitutionnel yougoslave ». Ce chapitre relativement vaste fixe les compétences et la procédure générale du Tribunal (pour les modalités de la procédure on renvoie à une loi). La Constitution prévoit aussi des tribunaux constitutionnels pour les différentes républiques. D'après la Constitution, tous les organes de l'Etat et de l'autonomie locale doivent veiller au respect de la Constitution, mais un rôle spécial incombe à cet égard au Tribunal constitutionnel. Celui-ci se compose d'un président et de dix juges désignés par le Parlement (et les Parlements respectifs des républiques). Pendant la discussion sur la Constitution, on souligna que les membres du Tribunal devraient être des spécialistes hautement qualifiés et des représentants des masses travailleuses. La durée du mandat de juge à ce Tribunal est de huit ans. Il ne peut être réélu qu'une seule fois. Le Tribunal est renouvelé par moitié tous les quatre ans. Sa principale tâche consiste à se prononcer sur la constitutionnalité des lois, bien qu'il possède plusieurs autres compétences importantes, étant appelé à statuer, par exemple, sur la conformité d'une loi républicaine avec une loi fédérale, à trancher les différends entre la Fédération et les républiques ou encore les conflits de compétence entre les tribunaux et les organes fédéraux. Les griefs peuvent être soulevés par le parlement fédéral (et les Parlements des républiques), les organes exécutifs, la Cour Suprême de Yougoslavie (et les Cours suprêmes des républiques), le Procureur Général fédéral, les tribunaux constitutionnels des républiques, les assemblées de la communauté socio-politique (« Skoupchtina drouchtvéno-polititchké zayédnité »), les organisations du peuple travailleur et toutes les organisations autonomes. Ce qui est très intéressant au regard d'autres solutions notamment, c'est que le Tribunal constitutionnel peut statuer quant à la constitutionnalité sur sa propre initiative. Au cours de la discussion d'un projet de constitution qui

accordait le droit d'objection aux secrétaires d'Etat et secrétaires fédéraux, on avait proposé que ce droit fût reconnu aussi aux particuliers, mais cette proposition n'a pas été agréée dans le texte définitif.

Le président de la commission constitutionnelle, F. Kardelj, a consacré beaucoup de place dans son discours sur « les principes de l'avant-projet de constitution » à la question de la constitutionnalité des lois en disant notamment que « La Cour constitutionnelle ne saurait être un organe purement judiciaire qui se contenterait d'examiner, de manière statique et d'un point de vue juridique formel, les phénomènes et problèmes en matière d'organisation constitutionnelle... Dans ce sens, la Cour constitutionnelle prendra, avec la souplesse voulue, des initiatives politiques... » Ainsi la Cour en question peut être considéré en Yougoslavie comme un organe spécial de la Fédération, séparé du parlement sur le plan fonctionnel et organisationnel, mais séparé du système judiciaire. Contrairement à la Constitution bulgare qui, comme il y a lieu de le croire, fait rentrer dans la notion de constitutionnalité la régularité de la procédure ayant abouti à l'adoption d'une loi, le législateur yougoslave n'a pas explicitement tranché cette question. La doctrine yougoslave est quasi unanime sur ce point en accordant au Tribunal constitutionnel le droit de statuer aussi sur la constitutionnalité de la voie législative.

La pratique du Tribunal constitutionnel, quasi inexistante au début, s'est développée à partir de 1963. Signalons que le développement de la pratique ne signifie pas nécessairement qu'un grand nombre de lois soient abolies. C'est ainsi que de 1964 à 1967, le Tribunal yougoslave n'a reconnu la non-constitutionnalité que de quatre lois fédérales seulement, bien qu'il ait rendu au total 100 décisions. Il convient de noter que, dans la même période, 1.903 questions ont été portées devant ce Tribunal, sans parler de griefs soulevés devant les tribunaux constitutionnels des différentes républiques.

En laissant pour le moment de côté la solution polonaise, il nous reste encore à exposer *la réglementation roumaine* prévue par la Constitution de 1965 qui a été révisée à trois reprises : deux fois en 1968 et une fois en 1969. La solution roumaine suit une voie inverse à celle qu'a adoptée la RDA. Le contrôle général de la constitutionnalité appartient exclusivement au parlement. « De la constitutionnalité statue exclusivement la Grande Assemblée nationale » (art. 43 de la Constitution). Afin d'assurer l'exercice effectif de ce contrôle, le parlement élit pour toute la législature une Commission constitutionnelle. Peuvent y être élus un certain nombre, ne dépassant pas le tiers du total de ses membres, de spécialistes par députés. La Commission soumet au parlement des rapports et des avis sur sa propre initiative ou à la requête

des organes déterminés par le règlement parlementaire. Ce système fut modifié en 1969 ; on ajoute aux dispositions relatives à la Commission un alinéa en vertu duquel celle-ci, à la demande du présidium du parlement, élabore et soumet aussi des avis sur les projets de lois et à la demande du Conseil d'Etat, du Conseil des Ministres, de la Cour Suprême ou du Procureur Général. D'autre part, la Commission fait des études, à la demande du présidium du Parlement ou sur la proposition de l'une des commissions permanentes du Parlement ou encore sur sa propre initiative. En outre, elle peut examiner les remarques concernant la non-constitutionnalité éventuelle des lois, remarques formulées par des organes autres que mentionnés ci-dessus, de même que les remarques émanant des organisations sociales ou des particuliers. Dans ces cas, il appartient à la Commission de décider si ces remarques seront transmises au Parlement.

Ces dispositions ont été complétées en 1971 par suite de l'adoption d'une loi instituant un Conseil législatif. Cette loi règle en détail l'organisation et la procédure du Conseil qui est un organe consultatif spécialisé indépendant, fonctionnant auprès du Conseil d'Etat et ayant entre autres pour tâche d'émettre des avis sur les projets de lois (et aussi de décrets et d'arrêts normatifs du Conseil des Ministres) avant qu'ils ne soient adoptés. Cette intervention est obligatoire pour les projets de lois. De nouveau, il nous est difficile de ne pas rappeler d'anciennes expériences roumaines en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois, expériences qui remontent au début de notre siècle, plus exactement à 1902.

Telles sont, en bref, les solutions du législateur socialiste contemporain. Avant d'essayer d'en tirer quelques conclusions générales voici encore, en quelques mots, l'historique de ce problème en Pologne.

II

Dans l'entre-deux-guerres, le problème en question a été très largement discuté dans la doctrine polonaise. La Constitution de 1921 n'avait créé aucun organe appelé à statuer sur la constitutionnalité des lois et n'avait pas accordé un tel droit aux tribunaux. La plus grande partie des spécialistes polonais devaient bien le reconnaître, encore qu'à regret. Quelle que fût cependant leur opinion sur les dispositions existantes en cette matière, ils prononçaient en faveur d'un contrôle extraparlémentaire de la constitutionnalité *pro futuro*, de même d'ailleurs que certains partis politiques de la droite, par exemple les nationaux-démocrates ou les chrétiens-démocrates, ce qui se reflétait dans leurs programmes.

Les premières années d'après guerre n'ont pas apporté une nouvelle constitution à la Pologne. Contrairement à tous les autres pays socialistes, la nouvelle constitution ne fut adoptée qu'en 1952 seulement. L'absence de constitution se fit sentir aussi dans le domaine du contrôle de la constitutionnalité des lois, ce qui ne veut aucunement dire que le problème ne se soit pas posé. Au contraire, il apparut dès l'avènement du parlementarisme populaire, au sein du Conseil national populaire, lorsque fut soulevée la question de la constitutionnalité d'une loi, d'ailleurs seulement à propos du mode d'adoption de ladite loi. Le Parlement prit alors lui-même une décision. En ce qui concerne la doctrine du droit constitutionnel, un seul spécialiste se prononça, dans les années 40, sur l'opportunité qu'il y aurait d'instituer un organe judiciaire indépendant, Conseil d'Etat ou Tribunal constitutionnel, ou sur le droit de contrôler la constitutionnalité des lois accordés aux tribunaux de droit commun. Ce fut là une opinion isolée qui ne trouva point de partisans. Les années consacrées à préparer les nouvelles solutions constitutionnelles, comme les premières années qui suivirent l'adoption de la Constitution de 1952, n'étaient guère favorables à une discussion portant sur les questions juridiques politiques, sans même parler de toute la pratique à cette époque. En fait, les problèmes de la légalité et de ses garanties, de la Constitution et de son application ne ressurgirent qu'au milieu des années 50. Il convient de rappeler l'impulsion donnée à cet égard par le VIII^e plénum du Comité Central du Parti Ouvrier Polonais Unifié en octobre 1956. A cette époque précisément, on voit apparaître la proposition avancée aussi bien par les milieux politiques, le Parti démocrate, que scientifiques, d'instituer un organe qui aurait le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois. Cette proposition se rattachait à d'autres portant sur une révision de la Constitution ou sur les changements à apporter, non pas tant au texte même de la loi fondamentale, qu'à la législation ordinaire, par exemple, l'établissement d'une juridiction administrative, d'une Chambre suprême de contrôle, des garanties des droits civiques, etc. Quelle que soit la valeur de ces propositions, la majorité d'entre elles ont un dénominateur commun, à savoir la volonté d'introduire des éléments de contrôle sur les activités du pouvoir. Cela se comprenait bien étant donné le nœud de circonstances historiques et politiques qui orientaient les recherches scientifiques et pratiques à l'époque. Une partie, et non la moindre, de ces propositions a été mise en œuvre. Ne rappelons que l'institution de la Chambre suprême de contrôle, autrement dit la réorganisation totale du contrôle des organes administratifs. La réalisation des autres propositions a été ajournée, par exemple l'institution d'une juridiction administrative. Les tentatives

visant à la mise en œuvre de la disposition constitutionnelle sur la révocabilité des représentants ont été stoppées, ce qui suscite de sérieuses réserves des constitutionnalistes. Les propositions tendant à instituer un organe extraparlamentaire destiné à contrôler la constitutionnalité des lois ont été pratiquement abandonnées, à peine avaient-elles été formulées. Cela est dû aussi bien à certains principes théoriques socialistes qu'à l'évaluation défavorable des institutions de ce genre dans les pays de démocratie bourgeoise. En fait, les solutions adoptées par le législateur polonais résultent avant tout des conceptions théoriques sur la place et le rôle de la représentation dans l'Etat socialiste. Ce sont elles qui déterminent aussi bien le système des organes d'Etat que celui des garanties de son bon fonctionnement. La conception socialiste du rôle de l'organe représentatif implique la nécessité d'écarter l'idée de tout organe *extraparlamentaire*. Par le contrôle qu'il exercerait sur les actes de parlement, celui-ci risquerait en effet de devenir en pratique un organe qui se placerait au-dessus du parlement ne serait-ce que dans une faible mesure. Mais si la conception doctrinale refuse des solutions susceptibles de diminuer le rôle du Parlement, cela n'implique nullement que le problème de la conformité des lois ordinaires avec la loi fondamentale soit résolu.

Avant d'essayer de trouver quelque solution, il nous faut tout d'abord expliquer l'état de choses actuellement en vigueur. Effectivement, le fait que l'on nie l'opportunité d'un organe distinct, placé au-dessus du parlement et appelé à contrôler la constitutionnalité des lois ne suffit pas, à lui seul, à éclaircir l'ensemble du problème, car il reste encore à répondre à la question de savoir quelles sont, à cet égard, les prérogatives des tribunaux. La Constitution de 1952 ne contient pas la formule classique : « les tribunaux n'ont pas droit de contrôler des lois régulièrement promulguées ». Néanmoins, de l'ensemble des dispositions de la Constitution, il résulte sans équivoque qu'elle n'accorde aucune prérogative de ce genre aux tribunaux. Faut-il en déduire pour autant, comme aussi de l'inexistence d'autres organes appelés à cet effet, que l'existence même d'une loi contraire à la Constitution est en soi impossible ? Il serait absurde de le soutenir. Ni la nature du système, qui implique l'absence de contradiction antagonistes entre les organes de l'Etat, ni la pratique politique n'autorisent à le prétendre. La doctrine du droit constitutionnel a toujours adopté en la matière un point de vue que l'on peut qualifier de réaliste, en soulignant qu'il serait naïf de nier la possibilité que fût promulguée une loi contraire à la constitution. Il est vrai que les formules de la doctrine sont assez générales, mais il y a lieu de croire que les discussions qui se déroulent actuellement sur les aspects juridiques du système sont de nature à

favoriser des recherches plus concrètes dans le domaine qui nous intéresse. Précisons en tout cas que les propositions en question ne modifient en rien notre conviction que le « dernier mot » doit continuer à appartenir au Parlement, ce qui traduit le principe de la position suprême de la représentation.

III

Telles sont les solutions apportées au problème du contrôle de la constitutionnalité des lois dans les pays socialistes de l'Europe centrale et orientale. La première raison et, comme semble le prouver l'expérience, la raison fondamentale, pour laquelle quelques-uns des pays socialistes adoptent la forme extraparlamentaire de contrôle de la constitutionnalité des lois est la structure fédérative de l'Etat. L'exemple de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie est à cet égard très éloquent. Et il n'y a aucun mal à ce que les organes appelés à contrôler la constitutionnalité des lois possèdent aussi d'autres compétences que celles qui résultent de la forme fédérative de l'Etat — à notre avis, elles ne sont que secondaires. Si nous nous rappelons l'origine de cette institution, ne serait-ce qu'aux USA, les solutions tchécoslovaques et yougoslaves se comprennent bien. Si nous éliminons les solutions qui ont à l'origine la structure même de l'Etat, il nous reste les expériences de la RDA et de la Roumanie. Elles témoignent de deux tendances foncièrement opposées : la tendance allemande qui, de l'institution d'organes spéciaux (ne fût-ce qu'au sein du parlement) évolue vers une situation où le problème est passé sous silence, et l'expérience roumaine qui développe le problème en cherchant de nouvelles institutions. Il n'est pas dans nos intentions de porter un jugement sur ces solutions, d'autant plus qu'un tel jugement devrait s'appuyer sur une analyse poussée de la pratique, mais il nous semble que la solution roumaine traduit le souci de donner toute leur valeur à la règle de droit et à la disposition juridique.

Tant pour le Parlement que plus encore pour les droits du citoyen, ce problème est important. Contrôler la constitutionnalité des lois, c'est sans doute veiller à ce que les dispositions de la loi fondamentale ne soient pas violées par la législation ordinaire, mais c'est aussi éviter qu'une activité portant atteinte à la Constitution soit préjudiciable aux droits de citoyens. C'est pourquoi non seulement nous ne voyons pas d'obstacles particuliers à voir introduire, dans la législation polonaise, un organe consultatif appelé à donner des avis sur la constitutionnalité de la législation ordinaire, mais encore croyons-nous que ce serait là une solution opportune.

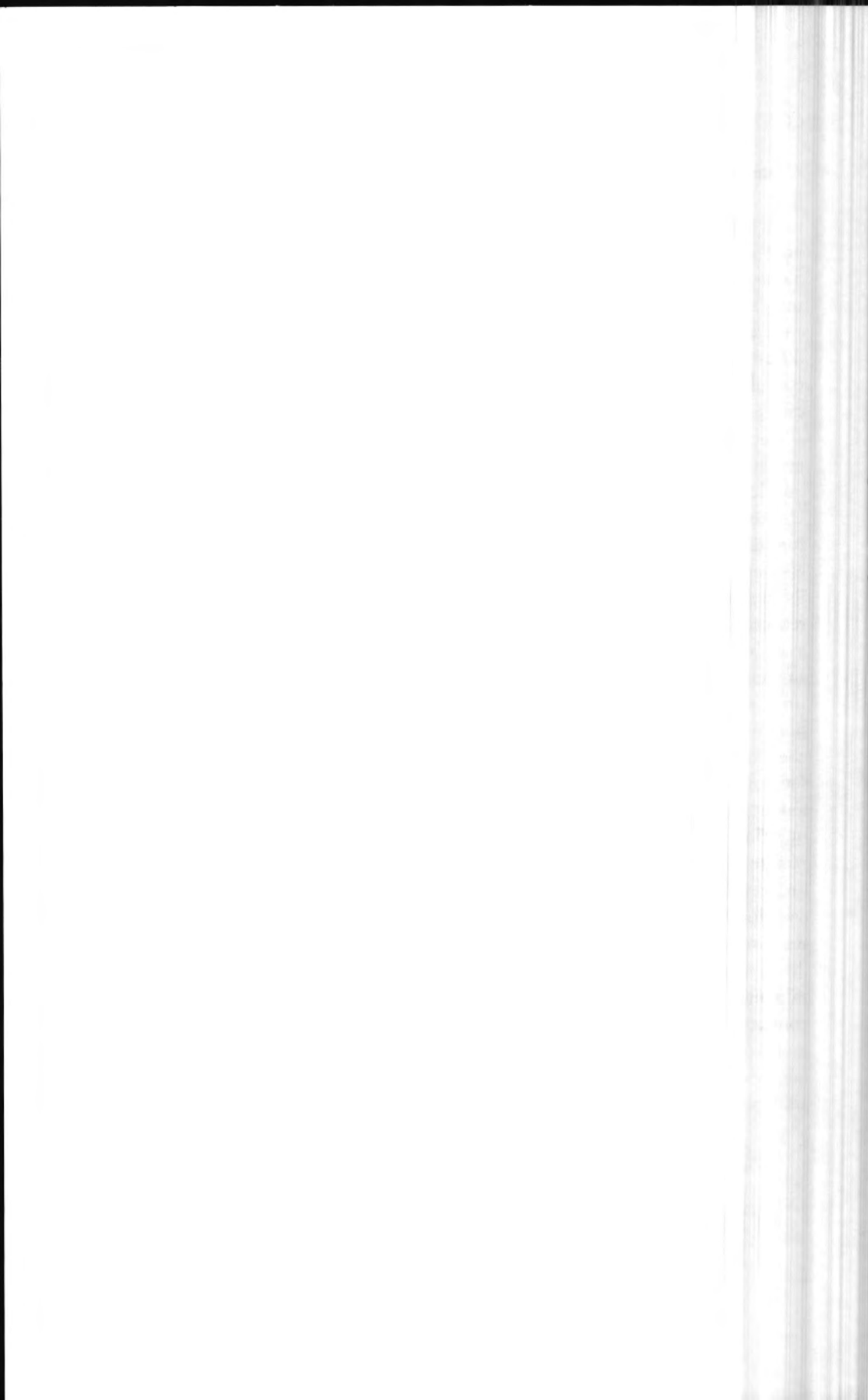
Il nous semble prématuré de nous occuper ici du caractère que pourrait avoir un tel organe. Ce pourrait être aussi bien une commission parlementaire que la Cour Suprême au cas où celle-ci serait dotée des compétences consultatives requises. Cette dernière solution nous paraît d'ailleurs plus indiquée car, étant donné le caractère exclusivement consultatif de l'organe envisagé, il faudrait mettre l'accent sur son indépendance, qualité indispensable à tout organe judiciaire. Mais, quel qu'il soit, deux problèmes essentiels se rattachent au fonctionnement d'un tel organe : le nombre et la qualité de ceux qui seraient autorisés à soulever des objections devant lui et la possibilité qu'il aurait d'agir de son propre gré. Quant au premier problème, nous estimons que le nombre de ceux qui pourraient interjeter appel devrait être relativement large. Ce serait une application de l'un des principes théoriques fondamentaux du socialisme qui vise à accroître les droits de citoyens et à étendre leur participation aux diverses formes de cogestion. Quant (commission ou tribunal) au droit d'initiative, il nous semble essentiel pour garantir que la volonté du législateur constituant soit respectée par le législateur ordinaire. Parmi les raisons qui incitent à créer un tel organe, citons : 1° le contrôle de la constitutionnalité des lois, déjà adoptées et entrées en vigueur ; 2° celui de la constitutionnalité des projets de lois ; 3° l'obligation de voter des lois dont la préparation est un devoir constitutionnel du législateur.

Bien que le législateur socialiste ait agréé l'état juridique avant la révolution, le groupe de lois provenant d'une autre formation sociopolitique ne pourrait servir qu'en apparence de champ d'action spécialement intéressant pour l'organe proposé. D'autant qu'il nous semble que si tel devait être l'objectif du Conseil en question, une action unique, fût-elle plus étendue dans le temps, pourrait parfaitement se substituer à un tribunal ou à une commission. En fait, bien qu'en Pologne on n'adopte pas tant de lois que dans les Etats bourgeois, les projets de lois pourraient faire l'objet des avis d'un organe indépendant qui les examinerait du point de vue de leur conformité avec la Loi Fondamentale. Les projets d'actes législatifs représentent, à notre avis, un meilleur argument que le groupe des lois déjà adoptées. Le problème le plus essentiel et en même temps le plus difficile à résoudre est posé par le groupe des lois qui, bien que prévues par la Constitution, n'ont pas encore été votées. Lorsque nous parlons d'une législation mettant en œuvre les dispositions de la Constitution, nous pensons aussi bien aux lois explicitement prévues par cette dernière qu'à celles dont l'adoption est implicitement prévue par la Loi Fondamentale. Dans les pays socialistes, ces différences ne devraient pas être substantielles. Sans entrer ici dans le détail, à qui serait tenté de repousser nos propositions et de

réfuter nos arguments sous prétexte que, en 1972, il s'agirait de problèmes qui, sans être artificiels, n'en sont pas moins excessivement grossis, nous répondrons que l'existence même de ce troisième groupe de lois non encore adoptées nous semble, au contraire, être une question d'une grande importance politico-juridique. D'une grande importance qui, non seulement ne diminuera pas à l'avenir mais ira, au contraire, en s'accroissant. D'où notre conclusion qu'il faudrait instituer un organe d'Etat approprié dont les compétences (consistant, rappelons-le, en avis consultatifs émis par un organe indépendant qui ne sauraient lier qui que ce soit) ne sauraient se limiter à contrôler les lois déjà existantes.

Cet organe ne serait rien d'autre qu'un élément du contrôle indépendant du fonctionnement de l'appareil d'Etat (et nous considérons que le contrôle exercé par des experts est, lui aussi, un contrôle social). Un tel contrôle nous paraît indispensable. Mais il semble peu opportun de transplanter dans un Etat socialiste des éléments de contrôle élaborés dans un Etat d'un autre type, ou par un autre régime, car ils ne sont pas valables dans notre Etat. Les propositions que l'on rencontre parfois en faveur d'une telle transplantation résultent, à notre avis, du fait que la théorie de l'Etat socialiste n'a pas encore mis au point les instruments qui conviendraient parfaitement à la structure actuelle de la Pologne. Mais si nous considérons certaines solutions comme inapplicables, cela ne nous dispense pas de devoir en chercher d'autres qui soient acceptables. Le problème que nous avons soulevé n'est, certes, qu'un fragment de la réalité, il n'en est pas, pour autant, négligeable. Nous croyons que le principe du contrôle est une question essentielle et que la forme de contrôle, que nous proposons, résulte des expériences qui se sont accumulées dans la pratique constitutionnelle de notre pays depuis 1952. Nous avons commencé nos réflexions en citant les mots de Rousseau et de Montesquieu. Et ce n'était pas un hasard, car nous pensons que si l'on accepte la thèse générale de la représentation comme « agents du peuple » de son rôle souverain et de la position des organes représentatifs qui en découle, il faut construire le système des organes d'Etat de façon telle qu'il existe le moins d'obstacles possibles à l'expression de l'opinion par les citoyens, que les principes fondamentaux du régime politique soient pleinement appliqués grâce à un système de solutions particulières.





The problem of bilingualism in the canadian public service

by P.K. KURUVILLA,

Assistant Professor. Department of Political Science.
Waterloo Lutheran University Ontario.

★

The object of this article is to discuss briefly the problem of bilingualism in the Canadian public service, the essence of which may be described as the difficulty of creating a milieu in which two languages can co-exist and of adapting an administrative apparatus, staffed for the greater part with officials who have the knowledge of only one language, for the purpose of administering a bilingual country.

The importance of the question of language in public administration can hardly be overemphasized. To facilitate employee participation and optimum performance in government departments and agencies, it is essential that administration must be conducted in the language in which the employees have the maximum facility. Also, in the dealings of the government with the general public the necessity of performing public administration in the language of the people is very obvious. First of all, for effective communication with the public, which is imperative for good administration, the absence of linguistic barriers is an important prerequisite. Secondly, elimination of language handicaps enables people to increase their influence and control over their administration and to avail themselves of the employment opportunities present in the public service on an equal footing. And thirdly, from the point of view of promoting national unity and bureaucratic responsibility as well as responsiveness toward the demands and ethos of society, and of making national administrative institutions representative (1) and reflec-

(1) For a very able exposition of the representativeness concept, see : Donald C. ROWAT, « On John Porter's Bureaucratic Elité in Canada », *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, XXV (1959), 204-207. Also see : VAN RIPER, *History of the United States Civil Service* (Illinois, 1958) ; WARNER *et al.*, *The American Federal Executive* (Yale, 1963) ; and J. Donald KINGSLEY, *Representative Bureaucracy* (Yellowsprings, 1944).

tive of the linguistic groupings within the country, the principle of adopting the language of the people as the language of administration is extremely laudable.

However, having said that public administration, to be truly effective, responsive, and representative, has to be performed in the language of the people, one must hasten to add that irrespective of the praiseworthiness of this principle, governments of countries where there are several « languages of the people » will seldom find it possible to put this into practice without inviting difficult administrative problems of many kinds. Canada is an excellent example.

The problem of bilingualism in Canada has a long history. Following the discovery of North America by Columbus in 1492, the French and the English began exploration of the Canadian mainland. Their explorations eventually led to the establishment of colonies in Canada. Historically, it was the French who succeeded first, but the British did not lag far behind. By 1760 they succeeded in seizing the French possessions and ending their rule which had begun in the early 1600's. Although the French Canadians were a minority, the British recognized them as a distinctive community with its own civil and religious institutions and showed considerable respect towards their language. The bulk of the French Canadians lived in the Province of Quebec, which was then known as Lower Canada, and it was there that they received British recognition.

In 1867 when the Canadian Confederation was formed, the French-speaking minority was co-founder of it. And Section 133 of the British North America Act which set the contractual basis for Confederation provided that either the English or the French language may be used in the debates of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of Legislature of Quebec and in court proceedings under the federal or Quebec legislatures. It also stipulated that both English and French shall be used in the records and journals of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of Legislature of Quebec and that the debates of the national Parliament and of the Quebec Legislature shall be printed and published in both languages. However, what happened in actual practice was that because the British North America Act did not require the obligatory use of both languages in the field of public administration, French, while recognized as an official language for general legislative purposes, its status remained infinitely inferior to that of English in the field of federal public administration. Indeed, for all practical purposes, English was the only working language within federal government departments and agencies, the army,

navy and air force. In sum, the dealings of the government with the general public were conducted in English; French was used only when the use of English was totally impractical. It was not only a question of inferior status of French in public administration, but also a question of inadequate representation and insufficient opportunity for the French Canadians to participate in the administrative process, especially at the higher levels which constitute the key decision-making centres in the public service.

In 1946, for example, the percentage of French Canadians at the senior levels of the civil service was only 8.72. There was then not a single French Canadian deputy minister (2). In 1963 the percentage was 14.7 (3). At that time French Canadians formed roughly one-third of the Canadian population. Insufficient French-Canadian representation was all the more conspicuous in the financial, industrial and commercial departments and boards of the federal government. There were very few of them in such departments as Finance or Trade and Commerce, or the crown corporations including the Canadian National Railways, the Air Transport Board, the Bank of Canada, Canadian Arsenals, the Industrial Development Bank, or Atomic Energy of Canada (4). Outside the public service the picture was even worse. In 1957, of the 760 persons selected as the business élite in Canada by professor John Porter for his monumental study, *The Vertical Mosaic*, only 51 (6.7 %) were French Canadians (5). According to a sample survey conducted by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, the overall distribution of employees within federal departments by mother tongue in 1965 was as shown in table I.

The percentage of French Canadians among those who were earning \$ 15,000 or more annually at that time was only 10.4 (6). A sample survey in 1969 of employees in the \$ 17,000 or more income group covering a few departments and agencies showed the distribution given in table II of French-Canadian and bilingual employees. At present, 81.8 % of the top civil servants are English-speaking, 18.2 French-speaking, whereas 28 % of the country is French-speaking (7).

(2) See : Le Conseil de la vie française, *Nothing More : Nothing Less* (Toronto : Holt, Rinehart and Winston, 1967), p. 37.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

(5) John PORTER, *The Vertical Mosaic* (Toronto, 1965), p. 286.

(6) Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, *Report*, Book III (Ottawa, 1969), p. 212.

(7) John J. CARSON (Chairman, Public Service Commission of Canada), Address to the Federal Institute of Management, Ottawa, January 25, 1972.

Given the fact that the inferior status of the French language and the poor share of employment opportunities for the French Canadians have been long-standing problems in Canadian public administration, for an explanation of the current concentrated efforts of the government

TABLE I
Percentage distribution of federal public servants within departments,
by mother Tongue, Canada, 1965

	Number Total	Mother Tongue				Total
		Sample	French	English	Other	
Agriculture	6,255	751	12.7	70.6	16.7	100
Citizenship and Immigration	2,618	202	19.5	62.0	18.5	100
Civil Service Commission	713	104	22.9	76.4	0.7	100
Defence Production	2,121	329	18.2	81.1	0.7	100
Dominion Bureau of Statistics	2,093	195	32.2	59.9	7.9	100
External Affairs	1,680	248	24.0	71.2	4.8	100
Finance	4,954	354	25.1	67.1	7.8	100
Fisheries	1,263	97	15.5	82.4	2.1	100
Forestry	971	103	19.9	70.9	9.2	100
Industry	297	175	20.0	76.0	4.0	100
Justice	269	42	41.2	58.6	0.2	100
Labour	644	79	32.7	56.0	11.3	100
Mines and Technical Surveys	2,512	458	11.5	78.0	10.5	100
National Defence	25,025	1,301	21.0	72.4	6.6	100
National Health and Welfare	3,144	452	18.9	63.2	17.9	100
National Revenue	14,702	779	23.9	70.2	5.9	100
Northern Affairs and National Resources	1,662	146	6.8	74.6	18.6	100
Post Office	24,717	1,026	28.8	61.1	10.1	100
Public Works	5,706	305	27.5	62.5	10.0	100
RCMP (Civilian Staff)	1,251	54	19.9	68.1	12.0	100
Secretary of State	877	84	49.6	39.1	11.3	100
Trade and Commerce	1,324	186	18.5	74.8	6.7	100
Transport	10,504	756	17.2	73.5	9.3	100
Unemployment Insurance Commission	9,016	205	6.1	88.5	5.4	100
Veterans Affairs	10,733	600	26.0	71.2	2.8	100
Other Departments	2,241	127	42.8	43.4	13.8	100
All Departments	137,292	9,159	21.5	69.4	9.1	100

Source : Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, **Report**, Book III (Ottawa, 1969), p. 210.

to make the public service more bilingual and to encourage more French-Canadian participation in the administrative process, one has to look back to the late 1950's or so, when French Canada began to articulate loudly and forcefully its demands for a vindication of the concept of equal partnership of the English and the French in the Canadian Confederation. It was also then that the growing signs of a « quiet » social and political revolution began to electrify French Canada. This,

coupled with the successive sparks of separatism that flew across Quebec in the early 1960's, left little room for optimism in Ottawa. The response of the federal government was the adoption of a gradual but definite shift in its attitude towards French-Canadian aspirations.

In 1960 the Canadian government had appointed a Royal Commission on Government Organization with extensive powers to « inquire into and report upon the organization and methods of operation of the departments and agencies of the Government of Canada and to

TABLE II
French Canadian and bilingual employees in the Federal Public Service

Departments/Agencies	Number of Employees in the \$ 17,000 and up Income Group	Those with French as Mother Tongue	Bilingual
Fisheries Dept. (including the Fisheries Research Board and the Forestry Branch)	105	3	8
Atomic Energy of Canada Ltd.	120	Nil	N.A.
Finance	32	1	8
Eldorado Nuclear Ltd.	9	Nil	N.A.
Comptroller of the Treasury	33	4	5
Trade and Commerce	106	9	29
The Bank of Canada	30	3	N.A.
Polymer Corporation	Not Available	2.5 %	25 %
Central Mortgage & Housing Corporation	60	9	N.A.
C.N.R.	N.A.	N.A.	24 %
Canadian Transport Commission	39	9	22
N.R.C.	229	7	52
Air Canada	N.A.	N.A.	24 %
Treasury Board	63	7	12

Source : Information tabled in the House of Commons on February 17, 1969 by the President of the Privy Council. See : *The Globe and Mail* (Toronto), February 18, 1969, p. 4.

recommend changes therein which they consider would best promote efficiency, economy, and improved service in the despatch of public business » (8).

Although the terms of reference of the Commission did not specifically cover the problem of language in federal administration, the first volume of the Commission's report, published in 1962, emphasized the fact that Canada's bicultural and bilingual character was not accorded sufficient recognition in federal public administration, and therefore, the French Canadians were prevented from participating in it on an

(8) Royal Commission on Government Organization, *Management of the Public Service* (Ottawa, 1962), p. 67.

equal footing with the English Canadians, using their own language and applying their own cultural values. Putting the problem in its administrative perspective, one of the Royal Commissioners wrote :

The position of bilingualism in the federal administration has remained hazy ; the problem has never really been faced ; in the past, friendly gestures in the form of occasional half-measures have had to suffice ; events have been in control, not under control. More and more it is recognized that Canada's bicultural and bilingual character is a heritage and a very precious asset, to be developed and preserved not only by French Canada but by Canada as a whole. The federal administration is ideally suited to make a vital contribution to this development.

French Canada is one of the two components of our country which existed as a political and legal entity long before Confederation. Confederation is a pact which recognizes, confirms, and guarantees the rights of this component, and it is necessary to honour the spirit of the text, avoiding any limited interpretation and admitting freely the right to coexistence of the French language and culture in Canada (9).

The Commission also advocated the adoption of active measures to develop bilingual capacity amongst governmental employees and to attract into the public service highly qualified French Canadians capable of advancement to senior ranks (10).

Within a year after the Royal Commission on Government Organization submitted its first report, the government appointed another Commission called the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism to inquire into and to report upon the state of bilingualism and biculturalism in Canada and to recommend steps to develop the Canadian Confederation on the basis of an equal partnership between the two founding races (11). The Commission was also required to report upon the situation and practice of bilingualism within all branches and agencies of the federal administration and to make recommendations designed to ensure the bilingual and bicultural character of the federal administration (12). After nearly one and one-half years of study and a number of public hearings, the Commission submitted its preliminary report early in 1965 in which it jolted the nation with its ominous finding that Canada, without being fully conscious of the fact, was passing

(9) *Ibid.*, pp. 70-71.

(10) *Ibid.*, p. 267.

(11) Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, *A Preliminary Report* (Ottawa, 1965), p. 151.

(12) *Ibid.*

through the greatest crisis in its history (13). It also appealed for greater accommodation by the « English majority » of the aspirations of the French « minority » (14). Responding to this appeal promptly, the Prime Minister at the time M. Lester Pearson, in April 1966, announced in the House of Commons what he described as « a positive policy on bilingualism in the public service », particularly in relation to selection and promotion of its employees and the language of administration. Outlining the new policy of bilingualism, the Prime Minister said that the government hopes that within a reasonable period of time, a state of affairs in the public service will be reached whereby :

a) it will be normal practice for oral or written communication within the service to be made in either official language at the option of the person making them in the knowledge that they will be understood by those directly concerned ;

b) communications with the public will normally be in either official language having regard to the person being served ;

c) the linguistic and cultural values of both English speaking and French speaking Canadians will be reflected through civil service recruitment and training ;

d) a climate will be created in which the servants from both language groups will work together toward common goals, using their own language and applying their respective cultural values, but each fully understanding and appreciating those of the other (15).

The Prime Minister also pointed out that the government had already formulated a few principles that would guide its efforts to assist those who were already in the public service to acquire a reasonable proficiency in both official languages and to encourage the recruitment of civil servants with knowledge of both languages. These were :

a) The achievement of bilingualism is in itself a desirable objective for all Canadians and where the need of bilingualism exists in practice,

(13) *Ibid.*, p. 13.

(14) *Ibid.*, p. 138. Since then, the Commission has issued a series of reports and recommendations in four separate volumes : Book I : General Introduction : The Official Languages ; Book II : Education ; Book III : The Work World : A. Socio-economic Status, B. The Federal Administration, C. The Private Sector, and D. Conclusions ; Book IV : The Cultural Contributions of the Other Ethnic Groups. These volumes total nearly 2,000 pages.

(15) Statement of the Prime Minister in the House of Commons on April 6, 1966. Canada, *House of Commons Debates* (April 6, 1966), pp. 3915-3917.

it should be recognized as an element of merit in selection of civil servants.

b) In conformity with the merit system, which must remain undisturbed, the requirement for bilingualism should relate to positions and not only to individuals.

c) Bilingualism must be conceived as a long-term programme and should be introduced gradually in a manner which will not inflict injustice to anybody, particularly those who have devoted many years of their lives to the service of the state (16).

The two broader objectives proposed for the federal public service subsequently by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism as well as its specific recommendations (17) were, by and large, in keeping with this policy statement. These two objectives were :

1° The French language should increasingly become a language of work in the public service.

2° The atmosphere of the public service should represent the linguistic and cultural quality of Canadian society and Canadians whose mother tongue is French should be adequately represented in the public service — both in terms of numbers and in levels of responsibility. Among the many specific recommendations for the federal administration, the most significant ones seem to be the following :

1. The federal government adopt the French-language unit as a basic organizational and management principle, and that it therefore provide for the creation and development, in all federal departments, Crown corporations, and other agencies, of organizational units in which French would be the language of work ; these units would be established in a variety of locations and would be of different sizes and functions.

2. *a)* In each federal department, Crown corporation, and other agency, there be established French-language units (regional, headquarters, and/or cluster types) which correspond to existing units in their functions and organizational arrangements ; *b)* service units be reorganized into English- and French-language sections or in other appropriate ways to provide the normal range of services in both English and French ; *c)* within the larger regional French-language units, provision be made

(16) *Ibid.*

(17) Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, *op. cit.*, Book III, pp. 265-287.

where necessary for the establishment of English-language units organized on the same pattern as the French-language units.

3. The appointments to the posts of deputy minister, associate deputy minister, assistant deputy minister, and equivalent positions in Crown corporations and other federal agencies be administered so as to ensure effectively balanced participation of Anglophones and Francophones at these levels.

4. All positions throughout the federal departments, Crown corporations, and other agencies be classified as to language requirements, and that these requirements be specifically taken into account in the determination of remuneration.

5. *a)* The Public Service Commission's Language Training Directorate establish, as a matter of priority, courses to improve the French used by the federal administration ; *b)* that these courses be made available primarily to those Francophones and fully bilingual Anglophones who have assumed or intend to assume positions within a French-language unit, or positions which require regular communications with Francophones.

6. *a)* The process of testing and selecting candidates for federal departments, Crown corporations, and other agencies take into account the differing linguistic and cultural attributes of Francophone and Anglophone applicants ; *b)* that interviews and examinations related to recruiting, evaluation, and promotion of Francophones be conducted in French by public servants fluent in French, unless the candidate or employee opts for English.

7. The establishment of the office of a Commissioner of Official Languages as a means of safeguarding the linguistic rights of the public as well as the public servants (18).

Following the recommendations of the Royal Commission, in July 1969, the federal Parliament unanimously approved an « Official Language Act » for Canada. This Act which incorporated most of the major recommendations of the Commission undoubtedly marked the most memorable landmark in the history of bilingualism in the Canadian public service. First of all, it made the English and French languages the official languages of Canada and as far as federal institutions are concerned, they are assured equality of status and equal rights and

(18) *Ibid.*

privileges as to their use (19). Secondly, it provided that each department, Crown corporation, and other agency must adopt measures to ensure that « the public can obtain available services from and can communicate with it in official languages » (20). Thirdly, it stipulated that areas where the official linguistic minority forms at least 10 % of the total population must be designated as federal bilingual districts for purposes of bilingual services. Fourthly, it made provision for the appointment of a Commissioner of Official Languages, who is responsible for overseeing the application of the Act and for protecting the linguistic rights of the people.

At present there are three important governmental bodies which are playing an increasingly influential role in achieving the above-mentioned linguistic objectives for the Canadian public service. These are the Treasury Board, the Department of the Secretary of State, and the Public Service Commission. The Treasury Board, which is the central financial management agency for the federal public service, has the ultimate responsibility of co-ordinating governmental programmes and policies designed to promote bilingualism in the public service. The Department of the Secretary of State has the responsibility of applying measures relating to the linguistic aspects of the government's relations with the public. And the Public Service Commission, as the staffing agency for the public service, is charged with the responsibility of administering such important areas as language training, bicultural programmes and staffing policies.

As the staffing agency, the Commission can utilize principally three means to help achieve the bilingual goals set for the public service : first, by transferring employees with appropriate language skills between positions ; second, by recruiting from outside the public service candidates who already possess the required language skills ; and third, by providing language training facilities for employees within the public service. However, it is in the area of language training that the Commission has been concentrating heavily in recent times.

In this area the Commission has been engaged in a comprehensive programme of language courses in both English and French for public servants at different levels. These courses are of different duration and levels of proficiency. In this way, for staffing purposes, it can :

- a) define the language skill required for any position ;

(19) Statutes of Canada, 1969, 17 & 18 Eliz. 2, ch. 54 (sec. 2).

(20) *Ibid.*, sec. 9 (1).

b) classify proficiency levels of any employee or any person applying for employment ;

c) describe the proficiency objectives of the different levels of language courses offered by the Commission (21).

Since the launching of the language training programme, nearly 30,000 employees of departments and agencies have participated in it. This year, the enrolment is approximately 9,000, and next year it is expected to exceed 10,000 (22).

Besides language training programmes, the Commission has also been organizing certain bicultural programmes which are intended to give senior executives who contribute to the development of public policy sufficient fluency in the second language to enable them to work in either language as well as to provide them with an understanding and appreciation of English and French culture (23). As part of one such programme, every year twenty English-speaking senior public servants with their families are sent to a university in French Canada to spend a year to study the other language and cultivate understanding and appreciation of the cultural values of the people with whom they live. In the same way, ten French-speaking officers with their families are sent to a university in English Canada.

In the area of staffing, the Commission has fixed the following percentages of bilingual employees for each of the six occupational categories of the public service within federal bilingual districts :

Executive Category	60 %
Administrative and Foreign Service	50 %
Administrative Support	35 %
Scientific and Professional.	15 %
Technical	15 %
Operational	15 % (24)

As can be seen from the above, the programme is being concentrated in executive and administrative categories. These target percentages are to be met by 1975.

(21) The Public Service Commission, *Annual Report* (Ottawa, 1967), p. 20.

(22) John J. CARSON, *op. cit.*

(23) The Public Service Commission, *Annual Report* (Ottawa, 1967), p. 22.

(24) See the Public Service Commission's announcement of October 9, 1969 concerning the procedure for the identification and application of language requirements in the appointment process. Under this procedure a bilingual employee will generally be one who has a knowledge of both official languages equivalent to that acquired through completion of the Commission's language course third level. Also see : The Public Service Commission, *Annual Report* (Ottawa, 1969), p. 31.

Ideally, the reforms that have been introduced so far should have been sufficient to cure the public service of its long-standing linguistic ailments. But in reality, despite the thorough diagnosis and the application of many costly remedies, the malady continues unabated. In principle, the goal of a unified public service which would provide equal opportunities to all and prohibit special privileges to any particular segment of the population seems agreeable to almost everyone across the country. So also is the principle of merit in public administration. But the crux of the issue is that in actual practice these principles are seldom compatible with the concept of equal opportunity for the English-speaking and French-speaking Canadians in the public service, both in terms of numbers and in levels of responsibility. And this gives rise to a plethora of practical problems and a profusion of protests from various quarters.

First of all, the policy of assigning additional credit for bilingualism in public service recruitment and promotion is being vehemently opposed by many public servants from English Canada and the major associations of public servants. They are also critical of the current government policy of assigning an increasing number of top jobs in the public service to French-speaking Canadians on the ground that it will seriously undermine the merit system of recruitment and promotion and prejudice the careers of unilingual public servants already in the public service. They have expressed the fear that in view of the government's unbridled enthusiasm for bilingualism in the public service, French Canadians might be hired by the Public Service Commission merely because they are French Canadians and without due regard to the need for French in the positions involved or the real merit of the candidates. In their view, bilingualism is being forced upon the federal public service without sufficient regard to its possible consequences. According to the 130,000-member Public Service Alliance of Canada, the largest association of public employees in the country, the problem of bilingualism in the public service has a definite geographic dimension and, therefore, the government should attempt to tackle it on a geographic and selective basis and in such a way that the service careers of present employees in the public service will not be jeopardized (25). In the same way, the Professional Institute of the Public Service

(25) See : « Statement by the Public Service Alliance Concerning Bilingualism in the Public Service » in its publication, *Argus* (July-August, 1970), p. 7. Also see : « Summary of the Submission of the Civil Service Federation to the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism », *Civil Service Review*, XXXVIII, no. 1 (March, 1965), 5-13.

of Canada, the second largest public employees' association, also has argued forcefully that the principle of a positive rating for a bilingual job applicant cannot be justified. They hold the view that bilinguality should not be looked upon as a formal qualification in the way that a university degree or diploma normally is. Instead, only if it becomes a prerequisite for a position should it be treated as one of the variables in determining the suitability of the candidates. In other words, it is a factor that should be related to the job and not to the man (26).

A second facet of the government's policy of bilingualism about which considerable opposition has been raised in the public service and the country at large is the creation of unilingual French-language units in some government departments and agencies where both French and English-speaking personnel will use French as the language of work. The creation of such units was strongly recommended by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism in its third report on the ground that it would provide the basic instrument for institutional bilingualism in the public service (27). At present, these units are established on an experimental basis, with the possibility that they will spread throughout the federal administrative apparatus later.

The critics of this programme argue that the establishment of French-speaking units will put back the general cause of bilingualism, because if there are separate unilingual units, whether English or French, the truly bilingual persons will be pushed to the background and they may act merely as translators (28). Another criticism against unilingual units is that when promotions within them are decided, the merits of those outside such enclaves may be ignored (29). The creation of unilingual working units is also condemned on the ground that it will lead to costly duplication of work and increased inefficiency resulting from inevitable breakdowns in communications (30). Moreover, language ghettos may develop, reinforcing the divisions that exist between the two language groups in the public service (31).

(26) See : L.W.C.S. BARNES, « Bilingualism and the Public Servant », *Professional Public Service*, XLV, no. 4 (April, 1966), 36-39.

(27) Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, *op. cit.*, Book III, p. 271.

(28) For example, see : Dave McINTOSH, « Language Unit Program Sparks Wide Opposition », *Kitchener-Waterloo Record*, July 13, 1970, editorial page.

(29) See : Editorial, « Goodbye Bilingualism », *The Globe and Mail* (Toronto), July 2, 1970 ; and Murray GOLDBLATT, « Language Plan Endangers Merit, Largest Civil Service Union Warns », *The Globe and Mail* (Toronto), July 1, 1970, p. 8.

(30) See the *Globe and Mail* editorial, July 2, 1970, « Goodbye Bilingualism ».

(31) John BURNS, « Ottawa Plans to Require French in Some Positions », *The Globe and Mail* (Toronto), June 24, 1970, p. 1.

A third point of controversy is the feasibility of a bilingual public service for Canada at the moment. The critics of the government's initiatives argue that it is premature to provide for a bilingual public service because the French-Canadian educational system does not yet produce in sufficient numbers graduates of requisite training and qualifications (32). In their view, as long as the public service's intake of French-speaking graduates is largely confined to the output of French-language universities, and as long as their supply of potential recruits continues to be inadequate to meet the demand without diluting the principle of merit, it would be unwise to make French a language of federal administration and to press for French-Canadian representation in the public service — both in terms of numbers and levels of responsibility.

A fourth ground for opposition to the government's decision to go ahead with its policy of bilingualism in the public service is the question of justice to the numerous linguistic groups in the country, other than the English and French, who together form a significant proportion of the Canadian population (33). The spokesmen on behalf of these groups argue that in the final analysis the cause of Canadian unity will not be served on a permanent basis by programmes which will replace injustice to French Canadians with injustice to « other Canadians » (34).

Finally, bilingualism in the public service has also been condemned on the basis of economics. The argument is that in economic terms it is too expensive and that the enormous financial expenditures and the excessive delays that will become inevitable in administrative transactions as a result of bilingualism may be such that it will probably outweigh the possible advantages of such a policy.

Before concluding this article, it may be pointed out that in the opinion of the present author, these criticisms, however sincere they might be, represent only one side of the case. Without minimizing the importance of the first criticism, it may be said in fairness to the French Canadians that the equality of employment opportunity for Canadian citizens enshrined in the Public Service Employment Act and the English-French linguistic equality proclaimed in the Official Languages

(32) See : D. KWAVNICK, « French Canadians and the Civil Service of Canada », *Canadian Public Administration*, XI, No. 1 (Spring, 1968).

(33) According to the 1961 census, there were five million Canadian citizens in this category.

(34) See : Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, *A Preliminary Report* (Ottawa, 1965), pp. 50-55. Also see : Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Book IV : *The Cultural Contribution of the Other Ethnic Groups* (Ottawa, 1969).

Act will not become a reality for them unless and until a positive policy of bilingualism of the present kind is implemented vigorously. The argument that if bilingualism is pushed too far injustice may result for those who are already within the public service and that many public servants may find themselves unable to adapt to the change has some validity. But it must be remembered that Prime Minister Trudeau and many other spokesmen for bilingualism have not been advocating that every public servant become bilingual, but rather that French be employed as well as English at the highest echelons of the public service. In this way, policy may be discussed and decisions taken in either language, and French may become one of the languages of administration rather than one of translation only. Though it would be necessary to speak both languages in order to qualify for certain positions, the vast majority of officials will probably continue to speak only one language. Thus, an absolute mastery of the second language may not be required of all public servants for that would be almost unattainable as well as unnecessary. However, it is equally important that if the fears of a large number of public servants in this regard are permitted to persist, much damage could be done to the morale and efficiency of the public service. It may even defeat the very purpose of developing a linguistically and culturally representative bureaucracy.

Concerning the creation of unilingual French-speaking units in the public service, one should not be overwhelmed by the criticisms of the opponents of the scheme. After a few years it might turn out that their misgivings were totally unjustified. We cannot predict what lies in the womb of time. But we should at least be prepared to give the champions of this policy a chance to prove that these units are viable. It is significant to note that in the estimation of the politically non-partisan Public Service Commission which assisted in the establishment of these units they will benefit the government in two ways :

1. They will enhance the recruitment of young unilingual Francophones to the national capital by offering them the possibility of initially working in their mother tongue (a privilege hitherto only available to young Anglophones).

2. They will provide those thousands of Anglophone public servants who have devoted so many hours to learning the other language with a badly needed post-training facility to crystallise and solidify their newly acquired skills in an actual work situation (35).

(35) See John J. CARSON (Chairman, Public Service Commission of Canada), Letter to the Editor, « Bilingualism », *The Globe and Mail (Toronto)*, July 8, 1970, editorial page.

On closer observation, the contention that the adoption of positive bilingualism in the public service is somewhat premature because the French-Canadian educational system does not yet produce in sufficient numbers graduates of requisite training and qualifications appears to be at least partially valid. It was only two years ago that the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism reported :

We found little indication that the relative lack of Francophones among the professionals and other qualified personnel in the Public

TABLE III

Percentage distribution of degrees and diplomas granted by Canadian universities from 1962 to 1965, by field of specialization within each university language group

University Language Group	Number	Specialization					Total
		Arts*	Social Sciences	Natural Sciences**	Commerce	Others	
All University Degrees and Diplomas							
English	76,910	42.2	7.9	35.6	5.8	1.5	100
French	37,886	61.7	4.6	26.2	5.9	1.6	100
Bilingual	4,323	58.0	14.8	17.0	9.5	0.7	100
All Language Groups	119,119	53.5	7.1	31.9	6.0	1.5	100

* This category includes degrees in letters, education, philosophy, etc., as well as degrees in arts.

** This category includes biological, physical, and engineering sciences and mathematics, etc. Source : Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, *Report*, Book III (Ottawa, 1969), p. 185.

Service can be eased quickly. The demand is so great that chances of hiring qualified Francophones away from other employers are small. Immigration contributes significantly to the number of Anglophone public servants but has never supplied a like proportion of Francophones. There have been recent efforts to increase immigration of qualified people from France but, as far as we can foresee, the Public Service's intake of Francophone graduates will continue to be largely limited to the output of French-language universities in Canada (36).

At that time the Commission also found that although the supply of potential recruits to the public service is augmented by university graduates already employed elsewhere and by the graduates of foreign universities, its largest proportion is made up of recent graduates of Canadian universities (37). Table III illustrates the percentage distri-

(36) Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, *op. cit.*, Book III, p. 183.

(37) *Ibid.*

bution of degrees and diplomas granted by Canadian universities from 1962 to 1965, by field of specialization within each university language group.

As can be seen from the table, in these years English-language institutions were stronger than their French-language counterparts in the natural sciences. It is well known that, historically, French-Canadian educational systems emphasized subjects such as law, classics and religion, at the expense of economics, commerce, natural sciences and related subjects. In view of the fact that in the public service the greatest demand is for scientists, qualified professionals, managers, technicians, and skilled workers (38), the relative lack of emphasis on the natural sciences in the French-language educational institutions would mean that the proportion of their graduates among the potential recruits for public service positions will be lower than the proportion of graduates from English universities. Besides this, there is also some empirical evidence to conclude that, as a whole, French-Canadian graduates have been less motivated than their counterparts in English Canada to join the federal public service (39). But whether these factors can be construed as viable arguments against the adoption of bilingualism in the public service is questionable. First of all, such arguments ignore the point that to the extent that federal public servants are not drawn from Quebec, the public service will fail to be reflective and representative of a very sizeable segment of its society and its dominant values. Secondly, extensive transformation of the educational scene in Quebec will take time, but for some time now the French-Canadian educational system has been passing through a period of modernization and it is to be expected that the relative lack of professionally qualified Franco-phones among the potential recruits to the federal public service will be progressively reduced in the years to come.

In answer to the claims of other ethnic groups for linguistic rights, it may be said that, first of all, they should not be compared with the English or the French-language group because historically their legal status has not been the same. Secondly, though numerically they form a significant proportion of the Canadian population, they do not represent a homogeneous language group. On the contrary, they are divided into numerous relatively small linguistic groups and are scattered throughout the country (40). Furthermore, it may be held that while

(38) *Ibid.*, p. 183.

(39) *Ibid.*, Chap. VIII.

(40) According to the 1961 census, these five million citizens are divided into thirty linguistic groups, ranging from a million German-speaking, half a million Ukrainians, Italians and Netherlanders each, to a few hundred for other language groups.

choosing to migrate to Canada, those with mother tongues other than French and English should be prepared to recognize the supremacy of the languages of the founding races of the country. But at the same time it is important to remember that if the recognition of French-Canadian rights is going to result in a total denial of all other ethnic facts in a culturally diversified country such as Canada, the goal of national unity will not be effectively served.

Finally, the view that the economic costs of making the public service bilingual will be enormous certainly has considerable validity. In the 1970-1971 school year, the federal government spent \$ 50 million for its programme of supporting bilingualism in schools in the provinces ; the budgetary allocation for the current year is \$ 75 million. The government is also committed to allocate over \$ 300 million for the same purpose over the next three years (41). The federal Public Service Commission also spends substantial sums of money for promoting bilingualism in the public service. Its language training programmes alone cost \$ 7 million during last year. This year its expenditures will be at least \$ 8 million (42). Nevertheless, it may be argued that in view of the significance of the objective that is being pursued, namely, to make safe the very future of the country, these expenditures will still be worthwhile, however high they might be in financial terms.

To sum up, the two dominant ethnic groups, the French and the English, continue to battle within their public service. In very recent years, the problem has become more menacing than ever before because of the social and political turmoil that has beset Quebec. In 1969 the Canadian Parliament passed an epoch-making statute which conferred equal legal status on English and French. However, the bonds of unity within the country at large, and the public service in particular, are still fragile, and progress toward a united Canadian identity is slow. Events so far have clearly indicated that constitutional and statutory guarantees alone will not bring about « equal partnership ». What is needed now is a significant change of attitudes and outlook on both sides. Needless to say, this is not easy to achieve. But the alternative seems nothing short of disaster. Only the future can tell whether this approach will help overcome the difficulties that defied solution in the past and still create much concern for the development of a truly bilingual public service in Canada.

(41) See : The announcement on September 9, 1970 by the Secretary of State, Mr. PELLETIER, reported in *The Globe and Mail* (Toronto), September 10, 1970, p. 1.

(42) See : *The Globe and Mail* (Toronto), June 24, 1970, p. 1 ; September 28, 1970, p. 5.



La Société française est-elle une « société bloquée » ?

par Yohanan MANOR,

Université de Jérusalem.

Chargé de cours au Département de Science Politique.



L'expression de « société bloquée » est devenue très à la mode en France depuis quelques années, principalement après les événements de Mai-Juin 1968. Sa popularité n'est probablement pas étrangère à l'emploi qu'en fit M. Chaban-Delmas dans le discours qu'il prononça devant l'Assemblée nationale le 16 septembre 1969. Le Premier Ministre, désigné depuis peu par le nouveau Président de la République française, avait alors brossé un tableau de la France contemporaine avant d'esquisser ce que son gouvernement entreprendrait pour construire une « nouvelle société ». Taxant la société française de « société bloquée », il avait fondé son diagnostic sur trois éléments principaux :

1° La fragilité de l'économie, la faiblesse de sa base industrielle, attribuées à la multiplication des protections.

2° Le fonctionnement défectueux et l'inefficacité d'un Etat aux dimensions tentaculaires.

3° L'archaïsme et le conservatisme des structures sociales révélés par l'écart entre les revenus, l'absence de mobilité sociale, l'ampleur et la persistance des préjugés (1).

La teneur de ce discours devait beaucoup à deux de ses proches conseillers, Simon Nora et Jacques Delors (2), ainsi qu'à un sociologue

(1) *Le Monde*, 18 septembre 1969.

(2) Simon Nora, ancien de l'ENA, promotion France combattante 1947, inspecteur des Finances. Actuellement responsable des affaires économiques au cabinet du Premier Ministre. Célèbre pour son rapport sur les Entreprises Publiques. Jacques Delors, supervise la politique sociale du premier Ministre ; fut chef du service des affaires sociales au Commissariat général du Plan, a publié en 1971 un livre sur *les indicateurs sociaux*, dans la collection Futuribles, qui présente un ensemble de réflexions et de recherches effectués dans le cadre d'un séminaire de l'ENA.

des organisations, Michel Crozier, qui devait publier en juin 1970 un ouvrage intitulé « La société bloquée ». Traitant dans la seconde partie de son livre de la société française comme société bloquée, l'auteur en trouvait la cause dans le modèle administratif français et dans certains traits culturels de base de la vie collective française touchant notamment à son « style d'action ».

Reprenant la théorie qu'il avait longuement exposée dans un ouvrage antérieur (3), M. Crozier montrait que le modèle bureaucratique français, extrêmement centralisé et stratifié, élevait de telles barrières à la communication que les conséquences des décisions mettaient longtemps à apparaître et que le système s'avérait incapable de se corriger en fonction de ses erreurs. L'adaptation au changement « prend alors la forme d'une crise qui ébranle l'ensemble du système, mais maintient ses principes et sa rigidité » (4). L'utilisation de la crise comme moyen privilégié de changement caractérise d'ailleurs également « le style d'action collectif auquel sont attachés les Français » (5), au même titre que la conception qu'ils ont de l'autorité.

Recouvrant comme on le voit un éventail assez large de significations, l'expression de « société bloquée » s'est imposée à un tel point qu'il paraît bien difficile de traiter de la société française sans mentionner l'expression, même si celle-ci semble parfois jurer avec ce que l'on décrit. C'est ainsi, pour citer un exemple récent relativement frappant, que dans une étude consacrée à « l'économie et la société française de 1945 à 1970 » montrant les profondes mutations survenues dans la société française depuis vingt-cinq ans, le dernier chapitre s'intitule « la société bloquée », expression qui ne sera ni reprise, ni analysée par la suite dans le corps du chapitre ! (6).

En réalité, cette notion de société bloquée est profondément ambiguë, ce qui ne la rend guère apte à traduire la situation française contemporaine. C'est ce que nous voudrions démontrer, en nous interrogeant ensuite sur les raisons qui ont néanmoins conduit à son emploi actuel.

L'expression de « société bloquée » est en effet quelque peu surprenante lorsque l'on prend la peine d'observer la société française, et surtout les transformations dont elle est le siège depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

(3) Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*. Edit. du Seuil, Paris, 1963.

(4) Michel CROZIER, *La société bloquée*. Edit. du Seuil, Paris, 1970, p. 96.

(5) Michel CROZIER, *op. cit.*, p. 131.

(6) Maurice PARODI, *L'économie et la société française de 1945 à 1970*. Colln, Paris, Collection U, 1971.

Comme le rappelle Crozier dans l'avant-propos de son livre, ce terme a été imaginé par Stanley Hoffman « pour rendre compte dans un chapitre de « A la recherche de la France » de ce phénomène auquel nous avons consacré de longues heures de discussions passionnées » (7). Mais lorsqu'on se reporte à l'excellente analyse d'Hoffman, on constate qu'il applique ce concept à la « synthèse républicaine » qui s'est dégagée peu à peu « au cours du siècle qui suivit la révolution française et qui s'est épanouie dans la période 1878-1934. Je l'appelle synthèse en raison de l'harmonie qui régnait entre les principaux aspects de la société, le système politique et la vision française du monde extérieur » (8)... « au cœur de la synthèse républicaine se trouvait une société particulièrement complexe que l'on pourrait appeler la société bloquée » (9).

Après avoir analysé les trois caractéristiques principales de cette société bloquée, c'est-à-dire l'existence d'un curieux mélange de systèmes économiques et sociaux, un style original d'autorité, et la faible importance des associations et des organisations, Stanley Hoffman relevait la destruction de la synthèse républicaine et notait les changements intervenus dans le système économique et social : « La société française du début des années 60 est un mélange de traits anciens et nouveaux. Les changements qui s'y déroulent sont les plus étendus depuis la révolution française ; la *société est débloquée* » (10).

Stanley Hoffman écrivait cela en 1962, il y a dix ans. Depuis, les transformations dans la société française se sont poursuivies et ont pris une extension et une envergure plus grandes encore. Au point qu'un auteur britannique, John Ardagh, correspondant du *Times* à Paris pendant plusieurs années n'hésita pas à donner pour titre à l'ouvrage qu'il écrivit sur la France en 1968 « The New French Revolution », en soulignant que les transformations étaient profondes et affectaient non seulement la structure économique, sociale et technique mais aussi le style et l'état d'esprit (11).

De fait, il ne fait aucun doute que les structures de la société française sont en complète transformation, et tout d'abord la structure démographique.

Pendant plus d'un siècle, la population française a littéralement stagné, voire même franchement décliné en 1935-1937, de sorte qu'en 1946

(7) Michel CROZIER, *op. cit.*, p. 8.

(8) S. HOFFMAN *et al.*, *A la recherche de la France*. Seuil, 1963, p. 16.

(9) S. HOFFMAN *et al.*, *op. cit.*, p. 17.

(10) S. HOFFMAN *et al.*, *op. cit.*, p. 78.

(11) John ARDAGH, *The New French Revolution, a social and economic study of France 1945-1968*, Harper and Row, New York, p. XIV.

la France comptait moins d'habitants qu'en 1901 (12). Ce phénomène spécifiquement français à l'époque, puisque la population des autres pays européens continuait à augmenter, eut pour conséquence non seulement un vieillissement accentué de la population, mais aussi un vieillissement de l'équipement et une tendance au repliement sur soi, le développement d'une mentalité défensive admirablement illustrée par la ligne Maginot.

Depuis 1944, on observe un changement radical de tendance, puisque la population s'accroît régulièrement chaque année (13) principalement sous l'influence d'une natalité accrue (16,8‰ en 1970) qui situe la France dans le peloton de tête en Europe. Ce chiffre marque un certain recul, puisqu'en 1964 le taux était de 18,1‰. Toutefois, il est trop tôt pour juger cette inflexion qui s'apparente à un mouvement général de baisse s'observant tant en Europe, en Amérique du Nord qu'en URSS (14).

Ce changement de tendance a eu pour conséquence d'accroître la charge pesant sur la population active dont l'importance n'a pratiquement pas varié depuis la fin de la guerre (15). De sorte qu'en 1970 « la France est encore le pays européen où la proportion d'inactifs est la plus forte : pour 1.000 actifs on compte 1.770 inactifs, au lieu de 1.730 aux Pays-Bas, 1.645 en Italie, 1.230 en Allemagne » (16). Ce désavantage nécessita un effort accru de productivité, mais eut pour contrepartie un rajeunissement progressif notable de la population (17), aiguillon puissant pour provoquer l'expansion économique et la modification de mentalités longtemps malthusiennes, protectionnistes, et qui traduisaient en fait le règne d'une gérontocratie. Au surplus, ce rajeunissement allait créer à terme des conditions favorables à la transformation des structures économiques et sociales que la France allait opérer pour faire face tant à la « montée des jeunes » (18) qu'à sa volonté d'accéder à l'ère industrielle et post-industrielle.

(12) Georges DUPEUX, *La France de 1945 à 1965*, A. Colin, 1969, p. 6.

(13) Sans tenir compte de l'apport constitué par les rapatriés d'Algérie le taux d'accroissement moyen a été de 1 % entre le 1^{er} janvier 1962 et le 1^{er} janvier 1967, taux comparable à celui enregistré depuis la guerre (1,05 %) 0,4 % en 1880, 0,2 % en 1900, 0,02 % en 1932-1939. In *Monde*, 23 octobre 1967, citant l'Institut d'Etudes Démographiques.

(14) Jean-Marie POURVIN, *La population mondiale*, Seuil, Paris, 1971, p. 80.

(15) Le nombre de la population occupée a varié d'après les recensements suivant les chiffres suivants : 19,4 en 1946 (en millions), 18,8 en 1954, 19 en 1962 et 20 en 1968.

(16) Commissariat général du plan, *Préparation du VI^e plan, rapport sur les principales options*, 1970, p. 48.

(17) En 1970 25 % de la population française avait moins de 15 ans contre 28 % pour la Hollande, 23 % pour la RFA, la Suisse, la Grande-Bretagne, 21 % pour la Suède.

(18) A. SAUVY, « La montée des jeunes », Calman-Lévy, 1960.

L'accroissement et le rajeunissement relatif de la population française n'est cependant qu'un aspect de la profonde transformation qui modifie l'aspect du pays. La France des années 70 est bien différente de la France rurale, de la France des petites classes moyennes, si chère au parti radical.

Depuis 1945, la population active agricole n'a cessé de décroître à un rythme accéléré : de 1,5 % par an entre 1946-1954, à plus de 3,5 % pendant les années 60. D'après les prévisions du VI^e Plan, ce rythme sera de 4,2 % pour la période 1968-1975 (19). De sorte que la composition par secteurs de la population active s'est très profondément modifiée.

En 1968, moins de 15 % de la population active était employée dans le secteur primaire, 41 % dans le secondaire et 44 % dans le tertiaire, contre respectivement 36,4 %, 29,3 % et 34,3 % en 1946 (20). Une évolution semblable voire même plus accélérée est prévue pour les prochaines années, puisqu'en 1975 la population active agricole devrait être inférieure à 11 % de la population active totale. Quand au secteur industriel, il suffit de noter qu'en 1969 250.000 nouveaux emplois industriels ont été créés (21) et qu'au cours de la période 1971-1975 l'emploi industriel croîtra de 1 % par an en moyenne (22). De toute manière, contrairement à une idée assez répandue, il est difficile de considérer la France comme un pays sous-industrialisé. « Potentiellement, sa structure industrielle paraît aussi dynamique que celle de ses principaux concurrents » (23).

On note par ailleurs que la croissance du secteur tertiaire est plus rapide encore et s'accompagne, entre 1962 et 1968, d'une réduction sensible du petit commerce (—9 %), des gens de maison (—8 %), du clergé (—20 %). Par contre, pendant la même période, on constate

(19) 160.000 travailleurs ont été « libérés » chaque année du secteur rural entre 1954-1962, 135.000 entre 1962 et 1968.

(20) Cf le recensement de 1968. On peut ajouter à titre comparatif, en désignant par I, II, III, les divers secteurs

	1851	1901	1936	1946	1954	1962
			(en pour-cent)			
I	53	42	37	36,4	27,7	20,6
II	25	31	30	29,2	36,3	39,0
III	22	27	333	34,4	35,9	40,4

Ce tableau a été dressé à partir de deux sources différentes : Atlas historique de la France contemporaine, et Parodi, *op cit.*

(21) Statistiques et Etudes financières, mai 1971, n° 269, p. 47.

(22) D'après le rapport général du VI^e plan, l'évolution des effectifs dans l'industrie était la suivante : accroissement de 1,25 % par an entre 1960/1965, de 0,6 % entre 1965/1970, pour la période 1970/1975 l'accroissement prévu est de 1 %.

(23) F. HETMAN, « La France est-elle vraiment sous-industrialisée ? *Le Monde*, 21 octobre 1969.

un accroissement notable des professions libérales (14 %), des professeurs (67 %), des cadres administratifs moyens et supérieurs (18-19 %) (24).

Ce tableau serait incomplet si l'on omettait de mentionner un élément nouveau responsable en partie des événements de Mai 1968, à savoir la croissance sans précédent du nombre des étudiants qui de 60.000 en 1938 étaient devenus 135.000 en 1950, 300.000 en 1963 (25), 647.000 en 1970-1971 et qui devraient atteindre le nombre de 750-800.000 en 1975-1976 (26).

Parallèlement à cette restructuration des secteurs, un mouvement accéléré de concentration urbaine s'est opéré. Alors qu'en 1846, 24 % des Français vivaient dans des communes de plus de 2.000 habitants, ils étaient un peu plus de 50 % un siècle plus tard, en 1946 (27), 65 % en 1968. Le rapport de la Commission nationale de l'Aménagement du territoire pour l'orientation du VI^e plan prévoyait qu'en 1985 plus des trois quarts des Français vivraient dans des agglomérations urbaines (28).

Certes, l'importance de ce phénomène ne doit pas faire perdre de vue le fait que 18 millions de Français continueront à se maintenir en permanence dans les campagnes, c'est-à-dire sur 90 % du territoire (29). Mais même en tenant compte de ce fait, il est certain que l'ère de la « vieille France » rurale et agricole, végétant à l'ombre de ses clochers, est bien révolue.

Comme il est souligné dans le rapport sur les principales options du VI^e Plan, « la fin de la seconde guerre mondiale a marqué une rupture radicale avec le type d'évolution économique et sociale... connu dans le passé. Depuis cette date, et malgré la stabilité du niveau de la population active, le rythme de la croissance de l'économie française a été en moyenne au moins deux fois plus rapide qu'elle ne l'avait jamais été depuis le début de ce siècle » (30). Le taux de croissance de la PIB s'est en effet établi à 5 % pour la période 1949-1963, et à plus de 5,5 % pour celle allant de 1960 à 1970 (31). Le plus remarquable c'est que cette croissance a été régulière (32), et qu'au moins

(24) Cf PARODI, *op. cit.*, tableau 60.

(25) R. HENRY-GREARD et Guy de LOYS, *La France depuis 1945*, Cours de l'IEP, 1968-1969, fascicule IV, p. 667.

(26) *Annexes au VI^e Plan, Programmes d'actions détaillées*, p. 161.

(27) DUPEUX, *Tableaux de l'économie française*, Paris, 1966, pp. 20-21.

(28) *Rapport options VI^e plan*, p. 227.

(29) Commissariat général du plan, *Rapport de la commission nationale de l'aménagement du territoire pour l'orientation du VI^e plan*, p. 12.

(30) *Rapport, ... Options VI^e plan*, p. 42.

(31) *Annexes programmes d'action détaillées, VI^e plan*, p. 2.

(32) PARODI, *op. cit.*, p. 63.

en ce qui concerne les années 1958-1968 elle a été plus favorable que celle de la République fédérale allemande, de la Grande-Bretagne et des États-Unis (33). Au surplus, c'est un taux légèrement supérieur qui a été retenu comme objectif du VI^e Plan (croissance de 5,9 % par an de la PIB) ce qui implique une industrialisation rapide, et peut être même « sauvage », quoique le gouvernement s'en soit défendu (34).

Si bref et schématique qu'il soit, le bilan que nous avons dressé nous autorise pourtant à affirmer qu'une véritable mutation des structures économiques et sociales s'est opérée en France, mutation qui d'ailleurs s'observe aussi au niveau des habitudes et des mentalités.

Notons à titre de premier exemple, la mobilité de la main d'œuvre qui s'est avérée « beaucoup plus importante qu'on ne le prétend généralement » (35). Le cliché d'une France casanière, réticence à changer d'emploi et de domicile paraît discutable lorsqu'on constate qu'entre 1962 et 1968 plus de 500.000 personnes actives ont changé de département chaque année, 300.000 de région et 2.500.000 d'employeurs (36).

Quoique plus difficile à saisir, la mobilité sociale n'en est pas moins une réalité nouvelle et un phénomène sensible. On en trouve déjà un indice dans les modifications que nous avons rapportées ci-dessus, et qui touchent à la composition socio-professionnelle. Une indication supplémentaire peut se déduire du tableau publié par le Ministère de l'Économie et des Finances sur les ressources déclarées par les Français pour les années 1965-1966-1967. Alors qu'entre 1965 et 1967 l'ensemble des contribuables augmentait d'à peu près 7 %, le nombre de ceux appartenant aux tranches les plus élevées de revenu imposable augmentait de 30 à 35 % et parfois même de 40 % (37). Ainsi se dessine une autre France, bien différente de cette France des 200 familles.

De manière plus générale, on observe que la mentalité de type pré-industriel glorifiant l'individualisme et l'entreprise familiale tend à disparaître pour céder le pas à une mentalité plus ouverte au progrès industriel, à la science et à la technologie (38). La mentalité protectionniste, malthusienne voire antiéconomique fait place à une « mentalité

(33) C'est ainsi qu'entre 1958 et 1968 la variation annuelle du PNB a été de 5,5 % en France, de 5 % en RFA, de 5,5 % en Italie, de 3,4 % au RU, et de 4,8 % aux États-Unis, *Le Monde*, 12 juin 1969.

(34) Rapport, ... Options VI^e plan, p. 13.

(35) Rapport, ... Options VI^e plan, p. 48.

(36) Rapport de la Commission nationale d'aménagement du territoire VI^e Plan, p. 19.

(37) *Le Monde*, 1^{er} septembre 1970.

(38) B.E. BROWN, *The French experience of modernization*, in *World Politics*, 1969, p. 389.

de croissance » (39) qui s'est implanté depuis la dernière guerre sous l'impulsion tant du Commissariat général au plan de modernisation (40) que de cette cohorte de jeunes et dynamiques hauts fonctionnaires avides de techniques nouvelles et portés à prendre des initiatives, que l'ENA forme régulièrement depuis sa création en 1945 (41). Sous leur influence, le vieil édifice n'allait pas tarder à être ébranlé, y introduisant et y mettant à l'épreuve toutes sortes d'idées et de comportements nouveaux. L'administration préfectorale longtemps chargée exclusivement de tâches de surveillance et de police allait peu à peu se transfigurer, s'intéressant puis se consacrant de manière croissante aux problèmes du développement économique et social, c'est-à-dire à des tâches d'animation et d'impulsion.

L'ouverture des frontières acquis par la signature, l'application et l'élargissement du traité de Rome allaient aussi constituer un puissant stimulant à la transformation des mentalités. Une brèche sérieuse était ainsi ouverte dans le protectionnisme tenace auquel les Français étaient attachés et dans leur dédain envers le marché international. Certes, les 10 à 13 % de son PNB (42) que la France vend à l'étranger sont inférieurs encore à ceux de pays comme la République fédérale allemande et la Grande-Bretagne (43). Mais cette remarque ne doit pas conduire à sous-estimer l'ampleur du changement, quand il s'agit de la France, pays relativement autarcique, au moins dans le cadre de son empire, et peu ouvert sur l'extérieur. Encore convient-il de préciser que les industries de pointe c'est-à-dire les industries motrices de la croissance, telles que l'industrie aéronautique, la construction automobile, l'équipement électronique, exportent une grande partie de leur production (44).

Dans les développements qui précèdent, nous nous sommes efforcés de montrer que depuis un quart de siècle de profonds bouleversements avaient eu lieu et continuaient à se produire en France. Il n'était évidemment pas, dans notre propos, de nier l'existence des défauts, faiblesses et insuffisances du système économique et social français ou

(39) Commissariat général du plan..., *Le développement industriel, rapport du groupe d'experts, comité de développement industriel*, 23 avril 1968, p. 44.

(40) C. GRUSON, *Origine et espoirs de la planification française*, Dunod, Paris, 1968, p. 222.

(41) 2.000 des 5.000 hauts fonctionnaires français étaient sortis de l'ENA, jusqu'en 1968, cf Rapport Bloch-Lainé, *La documentation française*, 1969.

(42) 13-13,5 % respectivement en 1969 et 1970. *Statistiques et Etudes financière*, mai 1971, p. 82.

(43) La Grande-Bretagne, comme l'Italie exportaient 19 % de leur PNB, la RFA 24 % en 1969, *Le Monde*, 12 juin 1969.

(44) Ainsi, à titre d'exemple, l'industrie aérospatiale a fait en 1968 un chiffre d'affaires de 6,43 milliards, et 2,1 milliards d'exportations. *Le Monde*, 29 mai 1969.

même d'en estomper l'importance. Il n'est en effet guère douteux que subsistent des mentalités, des comportements et des mécanismes qui constituent autant de gênes et de freins aux évolutions et aux mutations : culte de l'élite, esprit de suffisance, triomphalisme sont quelques-uns de ces traits négatifs. Comme l'écrit de manière imagée et peut-être excessive Francis Parangue : « Ministre content de l'être, maître à penser, convaincu de son génie, cadre au gilet cintré, préfet faraud de ses plumes blanches, académicien drapé dans son costume aux couleurs de moisi, huissier à chaîne d'argent, patron plus soucieux de propriété que de production, intellectuel muré dans son individualisme, enseignant au savoir figé et à l'éloquence dogmatique, technocrate au savoir méprisant, — France, tu crèves de vanité et de conformisme ; il te reste à redécouvrir la modestie pour trouver la voie véritable du progrès, tant il est vrai que si la suffisance n'exclut pas le talent, elle le compromet » (45).

De même, la persistance dans la société française d'un système de « cloisonnement, de secret et d'irresponsabilité qui s'arrange pour glisser dans le flou toutes les décisions difficiles et pour garantir à chacun sa protection générale contre toute sanction » (46), est notoire.

Mais prétendre que la société française est « figée » depuis de longues années dans un tel système, qu'elle est « bloquée » dans des « formes d'organisation et dans un style d'action qui ne lui permettent pas de tirer parti des chances qu'offre le développement économique et technique général » (47), alors que par ailleurs de telles transformations et mutations s'y opèrent tant dans les structures que dans les mentalités, nous paraît pour le moins inapproprié et même franchement inadéquat.

Dès lors, comment expliquer un emploi aussi manifestement inadéquat de l'expression « société bloquée » ?

S'agit-il tout simplement d'une maladresse, de l'emploi malheureux d'un terme certes suggestif mais inapproprié, se référant à une époque pratiquement révolue ? Faut-il y voir, au contraire, le reflet d'une incapacité à concevoir les mutations autrement qu'au moyen de catégories périmées ayant dans le passé bien traduit la situation française ? Les promoteurs et les bénéficiaires des transformations seraient alors, en quelque sorte prisonniers de leurs conceptions traditionnelles, et ne parviendraient à saisir et à concevoir le changement qu'à travers des concepts dépassés. C'est là une explication qui a quelque audience dans

(45) Régis PARANGUE, *Le Malaise français*, Seuil, 1970, p. 39.

(46) M. CROZIER, *La société bloquée*, p. 74.

(47) M. CROZIER, *op. cit.*, p. 135.

certain milieux de la gauche française, mais qui ne convainc guère quand on relève l'accent mis par les responsables pour souligner les bouleversements qui ont déjà transformé la société française et pour annoncer les mutations d'importance qui vont, selon leurs prévisions, s'y produire à un rythme accéléré. Or, qui lit le rapport général exposant le VI^e Plan de développement économique et social, ne peut qu'être frappé par la très grande fréquence d'expressions telles que transformations, bouleversements, conversions, mutations, modifications structurelles, industrialisation accélérée. Il est difficile, dans ces conditions, de voir dans l'emploi répété du concept de « société bloquée » par les plus hautes autorités politiques et scientifiques un emploi malencontreux et non intentionnel.

En réalité, il semble que ceux qui emploient et diffusent cette expression souhaitent lui donner un sens et suggérer une image qui apparemment s'excluent. L'image que l'on s'efforce d'insinuer est celle d'une société qui ne progresse pas, qui fait du sur-place, qui refuse le changement. En somme, on paraît chercher à frapper les imaginations par le mythe d'une société stagnante et figée. Le sens qu'on attribue au dit concept est quelque peu différent de celui qui vient immédiatement à l'esprit : on souligne que la société française ne sait pas exploiter toutes les chances qui se présentent à elle, qu'elle « n'est pas encore parvenu à évoluer autrement que par des crises majeures » (48), qu'enfin elle a des attitudes de rejet, de refus vis-à-vis de la société industrielle, de la « société de consommation ». C'est ainsi que sont d'ailleurs parfois analysés les mouvements contestataires, notamment le mouvement de Mai.

De toute manière, cet amalgame ne nous paraît pas fortuit, mais résulte, au contraire, d'intentions qu'on pourrait qualifier de prophylactiques, et ceci a un double titre.

Comme les responsables savent que les mutations vont se succéder à un rythme accéléré, ils se préparent à prévenir la conjonction des mécontentements et des attitudes conservatrices et hautaines qui pourraient conduire à une nouvelle explosion du type de Mai 1968. En somme, le concept mythique de « société bloquée » s'adresse tant aux « laissés pour compte » du progrès, aux groupes et intérêts divers laminés par la croissance qu'à ceux qui ne sont pas lésés, ceux qui, au contraire, bénéficient des changements. Ceci concerne en particulier bon nombre de dirigeants d'entreprises qui continuent à diriger leurs entre-

(48) M. CROZIER, *op. cit.*, p. 95.

prises suivant des méthodes surannées, peu productives et au surplus génératrices de tensions inutiles, car elles ignorent la participation et la décentralisation véritables (49).

D'où la « campagne d'explication » visant à présenter aux Français leur société comme ayant des traits culturels s'opposant au changement et, à la limite, au progrès. Rien d'étonnant dans ces conditions que les Français souffrent des changements qui surviennent. L'intensité de leurs tourments résulteraient donc plus de leur « incapacité » culturelle à accepter le changement, à s'y adapter sans crise, que des mutations elles-mêmes. La cause du « malaise français » paraît en quelque sorte résider plus dans cette fameuse « société bloquée » avec son cortège d'attitudes de comportements, de modes d'action que dans les transformations elles-mêmes et la manière dont elles s'opèrent et sont mises en œuvre.

On espère du mythe ainsi diffusé qu'il fasse prendre conscience aux Français de traits dont l'abandon et le remplacement permettraient de négocier changements et mutations bien plus aisément, avec moins de heurts, de déchirements et de risques politiques. On semble attendre du mythe en question qu'il les aide à se libérer du carcan qui les empêche encore d'entrer de plain-pied dans l'ère postindustrielle, où le changement perpétuel serait, paraît-il, roi. En « jouant » à tous les niveaux, la coopération, la participation, la négociation, les Français saisiraient les chances que leur offrent la société industrielle, et réduiraient les risques d'une crise sociale.

Ainsi le gouvernement prend les devants pour faire accepter les souffrances qui s'annoncent. Il administre en quelque sorte un traitement prophylactique de manière que « les exigences du développement soient non seulement tolérées mais acceptées » (50). En fin de compte, le mythe de la « société bloquée » est destiné à faire accepter les choix figurant dans le VI^e plan, et tout particulièrement le fameux « impératif industriel ». Désormais, il faut convaincre l'opinion que « la sécurité, c'est le changement » (51).

Au surplus, le mythe de la « société bloquée » a, semble-t-il, une autre fonction. On a vu comment la transformation de la société française s'était accompagnée d'une modification de la structure par secteurs avec pour conséquence la montée de nouvelles classes liées notamment

(49) Pour une analyse pertinente et mesurée sur ce plan, voir l'article publié par J. MAISONROUGE, président de l'IBM World Trade Corporation, in *Revue de Défense Nationale*, juin 1971.

(50) Rapport, principales options VI^e plan, p. 35.

(51) P. LEFOURNIER, Une politique nouvelle de plein emploi, in *L'Expansion*, avril 1968, cité dans L. STOLERU, *L'impératif industriel*, Seuil, p. 36.

au secteur tertiaire, plus précisément même à ce que L. Mehl appelle le secteur quaternaire (52), et de manière concomitante au déclin de certaines classes liées aux autres secteurs. Il est intéressant de noter à ce propos ce que rapporte André Malraux de son dernier entretien avec le général De Gaulle : « Le pouvoir du général De Gaulle... eut été inconcevable sans le développement du secteur tertiaire. Songez que cette année en France, ce secteur a dépassé les deux autres : paysans et ouvriers réunis » (53)... « Il n'y a pas de rassemblement possible autour de la classe ouvrière en train de s'effriter » (54).

Les nouvelles classes montantes de la société française contemporaine, comme d'ailleurs dans toutes les sociétés industrielles avancées, ont pour caractéristiques de se fonder sur le talent, le savoir technique, industriel et administratif ; d'où une moindre importance de l'hérédité quant à leur statut social.

Entre les technocrates, les divers décideurs qui constituent la classe dominante (55) et les classes dominées définies surtout par la dépendance à l'égard « des formes d'organisation et de culture élaborées par les groupes dirigeants » (56), se situe une nouvelle classe d'indépendants (professeurs, chercheurs, médecins, experts de tous ordres) qui peuvent, suivant le cas, basculer du côté de la classe dominante ou au contraire de ceux qui s'opposent aux décideurs (57).

Parfaitement au fait des modifications qui interviennent dans les structures sociales et de leur implication politique, les dirigeants français sont soucieux de prévenir dans l'avenir l'éventuel basculement des « indépendants ». Pour cela, il convenait, entre autres, de disqualifier la voie révolutionnaire. Le concept de « société bloquée » a paru apporter une utile contribution à ce dessein.

Terme suggestif, aisément perçu par les classes nouvelles, on escomptait peut-être qu'il les détournât de « l'extrême des idéologies », qu'il les mît en garde contre ce travers prétendument typique au peuple français, qui fait « qu'on préfère trop souvent se battre pour des mots, même s'il recouvre des échecs dramatiques, que pour des réalités. C'est pourquoi nous ne parvenons pas à accomplir des réformes autrement qu'en faisant semblant de faire des révolutions... » (Chaban-Delmas,

(52) L. MEHL, *L'informatique, la connaissance et l'action*, p. 25. Mehl propose d'appeler secteur quaternaire, « le tertiaire non matériel, les prestations de service intellectuels... ».

(53) A. MALRAUX, *Les chênes qu'on abat*, Gallimard, Paris, 1971, p. 178.

(54) A. MALRAUX, *op. cit.*, p. 164.

(55) J.-K. GAILBRAITH, *Débats du club du Nouvel Observateur, Nouvel Observateur*, 8 février 1971, p. 35.

(56) A. TOURAINE, *La société post-industrielle*, Denoël, Paris, 1969.

(57) Cf notamment la notion de « bloc historique » chez Roger GAURAUDY, *L'Alternative*, Laffont, 1972, pp. 177-198.

Discours du 17 septembre 1969). C'est comme si, désespérant, après Mai 1968, de parvenir à rendre crédible l'image d'une « société réconciliée avec elle-même par la croissance et la prospérité, d'une société animée par le bien commun et la rationalité sociale », le pouvoir s'efforçait de créer un consensus dans la société française en lui faisant rejeter l'un de ses traits négatifs, celui d'être une société « bloquée ».

Ceci ne signifie évidemment pas que le recours à ce mythe soit le seul procédé auquel le pouvoir ait recours ; toutefois, son utilité apparaît quand on ne veut pas aller trop loin dans les implications politiques de la remise en cause des structures. On cherche à éviter le basculement évoqué ci-dessus, sans avoir à remettre en cause la structure actuelle du pouvoir, où la classe dominante tire notamment sa puissance et son prestige de l'hérédité matérielle et culturelle (58).

On remarquera qu'il n'est pas fortuit que le nouveau parti radical se soit attaqué, dans son fameux manifeste, à l'hérédité, puisqu'il se tourne vers ces nouvelles couches sociales pour y puiser membres, sympathisants et électeurs (59). C'est aussi le cas de certains courants proches de la majorité, notamment d'hommes et de groupes qui gravitent autour de E. Faure.

C'est ainsi que récemment, aux journées du « Contrat social » (60), Maître J. Denis Brelin, évoquant les obstacles sur lesquels se brise la recherche d'une nouvelle société, avait particulièrement souligné le poids de l'hérédité « assuré par la transmission culturelle et par la transmission des biens. La transmission culturelle, entretenue par le système d'enseignement qui fortifie les inégalités beaucoup plus qu'il ne les comble ; la transmission des biens, renforcée par l'iniquité d'un système fiscal qui frappe lourdement les revenus, mais préserve le capital font qu'en 1972 un Français a son destin beaucoup plus déterminé par ce qu'il reçoit de son milieu familial et social que par ce qu'il est » (61).

On aura noté que J.-D. Brelin n'a nullement eu besoin de recourir au concept de société bloquée pour analyser les obstacles qui se dressent devant la construction de la « Nouvelle société ».

(58) BOURDIEUX et PASSERON, *La reproduction, élément pour une théorie du système de l'enseignement*. Edit. de Minuit, Paris, 1970.

(59) J.-J. SERVAN-SCHREIBER, Michel ALBERT, *The Radical Alternative*, McDonald, London, 1970, cf le chapitre 6, pp. 101-121.

(60) Nom donné aux clubs animés par E. Faure, d'après le sous-titre de son livre *L'âme du combat, pour un nouveau contrat social*, Fayard.

(61) *Express*, 13-19 mars 1972, p. 20.

Ainsi se trouve renforcée l'impression que les responsables français actuels s'efforcent de faire accepter le changement en gestionnaires, c'est-à-dire sans trop s'interroger sur sa portée et surtout son prix. Dans ces conditions, le recours au mythe de la société bloquée peut paraître utile comme tous les mythes qui sont essentiellement tournés vers le passé, et peut éventuellement servir à supporter le présent (62).

La société française contemporaine n'est pas une « société bloquée ». Cette expression est inapte à décrire et à traduire son état réel. Tout à fait adéquat quand S. Hoffman l'utilisait pour décrire la « synthèse républicaine » de la III^e République, ce concept ne l'est plus aujourd'hui et semble avoir été sciemment détourné de son sens original. La responsabilité de Michel Crozier à cet égard semble avoir été déterminante.

C'est en systématisant la théorie des « conséquences secondaires inattendues », dégagée tour à tour par R.K. Merton, Ph. Selznik et A.W. Gouldner, chacun pour des caractéristiques particulières du modèle bureaucratique wébérien (63), que Crozier était parvenu à construire son célèbre « modèle bureaucratique », et son non moins célèbre « cercle vicieux bureaucratique ». C'est ce modèle qu'il appliqua et « vérifia » sur le système administratif français (64), c'est cette application qui fut ensuite étendue à l'ensemble de la société française taxée dès lors de société bloquée.

En dernière analyse, ceci revient à saisir et comprendre la société française comme un immense système bureaucratique (ou un ensemble de systèmes bureaucratiques) de type wébérien. C'est là déjà une caricature assez cocasse, et de toute manière une simplification plus qu'abusives. Mais le comble est de plaquer au surplus sur ce schéma le concept élaboré par S. Hoffman pour désigner une tout autre France, société hétérogène où coexistaient plusieurs systèmes en équilibre statique, fort éloignée de ce gigantesque système bureaucratique ne s'adaptant au changement que par des crises que serait la société française selon les adeptes de l'expression « société bloquée ».

Bien qu'il n'y ait rien d'exceptionnel à une telle pratique, on est quelque peu surpris qu'un scientifique d'une telle renommée se soit prêté à un emploi aussi peu scientifique d'un concept qui pouvait légitimement y prétendre. En réalité, c'est maintenant un concept tota-

(62) L. SFEZ, *L'Administration prospective*, A. Colin, Paris, 1970, p. 39.

(63) Pour une représentation simplifiée des modèles de Merton, Selznik et Gouldner, cf l'ouvrage de MARCH et SIMON, *Les Organisations*, Dunod, 1958.

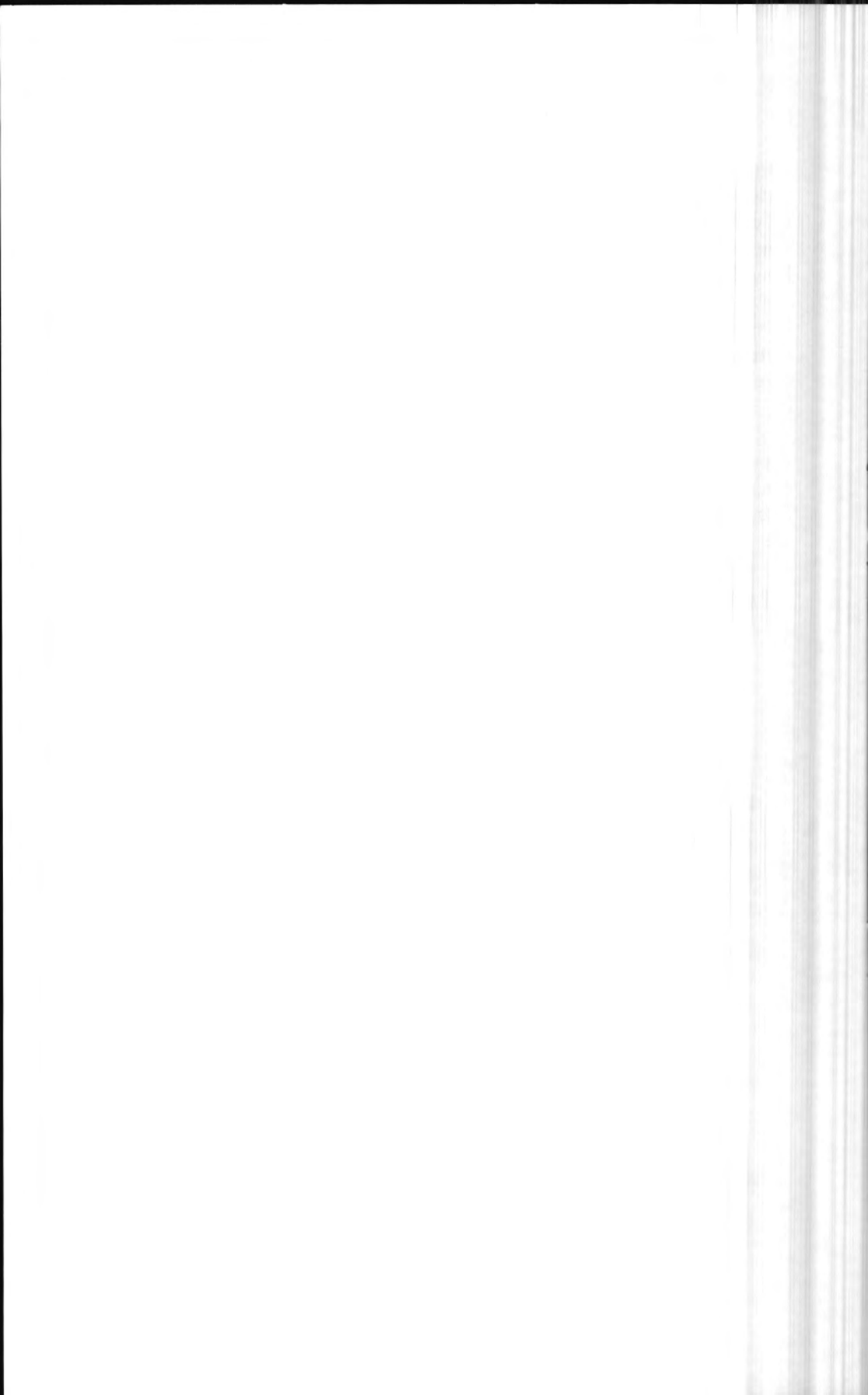
(64) M. CROZIER, *le phénomène bureaucratique*, Seuil, chapitre VII, et quatrième partie. Cf également le résumé qu'en fit l'auteur dans le traité de *Science administrative*, ouvrage collectif édité chez Mouton, 1966, pp. 768-780.

lement mythique. S'imaginerait-on employer ce terme pour décrire la société belge, britannique ou même italienne (si l'on pense au poids du catholicisme de ce pays) ? Trois pays dont les transformations paraissent malgré tout d'une ampleur moins grande que celles qui ont bouleversé et bouleversent encore la France depuis plus de vingt-cinq ans.

Au fond, on retrouve ici non pas un trait français, mais un trait universel qui consiste à esquiver les problèmes ou à les poser en termes mythiques quand les solutions s'avèrent difficiles et douloureuses et qu'elles sont liées à d'âpres contestations et conflits. En fin de compte, on peut se demander si l'exploitation politique qui est faite de ce concept, si son emploi mythique ne risque pas de provoquer l'effet opposé à celui qui était recherché. Comme le souligne dans un autre contexte Edgar Faure : « les problèmes mythes conduisent sans coup férir à la solution mythe : la révolution » (65).

(65) Edgar FAURE, *L'âme du combat*, Fayard, 1970, p. 115.





Judicial Review in the United States of America

by Albert B. SAYE,

Professor of Political Science, University of Georgia (USA).



I. Introduction.

In any society, the rights of the individual are protected to some extent by custom and public opinion, and — except where the government is totalitarian — certain statutes that add stability to the position of the individual are likely to be regarded as fundamental. America's contribution to the ever-present problem of reconciling individual liberty and governmental authority has been the theory and practice of government under a written constitution that defines and limits the powers of government. If the government, either national or state, seeks to encroach upon the rights of the individual safeguarded by the Constitution, he may vindicate them by an appeal to the courts, which are vested with supreme authority in constitutional questions. Limitations upon governmental powers are thus made effective by the presence of adequate machinery for their enforcement.

Judicial review, the power of the courts to pass upon the constitutionality of acts of the legislative and executive branches of government, is not uniquely American in theory, but the extent to which this theory is practiced is distinctively American (1). The Supreme Court today plays a leading role in the formulation of public policy. It exercises

(1) Judicial bodies exercise a form of judicial review in at least fifteen countries, but in none do the courts exercise the power to the extent of the United States Supreme Court. See Joseph TANENHAUS, *Judicial Review*, 8th *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968, pp. 303-306; David J. DANIELSKI and Glendon SCHUBERT, *Comparative Judicial Behavior: Cross-Cultural Studies in Political Decision-Making in East and West*, New York, Oxford University Press, 1969; Joel GROSSMAN and Joseph TANENHAUS, *Frontiers of Judicial Research*, New York, John Wiley and Sons, Inc., 1969; Edward McWHINNEY, *Judicial Review*, Toronto, University of Toronto Press, 1969.

this exalted role in the guise of interpreting the Constitution, but the cult of the robe is all but dead and buried. Even the man in the street knows that vague generalities in the Constitution like « due process » and « equal protection » mean largely what the justices say they mean. In this respect, the unwritten constitution of England is quite as meaningful as the written Constitution of the United States.

It is the more active participation of the American judiciary in the political process rather than the presence of a written constitution that distinguishes most clearly the American and English political systems. Sir Edward Coke, most responsible for England's Petition of Right (1628), wrote in doctor Bonham's case that « it appears in our books, that in many cases the common law will control Acts of Parliament, and sometimes adjudge them to be utterly void: for when an Act of Parliament is against common right and reason, or repugnant, or impossible to be performed, the common law will control it, and adjudge such Act to be void » (2). But Coke cited no examples, and this theory of judicial supremacy never became a practice in England. It is to America that one must turn to see the flowering, and perhaps the going to seed, of judicial review.

II. Basic issue.

Individual rights versus popular sovereignty is frequently presented as the basic issue in judicial review. In the Declaration of Independence Thomas Jefferson held it to be « self-evident that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable rights, that among these are life, liberty, and the pursuit of happiness ». And for the brave men who were to sign, the last paragraph of the Declaration proclaimed: « We ... the representatives of the United States of America ... appealing to the Supreme Judge of the World for the rectitude of our intentions, do ... mutually pledge to each other our lives, our fortunes, and our sacred honor ». Certainly these men were not Sophists. Their thought was saturated with concepts of justice and reason, described by philosophers of the day as natural law.

But while the Declaration of Independence reflected the Stoic concept of law based upon reason — a higher law concept — it reflected at the same time the doctrine of popular sovereignty. It boldly proclaimed that « governments are instituted among men, deriving their

(2) Arthur E. SUTHERLAND, *Constitutionalism in America*, New York, 1965, p. 61.

just powers from the consent of the governed ». Abraham Lincoln echoed this same thought when at Gettysburg he dedicated the nation to the proposition « that government of the people, by the people, for the people shall not perish from the earth ».

Is the concept of popular sovereignty compatible with a higher law concept? Will not a momentary majority sometimes pass enactments « no more deserving the name of law than if enacted by highwaymen »? Life in general is made up of competing forces, and one valid political principle often competes with another equally valid one. The American constitutional system with judicial review presents one approach toward reconciling this dilemma.

This line of argument is put forward by those who favor judicial review, and, from a theoretical point of view, the argument has strong appeal. But judicial review in practice in America has not lived up to the exalted position given to it in theory. The incidence of judicial review has, on the whole, been rather appalling (3). Viewing the American governmental system in operation over a long period of time, one is pressed toward the conclusion that, by and large, the basic issue in constitutional litigation is: *Who* is to decide political issues? And when tested on the merits of past performance, one is hard pressed to find convincing evidence to support the thesis that a small group of men appointed to the Supreme Court for life are better qualified than the people's chosen representatives in Congress.

III. Judicial review in action.

It is well to emphasize that the federal courts will pass upon the constitutionality of a statute or executive action only when a decision of that question is necessarily involved in the decision of an actual case. Nothing could be more erroneous than the notion that acts of Congress and executive orders are presented to the Supreme Court for approval before they are put into operation. A statute which is in fact unconstitutional may be enforced for years unless it is challenged and brought before the courts in a case.

The first case in which an act of Congress was held unconstitutional was *Marbury v. Madison*, decided in 1803. The chief facts in the case were as follows: William Marbury was appointed justice of the peace for the District of Columbia by President John Adams just before he

(3) Henry W. EDGERTON, *The Incidence of Judicial Review over Congress*, *Cornell Law Quarterly*, April 1947, XXII, 299.

left office. Because of the late date of the appointment, Marbury's commission, duly signed and sealed, was not delivered before Thomas Jefferson was inaugurated President. The new Secretary of State, James Madison, refused to deliver the commission. The affair was but an incident in the feud then raging between the incoming Republicans and the outgoing Federalists. The Republicans charged that their opponents, defeated at the polls in 1800, had sought through the judiciary act passed by the lame-duck Congress on February 13, 1801, to retire to the judiciary as a stronghold from which to batter down the works of Republicanism. Marbury petitioned the Supreme Court for a writ of mandamus to force the new Secretary of State to deliver his commission.

In writing the opinion of the Court, Chief Justice Marshall first established the facts that Marbury had a right to the commission in controversy and that mandamus was the proper remedy for securing it. He then arrived at the question of the authority of the Court to issue the writ. The Constitution provided that « In all cases affecting ambassadors, other public ministers, and consuls, and those in which a State shall be a party, the Supreme Court shall have original jurisdiction. In all the other cases before mentioned the Supreme Court shall have appellate jurisdiction... ». Since Marbury was neither an ambassador, public minister, or consul, nor a state, Marshall concluded that the Supreme Court could not exercise original jurisdiction in his case. The fact that the Judiciary Act of 1789 specifically vested the Supreme Court with authority « to issue writs of mandamus in cases warranted by the principles and usages of law, to any courts appointed, or persons holding office under the authority of the United States » was of no avail, for this provision of the act was in conflict with the Constitution and therefore void. Marshall's statement was so forceful and appealing that it has become the classic defense of judicial review. It boils down to three propositions : 1° the Constitution is the supreme law of the land ; 2° statutes enacted by the legislature are subordinate to and cannot conflict with the supreme law ; 3° judges, sworn by oath to support the Constitution, must declare void any legislative act found by the judges to conflict with the Constitution (4).

During the period before the Civil War the Supreme Court invalidated acts of Congress in only two cases, *Marbury v. Madison* (1803), and

(4) The classic rebuttal of Marshall's statement is Mr. Justice Gibson's opinion in *Eakin v. Raub*, 12 Sergt. and Rowle 330 (Pennsylvania Supreme Court, 1825). This case is included in Robert E. CUSHMAN's excellent little volume *Leading Constitutional Decisions*, 13th edition, New York, 1966, p. 331.

Dred Scott v. Sanford (1857). The Marbury Case, already discussed, was significant for the theory involved, but of little practical importance since it involved merely a refusal of the Supreme Court to order that Marbury be commissioned a justice of the peace for the District of Columbia. The Dred Scott Decision, however, was intended by the Court to put an end to the pressing political problem of the day, namely, the issue of slavery in the territories of the United States. The rigid decision backing the pro-slavery interests, holding void the Compromise of 1850 and other agreements reached in Congress, was no shining success.

Thomas Jefferson had denounced the « gratuitous opinion » in Marbury v. Madison, and denied it to be law. « The Constitution intended that the three great branches of the government should be co-ordinate, and independent of each other », explained Jefferson. « As to acts, therefore, which are to be done by either, it has given no control to another branch... Where different branches have to act in their respective lines, finally and without appeal, under any law, they may give to it different and opposite constructions... From these different constructions of the same act by different branches, less mischief arises than from giving to any one of them a control over the others » (5). Abraham Lincoln expressed the contempt felt by most citizens for the Dred Scott Decision when he said in his First Inaugural Address : « The candid citizen must confess that if the policy of the government, upon vital questions affecting the whole people, is to be irrevocably fixed by decisions of the Supreme Court, the instant they are made, in ordinary litigation between parties in personal actions, the people will have ceased to be their own rulers, having to that extent practically resigned the government into the hands of that tribunal ».

During the period from 1861 to 1937 the Supreme Court invalidated seventy-two acts of Congress, and hundreds of state laws. The basic doctrine of constitutional law during the period was protection of vested property rights. The Court used the due process clause as a basic for enforcing a *laissez faire* philosophy. The adoption of this philosophy as a constitutional principle came at a time when the frontier was passing away and an industrial society was emerging ; hence it resulted in a social lag.

The Court at its worst as a barrier to needed social legislation is illustrated by such cases as *Lochner v. New York* which struck down

(5) Paul Leicester FORD, *The works of Thomas Jefferson*, New York, 1905, X, 395-396.

a New York statute limiting employment in bakers' shops to sixty hours per week, *Coppage v. Kansas* which struck down a Kansas statute prohibiting yellow dog contracts, and *Adkins v. Children's Hospital* which struck down an act of Congress prescribing minimum wages for women in the District of Columbia.

Dissenting in the *Lochner* Case, Justice Holmes stated :

This case is decided upon an economic theory which a large part of the country does not entertain. If it were a question whether I agreed with that theory, I should desire to study it further and long before making up my mind. But I do not conceive that to be my duty, because I strongly believe that my agreement or disagreement has nothing to do with the right of a majority to embody their opinions in law... (6).

Opposition to the Court's interference in economic matters reached a high point following its invalidation of the National Industrial Recovery Act, the Agricultural Adjustment Act, and other significant parts of President Franklin D. Roosevelt's New Deal Program. On February 5, 1937, the President submitted to Congress a plan to pack the Court by increasing its membership to fifteen. During the weeks that this plan was under study, Justice Owen J. Roberts changed his mind and began voting to sustain social legislation. With only one vote changed, the court in 1937 sustained a state minimum wage law, the Social Security Act, and the National Labor Relations Act. Moreover, Justice Van Devanter, an arch-conservative, announced that he would retire. Thus the alleged need for changing the personnel of the Court by extraordinary means lost most of its force, and Congress rejected the Court packing proposal.

Since 1937 no economic measure enacted by Congress has been held void by the Court, and the Court has displayed a tolerant attitude toward economic regulations enacted by the states. In this area judicial neutralism advocated by Justice Holmes has become dominant.

But the Supreme Court has by no means abandoned judicial review. It has simply turned its attention from economics to other areas. *Certiorari* has been granted liberally in cases dealing with race, religion, and representation, as well as in cases on speech, association, and criminal procedure.

In the period before 1937 the Supreme Court used tradition and precedent as its guide. It sought to preserve practices of the past, to

(6) *Lochner v. New York*, 198 US 45 (1905).

maintain the status quo. What was the guide for the Court after 1937 when its attention turned from economic to social matters? To single out characteristics that accurately describe the Court's leading decisions of the past three decades is difficult, but even a fumbling attempt may be helpful. Protection of minority groups suggests itself as a label. Numerous cases have dealt with Jehovah's Witnesses, atheists, Negroes, Communists, and alleged criminals. The scope of the First and Fourteenth Amendments has been expanded enormously, and equal protection has become the dominant note in the law.

The Court has assumed the role of formulator of new policy rather than the conservator of an established one, and it has made sudden and sweeping changes in the law. Decisions like *Brown v. Board of Education* banning segregation in the public schools, and *Reynolds v. Sims* requiring representation on a population basis in both houses of state legislatures were revolutionary in character.

Theoretically the Court is only enforcing the Constitution when it invalidates state or national legislation, but under the policy of « judicial activism » employed under Chief Justice Warren, the sky became the limit of what the Court might promulgate as the law (7). It is difficult to find anything in the Constitution of the United States that requires that both houses of a state legislature be apportioned according to population, yet the Warren Court imposed such a rule upon the states.

Whether one agrees or disagrees with the desirability of the social legislation promulgated by the Warren Court, it is difficult to justify the means by which it was brought into being.

Dissatisfaction with the Warren Court's « experiment in venturesome constitutionalism » was widespread, and by the fall of 1969 the legislatures of thirty-three states had petitioned Congress to call a constitutional convention (8).

IV. Evaluation.

The proper role of the judiciary in the American constitutional system has always been a subject of debate, and the extreme position taken

(7) See, for example, *Shapiro v. Thompson*, 394 US 618 (1969) holding void all state laws and an act of Congress prescribing a year of residence as a qualification for relief benefits.

(8) *Congressional Quarterly*, August 1, 1969, p. 1372. In August, 1958, the Conference of Chief Justices (of the Supreme Courts of the fifty states) adopted a resolution calling upon the United States Supreme Court to « depart from politics and return to the law ». « Report of the Committee on Federal-State Relationships », *The Conference of Chief Justices*, August, 1958, p. 14.

by the Supreme Court in recent years has made the question of curbing its power a paramount issue. Viewing the Court's work in historical perspective, it appears to have been least successful on the occasions when it abandoned judicial restraint and sought to enforce extreme economic or social policies based primarily upon the personal views of the justices. Some element of judicial participation in the formulation of public policy is inherent in our constitutional system, but it appears to be a mistake for the Court to seek to elevate to the status of constitutional law policies not rooted in the traditions of the American people and upon which there is no widespread consensus. Judge-made law hampers experimentation and evolution, breeds disrespect for law, and invites either stagnation or revolution.

In a period when the public at large recognizes that the Court is seeking to enforce extreme policies, it is easy to criticize ; but it would be a mistake to overlook the blessings of liberty that accompany an independent judiciary and the constructive work that the Court has done. Consider, for example, the benefits resulting to the nation from such famous decisions as *McCulloch v. Maryland*, sustaining a theory of implied power for Congress, *Gibbons v. Ogden*, liberating a developing national commerce from the creeping tentacles of local monopoly, and *Ex parte Milligan*, prohibiting a suspension of the writ of habeas corpus in districts outside the zone of military operations. The decisions of the Supreme Court as a whole have been of a high quality ; the judges, with few exceptions, have been men of ability and devotion to duty ; and during most of our national history the Court has stood high in public esteem. But recurring crises cast doubts upon the wisdom of a system that places nine appointed judges in a position where they can exercise unrestrained political power.

V Conclusion

Judicial review as practiced in the United States is by no means a complete solution to the age old problem of reconciling individual liberty and governmental authority. Courts as well as legislatures exercise governmental authority, and judges as well as legislators are capable of abusing authority. There is much truth in Alexander Pope's lines :

For forms of government let fool contest ; whate're is best administered is best (9).

(9) *The Poetic works of Alexander Pope*, Philadelphia, 1830, p. 108.



Réflexions sur les éléments d'une politique militaire belge (et européenne)

par L. CHAMPION.

★

Le Général e.r. Lucien Champion a présenté récemment au Cercle royal « Mars et Mercure » la synthèse d'une conférence développée par la suite à la tribune du Cercle des officiers de réserve de Bruxelles.

C'est le texte de cet exposé que Res Publica soumet aujourd'hui à ses lecteurs, en considération de l'intérêt des thèses ainsi présentées.

*
**

Nous voudrions placer en exergue de notre entretien ces quelques phrases de Raymond Aron, parce qu'elles constituent la base des réflexions que nous allons vous soumettre :

« Tous les systèmes internationaux, historiquement connus, ont, d'une manière ou d'une autre, atténué les implications de (l'anarchie propre aux Etats souverains qui tendent à vouloir se faire justice eux-mêmes), soit que les Grands du système aient imposé une certaine discipline aux Petits, soit qu'ils aient pris les uns à l'égard des autres des engagements ou se soient efforcés de maintenir entre eux une sorte d'équilibre, soit enfin qu'ils aient souscrit à un pacte comme celui de la Société des Nations ou à une Charte comme celle des Nations-Unies, pacte ou charte dont la finalité, explicitement consignée dans les textes, est d'exclure la guerre comme instrument de la politique. Mais jamais l'anarchie essentielle du système n'a été éliminée ni en fait, parce qu'aucune autorité, au-dessus des Etats, ne possédait les moyens de contraindre ceux-ci, ni en droit, parce que tous les textes légaux comportaient des réserves ou des lacunes, grâce auxquelles le séculaire privilège des Etats de se faire justice eux-mêmes était sauvegardé ou, avec quelque subtilité, restauré en dépit des organisations internationales destinées à l'éliminer. »

C'est en gardant à l'esprit ce texte, très éloigné (à notre sens fort justement) de l'illusion de la « fraternité universelle » après quoi le monde court depuis dix mille ans, que nous abordons maintenant le sujet controversé de la politique militaire belge et de ses rapports avec un concept de défense européenne.

*
**

Il est de tradition en Belgique, depuis la seconde moitié du XIX^e siècle, de confier à des Commissions mixtes, parlementaires et militaires, le soin de se pencher périodiquement sur les grands problèmes directeurs de l'effort militaire imposé à ce pays. Personnellement, nous n'avons aucune prédilection pour ces procédures d'encommissionnement : en matière de politique militaire, comme en beaucoup d'autres d'ailleurs, l'autorité gouvernementale ne devrait ni éluder, ni diluer une responsabilité qu'il conviendrait surtout qu'elle exerce, notamment par un fonctionnement régulier et suivi du Comité ministériel de Défense, par ses liaisons avec les commissions parlementaires normales, et en entendant au préalable (et nous ne disons pas qu'il faille toujours, pour autant, les suivre dans leurs avis) les autorités militaires qui disposent d'un pouvoir de conseil aux termes mêmes de leurs attributions.

Mais les choses étant ce qu'elles sont, et les « commissions mixtes » étant devenues un expédient en l'occurrence, il faut bien constater que la dernière d'entre elles à avoir mené jusqu'à son terme une étude exhaustive des nécessités militaires en Belgique fut la Commission Mixte de 1947-1948, à l'époque où deux pôles géographiques d'intérêt — l'Europe et l'Afrique — concernaient encore la position de la Belgique dans le monde.

Depuis lors, tant en 1954 qu'en 1967, des tentatives similaires, dont on attendait qu'elles proposent des solutions de planification militaire tout au moins à moyen terme, se sont soldées par des échecs. Aussi peut-on s'étonner d'avoir trouvé parfois dans la presse, et jusque dans l'analytique des débats parlementaires, des références aux conclusions de ces commissions mort-nées pour justifier telle ou telle tendance des « restructurations » où s'usent, depuis quelque quinze ans, le moral de nos cadres et l'esprit civique du citoyen, comme aussi la signification réelle de notre effort militaire.

Il faut le dire tout net : — aucune de ces « restructurations », comme on dit, ne peut avoir été inspirée à l'autorité gouvernementale par des conclusions communes aux représentants de la fonction parlementaire d'une part, de la fonction militaire d'exécution d'autre part, pour cette bonne raison qu'aucune conclusion n'a pu être tirée, ni en

1954, ni en 1967, les commissions en cause ayant dû cesser leurs travaux avant même d'en avoir terminé avec une information complète des problèmes dont elles avaient à débattre.

Aussi, devant la confusion permanente qui dès lors s'est établie, il nous faut bien remonter aux sources et demander à un ensemble de définitions et de principes — même s'ils peuvent vous apparaître comme des vérités premières — de nous remettre les idées en place.

*
**

Depuis 1960, la position de la Belgique dans le monde, sa place dans l'Alliance atlantique, son appartenance à d'autres ensembles fonctionnels supranationaux, sa vocation aussi de nation pacifique mais éprise de ce qui constitue notre conception de la liberté, ne doivent plus trouver leur expression d'ordre militaire qu'en fonction de la seule entité géopolitique européenne dont nous formons part intégrante. C'est donc dans ce cadre que nous évoquerons pour vous (et un peu en histoire, peut-être encore trop proche, d'un moment de l'exercice de ces attributions de conseil que j'ai rappelées tantôt) certaines données d'une expérience personnelle, dans la mesure où on peut encore les croire d'actualité quant à la politique militaire en Belgique.

Commençons par préciser ce que nous appelons la politique militaire d'un pays. C'est d'abord l'énoncé dans leurs principes, l'établissement raisonné et justifié, des *buts* que l'on se propose et de la méthode que l'on compte suivre pour y parvenir. C'est en cela que se situe, essentiellement, une *politique d'option*, une politique de *choix fondamental*. Et celui-ci dépend (cela devrait aller sans le dire, mais cela va encore mieux en le disant) d'une prospective de l'avenir prévisible dans les conditions de situation géographique comme de degrés comparatifs de puissance, de rayonnement et de capacités ou sujétions diverses en quoi se résout la position du pays en cause. Pour ce qui concerne la Belgique, il ne s'offre guère plus de quatre possibilités :

- le ralliement à un principe de sécurité collective et l'adhésion en conséquence à un système déterminé d'alliances ;
- une politique de neutralité armée ;
- une politique de neutralité désarmée ;
- ou (comme pour l'Islande par exemple) une politique de « rattachement », mais désarmé.

C'est là le domaine par excellence de la décision gouvernementale. Rien ne peut la remplacer ni, surtout, y être substitué. Mais, dès qu'elle est arrêtée en principe directeur, tout doit également y être rapporté et s'y référer, aussi bien les autres décisions politiques qui doivent en découler que les projets et réalisations d'un planning militaire proprement dit.

Nous ne discuterons pas ici de ce choix fondamental, essentiellement et exclusivement politique. Retenons simplement pour la suite de notre analyse que l'option fondamentale du Gouvernement belge, établie dès 1945 et constamment confirmée depuis lors, se réfère au principe de la sécurité collective et au système d'alliance qu'il postule. Tout le reste, à notre sens, doit donc en découler et rester compatible avec elle. Compatibilité ou incompatibilité, voilà les maîtres-mots, la seule pierre de touche, qui permettent d'apprécier toutes les décisions et réalisations subséquentes.

Car, ensuite, il faut définir les *moyens*, c'est-à-dire tout ce qui est nécessaire à l'établissement, au maintien et au fonctionnement d'un appareil militaire adéquat, dans le contexte des possibilités et capacités du pays appréciées dans le cadre comparatif de nos alliances. Leur détermination devra finalement concilier les exigences parfois contradictoires de la stratégie, des besoins et des ressources.

Par rapport à la politique (préalable) d'option, et sans que l'on puisse s'écarter d'une indispensable compatibilité avec elle, nous pénétrons ainsi dans le domaine beaucoup plus vaste et complexe des politiques d'*exécution*. Et nous ne voulons pas dire par là que tout va maintenant dépendre d'autorités (militaires) essentiellement et exclusivement « exécutives ». Bien loin de là — à ce stade de notre analyse — il faut entendre par « politique d'exécution » l'ensemble des études, décisions et plans qui, bien que dépendant encore, dans une très large mesure, du seul pouvoir de l'autorité politique, tiennent cependant à un principe d'exécution en ce sens qu'ils ne peuvent être incompatibles avec l'option fondamentale.

Celle-ci bien acquise, les premières questions « d'exécution » concernent la capacité générale de l'appareil militaire à établir en conséquence :

- celui-ci doit-il être du caractère « agression-défense », ou peut-il être exclusivement « agressif » ou « défensif » ? ;
- et, dans l'un ou l'autre cas, quel intérêt convient-il d'accorder au concept de la *dissuasion* ?

A ce dernier propos, et tout spécialement puisque nous traitons du cas de la Belgique, quelques mots d'explication s'imposent. La nécessité pour tout appareil militaire de représenter en soi un argument crédible de dissuasion pour un adversaire éventuel n'est pas nouvelle. Ce n'est rien d'autre que le « Si vis pacem, para bellum » des Anciens. Ce qui est assez récent, et qui est très précisément formulé dans le concept stratégique de l'Alliance atlantique (accepté, rappelons-le, en toute souveraineté par notre pays), c'est l'importance considérable et même la priorité absolue qui lui sont maintenant attribuées, à juste titre d'ailleurs, et d'autant plus que l'on ne se réclame que d'un principe de stricte défense.

Dans l'Alliance atlantique — et c'est là, pour nous, un fait déterminant —, le politique ne demande plus seulement au militaire de pouvoir faire face à des actions hostiles éventuelles. Il lui demande encore, il lui demande surtout, il lui demande *d'abord* de dissuader toute agression, c'est-à-dire de *préserver la paix*. L'échec de l'Alliance comme des participations qu'y consentent chacun des pays-membres (et c'est en cela que réside la grande et terrible responsabilité des gouvernements qui « manipulent » unilatéralement les participations raisonnables et négociées qu'ils sont objectivement à même de fournir) résiderait donc *d'abord* dans la rupture des conditions d'une *dissuasion crédible* ; par préjugé ou par ignorance (délibérée ou non) des buts, moyens, méthodes et champs d'application d'éventuelles initiatives adverses.

Car il va de soi qu'une dissuasion crédible requiert d'être applicable à tous les genres d'actions hostiles possibles, depuis la manœuvre d'intimidation ou le raid à buts limités jusqu'à l'agression nucléaire stratégique, en passant par tous les stades tant d'action psychologique que d'attaque armée à caractère local, régional ou généralisé, avec ou sans appui nucléaire tactique (ou encore d'armes biologiques ou chimiques). On voit par là que la dissuasion, trop souvent assimilée, à tort et trop facilement, à la seule capacité nucléaire, concerne tous les domaines d'un armement national (ou d'alliance, suivant l'option fondamentale d'un pays déterminé).

Il serait vain en effet de ne pouvoir agiter que la seule menace nucléaire, quel que soit le degré d'offense craint ou enregistré : sauf en cas de menace analogue, une telle attitude politique ne relèverait que d'un « bluff » politico-militaire du « tout ou rien » particulièrement dans un temps — et ce temps-là, nous le vivons — où l'équilibre (précaire) de la terreur nucléaire accroît les éventualités de formes et degrés divers d'actions armées « conventionnelles ». Ce ne sont pas les arrières-pensées que l'on prête généralement à leurs promoteurs qui expliquent vraiment la théorie de la « flexible response », mais

la réalité obligée des conditions d'une dissuasion crédible en toutes circonstances.

C'est l'objectivité de ces données qui oblige l'OTAN, dans ses exercices d'Etat-Major comme dans les réunions de ses comités spécifiques de planning, ou de contrôle d'emploi des armes nucléaires, à reconnaître qu'il ne serait pas possible — ni politiquement, ni moralement — d'espérer brandir la foudre de Jupiter tonnant pour « dissuader » une menace locale, et limitée à des moyens d'action « conventionnels » par exemple :

- contre la seule île danoise de Bornholm, aux portes de la Baltique ;
- ou contre le flanc septentrional de l'Alliance, sur les frontières du Finnmark dans l'extrême-nord de la Norvège ;
- ou aux frontières russo-turques d'Anatolie ;
- ou sur un « rideau de fer », en train (peut-être !) de devenir perméable peu ou prou, mais qui reste toujours symbolique d'un état de fait que nous ne croyons pas près de se modifier sensiblement (et d'autant moins que les partenaires deviendront plus nombreux autour de l'échiquier des grands problèmes mondiaux :
 - hier l'URSS et les Etats-Unis ;
 - aujourd'hui l'URSS, les Etats-Unis et la Chine ;
 - demain, car ce doit être notre espoir, l'URSS, les Etats-Unis, la Chine et l'Europe...).

S'il nous fallait encore d'autres preuves de la complexité du jeu délicat d'une dissuasion crédible, et de ses exigences quant à un éventail très complet et diversifié de moyens, il n'est que de considérer l'histoire guerrière mondiale des vingt dernières années, ou encore les dramatiques limites (en Corée, dans le Sud-Est asiatique) de la « surpuissance » américaine, ou bien de méditer sur les raisons profondes de l'obsession chinoise à forcer les portes du « club » des grandes puissances nucléaires puisque ce n'est qu'en fonction de cette promotion d'un genre particulier qu'il serait possible à Pékin — dans la conception qui y fut formulée de la lutte violente nécessaire, jointe au vieux fond asiatique du mépris des vies individuelles — de « valoriser » la supériorité écrasante de sa démographie dans des actions de guerre conventionnelle.

Quelle est (ou plutôt, que devrait être restée) la position de la Belgique quant au caractère général de son effort militaire ? Ayant marqué son accord quant au concept stratégique de l'Alliance, notre pays s'oblige à des réalisations qui puissent servir la dissuasion d'abord et, le cas échéant, les nécessités d'une défense mobile. Cette conception de défense mobile est, elle aussi, très significative car elle postule une certaine capacité, non d'agression mais de manœuvre. Ce n'est pas par l'existence ou l'absence, dans une organisation militaire, de certains systèmes d'armes réputés « offensifs » (comme les chars de combat par exemple) qui en conditionne le caractère agressif ou défensif : ce qui permet un jugement de valeur à ce propos, c'est la répartition proportionnelle de divers systèmes d'armes, ainsi que leur articulation aux divers échelons (Division, Corps d'Armée, Armée) en grandes unités spécifiques, en vue de missions exclusivement tactiques ou orientées vers l'exploitation stratégique d'une puissance de rupture.

Si l'on reconnaît la nécessité de participation de notre effort militaire à un ensemble intégré *dissuasif* et de *défense mobile*, il appartient encore à l'autorité politique de statuer sur une structure générale de forces adéquates. De nombreux facteurs sont à considérer. Bornons-nous aux plus importants, c'est-à-dire à ceux dont dépend, en ordre principal, l'indispensable conciliation de la stratégie, des besoins et des ressources.

Seront surtout déterminants de la stratégie et des besoins :

- *l'estimation de la menace* (et nous allons voir ce qu'il faut penser des possibilités adverses d'une part, et des intentions décelables d'autre part);
- *l'analyse des missions*, tellement essentielle, mais qui n'obtient chez nous qu'une audience fort limitée, par crainte révérencielle des réalités aveuglantes qu'elle pourrait dégager si l'on avait vraiment la volonté politique de rester compatible avec notre option fondamentale et avec la priorité reconnue à une dissuasion crédible.

Ces deux facteurs d'influence de la stratégie et des besoins constituent en fait ce que l'on nomme parfois les « contraintes extérieures » en langage diplomatique, par opposition aux « contraintes intérieures » qui affectent surtout le secteur toujours limitatif des ressources et que, dans une certaine optique, on affecte de croire qu'elles puissent être les seules à devoir être prises en considération.

Sont surtout déterminants des ressources :

- le facteur *budgétaire* (relevant de la situation financière, économique et monétaire du pays);
- le facteur « *effectifs* » (concerné par la démographie et par la tendance politique d'armée de milice ou d'armée de métier — tendance elle-même influencée par des éléments d'ordre psychologique et social, par les perspectives d'activité économique, sans oublier les nécessités qualitatives et quantitatives à considérer).

Les quatre grands facteurs, ainsi reconnus, participent d'une même importance de principe. Aucun ne peut être négligé, même si leurs interférences réciproques leur confèrent des degrés divers d'importance relative, parfois circonstanciels mais sans être exclusifs d'une stabilité structurelle générale sans quoi tout essai de planning à moyen ou long terme risque de se dissoudre en une suite difficilement coordonnable d'annalités budgétaires que peut encore aggraver une éventuelle versatilité des politiques de personnel.

L'ESTIMATION DE LA MENACE.

Sur le plan strictement militaire, il est d'usage de ne faire état et de ne tenir compte que des *possibilités* adverses. On ne peut en tenir rigueur aux grands chefs responsables d'opérations éventuelles : — devant se préparer à tout, ils failliraient à leurs tâches de prévision et de conseil en négligeant certains aspects de la puissance adverse susceptible de développer ce qui pourrait devenir « the worst case », l'hypothèse la plus défavorable. Cependant, sollicitée par les diverses sujétions d'ordre interallié et national, l'autorité politique désire également s'éclairer quant aux *intentions* d'un adversaire éventuel. Sans nous dissimuler que le politique désire parfois trouver ainsi une tentation d'optimisme à opposer au pessimisme professionnel du militaire, nous dirons que l'étude des possibilités et des intentions permet de « pondérer » l'appréciation de la menace dans un avenir prévisible :

- *d'abord*, suivant les possibilités, qui sont la réalité d'un potentiel (au service du pouvoir politique qui se l'est assuré), *par la reconnaissance des risques à ne pas prendre* ;
- *ensuite*, suivant les intentions dont on ne peut perdre de vue qu'elles sont par essence changeantes et conjoncturelles, *par la détermination des limites, à un moment et pour un temps donnés, des risques acceptables.*

L'ANALYSE DES MISSIONS.

a) Le fait nucléaire (et, d'une manière plus générale, l'ensemble du potentiel ABCR (atomique, biologique, chimique, radiologique) se résout, pour l'essentiel, en deux grandes missions :

- *l'action stratégique*, dont l'ampleur et les conditions de réalisation, considérées dans la perspective de l'Alliance, relèvent de forces extérieures dont nous acceptons l'éventuelle protection sans y participer (tout au moins jusqu'au développement, que nous appelons de nos vœux, d'une « communauté européenne de défense ») ;
- *la défense passive*, qui intéresse la protection des populations, et sans doute trop négligée jusqu'à présent dans un pays comme le nôtre (à grande concentration de population), mais qui doit rester aux mains d'un Département à vocation exclusivement « territoriale », comme le Ministère de l'Intérieur. Appliqué à la Belgique, ce problème ne concerne, sur le plan militaire, que la spécialisation de sections d'Etat-Major territoriaux, en liaison avec les autorités civiles responsables, ainsi que la réservation de personnel mobilisable suivant des conditions à établir et à normaliser. La part d'effort militaire proprement dit (et particulièrement en matière de prestations indispensables dès le temps de paix) peut apparaître peu considérable à cet effet. Mais l'évocation du problème nous montre combien il est peu sérieux de vider de toute substance le réseau des commandements territoriaux en Belgique (suivant une tendance qui vise peut-être autant la position des forces armées parmi les corps de l'Etat — car les commandants de circonscription militaire et de province sont les seuls dont le rang protocolaire résulte de dispositions légales — que par légèreté quant aux rôles essentiels, notamment de liaison et de mobilisation dont ces commandements n'auraient jamais dû se voir dépossédés).

b) Sans préjudice d'emploi tactique de moyens nucléaires, les missions de guerre classique concernent les espaces terrestre, aérien et maritime. Leur étude fournira les données de priorité à établir en ce qui regarde chacun de ces espaces, comme aussi, à l'échelon des décisions interforces, un classement d'importance relative pour l'ensemble des missions terrestres, aériennes et navales. Quand il s'agira en effet de concilier les impératifs d'une enveloppe générale budgétaire pour une période déterminée avec le choix des missions, pourrait-on considérer comme objectivement établies des directives structurelles qui sacrifieraient l'un ou l'autre des Services armés (Terre-Air-Mer) sans

la considération et la comparaison préalables de chacune de leurs missions spécifiques ? Et, pour ne citer que deux exemples, estime-t-on qu'il serait normal que la Belgique ne « contrôle » pas ses possibilités nationales de participation à des attaques nucléaires (Strike) non seulement en appui tactique ou d'engagement d'un champ de bataille, mais encore jusqu'aux missions à des distances d'action stratégique ; ou que l'on persévère (alors que ce pourrait être là les seuls moyens terrestres encore à entretenir hors du territoire du royaume) à prendre notre part de la couverture au sol à l'aide de moyens non organiques de cette mission, politiquement et militairement obligée ?

LE FACTEUR « BUDGETS ».

Il serait trop long d'entrer ici dans tous les développements qui permettent d'aboutir à la définition de l'enveloppe générale budgétaire d'un planning militaire. Programmation des dépenses de l'Etat, budgets ordinaires de personnel et de fonctionnement, budgets extraordinaires d'investissement et équilibre entre ces trois grands ordres de dépenses ; et — sur le plan de la trésorerie — la notion des crédits d'engagement et des crédits de paiement ; voilà les considérations majeures auxquelles il s'agira de confronter les données résultant de l'appréciation de la menace et de l'analyse des missions.

Nous noterons cependant que, dans le contexte du potentiel de notre pays, aucun économiste n'a jamais sérieusement contesté que la Belgique puisse supporter un effort militaire dont le coût ne dépasserait pas 4 % du produit national brut. Il s'en faut maintenant de beaucoup et, quoi qu'on en dise, nous ne sommes plus « en règle » à l'égard de l'Alliance... On nous dit certes que les dernières « restructurations » (notamment de la Force terrestre), comme les précédentes d'ailleurs, ont été « approuvées » par les instances de l'OTAN. Mais ce n'est là qu'une distorsion de la réalité, par une substitution de termes — les instances (non souveraines) de l'OTAN n'ont jamais approuvé nos successives « dérobades », mais elles ont simplement « constaté » ou « pris note »...

Faisons encore justice d'une autre assertion que l'on jette parfois en pâture à l'opinion publique, pour y accréditer l'idée que le Parlement n'a jamais refusé les budgets de défense « demandés ». Nous ne pourrions cependant accepter cette assertion qu'en en modifiant d'abord la formulation — il n'y a pas d'exemple, en effet, que le Parlement ait refusé le budget qui lui était « proposé ». Mais, encore que l'estimation initiale, *par rapport aux besoins militaires proprement dits*, se situe normalement à quelque 3,25 à 3,30 % du produit national brut, les budgets finalement présentés aux Chambres n'ont plus guère

de compatibilité avec des besoins de fonctionnement et de réinvestissement normaux.

LE FACTEUR « EFFECTIFS ».

Si l'on pouvait envisager la question des effectifs dans l'absolu, nul doute que le principe d'une armée de métier devrait l'emporter sur le principe d'une armée de milice. Mais ici encore il s'agit d'un problème complexe qu'une simplification hâtive ne peut manquer de fausser. Situation géographique (de type « insulaire » ou de type « continental ») du pays en cause ; démographie ; effectifs minima indispensables pour l'organisation du temps de paix et pour l'organisation du temps de guerre ; réserves d'alimentation et réserves au bénéfice d'autres tâches nationales (comme la défense passive par exemple) ; possibilités des recrutements et (particulièrement chez nous) répartition régionale de ceux-ci ; enveloppe budgétaire possible en matière de dépenses de personnel ; et encore (surtout chez nous !) possibilités d'une réelle osmose vers d'autres services de l'Etat des soldats professionnels à dégager à temps d'une armée de métier quelque peu adaptée aux normes quantitatives imposées par des contingences « externes » ; tels sont les principaux éléments d'analyse dont nous voudrions être assuré que les tenants d'une armée exclusivement « de métier » mesurent bien toutes les implications.

En ce domaine comme en matière budgétaire, il convient de ne pas ignorer les « contraintes extérieures », notamment quant aux effectifs requis, de même qu'en ce qui concerne la capacité de mobilisation militaire du pays qui reste, qu'on le veuille ou non, un facteur décisif de l'appréciation que l'on peut porter sur l'effort militaire d'un pays comme le nôtre.

Et, si l'on doit conclure, comme nous le pensons, à la nécessité en Belgique du recours à un contingent de milice, quatre questions méritent une attention particulière :

1. L'emploi du citoyen-soldat, du milicien, ne peut le confiner à des tâches auxiliaires, et moins encore à des tâches ancillaires, comme ce fut parfois préconisé. Le devoir du soldat de métier et du citoyen-soldat, dans ses formes diverses, ne peut être différent en soi. Le premier trouve sa raison d'être dans la nécessité de noyaux actifs d'encadrement instruits en permanence, cependant que le second, soldat à part entière comme le premier, peut encore constituer le principal de la texture « civile » de nos unités.

2. Le temps de service de milice n'est pas réductible au-delà de certaines limites (ni, en cas particuliers, les durées de formation des hommes et des cadres de réserve). Les réductions successives du temps de service, dès à présent ramené à une norme nationale incompatible avec l'ensemble des données d'expérience et de référence auxquelles on peut la confronter, ont déjà conduit à une réduction sensible du nombre d'*emplois organiques* possibles. Continuer dans cette même voie, c'est provoquer un véritable effondrement dans ce domaine. Car il ne faut pas oublier que, dans l'hypothèse minimale d'une durée d'instruction de trois mois :

- un terme de service de quinze mois ne requiert qu'un milicien instruit par an pour couvrir un emploi organique ;
- un terme de service de douze mois requiert déjà 1,25 milicien par an ;
- un terme de service de neuf mois en exigerait *deux* ;
- et un terme de six mois en exigerait *quatre*.

Ce qui signifie qu'avec un terme de six mois, il faudrait appeler 40.000 miliciens sous les armes chaque année pour arriver à couvrir 10.000 emplois organiques.

3. Lorsqu'un service de milice ne concernerait plus que la moitié ou le tiers du contingent disponible, il ne faudrait plus espérer, ni grande bonne volonté de la part de ceux qui pourraient se considérer à juste titre comme les « sacrifiés » du système, ni reconnaissance d'ordre civique (au contraire !) des exemptés ou libérés.

4. Il conviendrait enfin de se souvenir (et l'exemple français d'Algérie n'est pas si lointain qu'on l'ait oublié) qu'au sein même d'un appareil militaire, le contingent n'est pas seulement la représentation du principe de la nation armée, mais qu'il peut être aussi un contrepoids « anti-prétorien », ne fût-ce que par inertie... Et nous nous étonnons toujours de voir chez nous un ou plusieurs partis, quels qu'ils soient et se disant épris de liberté, prôner l'armée exclusivement de métier ; à moins que l'on ne cache ainsi un objectif final de suppression pure et simple, à tout le moins de la force terrestre, sans estimer pour autant qu'il soit opportun de le proclamer en se ralliant à une option fondamentale qui ne serait plus la sécurité collective.

Nous avons ainsi esquissé l'analyse des facteurs principaux de notre étude. Il nous reste à en faire une somme conclusive et à achever de les situer dans un contexte « européen ».

Si l'on prétend aborder dans l'indépendance d'esprit nécessaire le problème d'un plan militaire à moyen terme dont le développement se projette sur la décennie 70-80, nous pensons que les réflexions suivantes touchent les points les plus importants qui sont à considérer.

a) En dépit des illusions où l'on veut se complaire, la fonction de défense reste l'une des fonctions premières d'un Etat ou d'un groupe d'Etats. « *Préserver la paix* », cela se dit encore et toujours : « *Empêcher la guerre* ». Et, toutes autres choses restant égales, accorder la priorité morale qu'elle mérite à une dissuasion réellement crédible, cela requiert *plus*, et non pas moins, de moyens dits « conventionnels ».

b) L'élément majeur qui modifie, par rapport à la situation antérieure, l'appréciation générale de la menace pour la période 1970-1980 est le fait qu'une attaque par surprise n'est plus regardée comme le risque le plus probable, mais que l'Alliance atlantique pourrait compter sur un « délai stratégique » de plusieurs jours ou de plusieurs semaines pour se mettre en mesure de pouvoir affronter collectivement un potentiel adverse non sensiblement diminué, ni dans ses possibilités « conventionnelles » d'active et de réserve, ni dans la part nucléaire (d'appui tactique et d'action stratégique) d'un éventail très complet de moyens.

La conclusion normale à tirer de cet état de fait serait que, pour un avenir prévisible, il importe de maintenir une capacité adaptée de moyens d'active, à des degrés divers de préparation basés sur le délai stratégique considéré comme acceptable, ainsi qu'un potentiel suffisant de mobilisation. Pourtant, à l'opposé de cette conception, l'autorité militaire se voit, dans notre pays, sollicitée d'avaliser une réduction substantielle de structure d'une force déterminée sans véritable considération d'avis politiques et militaires formulés par des instances tant nationales qu'interalliées. L'autorité militaire se trouve également confrontée avec une politique de personnel qui, en quelques années, peut nous placer dans l'impossibilité de répondre à une situation qui exigerait un réel effort de mobilisation militaire du pays.

Nous n'ignorons pas que l'on oppose à une telle éventualité les déclarations de l'adversaire éventuel quant au caractère nucléaire inéluctable et pratiquement immédiat d'une guerre future qui intéresserait l'Europe. Il serait cependant dangereux de créditer trop facilement ces déclarations d'une garantie d'indiscutable objectivité, alors qu'elles s'appliquent plus que probablement aux besoins de la cause adverse. Elles

ne sont d'ailleurs formulées que dans l'hypothèse à usage interne de l'adversaire (et considérée à cette fin comme la seule imaginable) d'une agression à l'initiative de l'Ouest. Mais, dans cette conception même, on se garde bien de donner les raisons des caractéristiques essentiellement offensives et de la grande capacité de mobilisation maintenues par l'Est pour ses forces conventionnelles. Nous estimons enfin que de telles déclarations procèdent d'autre part du jeu complexe de la dissuasion *appliquée aux intérêts adverses*, qui seront les seuls bien servis si nous y ajoutons vraiment foi.

c) L'enveloppe budgétaire sur laquelle il est imaginable de baser un plan à moyen terme imposerait de s'en tenir à la politique de personnel la moins dispendieuse possible, si l'on désire rencontrer les solutions quantitatives qui, résultant des « contraintes extérieures », seraient les moins dommageables aux tâches de dissuasion de l'Alliance, ainsi qu'au maintien d'un potentiel valable de mobilisation éventuelle (dont la quasi-disparition constituerait, à notre sens, un risque inacceptable pour un avenir prévisible).

C'est cependant dans le cadre de telles enveloppes budgétaires que l'autorité militaire se voit sollicitée d'avaliser des systèmes grands consommateurs de dépenses de personnel, qui limitent les possibilités structurelles, particulièrement pour les missions de l'espace terrestre, et qui handicapent l'existence d'un potentiel de mobilisation.

Nous avons toujours été d'avis, pour notre part, que la structure générale d'un appareil militaire avait surtout besoin d'une stabilité relative et fonctionnellement appliquée aux missions. Pour une enveloppe budgétaire déterminée, ce n'est pas dans la recherche de réductions structurelles « irréversibles » qu'il convient de trouver la solution à des « contraintes internes » que l'on devrait reconnaître comme objectivement prioritaires, mais dans l'adaptation des degrés et délais de préparation opérationnelle, selon les conditions de la menace et l'analyse des missions pour la période d'un plan à moyen terme.

*
**

Pour terminer, c'est en considérant ces conclusions dans un contexte spécifiquement européen que nous rejoindrons ce que nous croyons fermement être une des dominantes d'une possibilité d'avenir pour l'Europe. L'évolution même des choses, sans nous couper d'un plus grand ensemble atlantique, exigerait que cette Europe encore en devenir prenne en mains, sans en exclure les aspects militaires, la défense de la position qu'elle peut encore prétendre à occuper dans le monde,

comme aussi de ses intérêts et, peut-être, de la survie des formes de liberté que nous y connaissons. Nous savons bien que, plus les pays croulent sous leurs richesses, plus ils se montrent prêts à s'abandonner aux illusions qui les détruisent. Cela n'a jamais empêché qu'ils soient les envieux et, donc, les menacés.

En attendant que la géopolitique européenne occidentale doive compter elle aussi avec la géopolitique de l'Empire du Milieu, comme la Chine s'est toujours nommée elle-même (et c'est un symbole), il faudra bien en arriver à une organisation « autonome » de défense, sauf à se résigner à dépendre de l'un ou de l'autre des pôles d'attraction constitués par Washington et par Moscou, tant sur le plan militaire que sur les plans d'une organisation économique, sociale et idéologique. Les données mêmes du développement et du dynamisme de l'Ouest européen lui interdisent de se réfugier dans la facile « neutralité » du Tiers-Monde ; neutralité d'ailleurs souvent factice, mais dont les rassemblements humains les plus tragiquement démunis attendent qu'elle leur permette au moins de recevoir de partout des aides de première nécessité.

Personnellement, nous comptons parmi ceux qui déplorent le temps perdu par l'Europe, tant dans le domaine d'une union financière et monétaire que dans celui d'une défense globalisée à l'échelon de la Communauté. Mais pour cela (et toujours sous la pression des vieux démons de l'anarchie des Etats souverains, dont nous parle Raymond Aron), même le Benelux n'a pas encore cru devoir prêcher d'exemple...

Dans l'espèce de démission où il semble que, chez nous comme chez d'autres, on veuille se complaire en matière de défense, nous avons certes pris conscience de ce que les civilisations sont mortelles. Mais, à partir de cette évidence, nous nous satisfaisons d'une espèce d'assurance *post mortem* — après une éclipse, plus ou moins longue, les civilisations renaissent !... Et c'est bien vrai, comme vient de l'écrire Roger Bodart ; mais ce qu'on oublie (peut-être délibérément) de nous rappeler, c'est que c'est toujours grâce aux Barbares !...

C'est pourquoi nous soumettrons encore à votre méditation cette page finale du livre de F.O. Miksche, « 1970-1980 — Capitulation sans guerre », publié dès 1966 :

« Trois phénomènes élémentaires : le grand jeu de poker entre Russes, Chinois et Américains en vue de nouveaux partages des sphères d'influence, l'explosion démographique du Tiers-Monde et l'inévitable dissémination des armes atomiques formeront la grande toile de fond de l'histoire des deux prochaines décennies. Celles-ci seront déterminées moins par des réflexions raisonnables que par des événements qui échappent à la raison.

Qui entreprend d'explorer dans ses grands traits historiques le **visage** de l'avenir ne peut éviter de reconnaître que l'Europe ne pourra **guère** survivre dans sa forme actuelle, à une époque de luttes tumultueuses entre civilisations, races et continents. Pourtant la majorité des Européens d'Occident n'ont que le désir de vivre dans leur coquille et de s'occuper le moins possible de ce qui arrive ailleurs. On a l'impression qu'ils ont perdu la volonté de façonner leur destin, qu'ils préfèrent se laisser emporter au fil de l'histoire plutôt que de vouloir défendre par une résistance offensive ce qu'ils ont conquis au cours des siècles. L'Europe a besoin de l'épanouissement de forces spirituelles énormes si elle veut conserver sa place dans le monde. C'est par l'intégration seulement que la civilisation européenne pourra se sauver. Si cela ne devait pas se produire bientôt, alors la démission progressive des Européens — leur capitulation sans guerre — semblerait inévitable. »

Certains appellent peut-être une telle péripétie de leurs vœux. Pour nous, qui ne sommes pas résignés de nature, on ne nous convaincra pas qu'il soit finalement bon, pour l'ensemble de l'humanité, que notre monde occidental accepte ainsi de succomber sans lutte à ce que d'autres, par une dialectique partisane, et qui sait être brutale et subtile tout-à-tour, ont baptisé « fatalité » ou « sens de l'histoire ».

Bibliographie :

- ARON R. « Le Grand Débat ». Initiation à la stratégie atomique (Editions Calmann-Lévy, à Paris).
 MIKSCHE F.O. « 1970-1980. Capitulation sans guerre » (Editions de la Table Ronde, à Paris).
 CHAMPION L. « Avant que le souvenir ne s'en perde » (Editions Pierre De Méyère, à Bruxelles).



La contre-révolution dans le Journal des Débats et le Mercure de France (1799-1814)

par André CABANIS,

Assistant à l'Université des Sciences Sociales de Toulouse.

★

L'étude de l'histoire des idées politiques permet de déceler l'existence de grands courants qui traversent les temps, des manières identiques de résoudre des problèmes qui se posent en termes semblables. Mais en-deçà de ces constantes, quelle diversité, que de sinuosités ! Des doctrines apparaissent, meurent, renaissent de leurs cendres, certaines écoles produisent des élèves plusieurs siècles après avoir disparu. C'est le domaine des totalitarismes idéologiques, des idées reçues et acceptées sans examen, du prestige des nouveautés, des modes. Les valeurs autrefois admises tombent dans un mépris qui, pour être récent, n'en est pas moins profond.

Ainsi en est-il en 1800, et depuis le milieu du XVIII^e siècle, des principes sur lesquels était fondé l'Ancien Régime. Les critiques des philosophes, des encyclopédistes et des libertins n'ont rien épargné. De nouvelles valeurs, dégagées par Locke et Rousseau, remplacent celles que Voltaire et Diderot ont détruites. A partir de 1792, la guillotine vient extirper les derniers tenants de la vieille société monarchique, ou du moins ceux qui nuancent leur adhésion aux nouveaux principes, car tous ont vu arriver 1789 avec enthousiasme. Les serments de haine aux tyrans apparaissent dans les discours comme des clauses de style.

Toute différente, la situation en 1814. Les prétendants ne manquent pas autour du trône que la défaite a laissé vide, mais nul n'envisage de remettre en place la république. Tout au plus, quelques idéologues songent-ils à y appeler un prince qu'ils espèrent libéral, Bernadotte. C'est finalement Louis XVIII qui retrouve la couronne de ses ancêtres. Les classes les plus élevées de la société l'ont presque imposé aux alliés.

Paris lui fait un accueil chaleureux. La France reçoit une Charte, elle voit réapparaître les institutions de la monarchie capétienne, tels le Conseil d'En-Haut et les grands officiers de la couronne. Malgré les concessions tactiques aux idées nouvelles, chacun considère que la contre-révolution est victorieuse.

Ce sont des hommes nouveaux qui, à la faveur de la paix intérieure rétablie par le Consulat et l'Empire, se sont faits les artisans de cette victoire. En 1819, la royauté restaurée et indiscutée, Chateaubriand fait la liste de ses compagnons de lutte : « Lorsque la France, fatiguée de l'anarchie, chercha le repos dans le despotisme, il se forma une espèce de ligue des hommes de talent pour nous ramener par les saines doctrines littéraires, aux doctrines conservatrices de la société. MM. de La Harpe, de Fontanes, de Bonald, M. l'abbé de Vauxcelles, M. Guéneau de Mussy écrivaient dans le *Mercure* ; MM. Dussault, Feletz, Fiévée, Saint-Victor, Boissonade, Geoffroy, M. l'abbé de Boulogne combattaient dans le *Journal des Débats* » (1).

Ce *Journal des Débats* a été fondé en 1789 et racheté dix ans plus tard par les frères Bertin, Roux-Laborie et l'imprimeur Lenormant. Ce n'est pas leur première expérience journalistique. Ecrivain en 1810 au ministre de la police, Bertin de Vaux affirme en parlant de son frère, de lui-même et de Laborie : « Tous les trois depuis le neuf thermidor ont toujours été propriétaires et rédacteurs de feuilles périodiques. Ils avouent franchement que ces feuilles ont été constamment opposées à l'esprit de la Révolution » (2). En 1800, ils se sont assurés la collaboration régulière de Geoffroy. Il y rédige, au moins une fois sur deux, le feuilleton, rendant compte des spectacles, des livres et parfois des nouvelles du jour.

Grâce à lui, grâce à la violence de son style, le journal connaît un grand succès. Son tirage passe de 800 exemplaires en 1799 à 20.000 en 1810, puis 32.000 en 1812. C'est le premier quotidien de l'Empire : en 1803, il a 8.150 abonnés dans les départements, près de quatre fois plus que le *Moniteur* et le *Publiciste*, ses suivants immédiats. En ces temps de censure, chaque feuilleton de Geoffroy est un petit événement littéraire et parfois politique. Napoléon lui-même, qui trouve chaque matin sur un coin de sa table la liasse des publications du jour, le lit « avec plus d'attention que les autres parce qu'il a dix fois plus

(1) *Le Conservateur*, 1819, t. 2, pp. 241-242.

(2) *Le Livre du centenaire du Journal des Débats*, Paris, 1889, p. 16.

d'abonnés » (3). Ce succès a son inconvénient : s'il est le plus lu, il est aussi le plus surveillé des quotidiens de l'Empire, d'autant que Fouché répète au chef de l'Etat que les frères Bertin ont été subventionnés par le gouvernement anglais. Il devra changer de titre et devenir *Journal de l'Empire* : il ne saurait y avoir de débats à cette époque. Pour les contemporains, il reste cependant le *Journal des Débats*, nom qu'il reprendra officiellement après 1814 et jusqu'en 1944.

Quant au *Mercur de France*, disparu en 1798, il est ressuscité en juillet 1800 par Fontanes, Vauxcelles et Esménard, opération contrôlée, voire suscitée par Lucien, ministre de l'Intérieur et frère du premier consul. En 1803, il a 830 abonnés dans les départements. C'est le premier des hebdomadaires, mais une source de revenus assez médiocre. A la fin de l'Empire, un rapport de police indique : « Il est constamment en perte. Le gouvernement l'a soutenu de ses fonds pendant quelques années ; mais depuis qu'il l'a abandonné à lui-même, il est dans la détresse » (4). Chateaubriand s'en plaint à Guéneau de Mussy : « Vous et Fontanes, vous n'avez point pitié de ma stérile propriété » (5).

Face aux contre-révolutionnaires, leurs adversaires les brumairiens disposent d'un certain nombre de places fortes qu'ils conserveront parfois jusqu'en 1814, tels l'Institut, le ministère de la police et plusieurs journaux. Les *Débats* et le *Mercur* ont donc affaire à forte partie. Sous le Consulat et l'Empire, la doctrine contre-révolutionnaire se cherche et tente de se répandre. Le fait qu'elle s'exprime dans les journaux explique une forme parfois élémentaire, des affirmations simplistes ou tranchées : trop de profondeur, trop de subtilité, de nuances rebu-teraient le lecteur. Les circonstances politiques accroissent la difficulté : il faut louvoyer entre les attaques des idéologues que le seul mot de contre-révolution déchaîne, et la censure du pouvoir qui n'admet pas n'importe quelle construction politique. C'est l'histoire de ce courant que nous allons tenter de retracer : la doctrine s'est d'abord affirmée en s'opposant, puis elle a voulu se définir de façon positive.

I. Lutte contre les idéologies de la Révolution.

Avant de mettre en cause directement la Révolution, il convient d'en saper les bases idéologiques, celles du Siècle des Lumières. De plus, pour les premiers coups, il faut se placer sur le terrain de la littérature, moins dangereux que celui de la politique : « On ne pouvait alors

(3) FIEVÉE, *Correspondance avec Bonaparte*, Paris, 1836, t. II, p. 52.

(4) A.N., F18 13, fol. 133.

(5) *Correspondance de Chateaubriand*, Paris, 1912, t. I, p. 124.

arriver à la politique que par la littérature ; la police de Bonaparte entendait à demi-mot : le donjon de Vincennes, les déserts de Guyane et la plaine de Grenelle attendaient encore, si besoin était, les écrivains royalistes » (6).

A. — ATTAQUES CONTRE LE SIÈCLE DES LUMIÈRES.

Une campagne de presse se développe.

Les hostilités sont ouvertes dès juin 1800. C'est Fontanes qui a l'honneur de porter ce premier coup, dans le numéro inaugural du *Mercure*. L'occasion est particulièrement favorable : vient de paraître *De la Littérature*, ouvrage imprégné de la philosophie des Lumières et dont l'auteur — M^{me} de Staël — est insupportable à Napoléon. Ce qui a caractérisé les auteurs du XVIII^e siècle, que l'on retrouve chez leurs disciples de ces années 1800, c'est la foi dans le progrès, la certitude orgueilleuse que le monde va dans le sens d'une amélioration continue, en grande partie grâce à eux d'ailleurs. Prouver que leur optimisme a bien peu de fondements, qu'ils ont fait le malheur de leur pays, c'est porter le fer au cœur même de leur doctrine. Fontanes en a conscience, c'est sur ce point qu'il choisit d'attaquer le livre épais de M^{me} de Staël.

La châtelaine de Coppet s'est faite l'apologiste de la doctrine de la perfectibilité continue de l'homme. Or, fait-il valoir, une telle conviction est en contradiction avec le tableau très pessimiste qu'elle trace de son époque, contradiction que l'on trouve chez de très nombreux philosophes. Mais surtout, « leur première erreur vient de ce qu'ils confondent sans cesse les progrès des sciences naturelles avec ceux de la morale et de l'art de gouverner. Rien n'a moins de ressemblance » (7). L'histoire ne va pas dans le sens d'un progrès continu. Il y a des retours en arrière, la part à faire au hasard. Si les philosophes ne méprisaient pas l'étude de l'histoire, ils sauraient que chaque fois que les hommes croient à un progrès indéfini, des catastrophes se préparent.

Les autres membres du parti contre-révolutionnaire s'engouffrent dans la brèche que vient d'ouvrir Fontanes. M^{me} de Staël ayant répondu aux critiques dans la préface d'une deuxième édition, Chateaubriand vole au secours de son bienfaiteur. C'est une occasion de rappeler ses propres idées : « Vous n'ignorez pas que ma folie est de voir Jésus Christ partout, comme M^{me} de Staël la perfectibilité. J'ai le malheur de croire avec Pascal que la religion chrétienne a seule exprimé le problème de

(6) CHATEAUBRIAND, Préface des *Mélanges littéraires, Œuvres complètes*. Edit. Ladvocat, t. XXI, Paris, 1826, p. 2.

(7) *Mercure*, t. I, pp. 13-38 et 171-196.

l'homme » (8). Geoffroy, dans son journal *L'Année Littéraire*, part lui aussi en guerre contre la perfectibilité, « fatale chimère (...) qui a couvert la terre de sang et de crimes » (9). Fontanes reçoit une lettre d'appui de La Harpe : « Vous me devancez sur cette perfectibilité indéfinie qui est une sottise infinie de nos sages » (10).

Un certain nationalisme colore cette doctrine contre-révolutionnaire. En cela, elle se distingue de l'internationalisme du parti aristocratique auquel elle a pourtant emprunté de nombreux thèmes. Ce nationalisme s'explique par l'époque, il n'est nullement leur monopole. Du moins leur permet-il de lancer contre les philosophes du XVIII^e siècle, indistinctement, une accusation redoutable en ce temps de guerre, celle de trahison, leur reprochant d'avoir décrié la France dans leur correspondance avec les souverains étrangers. Fiévée joue sur cette corde avec succès. Il inaugure sa collaboration au *Mercur* par des lettres sur l'Angleterre qu'il envoie de Londres et qui font grand bruit : « Il est vraiment cruel pour un Français d'entendre mal juger de la France par des étrangers, et de voir ces étrangers s'appuyer sur un écrivain auquel nous avons élevé des statues » (11).

L'accusation suit son cours et s'amplifie. Au fond, si l'Europe nous attaque, suggère-t-on, c'est parce qu'elle nous sous-estime depuis le XVIII^e siècle. L'annonce de la victoire d'Austerlitz est accompagnée, dans le *Journal des Débats*, de ce commentaire acide : « encore vains des éloges que M. de Voltaire leur a si ridiculement prodigués dans le siècle dernier, ils ont cru pouvoir lutter contre les Français » (12). Non seulement les philosophes ont décrié leur pays à l'extérieur, mais, à l'intérieur, ils ont fait l'apologie de l'étranger, de l'Angleterre surtout et de sa constitution libérale. Associer dans une même attaque le gouvernement démocratique et l'ennemi anglais, rien ne saurait satisfaire mieux l'empereur. On le voit bien lorsque Napoléon, depuis Milan, donne ses consignes à Fouché : « Il faudrait que l'esprit des journaux fut dirigé dans ce sens d'attaquer l'Angleterre, dans ses modes, ses usages, sa littérature, sa constitution. Geoffroy n'est recommandable que sous ce point de vue, et c'est le grand mal que nous a fait Voltaire de tant nous prêcher l'anglomanie » (13).

(8) A. CASSAGNE, *La vie politique de François de Chateaubriand*, Paris, 1911, p. 70.

(9) *L'Année Littéraire*, 30 brumaire an IX.

(10) G. PAILHES, *Chateaubriand, sa femme et ses amis*, Paris, 1900, p. 71.

(11) *Mercur*, 7 messidor an X.

(12) *J. de l'Empire*, 13 décembre 1805.

(13) *Correspondance* de Napoléon 1^{er}, t. 10, n^o 8.821.

L'attaque des contre-révolutionnaires contre Rousseau est plus nuancée. « Tout porte à croire qu'il était de meilleure foi que les autres » (14). D'ailleurs, il a reconnu que son *Contrat Social* n'est « qu'une spéculation stérile » puisqu'il ne concerne que les petits Etats (15). En fait, « il était sujet à des accès de folie qui ont abouti à une mort violente » (16). Fiévée ne se contente pas d'expliquer les vaticinations de Rousseau, il démonte le mécanisme de son succès : dans ses écrits, Rousseau ne dissimule pas les difficultés qu'il va rencontrer, au contraire. « Ses moyens de séduction consistent à douter avec vous, pour vous amener à conjecturer avec lui. Vous tient-il dans cette disposition ? Tout est dit ; il ne doute plus, il affirme, il commande, il prophétise, il entraîne et le charme de son style ôte jusqu'au désir d'examiner la faiblesse de ses raisonnements. » Rousseau : un homme sincère mais dangereux.

Il est inévitable qu'attaquant le XVIII^e siècle, le *Journal des Débats* et le *Mercure de France* se heurtent à ceux qui, parmi les bonapartistes, sont restés attachés à la philosophie des Lumières et qui disposent de plusieurs organes de presse. La lutte est vive en 1804 entre Geoffroy et Roederer pour le *Journal de Paris*, en 1806 entre Fiévée et Morellet pour le *Publiciste*. Le problème n'est pas de savoir si l'on est partisan de l'Empire, cela va de soi, mais de préciser la nature de ce régime. La police se hâte d'interrompre ces polémiques. Si Napoléon tolère que les journalistes s'opposent quelque peu, il veille à ce que les esprits ne s'échauffent pas. Quelques mois plus tard, il écrit à Fouché : « Je vois avec peine que plusieurs journaux ont la rage de parler contre les philosophes et de les attaquer en masse, manière qui est d'autant plus extraordinaire que certains de ces écrivains criaient contre les prêtres. Mon intention est que vous teniez la main à ce que vos feuilles périodiques évitent tout ce qui pourrait tendre à réveiller des haines et des partis qui ont tous également contribué à troubler la paix publique » (17).

Une doctrine se dégage progressivement.

Au fil de ces attaques désordonnées, souvent contrariées, la remise en cause du Siècle des Lumières prend une allure de plus en plus élaborée et cohérente. Le point de départ, c'est naturellement le refus de cet esprit de critique et d'examen qui a caractérisé le XVIII^e siècle. Les contre-révolutionnaires, Bonald à leur tête, désignent le responsable

(14) *J. des Débats*, 10 juillet 1804.

(15) *J. des Débats*, 3 messidor an IX.

(16) *J. de l'Empire*, 20 juillet 1807.

(17) *Correspondance* de Napoléon 1^{er}, t. 10, n° 8.118.

de cet état d'esprit : la réforme protestante. Luther et Calvin ont introduit l'esprit de libre-examen, la conviction orgueilleuse que chacun peut, grâce à ses propres facultés, tracer seul sa conduite de vie. « Lorsque les réformateurs du XVI^e siècle ont établi que tout homme était juge de la doctrine qu'il voulait recevoir (...), ils n'ont fait que consacrer ce principe de l'indépendance d'où la philosophie moderne est sortie avec toutes ses erreurs et tous ses crimes » (18).

Cette haine de l'esprit de critique rejoint celle de Napoléon pour toutes les formes d'idéologie. Feletz trouve dangereux de discuter sur la nature des gouvernements, sur l'origine des sociétés, surtout chez les Français, peuple léger, entiché de modes et de nouveautés. « Heureusement, nous avons été bien corrigés par la rude leçon de l'expérience, et nous sommes si bien revenus de nos folles erreurs que nous ne pouvons plus souffrir aujourd'hui les discussions abstraites, les raisonnements métaphysiques, les théories creuses, les systèmes enfin, de quelque nature qu'ils soient, sur la politique » (19).

C'est bien là l'erreur de méthode des philosophes : n'être pas parti des faits, de l'expérience. En tête de son ouvrage *Essais de Morale et de Politique*, Molé place cet épigraphe emprunté à Montesquieu : « Je n'ai point tiré mes principes de mes préjugés, mais de la nature des choses » (19). Plus subtil, Fiévée distingue, dans le *Mercur*, la politique, qui s'applique aux hommes et qui est un art, de l'administration, qui s'applique aux choses et qui est une science. Circonscrivant davantage son étude, il vitupère contre l'économie politique qui ne s'appuie pas sur les faits : « l'administration est la science des faits, pour la savoir il faut la pratiquer : l'économie est la science des conjectures (...) La première est de tous les temps et s'appuie sur l'expérience, la seconde est née dans les derniers siècles et s'appuie sur les livres » (20).

Parmi les meilleurs moyens de connaître les faits sur lesquels appuyer son raisonnement : la méthode comparative ou historique. « L'histoire est la politique en action et la morale pratique : c'est la véritable philosophie puisqu'elle nous fait connaître l'homme non tel que les sophistes l'imaginent mais tel qu'il existe dans la société » (21). Or, les philosophes méprisent l'histoire, et cela depuis l'auteur du *Contrat Social* qui débute son analyse en écartant les faits historiques. Roederer avoue : « J'estime peu l'histoire. Je ne crois pas qu'il y ait d'histoire fidèle. Je ne connais point le grec et pas assez le latin pour lire avec

(18) *J. de l'Empire*, 4 janvier 1807.

(19) *J. de l'Empire*, 28 mars 1808.

(20) *Mercur*, 24 messidor an XIII.

(21) *J. des Débats*, 26 floréal an IX.

plaisir les historiens latins, et je ne crois pas aux traductions fidèles, donc je ne vois dans l'histoire que pauvretés falsifiées » (22). A propos *De la manière d'écrire l'histoire*, Bonald prescrit à l'historien de ne pas rester *impassible* : « la vérité appelle le combat (...) et, sûre de triompher tôt ou tard, ouvre la lice à ses ennemis. Elle ne craint que la neutralité » (23).

Il n'est pas question de remonter à quelque état de nature, âge d'or et de solitude pour l'homme. Selon Fiévée, « il y a vraiment quelque chose de (...) infernal dans la joie des apôtres de la nature toutes les fois qu'un individu humain jeté hors de la société, et retrouvé ensuite dans l'abrutissement, leur offre l'occasion de s'écrier : *Ecce Homo !* » (24). Rousseau est allé jusqu'à dire que l'homme qui médite est un animal dépravé. « O folie à laquelle il serait impossible de donner une épithète si le mot philosophe n'était pas inventé » (24).

Pour les contre-révolutionnaires, c'est faire beaucoup d'honneur à la philosophie du XVIII^e siècle que de consacrer de longs développements à la réfuter. Elle ne mérite pas tant d'attention. Elle prétend reposer sur la raison et ne doit son succès qu'aux passions qu'elle a réveillées. Bonald fait une analyse intéressante des mythes nés au XVIII^e siècle et victorieux en 1789 : « On pourrait ramener toute la philosophie sophistique du XVIII^e siècle à un petit nombre de mots : véritables *mots d'ordre* tels que les chefs en donnent à leurs soldats, points de ralliement pour les adeptes qui reçoivent de confiance ce qu'on leur donne d'autorité, et, laissant aux maîtres le soin de comprendre, ne se chargent que de croire et d'exécuter. Ces mots sont : nature et sensation, despotisme, liberté et égalité, fanatisme, superstition et tolérance, qui font toute la philosophie de ce siècle appliquée à l'homme, au gouvernement, à la religion. Ces mots (...) étaient clairs, évidents même pour les passions (...) Dans tous leurs écrits, ces mots sont assertions et preuves ; ils tiennent lieu de raison et de raisonnements » (25).

Le XVIII^e siècle s'est tragiquement terminé par les massacres de la Terreur. Il y a une cause unique à cela : « Cette cause est la propagation des fausses doctrines (...) M. de Condorcet est convenu de cette vérité lorsqu'il a attribué aux écrits de Voltaire toute la Révolution » (26).

(22) *Œuvres de Roederer*, t. IV, p. 223.

(23) *Mercure*, 18 juillet 1807.

(24) *Mercure*, 8 floréal an XII.

(25) *J. de l'Empire*, 27 juin 1806.

(26) *Mercure*, 29 mars 1806.

B. — ATTAQUES CONTRE LA RÉVOLUTION.

Gradation dans l'attaque.

La presse contre-révolutionnaire doit graduer ses effets : on ne saurait mettre en cause 1789 de but en blanc. Les premiers textes seront dirigés contre la Terreur, ce dont personne ne saurait s'offusquer. Au début de 1804, quelques mois avant la proclamation de l'Empire, Geoffroy et Roederer s'opposent violemment, chacun se prétendant le dépositaire de la pensée du prince, chacun s'appuyant sur une proclamation de Bonaparte, la même, celle qui précédait la constitution de l'an VIII : « La révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée : elle est finie ». A Geoffroy, qui a écrit que « la plus grande gloire de ce gouvernement est d'avoir anéanti cette révolution » (27), Roederer répond : « Il ne faut pas avoir beaucoup de réflexion pour voir que le gouvernement actuel est la conséquence de la Révolution et la consécration de ses principes » (28). Ainsi pressé, Geoffroy doit reconnaître qu'il y a eu de sages réformes au début de la Révolution, telle l'abolition de la vénalité des offices et des droits féodaux. C'est de cela que le premier consul parlait dans sa proclamation de l'an VIII, c'est cela qu'il convient de conserver. Il faut réserver sa haine aux violences, à l'anarchie, aux massacres, en un mot à la période de la Terreur.

Si Geoffroy, acculé par Roederer, s'incline encore devant les bonnes réformes de 1789, cette attitude modérée ne dure pas. Etendant sans cesse la portée de ses critiques, le parti réactionnaire en vient à contester même le début de la Révolution. Le 8 septembre 1804, Fiévée met en cause Mirabeau, mort trop tôt pour qu'on puisse lui imputer les crimes de la Terreur. Un mois plus tard, il revient à la charge, cette fois contre Bailly, maire de Paris en 1789, pusillanime et honnête, de plus lui-même victime de la Terreur puisque guillotiné en 1793. Fouché court se plaindre à l'empereur de ce journaliste qui « traîne dans la boue tous les hommes qui ont pris une part quelconque à la chute des Bourbons » (29). Le numéro du *Mercure* est arrêté par l'administration des postes.

Le discrédit jeté sur la Révolution rejaillit sur le régime qu'elle a prétendu mettre en place, sur la démocratie. C'est d'ailleurs le but recherché, d'autant plus facile à atteindre que, pour trouver un exemple

(27) *Œuvres* de Roederer, t. V, p. 509.

(28) *Ibid.*, p. 510.

(29) *La police secrète sous le premier Empire*, publié par Ernest d'Hauterive, Paris, 1908, t. I, p. 125.

de démocratie en dehors de la Révolution, il faut remonter à l'Antiquité ou, à la rigueur, aller chez l'ennemi anglais. Sans s'arrêter à la différence esquissée par les constituants et les conventionnels entre souveraineté nationale et souveraineté populaire, ils s'en prennent à toute forme politique faisant une place à l'élection.

Lors de la proclamation de l'Empire, présentant une adresse à Napoléon, Fontanes proclame que « tout gouvernement électif est incertain, violent et faible » (30), qu'il est particulièrement inadapté à la France qui a « le caractère le plus mobile ». Pour Bonald, même si l'expérience démocratique ne s'était pas révélée désastreuse, le régime devrait être rejeté à cause de son fondement populaire, à cause de cette « maxime que *tout pouvoir vient du peuple*, maxime athée puisqu'elle nie ou du moins recule Dieu dans la pensée de l'homme et de l'ordre de la société ; maxime matérialiste puisqu'elle place le principe de tout pouvoir, c'est-à-dire ce qu'il y a de plus moral au monde, dans le nombre qui est une propriété de la matière » (31).

Réhabilitation de l'Ancien Régime.

C'est la dernière étape de la lutte anti-philosophique. En 1800, les plus indignés par les excès de la Révolution admettent généralement que les vices de l'Ancien Régime exigeaient des réformes, ne fut-ce que par le retour à la monarchie tempérée. Les constructions politiques de Rousseau n'éveillent plus beaucoup d'écho, mais les pamphlets de Voltaire contre les Parlements, la fiscalité et les lettres de cachet sont toujours lus dans la bourgeoisie. Il est d'autant plus dangereux d'aller contre ce sentiment que la nouvelle dynastie ne peut apprécier cette réhabilitation de ceux qui l'ont précédée.

Malgré ce qu'ils en disent, les circonstances obligent les contre-révolutionnaires à ne donner de l'Ancien Régime qu'une vue tronquée. Ils n'étudient que les rois de la monarchie absolue, les seuls qui puissent être proposés en exemple à Bonaparte. Il n'accepterait pas d'être comparé à Saint Louis ou à Jean le Bon, princes modérés et souvent malheureux dans leurs entreprises. Par contre, Louis XIV correspond si bien à l'idée que le peuple se fait d'un monarque qu'il en est presque continuellement question dans les *Débats* et le *Mercure*. De plus, son absolutisme répond aux tendances de l'heure. Chateaubriand, si soucieux de ne prendre position qu'après réflexion, sacrifie à cette nouvelle idole : il s'indigne qu'un éditeur ait pu publier des « Mémoires de Louis XIV ».

(30) *Moniteur*, 26 floréal an XII.

(31) *Mercure*, 22 mars 1806.

Un monarque ne saurait s'abaisser à être un homme de lettres et surtout Louis XIV. « La royauté n'est pas un métier, c'est un caractère » (32).

Cette réhabilitation des monarques fait poser un œil nouveau sur les institutions qu'ils ont mises en place et sur les hommes qui les ont servis. Là aussi, prudence indispensable. Il n'est pas question de faire l'éloge de toutes ces institutions, et notamment de celles qui, bien qu'ayant subsistées jusqu'en 1789, limitaient la monarchie absolue. L'Ancien Régime ne connaissait pas la liberté mais des libertés particulières, des privilèges accordés aux diverses universités. Il ne saurait être question de ressusciter ces dernières, du moins en tant que pôles de résistance à un éventuel despotisme. C'en est fait de l'indépendance de la magistrature, des libertés locales. Fiévée, dont ce sera un des chevaux de bataille sous la Restauration, n'y fait jamais allusion. Lorsque Fontanes parle des « dignités intermédiaires » (33), il ne s'agit pas des corps intermédiaires d'avant 1789, mais de l'Université comme instrument de formation de sujets fidèles. Bonald exalte la cérémonie du *toucher des écrouelles*, ce qui est courageux après les moqueries de Montesquieu : « c'est une idée sublime, et qui n'est que le voile de cette grande vérité qu'il n'y a pas d'infirmité sociale que la religion et la royauté agissant de concert, ne puissent guérir » (34).

L'ambiguïté de cette campagne de réhabilitation gêne beaucoup les contre-révolutionnaires sous l'Empire alors qu'ils s'en prévaunderont sous la Restauration. Se faire l'avocat de Louis XIV et de la monarchie, c'est aider Bonaparte à réaliser ses fins, mais c'est courir le risque de faire penser à Louis XVIII. Le maître s'en rend compte et, au besoin, les philosophes sont là pour lui en faire prendre conscience. Roederer, que le premier consul a chargé de rédiger un rapport sur le *Journal des Débats* le met en garde : « il est facile de voir que rendre hommage à la cendre d'un roi uniquement parce qu'il fut l'héritier de beaucoup d'autres rois, c'est préparer des hommages au prétendant qui se présente avec les mêmes titres, que pleurer publiquement Louis XVI c'est appeler Louis XVIII » (35). De fait, le *Journal des Débats* publie à plusieurs reprises des nouvelles du comte de Lille, cela jusqu'en 1805.

A cette date, Napoléon décide d'imposer un censeur à cette publication, pour combattre « tout ce qui tendrait à donner de l'éclat ou à ramener des souvenirs favorables aux Bourbons » (36). Ce sera

(32) *Mercure*, 8 mars 1806.

(33) *J. des Débats*, 29 nivôse an XII.

(34) *Mercure*, 18 juillet 1807.

(35) *Œuvres de Roederer*, t. VII, p. 243.

(36) FIÉVÉE, *Correspondance avec Bonaparte*, t. II, p. 113.

Fiévée. Si le nom du comte de Lille n'apparaît plus, les contre-révolutionnaires continuent à parler de ses ancêtres et d'abord d'Henri IV dont la bonhomie sympathique doit rallier tous les cœurs à la monarchie. Nouveau rappel à l'ordre : « il est assez ridicule que le *Journal de l'Empire* nous parle sans cesse de Henri IV et des Bourbons. Faites donc comprendre à M. Fiévée qu'il est impossible que je ne voie pas qu'on veut donner une fausse direction à l'opinion. Défendez que, ni dans les annonces de livres, ni dans aucun article de journal, on cherche à occuper le public de choses auxquelles il ne pense plus » (37).

Cependant, l'empereur doit reconnaître que, d'un autre point de vue, cette campagne de réhabilitation a facilité l'avènement de la nouvelle monarchie.

II. Combat pour une monarchie.

Seul le retour des Bourbons pourra répondre pleinement aux aspirations des contre-révolutionnaires. Ils ont trop le sens de l'histoire et de la tradition pour pouvoir admettre que les Bonaparte remplacent jamais la race des anciens rois. Ils se rendent compte que les Français ne sauraient avoir pour le petit Corse botté de 1800 les mêmes yeux que pour les descendants d'une famille qui a régné sur la France pendant près d'un millénaire. Cette monarchie napoléonienne n'est donc pour Bonald et ses amis qu'un pis-aller, même s'ils déploient de grands efforts pour l'établir et lui faire accepter une doctrine aussi proche que possible de leurs idées.

A. — VOLONTÉ D'ÉTABLIR UNE MONARCHIE.

Non seulement les publicistes aident les premiers pas de la nouvelle monarchie, mais ils s'emploient à la consolider après sa proclamation.

Proclamation de l'Empire.

Cette proclamation a lieu le 18 mai 1804, précédée de moins de deux mois par l'exécution du duc d'Enghien. Aucune trace de désapprobation dans les journaux contre-révolutionnaires, excepté peut-être une traduction de vers latins mettant en scène un citoyen de Capoue qui conjure son fils de ne pas assassiner Hannibal : selon Hatin, elle produit « la plus vive sensation ». C'est peu de chose lorsqu'on songe que, sous la Restauration, chacun se peindra effondré devant cet acte de vendetta corse. Fontanes cherchera alors à accréditer l'idée qu'il s'est

(37) *Correspondance* de Napoléon 1er, t. XIII, no 10.708.

ouvertement opposé à Bonaparte et présentera comme un acte de résistance un discours pourtant bien courtisan. Après avoir proclamé que la France ne se divisera pas pour « quelques souvenirs passés », il stigmatise les émigrés : « ceux qui conspirent au sein d'une terre ennemie renoncent irrévocablement à la terre natale » (38).

La presse va ensuite s'appliquer à prouver la légitimité du nouveau régime par des arguments appropriés. Les journaux du parti philosophique présentent l'élévation de Napoléon comme la consécration des principes de la souveraineté du peuple. Roederer, dans le *Journal de Paris*, blâme Carnot d'avoir voté contre l'hérédité : « Craint-il d'entendre un empereur des Français dire, comme les anciens rois de France : je tiens mon pouvoir de Dieu et de mon épée ? Non, rien de ces antiques abus n'existe, aucun ne peut renaître » (39). A l'inverse, les publications du courant traditionaliste voient en Napoléon l'héritier de la soixantaine de monarques qu'a connus la France. Plutôt que de se prévaloir de la caution populaire, les rédacteurs du *Journal des Débats* préfèrent montrer que l'ancienne dynastie, indigne du pouvoir, a fini par déchoir complètement : cette « monarchie dégénérée ne pouvait plus prétendre à recouvrer le sceptre dont elle s'était montrée si indigne » (40). Geoffroy renchérit : « Tout porte l'empreinte de la dégradation et de la caducité dans les dernières années d'une race qui s'éteint ; tout est jeune et vigoureux dans les premiers jours d'une dynastie nouvelle » (41).

Un second argument est tiré des modes d'arrivée au pouvoir des fondateurs des diverses dynasties qui ont régné sur la France. Les *Débats* consacrent près de deux colonnes à rappeler les circonstances de l'accession au trône de Clovis et de Charlemagne, pour en déduire que « la légitimité se perd par des circonstances opposées à celles par lesquelles elle s'acquiert » (42). Dans le même sens, Fontanes, inaugurant une statue de Napoléon, croit pouvoir proclamer que l'empereur « n'a détrôné que l'anarchie qui y régnait seule en l'absence de tous les pouvoirs légitimes » (43), phrase que Joubert admire « ce mot est beau » (44), mais qui lui sera beaucoup reprochée sous la Restauration. En somme, « Napoléon a vengé les descendants de Charlema-

(38) *Moniteur*, 5 germinal an XII.

(39) *Œuvres*, de Roederer, t. IV, p. 615.

(40) *J. des Débats*, 27 juillet 1804.

(41) *Ibid.*, 4 septembre 1804.

(42) *Ibid.*, 16 août 1804.

(43) *Ibid.*, 27 nivôse an XIII.

(44) *Les Carnets* de Joseph Joubert, p. 477.

gne » (45). Charlemagne, voilà le grand ancêtre, le véritable prédécesseur ! Chateaubriand, pourtant réservé à l'égard du nouveau régime, sacrifie à cette mode dans le *Mercure* et se le voit immédiatement reproché par les journalistes émigrés et réfugiés à Londres (46).

Au fur et à mesure que la date du Sacre se rapproche, le *Journal des Débats* en décrit tous les préparatifs. Geoffroy intitule l'un de ses feuillets « Des fêtes et de leur influence sur le peuple ». Il faut donner, explique-t-il, le plus de faste possible à la cérémonie : « c'est là que le grand luxe est un devoir et la prodigalité même une bienséance » (47). Fouché qui, avec l'accord de Napoléon, est en train de distribuer pensions et gratifications pour que les hommes de lettres réchauffent l'enthousiasme populaire autour de cette cérémonie, signale ce « bon article » (48) dans le bulletin quotidien qu'il adresse à l'empereur.

Exaltation de l'Empire.

Les avantages de la monarchie sont si évidents qu'il suffit de les énumérer pour que chacun constate la supériorité de ce régime. L'unité du pouvoir est indispensable dans un pays aussi vaste que la France. L'ordre étant assuré, la liberté est plus réelle que dans la démocratie, que sa faiblesse rend oppressive. « La liberté publique n'est bien garantie que par un monarque, premier sujet de la loi » (49), selon Fontanes. Lors de la proclamation de l'Empire, il affirme : « la sécurité du pouvoir héréditaire en adoucit tous les mouvements » (50). Bonald lui-même y va d'un couplet peut-être sincère : « Le despotisme existe nécessairement dans l'Etat populaire et (...) on ne peut jouir que sous le régime véritablement monarchique de la *liberté* et de l'*égalité* sociale » (51).

Bonald oppose la France, qui est à la tête du mouvement monarchique en Europe, à l'Angleterre, initiatrice du système populaire. Dans ces deux pays, un roi unique a succédé aux multiples princes de l'époque franque. Le monarque français, faible mais respecté, a su accroître ses pouvoirs alors que le régime anglais « ressemblait assez souvent au despotisme, toujours voisin de la démocratie, souvent son prédécesseur et tôt ou tard son héritier » (52). En Angleterre, deux principes s'opposent dans la constitution : un principe monarchique avec le roi

(45) *J. des Débats*, 19 août 1804.

(46) A. CASSAGNE, *La vie politique de François de Chateaubriand*.

(47) *J. des Débats*, 4 septembre 1804.

(48) *La police secrète*, t. I, p. 72.

(49) *J. des Débats*, 27 nivôse an XIII.

(50) *Moniteur*, 26 floréal an XII.

(51) *Mercure*, 21 juin 1806.

(52) *Mercure*, 12-19 avril 1806.

et un principe démocratique avec le Parlement. C'est ce qui fait la faiblesse de ce pays.

En 1804, l'institution monarchique est inséparable de celui qui l'incarne. Fontanes, Fiévée, Geoffroy doivent s'en accommoder et se font les thuriféraires de l'empereur. La légende napoléonienne est en train de naître. Ces monarchistes ralliés en seront les premiers artisans sous l'Empire, plus que le parti démocratique, peu habitué à exalter un homme et gêné pour faire appel au merveilleux, au sacré. Le courant romantique qui vient de voir le jour avec Chateaubriand est lié à la contre-révolution, il est imprégné de christianisme. Ses tenants sont tout à fait conscients de leur supériorité sur le parti rationaliste pour créer des mythes autour du pouvoir.

A les en croire, des miracles accompagnent chaque pas du chef de l'Etat. En 1803, le *Journal des Débats* rapporte qu'en creusant pour dresser la tente de Bonaparte, les soldats font souvent des découvertes archéologiques qui annoncent les prochaines victoires de leur général : en Egypte un camée de César, à Ambleteuse des médailles de Guillaume le conquérant, et dernièrement à Boulogne une hache de l'armée romaine qui a envahi l'Angleterre. Napoléon est présenté comme « le héros du siècle, notre monarque adoré ». On comprend que la tête lui tourne quelquefois.

Cette admiration pour l'empereur, le nombre de ses victoires finissent par troubler les contre-révolutionnaires. Ils en viennent à soutenir des thèses outrancières qui s'expliquent par l'euphorie des années glorieuses, de 1804 à 1809 : ils sont convaincus d'une vocation de la France à une domination universelle, et ils l'écrivent, ce qui les gêna sous la Restauration. En 1807, Bonald analyse « l'équilibre politique en Europe » (53). La philosophie du XVIII^e siècle a voulu fonder l'ordre des choses sur l'équilibre : équilibre des passions au plan individuel, des pouvoirs au plan constitutionnel, des Etats au plan international. En fait, l'équilibre est inévitablement perturbé, il est toujours fondé sur la violence. Le véritable principe est celui de la « direction unique », celle de la raison chez l'individu, celle d'un homme dans chaque Etat, celle d'un peuple au plan international, celle de Dieu couronnant le tout. Le peuple qui, dans l'intérêt de tous, a reçu vocation pour dominer le monde, ce fut Rome, c'est maintenant la France qui est « appelée à recueillir l'héritage de Rome » car « la nature, plus puissante que les partis et les gouvernements, veut qu'il y ait un pouvoir en Europe,

(53) *Meroure*, 27 juin 1807.

et que la France soit le *pouvoir* de l'Europe, comme l'Europe est celui du monde ».

On est surpris de constater que Chateaubriand a été contaminé par ces outrances. Il explique que les descendants des Gaulois ont une vocation à l'empire du monde, car les Gaulois — terme qui veut dire *voyageur* — « avaient subjugué la terre » (54). La conclusion coule de source : « toutes les fois que nous sortons de nos limites, nous ne faisons que rentrer dans notre héritage ». A Londres, Peltier est évidemment scandalisé de « voir le peintre d'Atala conseiller et prédire à Bonaparte la conquête de l'univers » (55).

L'article de Bonald est révélateur de la volonté des contre-révolutionnaires d'exercer une influence sur celui qui détient le pouvoir. Mais si le prince ne demande qu'à se croire promis à une domination universelle, il admet plus difficilement que l'on tente de donner une doctrine partisane à la monarchie qu'il vient de créer.

B. — VOLONTÉ DE DONNER UNE DOCTRINE À CETTE MONARCHIE.

Les aristocrates d'Ancien Régime se rallient progressivement à l'Empire. Certains sont venus offrir leurs services dès 1802, au fur et à mesure des suppressions sur la liste des émigrés. Ils accourent en masse à partir de 1807 et surtout après le mariage avec Marie-Louise. De même, les penseurs contre-révolutionnaires ont connu deux vagues de ralliement : à partir de 1800 puis en 1805, donc antérieures à celles des aristocrates, les préparant en quelque sorte. C'est alors l'apogée du courant contre-révolutionnaire sous l'Empire. Grossi par ces apports successifs, groupé autour du pouvoir, il combat victorieusement l'idéologie.

Les bases du régime monarchique.

Le premier souci du mouvement traditionaliste est de rendre à la religion la place qu'elle occupait en France : ce sera le but avoué du *Génie du Christianisme*. La parution de l'ouvrage est savamment orchestrée, préparée et suivie par des dizaines d'articles. Il doit son succès à l'appel à la sensibilité, rompant ainsi avec le rationalisme du XVIII^e siècle. Chateaubriand brûle d'un lyrisme mal contenu. « Cette religion arracha nos pères aux ténèbres de la barbarie. D'une main, les bénédictionnaires guidaient les premières charrues dans les Gaules ; de l'autre, ils transcrivaient les poèmes d'Homère » (56). Exercice difficile. Les *Débats* ne perdent aucune occasion d'exalter « l'alliance éternelle de

(54) *Mercure*, 8 mars 1806.

(55) H. GUILLEMIN, *L'homme des « Mémoires d'Outre-Tombe »*, Paris, 1964, p. 91.

(56) *Mercure*, 18 nivôse an XI.

la religion et du pouvoir civil » (57). La morale chrétienne maintient le peuple dans l'obéissance. Les sociétés courent inévitablement à leur perte « en affaiblissant les grandes idées religieuses dans l'esprit du peuple » (58).

Rien ne saurait expliquer ni excuser l'athéisme : il « est universellement nuisible ; donc il est faux. Le dogme d'un Dieu et d'une providence est universellement utile, donc il est vrai ; donc il faut croire en Dieu » (59). L'athéisme est une « abominable doctrine » (59), combattue par tous les gouvernements depuis la Grèce antique. Lalande, savant réputé mais athée convaincu, est durement pris à partie. Il annonce le scientisme du XIX^e siècle et les contre-révolutionnaires en ont conscience. On relève qu'il a osé proclamer à une distribution des prix : « N'oubliez pas que la science est la véritable gloire, comme la paix le véritable bonheur ». Réplique : « Ce serait matière à belle révolution si les trônes devenaient la propriété des plus savants ! » (60).

Les idées républicaines sont à ce point implantées en France qu'elles continuent à influencer ceux-là même qui se sont ralliés sincèrement au nouveau régime. En désespoir de convertir totalement ceux qui ont vécu leur adolescence au XVIII^e siècle, les monarchistes veulent former une jeunesse qui ne connaîtra pas les mêmes errements et sur laquelle l'Empire pourra compter. L'enseignement est donc un des piliers du régime, comme la religion, avec la religion plutôt puisqu'il s'agit d'abord d'éducation religieuse, « la seule qui soit une dette indispensable des gouvernements » (61). Ne perdant aucune occasion, les *Débats* tirent la conclusion d'un fait divers banal — un homme tue son épouse et se suicide — : « voilà de quels excès l'homme sans éducation est capable quand ses passions ne sont contenues par aucun frein religieux » (62). L'enseignement des bons principes de l'Eglise est indispensable pour la masse, c'est même le seul qu'il faut lui donner : « l'enfant du peuple doit surtout apprendre à manier la bêche, à diriger la charrue ; son éducation, j'ai presque dit son bonheur, est d'ignorer qu'on puisse un instant se séparer des instruments de son art ; sa science est dans son catéchisme » (63). Il ne faut donc pas encombrer sa tête de notions qui ne lui seront pas directement utiles et qui risquent d'en faire un révolté ou un inadapté. En privé, Napoléon s'exprime avec

(57) *J. des Débats*, 10 mars 1805.

(58) *Ibid.*, 24 juillet 1804.

(59) *Ibid.*, 14 octobre 1804.

(60) *J. de l'Empire*, 31 août 1805.

(61) *Ibid.*, 23 juin 1807.

(62) *J. de l'Empire*, 22 juillet 1807.

(63) *J. des Débats*, 14 septembre 1804.

vigueur : « Fontanes, faites-moi des hommes qui croient en Dieu ; car les hommes qui ne croient pas en Dieu, on ne les gouverne pas, on les mitraille » (64).

L'erreur des philosophes a été de « chercher dans l'individu ce qui n'est vrai que dans la société et dans la société formée par la philosophie » (65), selon Fiévée. Joubert et Constant ont une réaction opposée à la lecture de cet article. « Ce drôle-là a du bon sens » (66), note Joubert dans ses carnets, tandis que Constant confie son indignation à son journal intime : « Quelle ignorance, quelle satisfaction de cette ignorance ! » (67). La communauté familiale doit avoir une place de choix dans cette société impériale. Il faut revenir sur les règles désintégréatrices de l'Assemblée législative et de la Convention. Le gouvernement s'engage sur une bonne voie en rétablissant le droit de tester pour le père de famille : « l'autorité paternelle est le fondement de la morale et de la société » (68). Il faut aussi supprimer le divorce. Bonald a publié un livre à ce sujet en 1801. C'est l'objet de ses premiers articles dans les *Débats*. Il revient sur le problème en juin 1805 : il ne faut jamais désespérer des mœurs partout où la loi érige l'indissolubilité du lien conjugal en principe.

L'intolérance.

Bien que les rédacteurs du *Journal des Débats* et du *Mercure de France* aient le sentiment de l'emporter sur les philosophes, les premiers ralliés prennent leurs distances vis-à-vis d'un régime qui devient de plus en plus absolutiste. Au contraire, les Bonapartistes de plus fraîche date, convaincus que le pouvoir se sépare des Brumairiens, l'incitent à plus de rigueur encore. Au centre des problèmes, il y a la liberté. Vaut-elle la peine d'être défendue ou faut-il lui porter le coup de grâce ? Simplement, ce ne sera pas le mot *liberté* qui sera employé : l'utilisation qu'en a fait la Révolution le rend trop explosif. Il vaut mieux parler de tolérance. Malgré cette précaution terminologique, l'empereur accueille mal les discussions et réduit tout le monde au silence.

En 1805, une question mise au concours par l'Institut — de l'indépendance des gens de lettres — est l'occasion des premières escarmouches. Les idées émises alors sont systématisées par Bonald dans un article de février 1806 sur « la tolérance des opinions ». Selon lui, il faut distinguer deux sortes de tolérances : la tolérance absolue qui est

(64) A. CASSAGNE, ouvrage cité, p. 93.

(65) *Mercure*, 20 prairial an XII.

(66) *Les carnets* de Joseph Joubert, t. I, p. 451.

(67) B. CONSTANT, *Journaux Intimes*, Paris, 1958, p. 98.

(68) *J. des Débats*, 4 germinal an VIII.

synonyme d'indifférence et qu'il faut proscrire, surtout en matière religieuse car cela reviendrait à admettre qu'il n'y a ni vrai ni faux en ce domaine ; d'autre part, la tolérance conditionnelle, en quelque sorte provisoire. « Cette tolérance consiste à attendre le moment favorable au triomphe pacifique de la vérité et à supporter l'erreur tant qu'on ne pourrait la détruire sans s'exposer à des maux plus grands que ceux que l'on veut empêcher. » Il n'en reste pas moins que la tolérance n'est pas dans la nature de l'homme. Ce dernier tendant à la perfection, il « est et même doit être intolérant de tout ce qui s'écarte dans tous les genres, du vrai, du beau et du bon qu'il conçoit ou qu'il imagine (...) Plus l'homme connaît de vérités, mieux il sent le beau et le bon, et plus il est blessé par ce qui leur est opposé ». Donc, « l'être souverainement intelligent doit être, par une nécessité de sa nature, souverainement intolérant dans le sens absolu ». Il conclut, s'appuyant sur la parabole de l'ivraie, que les gouvernements « s'exposent à retarder le triomphe de la vérité en voulant avant le temps détruire les erreurs qui ont germé dans le champ de la société ».

En 1807, Napoléon s'inquiète du progrès des idées contre-révolutionnaires et Fouché se garde bien de l'apaiser. En réponse aux thèses de Bonald, l'empereur et roi fait même insérer un article violent dans le *Publiciste* : « Justice et intolérance, intolérance et bonté ! Allia-t-on jamais des choses plus opposées ! Ne sont-ils pas coupables au plus haut degré des écrivains qui proclament de nouveau des principes cent fois plus atroces que ceux qui ont mis le poignard à la main des assassins de la Saint-Barthélémy ou des bourreaux de septembre ? » (69). Il termine en appelant la censure contre les tenants d'une « doctrine aussi désastreuse ».

D'autres contre-révolutionnaires font des vœux pour la tolérance, sans être mieux traités par le pouvoir. Le *Mercure* s'est rendu coupable d'un nouvel écart. Pendant qu'une partie de ses rédacteurs se préoccupent de porter le dernier coup à la philosophie, d'autres sont surtout soucieux de préserver la liberté face à un gouvernement de plus en plus autoritaire. Chateaubriand et Fontanes ne rendent compte qu'avec réticences des *Essais de Morale et de Politique* de Molé, « livre conçu dans l'esprit de réaction ultramonarchiste qui prédominait à cette époque » (70). A propos de la translation aux Invalides de l'épée de Frédéric le Grand, Fontanes fait l'éloge d'une philosophie grave et bienfaisante, modéra-

(69) *Publiciste*, 19 juillet 1807.

(70) DE BROGLIE, *Souvenirs*, Paris, 1886, t. I, p. 40.

trice. « Un roi ne peut impunément professer le mépris de ces maximes salutaires qui garantissent l'autorité des rois » (71).

L'auteur du *Génie du Christianisme* va faire preuve d'une bien plus grande audace. Le 4 juillet, alors que l'empereur semble manifester quelque libéralisme, il prétexte rendre compte d'un livre de voyage sur l'Espagne pour publier dans le *Mercure* des phrases vengeresses. Tout lui est prétexte à lancer des pointes contre la dictature. Parlant de son voyage en Orient, il proteste : « Si nous avions pensé avec des hommes dont nous respectons d'ailleurs le caractère et les talents, que le gouvernement absolu est le meilleur des gouvernements possibles, quelques mois de séjour en Turquie nous auraient bien guéri de cette opinion » (72). Revenant à l'Espagne et à l'ouvrage dont il est sensé rendre compte, il loue Sertorius, le révolté qui osa lutter presque seul contre Sylla.

On voit bien que tout cela est dirigé contre quelqu'un, mais contre qui ? contre l'empereur, contre les tenants de l'intolérance, contre les deux ? Sous la Restauration, Chateaubriand n'y verra plus qu'un superbe défi lancé au lion alors à son apogée. Il se peut qu'à l'époque de sa parution, il ait un peu compté sur l'ambiguïté de son attaque pour éviter les foudres du pouvoir. La confusion est possible : l'allusion à ces hommes dont il dit respecter « le caractère et les talents » est transparente. L'ancienne *Décade*, devenue *Revue philosophique*, ne s'y trompe pas : « M. de Chateaubriand s'est chargé, comme on le voit, de la réfutation du système de M. de Bonald sur les avantages du despotisme » (73).

Le *Moniteur* lui-même publie quelques passages, les plus anodins bien sûr, du texte subversif, avec ce jugement : « écrivain dont l'imagination est si brillante, l'instruction si vaste et le style si remarquable par sa couleur, sa hardiesse, son originalité, ses qualités réelles et même ses défauts » (74). Napoléon rentre de Prusse à la fin du mois. M^{me} de Chateaubriand raconte que c'est le cardinal Fesch qui met l'article sous les yeux du maître dont la colère est terrible : il aurait été question de sabrer l'insolent sur les marches des Tuileries, ce qui paraît inutilement ostentible. L'empereur trouve ces contre-révolutionnaires décidément gênants. Qu'ils prêchent l'intolérance ou la liberté, ils vont toujours contre sa politique qui veut la réconciliation de tous les Français sous

(71) *Moniteur*, 18 mai 1807.

(72) *Mercure*, 4 juillet 1807.

(73) CASSAGNE, ouvrage cité, p. 266.

(74) *Moniteur*, 6 juillet 1807.

son autorité. Puisque les gens de lettres s'obstinent à des controverses hors de propos, il va les forcer à s'entendre.

Le *Journal des Débats* est le premier frappé. Fiévée y est remplacé par Etienne. Ce dramaturge, protégé de Maret, appartient au parti des philosophes et a été abondamment insulté par les *Débats*, en d'autres temps. Pendant les premiers mois qui suivent sa nomination, le journal ne publie aucune attaque contre la philosophie ou la Révolution. Tout au plus trouve-t-on encore quelques feuilletons contre Voltaire ou Rousseau, encore Geoffroy a-t-il perdu beaucoup de sa violence. Les lecteurs vont ensuite constater que le ton réactionnaire réapparaît progressivement, soit qu'Etienne ait pris de l'assurance, soit que le tirage ait baissé faute de polémique. Simplement, il veille à faire insérer des articles philosophiques, pour rétablir l'équilibre. Cet état de fait ne suffit pas à Napoléon qui désire l'officialiser. Un décret du 18 février 1811 prononce la confiscation du journal et en divise la propriété en 24 actions dont huit sont attribuées à l'administration et seize « à des hommes sûrs, connus pour leur attachement à notre personne » (75).

Entre-temps, il y a eu fusion du *Mercure* et de son ennemie de toujours, la *Décade philosophique*, au grand étonnement des deux rédactions et de leurs lecteurs. En fait, la coexistence imposée par le pouvoir se révèle vite impossible. Les auteurs habituels du *Mercure* font une courte tentative pour conserver la direction de leur publication. En vain. Ils ont été défavorisés lors de la répartition des douze actions entre lesquelles a été partagée la propriété de la nouvelle revue. Très vite, Chateaubriand proclame se désintéresser de « ces choses-là » (76). Ginguené apprend par une lettre de Duval que le ministre de la police est furieux contre « les Chateaubriand et quelques autres du parti » (77) qui refusent de collaborer et cherchent à revendre leurs parts. Malgré son censeur, Legouvé, le *Mercure* prend une teinte nettement philosophique. Il est aussi de plus en plus ennuyeux.

L'apparente défaite du parti réactionnaire ne correspond cependant pas à une victoire du parti philosophique. Napoléon met tous les penseurs politiques dans le même sac. Il confond partisans et adversaires de la Révolution dans le même mépris. Beugnot, qui lui conseille de ménager l'opinion publique, s'entend répondre : « Vous êtes de l'école des idéologues avec Regnault, avec Roederer, avec Louis, avec Fontanes, non je me trompe, il est d'une autre bande d'imbéciles » (78).

(75) *Biographie universelle* de Michaud, t. IV, p. 165.

(76) *Journal de Ginguené*, Paris, 1910, p. 9.

(77) *Ibid.*, p. 14.

(78) *Mémoires du comte Beugnot*, Paris, 1868, t. II, p. 21.

En fait, et surtout au début de son règne, Napoléon ne rejette l'offre de soutien d'aucun homme ni d'aucune idéologie, pourvu que cette offre n'ait pas de prétention à l'exclusivité. Il se veut au-dessus des partis, s'appuyant sur tous, ne se compromettant avec aucun, prétention caractéristique du bonapartisme et, d'une façon générale, de tous les césarismes.

Son régime est fondé sur une ambiguïté soigneusement entretenue : aux jacobins, il se présente comme l'héritier de la Révolution, aux royalistes comme le restaurateur de la monarchie. Il s'appuie tantôt sur la légitimité démocratique, sur le consentement populaire, tantôt sur la légitimité monarchique, sur le droit divin. Selon Ferrero, Bonaparte « s'était imaginé pouvoir accoupler les deux principes, les atteler presque, comme deux chevaux dociles, au char de sa fortune ». Cette tentative de conciliation entre deux doctrines si opposées ne peut évidemment réussir que si les Français n'en prennent pas conscience. Trop de lumière pourrait révéler l'imposture.

Les attaques des contre-révolutionnaires sont aussi mal venues que possible : qu'ils se rallient, fort bien, mais qu'ils ne prétendent pas au monopole du bonapartisme. Le maître ne peut renier la Révolution. A la fin de son règne, il réalisera l'incompatibilité des principes sur lesquels il a cru fonder une dynastie : « J'ai voulu unir le présent et le passé, les préjugés gothiques et les institutions de mon siècle ; je me suis trompé, et je sens aujourd'hui toute l'étendue de mon erreur. Cela me coûtera peut-être mon trône, mais j'ensevelirai le monde sous ses ruines » (79).

(79) *Entretiens avec Napoléon*, Paris, 1969, p. 158.



DROIT DE REPONSE
ADRESSE A LA REVUE « SOCIALISME »

★

La politisation de l'administration

(suite et fin)

Monsieur le Directeur,

L'Auxiliaire de la Presse m'envoie l'article signé par M. Daniel Norrenberg dans le numéro d'août de votre estimée revue. Je me permets d'y répondre, non parce que j'y suis nommé cité, mais parce que non seulement l'Institut belge de Science politique dont je suis le Président y est mis en cause, mais encore les politicologues, eux-mêmes, ou du moins « certains » d'entre eux, dont je suis.

1. Au colloque qu'avaient organisé conjointement l'Association française de Science politique et l'Institut belge de Science politique sur le thème en question, assistaient notamment du côté français, MM. Goguel, Président de l'Association française de Science politique, professeur à l'Institut d'Etudes politiques de Paris, Jean Touchard, Secrétaire Général de la Fondation nationale des Sciences politiques, Bernard Gournay, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes, M^{me} Jeanne Siwek, Chargée de recherche au Centre national de la Recherche scientifique et quelques autres représentants de la science politique française. Du côté belge, les professeurs E. Jorion, St. Bernard, M. Boeynaems, R. Aubert, le Bureau de notre Institut et les rédacteurs en chef de notre revue, *Res Publica*.

Tous furent d'accord pour constater la réalité, la généralité et la constance du phénomène de politisation — pour reconnaître que les efforts faits pour « séparer l'administration de la politique » s'étaient révélés vains — pour analyser les raisons de cet échec et, en tout cas, pour les placer ailleurs que dans la seule recherche des avantages personnels ou l'« incivisme » latent des partis — et pour observer qu'à côté d'inconvénients sérieux du point de vue du civisme des citoyens

et humainement graves du côté des fonctionnaires, pareille évolution pouvait présenter certains avantages, notamment ceux de permettre d'échapper peut-être aux tentations de l'élitisme et de la technocratie.

Je n'ai pas souvenir que la brève intervention de M. Norrenberg audit Colloque ait remis ces faits en question. En tout cas, elle n'interrompit, ni ne détourna le cours de la discussion.

Finalement, le thème de la politisation de l'administration parut si riche en perspectives diverses que le Comité des Programmes de l'Association internationale de Science politique l'adopta pour son Congrès qui aura lieu à Montréal en août 1973.

Si le phénomène était aussi inexistant, aussi rare ou aussi superficiel que l'affirme M. Daniel Norrenberg, croit-on qu'il aurait retenu l'attention d'un Comité qui groupe, qu'on le veuille ou non, quelques-uns des représentants les plus qualifiés de la science politique mondiale ?

2. M. Norrenberg écrit : « A mérite égal (mais qui juge les mérites ? et selon quels critères ?), l'appartenance politique *pourra* (je souligne) intervenir ». Avons-nous tort de dire que, d'une façon ou d'une autre, elle intervient *toujours* ? Norrenberg ajoute d'ailleurs, ce qui confirme notre thèse : « Les discussions à propos de la nomination de secrétaires généraux ou de gouverneurs de province... indiquent » (que joue l'appartenance politique). Ne jouerait-elle pas dans bien d'autres cas ?

Daniel Norrenberg écrit encore « La politisation existerait si les candidats de l'opposition étaient systématiquement écartés de toute promotion pendant les années au cours desquelles leur parti était absent du pouvoir. *Tel n'est pas le cas en Belgique* ».

M. Norrenberg peut-il me citer l'exemple d'un fonctionnaire communiste ou PLP qui ait été promu, ces dernières années, à de hautes fonctions ?

Inversement, peut-il me citer un fonctionnaire à qui ses allégeances politiques ou syndicales n'aient pas été utiles à un moment de sa carrière ? Enfin, peut-il me citer le cas d'un fonctionnaire parfaitement « incolore » (politiquement parlant), s'il en existe, qui ait réussi une belle carrière, *sans aucun appui politique* ?

3. M. Norrenberg, qui ne nie pas qu'une « certaine politisation » puisse produire ses effets dans les rangs de l'Administration, ajoute aussitôt que celle-ci ne l'a jamais amenée à saboter, voire à freiner, des projets avec lesquels elle était « en parfait désaccord ». Il ajoute : « Rares sont les ministres qui ont été mécontents de leurs administrations ».

J'en accepte l'augure. Mais si l'Administration, même politisée, pose aussi peu de problèmes aux ministres novateurs, comment expliquer que

M. Norrenberg estime néanmoins qu' « un certain degré de politisation » puisse être « souhaitable pour mettre en œuvre une politique *nouvelle* » ? Comment expliquer aussi l'importance et l'action, très souvent décisive, des Cabinets ministériels ?

4. M. Norrenberg reproche aux politistes présents au Colloque du 13 février 1971 d'avoir procédé à une critique systématique et dénigrante des partis politiques et des syndicats. En fait, aucun des participants n'a rien dit qui ressemblât, de près ou de loin, à une critique de ce genre ou qui mit en doute le bien-fondé de l'action menée par ces groupes. Personne n'a avancé que « leur seul (?) but (consistait)... à favoriser les nominations partisans, les parachutages et les promotions injustifiées ». Mais tous ont constaté que les partis au pouvoir veillaient à promouvoir et à récompenser leurs fidèles et que la chose était bien naturelle dans un régime politique qui se voulait plus démocratique que méritocratique (le sénateur VU Lode Claes, seul homme politique présent au Colloque, s'éleva même contre la froideur « scientifique », le « cynisme » avec lesquels les politistes observaient ce phénomène, à tant d'égards traumatisant).

5. Dans un tout autre ordre d'idées, puis-je faire remarquer qu'il n'entre pas dans les habitudes, ni dans l'esprit des colloques où se rencontrent politistes ou sociologues, de suspecter la bonne foi de ceux qui y participent ou de leur faire des procès d'intention ? Ecrire, comme le fait Daniel Norrenberg, que certains prennent « plaisir à noircir *volontairement* » telle ou telle situation, ou en veulent « pour des motifs *divers* » (sous-entendu : peu honorables) à des organisations sociales, ou encore « essaient au nom de leur science de les *discréditer* », et que, tout compte fait, pareil « acharnement » lui semble « finalement *suspect* », et participe d'une volonté de « *dénigrer sans le moindre discernement* », peut certes correspondre à une certaine réalité psychique. Après tout, les hommes ne sont pas des « computers ». Leurs idéologies, leurs engagements, leur expérience, leurs intérêts, jouent, à n'en pas douter, dans leur façon de voir les choses.

Mais il n'est pas de bonne courtoisie de rappeler ces « vérités » élémentaires à ceux avec qui l'on dialogue. Que serait un congrès dans lequel les Américains passeraient leur temps à rappeler aux Soviétiques qu'il ne leur est pas permis de penser librement et les Soviétiques, à répliquer aux Américains qu'ils défendent des thèses favorables à l'impérialisme yankee (ce qu'au demeurant, ils font très rarement), parce qu'ils ont un fil (d'or) à la patte ?

Que deviendrait le dialogue scientifique dans ces conditions ? Que dirait d'ailleurs Daniel Norrenberg lui-même si l'on expliquait les opi-

nions qu'il défend, en recourant à des « arguments » de même nature que ceux qu'il utilise pour expliquer l'attitude de « certains » politistes, à savoir des arguments plus partisans qu'objectifs, plus personnels que généraux et, tout compte fait, peu honorables pour la personne à qui on les adresse ?

Il répondrait, sans aucun doute, ce qu'il répond, page 352, qu'il ne se retrouve pas dans le tableau que l'on aurait ainsi tracé de lui. Et il aurait raison. Car il aurait présent à l'esprit les motifs conscients de ses allégeances politiques. Et il récuserait les arguments qu'il impute avec tant d'allégresse à ceux qui ne partagent pas sa façon de voir. Et, encore une fois, il aurait raison. Mais est-il permis de faire deux remarques ? La première est que, depuis Freud, plus personne ne juge aujourd'hui la conduite des hommes sur les seuls motifs conscients et explicites qu'ils en donnent eux-mêmes. Et surtout dans les domaines où les convictions et les intérêts forment un mélange particulièrement homogène. La deuxième, qu'il n'est, je l'espère, pas interdit aux spécialistes, dont c'est la vocation d'observer d'un œil aussi froid et aussi lucide que possible, de voir la réalité concrète autrement que ceux qui la vivent, ne fût-ce qu'en l'observant globalement, « *sine ira nec odio* ».

6. Quant à expliquer « le faible intérêt manifesté par les hommes politiques » aux travaux des politistes par l'incapacité de ceux-ci à observer correctement la réalité politique, ou, pis encore, par leur supposée volonté consciente de dénigrer l'action des hommes politiques, il me paraît que pareille façon de voir relève de la plus haute fantaisie et ne fait pas honneur au courage et à la pugnacité des professionnels de la politique. Aucune association nationale de politistes, aucun congrès national ou mondial de science politique n'a jamais interdit, que je sache, aux praticiens de la Chose Publique de participer à leurs travaux.

Quand l'Institut belge de Science politique leur a-t-il jamais fermé ses portes ? Bon nombre d'hommes politiques font partie de son Conseil d'Administration et nous nous apprêtons, en ce moment même, à faire appel à un certain nombre de « coming men » du monde politique que nous aimerions avoir à nos côtés.

L'Institut a toujours invité les hommes politiques à participer aux colloques qu'il organise.

Il a demandé aux présidents de tous les partis politiques belges de venir exposer les programmes des formations dont ils avaient la responsabilité. Il a reproduit fidèlement leurs exposés. Que peut-on faire de plus ou de mieux ?

En outre, il ne se passe pas de mois que les rédacteurs de *Res Publica* ne disent aux hommes et aux journalistes politiques que les colonnes de notre revue leur sont toujours largement ouvertes : comment d'ailleurs pourrait-il en être autrement ?

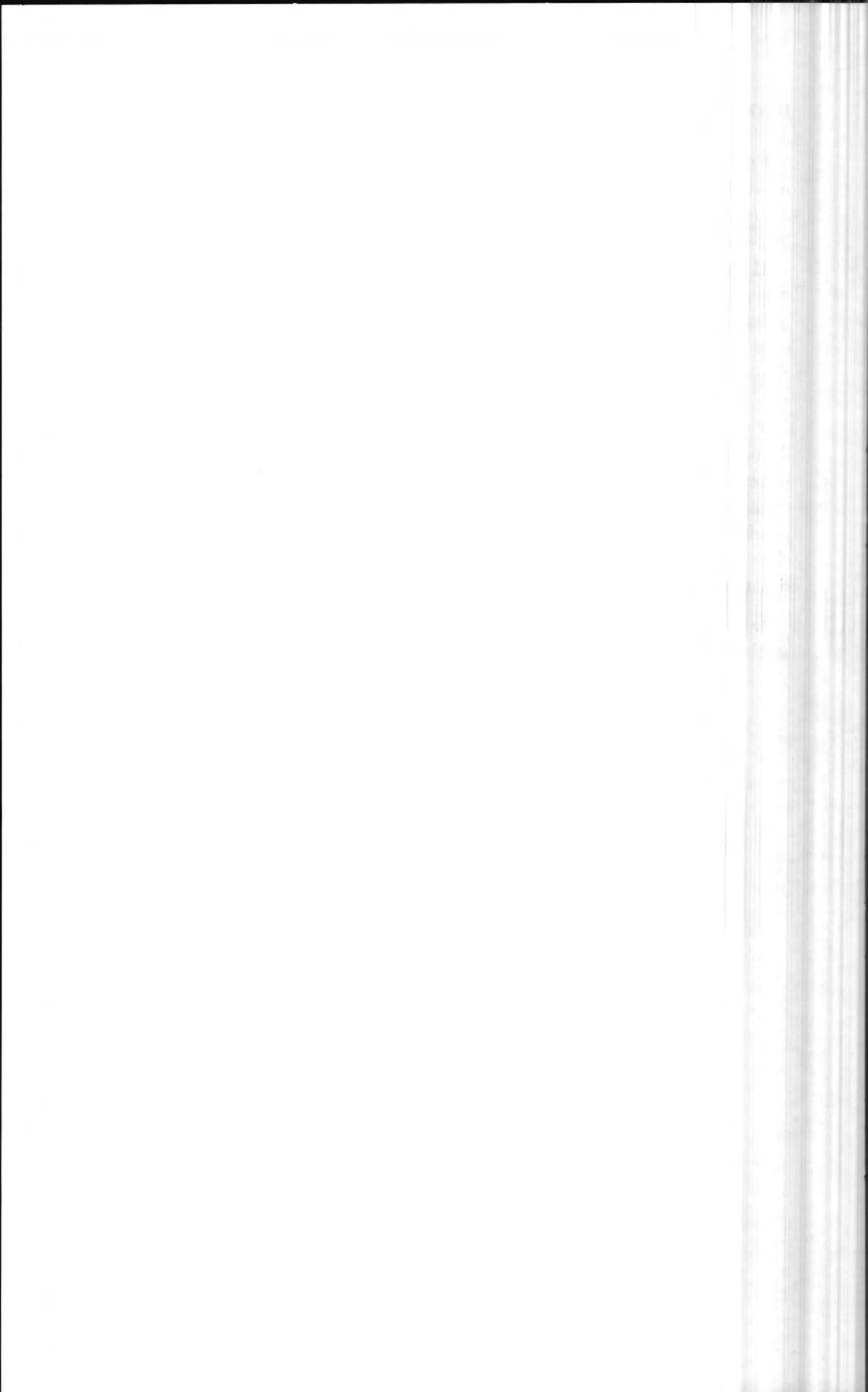
Il est normal que ceux qui font la politique, qui sont donc les principaux producteurs de la matière première, objet de la réflexion des politistes, aient accès sans condition aucune à nos travaux et à nos publications, viennent nous expliquer en quoi et pourquoi leur approche est nécessairement — et heureusement — différente de la nôtre, sur quels points nous nous trompons et quels sont leurs problèmes ?

Voilà l'esprit qui anime les politistes. C'est même d'ailleurs pourquoi ils ne peuvent qu'être étonnés en constatant que si peu d'hommes politiques répondent aux invitations qui leur sont adressées régulièrement, et notamment, pourquoi si peu d'entre eux étaient présents quand, pendant deux fois deux journées entières, l'Institut a essayé de voir clair dans les problèmes du fédéralisme, et plus spécialement, dans la situation de Bruxelles face au fédéralisme.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur, l'expression de mes sentiments les meilleurs et les plus distingués.

L. MOULIN.





Informations

UNIVERSITE DE GENEVE — FACULTE DE DROIT

COLLOQUE SUR L'ŒUVRE DE HENRI DE MAN

Genève, 18-20 juin 1973

Comité de patronage ; Christian Dominicé, doyen de la faculté de droit de l'Université de Genève ; Jacques Freymond, directeur de l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève ; Hans Oprecht, ancien président du Parti socialiste suisse ; Denis de Rougemont, directeur de l'Institut universitaire d'études européennes de Genève ; Willy Spühler, ancien conseiller fédéral, président de « Pro Helvetia ».

Présidence du colloque : Ivo Rens, professeur d'histoire des doctrines politiques à la Faculté de droit de l'Université de Genève.

Secrétariat du colloque : Michel Brelaz, assistant à la Faculté de droit de l'Université de Genève.

PROGRAMME DU COLLOQUE

Lundi 18 juin 1973

10 h *La théorie des mobiles du socialisme et le dépassement du marxisme.*
Présentation des rapports.

Rapporteurs :

- M. H. Balthazar, professeur à la VUB (Belgique).
- M. Peter Dodge, professeur à l'Université de New-Hampshire (Etats-Unis d'Amérique).
- M. Heinz-Dietrich Ortlieb, professeur à l'Université de Hambourg (République fédérale d'Allemagne).
- M. A.M. Van Peski (Pays-Bas).

15 h *La théorie des mobiles du socialisme et le dépassement du marxisme.*

Discussion des rapports et débat général, avec la participation de MM. Henri Brugmans, recteur honoraire du Collège d'Europe à Bruges, Giovanni Busino, professeur à l'Université de Lausanne, Jean-Claude Favez, professeur à l'Université de Genève, Franz Grosse (République fédérale d'Allemagne), etc.

Mardi 19 juin 1973

10 h *Le planisme, théorie et pratique.*

Présentation des rapports.

Rapporteurs :

- Mme Mieke Claeys-Van Haegendoren (Belgique).
- M. José Gotovitch (Belgique).
- M. Lucien Laurat (France).
- M. Georges Lefranc (France).

15 h *Le planisme, théorie et pratique.*

Discussion des rapports et débat général, avec la participation de MM. Molnar, professeur à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève, Maurits Naessens, (Belgique), Jef Rens, (Belgique), etc.

Mercredi 20 juin 1973

10 h *La philosophie de l'histoire, de la culture et du droit.*

Présentation des rapports.

Rapporteurs :

- M. Ivo Rens, professeur à l'Université de Genève.
- M. Alain-Gérard Slama (France).
- M. Sven Stelling-Michaud, professeur à l'Université de Genève.

15 h *La philosophie de l'histoire, de la culture et du droit.*

Discussion des rapports et débat général avec notamment la participation des professeurs Guy Perrin, Jean-François Perrin, Denis de Rougemont et Jean Ziegler, de l'Université de Genève.



CINQUIEME CONGRES DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE CONSEILS POLITIQUES

Le cinquième Congrès de l'Association internationale de conseils politiques vient de se tenir à Washington. Les participants, spécialistes des campagnes politiques, ont examiné les mécanismes des dernières élections présidentielles américaines au lendemain même de celles-ci.

A l'issue de leurs travaux, ils ont élu à l'unanimité, à la charge de président, M. Max Beauchez, président de « Beauchez Public relations » des Pays-Bas, et à la charge de vice-président, M. Jean Somers, Chef de Cabinet Adjoint du Ministre des Affaires Economiques, en Belgique.

C'est la première fois que les deux premières fonctions sont confiées simultanément à des délégués européens et, de surcroît, de pays du Benelux.



UNE NOUVELLE COLLECTION DE L'IBSP

★

Documents de sociologie politique du phénomène religieux

Au Congrès mondial de Science politique que l'Association internationale de Science politique avait organisé à Munich en 1970, un des thèmes qui devait remporter le plus franc succès fut celui des « Eglises comme institutions politiques ». De très hautes personnalités du monde catholique — citons Monseigneur Suenens, Cardinal-Primat de Belgique, le Père Calvez, S.J., actuellement Provincial de France, le Père Willibrord Chr. Van Dijck, O.F.M.C.A.P., et bien d'autres — des politistes parmi les plus éminents — René Rémond, Alfred Grosser, Georges Langrod, C.A. Astiz, Aline Coutrot, Philippe Levillain, etc. — apportèrent les fruits de leur réflexion sur le thème qui leur était proposé. Réflexion d'autant plus originale et, par conséquent, d'autant plus féconde, que le secteur en question n'avait jamais été exploré. Celui-ci se révéla d'ailleurs si riche que le Comité des Programmes de l'A.I.S.P.-I.P.S.A. décida d'en poursuivre l'examen lors de son prochain Congrès, qui aura lieu à Montréal du 19 au 25 août 1973. Et c'est ainsi que les travaux de la Commission I. 7. qui s'inscrivent dans le cadre du grand thème général « La politique entre l'économie et la culture », seront consacrés à « la religion comme facteur de prise de conscience sociale et nationale ». A quoi s'ajoutera, mais au niveau d'un groupe de spécialistes cette fois, l'étude de « la dynamique de la décision dans les églises ». D'ores et déjà, le nombre de ceux qui se sont engagés à envoyer un rapport sur l'un ou l'autre de ces deux thèmes est très élevé, et l'on a de bonnes raisons de croire qu'il s'accroîtra encore.

Ces rapports, comme ceux du Congrès de Munich, l'Institut belge de Science politique va les publier dans le courant de l'année 1973.

D'autre part, un Colloque sera organisé, les 1^{er} et 2 décembre 1972, à l'Université catholique de Louvain sur l'un des thèmes de Montréal,

à savoir « Le facteur religieux comme agent de prise de conscience sociale, économique et politique ». Ont déjà promis d'y participer, outre Monsieur le Doyen Paul M.G. Lévy, Monsieur Henri Desroche de Paris (Messianismes et millénarismes du Moyen Age au XVI^e siècle), le professeur Julien Freund, de Strasbourg (sur le thème du religieux dans la prise de conscience économique, une mise au point de la thèse de Max Weber), les professeurs J. Buchmann, G. Goriely, J. Ladrière et Léo Moulin, le chanoine Fr. Houtart, etc.

Ici encore, *tous les rapports*, ainsi qu'un bref résumé des discussions qui les auront suivis, *seront publiés* au cours de l'année 1973.

Enfin, il entre dans nos intentions d'organiser d'autres colloques sur le thème des « religions séculières » (communisme, fascisme, nationalisme, etc.) et les liturgies sociales dans les sociétés désacralisées du XX^e siècle, sur le caractère religieux », et même « sacré », de toute société, et particulièrement des sociétés modernes, ainsi que sur les possibilités d'explication qu'offre à l'observateur de notre temps pareille « approche » sociologique des phénomènes politiques contemporains.

Encore que ces perspectives soient lointaines, il va sans dire que les rapports qui seront présentés à cette occasion, de même que les échanges de vues qui ne manqueront pas de s'en suivre, seront également publiés dans la nouvelle collection de l'Institut belge de Science politique : *Documents de sociologie politique du phénomène religieux*.

Léo MOULIN



. Comptes rendus

La Constitution belge révisée. Annales de Droit, tome XXXII/1972.

Quinze mois après le vote par les assemblées constituantes des dispositions qui ont bouleversé notre droit public et quelques mois après la promulgation des lois appelées à assurer l'exécution des articles révisés, le Comité de rédaction des Annales de Droit a eu l'heureuse idée de publier une série d'études que des professeurs et assistants de la Faculté de droit de l'Université de Louvain ont consacrées à la réforme de nos institutions.

En bonne logique, il importait d'examiner d'abord comment le constituant a exercé ses pouvoirs.

Eminent spécialiste de la légistique constitutionnelle, Jean Masquelin parcourt les étapes de la dernière révision et rapporte la procédure suivie en fait aux règles tracées à l'article 131. Que les articles 1^{er}, alinéa 4, 59^{bis} et 107^{quater} ne trouvent pas de répondant dans les déclarations parues au *Moniteur belge* du 2 mars 1968 n'est pas sérieusement contestable et a été concédé aux cours de travaux préparatoires par des parlementaires acquis aux réformes proposées. « Sans doute » écrit J. Masquelin, « l'opinion a été émise que la volonté populaire qui s'est manifestée en 1968... autorisait le constituant à donner aux déclarations de révision qui les ont précédées une interprétation extensive ; il n'en restera pas moins qu'entre une interprétation extensive et un dépassement de pouvoir, il est une marge et que le constituant n'a pas hésité à la franchir... Peut-être l'adage antique *Salus patriae suprema lex* se profilait-il derrière les expédients de procédure et les exercices de corde raide... » Comment dans ce cas, le constitutionnaliste n'opinerait-il pas que mieux vaut le reconnaître franchement ?

Philippe Maystadt analyse excellemment le statut des communautés culturelles et aborde celui des régions. Il souligne que le constituant a affranchi les communautés culturelles des contrôles de tutelle et des contrôles juridictionnels proprement dits, mais qu'il assigne deux limitations majeures à leur autonomie : elles ne disposent pas du pouvoir fiscal et elles n'ont pas d'exécutif propre.

Faut-il dire « que les organes régionaux ne pourront disposer que d'un pouvoir réglementaire ? » L'auteur note que l'accord politique de gouvernement annexé à la déclaration gouvernementale du 25 janvier 1972, propose une distinction entre les matières qui « en vertu d'une loi de délégation » relèvent exclusivement de la compétence des organes régionaux et pour lesquelles ceux-ci disposent du pouvoir *normatif*, et d'autre part les matières qui sont de la compétence concurrente du pouvoir central et des organes régionaux et « qui font l'objet d'une *réglementation* complémentaire au plan des régions ».

D'autre part, l'accord gouvernemental dispose que l'article 107 de la Constitution sera applicable aux « ordonnances » prises par les organes régionaux.

P. Maystadt avoue sa perplexité. D'autres que lui la partageront. Qu'est-ce qu'un pouvoir normatif ? Les règlements communaux, les arrêtés royaux à portée générale, les décrets des conseils culturels, les lois et la Constitution elle-même participent de l'exercice de la fonction normative. L'applicabilité de l'article 107 à décisions normatives implique d'ailleurs que la disposition concernée est subordonnée à la loi ou au décret et n'est donc pas une loi. A vrai dire, l'équivoque est entière.

L'article 107^{quater} est une équation aux multiples inconnues. Que nous apprend le texte sinon que les organes des régions devraient être composés de mandataires élus, que les matières qui font l'objet des articles 23 et 59^{bis} seront exclues de leur compétence et que les lois d'exécution devront être votées à une majorité spéciale renforcée ? Assurément l'article a ouvert la voie à la réforme régionale et nos institutions ne sont plus ce qu'elles étaient avant 1970. Est-ce à dire que, exception faite des réserves expresses ci-dessus rapportées, les pouvoirs du législateur seront illimités et qu'il lui sera loisible d'assurer le pouvoir législatif aux assemblées régionales ? Il est de bonnes raisons pour défendre l'opinion contraire. Le législateur ne se trouve pas face à l'article 107^{quater} dans la situation du statuaire dont parle le fabuliste, et qui, armé de son ciseau, se demande si le bloc de marbre qu'il a devant lui sera dieu, table ou cuvette.

Il est de fait que les assemblées constituantes n'ont pu se mettre d'accord que sur ce que l'article 107^{quater} exprime. Ses silences sont significatifs et il serait abusif d'en déduire que le constituant a donné carte blanche au législateur. L'article doit être situé dans la perspective des autres dispositions constitutionnelles. Aux termes de l'article 26 de la Constitution, le pouvoir législatif est exercé conjointement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat. Sans doute, le constituant peut-il déroger à cette règle et c'est ce qu'il a fait à l'article 59^{bis}. Qu'il ne l'ait pas fait à l'article 107^{quater} paraît d'autant plus décisif qu'un amendement tendant à accorder aux assemblées régionales le pouvoir de prendre des dispositions ayant force de loi, a été rejeté au Parlement.

En prenant soin de la citer dans le courant de la trop lente évolution de nos institutions locales, Robert Andersen expose avec clarté la matière complexe des fusions, des agglomérations et des fédérations de communes. Fondées sur des assises territoriales qui remontent, au-delà du temps des diligences, l'organisation municipale belge était en retard d'un demi-siècle au moins sur la réalité sociologique qu'elle prétendait régir. Il nous a fallu le temps pour nous en rendre compte et, faute de l'avoir fait, nous avons, tout en maintenant les pompes traditionnelles, mis en péril les libertés locales. Tumultueusement honnie, la loi du 14 février 1961 avait marqué un premier et sérieux effort ouvrant la voie à la réforme que l'article 108^{bis} a rendu possible et que la loi du 26 juillet 1971 a réalisée. Robert Andersen souligne au passage, avec raison, que l'assainissement eût pu se faire sans révision. L'intervention du constituant aura du moins l'avantage de faire justice, sans discussion possible, d'objections infondées masquant avec peine le souci inavoué de laisser les choses en état.

Pierre Maroy qui a raison de souligner que la matière est nouvelle et qu'il n'est pas toujours aisé de s'y retrouver, a débroussaillé le statut spécial de

Bruxelles et de son agglomération. « Les institutions que le constituant et le législateur ont données à Bruxelles » écrit-il, « ne s'inspirent plus essentiellement du souci de garantir les droits du citoyen mais du désir de mettre les deux langues et les deux cultures sur pied d'égalité non seulement en droit mais aussi, dans toute la mesure du possible, en fait ».

En conclusion, il affirme que « chaque citoyen a le droit de parler sa langue et que l'administration ne pourrait être organisée en tenant pour négligeable la présence d'une minorité ».

« Il faut évidemment », poursuit-il, « évoluer avec son temps. Il serait absurde de nier l'existence de problèmes communautaires pour s'en tenir aux exigences d'une constitution du temps de Louis Philippe ». Evoquant le « profond malaise qui règne à Bruxelles » l'auteur se demande « si l'on n'a pas dépassé le point d'équilibre. »

Pierre Maroy, parce qu'il est bon juriste, s'exprime sur les modes interrogatif et optatif. Il sait que l'article 23 de la Constitution a donné au législateur le pouvoir de régler l'emploi des langues pour les actes des autorités publiques et les affaires judiciaires et qu'il n'accorde pas au citoyen le droit d'être administré et jugé dans la langue de son choix. Aussi, les lois des 28 juin 1932, 15 juin 1935 et 2 août 1963 ont-elles pu appliquer les principes de territorialité sans offenser la Constitution ni d'ailleurs, si l'on en croit la Cour de Strasbourg, la Convention européenne des Droits de l'Homme. En prenant cette position, le législateur s'est principalement affirmé tant au nord qu'au sud du pays, refus sous-tendu, aussi bien en Wallonie qu'en Flandre, par la volonté farouche d'écarter toute atteinte à ce qu'il est convenu d'appeler l'intégrité linguistique des communautés.

Qu'on le veuille ou non, le problème des langues se pose avant tout sur le plan des questions communautaires. Ne pas en convenir, c'est s'attarder à l'époque de la monarchie de juillet, c'est faire fi d'un conseil judicieux, celui d'évoluer avec son temps.

La remarquable étude de Francis Delperee a pour thème la Constitution et la règle de droit. Elle examine les conditions de la coexistence des anciennes et des nouvelles formes de la fonction normative et se propose d'établir l'ordre de leurs rapports. Se recommande-t-il de qualifier des lois à majorité spéciale prises en vertu des articles 1^{er}, §§ 4 et 5, 3^{bis}, 59^{bis} et 107^{quater}, de lois constitutionnelles ? L'auteur estime à juste titre que l'amphibologie du terme le rend impropre à l'usage.

La loi votée à la majorité qualifiée n'a pas en effet l'autorité de la loi constitutionnelle pour la bonne raison qu'elle est l'œuvre du législateur, lequel est un pouvoir constitué.

Quelle est la nature du décret ?

Pour F. Delperee il n'y a pas plus de gradation entre le décret et la loi qu'il n'y en a entre la loi votée à la majorité simple et la loi votée à une majorité qualifiée. Ce qui est exact, étant entendu évidemment qu'en vertu du principe qui trouve son application dans la théorie de l'acte contraire, le législateur ne peut défaire à la majorité simple ce qu'en exécution d'une disposition constitutionnelle il a réglé à une majorité qualifiée. Le décret est donc une loi mais une loi limitée dans son objet et dans son aire d'application. Que le décret n'émane pas de l'action conjointe des trois branches du pouvoir législatif ne fait pas obstacle à ce qu'il soit revêtu du caractère de la loi. L'article 59^{bis} a en effet dérogé à l'article 26 et l'article 107 est inapplicable au décret comme

il est inapplicable à la loi. Le critère que constitue le pouvoir du juge vis-à-vis d'une disposition normative est décisif et a été tenu pour tel par le constituant. Il importe peu, à mon avis, que l'incompétence du juge à connaître de la conformité du décret à une norme supérieure soit la cause ou l'effet du caractère législatif de l'acte normatif envisagé.

F. Delperee souligne à bon droit la nature spéciale de la mission de la section des conflits. Sa tâche est de sauvegarder les règles qui régissent les compétences normatives du législateur et des conseils culturels. La section ne peut être assimilée à une Cour constitutionnelle. Les conflits qu'elle est appelée à résoudre sous l'autorité du Parlement ne portent pas sur l'existence de droits subjectifs, mais surgissent sur le plan normatif, dans l'ordre des rapports entre les organes auxquels le constituant a accordé, en tout ou en partie, l'exercice du pouvoir législatif.

Il faut, je pense, concevoir sa tâche comme un prolongement et une extension de celle de la section de législation.

En l'accomplissant, la section des conflits apparaît — selon l'heureuse expression de l'auteur — comme un conseil collatéral des Chambres législatives.

L'étude que Christian Daubie consacre aux techniques de protection des minorités porte en exergue le témoignage d'Alexis de Tocqueville qui tenait « pour impie et détestable cette maxime qu'en matière de gouvernement, la majorité d'un peuple a le droit de tout faire ». Le grand penseur affirmait la vérité première qui est à la base même de l'Etat de droit. Vérité première mais un peu courte, car encore faut-il aviser aux voies et moyens susceptibles de concilier le pouvoir des majoritaires avec les droits des minoritaires. C. Daubie analyse les solutions que le constituant de 1970 a voulu donner à ce grand problème : la parité au sein du gouvernement, la garantie parlementaire contre la « minorisation », les majorités spéciales, les moyens d'assurer la non-discrimination des minorités idéologiques et philosophiques, le pacte culturel. A propos de la sonnette d'alarme l'auteur se rallie à l'opinion de P. Wigny qui constate qu'il est de nombreuses affaires communes qui n'opposent pas en bloc les Flamands et les Wallons, que partant il importe de ne pas institutionnaliser artificiellement des oppositions qui n'existent pas et que mieux vaut le système de la procédure instaurée par l'article 38^{bis}. C. Daubie conclut avec sagesse que « toutes les techniques de protection ne valent que par l'esprit sous-jacent à leur mise en œuvre » et que l'équilibre ne sera atteint que si la majorité et la minorité jouent loyalement le jeu constitutionnel.

Michel Wolf met en lumière la portée des articles 49, 56^{ter}, 70 et 91^{bis} de la Constitution.

J. Verhoeven soupèse avec soin chacun des mots que le constituant a employés pour rédiger l'article 25^{bis}. Cet article est d'une facture remarquable. On ne peut en dire autant hélas de toutes les autres dispositions que le constituant a ajoutées à la loi fondamentale.

Quant à l'article 68 dont la révision n'a pu être menée à bien, l'auteur déplore que la commission du Sénat ait « singulièrement émasculé » le projet du gouvernement qui s'était inspiré de la rédaction adoptée par le comité de rédaction du colloque Bruxelles-Louvain en mai 1965.

Les collaborateurs du numéro spécial des Annales de Droit ont brillamment réussi une entreprise difficile. Leur tâche était ingrate car l'œuvre du constituant est grevée des servitudes que la volonté d'aboutir à des solutions de

compromis a parfois imposées. Et puis le lourd appareil des travaux préparatoires est déconcertant. Dans quelle mesure l'interprète est-il fondé à se prévaloir d'eux ? La question appelle un examen approfondi et je me borne à la poser. A première vue j'incline à croire que les références aux discussions parlementaires ne doivent être maniées qu'avec prudence et qu'il est à peine exagéré de soutenir qu'elles ne sont convaincantes absolument que là où par vote les chambres ou l'une d'elle ont écarté telle ou telle interprétation du texte. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, le rejet de l'amendement tendant à rendre — dans le sens constitutionnel du mot — les ministres responsables devant les conseils culturels exclut en bonne logique interprétative toute discussion sur la question. Aucune déclaration parlementaire même si elle émane d'un ministre n'a cette portée : le débat reste possible.

Le Professeur De Visscher se demande dans son alerte et pénétrant avant-propos, si les lecteurs ne s'étonneront pas de ne pas trouver dans l'ensemble des travaux qu'il présente une étude consacrée à la typologie du régime de la récente révision.

Je le rassurerais volontiers sur ce point s'il ne prenait lui-même le souci de le faire. L'article 107^{quater} n'est en soi pas beaucoup plus qu'une déclaration d'intention et l'ensemble des dispositions constitutionnelles surajoutées au texte de 1831 ont de quoi dérouter l'analyste qui cherche à s'orienter d'après les données que le droit constitutionnel comparé peut lui fournir. Qualifier nos institutions nouvelles, c'est en somme les situer par rapport aux structures fédérales.

Le fédéralisme est — comme le socialisme — l'enveloppe où les gouvernants mettent, selon leurs convenances ou les nécessités de l'heure, ce qu'il leur plaît ou ce qui leur est possible d'y mettre ou d'en omettre. Même dans les pays où le fédéralisme peut se réclamer d'une expérience vécue il n'est plus que l'ombre de ce qu'il a été au XIX^e siècle. Dans les autres pays qui se réclament de cette forme de gouvernement, le jeu centripète que les exigences de la civilisation industrielle ou celles du décollage économique postulent, rompt les fragiles barrières constitutionnelles qui sur le papier devaient contenir les pouvoirs de l'autorité centrale. Les solutions que nous avons entendu donner à nos problèmes communautaires sont à nulles autres pareilles car nos difficultés elles-mêmes ne se retrouvent nulle part ailleurs. La spécificité de nos solutions est tributaire de la spécificité de nos problèmes. Alors pourquoi chercher ailleurs de vains alibis ? Je suis convaincu qu'ils compliquent plus qu'ils ne facilitent la découverte des moyens qui mettront fin à nos embarras.

André Mast.



Jules JEANNENEY. Journal politique. Septembre 1939-juillet 1942.

Edition établie, présentée et annotée par Jean-Noël Jeanneney.
Paris, Armand Colin, 1972.

Il est fréquent que les hommes politiques qui ont joué, ou croient avoir joué, un certain rôle, publient leurs Mémoires. Il est normal que ceux-ci soient apologétiques, oublient certains faits, redressent ou expliquent certaines affirmations antérieures démenties par les faits. Le Mémorial de Sainte-Hélène est, à cet égard, un modèle du genre. Il revient à l'historien de démêler les échecs toujours confus du vrai presque vrai et du faux pas tout à fait faux.

C'est dire à quel point il est rare de voir publier intégralement le journal politique d'un homme qui a occupé, pendant des décennies, la très haute fonction de Président du Sénat français, sans qu'aucune piété filiale, qui eût été légitime dans le chef de son petit-fils, y introduise la moindre rectification.

L'homme est le type même du vieux républicain, laïque et jacobin, entré en politique comme on entre en religion. Rigide, austère, indépendant, comme on pouvait l'être autrefois. Juriste comme on ne l'est plus. Ses fonctions le mettent au courant de tout ce qui se dit, se prépare et se trame. Il note tout, sans éclat, minutieusement, et en apparence calmement. Son témoignage a « la couleur vive, la vérité de l'immédiat. Ses attitudes, ses choix sont ceux de l'instant... Ses jugements sur les hommes sont purs de toute reconversion ultérieure ». Ils sont le plus souvent sévères. Comment pourrait-il en être autrement ? Le monde politique et militaire français y apparaît dans sa pitoyable nudité, dans son incroyable médiocrité. Un panier de crabes quand ce n'est pas un nœud de vipères.

A quelques exceptions près, bien sûr, dont il n'est pas sûr qu'elles soient toujours le fruit d'un courage réfléchi ou d'une vue lucide des choses. En fait, dès les premières pages du journal apparaissent, en filigrane, et la débâcle de 40 et Vichy. Le spectacle n'est pas beau. Il est même profondément déprimant. Car ce qui grouillera autour du Maréchal participe du même état d'esprit.

Les innombrables Notes établies par Jean-Noël Jeanneney, avec un soin, une précision et une sobriété extrêmes, des Annexes importantes, un très copieux Index font, de cet ouvrage, un modèle du genre.

L.M.



Jean ROHR, La Suisse contemporaine. Société et vie politique. Paris, Armand Colin, 1972, 349 pages. (Collection U2 N° 192).

Cet ouvrage comble une lacune dans la bibliographie du sujet en offrant sous une forme pratique une excellente synthèse de la vie politique suisse. Sans doute l'auteur a-t-il dû parfois se contenter d'effleurer tel ou tel problème (intégration européenne, politique étrangère, etc.), mais l'ensemble est une introduction de qualité à l'étude d'un pays dont il est juste, quoique paradoxal, de dire qu'il est superficiellement connu (la faute n'en incombe-t-elle pas en grande partie aux Suisses eux-mêmes qui aiment encore trop se voir et se montrer à travers toute une imagerie d'Epinal ?). L'ouvrage étant destiné en premier lieu aux étudiants d'histoire, de droit public et de science politique, on comprend que l'auteur n'ait pas craint de donner des chiffres et des détails parfois fastidieux. Cet aspect un peu austère ne devrait cependant pas décourager un public beaucoup plus large de faire son profit de ce dossier à la fois précis, concis et sans équivalent.

Jean Rohr nous place d'emblée au cœur du sujet en intitulant son premier chapitre : De la Suisse mythique au malaise helvétique. Ce malaise bien réel, qui n'est pas encore le symptôme d'une crise sérieuse, mais qui n'est déjà plus une simple fantaisie de nantis, résulte de la rapide mutation politique, économique et sociale du pays, laquelle n'a pas été suivie d'une évolution comparable des esprits, d'où un décalage sensible entre les problèmes qu'il conviendrait de résoudre (par exemple : main-d'œuvre étrangère, bon usage de la prospérité, finalité de la neutralité) et les mentalités qui s'y emploient. D'autres pays

souffrent d'un mal semblable, mais la Suisse s'en accommode moins bien car elle s'est habituée à passer pour une société harmonieuse et privilégiée, un peuple heureux sinon sans histoire, une sorte de mythe intangible qui soutient sa volonté d'indépendance et d'originalité. Tout cela change plus vite et plus radicalement qu'elle ne le souhaite.

Jusqu'ici la Suisse a pu se payer le luxe de ne pas se poser les problèmes qu'elle se sait incapable de résoudre. Ce pragmatisme pour ne pas dire cet empirisme, dont Jean Rohr montre bien le rôle essentiel dans le fonctionnement de ses institutions, lui ont longtemps permis de s'adapter aux circonstances avec beaucoup de souplesse et même de tirer profit de ses faiblesses. Il arrive que cela ne suffise plus, par exemple dans le domaine de la « surpopulation étrangère », où il a fallu, pour prendre des mesures d'ailleurs purement défensives et donc insatisfaisantes à long terme, attendre la poussée d'un mouvement réactionnaire qu'on a cru discréditer — le pragmatisme confinait ici à l'opportunisme — en l'accusant de xénophobie. L'affaire jurassienne, l'objection de conscience, les relations internationales, etc. sont d'autres illustrations de ce défaut de perspectives et d'imagination, à l'opposé des « solutions révolutionnaires » que préconisait naguère le professeur Freymond.

Les chapitres que Jean Rohr consacre aux partis politiques et aux institutions sont essentiels pour comprendre le fonctionnement réel et les contradictions de la démocratie helvétique. L'image la plus raffinée de la complexité suisse, le lecteur la trouvera dans les chapitres sur le fédéralisme. C'est toute l'importante question du partage des compétences et des ressources, la recherche difficile des meilleurs niveaux de décision et d'exécution, et leur coordination. Nul ne s'étonnera que cet équilibre mouvant ait inspiré à Denis de Rougemont sa profonde réflexion sur le régionalisme, encore qu'entre les deux on mesurera vite la distance qui sépare la réalité de l'utopie.

De nombreux textes et documents, ainsi qu'une très bonne bibliographie complètent chacun des chapitres de cet utile dossier.

Michel Brelaz.



Roland RUFFIEUX, Heinz MESMER, André LASSERRE, Rudolf NATSCHE. *La démocratie référendaire en Suisse au XX^e siècle.* Tome I: Analyse de cas. Die schweizerische Referendumdemokratie in XX.Jahrhundert. Band I: Analyse einzelner Fälle. Collection : Etudes et Recherches d'Histoire contemporaine - Série politique 3. Fribourg, Editions Universitaires, 1972, 410 p.

Cet ouvrage, fruit d'une recherche menée en équipe, est également lié à la volonté de contribuer au développement de la science politique en Suisse. Jusqu'à une date récente, en effet, les méthodes d'analyse politologiques n'avaient guère été appliquées au proche passé de la Suisse, ni surtout à ses institutions les plus caractéristiques, telles que l'initiative et le referendum. C'est désormais chose faite avec cette étude dont le premier tome analyse quatre grandes séries de consultations, sur la base des archives officielles et même privées (ouvertes pour la circonstance) et d'une large documentation. Un second tome, actuellement en préparation, reprendra l'analyse du tome décisionnel.

L'échantillon, choisi de manière à donner une image représentative des grands domaines de la politique helvétique, comprend l'entrée de la Suisse

dans la Société des Nations pour la politique étrangère ; l'introduction de la représentation proportionnelle pour la réforme des institutions ; l'établissement d'un régime définitif touchant le ravitaillement du pays en céréales, pour la politique économique, et l'institution d'une assurance vieillesse et survivants dans le domaine de la politique sociale. Il couvre une période assez large de part et d'autre de l'entre-deux-guerres, soulignant la lenteur de l'évolution politique en Suisse. Mais il illustre particulièrement le climat des années troubles que la Suisse a connues en 1918 et 1939. En effet, les luttes politiques autour des projets se situent non seulement au niveau du parlement et de l'opinion, comme on a eu trop tendance à le croire, mais également au sein du gouvernement, de l'administration, des partis et des groupes.

La présentation des cas est précédée d'une introduction méthodologique où, après avoir rappelé les positions de la science juridique et des historiens sur les institutions de démocratie semi-directe, l'auteur principal suggère l'utilité qu'il y a de les étudier par des approches nouvelles, ainsi celle du « decision making process ».

L'ouvrage s'adresse à des spécialistes de science politique, d'histoire contemporaine et de droit public, mais également à tous ceux qui s'intéressent au passé récent de la Suisse.



H.J. HUMMEL. Probleme der Mehrebenenanalyse. Collection : Studienskripten zur Soziologie. Forschungsinstitut für Soziologie der Universität zu Köln. Stuttgart, B.G. Teubner, 1972, 149 p., bibliographie



K. ALLERBECK. Datenverarbeitung in der empirischen Sozialforschung. Ein Einführung für Nichtprogrammierer. Collection : Studienskripten zur Soziologie. Zentralarchiv für empirische Sozialforschung der Universität zu Köln. Stuttgart, B.G. Teubner, 1972, 187 p., bibliographie.



Daniel PAULUS. La création du Comité permanent de l'emploi des Communautés européennes. Collection : Travaux de l'Institut d'Etudes européennes de l'Université Libre de Bruxelles. Préface de Jean-Victor Louis. Bruxelles, Etablissements Emile Bruylant, 1972.

Lorsque des problèmes difficiles ne sont pas réglés malgré leur urgence et lorsque les institutions existantes et les textes en vigueur ne paraissent pas suffire à les résoudre, la tentation est grande et l'usage très répandu de créer un instrument nouveau auquel la mission est confiée de dégager les solutions attendues et de les mettre en œuvre. Il est bien rare de voir confier aux organes existants des pouvoirs supplémentaires correspondant aux tâches nouvelles qu'ils doivent affronter.

La conférence de Luxembourg sur les problèmes de l'emploi et la création d'un comité permanent de l'emploi des Communautés européennes illustrent ces constatations.

L'étude du processus qui a conduit à la création de ce comité permet en outre d'éclairer certains des aspects politiques et institutionnels du problème de la représentation et du rôle des groupes d'intérêt au niveau communautaire.

★

André THIRION, Révolutionnaires sans révolution, Paris, Editions R. Laffont, (1972).

Du surréalisme au gaullisme en passant par le communisme le plus étroitement orthodoxe et la résistance. Une époque, une société — militants, artistes, essayistes, hommes politiques — étonnamment rendues par un écrivain de grande classe. Des esquisses de la vie parlementaire, partisane, syndicale, cruelles et justes. Trotsky, Thorez, Blum, Doriot, Aragon, Elsa Triolet et bien d'autres, sans fards. Au total, la plus pénétrante, la plus émouvante, la plus intelligente analyse d'une évolution politique (et philosophique) parfaitement désintéressée qu'il m'ait été donné de lire depuis longtemps. Les dernières pages (546 et suivantes) sont d'un grand politiste, lucide et généreux.

L.M.

★

MONSMA S.V. American politics. A systems approach. New York, Holt, Rinehart, Winston, 1969, 399 pages

La politique aux Etats-Unis n'est pas toujours d'une approche simple pour l'observateur étranger. Le livre de S.V. Monsma a le mérite premier de clarifier bien des données. Il s'agit là d'une bonne introduction au système politique américain. Tous les grands points sont envisagés : d'abord, l'environnement politique, les pouvoirs, le président, le congrès, l'administration, la justice.

Une deuxième partie s'intéresse aux problèmes des élections : l'opinion publique, les partis politiques, les groupes d'intérêts.

L'ouvrage se termine par le texte de la Constitution.

Ecrit dans une langue simple, ce manuel est un excellent premier contact avec la vie politique américaine.

Jean Beaufays.

★

CARR R., BERNSTEIN M., MURPHY W., DANIELSON M. Essentials of American Democracy. New York, Holt, Rinehart, Winston, 1971, 529 pp.

La vie politique américaine est assez peu connue en Belgique lorsqu'il s'agit de sortir des toutes grandes lignes. Ce « Essentials of American Democracy » est un manuel présentant les institutions américaines avec beaucoup de détails.

Les auteurs montrent la culture politique américaine — et notamment la violence comme trait culturel — puis la naissance de « l'Union plus parfaite ».

Tous les aspects de la vie politique américaine sont décrits. Retenons le chapitre consacré au fédéralisme. L'on y montre bien que la raison majeure de l'emprise grandissante du gouvernement fédéral git dans la supériorité de ses

ressources fiscales. Dans la section consacrée au système des partis, l'on note à juste titre que les partis américains offrent aux électeurs le choix entre divers politiciens, mais rarement la possibilité de décider sur un programme politique spécifique. La partie consacrée au pouvoir judiciaire ne manque pas, non plus, d'intérêt. Une large bibliographie commentée clôt chaque chapitre.

Ce volume est une fort utile introduction à la vie politique américaine.

Jean Beaufrays.



Groupe B.J. Quelle Wallonie ? Quel Socialisme ? Les bases d'un rassemblement des progressistes. Liège-Bruxelles, Fondation André Renard, Vie ouvrière, 1971, 238 pp.

L'appel du président Collard à un rassemblement des progressistes a soulevé beaucoup d'espoir et puis est tombé en léthargie. Quelques-uns n'ont pas voulu renoncer et le groupe B.J. composé de socialistes et de démocrates-chrétiens a réalisé la synthèse d'un programme commun possible. Le point de départ est que « la Wallonie exige le droit de choisir elle-même les voies de son redressement économique et de susciter pour atteindre cet objectif, une participation populaire. » (page 26). « Une grande partie des aberrations que nous reprochons à la société de consommation viennent de la manipulation du consommateur par l'entreprise capitaliste. » (page 36). « Il se trouve que l'évolution technologique accroît sans cesse le gigantisme des structures... Au centralisme, nous opposerons donc comme doctrine politique, le fédéralisme. » (page 130). « Le rassemblement des progressistes deviendra possible lorsque le projet politique qu'il doit réaliser sera perçu concrètement : sauver la Wallonie du déclin, donner à notre société un nouveau visage, atteler à cette tâche l'ensemble des forces populaires. » (page 231). Ces quelques citations montrent clairement la voie tracée par le groupe B.J. Celui-ci a fait œuvre de pionnier qui se distingue par son caractère réaliste. On ne peut qu'espérer une large diffusion de cette étude neuve et courageuse.

Jean Beaufrays.



BASTIN Jean-François. Le phénomène « Libre Belgique ». Bruxelles, Éditions Vie ouvrière, 1972, 172 pp.

Il existe en Belgique une sorte de « mythe Libre Belgique ». Laissant de côté le contenu de l'information et les prises de position du journal, c'est à la manière dont la Libre Belgique assure l'information et donne son opinion que l'auteur s'intéresse. J.F. Bastin met en relief les thèmes à travers lesquels l'information est présentée : l'aventure, la maladie, la jeunesse, la faute. Les procédés sont toujours les mêmes. L'auteur montre la technique par laquelle l'on passe de la critique de l'homme à celle de ses idées.

À la lecture de cet ouvrage, il faut bien avouer que l'on reste quelque peu sur sa faim. On nous annonce une étude du « Phénomène Libre Belgique » et au fond seule la façon dont les thèmes sont traduits nous est présentée.

D'autres sujets devraient être abordés pour correspondre au titre — par exemple le choix des informations à diffuser.

Il n'empêche que J.F. Bastin a réalisé une étude originale qui aide à mieux lire « La Libre ». On aurait souhaité plus d'ambition de sa part.

Jean Beaufays.



Idéologies et action militante. Collection « Semaines sociales wallonnes », 1971, Bruxelles, La vie ouvrière, 1972, 224 pp.

Les Semaines sociales wallonnes ont estimé qu'il était temps de s'interroger sur le changement de ce qui est à la base de l'action militante des organisations de travailleurs et des individus qui sont engagés dans la lutte pour la transformation des structures sociales.

Quelles sont les valeurs qui sous-tendent l'action militante ?

Pour le chrétien se pose en plus la question de la liaison foi-idéologie-action militante. La conclusion de J. Ladrière est que l'idéologie doit guider l'action mais elle ne peut être entièrement élaborée a priori. Elle doit se construire à la lumière des leçons fournies par l'action elle-même. Elle doit être la création collective d'un mouvement. L'idéologie doit interpréter les suggestions de la réalité et préparer les choix convenables (pages 90-91). Comme l'écrit E. Creutz, nous ne pouvons subordonner le politique au social et réduire le politique au rôle de servent du social.

Ce volume est une remarquable analyse du rôle de l'idéologie et de l'action militante du point de vue démocrate-chrétien.

Jean Beaufays.



AGULHON M., NOUSCHI A. La France de 1914 à 1940. Paris, Nathan, 1971, 190 pp.

Les problèmes qui divisèrent les Français dans l'entre-deux-guerres sont nombreux. Certains furent dramatiques. Les auteurs de ce manuel n'ont pas l'ambition de trancher ces questions. Leur approche est différente : plus modeste, mais plus scientifiquement aussi, ils décrivent les divers points de vue en présence. On regrettera cependant parfois le manque d'originalité, notamment à propos des causes de la première guerre mondiale.

Par contre, il faut créditer les auteurs d'une large attention accordée aux phénomènes économiques et sociaux qui sont bien expliqués. De nombreux tableaux illustrent ces chapitres. Les politiques coloniale et extérieure sont également bien exposées. Les professeurs M. Agulhon et A. Nouschi ont réalisé une entreprise difficile : écrire l'histoire de l'entre-deux-guerres en moins de deux cents pages en n'omettant rien d'important. Et, il faut le signaler, dans une langue souvent fort agréable.

Jean Beaufays.



FOURQUIN G. Le paysan d'occident au Moyen-Age. Paris, Nathan, 1972, 194 pp.

Cet ouvrage est assez insolite à la fois par le thème et par le contenu. L'histoire, si elle n'est plus celle des rois et des dates ; oubliée encore trop souvent

que le véritable intérêt se situe dans l'homme. La classe rurale, qui formait l'immense majorité jusqu'il n'y a pas si longtemps, a été particulièrement défavorisée dans les travaux scientifiques.

L'auteur étudie la vie professionnelle du paysan pendant mille ans. Cette large fresque — qui ne dédaigne pas le détail — décrit indirectement la situation du paysan comme citoyen. Les extraits de textes d'époque éclairent d'un jour assez vif la hiérarchie paysanne. G. Fourquin s'intéresse au paysan pris plus en tant qu'individu qu'en tant que membre d'une stratification sociale. Au moyen-âge, l'ordre social a été considéré comme un ordre voulu par Dieu. Par la suite, le développement des villes va bouleverser cela.

Ce qui transparait dans cette étude, c'est la misère et la dureté de la vie du paysan au moyen-âge. Ce livre est d'une lecture attachante et enrichissante.

Jean Beaujays.

★

GRITTI J. Morales, idéologies sur la place publique. Paris, Les Editions ouvrières, 1971, 202 pp.

Toute société a besoin d'oracles et de confesseurs. La nôtre n'échappe pas à ce mouvement. Ce qui est nouveau réside sans doute dans le vecteur qu'ils utilisent : les mass-média, presse écrite, radio. Mais cette « morale » populaire qu'ils répandent est-elle neutre ? J. Gritti a eu l'idée d'étudier l'engagement politique et social des plus connus d'entre eux en France : Morvan Lebesque, Roger Escarpit, Méné Grégoire... Soumettre son problème, son cas à une personne « experte », sinon à un oracle, la faire évoluer en vue d'une solution, est devenu pratique courante à la faveur des moyens de communication sociale (page 139).

D'autre part, des « sages » se penchent sur les grands problèmes et en dix lignes donnent le sens de la solution et définitivement. Le goût de l'absolu des hommes et leur démission personnelle ont là des aliments de choix. Ce que J. Gritti montre est important : à travers des réponses apparemment conciliatrices et personnelles, c'est toute une philosophie qui s'exprime, dont l'impact vient de la répétition quotidienne.

Voilà un livre intéressant sur un sujet inédit.

Jean Beaujays.

★

LACROSSE J., DE BIE P. Emile Bernheim, histoire d'un grand magasin. Bruxelles, Labor, 1972, 255 pp.

Avec ce dixième titre de la collection « Ceux d'hier et d'aujourd'hui » on quitte résolument la vie politique pour celle des affaires.

Les auteurs retracent l'action de celui qui « fit » l'Innovation.

Ce qui frappe dans cet ouvrage, c'est l'absence de référence au côté social et même politique d'une telle entreprise. Ou bien alors ce sont des affirmations qui frisent la propagande : « Au mouvement de concentration industrielle doit correspondre un mouvement identique dans le secteur de la distribution. Il faut maintenir un équilibre entre les forces de distribution, interpréter les besoins de la consommation, et ceux de la production, sans quoi s'accroîtra encore la tendance selon laquelle les produits ne sont plus créés pour le consommateur mais en fonction des impératifs du fabricant » (pages 187-188). Lorsqu'on con-

naît les méthodes d'approvisionnement et de vente des grands magasins, cela laisse rêveur. Cette biographie est cependant intéressante à plus d'un titre : au-delà de la réussite d'un homme, certains mécanismes commerciaux sont montrés et surtout l'on comprend mieux la démarche d'esprit des dirigeants d'une grande société.

Jean Beaufays.



MICHELS R. Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties. Paris, Flammarion, 1971, 309 pp.

La science politique connaît deux auteurs classiques que tout le monde cite et que bien peu ont lu. Et pourtant, A. de Tocqueville est encore bien privilégié par rapport à R. Michels. Ce dernier a certainement souffert du fait que l'édition française était épuisée depuis des dizaines d'années. Aussi faut-il louer Flammarion d'avoir réédité cet ouvrage de base. Il a bien résisté à l'épreuve du temps. Bien sûr, la méthologie nous paraît peu développée, la documentation parfois étriquée. Et puis, tant d'événements se sont passés depuis 1912.

Il n'empêche, et là se situe la grandeur de ce fondateur de la sociologie politique, que les raisonnements et les faits observés sont toujours d'actualité.

La tendance à l'oligarchie est incurable. « L'individu régulièrement délégué pour une certaine durée finit par prétendre que la délégation constitue sa propriété » (page 45). « Les foules se couchent toujours, et de bon gré, sous le joug d'individus célèbres. » (page 67).

L'analyse de R. Michels, souvent pessimiste, toujours réaliste, mérite une lecture attentive de la part de tous ceux qui s'intéressent à la vie politique.

Jean Beaufays.



HOUTART F., ROUSSEAU A. L'Eglise face aux luttes révolutionnaires. Bruxelles, Editions Vie ouvrière, 1972, 120 pp.

Depuis quelques années, il est devenu traditionnel dans certains milieux de ne plus considérer l'Eglise catholique comme un obstacle à la revendication violente et même de la considérer comme fondamentalement révolutionnaire. Il n'en a pas toujours été ainsi. Les auteurs analysent la position de l'Eglise lors de la révolution de 1789 et dans les luttes ouvrières du XIX^e siècle. Ils montrent bien l'utilisation conservatrice, faite par certains hommes politiques, de la religion. « Il faut confier à l'Eglise l'instruction primaire entièrement et sans réserve... Je demande que l'action du curé soit forte... parce que je compte beaucoup sur lui pour propager cette bonne philosophie qui apprend à l'homme qu'il est ici pour souffrir ». Cette citation de Thiers (page 61) est typique de l'état d'esprit de l'époque. Les évêques, d'ailleurs, ne comprennent guère la nouveauté des rapports industriels, ni leur conséquence : la lutte des classes ». L'Eglise s'est trouvée étrangère et parfois hostile à la mutation sociale de son temps au cours du XIX^e siècle (page 112).

On ne comprend pas bien la volonté de F. Houtart et d'A. Rousseau en écrivant ce petit livre. Il est certes intéressant mais n'apporte rien de neuf.

Jean Beaufays.



DUBOIS A. L'enseignement rénové. Paris-Bruxelles, Nathan-Labor, 1972, 100 pp.

L'ancien ministre de l'Education nationale qui prit la responsabilité d'engager notre enseignement dans la voie de la rénovation explique les motifs qui l'amènèrent à prendre cette décision ainsi que les grandes lignes du nouveau système.

Le principe de ce petit livre est heureux : après être sorti de charge, un ministre expose la gestion du département qu'il a quitté.

Il faut bien reconnaître que l'enseignement traditionnel est mauvais : par ses méthodes et son contenu, il ne répond pas à la mission qui lui est assignée. Mission d'ailleurs bien vague ! Programmes et méthodes sont donc changés. Il s'agit de favoriser le progrès au lieu de refouler après l'échec éventuel.

Il est encore trop tôt pour juger les résultats de cette entreprise.

Jean Beauvais.

★

BONANATE Luigi. La politica della dissuasione. La guerra nella politica mondiale. Publication de l'Institut de Science politique de Turin. Editions Giappichelli, 1971, 429 pp.

★

Demokratie und Verwaltung (Démocratie et Administration). 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Série de la Hochschule Speyer. Cahier 50. Berlin, Duncker und Humblot, 1972, 682 pp.

Ce volume rassemble les communications de nombreux spécialistes à l'occasion du 25^{ème} anniversaire de la Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Les exposés sont regroupés en trois grandes parties :

- I. L'aspect historique et systématique.
- II. L'administration dans l'Etat et la société.
- III. Bases et structures de l'administration.

★

FERIN J., LECART Cl., MEULDERS M. TH., HEYLEN U. Libéraliser l'avortement. Collection Parents d'Aujourd'hui - Centre de perfectionnement pour Parents et Educateurs (E.P.E.). Gembloux, Duculot, 1972, 184 pp.

Objet tantôt de « livres blancs », tantôt de « livres noirs », l'avortement est une des derniers tabous à avoir fait son entrée sur le forum de l'opinion publique.

Situé au carrefour des grands clivages idéologiques, l'avortement constitue désormais, avec les prisons, la drogue ou les luttes féministes, un des sujets favoris des mass-media et des tribunes politiques. Le problème interpelle désormais

chaque conscience. Mais comment se faire une opinion personnelle quand la charge émotionnelle et la pression des idéologies faussent le plus souvent l'approche objective du problème ?

Dans cet ouvrage, deux médecins, une juriste et un moraliste dégagent les données essentielles du problème par approches convergentes et complémentaires. Leur propos n'est pas de prendre position à la place du lecteur mais de faire voir à celui-ci l'enjeu véritable du débat actuel sur la libéralisation de l'avortement.



GERMANI Gino. Politique, société et modernisation. Collection « Sociologie nouvelle, section Théories ». Gembloux, Editions J. Duculot, 1972, 205 pp.

L'ouvrage réunit plusieurs textes dont l'unité est assurée par une même thématique et une même préoccupation : comment comprendre des réalités aussi complexes et mouvantes que celles des sociétés dites en voie de changement ou de transition ? Par delà les obstacles institutionnels auxquels se heurte la mobilisation politique des masses, l'auteur s'attache à dégager les étapes de l'accession d'une société politiquement traditionnelle à une forme d'Etat évoluée.

Ecrits originellement en espagnol et en italien, ces textes ont été remaniés par l'auteur en vue de la présente édition. Celle-ci constitue une synthèse originale d'un auteur traduit pour la première fois en français.



Institut belge des Sciences administratives. Actes du colloque sur les aspects institutionnels, juridiques et déontologiques de l'informatique. Bruxelles, 14 et 15 mai 1971. Organisé sous le haut patronage de Monsieur le Ministre de la Fonction publique.



Belgisch Instituut voor Bestuurwetenschappen. Handelingen van het colloquium over de institutionele, juridische en deontologische aspecten van de Informatiek. Brussel, 14 en 15 mei 1971. Georganiseerd onder de hoge bescherming van de Heer Minister van het Openbaar Ambt.



ABDEL-MALEK A., BELAL A.A., HANAFI M. Renaissance du monde arabe. Collection « Sociologie nouvelle. Série Situations 1./2./3. ». Gembloux, Editions J. Duculot, 1972, 552 pp.

Ce volume réunit les communications parfois remaniées faites à la session d'études organisée par l'Université de Louvain en 1970 et consacrée à la renaissance du monde arabe envisagée sous trois angles principaux :

- socio-économique, y compris les expériences d'édification nationale ;
- socio-culturel : analyse de la tradition — analyse des modernismes ;
- socio-politique : la problématique du socialisme, la modernisation socio-politique, les voies de l'unité arabe.



WIGNY Pierre. *La troisième révision de la Constitution.* Bruxelles, Ets. Emile Bruylant, 1972, pp. 452 pp.

La troisième révision de la Constitution touche aux fondements de notre droit public. Le présent ouvrage en explique les motifs, en expose l'historique et en commente la portée.

Cette étude est faite pour chaque article révisé. Elle est étendue aux dispositions qui étaient comprises dans la déclaration et qui n'ont pas été amendées. Pour celles-ci, il faut expliquer les raisons pour lesquelles tout changement a été refusé. Si seul le temps a manqué à la Constituante, on doit rechercher dans quelle mesure les réformes, non seulement nécessaires, mais aussi unanimement souhaitées peuvent être accomplies par le législateur ordinaire.

Toutes ces recherches particulières nourrissent une réflexion profonde sur la nature, l'originalité, voire le caractère exceptionnel de notre droit public. Au moment où celui-ci est modifié sur ses points importants, il est essentiel de connaître la volonté exacte et les motivations du constituant pour éviter une mauvaise interprétation, une application inexacte des réformes accomplies.



La politique régionale du Marché Commun. Louvain, Centre d'Etudes européennes — Université Catholique de Louvain — Bruylant-Vander, 1971, 218 p.

Titre préliminaire : La politique régionale dans la perspective communautaire, par M.C. Colonna Di Paliano.

Titre I : De l'économie régionale à l'économie supranationale.

Titre II : — Les aspects sociaux du développement régional dans le Marché Commun, par Monsieur le Ministre G.M.J. Veldkamp.

Titre III : Les problèmes structurels du développement régional dans le Marché Commun, par Monsieur le Professeur J.L. Quermonne.

Titre IV : Table ronde sur la politique régionale du Marché Commun.

Introduction par M. J.G. Renauld.



RACINE Nicole et BODIN Louis. — *Le parti communiste français pendant l'entre-deux-guerres.* Coll. Textes et Documents de Sciences sociales, série Archives de notre Temps — 2, Paris, A. Colin et Fondation nationale des Sciences politiques, 1972, 310 p.

En dépit de l'intérêt qu'il suscite, le Parti communiste français continue, du moins pour certaines périodes de son histoire, d'être mal connu. Cet ouvrage,

composé pour l'essentiel de textes extraits des publications officielles du parti, se propose d'éclairer la politique des communistes pendant l'entre-deux-guerres, ainsi que les différentes formes de leur activité et leurs principaux débats idéologiques.

A travers ces textes, trois phases de l'histoire du Parti communiste sont retracées : la naissance, la « bolchévisation », la participation au Front populaire. Chaque groupe de documents est précédé d'une introduction et l'ensemble de l'ouvrage est accompagné d'une chronologie.



LERETAILE Louis. — *Les choix budgétaires.* Coll. Dossiers Thémis, série Economie financière et finances publiques. Paris, Presses universitaires de France, 1972, 96 p.



DUFFAR Jean. — *Les forces politiques en Thaïlande.* Publications de l'Université de Paris I — Panthéon — Sorbonne, série Science politique — 2. Paris, Presses Universitaires de France, 1972, 180 p.

La guerre du Vietnam, sa durée, son enjeu et ses conséquences contribuent à faire oublier les autres Etats d'Extrême-Orient et particulièrement la Thaïlande, dont l'importance dans la politique de cette région est souvent méconnue en France.

Entre la Malaisie, la Birmanie, le Laos et le Cambodge, à une demi-heure de vol du Vietnam et de la Chine continentale, ce royaume d'environ 30 millions d'habitants abrite quelque 45.000 hommes de troupe américains et de très puissantes bases militaires.

Quel sera l'avenir de ce pays menacé par la rébellion aux frontières, la subversion à l'intérieur et qui doit simultanément faire face aux revendications violentes des minorités et aux conséquences économiques et sociales d'une démographie en expansion rapide ?

La lecture de l'ouvrage conduit à cette question mais l'auteur montre qu'il existe également des forces de stabilité car le peuple, profondément bouddhiste, respectueux des traditions et des pouvoirs établis, est très attaché à son jeune souverain, qui paraît cristalliser sur sa personne le plus large consensus : l'avenir du pays repose aussi sur le charisme du Roi.



LEMOYNE DE FORGES Patricia et Jean Michel. *Aspects actuels de l'administration parisienne. La police dans la région parisienne, La réalisation du Marché de Rungis.* Coll. Travaux et Recherches de l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences sociales de Paris, série Science Administrative — 3. Paris, Presses universitaires de France, 1972, 184 p., bibliographie.



L'HERITEAU Marie-France. — **Pourquoi des entreprises publiques?**
Coll. Dossiers Thémis. Paris, Presses universitaires de France, 96 p.

La raison d'être des entreprises publiques doit être recherchée dans une analyse d'ensemble du système économique, de son fonctionnement et de son évolution. Il faut donc se référer aux trois grands courants de pensée concernant les économies capitalistes, la conception néo-classique, la conception dite « globale » et la conception marxiste pour rechercher les éléments d'une théorie replaçant les entreprises publiques au sein du système économique.

L'auteur conclut qu'empiriquement les transformations apportées au secteur public peuvent être regroupées autour de deux thèmes : les changements dans la configuration du secteur public et les changements dans le rôle qui lui est attribué. Elle analyse quantitativement la place des entreprises publiques dans l'économie française et dans la C.E.E.

L'auteur, par la publication de plusieurs documents, rend également compte d'analyses de l'appropriation publique des moyens de production et de l'évolution des entreprises publiques.

Michèle Scoby-Goethals.

★

CRAENEN Godelieve, DEWACHTER Wilfried, LISMONT Edith.
— **De Belgische Grondwet van 1831 tot heden.** Centrum voor Politieke Studiën. Leuven, Acco, 1971, 103 blz.

Il s'agit d'un document contenant la Constitution belge et les diverses modifications qui y furent apportées. Textes en français et en néerlandais. Tableaux des articles modifiés et abrogés et dates des réformes.

★

CRAENEN Godelieve. — **Verdragteksten over Rechten en Vrijheden**
Instituut voor Constitutioneel Recht en Centrum voor Politieke
Studiën. Leuven, Acco, 1971, 103 blz.

Document en français et en néerlandais contenant : la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (et les protocoles additionnels), la Charte sociale européenne, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

★

DEWACHTER Wilfried. — **Carte politique de la Belgique. Atlas**
des élections législatives du 31 mars 1968. Editions scientifiques
Erasmus (Anvers), Centrum voor Politieke Studiën (K.U.L.), Insti-
tut Cartographique Européen (Bruxelles), 1970, 79 pages dont 21
cartes, bibliographie.

De Smet, Evalenko et Fraeys nous avaient donné d'admirables instruments de travail en publiant en 1958 leur Atlas des Elections belges 1919-1954.

Depuis lors, aucun auteur de qualité ne s'était aventuré dans la publication des compléments, encore moins dans la critique de la configuration politique belge.

Wilfried Dewachter vient de combler cette lacune avec beaucoup de clarté par la publication de la Carte politique de la Belgique en se fondant sur les élections de 1968.

Entre la période d'après la seconde guerre mondiale et 1968 bien des choses ont changé, il faut en convenir. Le contexte politique, les forces politiques en jeu, les préoccupations philosophiques et politiques, les modes de vie, les structures démographiques, en se modifiant, ont transfiguré la représentation politique belge. L'appareil critique doit donc, cela va sans dire, tenir compte des nouveaux facteurs de changement.

L'auteur avait déjà démontré l'étendue de ses talents en 1967 en publiant son livre de 392 pages sur « De Wetgevende Verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel ».

Le présent travail en est la synthèse graphique et cartographique.

La table des matières se passe de commentaires :

- I. Le refus de vote.
- II. La décision comme choix d'un parti.
- III. Les résultats dans l'arrondissement électoral de Bruxelles.
- IV. Des électeurs nuancent leur décision.
- V. Modifications par rapport aux élections précédentes.
- VI. Les majorités dans les cantons électoraux.
- VII. L'évolution du vote par parti depuis 1919.

L'auteur recherche donc au travers des élections la signification de la démocratie belge : abstentions, choix et clivages, évolutions. Il examine au passage ce qui constitue le point chaud de la politique belge, à savoir Bruxelles.

Présentation visuelle impeccable et rigueur cartographique.

A. Philippart.



CORNEVIN Marianne. — Histoire de l'Afrique contemporaine.

Volume de la Petite Bibliothèque Pavot, n° 193, 12.00 F.

L'histoire de l'Afrique contemporaine qui paraît aujourd'hui dans la Petite Bibliothèque Payot constitue le deuxième tome de l'histoire de l'Afrique de Robert et Marianne Cornevin. Alors que la première édition de 1964 et la deuxième de 1966 comprenaient un seul volume, les auteurs ont jugé nécessaire de scinder la troisième édition en deux volumes dont le premier paru en mai 1970 s'arrête à la deuxième guerre mondiale.

En raison de l'importance de ses tâches professionnelles Robert Cornevin a demandé à sa femme d'assumer seule la rédaction de ce deuxième volume.

Les souvenirs de son métier de médecin exercé entre 1943 et 1956 au Dahomey, en Algérie et au Togo ont laissé à Marianne Cornevin une sympathie qui ne s'est jamais démentie pour tout ce qui touche à l'Afrique. Les recherches documentaires qu'elle a constamment poursuivies depuis 1956 pour les travaux historiques publiés par Robert Cornevin l'ont conduite à maîtriser progressivement une information considérable, de source anglaise et allemande aussi bien que française. Cette connaissance de l'Afrique acquise à la fois sur le plan pratique et théorique lui a permis de nous donner ici une œuvre absolument

originale qui n'a pour le moment aucun équivalent, même dans la foisonnante production anglo-américaine.

Le deuxième conflit mondial a joué dans le processus de la décolonisation un rôle tellement important que l'auteur a tenu à consacrer le quart de l'ouvrage à l'Afrique avant 1945 en insistant sur les diversités régionales. Les grands courants idéologiques de l'avant-guerre sont analysés dans le chapitre 1 et groupés en trois catégories: Bible et panafricanisme dans l'Afrique noir anglophone, Droits de l'homme et négritude dans l'Afrique noire francophone, Islam et panarabisme dans l'Afrique méditerranéenne. Les répercussions économiques, sociales et politiques de la guerre sont exposées dans le chapitre 2 avec une précision qui surprendra beaucoup de lecteurs, parfaitement ignorants jusqu'ici de la teneur et de l'importance des revendications nationalistes exprimées avant et pendant la guerre en Afrique et tout particulièrement en Afrique du Nord.

Longtemps abusée par une information orientée en fonction des intérêts des puissances coloniales, une fraction de l'opinion pense, en toute bonne foi, que les indépendances africaines et surtout les premières, celles du Maroc, de la Tunisie et du Ghana (1956 et 1957), ont été le résultat de la seule générosité française ou britannique. Encore aujourd'hui, les tenants du mythe de la décolonisation refusent d'admettre que le point de vue du colonisé ne peut correspondre avec celui du colonisateur et ils contesteront certains passages des chapitres 4 et 5 où est mise en évidence l'importance de l'initiative du colonisé face au colonisateur. D'autres jugeront sans doute que la mise en valeur systématique de la face africaine des événements permet une interprétation vraiment nouvelle de la période 1945-1965, traitée en trois parties: « l'immédiat après-guerre » (1945-1947), « de l'indépendance de l'Inde à la Conférence de Bandung » (1947-1955), « Marche à l'indépendance de l'Afrique au nord du Zambèze » (1956-1965).

Le chapitre 6 traite du « Bastion blanc de l'Afrique australe »; il donne d'intéressantes précisions sur ce que le tourisme ne voit pas en Afrique du Sud et sur le complexe réseau de sociétés financières et industrielles qui ont joué un rôle moteur déterminant dans l'évolution économique et politique de toute l'Afrique australe jusqu'au Katanga.

Le chapitre 7 évoque rapidement mais clairement les problèmes généraux de l'Afrique indépendante: économique, politique, et dernier chapitre: l'histoire détaillée de chacun des quarante états indépendants de l'Afrique traitées en quatre-vingts pages seulement. Mais on admirera la sûreté avec laquelle ont été choisies les situations ou les événements déterminants pour l'avenir et on y trouvera l'essentiel de ce qu'il faut connaître pour comprendre l'évolution si rapide et souvent si déconcertante du continent.

★

DEKKERS René. — Introduction au droit de l'Union Soviétique et des Républiques populaires. Coll. Etudes des pays de l'Est en collaboration avec le Centre national pour l'Etude des Etats de l'Est. Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, Université libre de Bruxelles, 1971, 2^{me} édition, 176 p. 180 FB.

★

PIVASSET Jean. — Essai sur la signification politique du Cinéma.

L'exemple français de la libération aux événements de mai 1968.

Préface de Michel-Henry FABRE.

Paris, Editions Cujas, 1971, 637 p, bibliographie.

*

Droit Communal — Commentaire permanent — Recueil de textes annexes. Coordinateur général: R. COSTARD.

Namur-Bruxelles-Heule, U.G.A., 1971.

*

Jean-Jacques ROUSSEAU, Du Contrat social et autres écrits politiques. Présentation de R.G. Schwartzberg.

Paris, Seghers, 1971, 255 p. Coll. « Pour la politique », N° 1.

Encore une présentation de Rousseau, pensera-t-on. Il est vrai. Mais originale, cursive et qui ne distrait pas de l'essentiel puisque le but déclaré de la collection est de relire les grandes œuvres politiques et d'éprouver leur « valeur opératoire actuelle ». Sans doute R.G. Schwartzberg a-t-il choisi, pour le premier numéro d'une série qu'il faut souhaiter longue et éclectique, un auteur et un destin exemplaires dont l'actualité, au moins apparente, n'a jamais été démentie. Erreur. Deux siècles d'hommages polis, mêlés de pointes acérées, voltairiennes, et de référence obligatoire à ses œuvres n'ont pas entamé la puissance subversive du premier contempteur de la civilisation industrielle. De Voltaire à Maurras, de Benjamin Constant à Taine, les bourgeois ne s'y sont pas trompés. En 1794, Rousseau entre simultanément au Panthéon et au purgatoire. En démocratie aussi le mieux est l'ennemi du bien. L'utopie rousseauiste devient au XIX^e siècle une « rancune de plébéien, pauvre, aigri » (Taine). Les socialistes lui reconnaissent accidentellement certains aspects positifs, mais lui reprochent son imprécision. De toute façon, la gauche comme la droite ne situent pas le débat sur le même plan.

Notre époque pourrait donc bien être la première depuis la Révolution française à redécouvrir Rousseau dans son unité originale. « Les Discours, l'Héloïse, l'Emile fondent une contre-culture » écrit R.G. Schwartzberg. Révolution de la nature, du sentiment et de l'éducation, tout cela postule la supériorité de l'homme naturel sur l'homme civilisé. Rousseau sait bien pourtant que le fleuve ne remonte pas à la source et que la seule solution acceptable est de réconcilier l'état de société et la liberté par le pacte social : la révolution culturelle trouve son prolongement dans la révolution politique. C'était trop pour les uns, insuffisant pour les autres. Aujourd'hui, on est en train de s'apercevoir qu'en dépassant la croyance bornée dans le « progrès des lumières », Rousseau ne s'est pas trompé sur le sens de l'histoire s'il s'est trompé de siècle pour le proclamer. Paradoxe amusant au temps des Encyclopédistes, utopie mystificatrice pour Marx, la « révolte régressive » de Rousseau cesse depuis peu d'être absurde. Cela s'est manifesté d'abord par des prises de conscience individuelles. Quand Freud critique la dérivation des instincts vers des fins productives, quand Reich ou Marcuse plaident l'établissement d'une société non répressive, pour ne citer que ceux-là, c'est chaque

fois une revanche de l'*homoludens* sur l'*homo faber*, de l'idéalisme sur le matérialisme, qu'il soit mécaniste ou dialectique, la revanche de Rousseau que personne ne pouvait comprendre lorsqu'il déclarait tout uniment que « chaque nouveau besoin forme de nouveaux fers ». Lanson ne croyait pas si bien dire en affirmant que Rousseau est « à l'entrée de toutes les avenues du temps présent ».

Reste à savoir quelles sont les chances d'une contre-culture et d'une contre-politique d'inspiration néo-rousseauiste telles qu'elles s'esquissent, par exemple, dans les mouvements de contestation américains et européens. La formule du pacte social se résume, on le sait, dans l'absolutisme de la volonté générale. Sans doute n'y a-t-il rien de plus libéral en principe que cet absolutisme-là. Mais le véritable problème consiste à garantir l'expression authentique de la volonté générale, sinon il ne semble pas à Rousseau lui-même qu'il y ait de milieu entre « la plus austère démocratie et le hobbisme le plus parfait ».

Utopie donc que la politique rousseauiste, excepté peut-être dans de très petites républiques fédérées. Tel était déjà le sentiment de Rousseau. Sans doute, dit R. Schwartzberg, mais pour la première fois l'utopie débouche sur la réalité. Les conditions techniques et sociologiques sont réunies pour l'exercice de la démocratie directe dans un grand Etat. Les mass media, qui ont fait du monde un « village planétaire », permettront d'organiser la consultation immédiate et simultanée de tous les citoyens et de garantir ainsi l'exercice d'une démocratie authentique et générale. Futurologie peut-être, mais non plus utopie : « deux siècles après, le Contrat devient le comble du réalisme en politique ».

Michel Brélaz.

*

BIRNBAUM Pierre et CHAZEL François. — Sociologie politique.
2 tomes. Collection U2 n° 162 et 163, Paris, A. Colin, 350 pages + 410 pages.

L'un des grands problèmes méthodologiques qui se posent en politique est bien souvent celui de sélectionner — parmi la masse de publications — les quelques ouvrages qui lui seraient vraiment utiles. La collection U^a présente à cet égard un effort remarquable.

Dans leur « Sociologie politique » Birnbaum et Chazel introduisent les textes les plus significatifs des grands auteurs.

Les documents sont classés logiquement selon un plan recouvrant les principaux domaines.

La première partie est consacrée aux orientations théoriques et à l'appareil conceptuel. Après des extraits de Durkheim et d'Almond, l'on en vient à T. Parsons pour qui tout système social doit être analogie de quatre points de vue distincts : adaptation, réalisation des fins, intégration et maintien des modèles de valeurs. La structure et la répartition du pouvoir sont abordés par Raymond Aron qui pense que la structure de la classe dirigeante contient en son sein la classe politique, catégorie dirigeante particulière. W. Mills lui ne manque pourtant pas de distinguer élite du pouvoir et classe dirigeante. Le premier volume s'achève par l'étude de la bureaucratie et des problèmes de son adaptation à l'environnement socioéconomique.

Le deuxième tome traite pour commencer des élections : facteurs sociaux et idéologiques du vote. Après un rappel du classique A. Siegfried, divers auteurs s'attachent au problème important des déterminants de la décision électorale. Plus intéressant nous a semblé le chapitre consacré à l'organisation interne et aux fonctions des partis politiques : P. Michels, M. Duverger, G. Lavau, S.M. Lipset, S. Rokkan s'affrontent ici pour le plus grand profit du lecteur.

Après l'examen des problèmes d'idéologie, le second volume s'achève par l'étude des questions spécifiques des pays en voie de développement. Ici presque tout est neuf. L'on ne saurait assez souligner l'intérêt de cet ouvrage. Les textes choisis sont très significatifs. L'on est en présence d'un travail qui retiendra l'attention de tous les politistes.

Jean Beaufays.

★

MILZA Pierre. — Fascismes et idéologies réactionnaires en Europe. 1919-1945. Paris, A. Colin, 1969, 96 pages.

Que ce petit dossier de « Sciences humaines » est bien fait ! Pierre Milza a réuni une quarantaine de textes particulièrement significatifs présentant les diverses facettes du fascisme italien, du national-socialisme et dans une troisième partie des autres idéologies réactionnaires.

Peu de mots du vocabulaire politique contemporain ont eu un succès aussi grand que le mot « fascisme ». « Né en Italie, dans un contexte bien déterminé, il sert aujourd'hui à désigner globalement toutes les tentatives des minorités, dirigeantes pour imposer aux masses un pouvoir fort, capable de conserver ou de restaurer leurs privilèges de classe ».

Il était bien temps spécialement à l'adresse des jeunes générations de rappeler ce que furent réellement ces fascismes. Deux voies s'ouvraient : une étude de plusieurs centaines de pages — et qui risquait de passer à côté du but — ou bien un choix bref de textes expressifs. L'auteur a choisi la seconde méthode, et avec quel bonheur.

L'extrait représentant l'expérience belge est tiré de « la révolution des âmes » de L. Degrelle.

Une chronologie, un lexique, des notices bibliographiques, d'une bibliographie sommaire et des « Orientations de recherches » complètent ce petit volume.

Conçu selon la technique des extraits d'auteurs devenue — rapidement — traditionnelle, ce dossier « Fascismes » est un instrument de travail qui sera très apprécié.

Jean Beaufays.

★

SPAHEY Philippe. — L'élite politique péruvienne Collection: Encyclopédie Universitaire, Secion « Economie et Politique ». Paris, Editions universitaires, 1972, 242 p., bibliographie.

Dans la société péruvienne contemporaine, la domination de l'oligarchie a fait place à un système où l'élite économique se différencie nettement des

dirigeants politiques, issus pour la plupart de la classe moyenne. Toutefois, ces changements réels n'ont pas modifié fondamentalement la société péruvienne. En effet, la répartition du pouvoir et de la richesse demeure très inégale et un accord tacite semble exister entre l'oligarchie et les dirigeants de la classe moyenne pour écarter les masses rurales du pouvoir et les priver ainsi du moyen de satisfaire leurs revendications les plus légitimes. En d'autres termes, l'élite politique n'a pas rempli sa mission essentielle qui est de diriger le développement du Pérou et cet échec a permis aux Forces Armées d'investir le pouvoir en octobre 1968.

Un apport universitaire de grande valeur à la connaissance de l'univers politique d'un continent qui, à l'heure du Chili et des Tupamaros, intéresse et déconcerte l'Europe.



MARX Frédéric. — *L'Administration locale en Grande-Bretagne.*

Collection : Dossiers Themis — Série « Systèmes administratifs comparés ». Paris, Presses Universitaires de France, 1927, 96 p.

L'existence d'une administration locale dont les compétences sont extrêmement étendues et dont les racines plongent dans les siècles d'Histoire est un des facteurs principaux qui contribuent à donner non seulement à l'administration de la Grande-Bretagne mais aussi à sa vie politique, son aspect original. Le pays est pour une grande part, sous un contrôle assez souple de l'administration centrale, non pas gouvernée, mais administrée par les autorités locales. L'étude de cette administration décentralisée est illustrée d'un certain nombre de textes législatifs de base.

Michèle Scohy-Goethals.



URIBE-VILLEGAS Oscar. — *Sociolingüística doctrinaria.* Coll.

Sociolingüística. 2^{me} édition. Mexico, Editorial Libros de Mexico, 1971, 113 p., bibliographie.



JULLIEN Claude. — *Le suicide des démocraties.* Paris, Grasset, (1972).

Les démocraties occidentales sont menacées ; bien pis, elles sont entrées en agonie. Pourquoi ? Parce que, à en croire M. Jullien, elles ont « trahi » leur idéal : les droits fondamentaux qui avaient été promis au citoyen ne lui sont toujours pas accordés concrètement. La liberté et la justice pour tous ? Nous sommes loin de compte. Les exigences du travail moderne tuent les aspirations de l'homme à une vie plus humaine. Etc.

Quel régime politique résisterait à la comparaison qui serait faite avec les idéaux (et les illusions) qui animaient ses promoteurs ? Quelle église ? Quelle morale ? Quelle société ?

Notre régime politique est imparfait : qui le nierait ? Il pose des problèmes : quel régime n'en a jamais posé ? L'essentiel n'est-il pas que le nôtre ne soit pas (trop) statique et puisse évoluer, et que notre société ne soit pas radica-

lement « bloquée » ? M. Jullien écrit (p. 303) : « Toute une rhétorique permet aux démocraties occidentales de se donner bonne conscience en sauvegardant les apparences d'un certain libéralisme ». Nos démocraties, précisément, et c'est tout à leur honneur, n'ont pas « bonne conscience ». Et leur « libéralisme », si incertain qu'il soit aux yeux de M. Jullien est un des fragments d'une certaine idée de l'homme et de la société qui permet à l'Auteur d'écrire des livres incendiaires et partiiaux, qu'il n'aurait pas l'occasion ni même le goût d'écrire s'il vivait en l'un ou l'autre de ces régimes, cubain, vietnamien ou chinois, dont il semble apprécier si fort l'esprit et les réalisations.

Si mince qu'il soit à bien des égards, et si « formel », ce privilège est précieux, car il constitue la seule garantie de liberté que la société puisse accorder et doit accorder si l'on veut que le citoyen ait quelque chance de participer à l'élaboration de son destin et à l'édification de la Cité, dans toute la mesure de ses forces — qui sont maigres et incertaines. N'attendons pas plus de lui. Et méfions-nous des idéologues de la démocratie idéale : plus que ses adversaires déclarés, ils contribuent à détruire démocraties réelles.

Léo Moulin.



LONGLEY Lawrence D., BRAUN Alan G. — *The politics of social college reform.* New Haven, London, Yale University Press, 1972, XII-222 p.

Dans cette étude complète et scientifique, les auteurs examinent comment l'actuel système électoral fut établi, comment il travaille et comment il est aisément concevable qu'il puisse se tromper. Tout d'abord, ils détaillent les résultats des élections présidentielles de 1960 et 1968, chacune d'elles ayant mis en évidence une défaillance de l'actuel système électoral.

Ensuite, ils décrivent et estiment les différentes propositions de réforme et aboutissent d'une manière convaincante en faveur du projet de vote direct. Finalement, il reconstruisent prudemment les événements entourant les activités de réforme électorale dans les années 60, et qui laissaient prévoir un insuccès et démontrent les perspectives incertaines de réforme du collège électoral.

Michèle Scohy-Goethals.



ARON Raymond. — *Etudes politiques.* Collection : Bibliothèque des Sciences humaines - NRF. Paris, Gallimard, 1972, 565 p.

L'ouvrage rassemble des textes portant sur des thèmes hétérogènes qui n'ont, selon l'auteur lui-même, d'autre unité que celle de ses propres intérêts mais lui permet cependant de justifier la distinction de trois parties, Idées politiques, Politique à l'intérieur des Etats, Politique entre les Etats ; l'ensemble précédé de l'article Science et conscience de la société.

Ces différentes études partent du même projet, celui d'éclairer les problèmes que posent les péripéties de l'histoire contemporaine en les rapportant aux idées des philosophes classiques et aux systèmes de la science moderne.

Michèle Scohy-Goethals.



de **NORMAN d'AUDENHOVE, Philippe.** — **Intégration économique et monétaire européenne.** Collection : Centre d'Etudes européennes - Université Catholique de Louvain. Louvain, Vander - Bruxelles, Bruylant, 1972, 48 p.

L'analyse des causes actuelles de la crise européenne et des remèdes à adopter valut à son auteur, en 1971, le prix récompensant la contribution d'un jeune Européen à l'intégration de l'Europe. Il notait que « le problème fondamental n'est pas de résoudre pour l'Europe la crise des monnaies, mais de lui rendre des centres moteurs vitaux ».

Outre des mesures techniques telles la réduction des disparités structurelles des politiques économiques des pays membres, la coordination des politiques de crédit, la création de contingents de déficits pour pallier le risque budgétaire découlant des politiques financières différentes, l'Europe devra se rappeler l'importance de certains facteurs économiques précis qui sont les bases d'une Communauté fédérale : un système financier intégré, une mobilité des facteurs de production, une unicité du marché du travail, une aide sociale unique secondée par une autorité fiscale supra-étatique.

Résolue au plan des fondements économiques, l'Union monétaire devra démontrer sa maturité politique en s'affirmant au plan des actions politiques et surtout au niveau des initiatives et prises de position communautaire, en cessant de se considérer comme une fin pour les autres et en adoptant les instruments politiques les plus appropriés.

L'ouvrage est précédé d'une longue préface de M. Malfatti.

Michèle Scohy-Goethals.



BOBBIO Norberto. — **On Mosca and Pareto.** Collection : Travaux de Droit, d'Economie, de Sociologie et de Sciences politiques, n° 91. Genève, Librairie Droz, 1972, 78 p.

L'ouvrage comprend trois parties :

- Gaetano Mosca et la théorie des élites.
- La sociologie de Vilfredo Pareto dans ses lettres à Maffeo Pantaleoni.
- Introduction à la sociologie de Pareto.



WEITZ Harold, CHILDS Marshall, GLASSERMAN José. — **An Approach to the Analysis of Resolutions of the Economic and Social Council.**

New York, United Nations Institute for Training and Research - Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche, 1972, 113 pp.

Au cours des dernières années on a pu constater dans les rouages des Nations

Unies le souci constant de promouvoir l'élévation du niveau de vie à travers le monde.

Le Conseil économique et social (Ecosoc) est au cœur de ces efforts et ses membres sont confrontés de plus en plus avec la complexité grandissante de leurs tâches et la complexité des solutions à proposer.

Pour répondre à cette situation, Unitar a préparé deux études sur le fonctionnement du Conseil en utilisant les techniques des sciences sociales contemporaines. La première de ces études « An Approach to the Analysis of Resolutions of the Economic and Social Council » vient d'être publiée.

Elle tend à développer une méthodologie pour comprendre les résolutions du Conseil économique et social et présente systématiquement le rôle et les activités actuelles du Conseil.



Le nationalisme, facteur belligène. Colloque des 4, 5, 6 mai 1971.

Collection : Institut de Sociologie. Centre de Sociologie de la Guerre. Etudes de Sociologie de la Guerre.

Bruxelles, Ets. Emile Bruylant, 1972, 387 p.

La sociologie de la guerre (ou polémologie) est ce chapitre de la sociologie dont l'objet est l'étude du phénomène social « guerre », entreprise avec l'idée de le comprendre, afin de pouvoir enrayer à temps son mécanisme infernal.

Le Centre de Sociologie de la Guerre a entrepris d'étudier certaines de ses structures et une d'entre elles est le nationalisme.

Le présent ouvrage reproduit les rapports qui ont été présentés au Colloque organisé les 4, 5, 6 mai 1971 par le Centre de Sociologie de la Guerre. Le nationalisme, a, au cours de ces trois journées d'études, été soumis à des éclairages fort différents.

Des politologues, des philosophes, des historiens, des polémologues, des juristes, des psychologues et des économistes se sont réunis pour rechercher ensemble pourquoi le nationalisme était un facteur belligène et quelles étaient, dans chacune des disciplines représentées, ses composantes les plus dangereuses.



STEVENS Richard P. (ed.). — Zionism and Palestine before the Mandate: a phase of Western Imperialism. An Essay with a Selection of Readings. Collection : Anthology Series n° 5. Beirut, The Institute for Palestine Studies ; Banglazi, University of Libya, 1972, XIII-153 p.



PECHOTA Vratislav. — The Quiet Approach. A Study of the Good Offices exercised by the United Nations Secretary-General in the Cause of Peace. Collection : Unitar PS n° 6.

New York, United Nations Institute of Training and Research, 1972, VI-92 p., bibliographie.

L'ouvrage analyse l'importance croissante de l'institution diplomatique relativement récente mieux connue sous le terme de « bons offices » du Secrétaire Général des Nations Unies.



IL POLITICO

Rivista di Scienze Politiche

Università di Pavia

Sommario del n. 3 — settembre 1972

Rinaldo OSSOLA. — I problemi monetari internazionali in una prospettiva comunitaria.

Alberto CAMPOLONGO. — La strategia internazionale dello sviluppo. Il primo e il secondo decennio delle Nazioni Unite per lo sviluppo.

Stephen P. KOFF. — Public Opinion Polls and the 1970 British Election.

Alberto FEBBRAJO. — Il diritto naturale.

Roberto BERARDI. — Considerazioni sul laicismo.

Nicolas BALABKINS. — Myrdal versus the « Armchair Economists ». His Asian Drama.

Virginio Paolo GASTALDI. — Carlo Cattaneo e la cultura italiana. Vecchie e nuove proposte interpretative.

Angelo VARNI. — Gruppi dirigenti e «svolta industriale» nell'Italia di fine secolo. A proposito di alcune recenti interpretazioni.

AKINSOLA AKIWOWO. — The Armed Forces in the Nigerian Economy. A Sociologist's Approach to their Peaceful Use.

Dean Grimes FARRER. — Thierry, Saint-Simon, and the Theory of the Class Struggle in France.

Charles Melchior de MOLENES. — Un point de vue anglais sur l'Europe et l'Alliance Atlantique.

Arthur KEMP. — Foreword to « Freedom and the Law » by Bruno Leoni.

Recensioni e segnalazioni

Abbonamenti (4 num.): Italia L. 6.500, ridotto studenti L. 4.500. Estero L. 8.500.

Facoltà di Scienze Politiche: Università degli Studi, Pavia (Italia).

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZA POLITICA

Direttore: *Giovanni Sartori* - Redattore Capo: *Gianfranco Pasquino*

Anno II, n. 2, agosto 1972

Saggi

G. Sartori

A.E. Calcagno e P. Sainz

Ricerche

G. Sani

S.H. Barnes e R. Pierce

Dibattito

G. Pasquino

A. Lombardo

Rassegne

A. Panebianco

Summaries in English

La politica come « scienza »

Sperimentazione quantitativa e sistemi politici

La professionalizzazione dei dirigenti di partito italiani

Le preferenze politiche degli italiani e dei francesi

Le radici del frazionismo e il voto di preferenza

Dal proporzionalismo intrapartitico al frazionismo eterodiretto

Studi sull'integrazione sovranazionale

Published three times a year by Società editrice il Mulino — Via Santo Stefano 6, 40125 Bologna, Italy. Subscription: Lit. 5,000 (Italy); Lit. 6,000 (abroad) — One issue Lit. 2,000.

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.

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 \$

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

	1973
1. Abonnement annuel (4 numéros) — jaarlijks abonnement (4 nummers). Annual subscription (4 numbers). (min. 650 p.).	F.B. — B.F.
Belgique - België	500
Autres pays - Andere landen - Others countries	660 (U.S. \$ 15)
Etudiants - Studenten (Belgique - België)	300
2. Collection par années de 1959 à 1972 - Collectie per jaar vanaf 1959 tot 1972 - Set per Year of 1959 through 1972	
Belgique - België	450
Autres pays - Andere landen - Others countries	580 (U.S. \$ 13)
3. Vente au numéro - Verkoop per nummer - Number sale (1962 à/tot/ through 1972)	150 (U.S. \$ 3.50)
4. Collection complète de 1959 à 1972 inclus : Belgique : 5.000 F.B. - Autres pays : 5.400 F.B. Volledige Verzameling van 1959 tot 1972 inbegrepen : België : 5.000 B.F. - Andere landen : 5.400 B.F. Full set of 1959 through 1972 : Belgium : 5.000 F.B. - Others countries : 5.400 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 Bankmaat-
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

- N^o 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.
- N^o 2. **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale**. Colloque du 17 mars 1956.
 1 vol., 1957, 131 pages.
- N^o 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.
- N^o 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. Vernaeve, 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.
- N^o 5. **Aspects de la Société belge**, par P. Tschoffen, C. Bronne, le chanoine Leclercq, le Lieutenant Général e.r. G. Beernaerts, Mme P. Wigny, A. Molitor, A. Peeters, L. Camu, A.-S. Gérard, P. Golschimtd-Clermont, A. Delfosse, M. Lamberty et le Comte Louis de Lichtervelde.
 Préface de Marcel Grégoire, Président de l'Institut belge de Science politique.
 1 vol., 1958, 332 pages.
- N^o 6. **Grands Problèmes de la science politique contemporaine**, par G. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florin, P. van Zeeland, A. Sauvy, A. Molitor et P. Ryckmans.
 1 vol., 1958, 264 pages.
- N^o 7. **Les Elections 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.
- N^o 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

- N^o 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.
- N^o 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^{ère} et 2^e série) sont édités par la Librairie encyclopédique, rue du Luxembourg 40, à Bruxelles. C.C.P. n^o 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. n^o 7087.07.

De prijzen der werken werden veranderd door de uitgever.

NOUVELLE SERIE — NIEUWE REEKS — NEW SET

- N° 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.
- N° 2. **La démocratie enrayée,** par Fr. Perin, professeur à l'Université de Liège.
1 vol., 1960, 288 pages. Prix : 250 francs belges.
- N° 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.
- N° 4. **Quelques aspects de l'activité de la Société Nationale du crédit à l'industrie,** par R. Vandeputte, professeur à l'Université catholique de Louvain.
1 vol., 1960, 122 pages. Prix : 120 francs belges.
- N° 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. Jotterand et L. Moulin.
Préface par H. Janne, Ministre de l'Éducation nationale et de la Culture.
1 vol., 1964, 392 pages. Prix : 400 francs belges.
- N° 6. **Introduction au Socialisme rationnel de Colins,** par Ivo Rens.
1 vol., 1968, 552 pages, index. Prix : 480 francs belges.
- N° 7. **Tendances récentes du Fédéralisme, en théorie et en pratique,** par Carl J. Friedrich (traduction)
Prix : 120 francs belges.
- N° 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 Verkiezingsuitlagen tussen 1847 en 1914,** door W. Moine.
1 bundel, 1970, 200 biz. Prijs : 160 belgische franken.



SERIE « DOCUMENTS » — « DOCUMENTS » REEKS — « DOCUMENTS » SET

- N° 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.
- N° 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. Wilfried Dewachter.
1 bundel, 1970, formaat 21 × 30 cm, 32 blz., 128 pl. Prijs : 220 belgische franken.



SERIE « POLITIQUE BELGE ».

- N° 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 biz. Prijs : 290 belgische franken.

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). C.C.P. n° 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). P.C.R. n° 533.74.



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



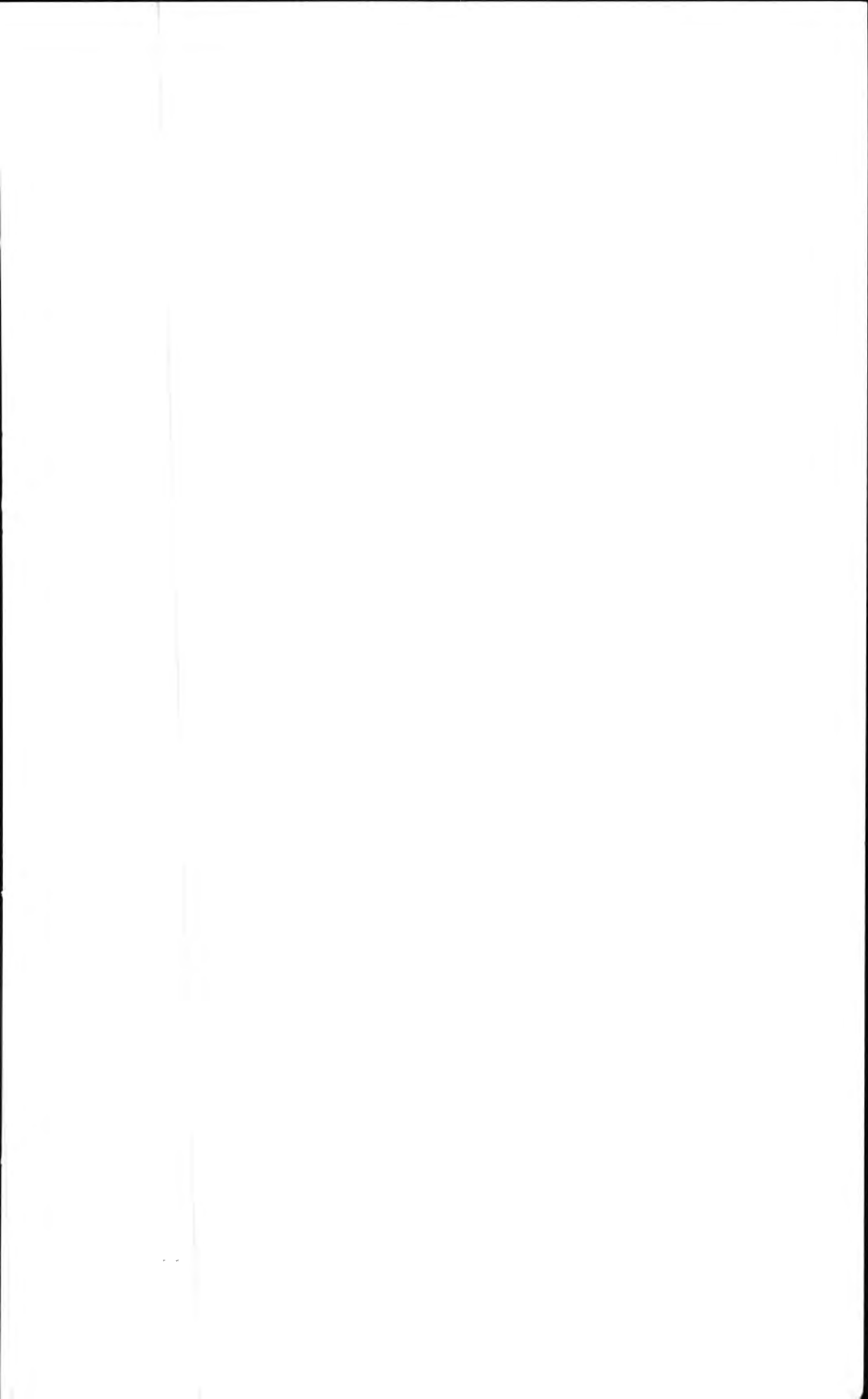
Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de medewerking van het Ministerie van Nationale Opvoeding



Imprimé en Belgique

N° d'éditeur : 1173





IMPRIME EN BELGIQUE

par

L'IMPRIMERIE DES SCIENCES S. A.



Dir. : Jos. HILGERS
Avenue Emile de Beco 75
B-1050 Bruxelles (Belgique)